

УВКБ ООН

**Учебное пособие
УВКБ ООН по защите
для должностных лиц
европейских пограничных
служб и систем въезда**

Киев, 2012

1. Назначение учебного пособия и цели обучения

Это учебное пособие предназначено для обеспечения обучения должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда в области прав беженцев в контексте смешанных миграционных перемещений. Оно рассчитано на использование персоналом европейских органов пограничного контроля, а также сотрудниками и национальными партнерами УВКБ ООН, например, неправительственными организациями (НПО). Кроме того, пособие предназначено для использования региональными агентствами пограничного контроля, такими как агентство ФРОНТЕКС, в частности, в рамках обучения групп быстрого пограничного реагирования (ГБПР) и совместных групп поддержки вышеупомянутого агентства (СГПФ). Адресованное конкретно должностным лицам и другим заинтересованным сторонам в сфере управления границей Европейского Союза (ЕС), пособие может быть полезным и актуальным и для других европейских стран, а также для государств других регионов.

Настоящее пособие подготовлено в рамках [Десятикомпонентного плана действий УВКБ ООН¹](#), разработанного с целью помочь государствам обеспечить признание потребностей в защите беженцев и надлежащее удовлетворение этих потребностей в ситуациях, связанных со смешанной миграцией. Отдельная глава в вышеупомянутом плане посвящена разработке систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты, т.е. систем, которые учитывают потребности людей и обязательства государств по соблюдению их прав в соответствии с международным и европейским правом в области прав человека и беженским правом.

Для целей данного учебного пособия термин «должностные лица систем въезда» используется в широком смысле, охватывая термин «должностные лица пограничных служб». Таким образом, он включает работников пограничной полиции, должностных лиц иммиграционной службы (включая откомандированных сотрудников иммиграционной службы и авиакомпаний, работающих за пределами своих государств), персонал береговой охраны и других работников, осуществляющих «первый контакт» с лицами, прибывающими на границу. Кроме того, он охватывает сотрудников полиции и государственных служащих различных учреждений, работающих в таких направлениях, как миграционный контроль, таможня, убежище, а также задержание и принудительное возвращение. Важно, чтобы кураторы обучения были знакомы с работой, выполняемой соответствующими участниками, чтобы обеспечить адаптацию материала, изложенного в данном учебном пособии, к их фактическим функциям и учебным потребностям.

Таким образом, главная цель этого учебного пособия состоит в развитии потенциала должностных лиц пограничных служб и систем въезда государств-членов ЕС и других европейских стран по созданию в пограничных районах «систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты».

В свете различных функций и задач, выполняемых должностными лицами пограничных служб и систем въезда, а также учитывая различия в системах въезда, существующих в европейских странах, в данном пособии не ставится задача сформулировать «стандартные рабочие процедуры» в отношении защиты беженцев на границах, а предусматривается достижение следующих целей:

1. Повысить уровень осведомленности должностных лиц пограничных служб и систем въезда о международных, региональных и национальных правовых инструментах по защите беженцев в контексте смешанной миграции.
2. Содействовать обсуждению мер, особенно касающихся систем передачи на рассмотрение, необходимых для обеспечения полной реализации прав, предусмотренных в вышеупомянутой международной правовой базе.
3. Обеспечить, чтобы должностные лица систем въезда могли и стремились осуществлять такие меры в своей повседневной работе.

Учитывая потенциально широкий спектр функций и уровней компетентности должностных лиц пограничных служб и систем въезда, а также различия в географическом контексте, в котором они могут работать, **кураторам следует перед проведением обучения провести оценку учебных потребностей.** Результаты оценки учебных потребностей должны помочь кураторам адаптировать различные мероприятия, предлагаемые в данном учебном пособии, с целью:

- 1) корректировки уровня и сложности презентаций исходя из уровня образовательной подготовки и обязанностей слушателей;

¹ УВКБ ООН, Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий, январь 2007 г.

- 2) изменения содержания практических примеров с учетом результатов участия слушателей в мероприятиях по пограничному контролю на местах и сферы их ответственности, принимая во внимание возможность ротации;
- 3) обеспечения интеграции соответствующего национального законодательства и инструкций по пограничному контролю (где таковые существуют) в методику обучения, а также их увязки с этой методикой;
- 4) пересмотра ключевых идей каждого упражнения для обеспечения их ориентации на местные потребности и реалии. Это направление деятельности включает:
 - 1) описание процедур, включая существующие недостатки и проблемы в выявлении лиц, которые могут пожелать обратиться за международной защитой на конкретных рабочих местах слушателей;
 - 2) описание процедур, включая существующие недостатки и проблемы в надлежащей передаче на рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных на границе на конкретных рабочих местах слушателей;
 - 3) выявление недостатков в системе передачи на рассмотрение, в том числе в зоне приема, и потенциальных новых связей с соответствующими учреждениями передачи на рассмотрение, которые могут быть созданы.

Приведенный ниже перечень стандартных целей обучения предназначен для того, чтобы помочь кураторам сформулировать конкретные цели семинара, исходя из результатов вышеупомянутой оценки учебных потребностей. Цели обучения распределены на три сферы: знания, навыки и установки.

I. Цели обучения, касающиеся *знаний* должностных лиц пограничных служб и систем въезда

В результате участия в семинаре должностные лица пограничных служб и систем въезда:

- ознакомятся с основными положениями международных, региональных и национальных правовых инструментов, касающихся международной защиты в контексте смешанных миграционных перемещений;
- смогут различать мандаты, роли и обязанности национальных и международных субъектов, работающих в сфере смешанной миграции;
- укрепят свои знания о конкретных ситуациях, с которыми сталкиваются люди, нуждающиеся в международной защите, и понимание этих ситуаций, в частности, возрастных, гендерных и культурных аспектов;
- смогут очертить свои конкретные функции в отношении выявления лиц, которые могут пожелать обратиться за международной защитой, и передачи их на рассмотрение;
- смогут передавать общую информацию в отношении соответствующих процедур (включая процедуры предоставления убежища и прием).

II. Цели обучения, касающиеся *навыков* должностных лиц пограничных служб и систем въезда

В результате участия в семинаре должностные лица пограничных служб и систем въезда смогут:

- рассматривать дела прибывших в соответствии с международными стандартами в области прав человека, а также с надлежащим использованием моделей поведения и установок, учитывающих культурные, возрастные и гендерные особенности;
- выявлять лиц с особыми потребностями, в том числе потенциальных лиц, ищущих убежища, которые требуют направления в соответствующие службы, при координации с соответствующими правительственными и неправительственными субъектами;
- понимать и вести межкультурное общение (вербальное и невербальное), а в необходимых случаях надлежащим образом пользоваться услугами переводчиков;
- собирать и передавать соответствующие данные о лицах, прибывающих на границу, компетентным органам с полным соблюдением конфиденциальности;
- применять соответствующие международные и региональные стандарты в области прав человека к процедурам, касающимся принудительного возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите.

III. Цели обучения, касающиеся *установок* должностных лиц пограничных служб и систем въезда

В результате обучения должностные лица пограничных служб и систем въезда:

- смогут применять подходы и установки, учитывающие культурные, возрастные и гендерные особенности, в повседневных контактах с лицами, прибывающими на границу, с полным соблюдением международного права и международных норм;

- ознакомиться с защитными механизмами, предусмотренными в их повседневных контактах с лицами, прибывающими на границу, и смягчать действие этих механизмов в случаях, когда они могут привести к отрицательным результатам.

2. Методология обучения и характеристики кураторов

В этом пособии вместо более широко используемого термина «инструктор» применяется термин «куратор». Это отражает методологию обучения, предусмотренную данным учебным средством, при которой куратор помогает группе участников выявить учебные потребности исходя из их характеристик, опыта и знаний.

Роль куратора, таким образом, состоит в сопровождении участников во время упражнений и пленарных дискуссий, а не в предоставлении информации посредством длительных устных выступлений.

Говоря конкретно, кураторы будут проводить занятия для:

- создания творческой энергии за короткий промежуток времени;
- привития чувства коллективной ответственности;
- активации комплексного мышления, ведущего к прорывам;
- достижения практического консенсуса.

Каждое занятие будет построено в виде пяти взаимосвязанных этапов (шагов). Это:

1. ЗАДАНИЕ КОНТЕКСТА
2. ЭКСПЕРИМЕНТИРОВАНИЕ С КОНТЕКСТОМ
3. РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ОПЫТЕ: как на личном, так и на профессиональном уровне
4. ИЗВЛЕЧЕНИЕ УРОКОВ из опыта
5. ПРИМЕНЕНИЕ ИЗУЧЕННОГО К ПОВСЕДНЕВНЫМ ЗАДАЧАМ

Данная методология особенно уместна в контексте пограничного контроля, так как она конкретно ориентирована на ситуации, которые требуют:

- определения целесообразных решений;
- привлечения многопрофильных групп;
- срочного определения конкретных действий и стратегий.

Чтобы помочь кураторам в понимании и применении данной методологии обучения, подготовлена презентация под названием «Курирование групповой работы», которую можно найти [здесь](#).

Кроме того, в пособии приведен ряд советов кураторам, призванных содействовать им в извлечении максимальной пользы из различных методологий обучения, а также в укреплении доверия и облегчении общения.

Советы кураторам построены в основном на публикации «**Руководство ОБСЕ по подготовке инструкторов в сфере борьбы с торговлей людьми**». Соответствующие части этого документа приведены [здесь](#).

Если позволяют ресурсы, то в идеале **группа кураторов** должна состоять минимум из двух – а лучше трех – инструкторов, представляющих учреждения пограничного контроля (национальные или региональные структуры), УВКБ ООН и национальный орган или организацию, отвечающие за решение вопросов, связанных с защитой. Такая многофункциональная группа способствовала бы проведению комплексного обзора всех необходимых аспектов защиты в контексте пограничного контроля, имея необходимые знания и опыт в конкретных сферах ответственности. Для достижения оптимальных результатов кураторы должны пройти подготовку в таких областях, как обучение взрослых и методики курирования.

Кроме того, данное учебное пособие содержит несколько «советов кураторам», направленных на усиление воздействия предлагаемых мероприятий в контексте соответствующих занятий.

3. Как пользоваться этим учебным пособием

Пособие рассчитано на оказание помощи в подготовке и проведении семинара, однако различные занятия построены так, чтобы их можно было использовать как отдельные учебные мероприятия. Аналогичным образом, презентации разных занятий в формате PowerPoint можно использовать независимо друг от друга.

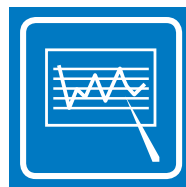
В рамках пособия каждое мероприятие или средство обозначено пиктограммой, чтобы помочь кураторам в поиске соответствующих разделов. В целом структура занятий построена по следующей схеме:



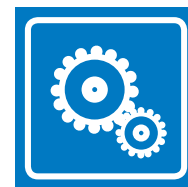
Цели



План занятия



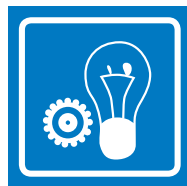
Презентация



Практическое
упражнение



Ключевые идеи



Советы кураторам



Справочные документы и дополни-
тельная литература для кураторов

4. Терминология

Должностные лица систем въезда

Как упоминалось выше, для целей данного учебного пособия этот термин используется в отношении сотрудников полиции и других работников различных правительственных учреждений, обязанности которых связаны с пограничным контролем. Среди этих обязанностей – предотвращение противозаконной трансграничной деятельности, выявление угроз национальной безопасности путем наблюдения за сухопутными и морскими границами, контроль над лицами и транспортными средствами в установленных пунктах пересечения границы. Должностные лица систем въезда могут, кроме того, выполнять делегированные обязанности по таможенному и иммиграционному контролю, а также принимать участие в операциях по возвращению или в управлении центрами временного содержания иммигрантов.

Пограничный контроль

Согласно определению, приведенному в Шенгенском кодексе о границах², «пограничный контроль» - это деятельность, осуществляемая на границе исключительно в ответ на намерение пересечь эту границу, независимо от всех иных факторов. Пограничный контроль охватывает:

- а) проверки, осуществляемые в уполномоченных пунктах пересечения границы с целью убедиться в том, что лица, их транспортные средства и находящиеся в их владении вещи имеют право въехать на территорию государства или право покинуть ее;
- б) наблюдение за границами вне уполномоченных пунктов пересечения границы и в нерабочее время для предотвращения обхода лицами пунктов пересечения границы с целью избежать проверок и незаконно попасть на территорию государства или незаконно покинуть ее.

Управление границей

Управление границей касается административных мер по контролю над границей. Хотя точное значение этого термина может варьироваться в зависимости от конкретного национального контекста, обычно он означает правила, методы и процедуры, регулирующие деятельность в определенных пограничных районах и передвижение по этим районам.

Иммиграционные службы

Как компонент системы национальных органов власти, часто подчиняющийся министерству внутренних дел, иммиграционные службы отвечают, в частности, за обеспечение соблюдения ограничений на въезд и выезд, обеспечение законности проездных документов, выявление и расследование преступлений, связанных с иммиграцией, а во многих случаях – за оказание помощи лицам, ищущим международной защиты.

¹ 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).

Национальные механизмы передачи на рассмотрение

Процедуры, цель которых — обеспечить, чтобы государственные министерства, неправительственные организации и другие субъекты, обладающие соответствующей компетенцией и полномочиями, участвовали в оказании помощи мигрантам, лицам, ищущим убежища, и жертвам торговли людьми, а также в принятии решений в отношении этих лиц согласно закону.

Лицо, ищущее убежища

Лицо, ищущее убежища, — это лицо, которое просит международной защиты. Хотя не все лица, ищущие убежища, в конечном итоге признаются беженцами или иными лицами, нуждающимися в международной защите, большинство беженцев вначале являются лицами, ищущими убежища.

Беженец

Беженец — это любое лицо, которое находится вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не может или не желает вернуться в нее вследствие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по причинам, изложенным в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее — Конвенция 1951 г.).

Другие европейские акты расширили критерии для получения убежища или иных форм защиты, распространив их на лиц, которые находятся вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не могут или не желают вернуться в нее вследствие серьезных и касающихся всего населения угроз жизни, физической неприкосновенности или свободе в результате всеобщего насилия или событий, серьезно нарушающих общественный порядок.

В Европейском Союзе термин «лица, имеющие право на вспомогательную защиту» используется в отношении лиц, которые после рассмотрения их ходатайств признаны не имеющими права на статус беженца на основании критериев, изложенных в Конвенции 1951 г., но для которых существуют веские основания считать, что в случае возвращения данного лица в страну его происхождения — или, в случае лица без гражданства, в страну его официального обычного местожительства — оно подвергнется реальному риску серьезного вреда и не может или, вследствие такого риска, не желает пользоваться защитой этой страны.

Лица, признанные не нуждающимися в международной защите

Лица, которые просили международной защиты и которые, после надлежащего рассмотрения их ходатайств по справедливым процедурам, признаны не имеющими права на статус беженца на основании критериев, изложенных в Конвенции 1951 г., и не нуждающимися в международной защите в соответствии с другими международными обязательствами или национальным законодательством.

Мигрант

Мигрант — любое лицо, переезжающее в другую страну с намерением поселиться в ней. Для целей данного пособия термин «мигрант» означает лиц, которые едут в другую страну, в том числе по экономическим причинам, и которые не нуждаются в международной защите в контексте Конвенции 1951 г. и других соответствующих международных и региональных инструментов.

Высылка

Удаление лица на территорию государства, в котором для него возникнет риск подвергнуться преследованиям или удалению на территорию другого государства, в котором оно подвергнется преследованиям. По международному праву в области прав человека термин «высылка» также означает выдворение или возвращение лица в случае, когда существуют веские основания считать, что ему будет угрожать опасность подвергнуться пыткам.

Дети без сопровождения

Ребенок или несовершеннолетний без сопровождения — это 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.

Разлученный с семьей ребенок

Ребенок в возрасте младше 18 лет, находящийся вне страны своего происхождения и разлученный с обоими родителями или с предыдущим/законным традиционным основным попечителем. К числу таких детей могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи.

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда



1

Европа: регион миграции и защиты

Пособие по Занятию 1



Цели



План занятия



1.1. Обмен опытом



Совет кураторам 1: проведение дискуссии



1.2. Презентация: Европа как регион миграции и защиты



Совет кураторам 2: эффективное проведение презентаций



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

В отношении расширения знаний участники в ходе занятия:

- ознакомятся с основными положениями международных, региональных и национальных правовых инструментов, касающихся международной защиты в контексте смешанных миграционных перемещений;
- укрепят свои знания о конкретных ситуациях, с которыми сталкиваются беженцы и мигранты, и понимание этих ситуаций, в частности, возрастных, гендерных и культурных аспектов;

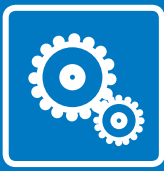
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- усилят свой интерес к расширению знаний и навыков об аспектах своей работы, касающихся защиты;
- оценят свои ощущения и представления в отношении работы с прибывающими лицами.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 3 ч. 25 мин.)
1.1. Обмен опытом		90 мин.
а) Описание ситуаций	Индивидуальные карточки с примерами (при желании готовятся инструктором)	30 мин.
б) Пленарная дискуссия	Карточки формата А5 (по одной на участника)	15 мин.
в) Написание карточек		
1.2. Презентация	<ul style="list-style-type: none">• проектор и большой экран для демонстрации презентаций в формате PowerPoint• ключевые идеи• презентация в формате PowerPoint	1 ч. (разделена на 2 части: презентацию (30 мин.) и вопросы и ответы (30 мин.))



1.1. Обмен опытом

а) Представление участников с помощью описания ситуаций

1. Цель этого занятия — задать тон всему семинару. В силу этого первое занятие должно привести к проведению семинара **человеческий** аспект пограничного контроля и обеспечить, чтобы дискуссии, проводимые на семинаре, выходили за рамки теоретических вопросов и были направлены на рассмотрение:
 - положения лиц, прибывающих на границы, как носителей прав;
 - роли должностных лиц пограничных служб и систем въезда в обеспечении соблюдения этих прав;
 - путей обеспечения эффективной работы должностных лиц пограничных служб и систем въезда и внесения ими соответствующего вклада благодаря их личной обязательности и пониманию ситуации.
2. Описание ситуаций — прекрасный учебный инструмент, который позволяет изложить опыт участников семинара, выявить ценности, убеждения и предположения, а также способствует налаживанию контактов.
3. С этой целью куратор предложит участникам представиться — не настоящими именами, а именами (вымышленными) лиц, с которыми они, возможно, сталкивались в процессе выполнения своих обязанностей и которые, возможно, произвели на них особое впечатление. Такой человек может быть мигрантом или лицом, ищущим убежища. Каждый участник будет рассказывать свою историю так, вроде бы он или она — это вышеупомянутый человек, который, в свою очередь, представит соответствующее должностное лицо системы въезда и приведет определенную информацию о нем. У каждого участника на представление будет три минуты.
4. Играя роль мигрантов или лиц, ищущих убежища, с которыми они, возможно, ранее встречались, участники должны:
 - указать, является ли данное лицо лицом, ищущим убежищем, или мигрантом;
 - изложить ситуацию, в которой данное лицо встретилось с должностным лицом системы въезда (если это известно), и функции этого лица;
 - сообщить, что именно должностное лицо системы въезда сделало в этой ситуации;
 - охарактеризовать последствия этих действий для мигранта или лица, ищущего убежища;
5. Вот один возможный пример: *«Меня зовут Шейла. Я из Нигерии. Я встретила с г-ном Манчини три года назад в римском аэропорту. Он осуществлял паспортный контроль и заметил, что у меня фальшивый паспорт. Он отвел меня в комнату в отделении иммиграционной полиции аэропорта и говорил со мной, пока не понял, что я не понимаю ничего из того, что он говорит. Позже он вернулся с переводчиком. Я смогла объяснить, что нахожусь на седьмом месяце беременности и нуждаюсь в помощи. Тогда пришли другие люди и помогли мне».*
6. Чтобы создать доброжелательную атмосферу, куратор может предложить участникам расположиться на стульях в центре комнаты, образовав кружок.
7. Чтобы «растопить лед» и стимулировать участие в процессе, куратору следует дать толчок занятию, взяв на себя роль мигранта или лица, ищущего убежища, и рассказав о своем личном опыте. Кураторы не обязательно должны быть должностными лицами пограничных служб или систем въезда; это могут быть и сотрудники УВКБ ООН или НПО (например: *«Я сидел в центре временного содержания на Мальте, как вдруг ко мне с улыбкой обратилась какая-то женщина, сказав, что она — «специалист по вопросам защиты»...».*
8. Во многих случаях полезно рассказать о разочаровывающем опыте (например: *«Эта сотрудница была добра, но по сути дела не очень мне помогла. Когда я начал искать ее, чтобы показать свои документы, то обнаружил, что она исчезла, и удивился: почему она задавала мне так много вопросов?»*). Так можно установить стандарт для последующих вмешательств на приемлемом уровне, не создавая при этом впечатление, что участники должны изображать из себя «героев» или делиться только положительным опытом. Самое важное — «очеловечить» дебаты, описать реальные ситуации, которые повлияли на самих участников лично, а не только на других.
9. Если участники по той или иной причине не хотят высказываться, куратор может предложить меньшему числу участников изложить свои истории.
10. В более многочисленных группах — а особенно если кураторы чувствуют, что участники, возможно, не захотят выполнять это упражнение перед недавно сформированной группой — участников можно

для выполнения этого упражнения разбить на меньшие группы. После беседы в малых группах и проведения «представлений» куратор может попросить каждую группу описать ситуации, упомянутые при этих «представлениях». Во время проведения разных презентаций помощник куратора должен записывать на флип-чарте различные типы функций, выполняемые разными участниками в процессе их повседневной работы.

б) Пленарная дискуссия

- В ходе последующей пленарной дискуссии куратор должен поднять с участниками следующие вопросы (см. также «Совет кураторам 3: как задавать участникам вопросы, чтобы стимулировать обучение или заинтересованность» в Занятии 2):

- Вопросы, которые помогают упорядочить факты, упомянутые в рассказах о ситуациях:

«Какие аспекты этих рассказов привлекли ваше внимание?»

Ответы могут быть такими: «У людей, прибывающих на границу, человеческие потребности», «Среди детей много мигрантов», «Иногда они выглядят по-настоящему изнуренными и напуганными» и т.д.

- Вопросы, которые инициируют личные размышления:

«Были ли у вас случаи и реакции, которыми вы никогда не делились — или едва ли осмеливались делиться — с коллегами в ответ на рассказы о случаях или опыте, которые вы услышали, работая с мигрантами и беженцами?», «Отождествляете ли вы себя с персонажами каких-нибудь других рассказов?»

Ответы могут быть такими: «Как должностное лицо системы въезда, я чувствую себя беспомощным, видя потребности этих прибывающих людей», «Почему мы — должностные лица систем въезда — должны нести бремя оказания помощи этим людям?», «Я почувствовал, что можно помочь конкретным людям, и от этого у меня поднимается настроение».

- Вопросы об актуальности данного упражнения для семинара:

«Какова значимость этих рассказов для нашего семинара?»

Ответы могут быть такими: «Это показывает, что должностные лица систем въезда могут реально повлиять на жизнь людей», «Это говорит о том, что для должностных лиц систем въезда важно тесно сотрудничать с другими учреждениями, обладающими опытом оказания помощи людям, которые испытывают трудности».

- Вопросы, которые могут стимулировать дальнейший интерес:

«Если мы сейчас начнем следующее занятие, какие выводы из рассказов об этих ситуациях нам следует разместить на стене как напоминание на весь семинар?»

Ответы могут быть такими: «Мигранты/лица, ищущие убежища — люди», «Многие пережили тяжелое путешествие».

- Помощник куратора должен разместить ответы на последний вопрос³ на флип-чарте и прикрепить лист с ответами на стену помещения, где проводится семинар.
- Наконец, **куратор должен просмотреть составленный перечень повседневных функций** должностных лиц систем въезда, участвующих в семинаре, и других его возможных участников (см. выше п. 10 в разделе 1.1.а). Участники должны подтвердить, включает ли этот перечень их основные функции, и откорректировать его, если необходимо. На основе общего перечня куратор должен провести с участниками «мозговой штурм» в отношении основных задач и обязанностей, которые предусматривает каждая из перечисленных функций.
- Этот список будет важным ориентиром на протяжении всего семинара, позволяя напомнить сценарии, в которых и кураторам, и участникам нужно применять свои знания и опыт.

³ Некоторым инструкторам эти вопросы известны как «прецедентные»; такие вопросы могут привести человека к принятию решения на будущее, что предполагает обязательство по совершению действия.



Совет кураторам 1: проведение дискуссии

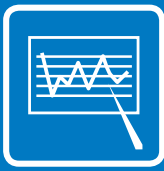
Описание ситуаций — вообще говоря, деликатный процесс, так как он затрагивает личный опыт и чувства человека. В данном случае он еще более деликатный, так как является первым мероприятием на семинаре. Одна из наиболее важных сфер обучения — эмоциональная. Можно многое узнать, изучая личный опыт и чувства человека, а также опыт и чувства его коллег, если это сделать надлежащим образом.

С этой целью, как куратор:

- не высказывайте суждений о комментариях, сделанных участниками, — ни положительных, ни отрицательных. Обратная связь должна основываться на вкладах участников с целью трансформации их в полезный опыт;
- уважайте чувства, убеждения и мнения других. Если участник выразил отрицательное чувство по результатам своей работы с лицом, ищущим убежища, или мигрантом, куратору следует выяснить точный характер этого чувства и спросить участника о том, что ему нужно было бы для преодоления этого чувства (например, ресурсы, знания, время и т.д.);
- избегайте общих комментариев вроде «это было хорошо». Вместо этого укажите на то, что именно в информации участника было уместным с точки зрения целей данного занятия, и предложите группе участников рассказать о полученном опыте, например: « Этот опыт показывает, насколько трудно принимать решение, которое так радикально определяет будущее человека, и, следовательно, насколько полезно знать об основополагающих правовых принципах и обязательствах для уменьшения степени субъективности».
- **Чтобы обеспечить понимание группой выступлений участников, полезными могут оказаться следующие методы, особенно при напряженных дискуссиях:**
 - **повторение:** куратор дословно повторяет сказанное, чтобы подтвердить понимание и чтобы соответствующего участника услышала вся группа;
 - **перефразирование:** куратор своими словами повторяет то, что он понял из сказанного участника;
 - **обобщение:** обобщение похоже на перефразирование, но при этом обобщается содержание нескольких комментариев, которые, возможно, были сделаны на протяжении длительного времени;
 - **ереосмысление:** извлечение «подстрекательской» сути сообщения и выражение «легитимного» основополагающего мотива этого сообщения.
- Если участник выразил мнение, противоречащее международным нормам в области прав человека или гуманитарным принципам, то куратор должен сделать следующее:
 - Поскольку это — самое первое занятие на семинаре, вам следует подчеркнуть сложность данного вопроса и объявить, что он будет рассмотрен на другом занятии. Это необходимо для того, чтобы избежать углубленного анализа этого вопроса на данном этапе.
 - Отметить этот вопрос для себя и решить, когда именно вы рассмотрите вопрос на одном из последующих занятий, не персонифицируя дискуссию. Обязательно вернитесь к этому вопросу позже.
 - Вместе с тем, на любом из последующих занятий без колебаний потратьте необходимое время на уточнение этого вопроса, потому что обеспечение точности очень важно.
 - Полезный прием — предложить остальным участникам выразить их мнение. Всегда будут участники, которые могут дать полезный ответ, отталкиваясь от которого, вы можете начать с группой рассуждения в другом направлении.

в) Написание карточек: определение ожидаемых результатов

- После вышеупомянутого обсуждения куратор должен **раздать участникам карточки и попросить их записать на них один результат**, которого они ожидают от данного семинара. Этот ожидаемый результат должен быть тем или иным образом связан со сферой ответственности участника в контексте пограничного контроля.
- Куратору следует разместить карточки с ожидаемыми результатами на стене, чтобы участники могли посмотреть на них во время перерыва на кофе.
- Куратору следует **сгруппировать ожидаемые результаты в наборы** на основании общности целей, записать их на компьютере и представить их участникам (при помощи проектора) в конце дня под заголовком «Выводы».



1.2. Презентация: Европа как регион миграции и защиты

Презентация в формате PowerPoint размещена по [следующей ссылке](#).

Получить помощь в подготовке презентации вы можете, обратившись к «Совету для кураторов 2: эффективное проведение презентаций» в этом же занятии.

Помните! Возможно, вам нужно будет откорректировать содержание данной презентации в соответствии с уровнем и подготовкой участников по результатам проведенной вами оценки учебных потребностей



Ключевые идеи, соответствующие разным слайдам

Введение

Цель данной презентации состоит в том, чтобы дать обзор характеристик лиц, пересекающих европейские границы, природы и масштаба смешанных миграционных перемещений, а также международных обязательств по защите в отношении разных категорий лиц. Еще одна задача презентации — сыграть роль введения в **роль каждой заинтересованной стороны** в содействии обеспечению доступа лиц, нуждающихся в защите и пытающихся пересечь европейские границы, к надлежащим процедурам и мерам реагирования.

1. Кто пересекает внешние границы ЕС?

- Перемещения людей из одной страны в другую могут охватывать лиц, нуждающихся в международной защите, и лиц, не нуждающихся в ней. Чаще всего это имеет место, когда страна происхождения одновременно страдает от нарушений прав человека, конфликтов, экономического спада и отсутствия источников средств к существованию. Такие потоки людей, в которых участвуют и беженцы, и мигранты, называют, как правило, «смешанными перемещениями».
- Смешанные перемещения отражают широкий спектр таких характеристик, как гражданство, гендер и возрастная группа, религиозные убеждения, социальное положение, политические взгляды, правовой статус и т.д. Именно это многообразие личного опыта и характеристик привело к разработке системы миграционного контроля, которая учитывает различные ситуации и предполагает разные методы работы с разными людьми.
- Европейские государства, опираясь на свой суверенитет, проводят различие между лицами, имеющими необходимые документы для пересечения границ этих государств, и лицами, не имеющими таких документов. Эти две категории известны как «регулярные» и «нерегулярные» мигранты, или как «легальные» и «нелегальные» мигранты. В рамках данного учебного курса мы будем использовать термины «регулярные» и «нерегулярные» мигранты, так как лица, ищущие убежища, наделены по международному праву важными юридическими правами, даже тогда, когда они не соблюдают некоторые положения национального законодательства в отношении въезда в страну и пребывания в стране.
- Международное и региональное право, применимое в европейских государствах, обязывает эти государства проводить важное различие, которое выходит за рамки обязанности иметь необходимые «документы» для въезда в европейскую страну. Государства обязаны **воздерживаться от возвращения лиц в страну, где они могут столкнуться с преследованиями**, а также с бесчеловечным или унижающим достоинство обращением или наказанием, включая пытки, **даже если эти лица находятся в нерегулярной миграционной ситуации**. Именно среди этой категории лиц встречаются лица, нуждающиеся в международной защите.
- **В этом контексте чрезвычайно важно, чтобы органы миграционного контроля были полностью ознакомлены со смыслом обязательств по международной защите и правам человека**. Этим органам, как представителям государства, необходимо будет найти эффективные методы обеспечения выполнения государством своих обязательств во всем спектре новых и сложных ситуаций.

2. Соблюдение и защита международных норм в области прав человека

- Государства связаны обязательствами по ратифицированным ими конвенциям о правах человека, а также нормами обычного международного права. Большинство прав человека гарантировано независимо от иммиграционного статуса: они зависят от статуса лица как человеческого существа, а не как гражданина конкретного государства. Другими словами, статус лица как «иностранца» или негражданина не лишает его защиты согласно законодательству о правах человека.
- Краеугольным камнем международного права в области прав человека является Международный билль о правах, который состоит из Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.) и двух факультативных протоколов к нему. Большинство этих взаимосвязанных норм перенесено в национальное законодательство и политику.
- Международным инструментом, конкретно касающимся защиты мигрантов, является Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.). Следует отметить, однако, что на данный момент эта конвенция ратифицирована только 36 государствами. Эти государства в большинстве своем не относятся к «странам назначения» мигрантов.
- Европейская конвенция о правах человека (ЕСПЧ) также предусматривает минимальные гарантии, поскольку она требует от договаривающихся государств принимать меры для действенного предупреждения нарушений прав человека в отношении уязвимых лиц, включая нерегулярных мигрантов.
- Неграждане, как и граждане, наделены правами, которые являются абсолютными и не могут быть уменьшены или ограничены. Кроме того, они на равных условиях с гражданами страны имеют право на те права, отказ от которых ни в коем случае не был бы оправданным. Это, к примеру, право на жизнь, запрет пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания, права, гарантированные в уголовном процессе, свобода мысли, совести и религии, право покинуть страну, запрет обратного действия уголовного наказания и право на вступление в брак.

Какие права?

- **Право на жизнь.** Органы государственной власти не должны необоснованно применять силу для предотвращения въезда неграждан в страну. Власти также должны стремиться спасти тех, чья жизнь может оказаться в опасности при попытках въехать в страну; в частности, следует воздерживаться от возвращения таких лиц туда, где их жизни может угрожать опасность.
- **Запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.** Европейские государства должны обеспечить соблюдение запрета возвращения лиц туда, где они могут подвергнуться пыткам либо бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Это включает в себя обязательство воздерживаться от возвращения мигрантов в страну их происхождения, если там они могут стать объектом таких действий.

Кроме того, процесс возвращения нерегулярных мигрантов должен осуществляться с полным уважением к достоинству, присущему возвращающимся, и с учетом, среди прочего, их возраста, пола, состояния здоровья и инвалидности. Принудительные меры при высылке должны быть сведены к абсолютному минимуму.

- **Свобода от рабства и принудительного труда.** Жертвы торговли людьми должны быть защищены в соответствии с Протоколом о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (известными как «Палермские протоколы»), а также согласно Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.
- **Право на обращение без дискриминации** по признаку расы или этнического происхождения при выдаче разрешения на въезд или отказа во въезде, при санкционировании пребывания или при высылке нерегулярного мигранта.
- **Свобода передвижения.** К задержанию и содержанию нерегулярных мигрантов под стражей следует прибегать только как к крайней мере и не на продолжительный период времени. В этом контексте:
 - в случае необходимости задержания и содержания под стражей нерегулярных мигрантов следует содержать в специальных местах содержания под стражей и отдельно от осужденных;
 - задержание и содержание под стражей детей может применяться только в крайнем случае и на максимально короткий срок;
 - задержания или содержания под стражей других уязвимых лиц (беременных женщин, женщин с маленькими детьми, лиц преклонного возраста и лиц с психическими или физическими недостатками) следует по возможности избегать.
- **Право быть выслушанным при помощи переводчика** с целью пояснения причин въезда в страну.
- **Право на надлежащий уровень медицинской помощи.** Нерегулярным мигрантам должна быть доступна неотложная медицинская помощь с учетом, в частности, положения лиц с особыми потребностями, таких как дети, лица преклонного возраста, одинокие родители, беременные женщины и лица с психическими или физическими недостатками.

3. Важнейшее обязательство государств в отношении беженцев состоит в том, что государства не могут возвращать их туда, где они подвергнутся преследованиям

Беженец — это:

«лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Мы рассмотрим определение термина «беженец» более детально на одном из последующих занятий семинара. На данном этапе, однако, важно отметить некоторые из ключевых элементов этого определения:

- 1) элемент опасений стать жертвой преследований;
 - 2) то, что закон предусматривает пять возможных причин преследований;
 - 3) то, что лицо находится вне страны своей гражданской принадлежности (или местожительства) и не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.
- Вышеизложенное определение приведено в **Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и в Протоколе 1967 г. к ней (далее — Конвенция 1951 г.)**. Конвенцию подписали 46 европейских стран, в том числе все 27 государств-членов ЕС, которые, таким образом, взяли на себя обязательство соблюдать ее. Конвенция входит в состав правовой базы ЕС, которая представляет собой совокупность норм, стандартов и практики, принятых ЕС в целом.
 - Определение термина «беженец», приведенное в Конвенции 1951 г., важно потому, что государства обязаны предоставлять «международную защиту» тем, кто имеет право на статус беженца на основании критериев, изложенных в этой конвенции. УВКБ ООН также имеет полномочия предоставлять международную защиту беженцам, которые подпадают под расширенное определение понятия «беженец» согласно мандату УВКБ ООН потому, что они находятся вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не могут или не желают вернуться в нее вследствие серьезных и касающихся всего населения угроз жизни, физической неприкосновенности или свободе в результате всеобщего насилия или событий, серьезно нарушающих общественный порядок. Страны установили процедуры определения статуса беженца, известные также как «процедуры предоставления убежища». На региональном уровне государствами-членами ЕС в последние годы разрабатывается общая политика по вопросу убежища в рамках задачи Европейского Союза по постепенному созданию общей европейской системы убежища.
 - **Что происходит, когда лицо признается беженцем?** В случае признания беженцем лицу предоставляется принимающим государством международная защита, которая включает право не подвергнуться возвращению в страну происхождения или иную страну, где для данного лица может существовать опасность преследований. Термин «международная защита» указывает на то, что беженцы не пользуются защитой правительств и национальных учреждений своих стран. Со статусом беженца связаны конкретные права, которые мы обсудим в ходе семинара позднее.
 - Право не подвергнуться возвращению в страну, где существует опасность преследований, широко известно во французском варианте как **non-refoulement** («нон-рефулмент», «запрещение высылки»). Это понятие очень четко изложено в Конвенции 1951 г.:
Пункт 1 ст. 33: «Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».
 - Как отмечено выше, в международном праве в области прав человека используется также термин «высылка» («рефулмент»), который означает выдворение или возвращение лиц, для которых может существовать риск подвергнуться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Это очень четко определено в Конвенции ООН против пыток (КПП):
Ст. 3: «Ни одно Государство-участник не должно высылать, возвращать («refouler») или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток».
 - Как показывает определение термина «беженец», большинство людей, спасающихся бегством от преследований, сталкивается с угрожающим для жизни насилием, что редко дает им возможность собрать необходимые документы для того, чтобы получить доступ в ЕС законными каналами. Некоторым удается попасть в ЕС по визам, однако большинство лиц, ищущих убежища, и беженцев такой привилегии не имеют и часто вынуждены прибегать к услугам контрабандистов или торговцев людьми, отчаянно пытаясь получить международную защиту.

- Именно по этой причине механизмы пограничного контроля должны быть достаточно чувствительными для того, чтобы распознавать тех, кто, возможно, захочет обратиться за международной защитой, среди пытающихся пересечь границу — часто нелегальными путями.

4. Жертв торговли людьми вербуют с целью эксплуатации

- **Важной категорией лиц, чье присутствие на границе должно в идеале выявляться органами власти в целях защиты, являются жертвы торговли людьми.** Иногда жертвы торговли людьми также отвечают критериям получения статуса беженца, так как они не могут вернуться в страну своего происхождения, не опасаясь преследований, например, в форме репрессалий со стороны членов сетей торговли людьми, которые пытались эксплуатировать их. Хотя так бывает не всегда, жертвы торговли людьми все равно имеют право на конкретные формы защиты со стороны государства, которое их принимает.
- **Международное сообщество признало, что торговля людьми является «транснациональным преступлением»**, и приняло законодательство о борьбе с этим преступлением и обеспечением защиты его жертв. Как упоминалось выше, эти законодательные акты известны как «Палермские протоколы», которые дополняют Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.
- Все государства-члены ЕС подписали вышеупомянутые конвенцию и протоколы, а впоследствии пересмотрели — либо пересматривают — свое национальное законодательство с целью обеспечения его соответствия этим документам.
- Позже в этих учебных материалах мы также рассмотрим положение лиц, которые попадают — добровольно или нет — в руки торговцев людьми или контрабандистов, а также конкретные обязательства государств в отношении таких лиц. На данном этапе, однако, давайте рассмотрим **определение понятия «торговля людьми»** в том виде, в котором оно дано в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (являющимся одним из Палермских протоколов), где одновременно дано и **определение понятия «жертва торговли людьми»**:

«Торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, 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. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов».

Это определение можно разбить на три основных элемента:

- **действия:** вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей;
- **средства, используемые для совершения этих действий:** угроза силой или ее применение или другие формы принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения либо подкуп, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо;
- **намерения или цели:** эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов.

5. Статистика: маршруты миграции в Европу также являются маршрутами лиц, ищущих убежища

Статистические данные показывают следующее:

- Количество случаев нелегального въезда в ЕС составляет очень небольшую долю общего количества случаев пересечения внешних границ.
- Количество лиц, ищущих убежища, среди нерегулярных мигрантов еще меньше, что говорит нам, что сужение возможностей доступа к процедурам предоставления убежища, по всей вероятности, не поможет обуздать нерегулярную миграцию.
- Хотя число пересечений границы в ЕС остается относительно стабильным, за последние пять лет количество ходатайств о предоставлении убежища в ЕС-27 резко сократилось. Этому можно найти много объяснений, например окончание конфликта в бывшей Югославии или усиление ограничений для беженцев, у которых часто нет документов или каких-либо законных средств для въезда в Европу.
- Вместе с тем, если мы учтем, что приблизительно 40% тех лиц, ищущих убежища, которым удается достигнуть Европы и получить доступ к процедурам предоставления убежища, получают международную защиту, крайне важная роль пограничных органов в обеспечении доступа к таким процедурам становится еще более очевидной, поскольку она показывает, что многие из ищущих защиты действительно ее заслуживают.

- Поскольку беженцы часто прибывают в контексте более обширных миграционных перемещений и поэтому подпадают под действие обычных механизмов пограничного контроля, задача состоит в обеспечении достаточной чувствительности механизмов пограничного контроля для выявления лиц, нуждающихся в защите, с тем, чтобы беженцы не подвергались по ошибке возвращению в страны, где им могут угрожать преследования.

6. Роль ЕС: пересечение внешних границ

Процесс участия ЕС в управлении границей получил начало с созданием в 1985 году Шенгенской зоны, после чего государства-члены ЕС договорились в 1990 г. ликвидировать свои внутренние границы. Участниками Шенгенского соглашения являются все государства-члены ЕС, за исключением Великобритании и Ирландии, и некоторые другие страны, а именно Исландия, Норвегия и Швейцария. Вследствие этого изменения внимание государств-членов ЕС теперь сосредоточено на укреплении внешних границ ЕС. Со вступлением в силу в 1999 году Амстердамского договора ЕС получил новые полномочия в соответствии с разделом IV «Визы, убежище, иммиграция и другие вопросы, связанные со свободным перемещением лиц». Статья 62 Договора является правовой базой пограничного контроля и визовой политики. Согласно статье 63 Договора, в сферу компетенции ЕС входят вопросы нелегальной иммиграции, проживания и сопутствующих аспектов, включая репатриацию.

Демонтаж системы внутреннего пограничного контроля в Европе в рамках Шенгенского процесса вызвал беспрецедентное и заметное давление на внешние границы Европы. Чтобы обеспечить эффективность внешних границ в сохранении целостности внутреннего пространства Евросоюза, ЕС в последние годы приступил к реализации сложного и взаимосвязанного процесса в сфере миграции, убежища и борьбы с терроризмом, построенного на трех основных компонентах, а именно на общем законодательстве, совместных операциях и финансовой солидарности. **Государства-члены ЕС разработали сложные «системы управления въездом»**, которые отодвинули контроль от фактических физических границ и создали «виртуальные границы». Государства внедрили меры, которые уже могут применяться за пределами их собственной территории, например, в открытом море и на территории третьих государств: это визовые соглашения с третьими государствами, откомандирование сотрудников иммиграционных служб и авиакомпаний в пограничные зоны третьих стран, экстерриториальные операции перехвата. Они также делегировали определенные контрольные функции частным субъектам, например, посредством применения санкций к перевозчикам.

- а) Что касается **пересечения внешних границ**, то эффективное управление границей и обеспечение безопасности границ являются одним из высших приоритетов Европейского Союза, и с этой целью ЕС разработал так называемую систему «интегрированного управления границей» (ИУГ). Система основана на том понимании, что границы не только должны быть защищены от нелегальной деятельности и угроз национальной безопасности, экономике и здоровью населения, но и должны быть открыты для свободного перемещения товаров (законной торговли) и людей. Ниже перечислены некоторые из важнейших мер, принятых в этой сфере.
 1. Принятие Кодекса Сообщества о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы (Шенгенского кодекса о границах). В Кодексе изложены правила, регулирующие пересечение внешних границ, условия въезда и контроль на внешних границах. В отношении гарантий соблюдения прав человека в Шенгенском кодексе о границах установлено, что пограничные проверки должны проводиться с уважением человеческого достоинства. Упомянута также необходимость соблюдения основных прав, изложенных в Хартии ЕС по основным правам, и выполнения международных обязательств по защите и запрещению высылки. В статье 3 Шенгенского кодекса добавлено, что данный нормативный акт применяется «без ущерба для прав беженцев и лиц, ходатайствующих о международной защите, в частности в отношении запрещения высылки». Это означает, что лицам, ходатайствующим о международной защите, нельзя отказывать во въезде по причине невыполнения требований в отношении въезда, изложенных в статье 5 Кодекса (как отмечено в статье 13 Кодекса).
 2. Создание Фонда внешних границ на период 2007-2013 гг. в рамках Общей программы «Солидарность и управление миграционными потоками».
 3. Создание Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (ФРОНТЕКС). Это агентство является координационным органом государств-членов ЕС, который осуществляет мониторинг сухопутных, воздушных и морских границ и играет ключевую роль в реализации общей политики ЕС по интегрированному управлению границей. Основные задачи агентства заключаются в следующем:
 - координировать оперативное сотрудничество на внешних границах;
 - оказывать государствам-членам ЕС помощь в подготовке пограничников;
 - проводить анализ рисков;
 - сопровождать проведение исследований;

- оказывать техническую и оперативную помощь на внешних границах;
 - разработать общую программу подготовки пограничников и проводить учебные семинары;
 - проводить инвентаризацию национальных средств, которые могут предоставляться другим государствам-членам ЕС;
 - содействовать в организации совместных операций по возвращению нерегулярных иммигрантов.
4. Принятие Решения Совета, содержащего Руководящие указания по наблюдению и перехвату на море (апрель 2010 г.). В этом документе изложен набор принципов, которые должны соблюдаться в контексте морских пограничных операций, координируемых агентством ФРОНТЕКС; среди прочего, подчеркнута важность принципа запрещения высылки, который является обязательным для всех государств-членов ЕС при осуществлении управления границей. Хотя при реализации вышеупомянутых Руководящих указаний могут возникать проблемы, этот документ представляет собой шаг вперед в признании на уровне ЕС ключевых принципов международного беженского права и основных прав человека.
 5. Создание групп быстрого пограничного реагирования (ГБПР). Эти группы призваны оказывать экстренную техническую и оперативную помощь государству-члену ЕС, столкнувшемуся с массовым притоком нерегулярных мигрантов. В частности, эти группы могут оказывать содействие непосредственно национальным пограничным службам этого государства на временной основе.
 6. Разработка «Европейской системы наблюдения за границами» (ЕВРОСУР). Эта система призвана поддержать усилия государств-членов ЕС по уменьшению масштабов нерегулярной миграции путем улучшения осведомленности о ситуации на их внешних границах и повышения способности к реагированию их информационных и пограничных органов.
 7. Регламент Совета о создании Сети сотрудников по связям иммиграционных служб (ССИС). Эти сотрудники являются представителями государств-членов ЕС, откомандированными в государства, не являющиеся членами Евросоюза, с целью реализации мер по борьбе с нерегулярной миграцией.
 8. Санкции к перевозчикам. Согласно законодательству ЕК, перевозчики несут ответственность за перевозку на территорию ЕС лиц, не имеющих проездных документов, таких как виза, требуемых для въезда в ЕС. В п. 2 ст. 4 установлено, что санкции к перевозчикам должны вводиться «без ущерба для обязательств государств-членов в случаях, где гражданин третьей страны обращается за международной защитой».
 9. Разработка Общей визовой политики ЕС, состоящей из ряда инструментов: Кодекса Сообщества о визах; Визовой информационной системы (ВИС) (системы сбора и хранения данных о лицах, запросивших визу, а также обеспечения обмена данными о визах между государствами-членами ЕС); процедуры принятия решений по заявлениям лиц, не являющихся гражданами ЕС и нуждающихся во въездных визах; гармонизации форм виз; механизмов транзита. В принципе, визы для въезда в страны Шенгенской зоны должны выдаваться заблаговременно в дипломатических и консульских учреждениях, как указано в Конвенции о применении Шенгенского соглашения. В 2003 году, однако, Совет утвердил частичную отмену этого правила, что позволяет выдавать визы на границе транзитному пассажиру, который не смог заблаговременно подать заявление о выдаче визы, но может дать пояснения и обосновать свои аргументы, а также соответствует Шенгенским условиям, изложенным в ст. 5. То же самое касается транзитных моряков, которые соответствуют Шенгенским условиям и имеют веские основания требовать выдачи виз на границе.

Несмотря на эти важные события в сфере управления границей ЕС, следует отметить, что ответственность за контроль и наблюдение за внешними границами по-прежнему несут государства-члены ЕС.

- б) **В сфере миграции** ЕС признал, что он нуждается в мигрантах в определенных секторах и регионах для удовлетворения своих экономических и демографических потребностей. Главными шагами в этом контексте стали следующие принятые документы:
 - Директива о праве на воссоединение семьи, которая определяет условия, при которых гражданам третьих стран, на законных основаниях проживающих на территории государства-члена ЕС, предоставляется право на воссоединение семьи;
 - Директива о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе, предусматривающая предоставление статуса постоянного жителя гражданам третьих стран, которые прожили пять лет на законных основаниях на территории государства-члена ЕС;
 - Директива о краткосрочных видах на жительство, выдаваемых жертвам торговли людьми, которые сотрудничают с компетентными органами;
 - Директива о возвращении, которая направлена на установление в государствах-членах ЕС общих норм и процедур в отношении возвращения граждан третьих стран, пребывающих в этих государствах с нарушением законодательства, «в соответствии с основными правами как общими принципами законодательства Сообщества, а также в соответствии с международным правом, включая обязательства по защите беженцев и соблюдению прав человека».

в) **В сфере убежища ЕС** в 1999 году начал работу по созданию Общей европейской системы убежища (ОЕСУ). Амстердамским договором 1997 года создана соответствующая правовая база, в частности, предписано принятие юридически обязательных документов о защите беженцев, а также установлены минимальные нормы в ряде сфер. Цель заключалась в гармонизации национальных систем убежища и обеспечении обращения со всеми лицами, ищущими убежища, на одинаковых условиях, независимо от того, в каком государстве-члене ЕС лицо ищет убежища. На заседании Европейского Совета в Тампере (Финляндия) в 1999 году была сформирована политическая программа, которая должна была лечь в основу этого законодательного процесса. Государства-члены Европейского Союза договорились на наивысшем уровне работать в направлении создания общей системы убежища. Они подтвердили, что эта система должна основываться на безусловном соблюдении права искать убежища и полном применении Конвенции 1951 г.

На протяжении первой фазы создания ОЕСУ (1999-2004 гг.) государства-члены ЕС приняли совокупность правовых инструментов. Принятое законодательство отражает определенную передовую практику защиты беженцев, например, признание преследований со стороны негосударственных субъектов. Оно также предусматривает предоставление статуса дополнительной защиты лицам, которые не подпадают под определение понятия «беженец» по Конвенции 1951 г., но нуждаются в защите по международному праву в области прав человека. Кроме того, данное законодательство обязывает государства-члены ЕС обеспечивать минимальный уровень поддержки, известный как «условия приема», лицам, ищущим убежища, на период прохождения процедуры принятия решения по их ходатайствам, включая медицинское обслуживание, проживание и другие виды помощи.

- При этом, однако, государствам-членам ЕС оказалось особенно трудно согласовать порядок определения того, кто именно должен иметь право на международную защиту и какими правами эти лица должны пользоваться. Большинство государств ЕС стремилось сохранить ключевые элементы своих существующих систем убежища, в результате чего в некоторых направлениях договоренность была достигнута на уровне наименьшего общего знаменателя. На протяжении всего процесса обсуждения и принятия новых правовых инструментов ЕС УВКБ ООН, другие международные организации и НПО решительно выступали — хоть и не всегда успешно — за обеспечение максимально высоких стандартов защиты.
- С самого начала процесса гармонизации директивы и регламенты ЕС в сфере убежища направлены на:
 - создание общих для ЕС минимальных стандартов по вопросу временной защиты перемещенных лиц (Директива о временной защите);
 - определение лиц, которые могут считаться беженцами или иным образом нуждаться в защите (Директива о квалификации);
 - гармонизацию процедур предоставления убежища во всех государствах-членах ЕС (Директива о процедурах предоставления убежища);
 - обеспечение совокупности общих условий приема во всех государствах-членах ЕС (Директива о приеме);
 - установление критериев и механизмов определения государства-члена ЕС, отвечающего за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов ЕС (Регламент «Дублин»);
 - создание базы данных об отпечатках пальцев, предназначенной для содействия применению Регламента «Дублин» (Регламент о ЕВРОДАК);
 - создание Европейского бюро поддержки в сфере убежища (ЕБПУ), отвечающего за обеспечение практического сотрудничества по вопросам убежища между государствами-членами ЕС.

Что дальше? ЕС признал, что, несмотря на вышеперечисленные меры, остаются значительные проблемы в обеспечении доступа к единым стандартам защиты для убежища во всех государствах-членах ЕС. Поэтому на данный момент осуществляется вторая законодательная фаза, направленная на создание общих процедур и стандартов убежища, выходящих за рамки минимальных стандартов, принятых в фазе 1.

7. Роль УВКБ ООН в глобальном масштабе: поддерживать правительства в обеспечении того, чтобы всем нуждающимся в международной защите по критериям Конвенции 1951 г., предоставлялся статус беженца

- Создание УВКБ ООН было задумано после Второй Мировой войны, во время, когда вопрос прав человека занимал ведущее место в повестке дня международного сообщества. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было создано 14 декабря 1950 года Генеральной Ассамблеей ООН. Верховный комиссар избирается Генеральной Ассамблеей ООН и подотчетен этому органу через Экономический и Социальный Совет. Руководящие директивы ему дает Генеральная Ассамблея. Штаб-квартира УВКБ ООН расположена в Женеве, а представительства — по всему миру.

- В соответствии с Уставом УВКБ ООН, деятельность Верховного комиссара носит гуманитарный и аполитичный характер. УВКБ ООН выполняет две основные мандатные функции:
 - предоставление международной защиты беженцам;
 - определение долговременных решений проблем беженцев.
 - Правительства государств несут основную ответственность за защиту беженцев на их территории, причем часто они делают это вместе с местными НПО. Во многих странах, однако, сотрудники УВКБ ООН работают вместе с правительствами, НПО и другими партнерами в самых разных пунктах — от столиц до удаленных лагерей и пограничных зон. Они стараются поощрять и предоставлять правовую и физическую защиту, а также свести до минимума угрозу насилия, в том числе сексуального и гендерного, которому подвергается много беженцев, даже в странах убежища.
- Деятельность УВКБ ООН по защите беженцев и оказанию им помощи включает:
 - обеспечение допуска лиц, ищущих убежища, на территорию государств, особенно когда государства склоняются к тому, чтобы закрыть свои границы для всех;
 - предотвращение высылки, что предполагает противодействие мерам по выдворению или возвращению беженцев в страну, где они подвергнутся преследованиям либо где их жизнь или свобода может оказаться под угрозой;
 - обеспечение соответствия обращения с лицами, ищущими убежища, определенным основным гуманитарным нормам; именно УВКБ ООН обязано призывать правительства вносить изменения в национальные законы и нормативные акты, а также обеспечивать их надлежащее применение;
 - обеспечение доступа лиц, ищущих убежища, к определению статуса беженца;
 - защиту прав лиц, ищущих убежища, и беженцев, которые содержатся под стражей;
 - поощрение воссоединения разлученных семей беженцев. Это особенно важно, когда члены семьи остаются в стране происхождения или первого убежища и хотят присоединиться к беженцу, находящемуся в стране убежища.
- Помимо беженцев в значении, определенном Конвенцией 1951 г., к компетенции УВКБ ООН относятся следующие лица:
 - лица, ищущие убежища, а именно лица, просящие защиты, по ходатайствам которых национальными системами убежища еще не принято окончательное решение. Лица, ищущие убежища, которым отказано в доступе к процедуре предоставления убежища, также включаются в эту категорию, так как они еще могут быть признаны нуждающимися в международной защите после завершения соответствующей процедуры в их отношении;
 - лица, имеющие право на дополнительные или вспомогательные формы защиты по другим международным и региональным договорам;
 - лица без гражданства, которые не рассматриваются как граждане каким либо государством по его законодательству. Лицом без гражданства может быть и беженец, если он, например, был вынужден покинуть страну своего обычного местожительства из-за преследований. Следует отметить однако, что не все лица без гражданства являются беженцами, и не все беженцы не имеют гражданства;
 - лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС), а именно люди, вынужденные покинуть свои дома в результате вооруженных конфликтов, всеобщего насилия, нарушений прав человека, стихийных бедствий или антропогенных катастроф, которые не пересекли международную границу. Хотя проблемы беженцев и ЛПВС часто носят похожий характер и взаимосвязаны, в отличие от беженцев, которые пересекли международную границу, лица, перемещенные внутри страны, остаются насильно выселенными с места жительства на территории этой страны;
 - возвратившиеся. УВКБ ООН работает над обеспечением того, чтобы во всех возможных случаях покинувшие свой дом женщины, мужчины, девочки и мальчики могли добровольно вернуться домой в безопасности и с достоинством. По возвращению они и их семьи должны иметь доступ к жилью, питанию, медицинской помощи, образованию, источникам средств к существованию и пользоваться равным отношением в судебной системе, как и любой другой гражданин. Во многих ситуациях УВКБ ООН и его партнеры продолжают работать с возвратившимися в местах происхождения последних до тех пор, пока не будет успешно завершена реинтеграция возвратившихся в их общины.

8. Конкретная роль УВКБ ООН: защита беженцев в смешанных миграционных перемещениях

- УВКБ ООН не считает себя организацией по миграции и не намеревается стать таковой. При этом, однако, вместе с государствами оно определило конкретные **аспекты международной миграции, которые имеют отношение к его мандату и которые требуют сильной многосторонней приверженности и сотрудничества**. В общих чертах задачи УВКБ ООН в сфере смешанных миграционных перемещений заключаются в следующем:

- повышать уровень информированности о необходимости наличия в миграционной политике надлежащих механизмов выявления лиц, нуждающихся в международной защите, и обеспечения учета их потребностей;
 - более эффективно содействовать международным усилиям по борьбе с торговлей людьми и устранению ее последствий.
- В 2006 году **УВКБ ООН выпустило Десятикомпонентный план, призванный оказать государствам помощь в признании и удовлетворении потребностей в защите беженцев в ситуациях смешанной миграции.** План был разработан с целью устранения проблем в сфере защиты, возникающих вследствие передвижения «людей в лодках» в Средиземном море и Атлантическом океане от берегов Западной Африки.
 - План **особенно важен для ситуаций, где беженцы подвергаются риску высылки или опасных дальнейших перемещений.** В нем изложены десять направлений, которые представляют интерес для УВКБ ООН и в которых Управление может играть важную роль в партнерстве с другими ключевыми субъектами. Это направления, в которых, по мнению УВКБ ООН, необходимы инициативы и которые могут оказать положительное воздействие на общий процесс решения проблем, возникающих в контексте смешанных миграционных перемещений.

Это следующие направления:

- 1) сотрудничество между ключевыми 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) решение проблем, связанных со вторичными перемещениями;
 - 9) договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции;
 - 10) информационные стратегии.
- Примеры передовой практики, такие как организация приема на о. Лампедуза (Италия), где осуществляется сотрудничество между итальянскими властями, УВКБ ООН, Международной организацией по миграции (МОМ) и Итальянским Красным Крестом, используются в качестве руководства для выполнения этого плана и предлагаются для более широкого применения. Многие из вышеупомянутых десяти компонентов актуальны для пограничного контроля. Собственно, УВКБ ООН возглавляет процесс консультаций по Десятикомпонентному плану в формате ряда круглых столов с ключевыми заинтересованными сторонами в наиболее значимых регионах мира, где необходимость обучения должностных лиц системы въезда неизменно упоминается как одна из главных рекомендаций.

9. Роль должностных лиц систем въезда: охранять границу и защищать права пересекающих ее

- Должностные лица систем въезда играют ключевую роль как представители государства, обязанные обеспечить лицам, прибывающим на границу, возможность осуществления их прав. В случае с беженцами или лицами, ищущими убежища, это касается, в частности, права на получение доступа к процедурам предоставления убежища.
- Шенгенский кодекс о границах, вступивший в силу в 2006 году, является главным правовым инструментом пограничного контроля в Европейском Союзе. Оперативное измерение было придано ему путем создания агентства ФРОНТЕКС. **Хотя кодекс содержит положения, требующие полного соответствия Конвенции 1951 г., он не предусматривает детальных процедурных механизмов для обеспечения предоставления лицам, ищущим убежища, доступа на территорию государств-членов ЕС, равно как и к процедурам предоставления убежища для определения обоснованности их ходатайств.** Это создает проблемы, так как беженцы не прибывают в страну с таким статусом, а иногда даже не знают о том, что имеют право на такой статус.
- **Международная защита может быть предоставлена только в том случае, если лица имеют доступ на территорию государств, где их потребности в защите можно оценить надлежащим образом.** Это значит, что лицу, ищущему убежища, необходимо:
 - 1) получить доступ на территорию государства;
 - 2) подать ходатайство о предоставлении убежища;
 - 3) получить доступ к национальным процедурам предоставления убежища;
 - 4) получить от национальных органов власти данного государства статус беженца.
- То, осуществляются ли шаги 1 и 2 в хронологическом порядке или нет, не является вопросом конкретных национальных систем предоставления убежища. В большинстве стран Европы бе-

женцы могут подавать ходатайство о предоставлении убежища на границе. В некоторых странах, однако, им сначала необходимо получить доступ на территорию, чтобы обратиться в органы убежища и подать ходатайство.

- Роль должностных лиц системы въезда крайне важна, так они — первые представители властей, которые контактируют с прибывающими. Им необходимо знать о возможном присутствии беженцев среди людей, прибывающих на границу, внимательно относиться к этому вопросу и обеспечить, чтобы меры пограничного контроля не препятствовали доступу этих лиц к защите. С этой целью они должны уметь различать среди пересекающих границу тех лиц, которые могут захотеть обратиться за международной защитой, независимо от того, просят ли эти лица прямо о подаче ходатайства о предоставлении убежища или нет. Многие не знают, что они имеют право на такую защиту, поэтому необходимо обращать особое внимание на конкретные обстоятельства дела, чтобы обеспечить полное соблюдение принципа запрещения высылки.
- То, обосновано ли ходатайство лица, ищущего убежища, или то, признают ли его в конечном итоге беженцем или нет, НЕ имеет значения на границе. Важно то, чтобы у каждого человека, опасющегося вернуться в страну своего происхождения, была возможность подать ходатайство о предоставлении убежища.
- Беженцы и мигранты, передвигающиеся в составе смешанных миграционных перемещений, часто оказываются в крайне уязвимом положении, которое характеризуется различными гуманитарными потребностями и потребностями в отношении защиты, которые государство должно удовлетворять с помощью конкретных мер реагирования. Поэтому должностные лица систем въезда, как представители своих государств на границах, должны уметь по мере возможности выявлять такие потребности и направлять прибывших в соответствующие службы.
- При этом, однако, должностным лицам систем въезда часто приходится учитывать противоречащие друг другу приоритеты, среди которых — предотвращение незаконного въезда и преступности. Из-за требования о надлежащем выполнении обязанностей по пограничному контролю должностным лицам систем въезда иногда может быть трудно надлежащим образом реагировать на прибывших, которые могут захотеть обратиться за международной защитой на границах.
- Один из способов, который может помочь должностным лицам систем въезда решать такие дилеммы, состоит в ознакомлении с правовой базой, касающейся их роли и функций на границе. Ежедневное принятие ими решений на месте должно основываться на соблюдении не только Шенгенского кодекса, но и принципа верховенства права и уважения к основным правам человека, благодаря чему обеспечивается работа «систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты». Кроме того, необходимо справедливо и непредвзято относиться ко всем людям, соблюдая принцип недопущения дискриминации, чувствительности к расовым, этническим, половым, гендерным и религиозным факторам и осведомленности о культурном многообразии.
- Чтобы разработать такие системы, должностным лицам систем въезда необходимо также разработать, где это целесообразно, национальные «стандартные рабочие процедуры». С этим связана необходимость налаживания тесных рабочих взаимоотношений с национальными учреждениями в сфере убежища и создания процедур направления лиц с особыми потребностями в защите.
- Ни одну из вышеупомянутых задач решить нельзя, если должностные лица систем въезда не способны надлежащим образом общаться с людьми, пересекающими границы. Это часто требует совокупности специальных навыков, поскольку данная работа предполагает взаимодействие с жертвами травм, с детьми, с неграмотными и с жертвами транснациональных преступлений, которым торговцы людьми, возможно, запретили сообщать о своих потребностях в защите.
- В настоящих учебных материалах мы будем детально рассматривать различные сценарии на предмет того, где и как должностные лица систем въезда могут эффективно играть эту ключевую роль, включая сухопутные границы, аэропорты и морские порты, а также открытое море.



Совет кураторам 2: эффективное проведение презентаций

Общепризнано, что максимальная продолжительность концентрации внимания во время презентации — 45 минут. Это значит, что по истечении этого времени участники не запомнят комментарии, сделанные куратором. Кроме того, если презентация носит технический или юридический характер, то участники могут утратить концентрацию или отвлечься уже в первые 20 минут. Чтобы помочь участникам обобщить содержание выступления, кураторам следует обеспечить следующее.

Подготовка

- Подготовка — ключ к успеху. Как минимум, дважды прорепетируйте все свое выступление полностью.
- **Очень четко уясните, сколько времени в вашем распоряжении** — и придерживайтесь этого лимита при подготовке презентации. Весьма трудно «урезать» презентацию в формате PowerPoint непосредственно на самом мероприятии, и превышение лимита времени — большая ошибка.
- **Позаботьтесь о том, чтобы знать суть** презентации достаточно хорошо, чтобы вам не нужно было читать. Вы должны уметь дополнять текст презентации устными примечаниями.
- **Позаботьтесь о том, чтобы полностью понимать последовательность или логику** своего выступления. Это — единственный способ, при котором участники тоже поймут ваше выступление. Если презентация в формате PowerPoint, упомянутая в п. 1.2 Занятия 1, не соответствует удобной для вас логической последовательности, измените ее с тем, чтобы было удобно работать.
- **Очень четко сформулируйте свою ключевую идею** — и обеспечьте, чтобы все в вашей презентации было согласовано с этой идеей и поддерживало ее. Вы должны уметь сформулировать ключевую идею одной фразой или предложением.

Начало презентации

- В зависимости от темы начало презентации может быть смешным, вопросительным и даже провокационным. Можно также привести цитату или рассказать анекдот. Очень хорошим способом начать презентацию может быть упоминание предыдущего выступающего или куратора. Некоторые создают связь между местом проведения учебного мероприятия и его темой, что демонстрирует очень профессиональную подготовку с их страны.
- Часто наилучший метод — сначала дать обзор на высоком уровне, а затем углубиться в детали; после этого, слушая подробную информацию, участники могут ориентироваться на общую картину и понимать, на каком этапе вы находитесь. Это также помогает участникам сэкономить необходимую интеллектуальную силу на последующие этапы беседы, которые могут быть более важными.

Проведение презентации

- Инициатор общения — **прямой визуальный контакт**. Куратору не следует смотреть на расположенный за ним экран монитора и разговаривать с ним. Презентация должна быть направлена на последние ряды аудитории, особенно если это большое помещение. Визуальный контакт позволяет куратору установить, поглощены ли еще участники предметом презентации или же им нужен перерыв. Кроме того, такой контакт дает возможность увидеть, понимает ли группа содержание выступления. При этом, однако, важно избегать фиксации на отдельном слушателе — это может испугать его.
- При общении с аудиторией старайтесь не звучать **механически или как робот**. Будьте спонтанны и энергичны на протяжении всего выступления. Задействуйте аудиторию и сделайте ее центром внимания.
- **Говорите убежденно**. Единственный способ заставить аудиторию поверить в то, что вы говорите, — поверить в это самому.
- **НЕ ЧИТАЙТЕ дословно текст со слайдов**.
- **Делайте краткие заявления, сосредоточьтесь на сути и ориентируйтесь на цель**. Выражайте мысли сжато: каждое слово должно быть нужным. Предложения должны быть короткими. Используйте знакомые слова. Разъясняйте технические термины. Будьте точны.
- **Выступайте с юмором, приводите интересные факты или примеры**. Одни только учебные средства в вашей презентации не помогут вам сделать ее интересной. Старайтесь быть новатором и черпайте материал из собственного опыта, иллюстрируя различные компоненты своей презентации.
- Специально **делайте паузы в ключевые моменты** — это позволяет подчеркнуть важность конкретной мысли, которую вы высказываете.

- **Обеспечьте, чтобы у группы было представление о структурированном содержании презентации.** Если участники не могут определить четкую структуру, они легко теряют ориентацию и представление о предмете. Позаботьтесь о том, чтобы каждая фраза была логически связана со следующей.
- **Придерживайтесь плана презентации,** не поддавайтесь искушению отвлекаться — вы «съедите» все время и рискуете попасть в тупик, из которого нет выхода!
- **Ни при каких обстоятельствах не превышайте установленный лимит времени.** Если можете, будьте кратки. Лучше «недобрать» время, чем перерасходовать его. Опыт показывает, что на каждый используемый вами общий прозрачный диапозитив или слайд PowerPoint необходимо предусмотреть 2 минуты, а на диапозитив или слайд, которые вы хотите использовать для изложения конкретных деталей, — больше.

Окончание презентации

- Текст, которым подытоживается презентация, можно выучить наизусть. Он должен состоять из трех-пяти предложений, в которых обобщены ключевые идеи презентации. Это придаст вам уверенность при проведении презентации, и вы передадите слушателям ощущение ясности.

Вопросы

- Некоторые преподаватели считают, что выполнили свой долг, изложив материал слушателям. Это можно оспорить: если преподаватели не помогают слушателям учиться, то они по-настоящему не преподают.
- Дайте участникам реальную возможность задать вопросы. Поощряйте вопросы с помощью побуждающих фраз, а не риторических заявлений. Дайте участникам время сформулировать вопросы, прежде чем идти дальше. Посмотрите на участников, чтобы заметить всех, кто поднял руку.
- Вопросы в конце презентации могут помочь сэкономить время и обеспечить, чтобы участники дослушали ваше сообщение до конца, что может разрешить некоторые из их сомнений. Если же вы видите, что некоторые участники озадачены, то вопросы в этот момент становятся необходимыми для устранения возможных недоразумений, благодаря чему участники сосредоточатся на оставшейся части презентации.
- См. «Совет кураторам 4: как правильно отвечать на вопросы участников» в Занятии 3).



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов

- Регламент (ЕС) № 81/2009 Европейского Парламента и Совета от 14 января 2009 г., изменяющий Регламент (ЕС) № 562/2006 в отношении использования Визовой информационной системы (ВИС) по Шенгенскому кодексу о границах [↗](#)
- Сообщение Европейской Комиссии «Политический план в отношении убежища: комплексный подход к защите в ЕС», 17 июня 2008 г., COM (2008) 360 [↗](#)
- Сообщение Европейской Комиссии «Общая иммиграционная политика для Европы: принципы, действия и инструменты», 17 июня 2008 г., COM (2008) 359 [↗](#)
- Jeff Crisp, Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration, New Issues in Refugee Research, Research Paper No 155, April 2008 [↗](#)
- UNHCR's Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, Sept 2007 [↗](#)
- Регламент (ЕС) № 863/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года, устанавливающий механизм создания групп быстрого пограничного реагирования, изменяющий Регламент Совета (ЕС) № 2007/2004 в отношении этого механизма и регламентирующий задачи и полномочия откомандированных служащих [↗](#)
- Standing Committee Paper of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UNHCR's Activities in Relation to the Asylum-Migration Nexus, 4 June 2007 [↗](#)
- Сообщение Европейской Комиссии: Укрепление управления морской границей Европейского Союза, COM (2006) 733 final [↗](#)
- Сообщение Европейской Комиссии о политических приоритетах в борьбе с нелегальной иммиграцией граждан третьих стран, COM (2006) 402 [↗](#)
- Резолюция Совета Европы о правах человека нерегулярных мигрантов, CoE Res. 1509 (2006) (текст принят Ассамблеей 27 июня 2006 г. на 18-м заседании) [↗](#)
- Регламент (ЕС) № 562/2006, устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы (Шенгенский кодекс о границах), 15 марта 2006 г. [↗](#)
- Европейский Совет, Выводы председательствующего государства, Брюссель, 4-5 ноября 2004 г., Приложение 1 «Гаагская программа: укрепление свободы, безопасности и справедливости в Европейском Союзе» [↗](#)
- Регламент Совета (ЕС) № 2007/2004 от 26 октября 2004 г. о создании Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза [↗](#)
- Директива Совета 2004/81/ЕС от 29 апреля 2004 г. о виде на жительство, выдаваемом гражданам стран, не являющихся членами ЕС, которые стали жертвами торговли людьми или объектами действий, способствующих нелегальной иммиграции, и которые сотрудничают с компетентными органами [↗](#)
- Регламент Совета (ЕС) № 377/2004 от 19 февраля 2004 г. о создании Сети сотрудников по связям иммиграционных служб [↗](#)
- Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе [↗](#)
- Директива Совета 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 года о праве на воссоединение семьи [↗](#)
- Регламент Совета (ЕС) № 415/2003 от 27 февраля 2003 г. в отношении виз на границе, включая выдачу таких виз морякам в пути [↗](#)
- Директива 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г. об установлении определения для помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию [↗](#)
- Директива Совета 2001/51/ЕС от 28 июня 2001 г., дополняющая положения статьи 26 Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. (Директива об ответственности перевозчиков) [↗](#)
- Регламент Совета (ЕС) № 539/2001 от 15 марта 2001 г. о перечне третьих стран, граждане которых при пересечении внешних границ должны иметь визы, и стран, граждане которых освобождены от этого требования [↗](#)
- Конвенция от 19 июня 1990 г. о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. [↗](#)
- Стокгольмская программа — Лиссабонский договор, ст. 78 [↗](#)

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда



2

Правовая база

Пособие по Занятию 2



Цели



План занятия



2.1. Викторина: правовая база



2.2. Ответы на викторину



Совет кураторам 3: как задавать участникам вопросы, чтобы стимулировать обучение или заинтересованность



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

В отношении расширения знаний участники в ходе занятия:

- уяснят важность Конвенции 1951 г. для законодательства ЕС и поймут, как эти две нормативно-правовые базы соотносятся друг с другом;
- начнут знакомиться с определением термина «беженец» и его основными компонентами;
- уяснят принцип запрещения высылки в контексте как Конвенции 1951 г., так и инструментов международного и регионального беженского права и права в области прав человека.

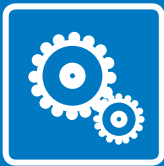
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- поймут сложность различия между понятиями «нерегулярные мигранты» и «беженцы»;
- ознакомятся с положением жертв торговли людьми как жертв преступления или как оставшихся в живых после преступления, а не как нерегулярных мигрантов (это особенно касается женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации), в соответствии с нормами международного уголовного права.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 1 ч. 30 мин.)
2.1. Викторина	<ul style="list-style-type: none">– проектор и большой экран для демонстрации презентаций в формате PowerPoint– раздаточные материалы для участников с копиями соответствующих международных документов– инструкции к викторине– перечень из пяти вопросов	90 мин.
2.2. Ответы на викторину		



2.1. Викторина: правовая база

а) Подготовка

1. В зависимости от размера группы куратору следует поставить в помещении четыре стола на пять-шесть человек каждый.
2. Рядом с каждым столом должен быть расположен флип-чарт с белой бумагой и одним маркером.
3. На каждый стол куратор должен положить копии следующих документов:
 - Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней; ☞
 - Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности; ☞
 - Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности; ☞
 - Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; ☞
 - Всеобщая декларация прав человека; ☞
 - Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; ☞
 - Хартия ЕС по основным правам. ☞

б) Методология

1. Участников следует разбить на четыре группы и рассадить за столами, заранее подготовленными куратором.
2. Куратор представляет и разъясняет инструкции к викторине, используя состоящую из двух слайдов презентацию в формате PowerPoint с [основными инструкциями](#), а также с вопросами [самой викторины](#).
3. После уточнения всех возможных неясных моментов куратор проецирует первый вопрос викторины на экран, и группам дается три минуты для обсуждения и записи своего ответа на соответствующем флип-чарте. На вопросы нельзя отвечать «да» или «нет», ответы должны быть обоснованы. Участники могут пользоваться документами, лежащими у них на столах. Причина **записывания** ответа на флип-чарте — обеспечить, чтобы у группы был согласован один-единственный ответ и она не меняла его по ходу пленарной дискуссии.
4. Как только одна группа закончит записывать ответ на флип-чарте, она должна будет привлечь внимание куратора, крикнув «СТОП!». В этот момент остальные группы должны прекратить запись.
5. Группа, которая первой закончила работу, представляет свой ответ. Если ответ правильный, группа получает 5 очков. Вопросы и ответы на них приведены ниже. **Оценка данных ответов, однако, в конечном счете является субъективным мнением куратора.** Часто на вопрос есть не один, а несколько вариантов ответа. Это делает данное упражнение более интересным для участников, поскольку они увидят, что их усилия по разъяснению или подробному изложению определенных моментов могут быть признаны и вознаграждены.
6. Перед тем, как перейти к следующему вопросу, куратор дает остальным группам возможность оспорить или усовершенствовать ответ, данный первой группой. Это можно сделать, например, путем отсылки к дополнительным правовым документам, которые подтверждают ответ, или путем ограничения ответа с помощью изложения конкретных обстоятельств, в которых он не будет применим, и т.д.
7. Если куратор полагает, что группе действительно удалось дать лучший ответ, то эта группа получает 10 очков. Если же группа, оспорившая первоначальный ответ, дает неправильный ответ, то она теряет пять очков!
8. Комментируя ответы групп, куратор должен стараться расширить их знания — давая конкретные примеры по данному вопросу или более глубоко разъясняя причины данного ответа. С этой целью в разделе «Ответы на викторину» содержится совокупность основных идей, которые должны быть освещены в ходе обсуждения данных ответов.



2.2. Ответы на викторину

Вопрос 1

Поскольку Европейский Союз принял собственное законодательство об убежище и иммиграции (в том числе Директиву о процедурах предоставления убежища), то государства-члены ЕС должны обеспечить, чтобы меры пограничного контроля соответствовали этим нормам. Они больше не связаны более общей Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев.

- **Верно ли это утверждение или нет? Обоснуйте свой ответ.**



Основные идеи по вопросу 1

Это утверждение не полностью верно: можно следовать разным подходам, однако все они приводят к одинаковому ответу, изложенному ниже.

Все государства-члены ЕС по отдельности ратифицировали Конвенцию 1951 г., поэтому они связаны ее нормами независимо от своего членства в Европейском Союзе, поскольку от международных юридических обязательств нельзя отступить посредством европейских или национальных законов — наоборот, последние необходимо адаптировать с целью приведения их в соответствие с международным правом.

Если страны ЕС не желают придерживаться какой-либо нормы Конвенции 1951 г., то этим государствам-членам ЕС нужно было бы сделать оговорку к Конвенции в момент ее ратификации (что некоторые и сделали). Они также могут отказываться от применения некоторых статей путем установления конкретных процедур специально с этой целью. Это можно делать, к примеру, при чрезвычайном положении в стране.

Вместе с тем, в Конвенции 1951 г. есть ряд статей, которые ни при каких обстоятельствах не могут подпадать под действие оговорок и не могут не соблюдаться, поскольку любой такой отказ от соблюдения противоречил бы цели и духу самой Конвенции. Это, в частности, принцип запрещения высылки и определение термина «беженец».

Нормативно-правовая база ЕС — это система норм и стандартов, принятых ЕС в целом. В Договоре о создании Европейского Сообщества четко оговорено обязательство в отношении обеспечения соответствия законодательства и мер Европейского Сообщества Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. Верховенство Конвенции признано также в выводах Европейского Союза и политических документах Европейского Сообщества, которые подтверждают, что нормативно-правовая база в сфере убежища основана на «полном и всеобъемлющем применении» Конвенции 1951 г. и других соответствующих соглашений.

Нормативно-правовая база ЕС в сфере убежища содержит документы, касающиеся разработки систем убежища в странах-кандидатах в члены Евросоюза. Страны-кандидаты должны присоединиться к этим документам без оговорок с тем, чтобы выполнить международные обязательства, которые должны соблюдать нынешние — и будущие — государства-члены ЕС.

Таким образом, Конвенция 1951 г. остается обязательным для исполнения документом для всех государств-членов ЕС, которые ее ратифицировали. Все правовые инструменты ЕС должны применяться в соответствии с обязательствами, установленными в Конвенции 1951 г.

Вопрос 2

«Лицо, пытающееся пересечь внешнюю границу ЕС по фальшивому паспорту, подает ходатайство о предоставлении убежища только в том пункте, в котором его остановил пограничный орган. Данному лицу отказывается во въезде, и на него могут быть наложены санкции за мошенническое использование личных документов, в соответствии с национальным законодательством».

- Верно ли это утверждение или нет?
- Какие международные правовые нормы уместны в этом контексте?



Основные идеи по вопросу 2

Этот вопрос связан с предыдущим. Данное утверждение неверно: лица, ищущие убежища, которые пытаются пересечь границу по фальшивым документам, должны получать доступ к процедуре предоставления убежища и не подвергаться санкциям за незаконный въезд.

Шенгенский кодекс о границах (ст. 13) устанавливает, что *гражданину третьей страны, который не соответствует всем условиям для въезда, изложенным в п. 1 ст. 5 и не относится к категориям лиц, упомянутых в п. 4 ст. 5, отказывается во въезде на территорию государств-членов ЕС. Это правило действует без ущерба для применения особых положений касательно права на убежище и на международную защиту либо выдачи долгосрочных виз.*

В соответствии со ст. 14 Всеобщей декларации прав человека право искать убежища и пользоваться этим убежищем считается одним из основных прав человека. При осуществлении этого права лица, ищущие убежища, часто вынуждены прибывать на границу или въезжать на территорию страны «нелегально».

Авторы Конвенции 1951 г. признали, что у беженцев могут быть обоснованные причины для использования фальсифицированных документов при поездке за границу с целью получения убежища. Исполнительный комитет УВКБ ООН, последовательно относясь к этому вопросу, заявил, что причины таких действий основаны, главным образом, на опасении преследований как таковых либо на угрозе для безопасности либо свободы этих лиц.

Ст. 31 Конвенции 1951 г. гласит: «Договаривающиеся Государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания».

Эта норма известна как **принцип ненаказания за незаконный въезд**. Данный принцип распространяется не только на лиц, признанных беженцами, но и на лиц, ищущих убежища и ожидающих принятия решения по их статусу. Это объясняется тем, что Конвенция предоставляет человеку ряд прав (в том числе и это), если он подпадает под юрисдикцию страны, причем еще до того, как его присутствие на территории этой страны обретет законный статус и до возможного дальнейшего признания его беженцем.

То, что лицо, ищущее убежища, решило подать ходатайство о предоставлении убежища только после установления властями факта использования им фальшивых документов на границе, не должно отрицательно влиять на возможность подачи им ходатайства о предоставлении убежища, равно как и на анализ ходатайства как такового.

В Пособии УВКБ ООН подчеркивается, что обстоятельства, вынуждающие лиц, ищущих убежища, бежать из своей страны, могут также вызывать их опасения в отношении обращения к лицам, занимающим государственные должности.

Перечень санкций, как представляется, включает преследование, штрафы и содержание под стражей. В некоторых случаях, однако, государства могут подвергнуть лицо, ищущее убежища, административному задержанию. УВКБ ООН выпустило общедоступное руководство, в котором уточняется, что именно следует считать недискриминационным и законным задержанием лиц, ищущих убежища.

[Вопросы задержания (содержания под стражей) лиц, ищущих убежища, будут более подробно рассматриваться в этих учебных материалах далее.]

Вопрос 3

- Какой элемент в следующем определении термина «беженец» отсутствует? Почему он важен?
- В каких юридических документах его можно найти?

Беженец — это...

«лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».



Основные идеи по вопросу 3

Отсутствующий элемент: «...или не желает пользоваться такой защитой». Вышеупомянутый текст извлечен из ст. 1 Конвенции 1951 г., и этот элемент в нем пропущен. В Директиве ЕС о квалификации данный элемент также присутствует в определении термина «беженец».

Слова «не желает» указывают на субъективный элемент опасений стать жертвой преследований. Для того, чтобы получить право на статус беженца, лицам, ищущим убежища, не нужно обязательно быть жертвой серьезных нарушений их прав или иных преследований.

На пограничных пунктах этот элемент может иметь важное значение, если лицо, ищущее убежища, просит о въезде на территорию конкретной страны, но не соответствует миграционным условиям въезда. Одним из способов, которым такое лицо может выразить свою просьбу об убежище, могут быть слова «Я не хочу возвращаться в свою страну, потому что боюсь, что мне могут причинить вред».

Органы власти страны происхождения могут, на первый взгляд, занимать очень доброжелательную позицию в отношении возвращения лиц, ищущих убежища, в эту страну. Вместе с тем, лицо, ищущее убежища, все равно может не желать вернуться в нее вследствие таких опасений, и в Конвенции 1951 г. эта возможность признана.

Вопрос 4

Лицо, признанное не нуждающимся в международной защите, — это лицо, которое после прохождения национальных процедур предоставления убежища признано не имеющим права на получение статуса беженца или вспомогательную защиту. Как любой иностранец в нерегулярной миграционной ситуации (т.е. не имеющий вида на жительство, ожидающий исполнения предписания о высылке и т.д.), лица, ищущие убежища, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены, должны быть возвращены в страну их происхождения.

- Верно ли это утверждение или нет? Обоснуйте свой ответ, пожалуйста.



Основные идеи по вопросу 4

Принцип запрещения высылки выражен в Конвенции 1951 г., но сфера его применения гораздо шире. Он установлен и в других всеобщих и региональных инструментах: Конвенции против пыток (КПП) и Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ).

КПП (ст. 3), например, прямо запрещает государствам высылать какое-либо лицо каким бы то ни было способом, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток.

ЕКПЧ (ст. 3) также предписывает запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Это препятствует высылке лиц, которые подвергаются реальному риску нанесения таких форм вреда.

Общий принцип убежища, основанный на гуманитарном праве и праве в области прав человека, появился и в государственной практике, защищая тех, кто спасается бегством от гражданской войны или всеобщего насилия. Некоторые регионы, такие как Африка и Америка, включили такие ситуации как основания для предоставления статуса беженца в международные договора (например, в Конвенцию ОАЕ 1969 г.) или в инструменты «мягкого права» (например, в Картахенскую декларацию 1984 г.). Некоторые государства назвали эти другие формы принципа запрещения высылки «дополнительными формами защиты» или «вспомогательной защитой».

В ЕС этот вопрос отражен в Директиве о квалификации, которая гласит, что «лицо, имеющее право на вспомогательную защиту» означает гражданина третьей страны или лицо без гражданства, который (которое) не подпадает под определение «беженец», но в отношении которого было доказано существование обоснованных опасений, что такое заинтересованное лицо при возвращении в страну своего происхождения (...) столкнется с реальным риском нанесения серьезного вреда (...), и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие такого риска».

[Это определение, вместе с определением термина «беженец», будет более подробно рассматриваться в этих учебных материалах далее.]

В заключение следует отметить, что лицо, которое прошло процедуру определения статуса беженца и не признано таковым, все равно может иметь право не быть возвращенным в страну своего происхождения, если возвращение станет причиной нанесения серьезного вреда (пытки, бесчеловечного, жестокого или унижающего достоинство обращения и т.д.).

Вопрос 5

Молодая женщина, работающая на ферме в Зимбабве, согласилась сесть на торговое судно, которое отвезет ее в Европу, где она согласилась работать в ночном клубе. Эту идею ей дал один старый друг. Он поддерживает связи с владельцами этого ночного клуба, находящегося в одной из европейских стран, и получил денежный аванс на улаживание необходимых формальностей для ее поездки, включая оформление проездных документов. Прибыв на место, женщина увидела, что ночной клуб оказался борделем, и ей приходится заниматься проституцией, чтобы оплатить расходы на поездку.

- Является ли женщина жертвой торговли людьми? Обоснуйте свой ответ, пожалуйста.



Основные идеи по вопросу 5

В принципе, исходя из немногочисленных известных фактов, эта женщина действительно могла быть жертвой торговли людьми. То, что с ней произошло, отвечает определению торговли людьми, данному в ст. 3 Палермского протокола: *она была завербована и перевезена в целях эксплуатации путем злоупотребления уязвимостью либо путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает эксплуатацию проституции других лиц.* Текст курсивом в целом соответствует выдержке из определения термина «торговля людьми», приведенного в Палермском протоколе о торговле людьми.

Тот факт, что женщина **согласилась** поехать в Европу, чтобы работать в ночном клубе, может вызвать дискуссию в отношении элемента согласия со стороны возможной жертвы торговли людьми; в этом контексте, однако, есть одно ключевое соображение:

- В Палермском протоколе установлено, что «**согласие** жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию, о которой говорится в подпункте (а) [где содержится приведенное выше определение торговли людьми] **не принимается во внимание**, если было использовано любое из средств воздействия, указанных в подпункте (а).
- Если мы посмотрим на информацию о Зимбабве как о стране происхождения, то увидим, что политическая ситуация в ней привела к полному развалу национальной экономики и изоляции от международной помощи; в частности, большинство населения страдает от страшного голода. Поэтому, вероятнее всего, вышеупомянутая женщина находилась в ситуации уязвимости, которая сделала ее легкой добычей для сетей торговли людьми.
- Еще один элемент — платеж, осуществленный «знакомому» женщины для того, чтобы он уговорил ее поехать, организовал ее перевозку и решил проблему с ее проездными документами. По отношению к определению термина «торговля людьми» это могло бы подпадать под следующий

элемент: «путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо».

Доскональное понимание должностными лицами систем въезда являющихся торговлей людьми привело бы к повышению показателя выявления жертв, а также к надлежащему обращению с ними после их выявления. Следовательно, это снизило бы риск удержания жертв в круговороте торговли. Осведомленность обо всех аспектах торговли людьми — способ избежать обращения с жертвами торговли как с нерегулярными мигрантами, их криминализации, нового преследования и принудительного возвращения без предоставления надлежащей помощи и защиты. Должностным лицам системы защиты также следует знать, что некоторые жертвы торговли людьми также нуждаются в международной защите, и обеспечить учет этой возможности в процедурах выявления с тем, чтобы вместе с оказанием необходимого ухода такие жертвы получали доступ к процедуре предоставления убежища.



Совет кураторам 3: как задавать участникам вопросы, чтобы стимулировать обучение или заинтересованность

Надлежащим образом задавать группе вопросы и получать ответы на них — очень важный навык преподавателей-кураторов, который часто воспринимается как нечто само собой разумеющееся. Вместе с тем, как и большинство других навыков, его можно развить, пользуясь определенными приемами и практикуясь. Вопросы, если их правильно формулировать и своевременно задавать, могут в значительной мере содействовать **непосредственному стимулированию обучения или личного участия**.

Это означает оказание участникам помощи в самостоятельном решении проблем. Поощрение поиска группой вариантов урегулирования очевидных споров может быть полезным для того, чтобы группа продемонстрировала сопричастность и приверженность основным принципам защиты. Основное правило состоит в том, чтобы кураторы сохраняли искреннюю уверенность в участниках как группе.

В настоящем пособии куратору постоянно предлагается задавать участникам вопросы после большинства упражнений, таких как обмен личным опытом, просмотр фильма, изучение документа, проведение ролевой игры и т.д. Чтобы максимально повысить эффективность обучения, вопросы должны иметь следующую направленность и задаваться в указанном ниже порядке:

- Вопросы, помогающие организовать факты, изложенные в рассказах, с тем, чтобы все участники имели одинаковое видение (т.е. одни и те же факты): *«Какие аспекты этой ситуации привлекли ваше внимание?»*
- Вопросы, инициирующие личные размышления участников с целью сравнения их ощущений с этими фактами: *«Какова была ваша инстинктивная реакция на ситуацию?»*
- Вопросы о влиянии упражнения, призванные сосредоточить внимание на том, каким образом вышеупомянутые факты и ощущения касаются работы участников: *«Каково значение этих упражнений для нашей ежедневной работы?»*
- Вопросы, которые могут открыть дорогу к определенному внутреннему обязательству путем указания конкретных действий, которые могли бы осуществить участники: *«Если бы мы сейчас пошли домой, то какую главную идею мы унесли бы с собой и хотели бы вспоминать в процессе ежедневной работы либо всякий раз, когда мы оказывались бы в схожей ситуации?»* *«Существуют ли правовые инструменты, из которых можно было бы почерпнуть определенные указания в таких случаях?»*

Поскольку такие вопросы предлагают участникам дать массу информации и группа может в определенной мере потерять концентрацию, важно, чтобы куратор относился к ответам с должным вниманием, помогая участникам в необходимых случаях вернуться к теме.

Куратору следует избегать вопросов, содержащих ответ, потому что они могут звучать покровительно или делать упражнение скучным. У всех участников будет базовый уровень знаний. Вопросы, требующие от участника применения знаний и поиска выхода из ситуации, наиболее эффективны.

Участникам необходимо уметь отвечать на существующем уровне подготовки. Куратору не следует задавать вопросы, если они не разъясняются. Если у участников нет теоретических знаний для того, чтобы ответить, им необходимо дать вспомогательные документы для подготовки ответов.



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов

- Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law, 3rd Edition*, Oxford University Press, 2006. (Печатное руководство, в Интернете отсутствует).
- ДИРЕКТИВА СОВЕТА 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, и сути предоставляемой защиты [известна как Директива о квалификации] [↗](#)
- УВКБ ООН, *Руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища*, февраль 1999 г. [↗](#)
- Заключение Исполкома № 58 (XL) — 1989 г.: *Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту.* [↗](#)
- Заключение Исполкома № 15 (XXX) — 1979 г.: *Беженцы, не имеющие страны убежища.* [↗](#)
- УВКБ ООН, *Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца*, сентябрь 1979 г. [↗](#)
- *Картахенская декларация о беженцах*, 1984 г. [↗](#)
- ОАЕ, *Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке*, 1969 г. [↗](#)

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда



3

Кто является беженцем?

Пособие по Занятию 3



Цели



План занятия



3.1. Презентация: Разъяснение определения термина «беженец»



Совет кураторам 4: как правильно отвечать на вопросы участников



3.2. Просмотр фильма «Быть беженцем»



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

В отношении приобретения знаний участники в ходе занятия:

- уяснят соответствующие определения термина «беженец»;
- разберутся в основных элементах определения статуса беженца;
- узнают, кто отвечает за принятие решения о том, является ли лицо беженцем и какую процедуру можно применить с этой целью.

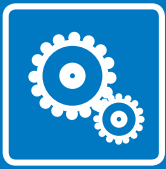
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- смогут проводить различие между потенциальным беженцем и более широкой категорией мигрантов.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 3 ч. 25 мин.)
3.1. Презентация «Определение термина «беженец»	<ul style="list-style-type: none">– презентация в формате PowerPoint «Разъяснение определения термина «беженец»– ключевые идеи для куратора– раздаточные материалы с ключевыми идеями	45 мин.
3.2. Фильм «Быть беженцем»	<ul style="list-style-type: none">– (будет предоставлен Отделом международной защиты штаб-квартиры УВКБ ООН)– ключевые идеи	45 мин. (в т.ч. вопросы и ответы)



3.1. Презентация: Разъяснение определения термина «беженец»

Презентация в формате PowerPoint размещена по [следующей ссылке](#).

Перед презентацией куратору следует раздать участникам [раздаточный материал](#) с ключевыми идеями презентации.

См. «Совет для кураторов 2: эффективное проведение презентаций» в занятии 1. При подготовке к проведению презентации кураторам следует еще раз пройти Занятие 1.2 этого пособия. Для данного конкретного занятия важно, чтобы кураторы привели как можно больше конкретных примеров, основываясь на собственном опыте и знании информации о странах происхождения. Это существенно поможет участникам запомнить основные моменты определения термина «беженец».



Ключевые идеи

1. Лицо является беженцем, когда оно отвечает критериям, содержащимся в определении, приведенном в Конвенции 1951 г. Лицо также может заслуживать предоставления международной защиты, если оно соответствует требованиям для получения «вспомогательной защиты».

- В «Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца» УВКБ ООН установлено, что «лицо является беженцем по смыслу Конвенции 1951 г., когда оно отвечает критериям, содержащимся в определении».
- УВКБ ООН также правомочно предоставлять международную защиту беженцам, которые подпадают под **расширенное определение термина «беженец»** по мандату УВКБ ООН, поскольку они находятся вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не могут или не желают вернуться в нее вследствие серьезных и касающихся всего населения угроз жизни, физической неприкосновенности или свободе в результате всеобщего насилия или событий, серьезно нарушающих общественный порядок.
- Чтобы можно было проверить, отвечает ли лицо критериям, содержащимся в определении, для получения статуса беженца, государства-стороны Конвенции 1951 г. разработали процедуры, известные как «процедуры определения статуса беженца» или «процедуры предоставления убежища». Процедура предоставления убежища предполагает проверку того, подпадает ли заявление лица об опасениях стать жертвой преследований под определение, приведенное в Конвенции 1951 г.
- Следовательно, лицо, ищущее убежища, — это лицо, которое говорит, что является беженцем, но по ходатайству которого еще не принято окончательное решение. В странах с индивидуализированными процедурами лицо, ищущее убежища, — это человек, по ходатайству которого еще не принято окончательное решение страной, в которой оно подано (или другим ответственным государством, например, по Регламенту «Дублин» ЕС). Не каждое лицо, ищущее убежища, будет в итоге признано беженцем, но большинство беженцев сначала являются лицами, ищущими убежища.
- В Конвенции 1951 г. не оговорены конкретные процедурные требования к процессу определения статуса беженца. Поэтому государства разработали разные процедуры и нормы.
- Существует ряд региональных определений, основанных на Конвенции 1951 г. В Европе законодательство предусматривает защиту для лиц, признанных не соответствующими критериям Конвенции 1951 г., но, тем не менее, нуждающихся в международной защите.
- Директива ЕС о квалификации устанавливает минимальные стандарты толкования Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и предусматривает «вспомогательную защиту» лиц, которые нуждаются в международной защите, но не подпадают в строгом смысле под определение термина «беженец», принятое в Конвенции 1951 г.:

«Лицо, имеющее право на вспомогательную защиту» означает гражданина третьей страны или лицо без гражданства, который (которое) не подпадает под определение «беженец», но в отношении которого было доказано существование обоснованных опасений, что такое заинтересованное лицо при возвращении в страну своего происхождения или, если это лицо без гражданства, то в страну своего

прежнего обычного местожительства, столкнется с реальным риском нанесения серьезного вреда, как определено в статье 15, к которому не применяются пункты 1, 2 ст. 17 и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие такого риска».

В этой директиве признан тот факт, что лица, спасающиеся бегством от всеобщих последствий насилия, связанного с вооруженными конфликтами, но не отвечающие критериям Конвенции 1951 г., все равно нуждаются в международной защите.

- В Директиве о процедурах предоставления убежища предусмотрены минимальные стандарты для определения статуса беженца. Лица, ищущие убежища, все равно проходят в каждом государстве-члене ЕС национальную процедуру. Правительства отвечают за объективность и эффективность применения Конвенции 1951 г. наряду с имплементацией законодательства ЕС.
- Если лицо признано беженцем, то оно будет пользоваться особым юридическим статусом. Это означает, что данное лицо имеет право на ряд важных прав и льгот, а также мер по помощи и защите, которые в совокупности и образуют то, что называют «международной защитой беженцев». У беженцев также есть определенные обязанности перед принимающим государством, прежде всего обязанность соблюдать законы этой страны.
- Законодательство и процедуры в сфере предоставления убежища ЕС и отдельных государств предусматривают, что за принятие решений по ходатайствам о предоставлении убежища отвечает определенный национальный орган. В этом контексте они **не** предусматривают никакой роли для должностных лиц систем въезда в отношении определения статуса беженца. Вместе с тем, достаточное понимание определения термина «беженец» позволит должностным лицам систем въезда быть более восприимчивыми к потребностям лиц, которые ищут убежища после пересечения границы. Это также позволит им более эффективно выявлять тех, кто не подает ходатайство о предоставлении убежища непосредственно. Это поможет вышеупомянутым должностным лицам выполнять свою ключевую функцию, т.е. направлять лиц, ищущих убежища, в компетентные национальные органы по вопросам убежища.

2. УВКБ ООН осуществляет мониторинг национальных процедур определения статуса беженца и критериев, применяемых для определения того, является ли лицо, ищущее убежища, беженцем

- В соответствии с п. 8 Устава 1950 г. и ст. 35 Конвенции 1951 г. УВКБ ООН отвечает за наблюдение за применением положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. в государствах, являющихся сторонами этих документов. УВКБ ООН осуществляет свою наблюдательную роль путем мониторинга как процедур, так и применяемых критериев, а также посредством реализации мер вмешательства от имени заявителей сообразно обстоятельствам в случае необходимости.
- В большинстве государств предусмотрено участие УВКБ ООН, как минимум в роли советника/консультанта. В некоторых странах УВКБ ООН фактически участвует в осуществлении национальной процедуры определения статуса беженца. В зависимости от обстоятельств это участие может принимать разные формы, например:
 - подготовка дела для рассмотрения национальным органом, выносящим решения о соответствии критериям (например, регистрация, предварительное собеседование, подготовка дела, представление дела национальному органу);
 - изложение мнения УВКБ ООН по ходатайству о предоставлении убежища или участие в качестве наблюдателя/советника при рассмотрении в первой инстанции;
 - изложение мнения УВКБ ООН по ходатайству о предоставлении убежища или участие в качестве наблюдателя/советника на этапе обжалования или пересмотра;
 - пересмотр решений о недопустимости или отказе в отношении заявителей, которых планируется подвергнуть принудительному возвращению.
- Кроме того, в некоторых странах, которые являются сторонами Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967 г., но в которых национальные процедуры предоставления убежища еще не созданы, УВКБ ООН проводит определение статуса беженца от имени государства (как, например, в Турции).

3. Согласно Конвенции 1951 г., для получения права на статус беженца лицо должно отвечать ряду критериев, перечисленных ниже:

- вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований;
- по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- находится вне страны своей гражданской принадлежности;
- не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений;

- не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Изложенные ниже пояснения приводятся в качестве основы, призванной помочь участникам понять характер статуса беженца и соответствующих процедур. При этом следует четко понимать, что задача должностных лиц систем въезда состоит НЕ в проведении оценок ходатайств о предоставлении убежища и НЕ в рассмотрении ходатайств по существу, А в направлении лиц, ищущих убежища, в компетентные органы по вопросам убежища.

Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований

- **Субъективный элемент: опасения**

Опасения, по определению, — это душевное состояние и, следовательно, субъективное условие, которое зависит от личных и семейных обстоятельств человека, его личного опыта и того, как он истолковывает свое положение. На практике любого выражения нежелания вернуться обычно достаточно для установления элемента «опасений» в определении термина «беженец».

Если заявитель не заявляет прямо, что он (она) боится, часто это можно заключить из объективных обстоятельств, например, если существует очевидный риск преследований после возвращения. В большинстве случаев одного только факта подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца достаточно для того, чтобы констатировать опасения в отношении возвращения.

- **Объективный элемент: вполне обоснованные**

То, являются ли опасения «вполне обоснованными», следует оценивать в контексте ситуации в стране происхождения заявителя и в свете его (ее) личных обстоятельств. Лицу, принимающему решение, необходимо также выработать детальное понимание ситуации, характеристик и опыта заявителя. Важное значение будет иметь и опыт членов семьи и (или) других лиц со сравнимыми характеристиками. Затем правдивость заявителя и его (ее) опасения следует оценить по объективной информации об условиях в стране происхождения. Достоверная информация о стране происхождения — неотъемлемый ресурс в этом отношении.

Лица, ищущие убежища, не обязаны доказывать свои опасения «при отсутствии обоснованного сомнения», равно как и то, что материализация вреда, в отношении которого имеются опасения, является «скорее вероятной, чем нет». Лицо, принимающее решение, должно считать опасения заявителя вполне обоснованными, если существует достаточная возможность того, что заявителю будет причинен вред в случае возвращения в страну происхождения или обычного местожительства.

- **Преследования**

Вполне обоснованные опасения заявителя должны касаться преследований. Понятие «преследования» в Конвенции 1951 г. не определено. Из ст. 33 Конвенции можно заключить, что преследования составляют угроза жизни или физической свободе, а также другие серьезные нарушения прав человека.

Определяя, составляют ли конкретные действия преследования, лица, принимающие решения, знают, что по международным документам в области прав человека государства ни в коем случае не могут законным путем ограничивать определенные основные права. Эти права называют «неотъемлемыми». Вот примеры таких базовых прав:

- право на жизнь;
- право не подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию;
- право не содержаться в рабстве или в подневольном состоянии;
- право на признание правосубъектности человека;
- право на свободу мысли, совести и религии.

Не всякое нарушение прав человека заявителя и не каждый случай дискриминации или домогательств достаточно серьезны для того, чтобы считаться преследованиями. Как правило, серьезные нарушения неотъемлемых прав составляют преследования. Серьезные нарушения других прав обычно тоже считаются преследованиями, особенно если в них присутствует систематический или повторяющийся элемент.

Критический уровень преследований явно достигается, если осуществление заявителем своих основных прав человека — например, права на доступ до основных средств к существованию — серьезно ограничивается. Более того, дискриминационные меры, которые по отдельности не составляли бы преследования, в совокупности могут сделать ситуацию для заявителя невыносимой. Такое положение дел считается преследованием «по совокупным признакам».

Признаки

- **Раса**

Понятие «раса» следует в широком смысле толковать как любую отличительную этническую характеристику, как реальную, как и воображаемую. Группы меньшинств с большей вероятностью подвергаются преследованиям, нежели большинство, но так бывает не всегда: например, в ЮАР времен апартеида расовое большинство угнеталось меньшинством. Мужчины и женщины, состоящие в «смешанных» браках, где у супругов разное этническое или расовое происхождение, могут сталкиваться с проблемами, которые в некоторых случаях могут составлять преследования. В таких случаях особенно важно понимать основополагающий социальный контекст.

Еще одна форма преследований, которая часто основывается на расовых признаках, — это отказ от гражданства и утрата прав в связи с таким отказом.

- **Вероисповедание**

Право исповедовать (или не исповедовать) веру является абсолютным и неотъемлемым, тогда как международное право в области прав человека допускает определенные ограничения права исповедовать свою религию. Примеры преследований по признаку вероисповедания включают:

- серьезные ограничения на осуществление права на свободу вероисповедания, например, запрещение участия в религиозной общине или религиозного учения;
- серьезную дискриминацию по причине отправления религиозных обрядов или принадлежности к определенной религиозной общине;
- принудительное обращение в религию либо принудительное соблюдение религиозных обрядов при условии, что такие меры имеют достаточно серьезные последствия для соответствующего лица.

- **Гражданство (национальность)**

Здесь основание для получения статуса беженца не только подразумевает гражданскую принадлежность к той или иной стране, но и охватывает группы людей, определенные по их реальной или воображаемой этнической, религиозной, культурной или языковой идентичности, независимо от того, формализовано ли это различие юридически.

- **Принадлежность к определенной социальной группе**

Этот признак, указанный в Конвенции, применяется, если заявитель принадлежит к группе лиц, которые обладают иной общей характеристикой, нежели риск стать жертвой преследований, или которые воспринимаются обществом как группа. Вышеупомянутой характеристикой часто бывает характеристика, которая является:

- врожденной — такой как пол, раса, каста, родственные связи, языковая характеристика или сексуальная ориентация;
- неизменной — например, потому что она касается истории жизни человека: бывший военный, бывший член профсоюза, бывший землевладелец;
- иным образом важной для индивидуальности, сознания или осуществления прав человека, причем не следует ожидать, что данное лицо изменит эту характеристику или откажется от нее. Данную группу следует каким-либо образом отличать от других групп: либо потому, что она рассматривает себя как иную, либо потому, что ее воспринимает как таковую преследующее лицо. Не имеет значения, знают ли члены группы друг друга и действуют ли они совместно; также не обязательно, чтобы это была небольшая группа — так, например, могут быть ситуации, в которых целесообразно признавать «женщин» в целом как конкретную социальную группу.

- **Политические убеждения**

Понятие «политические убеждения» как основание для признания лица в качестве беженца следует толковать в широком смысле, как охватывающее любое мнение, которое касается вопросов, в решении которых участвует государственный аппарат, правительство или общество. Это понятие выходит за рамки отождествления с конкретной политической партией или признанной идеологией и может включать, например, мнение о гендерных ролях.

Простой факт наличия политических убеждений, отличающихся от убеждений правительства, сам по себе не является основанием для ходатайства о предоставлении статуса беженца. Ключевой вопрос состоит в следующем: придерживается ли заявитель — или считается ли заявитель придерживающимся — убеждений, которые не допускаются властями или общественностью, а также есть ли у заявителя вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по этой причине?

Вне страны гражданской принадлежности/прежнего обычного местожительства

- Лицо может быть беженцем только в том случае, если оно находится вне страны своей гражданской принадлежности или — если это лицо без гражданства (т.е. не являющееся гражданином ни одной страны) — вне страны своего прежнего обычного местожительства. Это — фактографический вопрос, который следует решать на основании документов, заявлений и любой другой информации, поданной заявителем или полученной из других источников.
- Основания для признания беженцем могут возникать, когда заинтересованное лицо уже находится за пределами страны — в таких ситуациях лицо может стать беженцем, находясь в принимающей стране (беженцем «на месте»).

4. Гендер лица может серьезно влиять на причины того, почему оно может подвергаться преследованиям, и на форму преследований

- Традиционно Конвенцию 1951 г. толковали через призму мужского опыта. Это означало, что вред, причиненный в «личной сфере», например, насилие в семье, калечащие операции на женских половых органах или изнасилование, не обязательно признавался преследованиями или не считался связанным с основаниями, указанными в Конвенции.
- С середины 1980-х годов, однако, все более ширится признание возможного влияния гендера заявителя на его (ее) ходатайство о предоставлении статуса беженца. «Пол» определяется биологией (мужской или женский), тогда как «гендер» означает социально или культурно определенные индивидуальности, статус, роли и обязанности, присвоенные индивидуумам на основе их пола, и то, как эти характеристики формируют соотношение сил между мужчинами и женщинами. Гендер заявителя может влиять:
 - на **форму**, которую приобретают преследования (например, сексуальное насилие и изнасилование мужчин и женщин, принудительный брак, калечащие операции на женских половых органах, торговля людьми в целях принудительной проституции и сексуальной эксплуатации, выкуп за невесту, другие связанные с браком виды вреда и дискриминационные законы или практика), и (или)
 - на **причины**, по которым осуществляется преследование (например, гомосексуалист может подвергаться насилию или сильной дискриминации из-за своей сексуальной ориентации; женщина может подвергаться наказанию со стороны своей семьи или общины в результате несоблюдения правил поведения, предписанных ей на основании ее пола).
- Не все преследования, испытываемые женщинами, связаны с гендером, и во многих случаях женщины подвергаются преследованиям точно так же и по тем же причинам, что и мужчины. Преследования, обусловленные гендером, также затрагивают не только женщин: ходатайства по причине преследований, связанных с гендером, могут подавать как мужчины, так и женщины.
- В Директиве ЕС о квалификации признан важный аспект, а именно то, что действия по преследованию, могут иметь форму актов гендерно-направленного характера и «*актов физического и психического насилия, в том числе актов сексуального насилия*»⁴.

5. Есть определенные лица, которые отвечают первоначальным критериям для получения статуса беженца, но не заслуживают такой защиты и поэтому исключаются из числа тех, кому она предоставляется

- Условия, при которых это имеет место, определены в разделе F статьи 1 Конвенции 1951 г. Эти положения обычно называют «положениями об исключении».
- Главная цель п. F ст. 1 Конвенции 1951 г. состоит в том, чтобы лишить международной защиты тех, кто виновен в чудовищных деяниях и тяжких общеуголовных преступлениях, и обеспечить, чтобы такие лица не злоупотребляли институтом убежища с целью избежать юридической ответственности за свои действия.
- Как и все исключения из норм о соблюдении прав человека, положения об исключении Конвенции 1951 г. должны толковаться ограничительно и применяться ограничительно, с крайней осторожностью и дополнительными процессуальными гарантиями.
- Те, на кого распространяется положение об исключении Конвенции 1951 г., не имеют права на получение статуса беженца. Вместе с тем, такие лица продолжают пользоваться защитой по другим инструментам, в частности по международному и региональному праву в области прав человека.
- Таким образом, раздел F статьи 1 Конвенции 1951 г. предусматривает исключением тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

⁴ Директива ЕС о квалификации, ст. 9, п. 2, пп. (а) и (f).

а) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

- Преступления против мира: согласно Уставу Международного военного трибунала 1945 г. («Лондонскому уставу»), преступлением против мира являются «планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий». Учитывая характер такого преступления, оно может совершаться только лицами, занимающими высокие властные должности и представляющие государство или подобное ему образование, и только в контексте международного вооруженного конфликта.
- Военные преступления: военными преступлениями могут быть только деяния, совершенные во время вооруженного конфликта и связанные с этим конфликтом (это так называемое требование о «связи»). Военные преступления могут быть совершены как военными, так и гражданскими лицами либо против тех и других. К военным преступлениям относятся такие деяния, как преднамеренное убийство и пытки гражданских и военных лиц, неизбирательные нападения на гражданских лиц, преднамеренное лишение гражданского лица или военнопленного права на справедливое и надлежащее судопроизводство.
- Преступления против человечности представляют собой бесчеловечные деяния (такие, например, как геноцид, убийство, изнасилование и пытки), совершенные в ходе систематического или широкомасштабного нападения на гражданского население. Преступления против человечности могут иметь место как во время конфликта, так и в мирное время. Преступления против человечности могут совершаться любым лицом, если его действия отвечают вышеупомянутым критериям.

б) совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;

- Определяя, составляет ли то или иное действие «тяжкое преступление», необходимо судить о степени его тяжести по международным нормам. То, носит ли преступление «неполитический характер» в значении п. (b) раздела F статьи 1 или нет, будет зависеть от целого ряда факторов, в том числе, в частности, от мотива, контекста и методов, а также от соразмерности преступления его целям.
- с) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.
- Цели и принципы ООН изложены в статьях 1 и 2 Устава ООН. Это основание для исключения касается деяний, которые, учитывая их тяжесть и последствия, могут повлиять на международный мир, безопасность и мирные отношения между государствами, а также серьезных и непрерывных нарушений прав человека.
- В принципе, такие деяния могут совершать только лица, занимающие властные должности в государстве или подобном ему образовании.
- Если установлено, что заявитель причастен к совершению деяний, на которые распространяется действие раздела F статьи 1, то компетентные органы, принимающие решения по вопросам убежища, должны изучить вопрос о том, понесло ли данное лицо **личную ответственность** за вышеупомянутые деяния. Это будет иметь место, если имеется достоверная и надежная информация, на основе которой можно установить, что заявитель совершил преступление (преступления) лично или же участвовал в совершении преступлений другими лицами, например, путем планирования, отдачи приказов или подстрекания, либо посредством существенного вклада, который может иметь форму оказания помощи или содействия, либо путем участия в совместной преступной деятельности. Кроме того, при определенных обстоятельствах лица, занимающие властные должности в военной или гражданской иерархии, могут привлекаться к ответственности за преступления, совершенные их подчиненными.
- Если есть серьезные основания полагать, что заявитель несет личную ответственность за деяния, на которые распространяется действие раздела F статьи 1, то заключительный этап анализа исключения состоит в том, чтобы оценить, будет ли исключение соответствовать общему юридическому **принципу соразмерности**: лица, принимающие решение, должны сравнить тяжесть рассматриваемого преступления (преступлений) с возможными последствиями исключения заинтересованного лица, т.е. с обращением, с которым может столкнуться заявитель, если в отношении него (нее) будет применено положение об исключении.

Существование эффективных механизмов защиты по международным или региональным документам о правах человека — важный фактор в этом отношении. Если установлено, что тяжесть рассматриваемых преступлений перевешивает риски, возникающие в результате отказа в предоставлении статуса беженца, то заявителя можно исключить.

6. Необходимо обеспечить составление личных дел и передачу на рассмотрение с целью определения категории лиц, прибывающих на границу, и оказания им надлежащей поддержки

После того, как новоприбывшие зарегистрированы и им выданы временные документы, необходимо выполнить первоначальные действия с целью определить, кто они, почему они покинули свою страну и каков их предполагаемый пункт назначения. Такой механизм направления или передачи на рассмотрение не будет процедурой определения статуса беженца. Его роль состоит скорее в том, чтобы выяснить мотив выезда лица и обеспечить принятие наиболее адекватных мер в отношении его положения. Этот процесс можно назвать «составлением личных дел и передачей на рассмотрение». Его цель — постараться различить категории прибывших как можно скорее после их прибытия. Этот процесс включает предоставление информации новоприбывшим и сбор информации о них с помощью анкет и неформальных бесед. Простую процедуру «составления личных дел и передачи на рассмотрение» следует проводить в любой процедуре въезда, учитывающей необходимость обеспечения защиты, как правило, силами должностных лиц «первого контакта» системы въезда.

7. Информация о стране происхождения играет важную роль в определении того, является ли лицо беженцем

Информация о стране происхождения (ИСП) составляет главное — и часто единственное — фактическое доказательство для определения статуса беженца. Сбор соответствующей информации о стране происхождения играет центральную роль в обеспечении объективной оценки ходатайства о предоставлении убежища, а также в определении обоснованности опасений заявителя стать жертвой преследований; ключевое значение этой информации как способа обеспечения «объективного элемента» или фактического доказательства при определении статуса беженца широко признано всеми субъектами, действующими в этой области.

Почти никто из лиц, ищущих убежища, не обучен рассказывать свою историю с целью получения убежища. Лица, ищущие убежища, часто травмированы, и факты нарушений в их отношении могут не обнаружиться в их рассказах сразу или не быть столь очевидными.

Опасения стать жертвой преследований или риск нанесения серьезного вреда либо отсутствия защиты могут быть выражены метафорически или так, что их трудно будет распознать представителю другой культуры или лицу, привыкшему к юридической терминологии. Поэтому крайне важно, чтобы должностное лицо, отвечающее за принятие решения по ходатайству о предоставлении убежища, могло выявить в рассказе возможные нарушения прав человека и найти соответствующую информацию о стране происхождения.



Совет кураторам 4: как правильно отвечать на вопросы участников

1. Прямо отвечайте на вопросы о предоставлении информации, которая вряд ли есть у остальных участников, и на вопросы о мнении куратора

Кураторам следует поощрять у участников навыки мышления и решения проблем, для чего необходимо стараться стимулировать обучение с помощью других вопросов (см. «Совет кураторам 3: как задавать участникам вопросы, чтобы стимулировать обучение или заинтересованность» в Занятии 2). Если, однако, участники вряд ли самостоятельно найдут ответ, то прямой ответ на вопрос может быть более практичным и полезным для группы. В этом случае ответ должен быть кратким и точным.

2. Переадресовывайте вопросы, на которые участники, скорее всего, знают ответ

Если вы думаете, что кто-то, возможно, знает ответ, вы можете переадресовать вопрос группе, предложив дать ответ или комментарий либо проработать данный вопрос. Эта процедура не только стимулирует более активное участие класса, но и подразумевает, что коллеги — это один из ресурсов для обучения.

3. Отложите ответ, если у вас очень мало времени, особенно когда ответ сложный, если материал будет освещен на одном из следующих занятий или если ответ интересен только нескольким участникам

Участники скорее поймут и запомнят материал, если куратор будет отвечать на их вопросы тогда, когда они их задают. Вместе с тем, если материал освещается позже, то куратору следует привлечь внимание участников и дать ответ без дальнейших объяснений. Если же материал, приведенный в ответе, в курсе не охвачен, то куратор должен предложить ответить на вопрос после занятия или договориться обсудить этот вопрос позже. Это также покажет группе вашу готовность стараться отвечать на ее вопросы. Как правило, число вопросов, на которые куратору следует отвечать, должно быть больше числа вопросов, которые куратор откладывает, иначе участники могут задавать все меньше и меньше вопросов.

4. Осторожно препятствуйте неуместным вопросам

Обычно участники задают вопросы потому, что хотят что-то узнать, но иногда кто-нибудь задает вопрос, чтобы отвлечь группу, привлечь внимание или даже поставить куратора в трудное положение. Отношение к таким вопросам — дилемма для куратора. Если куратор будет воспринимать их так, как остальные вопросы, это может поощрить участника к дополнительным вопросам на эту же тему, а если куратор резко отвергнет вопрос участника, это может отбить охоту задавать какие-либо вопросы не только у этого участника, но и у всей группы. Реагируя на такую ситуацию, вероятно, лучше всего тактично указать на то, что именно в данном вопросе неуместно.

Нередко в группе встречается минимум один участник, который стоит на противоположных позициях, нежели куратор, или неприязненно относится к предмету занятий и который задает вопросы, служащие только для того, чтобы выразить несогласие этого участника, что часто мало интересует остальных членов группы. Поскольку такие вопросы обычно проистекают из эмоциональных, а не интеллектуальных побуждений, ответ только на познавательном уровне мало что дает. Вероятно, лучше всего встретиться с таким участником вне рамок занятия и объяснить, что происходит, с точки зрения куратора. Часто такого разговора оказывается достаточно для того, чтобы этот участник по крайней мере цензурировал вопросы, которые он задает в классе, хотя это может и не привести к решению проблемы, лежащей в основе данной ситуации.

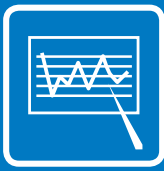
5. Если не знаете ответ — признайтесь в этом

Если куратор не знает ответ на вопрос участника, важно сказать об этом. Хотя одной из ролей куратора является роль «эксперта» и «источника информации», признание в том, что куратор не знает ответ на вопрос, вероятно, не подорвет доверие группы к нему. С другой стороны, если куратор обманет, а группа об этом узнает, то доверие к куратору серьезно пошатнется. Куратору следует взять на себя ответственность за поиск ответа на вопрос и, найдя его, позже проинформировать группу об этом и сообщить ответ.

6. Создайте благоприятную атмосферу и поощряйте стремление к учебе

Если желательно, чтобы на семинаре участникам предлагалось задавать вопросы, то желательно также, чтобы куратор создал атмосферу, в которой участники не боятся задавать вопросы из-за смущения и по другим причинам. Куратору следует избегать всего, что может смутить участника, задающего вопрос.

Вместо того, чтобы в ответ на вопрос или комментарий участника давать субъективную оценку, задайте наводящий вопрос. Куратор может помочь участнику найти правильный или приемлемый ответ; в этом случае куратор помогает участнику доказать правильность его мнения, а не демонстрирует его неправоту.



3.2. Просмотр фильма: «Быть беженцем»⁵

Группа просматривает фильм УВКБ ООН «Быть беженцем»⁵ (длительность — 22 мин.).

Фильм состоит из четырех историй, рассказанных детьми, которые по-своему, уникально выражают перенесенную боль и описывают события, свидетелями которых они стали. Благодаря этим рассказам слушатели могут начать понимать причины, которые заставляют беженцев покидать свои дома, и трудности, которые они переносят во время своей первого бегства.

После просмотра фильма куратору следует предложить участникам поразмышлять над ключевыми идеями, которые можно вынести из фильма. Метод постановки вопросов может соответствовать схеме, предложенной для Занятия 1 (см. 1.1 «Обмен опытом»), которая состоит в следующем:

- **Вопросы, помогающие упорядочить факты, изложенные в рассказах:** «Какие аспекты этой ситуации привлекли ваше внимание?»
- **Вопросы, инициирующие личные размышления:** «Какова была ваша инстинктивная реакция на ситуацию?», «Когда ситуация вас заинтриговала?», «Встречали ли вы когда-нибудь лицо, ищущее убежища, которое напомнило вам о какой-либо из этих историй?»
- **Вопросы о влиянии упражнения на весь семинар:** «Каково значение этих историй для нашего семинара?»
- **Вопросы, которые могут открыть дорогу к определенному внутреннему обязательству:** «Если мы сейчас начнем следующее занятие, то какие выводы из этих историй нам следовало бы пронести с собой как напоминание через весь семинар?»

В последующей дискуссии куратору **следует постараться, чтобы группа сформулировала приведенные ниже ключевые идеи**, направить дебаты в русло этих вопросов или самому изложить некоторые из этих идей, если группа не высказала их спонтанно.



Ключевые идеи

- Беженцами не становятся добровольно. В большинстве случаев эти люди вынуждены покидать страны своего происхождения из-за опасения за свою жизнь, свободу или физическую неприкосновенность.
- Основания для опасений или насилия, которому они подвергаются, могут иметь самые разные формы. При этом общей особенностью является то, что они вынуждены покидать дом внезапно, и у них мало возможностей для того, чтобы взять с собой пожитки. Они сорваны с насиженных мест, обездолены и должны начинать все практически заново.
- Не все беженцы прибывают в Европу; наоборот, в большинстве своем беженцы остаются в странах, граничащих со страной их происхождения. Большинство этих стран — развивающиеся. Массовое прибытие беженцев тяжким бременем ложится на их ограниченные ресурсы и инфраструктуру.
- Большинство беженцев хочет вернуться в страны происхождения — ведь там их земля, дома, семья и друзья.
- Жить беженцем нелегко даже детям. Уже в юном возрасте они страдают от стигматизации по причине своего положения. Беженцы живут с очень сильным чувством утраты. Им трудно жить в условиях, далеких от хороших. Они хотели бы, чтобы к ним относились с таким же уважением, как и тогда, когда они жили у себя в странах, ведя нормальную жизнь.

⁵ Фильм записан на DVD № 5 в сборнике документальных фильмов под названием «Viewing Protection» («Обозрение по вопросам защиты»), который можно получить в Отделе международной защиты Штаб-квартиры УВКБ ООН (Женева).



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов











- UNHCR, Interpreting in a refugee context, January 2009 [↗](#)
- ДИРЕКТИВА СОВЕТА ЕС 2005/85/ЕС от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца [↗](#)
- UNHCR, Self-Study Module 2 on Refugee Status Determination, Identifying who is a refugee, September 2005 [↗](#)
- УВКБ ООН, Предоставление международной защиты, в том числе в дополнительных формах, EC/55/SC/CRP.16, 2 июня 2005 г. [↗](#)
- ДИРЕКТИВА СОВЕТА 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, и сути предоставляемой защиты [↗](#)
- УВКБ ООН, Процедурные стандарты определения статуса беженца согласно мандату УВКБ ООН, ноябрь 2003 г. [↗](#)
- ДИРЕКТИВА СОВЕТА ЕС 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме таких лиц и несении последствий их приема [↗](#)
- УВКБ ООН, Замечание о международной защите, док. ООН A/АС.96/830, 7 сентября 1994 г. [↗](#)
- УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. о статусе беженцев), HCR/IP/4/Eng/REV.1. Переиздание, Женева, январь 1992 г., 1979 г. [↗](#)
- Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. [↗](#)
- Протокол о статусе беженцев, Нью-Йорк, 31 января 1967 г. [↗](#)
- Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 1950 г. [↗](#)



4

Выявление потребностей в защите при прибытии групп

Пособие по Занятию 4

-  Цели
-  План занятия
-  4.1. Упражнение с моделированием: прибытие групп на сухопутные границы
-  4.2. Заполнение ежедневных листов происшествий
-  4.3. Подведение итогов
-  4.4. Подведение итогов — часть I: чувства и эмоции, возникшие в процессе моделирования и после него
-  4.5. Подведение итогов — часть II: презентация о влиянии работы в среде пограничного контроля
-  4.6. Подведение итогов — часть III: о решениях и действиях в отношении прибывших
-  4.7. Подведение итогов — часть IV: презентация с кратким изложением ключевых идей в отношении защиты по итогам моделирования
-  Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



В отношении приобретения знаний участники в ходе занятия:

- поймут конкретные формулировки принципа запрещения высылки в контексте пограничного контроля;
- ознакомятся с основными обязанностями и обязательствами должностных лиц пограничных служб, которые осуществляют деятельность по контролю въезда, в отношении прав лиц, ищущих убежища, мигрантов и лиц с особыми потребностями. Это, в частности, потребности, касающиеся возраста, гендера, миграционной ситуации, опасности стать жертвой торговли людьми и т.д.
- ознакомятся с основными положениями Директивы ЕС о процедурах предоставления убежища и Директивы ЕС об условиях приема, которые влияют на положение лиц, ищущих убежища, и мигрантов в контексте управления границей.

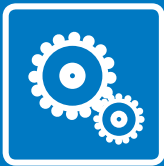
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- узнают о психологических последствиях работы в условиях трудностей, связанных с пограничным контролем и с постоянным контактом с жертвами травм, нуждающимися лицами и лицами, пострадавшими от нарушений прав человека в целом;
- разберутся в конкретных механизмах устранения некоторых из вышеупомянутых психологических последствий с целью обеспечения эффективного выполнения своих обязанностей, особенно в отношении защиты прав лиц, пересекающих границы;
- путем ознакомления с международными нормами по защите беженцев и правам человека научатся строить свою работу на принципах здравого смысла и личных суждений с целью усиления своей способности быстро принимать рациональные решения в отношении разных категорий лиц, пытающихся пересечь границы.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность: полный день
4.1. Моделирование	<ul style="list-style-type: none">– малярная лента– раздаточные материалы с инструкциями– карточки с информацией о делах– презентация в формате PowerPoint с сообщениями на случай чрезвычайной ситуации	1 ч.
4.2. Работа в группах	<ul style="list-style-type: none">– 4 ноутбука– электронные «Ежедневные листы происшествий»	1 ч.
4.3. Подведение итогов — часть I: дискуссия о чувствах и отношении		45 мин.
4.4. Подведение итогов — часть II: презентация «Влияние работы в среде пограничного контроля»	<ul style="list-style-type: none">– ключевые идеи– презентация в формате PowerPoint	45 мин.
4.5. Подведение итогов — часть III: обзор решений, принятых по конкретным случаям в процессе моделирования	<ul style="list-style-type: none">– таблица ключевых идей (только для кураторов)	2 ч.
4.6. Подведение итогов — часть IV: презентация ключевых идей в отношении защиты	<ul style="list-style-type: none">– ключевые идеи– презентация в формате PowerPoint	1 ч.
4.7. Выводы		



4.1. Упражнение с моделированием: прибытие групп на сухопутные границы

а) Подготовка к моделированию

Данное занятие — самое важное мероприятие всего семинара. Оно предполагает ознакомление участников с их собственными внутренними ощущениями и реакциями, как положительными, так и отрицательными. Это занятие также показывает — хоть и по вымышленному сценарию — в чем состоят главные проблемы, с которыми сталкиваются должностные лица пограничных служб при выполнении своих обязанностей; в каких сферах они более склонны принимать неверные решения; где им нужно усовершенствовать свои навыки общения или знание международных норм защиты и т.д.

В начале занятия кураторы организуют моделирование с целью имитации попытки нескольких мигрантов и лиц, ищущих убежища, пересечь внешнюю границу двух государств-членов ЕС.

Различные ситуации, складывающиеся в процессе моделирования, решения, принятые в результате, и полученный опыт будут постоянно освещаться в остальной части данного учебного материала. Поэтому кураторам необходимо удвоить усилия для обеспечения оптимальной подготовки моделирования как такового, а также разных этапов подведения итогов и ключевых идей, которые следует извлечь из полученного опыта.

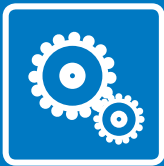
Инструкции для участников

1. Вы комплектуете кадрами пограничный пост. Есть две страны, а именно А и Б, каждая с двумя пограничными постами. Как должностное лицо пограничной службы, вы будете назначены на один из этих постов.
2. На границе сегодня — очень напряженный день, и вам необходимо надлежащим образом организовать работу на своем пограничном посту, поскольку нужно будет очень много сделать и принять много решений.
3. Вашим пограничным постом должно руководить старшее должностное лицо пограничной службы. У вас есть 5 минут на то, чтобы выбрать этого начальника и распределить остальные задания между остальными сотрудниками пограничной службы.
4. Вы будете «дежурить» 45 минут, т.е. встречать людей, прибывающих на границу, и принимать соответствующие решения, касающиеся пересечения границы, исходных условий приема и других необходимых действий.
5. После этого у вас и вашей группы будет **1 час** на подготовку ежедневного листа происшествий по каждому лицу, в отношении которого вам пришлось принять конкретные меры.
6. Бланк вышеупомянутого документа будет выдан вам в начале вашей работы на границе.
7. За 1 час вы можете принять важных посетителей, с которыми вам, возможно, необходимо будет побеседовать. Пожалуйста, обеспечьте, чтобы кто-нибудь мог их принять.
8. Вы можете связываться с должностными лицами пограничной службы, работающими на другом пограничном посту вашей страны или в соседней стране.

б) Роль кураторов в процессе моделирования

1. Каждый из кураторов, ведущих процесс моделирования, включая вышеупомянутых участников, предложивших свою помощь, будет играть определенную роль. Это будут роли людей с разными характеристиками, таких как:
 - мигранты без потребностей в защите;
 - мигранты с потребностями в защите;
 - жертвы торговли людьми;
 - лица, ищущие убежища.
2. Каждый куратор, играющий роль лица, ищущего убежища, или мигранта, попытается пересечь границу, давая при этом сигнал свистком. Функция свистка — усилить напряжение в комнате, а также предупредить пограничников о намерении пересечь границу.
3. Когда пограничник подойдет к границе, чтобы встретить лицо, ищущее убежища / мигранта, последний попытается пообщаться с ним. При этом, однако, только половина этих людей говорит на языке страны назначения. Остальные говорят на другом языке (и поэтому не могут заставить себя понять) либо не говорят вовсе. Они пользуются языком мимики и жестов.

4. У каждого из них также будет карточка с основной информацией по его или ее делу, которую они отдадут пограничник. После этого он или она подождет реакции должностных лиц пограничной службы. В распоряжении последних будут разные варианты решений (например, отказать в пересечении границы, доставить прибывших в транзитный центр, провести с ними собеседование и т.д.). Карточки можно найти по [следующей ссылке](#).
5. Кураторам необходимо обеспечить, чтобы каждая группа приняла на своем пограничном посту 15 человек, упомянутых выше; при этом не обязательно, чтобы они были приняты в одном и том же порядке. С этой целью, если присутствует три куратора, то каждый из них может передать каждой группе по пять одних и тех же дел и пять раз сыграть эти роли.
6. Настоятельно рекомендуется, чтобы кураторы добавили несколько дел, актуальных для данной группы участников, исходя из оценки учебных потребностей, проведенных до семинара. С этой целью кураторам следует заранее подготовить такие «презентационные карточки», как упомянуты в предыдущем параграфе. Для каждой группы должен быть один полный набор карточек.
7. На протяжении всего упражнения должностных лиц пограничной службы можно «бомбардировать» шумом и информацией, размещенной на стене. С этой целью кураторам следует воспроизводить запись громких звуков дорожного движения, криков людей и др. Кроме того, они могут запустить презентацию в формате PowerPoint, в которой каждую минуту будет демонстрироваться новый слайд с обновленной информацией о ситуации: например, ребенок новоприбывших сильно заболел, беременная женщина потеряла сознание и т.п.). Все это группа кураторов должна подготовить заранее в соответствии с конкретными характеристиками участников, их географическим расположением и т.д.



4.2. Заполнение ежедневных листов происшествий

После определенного периода высокой активности интенсивность перемещений через границу снизится, и кураторы сообщат пограничникам о том, что у них есть 1 час на заполнение ежедневных листов происшествий, которые будут отсылаться в столицу.

Шаблон листа происшествий приведен ниже. Кураторам необходимо обеспечить, чтобы участники получили бланки ежедневных листов происшествий по количеству человек, прибывающих на границу (минимум 15; если же кураторы подготовили дополнительные дела, как предложено выше, то участникам потребуется больше экземпляров).

Каждая группа рассаживается на своем пограничном посту. Члены группы заполняют по одному листу на человека, с которым у них было «происшествие» на границе, т.е. по каждому случаю, когда они были обязаны принять конкретные меры из-за особых характеристики соответствующего лица.

В пятом вопросе ежедневного листа происшествий от пограничников прямо требуется указать, как они узнали о происшествии. Это важно для последующего подведения итогов: таким образом для кураторов будет создана соответствующая обстановка для обсуждения способов выявления потребностей в защите, среди которых — наиболее распространенные признаки нужды, возможные жертвы торговли людьми, необходимость подачи ходатайства о предоставлении убежища и т.д. Шаблон листа происшествий выглядит так:

ЕЖЕДНЕВНЫЙ ЛИСТ ПРОИСШЕСТВИЙ

ПОГРАНИЧНЫЙ ПОСТ.....

КОД СОТРУДНИКА.....

ДАТА.....

1. Фамилия / имя (имена):.....

2. Дата рождения:.....

3. Гражданство:.....

4. Документы, удостоверяющие личность:.....

5. Происшествие (укажите сначала, как вы узнали о происшествии или как вас уведомили о нем).....

6. Принятые меры:.....

7. Предлагаемые последующие действия:.....

8. Дополнительные комментарии / другая информация.....

В процессе заполнения листов происшествий некоторые кураторы будут играть роль специалистов УВКБ ООН по защите, офицеров связи агентства ФРОНТЕКС и сотрудников национальных учреждений передачи на рассмотрение. Эти кураторы пару минут посидят рядом с участниками и при необходимости окажут им поддержку.

Кураторам нужно будет определить и сыграть роль соответствующих национальных учреждений передачи на рассмотрение, которая наиболее актуальна для данной конкретной группы участников и которую определяет должностное лицо пограничной службы. Этот выбор должен основываться на оценке учебных потребностей, проведенной перед семинаром.



4.3. Подведение итогов

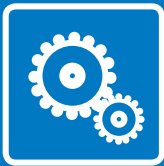
Подведение итогов после упражнения с моделированием — одно из самых важных мероприятий всего семинара. С одной стороны, оно предусматривает выражение очень сильных личных эмоций, которые возникают в повседневной работе по пограничному контролю, но еще не выразались словесно, и обмен ими; с другой стороны, оно предполагает признание отношения и реакций, которые могут затруднить доступ к международной защите и даже полностью воспрепятствовать ему.

Хорошо организованное и конструктивное подведение итогов содействует большей осведомленности о важности личного отношения в контексте пограничного контроля, а также лучшему пониманию международных стандартов и норм защиты в этом же контексте.

После первой части подведения итогов — о чувствах и эмоциях — куратор берет слово для краткой презентации о психологических последствиях работы с жертвами травм и в стрессовых условиях в контексте миграционного контроля. Такая презентация поможет участникам понять некоторые из своих реакций, возникших в процессе моделирования, правильно определить их и провести соответствующие ассоциации с повседневными рабочими проблемами участников. Кроме того, презентация поможет и куратору, и участникам найти «общее понимание», при котором проблемы признаются и интегрируются в конструктивный полезный опыт.

Подведение итогов построено по следующей структуре:

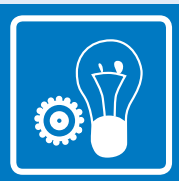
- I. Подведение итогов о чувствах и эмоциях, возникших в процессе моделирования и после него.
- II. Презентация о влиянии работы в сложной пограничной среде.
- III. Подведение итогов о принятых решениях и осуществленных мерах.
- IV. Заключительная презентация ключевых идей в отношении защиты.



4.4. Подведение итогов — часть I: чувства и эмоции, возникающие в процессе моделирования и после него

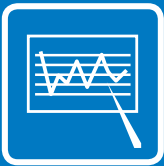
Сначала спросите у участников, игравших роль пограничников, а потом у тех, кто играл роль мигрантов / лиц, ищущих убежища: «Какие чувства вы испытывали на протяжении упражнения?»

- Возможные ответы пограничников: «Я по-настоящему нервничал из-за всей этой информации, которой нас засыпали», «Я не знал, что делать с этими людьми, которые не разговаривали».
- Возможные ответы мигрантов / лиц, ищущих убежища: «По-моему, пограничники вообще не обращали на меня внимания», «Я рассердился, когда понял, что они не прилагают никаких усилий для того, чтобы узнать мою историю», «Я боялся, что они отправят меня обратно».



Совет кураторам 5: подведение итогов — чувства и эмоции

- Некоторые участники — в частности, из-за стресса, полученного во время этого упражнения — могут демонстрировать довольно сильные эмоции, которые необходимо выразить и обобщить. Чтобы сделать это, куратору нужно провести данное занятие так, чтобы уверить участников в том, что любые чувства, которые они испытывали — как положительные, так и отрицательные — оправданы.
- Признание таких чувств и эмоций — важная часть учебного процесса, потому что это признание значительно способствует повышению уровня самосознания. **Это, в свою очередь, впоследствии укрепит навыки общения и поможет в процессе принятия решений.**
- Было бы полезно спросить участников, могут ли они ассоциировать какие-либо из этих чувств со своей повседневной работой. Если кто-нибудь кивнет в ответ, куратору следует спросить таких участников, могут ли они припомнить конкретное событие, при котором они чувствовали себя потрясенными, напряженными или просто бессильными перед сложившейся ситуацией.
- В таких групповых упражнениях важно достичь взаимопонимания между куратором и участниками, при котором все могут говорить на одном языке. В этом контексте куратору полезно привести примеры из личного опыта, когда у него или нее в работе, возможно, возникали схожие чувства или эмоции, пусть даже не связанные конкретно с пограничным контролем. Это может быть, например, напряженная ситуация в лагере для беженцев, массовый отток беженцев и т.д.



4.5. Подведение итогов — часть II: презентация о влиянии работы в среде пограничного контроля

1. Сложность работы в зонах пограничного контроля

Как и для любого человека, работающего в сложных условиях, включая людей, терпящих нужду, проблемы, окружающие работу должностных лиц европейских пограничных служб, могут влиять на их психологическое благополучие. Это, в свою очередь, может сказываться на эффективности и качестве их работы.

При исполнении своих обязанностей должностные лица пограничных служб могут испытывать самые разные эмоции — от жалости до безразличия к людям, с которыми они ежедневно работают, и неприятия этих людей. В конечном итоге это также будет влиять на их способность объективно и решительно реагировать на различные ситуации, возникающие на границе, и принимать соответствующие меры.

Обширные исследования по вопросам деятельности учреждений, занимающихся проблемами жертв травм и нарушений прав человека, а также в целом нуждающихся, показали, какое психологическое напряжение такая работа может создавать для сотрудников этих учреждений, особенно для работающих на местах и ежедневно или регулярно общающихся с нуждающимися⁶.

Сотрудники служб пограничного контроля, вероятно, не являются исключением. Они не только регулярно сталкиваются со страданиями и травмами людей, но и обязаны выполнять масштабную задачу по охране внешних границ ЕС от незаконного пересечения и криминальных угроз, в то же время защищая основные права всех участвующих в этом процессе и обеспечивая эффективный поток законного межгосударственного транзита.

Помимо такой большой ответственности должностные лица пограничных служб имеют дело с рядом ограничивающих факторов. Во-первых, хотя они отвечают за сдерживание нерегулярных миграционных перемещений в направлении Европы, доступны лишь ограниченные каналы регулярной миграции, такие как выдача временных разрешений. Таким образом, на сотрудников пограничных служб возложена масштабная задача по управлению одним из нескольких пунктов въезда в Европейский Союз, в том числе для лиц, нуждающихся в международной защите.

Во-вторых, поскольку их работа влечет за собой необходимость соблюдения основных прав человека лиц, пересекающих внешние границы, должностные лица европейских пограничных служб часто действуют на политическом «минном поле». С одной стороны, они обязаны соблюдать национальное и региональное законодательство, направленное на ограничение применения любых незаконных способов въезда в Европейский Союз или другое государство-член ЕС. С другой стороны, они связаны международными нормами в области прав человека, которые, однако, детально не выписаны в их процессуальных нормах и протоколах, невзирая на постоянную потребность в оперативных и дорогостоящих мерах реагирования, которая характеризует положение лиц, ищущих убежища, и мигрантов, прибывающих на внешние границы.

В-третьих — и как следствие вышеупомянутой сложности — часто бывает, что должностные лица пограничных служб оказываются под огнем критики со стороны политических партий, средств массовой информации, гуманитарных организаций и организаций, занимающихся проблемами беженцев и мигрантов.

В-четвертых — что наиболее важно — если учесть, что должностные лица пограничных служб и систем въезда обычно работают в рамках полицейских структур, то такие ограничения еще более жесткие, потому что полиция, как правило, действует по четким правилам, утвержденным протоколам и внутренним инструкциям. Пограничный контроль может быть сложной и запутанной рабочей средой, где, несмотря на все усилия в сфере управления миграцией, мигранты продолжают гибнуть в открытом море, некоторым удается проникнуть через внешние границы, а перехваченные или задержанные на пограничных пунктах жалуются на несправедливое и унижительное обращение. Следует особенно упомянуть «горячие точки», такие как южные границы ЕС, где сложности системы пограничного контроля препятствуют высокой требовательности к себе и могут привести к тому, что сотрудники пограничных служб будут «выглядеть непрофессионально» — не только для окружающего мира, но и в своей собственной рабочей среде.

Среди других усложняющих факторов — материально-технические проблемы, такие как непредсказуемость прибытия, сложные маршруты передвижения мигрантов, тайные сети незаконного ввоза лю-

⁶ Эта презентация в значительной мере построена на двух статьях о психологических последствиях работы с беженцами и в конфликтных ситуациях для сотрудников гуманитарных организаций. Куратор может предложить заинтересованным участникам эти статьи (они указаны в перечне справочной литературы для кураторов): Mark Walkup, Policy Dysfunction in Humanitarian Organizations: The Role of Coping Strategies, Institutions and Organizational Culture, *Journal of Refugee Studies*, 1997, Oxford University Press; Barbara Harrell-Bond, Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?, *Human Rights Quarterly* 24 (2002) 51-85, The John Hopkins University Press.

дей и торговли людьми, торговля наркотиками, трудности общения со всеми пересекающими границы людьми, представляющими мириады разных культур.

Таким образом, в задачу должностных лиц пограничных служб заложена внутренне противоречивая функция: они должны быть способны охранять границы и в то же время держать их открытыми для всех тех, кому нужно попасть на территорию страны, чтобы спасти свою жизнь или свободу.

2. Психологические последствия работы в таких сложных ситуациях и механизмы преодоления этих последствий

Люди, работающие в таких сложных условиях, будь то контекст пограничного контроля, помощи в чрезвычайных ситуациях или гуманитарной помощи, в большинстве случаев вырабатывают механизмы психологической защиты (как сознательной, так и неосознанной), позволяющие им справляться с ситуацией. Обширные исследования в этой области дают основания полагать, что такие защитные механизмы вырабатываются в **несколько этапов**:

Первый этап. Недавно принятые на работу должностные лица пограничной службы, как и многие новички, могут стремиться компенсировать колоссальную нагрузку, работая напряженнее, быстрее и лучше. Само по себе сильное чувство ответственности похвально — однако при огромной нагрузке оно иногда приводит к плачевным последствиям. Кроме того, пограничникам приходится находить компромиссы между вышеупомянутыми задачами по обеспечению национальной безопасности и необходимостью соблюдения международных норм по правам человека.

Второй этап. Как и любой человек в подобной ситуации, должностные лица пограничной службы могут осознать, что работа по 20 часов в день не решит проблемы. Характер и объем рабочей нагрузки редко уменьшаются благодаря чувству ответственности, добрым намерениям и усилиям. Кроме того, если такое перенапряжение затяжное, то первоначальная стрессовая ситуация может усугубиться, после чего может наступить «выгорание». Термин «выгорание», уже вошедший в клиническую практику, означает психическое, эмоциональное и умственное истощение.

Среди симптомов, связанных с выгоранием, — соматическое заболевание, острая напряженность, хроническая усталость, нарушения сна, депрессия, снижение приспособительных возможностей, негативизм, апатия, негибкость, цинизм, раздражительность и злость. Обострение ситуации может привести к так называемой «заместительной травме». Она проявляется в самоизоляции от друзей и семьи, крайней чувствительности к насилию и отчаянию. Способность человека взаимодействовать с другими людьми, его эмоциональные навыки и ощущения — все это страдает.

Помимо печальных личных последствий это психологическое состояние имеет отрицательные профессиональные последствия, поскольку справиться с характером и объемом работы путем только лишь повышения интенсивности, скорости и качества становится уже невозможно. В этих ситуациях у людей часто вырабатывается механизм защиты, приводящий к тому, что они дистанцируются от нуждающихся в их внимании клиентов. Стоя перед сложной и иногда противоречивой задачей — охраной международных границ и соблюдением норм в области прав человека, должностные лица пограничных служб могут искать более эффективные альтернативы и отстраняться физически и эмоционально от человеческого опыта, с которыми они сталкиваются. По сути дела, это — разумная реакция. Это — действенная приспособительная стратегия для профессиональных целей, позволяющая сотрудникам пограничных органов выполнять свои задачи относительно эффективно, не поддаваясь давлению, создаваемому сложностью ситуации и рассказами лиц, прибывающих на границу.

Вместе с тем, эмоциональная отстраненность может достигаться путем физического дистанцирования от мигрантов или пассажиров — как регулярных, так и нерегулярных — и сокращения времени, проводимого с ними. Такая отстраненность, напротив, ведет к уходу от решения проблем. Сокращая непосредственное общение во имя эффективности, можно утратить связь с человеческим аспектом работы, а также с достоинством, присущим всем людям. Эмоционально такое дистанцирование может привести к тому, что мы станем закрывать глаза на человеческую природу мигрантов и вырабатывать у себя безразличие к ним.

Такой подход может сопровождаться иронией и цинизмом, которые представляют собой распространенную стратегию поведения в трудных ситуациях, когда человек понимает: что бы он ни делал, этого все равно будет недостаточно, и чувствует себя виноватым в этом. Вместе с тем, чаще всего это значит, что у данного работника достигнут тревожный уровень истощения и стресса, и с этим необходимо срочно что-то делать.

Третий этап. Когда ирония и физическая отстраненность уже не функционируют как приспособительные механизмы, может происходить перенос причины ситуации с сотрудника или системы на «других», или мигрантов. Итогом такого психологического процесса перекладывания ответственности могут стать обвинения в адрес «политиков», «начальников» или, в более общем смысле, «других» за все

ошибки, присущие системе, в которой работает данный сотрудник. Хотя эти внешние ограничения действительно реальны, важно подумать о том, в какой степени некоторые действия, возможно, были недостаточно просчитаны или плохо выполнены, что привело к неудачам в политике. Кроме того, одна из неудачных, но распространенных реакций — обвинять самих «клиентов», в данном случае мигрантов или лиц, ищущих убежища, в их затруднительном положении, вместо того, чтобы устранять реальный источник проблем в системе. Было бы интересно поразмышлять о том, могла бы такая ситуация иметь место и в сфере пограничного контроля.

На четвертом, и последнем, этапе таких психологических процессов, когда перекалывание вины на других уже не удовлетворяет и не защищает чувство собственного «я» или когда скрывать недостатки больше не представляется возможным, у людей, работающих в таких сложных ситуациях, может развиваться ошибочная иллюзия успеха в отношении своей способности чувствовать собственное достоинство и удовлетворение от работы на фоне организационных и систематических ошибок. Они могут осознавать свое относительное бессилие в плане устранения недостатков системы; как следствие, они могут строить альтернативную реальность благожелательного отношения людей, организационных достижений и реагирования на потребности мигрантов.

На этом этапе задача всестороннего улучшения становится еще более трудной, потому что, по мнению участников этого процесса, *«Все работает просто прекрасно. Конечно, могут быть некоторые неудовлетворенные потребности, но положение беженцев и мигрантов лучше, чем мы думали, они в целом счастливые люди, соберутся с силами и помогут себе сами»*.

Кроме того, как отмечали многие, когда способность справляться с ситуацией не достаточна для удовлетворения колоссальных потребностей, неотложность последних часто волшебным образом становится менее острой. Потребности и ситуация не изменились, просто сотрудники адаптировали свое восприятие потребностей под ограниченную способность справляться с ситуацией.

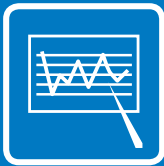
3. Что можно сделать для обеспечения здорового подхода и профессионального отношения?

Сфера применения этих приспособительных механизмов не ограничивается лицами, работающими на местах или в других сложных условиях. На более сложном и глубоком уровне они могут даже лежать в основе общей организационной культуры. В результате проблемы, присущие такой повседневной рабочей среде, и возникающие в ней недостатки остаются без внимания. Вместе с тем, изменения могут осуществляться только после признания необходимости устранения недостатков и повышения эффективности.

Что касается работы должностных лиц пограничных служб, то изначально важно, чтобы критики и сами представители этих органов признавали, что вышеупомянутые должностные лица подвергаются чрезвычайно сильному давлению. Это не освобождает их от ответственности за противоправные действия и не дает им права самоустраниться от активного решения дополнительной сложной задачи по улучшению работы. Наоборот, это возлагает на соответствующие учреждения и на самих сотрудников обязанность принимать все возможные меры для обеспечения здорового подхода к их работе. Для того, чтобы удовлетворять обширные потребности перемещающихся людей, пытающихся пересечь международную границу, ответственным лицам необходимо выполнять свои задачи со здоровым отношением к ним.

Обычно это требует принятия конкретных мер, которые (если они не предусмотрены в системе), должны осуществлять сотрудники, желающие сохранить уравновешенный и справедливый подход к работе. Среди таких мер можно отметить следующие:

- Нам всегда следует обеспечивать, чтобы наши действия осуществлялись не изолированно, а в рамках согласованной последовательности действий всех соответствующих субъектов, которые должны участвовать в этом процессе. Важно поддерживать тесные связи с национальными учреждениями передачи на рассмотрение, чтобы дополнять действия должностных лиц пограничных служб и обеспечивать поиск надлежащих решений для каждого конкретного случая. Такие учреждения могут быть государственными и негосударственными (это, например, органы, отвечающие за вопросы убежища, НПО, работающие с жертвами травм, национальные учреждения по защите детей без сопровождения и др.).
- Вместе с тем, важно продолжать ограничивать фокус нашего внимания на реальности, стоящей перед нами (т.е. на мигранте в определенной ситуации с конкретными потребностями), и решать эту проблему, не думая о других людях, находящихся в аналогичном положении, или о последствиях отдельных наших действий для «жизни» заинтересованного лица. Важно с максимальной глубиной общаться с лицами, которых мы обслуживаем, находить наилучшие способы оказания им содействия и помогать им соблюдать действующие законы и процедуры. Чем лучше мы будем понимать потребности тех, с кем мы имеем дело, тем эффективнее мы сможем отвечать на эти потребности.



4.6. Подведение итогов — часть III: о решениях и действиях в отношении прибывших

- Наконец, очень простые, но необходимые меры включают перевод из пограничных «горячих точек» в более спокойные места; оказание психологической поддержки в текущем режиме или хотя бы после особенно трудных командировок; участие в сетях равной поддержки; регулярное использование ежегодного отпуска, а не накапливание дней отпуска.

Куратор просит каждую группу зачитать свои ежедневные листы происшествий по трем случаям из упражнения по моделированию (из 15, которые были представлены группам в процессе моделирования). В приведенной ниже таблице изложены вышеупомянутые 15 практических примеров с той же информацией, которая была предоставлена участникам на карточках, переданных им разными лицами, ищущими убежища, или мигрантами.

В правой графе содержатся ключевые идеи, которые должны появиться в ходе этой части подведения итогов. В любом случае всеобъемлющей общей идеей должна быть необходимость того, чтобы должностными лицами пограничных служб и систем въезда было обеспечено соблюдение принципа запрещения высылки и предоставление лицам, нуждающимся в международной защите или гуманитарной помощи, доступа к ней.

При обсуждении каждого из этих дел важно поощрять участников **основываться на здравом смысле** в отношении пограничных процедур, которые должны внедряться во избежание высылки, а не делать акцент на правовых принципах и нормах. Это крайне важно по двум причинам:

- Во-первых, учитывая, что это, возможно, только второй день тренинга, участники будут еще не вполне знакомы с международными нормами по защите беженцев, а также по защитным механизмам миграционного контроля. Они не должны чувствовать чересчур сильное давление в плане знания аспектов, которые еще не рассматривались.
- Во-вторых, хотя ЕС разработал стандартные рабочие процедуры выявления и направления лиц, ищущих международной защиты, а именно Директиву об условиях приема, Директиву о процедурах предоставления убежища и Регламент «Дублин», коллективный консенсус в отношении их применения на границах еще не выработан. Поэтому важно, чтобы данное упражнение способствовало выработке у должностных лиц пограничных служб чувства ответственности за создание того, что можно было бы назвать «защитной средой» на границах, с использованием их собственной логики и инициативы.

По этой причине будет также важно посвятить несколько минут обсуждению в каждом случае вопроса о том, как сотрудникам пограничной службы удалось определить, что лицо может пожелать обратиться за международной защитой — например, было ли это результатом наблюдения? Или, может быть, такой вывод был сделан из конкретных заявлений прибывшего?

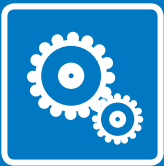
ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ПО ПРИНЯТЫМ РЕШЕНИЯМ И ОСУЩЕСТВЛЕННЫМ МЕРАМ: ЕЖЕДНЕВНЫЕ ОТЧЕТЫ О ПРОИСШЕСТВИЯХ

Доступная участникам информация о лицах, прибывших на границу	Ключевые идеи
<p>1 — Ванесса</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: Ж – Возраст: 20 лет – Страна гражданства: Колумбия – Документы: фальшивые – Другая информация: поздняя стадия беременности. <p>«Я — беженка», — заявила она. Прибыла с массой «официальных» документов, выданных колумбийскими властями и подтверждающими, что она подвергается преследованиям.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Первый приоритет — обеспечить Ванессе доступ к медицинской помощи и месту для отдыха. – Если она говорит, что является беженкой, то ей следует обеспечить доступ к процедуре предоставления убежища. Кроме того, она родом из одной из наибольших стран происхождения беженцев, для которой в некоторых государствах-членах ЕС наблюдаются высокие уровни признания беженцев. – То, что у нее, видимо, «фальшивые» документы, является нарушением закона. Директива ЕС о процедурах предоставления убежища предусматривает рассмотрение таких ходатайств по ускоренным процедурам. В любом случае, однако, должен быть предоставлен доступ к процедурам убежища. Кроме того, то, что у нее с собой большое число поддельных официальных документов, может быть признаком того, что она заплатила деньги группировке, занимающейся незаконным ввозом людей, чтобы ее вывезли из страны происхождения, и эти контрабандисты, возможно, сфабриковали ходатайство о предоставлении убежища, заверив ее, что таким образом ее пропустят на территорию страны. – Получив доступ к процедуре предоставления убежища, она сможет подробнее объяснить свою ситуацию. Часто бывает, что беженцам приходится покупать услуги контрабандистов, чтобы попасть в Европу. При этом контрабандисты часто снабжают их выдуманной историей о необходимости получения убежища, чтобы они могли получить доступ на территорию страны. При проведении собеседования может быть выяснена реальная история, которая покажет, что данное лицо ЯВЛЯЕТСЯ БЕЖЕНЦЕМ. – При возможности следует приложить усилия, чтобы в этих обстоятельствах собеседование проводила сотрудница-женщина, что позволит укрепить доверие и создать более благоприятную обстановку.
<p>2 — Абу</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 32 года – Страна гражданства: Афганистан – Документы: в порядке – Другая информация: документы у него в порядке, и есть обратный билет, на котором отмечено, что дата возвращения — через две недели. <p>«Я хочу говорить с господином хашширом» (имеет в виду УВКБ ООН, искажая английский термин HCR) «Мое положение дома невыносимо. Я в отчаянии. Я не могу находиться даже в Пакистане. Там тоже опасно, и работу найти там тоже невозможно».</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ему следует предоставить доступ на территорию страны, так как его личность установлена и все документы в порядке. – Тот факт, что Абу родом из Афганистана, уже вызывает вопрос о том, может ли он нуждаться в международной защите. Кроме того, странно, что человек, имеющий обратный билет со сроком действия две недели, говорит, что не может вернуться домой. – Его заявление о том, что он не может находиться и в Пакистане, потому что там тоже опасно, должно побудить соответствующее должностное лицо задать ему вопрос о том, опасно ли ему находиться и в Афганистане. – Не важно, что он не знает, что такое УВКБ ООН. Это лишь показывает, в его ситуации есть элемент убежища и ему следует обеспечить контакт с УВКБ ООН или с национальным органом, который помогает лицам, ищущим убежища. Это право предусмотрено рядом юридических документов, в частности Директивой ЕС о процедурах предоставления убежища (ст. 21) и Директивой ЕС об условиях приема (ст. 14.7). Обе директивы, которые начинают действовать, как только человек попросил убежища, обязывают государства-члены ЕС гарантировать доступ до УВКБ ООН, и наоборот. – Ему следует предоставить информацию о процедуре предоставления убежища, а также о его правах и обязанностях в этом отношении.
<p>3 — Жоао</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 17 лет – Страна гражданства: Ангола – Документы: отсутствуют – Другая информация: он выглядит старше 17 лет, но настаивает на этом возрасте. У него нет документов, и он говорит, что вернуться в Анголу не может. <p>«Я бегу от войны. Я не вернусь, чтобы меня убили за них». (Справка: гражданская война в Анголе кончилась около десяти лет назад.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – То, что он говорит, что ему 17 лет, а выглядит старше, не обязательно означает, что он лжет. У разных культур разные физические характеристики. Поскольку закон предусматривает для несовершеннолетних ряд дополнительных гарантий, то, во избежание непоправимого нарушения его прав, необходимо обеспечить ему презумпцию невиновности и передать его непосредственно национальным детским учреждениям, которые, возможно, захотят прибегнуть к тестам на определение возраста. – Для подтверждения возраста детей существует ряд процедур. Следует отметить, однако, что такие процедуры характеризуются значительными погрешностями. То, что война в Анголе кончилась много лет назад, не означает, что он не может бежать от войны. Ангола борется в поддержку правительственных сил в Демократической Республике Конго. Вполне может быть, что Жоао боится, чтобы его не забрали на войну. – Его не следует задерживать, поскольку в случае с детьми задержание (содержание под стражей), включая административное задержание, всегда должно быть крайней мерой. (Этот вопрос будет рассматриваться позже, в пособии по Занятию 7.) – Даже при том, что Жоао, как ребенку, всегда следует разрешать въезд в страну назначения, пока не будет найдено решение, у него есть право просить убежища независимо от его возраста или от факта получения им какой-либо поддержки. Он должен получить информацию о процедуре предоставления убежища. – В случае с детьми без сопровождения необходимо немедленно принять меры для установления местонахождения их семей в стране. Красный Крест оказывает международные услуги по поиску и передаче сообщений. Однако, поскольку Жоао 17 лет и он может опасаться преследований в стране происхождения, следует соблюдать особую осторожность при установлении контакта с любыми лицами, имеющими гражданство этой страны. – Наконец, после допуска Жоао на территорию государства ему следует выдать документы, показывающие, что он подал ходатайство о предоставлении убежища, и подтверждающие, что ему разрешено находиться на территории государства, пока его ходатайство рассматривается. Хотя это касается всех лиц, ищущих убежища, допущенных на территорию государства, то, что Жоао не достиг совершеннолетия и не имеет документов, делает выдачу ему таких документов еще более обязательной.

Доступная участникам информация о лицах, прибывших на границу	Ключевые идеи
<p>4 — Дэвид</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 14 лет – Страна гражданства: Сенегал – Документы: отсутствуют – Другая информация: «Я хочу работать» 	<ul style="list-style-type: none"> – Если Дэвиду 14 лет, это значит, что он несовершеннолетний. Как такового, его нельзя возвращать в страну происхождения до тех пор, пока не будут найдены его родители или законные опекуны и созданы надлежащие условия приема для его возвращения. – Его не следует задерживать, поскольку в случае с детьми задержание (содержание под стражей), включая административное задержание, всегда должно быть крайней мерой. (Этот вопрос будет рассматриваться позже, в пособии по Занятию 7.) – Следует немедленно связаться с национальным учреждением передачи на рассмотрение, отвечающим за детей, и передать Дэвида назначенному ему законному опекуну. – С момента его допуска на территорию государства необходимо обеспечить школьное обучение (Конвенция о правах ребенка; Директива ЕС о приеме, ст. 10).
<p>5 — Майя</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: Ж – Возраст: 30 лет – Страна гражданства: Таджикистан – Документы: фальшивые – Другая информация: она не хочет ни говорить, ни отвечать на вопросы. Она выглядит истощенной и бледной, а также очень встревоженной. У нее есть экземпляр контракта на работу в качестве владеющего двумя языками секретаря руководителя высшего звена в стране назначения. 	<p>Данное описание соответствует описанию жертвы торговли людьми. Майю следует немедленно направить к квалифицированным сотрудникам, которые могли бы, с помощью соответствующих приемов коммуникации, предусмотренных для таких случаев, провести углубленную оценку ее ситуации и дать необходимые рекомендации для принятия решения по данному случаю. Можно также принять безотлагательные меры по защите, в частности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – несмотря на то, что она едет одна, попытаться установить, не сопровождают ли ее контрабандисты или члены группировки по торговле людьми; – если она взята под стражу, обеспечить оказание ей надлежащего психологического и социального ухода силами специализированного персонала; – обеспечить, чтобы она вновь не попала в сети торговли людьми, что может произойти, если она будет возвращена без достаточных гарантий защиты или задержана/возвращена вместе с торговцами людьми и т.д.
<p>6 — Хассан с семьей</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 25 лет – Страна гражданства: Марокко – Документы: есть паспорт, но без визы – Другая информация: он прибыл с женой и двумя детьми. Хочет подать ходатайство о предоставлении убежища. 	<ul style="list-style-type: none"> – Хотя ситуация в стране происхождения, на первый взгляд, возможно, не вызывает особых опасений в плане защиты, решать, являются ли заявители беженцами или нет, — задача не должностных лиц системы въезда. Следует предоставить доступ к обычной процедуре предоставления убежища, особенно если данное лицо заявляет, что хочет подать соответствующее ходатайство. Иногда национальное законодательство предусматривает ускоренные процедуры для лиц, незаконно въехавших на территорию государств-членов ЕС. – Хассану и его семье следует предоставить доступ к процедуре предоставления убежища. – Должностным лицам системы въезда следует также попробовать поговорить с женой и детьми Хассана, чтобы выяснить их положение. – Задержания (содержания под стражей) семей всегда следует избегать, и прибегать к нему следует только в качестве крайней меры. Семьи должны быть едины. (Этот вопрос будет рассматриваться позже, в занятии по задержанию и возвращению.)
<p>7 — Ибрагим</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 22 года – Страна гражданства: Эритрея – Документы: отсутствуют – Другая информация: хочет подать ходатайство о предоставлении убежища. В отношении него вашим государством-членом ЕС всего лишь год назад выдан запрет на въезд из-за нарушения национальных законов. Срок действия этого запрета — три года. Он заявляет, что не может вернуться из-за войны. 	<ul style="list-style-type: none"> – Эта ситуация явно противоречива, потому что в отношении данного лица действует запрет на въезд, однако оно ходатайствует о предоставлении убежища. – Хотя запрет на въезд может быть результатом применения Директивы ЕС о возвращении или других национальных законов, любые запреты на въезд должны применяться без нарушения принципа запрещения высылки. Человека нельзя возвращать в страну, где ему могут угрожать преследования или где его жизнь или свобода может быть в опасности. – УВКБ ООН издало рекомендательное сообщение о возвращении в отношении эритрейских граждан: в частности, мужчин призывного возраста нельзя возвращать в Эритрею, потому что их могут насильно завербовать в армию, что эквивалентно преследованиям. – То, что УВКБ ООН издало рекомендательное сообщение о возвращении, в конечном счете может повлиять на правовой статус, который может быть предоставлен этому лицу после рассмотрения его ходатайства о предоставлении убежища. Этот вопрос не должен рассматриваться на границе. – То, что лицо, в отношении которого действует запрет на въезд, возвращается в страну и ищет защиты, можно воспринять как злоупотребление системой. Вместе с тем, его основное право на жизнь и свободу должно иметь приоритет над миграционными факторами. – Данное дело следует рассмотреть на предмет возможной отмены запрета на повторный въезд в соответствии с национальными процедурами.
<p>8 — Мустафа</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 35 лет – Страна гражданства: Ирак – Другая информация: имеются военные документы, подтверждающие, что он является солдатом бывшей Иракской республиканской гвардии. У него с собой клочок бумаги, на котором написано «УВКБ ООН, убежище». 	<ul style="list-style-type: none"> – Этот случай может считаться составляющим основания для возможного исключения. – Информация об Ираке может указывать на то, что такие лица, возможно, в прошлом были причастны к серьезным нарушениям прав человека. Международная защита направлена на не то, чтобы помогать людям избежать «преследований», а лишь на то, чтобы помогать людям, имеющим опасения стать жертвой «преследований». (Этот вопрос освещался в Занятии 3 при рассмотрении определения термина «беженец» и положений об исключении, приведенных в Конвенции 1951 г.) – Опять-таки, однако, поскольку Мустафа подал ходатайство о предоставлении убежища, то принятие решения о том, является ли он беженцем или же бежит от правосудия, не входит в компетенцию пограничных органов. – Несмотря на вышеизложенное, с учетом характера данного дела, возможно, необходимо будет рассмотреть вопрос о принятии мер безопасности с целью обеспечить, чтобы Мустафа не скрылся и т.п., например, ограничить его пребывание конкретным местом, конкретным местом, пока не будет принято решение по его ходатайству и миграционному статусу. – Такое решение, однако, должно приниматься с надлежащими правовыми гарантиями, такими как подтверждение со стороны судьи, доступность юридических консультаций и средства судебной защиты, позволяющие обжаловать такие решения.

Доступная участникам информация о лицах, прибывших на границу	Ключевые идеи
<p>9 — Поль</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 15 лет, но выглядит старше – Страна гражданства: Демократическая Республика Конго – Документы: отсутствуют – Другая информация: по его словам, он — бывший солдат конголезского сопротивления. Он боится мести со стороны повстанцев за дезертирство. 	<ul style="list-style-type: none"> – То, что, по его словам, ему 17 лет, но выглядит он намного старше, не обязательно означает, что он лжет. У разных культур разные физические характеристики. Поскольку закон предусматривает для несовершеннолетних ряд дополнительных гарантий, то, во избежание непоправимого нарушения его прав, необходимо обеспечить ему презумпцию невиновности и передать его непосредственно национальным детским учреждениям. – Для подтверждения возраста детей существует ряд процедур. Следует отметить, однако, что такие процедуры характеризуются значительными погрешностями. Будучи в прошлом, вероятно, «ребенком-солдатом» (хотя правильный термин — «ребенок, связанный с вооруженными формированиями»), Поль, возможно, участвовал в действиях, противоречащих нормам международного гуманитарного права и права в области прав человека, что, в принципе, могло бы исключить его из сферы международной защиты, предоставляемой по Конвенции 1951 г. Этот вопрос касается его юридической ответственности в возрасте совершения вышеупомянутых действий. (Данный аспект освещается в Занятии 3 при рассмотрении определения термина «беженец» по Конвенции 1951 г.) При этом, однако, принятие решения по этому вопросу опять-таки не относится к компетенции должностных лиц систем въезда. Напротив, крайне важно предоставить Полю доступ на территорию страны для обеспечения соответствующего представительства и правовой помощи при прохождении процедуры предоставления убежища. – Важно отметить, что характеристики Поля могут означать возможный перенесенный шок и другие серьезные психологические травмы.
<p>10 — Ирина</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: Ж – Возраст: 19 лет – Страна гражданства: Румыния – Документы: на первый взгляд в порядке – Другая информация: она выглядит моложе, чем указано в ее личных документах. Говорить она не хочет. Выглядит испуганной. 	<ul style="list-style-type: none"> – То, что документы Ирины в порядке, не освобождает должностных лиц системы въезда от обязанности дальнейшего рассмотрения вопроса о том, может ли она быть жертвой торговли людьми. Тот факт, что она выглядит испуганной и отказывается говорить, может быть признаком такой ситуации. – Ирину следует немедленно направить к квалифицированным сотрудникам, которые могли бы, с помощью соответствующих приемов коммуникации, предусмотренных для таких случаев, провести углубленную оценку ее ситуации и дать необходимые рекомендации для принятия решения по данному случаю.
<p>11 — Иннокентий</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 45 лет – Страна гражданства: Руанда – Документы: туристическая виза – Другая информация: выражение лица внушает опасение, он не говорит. 	<ul style="list-style-type: none"> – Этот случай включен в примеры для того, чтобы поднять вопрос о недопущении дискриминации или стигматизации по признаку расы, гражданства и т.д. Он призван подчеркнуть сложность задач должностного лица системы въезда, где функции пограничного контроля приходится согласовывать с обеспечением свободного передвижения добросовестных путешественников. – Иннокентий — мужчина из развивающейся страны, имеющий туристическую визу, не желающий разговаривать, происхождением из Руанды, страны, известной по зверствам во время геноцида 1994 года, когда были массово убиты свыше полумиллиона тулси. – Должностные лица системы въезда могут опасаться того, что, хотя Иннокентий может въехать в страну как турист, у него нет намерения вернуться в страну своего происхождения. – Все документы у него в порядке. Ему следует позволить въехать на территорию страны, исходя из принципа недискриминации и равенства перед законом. Пограничники не могут отказать лицу с документами во въезде только лишь из-за подозрения в том, что оно на самом деле не является туристом, и ожидания нарушения им иммиграционного законодательства.
<p>12 — Рашид</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: М – Возраст: 32 года – Страна гражданства: Афганистан – Документы: отсутствуют – Другая информация: молит о помощи. Выглядит слабым и испуганным. Заявляет, что за пределами Афганистана еще опаснее, чем в самом Афганистане. Тем не менее, говорит, что не может вернуться в Афганистан, опасаясь за свою жизнь. 	<ul style="list-style-type: none"> – Важно получить более подробную информацию о Рашиде. То, что он выглядит очень слабым и испуганным, вкупе с его заявлением о том, что «за пределами Афганистана еще опаснее, чем в самом Афганистане», может быть признаком травмы или того, что он стал жертвой злоупотреблений или плохого обращения. – Кроме того, его заявление о невозможности возвращения в Афганистан из-за опасений за свою жизнь обуславливает необходимость информирования его о возможности подачи ходатайства о предоставлении убежища и учет обязательств по невозвращению, таких как принцип запрещения высылки, установленный Конвенцией 1951 г. и ст. 3 Европейской конвенции о правах человека.
<p>13 — Захра</p> <ul style="list-style-type: none"> – Пол: Ж – Возраст: 45 лет – Страна гражданства: Сомали – Документы: отсутствуют – Другая информация: Захра говорит, что бежала от бедности и эксплуатации, царящих в южном районе Сомали. 	<ul style="list-style-type: none"> – Поскольку Захра родом из Сомали — опустошенной войной страны, население которой десятилетиями страдает от систематических нарушений прав человека — то ей следует предоставить доступ на территорию государства для более тщательного рассмотрения ее положения. – Кроме того, есть рекомендация УВКБ ООН о возвращении граждан Сомали, ищущих убежища, в которой заявлено, что всем прибывшим из центрального и южного районов Сомали следует предоставлять как минимум разрешение на пребывание на ограниченный срок, поскольку их возвращение в страну происхождения может подвергнуть их опасности нарушений прав человека. – Захра, очевидно, не знает, что у нее есть возможность подать ходатайство о предоставлении убежища. Должностные лица системы въезда должны проинформировать ее о существующих процедурах и имеющихся консультационных службах.
<p>14 — Имя неизвестно</p> <p>Новорожденный Регион Африки к югу от Сахары Имя и личность не установлены Больной ребенок матери, не имеющей документов: высокая температура и частая рвота</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Чрезвычайные соображения медицинского характера всегда должны иметь приоритет перед миграционными факторами. Ребенку следует немедленно обеспечить доступ к неотложной медицинской помощи. (Европейская конвенция о правах человека: право на жизнь.) – Ребенка не следует разлучать с родителями ни при каких обстоятельствах, даже если у родителей нет документов. (Европейская конвенция о правах человека: право на единство семьи.)

Доступная участникам информация о лицах, прибывших на границу	Ключевые идеи
<p>15 — Имя неизвестно</p> <p>Женщина на поздней стадии беременности</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Чрезвычайные соображения медицинского характера всегда должны иметь приоритет перед миграционными факторами. - Ей следует обеспечить доступ до надлежащей медицинской помощи, несмотря на отсутствие документов. В любом случае Директива ЕС об условиях приема гласит, что государства-члены ЕС должны обеспечить, чтобы заявителям при подаче ходатайств о предоставлении убежища были обеспечены применимые основные условия приема. - Ее следует направить в национальное учреждение, способное предоставить надлежащий уход.



4.7. Подведение итогов — часть IV: презентация с кратким изложением ключевых идей в отношении защиты по итогам моделирования

После подведения итогов по 15 практическим примерам куратор проводит презентацию с целью подытожить ключевые идеи, которые можно извлечь из вышеупомянутых примеров.

Ключевые идеи, которые следует осветить во время презентации, изложены ниже.

1. Доступ к процедурам предоставления убежища — главная гарантия защитных механизмов пограничного контроля

Принцип запрещения высылки, изложенный в ст. 33 Конвенции 1951 г., подразумевает право доступа на территорию страны и право пребывания на территории страны до тех пор, пока не будет принято решение по ходатайству о предоставлении статуса беженца.

Принцип запрещения высылки касается лиц, находящихся на территории государства, включая его территориальные воды, а также на границе, и всех беженцев, подпадающих под юрисдикцию государства убежища экстерриториально. Он действует независимо от того, признаны ли данные лица официально беженцами, и охватывает не только угрозу жизни и свободе вследствие расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, но и опасность подвергнуться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Для действенного применения принципа запрещения высылки решающую роль играет доступ к процедуре определения статуса беженца. Поэтому качество первоначального контакта между лицом, ищущим убежища, и должностным лицом государства очень важно.

Неверное решение в пункте доступа на территорию или отказ в передаче просьбы об убежище компетентному органу может иметь серьезные последствия для заявителя. Поэтому необходимо, чтобы те должностные лица, которые первыми устанавливают контакт с лицами, ищущими убежища, были полностью осведомлены о международных юридических требованиях.

2. Конкретная роль должностных лиц пограничной службы

Сотрудники полиции и пограничной службы ни в коем случае не должны опрашивать лиц, ищущих убежища, о сути их ходатайств. Это — роль других должностных лиц (их других министерств или органов власти, в зависимости от конкретной страны), на которых возложена задача принятия решений по существу ходатайств о предоставлении убежища. Среди других причин такого разделения обязанностей — необходимость обеспечить, чтобы у лица, ищущего убежища, была достаточная информация о его правах, прежде чем данное лицо пройдет собеседование по существу; необходимость обеспечить изучение специально подготовленными должностными лицами ходатайств о предоставлении убежища; необходимость обеспечить лицам, ищущим убежища, достаточно времени на отдых и восстановление после поездки, которая в большинстве случаев сопряжена с трудностями, а не проводить немедленно собеседование.

Что же касается должностных лиц пограничной службы, то им предписано выявлять лиц, которые могут захотеть подать ходатайство о предоставлении убежища, регистрировать ходатайства и направлять этих лиц в соответствующий орган, принимающий решения; они обязаны распознавать прибывающих на границу лиц, которые могут захотеть попросить убежища и (или) которым необходимо попросить убежища, и отвечать на их потребности с учетом необходимости обеспечения защиты и соблюдения прав.

Кроме того, обязанностью должностных лиц пограничной службы является выявление лиц с другими потребностями в защите и немедленное принятие мер в этом отношении. С этой целью необходимо, чтобы они налаживали связи с национальными учреждениями передачи на рассмотрение, знали круг своих обязанностей, а с ними рядом всегда находились коллеги.

(Кураторам следует провести с участниками «мозговую атаку» в отношении того, какие основные национальные учреждения передачи на рассмотрение — как государственные, так и негосударственные — действуют в их соответствующих регионах).

У должностных лиц пограничной службы очень мало времени на раздумья и принятие решений по каждому лицу, которое к ним обращается. Следовательно, они должны четко уяснить и усвоить основные принципы своей деятельности с тем, чтобы применять эти принципы постоянно в разных обстоятельствах.

Некоторые из этих принципов изложены ниже:

- Со всеми лицами, прибывающими на границу государства, следует обращаться с полным уважением человеческого достоинства, как предписано Всеобщей декларацией прав человека или Хартией Европейского Союза по основным правам.
- Как представители государства, должностные лица пограничной службы связаны обязательствами по международному праву, которые запрещают дискриминацию по какому бы то ни было признаку.
- Никакую информацию, включая имя и фамилию лица, ищущего убежища, и членов его семьи, нельзя передавать консульским работникам стран их происхождения без прямо выраженного, добровольного и обоснованного разрешения вышеупомянутых лиц. С информацией, предоставленной лицом, ищущим убежища, следует обращаться как с конфиденциальной, так как она считается собственностью этого лица. Нарушение принципа конфиденциальности может создать для лица, ищущего убежища, и его семьи серьезный риск преследований со стороны властей.

3. Обеспечение доступа к процедурам предоставления убежища

Независимо от того, поддельные ли у прибывшего документы, есть ли у него вообще документы, въехал ли он незаконно, у каждого человека есть право просить убежища и поэтому получить доступ к процедуре предоставления убежища. В некоторых странах, как предусмотрено Директивой ЕС о процедурах предоставления убежища, такие ходатайства рассматриваются по так называемой ускоренной процедуре. Тем не менее, даже в таких процедурах должны быть предусмотрены необходимые гарантии в отношении надлежащего отправления правосудия.

Должностные лица пограничной службы должны уделять особое внимание лицам без документов, прибывшим из стран, раздираемых войной. Таким лицам следует дать возможность выразить все потребности в защите, которые у них могут быть. Существует высокая вероятность того, что они имеют право на ту или иную форму защиты, даже если на первый взгляд они не подпадают под определение термина «беженец», приведенное в Конвенции 1951 г.

Для некоторых лиц, ставших жертвами торговли людьми, доступ к процедуре предоставления убежища будет наиболее уместным способом действий, если есть признаки того, что они не могут вернуться в страну или место своего происхождения из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований. В любом случае все жертвы торговли людьми должны быть надлежащим образом проинформированы об их праве искать убежища и пользоваться убежищем.

Лицам, ищущим убежища, должно быть позволено находиться в стране — исключительно с целью прохождения процедуры предоставления убежища — до тех пор, пока компетентный орган не вынесет решение по их ходатайствам. Кроме того, в случае, если компетентный орган отказал в разрешении на въезд, этот орган должен указать фактические и юридические причины того, почему ходатайство о предоставлении убежища расценено как необоснованное или неприемлемое.

Должностные лица пограничной службы должны незамедлительно, причем без исключения, информировать компетентный центральный орган обо всех просьбах о предоставлении убежища. Если национальные стандартные рабочие процедуры (СРП) в этом отношении отсутствуют, то должностные лица пограничной службы должны взять на себя инициативу и обсудить с соответствующими национальными коллегами вопрос разработки таких СРП на основе национальной правовой базы и международных норм.

4. Обеспечение доступа к информации

Лиц, ищущих убежища, следует незамедлительно информировать на границе, на понятном им языке, о процедуре, которую они должны пройти, об их правах и обязанностях во время этой процедуры и о возможных последствиях невыполнения этих обязанностей.

Предоставляя эту информацию лицам, ищущим убежища, нужно давать им достаточно времени для того, чтобы они могли осуществить свои права, и в любом случае для того, чтобы избежать бесповоротного ограничения их прав.

Всем лицам, ищущим защиты, следует предоставлять информацию об организациях или группах лиц, которые оказывают конкретную правовую помощь лицам, ищущим убежища, и мигрантам, а также об организациях, которые могут помочь им или проинформировать их о существующих условиях приема, включая

медицинскую помощь. Эти сведения включают информацию о том, как связаться с УВКБ ООН и национальными субъектами, работающими в сфере защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев и оказания им помощи.

Кроме того, должна быть доступна информация в отношении их положения и прав, включая механизмы защиты, другие имеющиеся услуги, порядок воссоединения семей и (или) репатриации. В идеале на пограничных постах должны быть брошюры с базовой информацией. Эти брошюры должны быть доступны для всех людей, проходящих через пограничный пункт.

5. Обеспечение доступа к услугам переводчиков и правовой помощи

Перевод

У лиц, ищущих убежища, должен быть переводчик на язык, который они понимают. Отсутствие общения из-за незнания языка или по причине культурных барьеров может привести к тому, что лица, ищущие убежища, не смогут объяснить обстоятельства своих дел и выразить свои пожелания в отношении поиска убежища.

Правовая помощь и представительство

Лицам, ищущим убежища, при необходимости должен быть предоставлен доступ к правовой помощи. **Правовую помощь и представительство** могут предоставлять объединения мигрантов или беженцев, ассоциации адвокатов, УВКБ ООН (в некоторых случаях) и другие организации.

Должностные лица пограничной службы должны обеспечить, чтобы при содержании лиц в закрытых объектах (центрах содержания под стражей и транзитных зонах) юридический консультант или советник, помогающий лицу, ищущему убежища, или представляющий его, имел доступ к этому лицу в целях его консультирования. Вышеупомянутые должностные лица могут ограничивать возможность посещения заявителей в закрытых объектах только в ситуациях, предусмотренных национальным законодательством. Законодательство может устанавливать ограничения только там, где они объективно необходимы для обеспечения безопасности, общественного порядка или административного управления данным объектом, либо с целью обеспечения эффективного рассмотрения ходатайства, при условии, что это существенно не ограничивает или не делает невозможным доступ юридического консультанта или иного советника.

Должностные лица пограничной службы должны предоставлять УВКБ ООН, как минимум:

- а) доступ к лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, включая находящихся под стражей и в транзитных зонах аэропортов или портов; и
- б) доступ к информации об отдельных ходатайствах о предоставлении убежища.

6. Обеспечение защиты лиц с особыми потребностями

Должностные лица пограничной службы должны внимательно относиться к потребностям лиц, пытающихся пересечь границу, в защите и другим их потребностям. Как первые, а иногда и единственные, представители государства, вступающие в контакт с этими лицами, пограничники обязаны обеспечить принятие надлежащих мер по защите прав последних, в том числе посредством направления их в соответствующие национальные учреждения.

Если конкретно, то они должны в ходе пограничного контроля незамедлительно рассматривать чрезвычайные обстоятельства, связанные с состоянием здоровья. Такие обстоятельства должны иметь приоритет над миграционными аспектами.

Во всех действиях в отношении детей, прибывших на границу (дети определяются как лица младше 18 лет), первоочередное внимание всегда должно уделяться наилучшему обеспечению интересов детей, исходя из прав детей, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка⁷. Несовершеннолетние без сопровождения и разлученные с семьей дети, прибывшие на границу, должны немедленно направляться в национальные детские учреждения. Детям, просящим защиты, ни в коем случае нельзя отказывать во въезде; кроме того, иммиграционные органы не должны проводить с ними подробное собеседование в пункте въезда. Должностные лица пограничной службы должны ограничить собеседование сбором базовой информации о личности ребенка. Если ребенка сопровождает взрослый, необходимо установить характер связи между ребенком и взрослым.

⁷ Из публикации «OSCE Training Guide for Anti-Trafficking Trainers».

Несовершеннолетних нельзя задерживать и содержать под стражей. Задержание и содержание под стражей несовершеннолетних (включая административное задержание) в любом случае должно использоваться только как крайняя мера. Кроме того, несовершеннолетних нельзя содержать вместе со взрослыми, не имеющими с ними родственных отношений, кроме случаев, когда это делается в рамках очевидных механизмов воспитания приемных детей с регулярным надзором и оценкой со стороны квалифицированных специалистов.

Лица, ставшие предметом торговли людьми, — это жертвы серьезных преступлений, и их нельзя содержать под стражей лишь потому, что у них нет, причем не по их вине, законных проездных документов. Им следует предоставить надлежащую психологическую, медицинскую и иную поддержку, необходимую в их положении.

Женщины, ищущие убежища, возможно, захотят поговорить с женщиной-сотрудницей пограничной или иммиграционной службы. Во всех возможных случаях эту просьбу необходимо удовлетворять.

По мере возможности следует сохранять единство семьи, а несовершеннолетних не следует разлучать с родителями.

В качестве одной из главных мер пограничникам следует налаживать контакты с **национальными учреждениями передачи на рассмотрение**, которые специализируются на удовлетворении конкретных потребностей лиц в таких обстоятельствах и уполномочены на это.

7. Обеспечение свободы передвижения лиц, ищущих убежища

Никого нельзя содержать под стражей лишь по той причине, что данное лицо ходатайствует о предоставлении убежища.

[Углубленное рассмотрение вопроса задержания (содержания под стражей) будет осуществляться в контексте процедур возвращения, Занятие 7.]

Задержание (содержание под стражей) лиц, ищущих убежища, должно осуществляться только в течение ограниченных периодов времени, необходимых для того, чтобы органы власти проверили личность лица, ищущего убежища, или существенные элементы ходатайства о предоставлении убежища. В любом случае органы власти должны искать все возможные альтернативы задержанию (содержанию под стражей). Это может быть установление обязанностей по явке, требующих от заявителя периодического прибытия в ближайший полицейский участок, по информированию о месте жительства и его возможных изменениях и т.д.

Как установлено в Директиве ЕС о процедурах предоставления убежища, если решение по ходатайству о предоставлении убежища не принято в течение четырех недель, то заявителю разрешается въезд на территорию государства-члена ЕС с целью рассмотрения его ходатайства в соответствии с другими положениями этой директивы.



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов









- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Рекомендации по формальному определению соблюдения интересов ребенка, 2007 г. [↗](#)
- УВКБ ООН, Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий, редакция за январь 2007 г. [↗](#)
- UNHCR, Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals, October 2006 [↗](#)
- УВКБ ООН, Положение беженцев в мире: перемещение людей в новом тысячелетии, 2006 г. [↗](#)
- UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Children Victims of Trafficking in Europe, 2006 [↗](#)
- Регламент Европейского Парламента и Совета о внесении изменений в Регламент (ЕС) № 562/2006, устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы (Шенгенский кодекс о границах), касательно реализации полномочий, предоставленных Комиссии, 15 марта 2006 г. [↗](#)
- Директива Совета ЕС 2005/85/ЕС от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца [↗](#)
- Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice, 3rd Edition, 2004 [↗](#)
- Директива Совета ЕС 2003/9/ЕС от 27 января 2002 г. об установлении минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища [↗](#)
- Mark Walkup, Policy Dysfunction in Humanitarian Organizations: The Role of Coping Strategies, Institutions and Organizational Culture, Journal of Refugee Studies, 1997, Oxford University Press. [↗](#)
- Barbara Harrell-Bond, Can Humanitarian Work with Refugees be Humane?, Human Rights Quarterly 24 (2002) 51-85, The John Hopkins University Press. [↗](#)
- ООН, Конвенция о правах ребенка, 1989 г. [↗](#)



5

Этика и общение на пограничных пунктах

Пособие по Занятию 5

-  Цели
-  План занятия
-  5.1. Упражнение «аквариум»
-  5.2. Партисипативная презентация: этика и общение с лицами, нуждающимися в защите, на пограничных пунктах
-  Ключевые идеи презентации
-  5.3. Отработка навыков общения в небольших группах
-  5.4. Упражнение «карточки на стене»: пленарное подведение итогов и мозговой штурм по ключевым идеям об этике и общении на пограничных пунктах
-  Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

В отношении расширения знаний участники в ходе занятия:

- вспомнят основную цель общения должностных лиц систем въезда с лицами, ищущими убежища, и мигрантами на пограничных пунктах в контексте обеспечения доступа к процедурам предоставления убежища и эффективного осуществления основных прав;
- закрепят знания об основных правовых гарантиях при общении с лицами, ищущими убежища, и мигрантами, включая перевод и, где необходимо, юридическое сопровождение;
- ознакомятся с основными методами и принципами общения с лицами, ищущими убежища, и мигрантами с разными биографическими данными, личными характеристиками и потребностями.

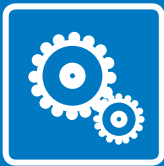
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- узнают, как следует общаться с лицами, ищущими убежища, и мигрантами с учетом их уязвимых и сильных сторон, причем так, чтобы избегать коммуникационных барьеров и повторного нанесения травм, а также обеспечить эффективную реакцию на их ситуацию;
- разовьют навыки личного общения в отношении формулирования деликатных и целенаправленных вопросов, а также способность выявлять лицо, ищущее защиты, посредством простой беседы с людьми, прибывшими на границу.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 3 ч. 30 мин.)
5.1. Упражнение «аквариум»: встреча возможных лиц, ищущих убежища, и предварительное собеседование	– практические примеры – ключевые идеи для куратора	1 ч.
5.2. Презентация «Этика и общение с лицами, нуждающимися в защите, на пограничных пунктах»	– проектор и большой экран для демонстрации презентаций в формате PowerPoint – ключевые идеи – презентация в формате PowerPoint	1 ч.
5.3. Отработка навыков общения в небольших группах	– ролевые листы	1 ч.
5.4. Карточки на стене: подведение итогов на основе приобретенного опыта	– карточки формата А5	30 мин.



5.1. Упражнение «аквариум»

Это упражнение состоит из ролевой игры, цель которой — ознакомить участников с характеристиками и методами проведения индивидуального собеседования на предмет выявления лиц, которые, возможно, захотят попросить международной защиты. Используемые практические примеры соответствуют историям некоторых лиц, пересекших границу в процессе упражнения по моделированию, выполненного в Занятии 4, поэтому они относительно знакомы участникам.

Основные этапы ролевой игры изложены ниже.

1. Трое участников образуют внутренний круг, а остальные, находящиеся во внешнем круге, слушают и наблюдают (отсюда и название упражнения — «аквариум»).
2. Один из участников (отныне мы будем называть его А) во внутреннем круге играет роль лица, ищущего убежища (по имени **Хадиджа**), которое стоит в аэропорту в очереди к стойке паспортного контроля для лиц, не являющихся гражданами ЕС.
3. Второй участник (В) во внутреннем круге играет роль сотрудника пограничной полиции, сидящего в кабине паспортного контроля аэропорта, который проверяет паспорта пассажиров, выходящих из самолета.
4. Третий участник (С) во внутреннем круге играет роль пограничника, командующего пограничным постом. Рядом с ним стоят два пустых стула.
5. А пытается объяснить В, что он (она) не хочет возвращаться в свою страну, потому что ему (ей) не нравится существующая там ситуация. А не ходатайствует непосредственно о получении статуса беженца, а выражает серьезную озабоченность в отношении возвращения.
6. В разговаривает с А и направляет его (ее) к С, который проводит с А углубленное собеседование. В может принимать в нем участие. Собеседование должно быть **сосредоточено не на биографических данных, а на следующих аспектах:**
 - 1) почему у А нет надлежащих документов;
 - 2) как А удалось прибыть в данную страну;
 - 3) хочет ли А просить международной защиты.
7. Остальные участники (сидящие во внешнем круге) слушают и наблюдают. **Если кто-нибудь из них хочет, он (она) может присоединиться к А и В, заняв третий пустой стул, и участвовать в обсуждении.** При этом за раз к дискуссии может присоединиться только один человек.



Совет кураторам 6: максимальное раскрытие учебного потенциала ролевой игры

1. Строить ролевую игру следует очень точно, не растягивая ее и четко направляя ход ее проведения.
2. Разъясняя участникам инструкции, предостерегайте находящихся в «аквариуме» от длительных монологов и напоминайте им о том, что нужно давать друг другу достаточно времени на то, чтобы высказаться.
3. Дайте участникам четкие и сжатые инструкции.
4. Сделайте участие добровольным.
5. Предложите участникам играть их роли как можно ближе к реальности. Упражнение такого типа иногда сопряжено с преувеличением и драматизацией, что вызывает взрывы смеха среди наблюдателей из внешнего круга — поэтому легко утратить нить игры. Действительно, чувство юмора — одна из главных составляющих учебного опыта. Вместе с тем, в равной степени важно, чтобы ролевая игра воспринималась как можно серьезнее, благодаря чему участники смогут пробовать реагировать на ежедневные задачи в безопасной и благоприятной среде.

Приведенные ниже два практических примера соответствуют реальным историям⁸, но имена изменены.

ХАДИДЖА ☞

Хадиджа родом из Сомали; она бежала от войны. Она хотела приехать прямо в Великобританию, потому что ее дети уже были там, и она не хотела подвергаться риску, связанному с незаконной поездкой через два континента. *«Мыслями я была здесь, потому что здесь были мои дети, и в другое место мне не нужно».* Когда ее дети уезжали из Сомали, осуществить такую поездку было намного дешевле и легче. *«В то время это было легко, совсем не так, как сегодня. Думаю, это стоило 100 долларов, а теперь — две-три тысячи долларов... везде все дорожает... Раньше они так хорошо не смотрели, а теперь, знаете, в каждой стране пограничники... теперь это труднее. Когда дети поехали сюда, я заплатила одному человеку, дала ему деньги, их вывезли из Сомали сюда безо всяких проблем».*

Она подала заявление для получения визы на въезд в Великобританию, находясь в Эфиопии, однако ее заявление постоянно отклоняли. *«В Эфиопии мне сказали, что я должна попросить своего ребенка... моего сына, он попросил, но ответ был отрицательный... Причин я не знаю, они отказывали трижды».*

Единственный вариант, который, по ее мнению, оставался — поехать в Судан; там она за ночь пересекла Сахару и очутилась в Ливии. *«Было очень трудно, но это Сахара, она очень большая, вы себе не представляете, какие там трудности, очень сухо... сколько людей умерло... за мою поездку в дороге не один человек умер, по дороге люди умирали прямо на полу, там лежали кости и все такое».*

Из Ливии она с еще 15 людьми наняла катер до Италии, а потом через всю Европу добралась до Нидерландов, откуда на катере смогла попасть в Великобританию. Британские власти вернули ее в Нидерланды, но она сделала еще одну попытку воссоединиться с семьей: для этого она села в грузовик, стоявший на небольшом переполненном судне. Из-за погоды рейс был отложен, и судно простояло в доке пять дней.

«Это было в субботу вечером, мне сказали, что на следующее утро к 8 часам я буду в Великобритании, но... поскольку было ветрено, мы не отплыли. Воскресенье, понедельник, вторник... все время в грузовике, без воды, без всего, а мы все время внутри, нам было страшно, а если выйти из грузовика, то обратно уже не попасть. В четверг вечером около 9 часов говорят, что около часу будем в Великобритании. Мне было по-настоящему плохо (...). Я вышла и говорю: нет, я больше не могу сидеть внутри».

Для того, чтобы попасть в Великобританию, Хадидже потребовалось два года и 2000 долларов.

РАШИД ☞

Рашид — тридцатидвухлетний афганец, прибывший в Грецию. Он бежал из Афганистана с женой и ребенком, спрятавшись в кузове автомобиля, и приехал в Пакистан. В Пакистане он не смог найти работу, чтобы обеспечить семью, и связался с неким человеком, который пообещал ему помочь. После приезда в Иран его прятали в подвале с другими людьми, ожидая, когда можно будет безопасно перейти через границу в Турцию. Однажды ночью в подвал ворвалась группа иранцев с оружием в руках и забрала у находившихся там людей все деньги и документы. Их предупредили, что если они посмеют пожаловаться, контрабандист их убьет.

Рашид доехал на грузовике из Стамбула до берега моря, где сел на катер, плывущий в Грецию. Катер был маленький, сильно перегруженный и в плохую погоду плыл с трудом. Пять суток Рашид плыл на этом катере, который волны швыряли из стороны в сторону, еще с 52 людьми. *«Катер был маленький, нас было 52 человека... все сильно плакали, были напуганы, а 17 человек находились в коме... было очень жарко, а питьевой воды мы найти не могли... волны были очень сильные».*

Когда Рашид попытался получить помощь от береговой охраны, контрабандисты стали угрожать ему ножом. *«Я подошел к рулевому и говорю: «Пожалуйста, поймите, я не говорю по-английски, поговорите с полицией», а он отключил телефон и сказал: «Ну да, и они меня посадят в тюрьму на двенадцать лет через два часа после того, как мы приплывем в Грецию»; и ради этого мы провели пять дней в море... много раз [греческие] полицейские звонили нам и спрашивали: «Где вы? Мы хотим вам помочь, но не можем вас найти», а мы ничего не видели, везде была вода, и поэтому они не смогли прийти и найти нас».* В конце концов Рашид добрался до Греции. *«Везде было очень опасно, а когда я жил в Афганистане и меня почти убили, это было лучше, чем эта поездка сюда. Я очень испугался, и везде было очень опасно. Но теперь я выжил и не могу вернуться, чтобы меня убили из пистолета. Я вынужден прятаться здесь».*

⁸ British Refugee Council, How UK Border Controls are Endangering the Lives of Refugees, December 2008.

Отзывы участникам

Вопрос о том, как давать участникам отзывы о ролевых играх, освещается ниже в «Совете кураторам 7». Иногда полезно разъяснить группе участников основные принципы, на которых основываются конструктивные отзывы, чтобы максимально усилить их способность содействовать учебному процессу группы в целом.

Сначала куратору следует подвести итоги с тремя участниками ролевой игры:

- Вопросы для интервьюеров: «Как все прошло?», «Как вы себя чувствовали?», «Что было трудно/легко?»
- Вопросы для лиц, ищущих убежища: «Что вы чувствовали во время беседы с интервьюерами?», «Смогли ли вы рассказать свою историю?»

После этого куратор должен попросить участников внешнего круга (которые наблюдали за ролевой игрой) поделиться своими впечатлениями: «Что прошло нормально и что было не так?», «Что именно вы сделали бы по-другому?».

Если есть вопросы, которые не возникли во время обсуждения с участниками, куратор должен поднять эти вопросы, опять-таки основываясь на изложенном ниже совете.



Совет кураторам 7: как давать отзывы о ролевых играх⁹

А. Давайте положительные отзывы перед развивающими комментариями

Большинство людей реагирует на похвалы, поощрение и признание. Фразы «отрицательный отзыв» следует по возможности избегать, используя вместо нее термин «развивающий отзыв». Предварите развивающий отзыв положительным заявлением, и он с большей вероятностью будет принят благоприятно. Пример: *«Я очень доволен тем, как вы начали работать, вы по-настоящему очень популярны среди коллег. Вместе с тем, я считаю, что вам нужно больше времени уделять обдумыванию своих ответов на вопросы».*

Б. Поощряйте

Если куратору что-то нравится в участнике или же он считает, что участник что-то сделал особенно хорошо, куратору следует признать это, дать положительный отзыв и поощрить участника к развитию его сильных сторон. Куратор должен всегда стараться закончить отзыв на положительной ноте.

В. Сосредоточьтесь на том, что можно изменить

Куратору следует направлять отзывы только на те вещи, в отношении которых данное лицо может что-либо сделать.

Г. Приведите подробности

Подробный отзыв дает больше возможностей для обучения. Пример: *«То, как вы построили этот вопрос, было полезно для участника, потому что дало ему возможность объяснить ситуацию».*

Д. Позвольте другому человеку принять или отклонить ваш отзыв

Куратор не может навязывать убеждения, мнения и позиции другим. В лучшем случае требования об изменении сначала наталкиваются на сопротивление, а в худшем — на непримиримость и чувство обиды. Умелый отзыв дает человеку информацию о нем, которую он может рассмотреть и из которой он может извлечь надлежащий урок. То, принимаются ли меры на основании отзыва куратора или нет, — дело того, кому этот отзыв адресован.

Е. Предложите альтернативные варианты

Превратите отрицательный отзыв в положительные предложения. Пример: *«Можно было бы сэкономить время, если бы вы сначала обобщили всю информацию, а не...».*

Ж. Возьмите на себя ответственность за отзывы

Избегайте утверждений «вы — ...», которые предполагают общепризнанные мнения о другом человеке. Начинайте фразу со слов «я думаю...» или «по моему мнению...». Важно указать на свою ответственность за изложенный отзыв.

⁹ Из публикации «OSCE Training Guide for Anti-Trafficking Trainers»

З. Знайте, что из-за вашего отзыва ситуация может измениться

Всегда есть вероятность того, что отрицательный отзыв рассердит или обидит его адресата, либо того, что в результате отношения между куратором и участником изменятся. Куратору необходимо подумать об этом, прежде чем давать отзыв.

И. Спросите, согласен ли человек с данным отзывом, или нет

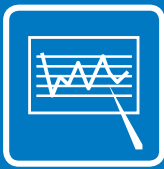
Куратору следует дать человеку возможность подумать и обсудить отзыв в его присутствии. Адресат вряд ли примет меры по отзыву, с которым он не согласен.

К. Спросите, говорили ли этому человеку нечто похожее раньше

Если говорили, то данный отзыв усилит необходимость изменений. Если не говорили, то, по крайней мере, станет ясно, что данный вопрос касается взаимоотношений только между куратором и участником.

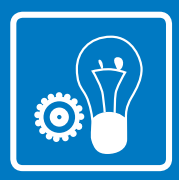
Л. Попросите адресата отзыва предложить альтернативные формы поведения и т.д.

Самый позитивный шаг к установлению четкой цели в отношении изменений — во-первых, дать другому лицу возможность признать необходимость изменений, а во-вторых — получить его собственный вывод о том, каким образом все можно было бы сделать по-другому.



5.2. Партиципативная презентация: этика и общение с лицами, нуждающимися в защите, на пограничных пунктах

Эту презентацию следует проводить не в форме «лекции», а скорее в форме, предполагающей общее участие. Ниже приведены некоторые указания по такому методу проведения презентации.



Совет кураторам 8: проведение партиципативной презентации

- При проведении партиципативной презентации участники делятся собственным опытом в отношении различных концепций, представленных куратором. Такие презентации способствуют большему пониманию их содержания участниками. Кроме того, партиципативная динамика обеспечивает дополнительную легитимность изученных понятий. Эти понятия подкрепляются собственным опытом участников и самой реальностью.
- Куратор должен спросить участников, могут ли они припомнить конкретную ситуацию, возникшую при исполнении ими служебных обязанностей, в которой данный конкретный аспект стал очень уместным. Ему следует предложить участникам поразмышлять над уроками — как положительными, так и отрицательными — которые можно было бы извлечь из таких ситуаций. Эти уроки должны быть интегрированы куратором непосредственно в саму презентацию.

При проведении презентаций такого типа важно следить за временем. Выступления участников могут приводить к интересным и конструктивным дебатам, поэтому куратор может выделять больше времени на обсуждение определенных вопросов или же возвращаться к теме презентации. При этом куратору необходимо стараться выделять дополнительное время на дискуссии так, чтобы он мог освещать и основные вопросы, выбранные для развития навыков общения участников. С этой целью ассистент куратора в процессе взаимодействия с участниками может незаметно помогать с хронометражем.

Эта презентация будет основана на контрольном перечне для должностных лиц систем въезда, которые общаются с лицами, ищущими убежища. Куратор должен объяснить, что презентация связана с утренним упражнением по моделированию, а также с недавним упражнением «аквариум».



Ключевые идеи презентации

Куратор должен спроецировать на стену следующий слайд:

Контрольный перечень для должностных лиц систем въезда: общение с лицами, ищущими убежища

1. Напоминание о цели общения на границе
2. Доступ к переводчикам
3. Доступ к юристу-консультанту
4. Конфиденциальность
5. Самосознание в отношении препятствий для общения
6. Активное слушание
7. Уважительное и профессиональное отношение
8. Соответствующий язык жестов
9. Чувствительность к таким факторам, как гендер, возраст и многообразие, которые могут влиять на общение
10. Психологические и эмоциональные потребности лиц, ищущих убежища, и мигрантов
11. Правильное формулирование вопросов

Внимание! Для того, чтобы сделать презентацию актуальной для участников, куратору следует раскрывать только те пункты приведенного выше контрольного перечня, по которым участникам необходимо достичь особого прогресса. Предпочтение, отдаваемое одному пункту над другим, должно основываться на впечатлениях куратора о сильных и слабых сторонах участников в общении, исходя из результатов, показанных ими во время упражнения по моделированию и упражнения «аквариум».

1. Напоминание о цели общения на границе

- Взаимодействие с лицами, ищущими убежища, на границе направлено на то, чтобы помочь должностным лицам системы въезда реагировать на нужды лиц, которые, возможно, захотят попросить убежища, учитывая при этом необходимость обеспечения защиты и соблюдения прав человека. Поэтому общение с прибывшими — это не допрос и не суд. Это — возможность обсудить и понять положение данного лица, собрав необходимую информацию для принятия решения:
 - о необходимой медицинской помощи и уходе;
 - об информировании компетентных органов для обеспечения доступа к процедуре предоставления убежища;
 - о въезде на территорию государства.
- Некоторые не просят убежища активно, потому что не знают, что это возможно, или не осмеливаются это сделать из-за особых обстоятельств (это, например, жертвы торговли людьми, жертвы пыток и т.п.). Чтобы гарантировать соблюдение принципа запрещения высылки, должностные лица пограничной службы должны приложить все усилия для выявления лиц, которые, возможно, захотят просить международной защиты, и обеспечения доступа к процедурам предоставления убежища.
- Должностным лицам системы въезда также необходимо будет предоставлять информацию прибывшим. Они должны ожидать, что у человека, который, возможно, захочет попросить международной защиты, могут быть базовые вопросы о процессе подачи ходатайства о предоставлении убежища, поэтому им следует прилагать все усилия, чтобы уяснить основы этого процесса для последующего его разъяснения лицам, ищущим убежища, в случае необходимости.
- Должностным лицам системы въезда не следует отвлекаться на разговоры с посторонними или на другие события, происходящие в этом же помещении. Они должны сконцентрироваться на том, что они должны говорить, и на внимательном выслушивании того, что лицо, ищущее убежища, собирается сообщить.

2. Обеспечение доступа к переводчикам

- Любое общение должно происходить на языке, который лицо, ищущее убежища, может понять и на котором оно может выразиться без трудностей. Должностное лицо системы въезда в случае необходимости обязано обеспечить услуги переводчика.

- Перед тем, как начать общаться с лицом, ищущим убежища, должностное лицо системы въезда должно убедиться:
 - что вышеупомянутое лицо, ищущее убежища, и переводчик понимают друг друга. Попросите их поговорить немного. Если уровень перевода неудовлетворительный, собеседование продолжаться нельзя;
 - что переводчик не имеет близких связей с заявителем — семейных или других. Учитывайте все факторы, которые могут повлиять на способность или готовность лица, ищущего убежища, общаться, такие как гендер, культура и религия.

3. Содействие доступа к юристу-консультанту

- Если национальное законодательство предусматривает участие юриста или иного консультанта для оказания заявителю помощи в подаче ходатайства, обязательно следует позволить такому консультанту участвовать в собеседовании.
- Присутствие юридического представителя или другого консультанта, знакомого с законодательством в области убежища и миграции и с местной судебной практикой, полезно не только для заявителя, но и для должностных лиц системы въезда.

4. Обеспечение конфиденциальности

- Информацию, предоставленную лицами, ищущими убежища, в том числе о том, что они намереваются подать ходатайство о предоставлении убежища, нельзя передавать властям страны происхождения. Должностные лица системы въезда обязаны заверить лиц, ищущих убежища, в этой гарантии.
- Все данные, в том числе личные данные, факты о поездке и сведения о ходатайстве о предоставлении убежища, должны содержаться в режиме строгой конфиденциальности, а лица, обрабатывающие такие данные, должны соблюдать соответствующие законы стран и ЕС о защите данных. Эти законы также устанавливают ограничения на разглашение информации предполагаемым преследователям и запрашивание у них информации в такой форме, которая может показать, что подано ходатайство о предоставлении убежища¹⁰.
- Секретность — неотъемлемое условие эффективной конфиденциальности. Общение невозможно наладить, если существуют опасения быть подслушанным другими людьми. Поэтому должностные лица системы въезда должны обеспечить, чтобы место, где они разговаривают с лицом, ищущим убежища, было уединенным.

5. Развитие самосознания в отношении препятствий для общения

- При любой дискуссии или беседе между разными людьми существует ряд потенциальных препятствий для эффективного общения. Это особенно верно в контексте общения между пограничными органами и лицами, ищущими убежища, где такими препятствиями могут быть, в частности:
 - **стереотипные предположения** с обеих сторон: стереотипы — это обобщения или предположения, которые люди делают о характеристиках всех членов группы, исходя из представления (часто неверного) о том, что собой представляют люди в этой группе;
 - **более тонкие формы предубеждений**: например, основанные на этническом происхождении людей, их социально-экономическом положении или роде занятий. Такие предубеждения труднее распознать, но это — правда жизни. Эти предубеждения могут влиять на то, как должностные лица системы въезда воспринимают лиц, ищущих убежища, а также на то, как последние воспринимают самих себя, и поэтому могут приводить к ожиданиям, обреченным на неудачу. Лица, ищущие убежища, возможно, ожидают, что станут объектом предубеждений других и, следовательно, что их проигнорируют или отвергнут.
- Эти предубеждения и предвзятость могут быть опасны при общении с лицами, ищущими убежища, на границе. Если должностные лица системы въезда не полностью осведомлены о таких предположениях, то они могут рассматривать лиц, ищущих убежища, как проблему.
- Вероятность ошибочности стереотипов особенно верна в напряженных или сложных ситуациях, таких как прибытие больших групп или опасные операции на море. Если люди подвергаются сильному давлению и сталкиваются с проблемами, в решении которых они мало чем могут помочь, то их представление о людях, с которыми им приходится иметь дело, как правило, становится все более и более враждебным. Когда общение прекращается, люди делают обобщения и предположения о лицах, ищущих убежища, на основании весьма поверхностной и часто ошибочной информации.

¹⁰ См. ст. 22 Директивы ЕС о процедурах предоставления убежища.

- В этом контексте легко воспринимать недостатки в системе пограничного контроля в плане оказания помощи и «проецировать» эти недостатки на лиц, ищущих убежища, предпочитая считать их агрессивными, своекорыстными или неискренними. Эти недостатки могут обостряться по мере прекращения общения и усиления эмоций и напряженности.
- **Признание того, что у нас, возможно, есть предубеждения или мы стали их жертвой, — первый и самый решающий шаг в борьбе с предвзятостью.**
- Необходимо сосредоточить внимание на конкретном человеке, а не на его этническом или национальном происхождении. Важно помнить, что часто существуют более значительные различия внутри группы, нежели между группами.
- Важно также напомнить себе, что пограничный контроль не решит проблему миграционного давления и злоупотребления процедурами убежища, как и не спасет всех жертв торговли людьми. Должностные лица системы въезда должны стараться избегать создания чрезмерного давления на самих себя, сохранять реалистичный подход к своим собственным ожиданиям и сосредотачиваться на конкретной ситуации, с которой они имеют дело.

6. Активное слушание

- Цель активного слушания — понять лиц, ищущих убежища, а также понять себя самого. Тщательно следите за тем, что говорит лицо, ищущее убежища. Попросите его уточнить или повторить все, что вам не ясно или кажется неуместным (может, это не так, а вы просто истолковываете сказанное неверно).
- Попытайтесь повторить ситуацию данного лица, исходя из его рассказа. Это покажет, что вы слушаете (следовательно, для вас важно то, что оно вам должно сказать) и понимаете сказанное. Это не означает, что вы согласны с тем, что сказало это лицо — да вы и не обязаны соглашаться. Вам просто нужно показать, что вы понимаете его.
- Избегайте развития «избирательного уха», которое слушает, но не «слышит» признаки потребности в международной защите: у некоторых можно спросить о маршрутах их транзита с родины или о средствах транспорта, и они могут ответить, что избрали конкретное средство или конкретный маршрут из опасений стать жертвой преследований или причинения серьезного вреда их семьям.

7. Поддержание уважительного и профессионального отношения

- В соответствии с принципом недискриминации и уважения человеческого достоинства уважительное отношение должно быть нормой при любых обстоятельствах. [См. п. 8 контрольного перечня «Чувствительность к гендеру, возрасту и многообразию», который тесно связан с этим пунктом.]
- Принцип «не навреди»: должностные лица системы въезда должны относиться к каждой женщине, каждому мужчине и каждому ребенку, ищущему убежища или имеющему особые потребности в защите, так, как будто возможность вреда очевидна, пока не будет доказано обратное.
- Чтобы поддерживать профессиональное отношение, следует избегать двух главных ловушек:
 - необходимо не выглядеть критичным или недоверчивым: должностное лицо системы въезда обязано выслушать рассказ прибывшего лица о его положении полностью нейтрально;
 - необходимо не быть чересчур сочувствующим: должностные лица систем въезда работают в рамках правовой базы, которая ставит определенные конкретные условия, когда речь идет о пограничном контроле и помощи мигрантам и лицам, ищущим убежища.
- Не важно, что они думают о лице, ищущем убежища; если к этому лицу относятся с уважением и достойно — даже если должностные лица системы въезда считают, что оно этого не заслуживает — то общение будет намного более успешным, и легче будет понять возможные потребности лица, ищущего убежища, в защите и другие его потребности. Это значит, что следует избегать личных выпадов и оскорблений, как и вербальных и невербальных знаков презрения
- Язык жестов:
 - Спокойное и дружелюбное выражение лица и поддержание зрительного контакта с лицом, ищущим убежища, означает, что вы уделяется пристальное внимание тому, что говорится.
 - Зрительный контакт и всестороннее общение в целом должны поддерживаться с заявителем, а не с переводчиком или с юристом-консультантом. При этом, однако, следует помнить о культурных и гендерных различиях в общении, особенно невербальном. Это особенно важно в контексте межкультурного общения. [См. ниже п. 8].
 - Избегайте читать бумаги, когда лицо, ищущее убежища, говорит. Если вам нужно что-то проверить в документе, дождитесь паузы.

8. Чувствительность к культурным факторам, гендеру, возрасту и многообразию, которые могут влиять на общение

8.1. Культура

- Вообще говоря, общение с другим человеком предполагает прогнозирование или предвосхищение его ответов. Вместе с тем, общение может искажаться, если эти автоматические ответы даются в межкультурных обменах.
 - В качестве первого шага в процессе выработки межкультурной осведомленности должностным лицам системы въезда следует вспомнить, что у многих из прибывающих мигрантов и лиц, ищущих убежища, имеются лишь ограниченные знания об их новой среде, включая ее нормы и ценности.
 - В этом же контексте им необходимо помнить при общении, что они сами, как должностные лица системы въезда, не владеют намного большими знаниями о культуре, верованиях и привычках прибывших.
 - Поэтому в межкультурном обмене важно постоянно осознавать возможные культурные различия и прилагать все усилия к тому, чтобы не предвосхищать возможные поступки или ответы.
 - Должностные лица системы въезда должны медленно и осторожно реагировать на заявления мигрантов и лиц, ищущих убежища, не делая поспешного вывода о том, что они знают, о чем последние думают и говорят.
 - Иногда для подтверждения этого можно использовать активное слушание, повторяя то, что, по вашему мнению, вы услышали и подтверждая таким образом то, что понимаете сказанное точно и правильно.
- Взаимодействие с представителями других культур на пограничных пунктах может вызывать у должностных лиц системы въезда необыкновенно сильное беспокойство. Неопределенность, связанная с межкультурным общением, растет, поскольку можно предвосхитить более широкий набор возможных отрицательных результатов. Должностные лица системы въезда могут опасаться возможной нечестности, мошенничества или злоупотребления системой убежища со стороны мигрантов. В то же время они могут остерегаться возможного возникновения чувства беспомощности или некомпетентности. Например, в некоторых культурах уход от зрительного контакта является признаком уважения, тогда как в Европе его можно истолковать как признак нечестности.
- В целом такие опасения можно уменьшить, уделяя более осмысленное внимание процессу общения, а также собирая больше информации о реальном положении лица, ищущего убежища.

8.2. Гендер

- При пограничном контроле могут возникать гендерные вопросы, очень сильно связанные с межкультурным общением. Такие аспекты, как физическое расстояние женщин от других людей и рекомендуемый для них стиль одежды, в разных культурах разные. Опять-таки, очень важно, чтобы должностные лица системы въезда максимально развивали самосознание в этом отношении, особенно касательно собственных возможных стереотипов и предубеждений.
- Не следует всегда считать женщин уязвимыми или особенно хрупкими. Во многих ситуациях, связанных с перемещением, они демонстрировали чрезвычайно большую силу и стойкость, в том числе способность обеспечивать всю семью. Вместе с тем, у них все же есть особые потребности, связанные с тем, что они — перемещенные женщины, особенно если у них нет документов.
- Поэтому чрезвычайно важно выявлять возможные потребности в отношении защиты, которые могут быть у женщин, ищущих убежища, или женщин-мигрантов, причем это нужно делать еще до того, как рассматривать вопросы, касающиеся их миграционного статуса. Для этого, когда на границу прибывают семейные ячейки, и пограничники определяют вопросы, требующие более детального изучения, важно общаться по отдельности со всеми членами семьи. В частности, важно обеспечить, чтобы членам семьи женского пола была предоставлена возможность отдельного собеседования. Это значительно облегчает выявление возможных потребностей в защите, характерных для них.
- Женщин не следует вынуждать говорить о проблемах, связанных с сексуальным насилием, либо, как и в случае с любым лицом, ищущим убежища, требовать от них каких-либо подробностей по сути их ходатайств о предоставлении убежища. Если должностные лица системы въезда подозревают, что женщина стала жертвой сексуального насилия либо не может или не желает обсуждать определенные события, связанные с таким происшествием, они должны задавать осторожные и косвенные вопросы, которые могут позволить им принять соответствующие меры защиты.
- Важно обеспечить присутствие должностных лиц системы въезда женского пола в операциях по пограничному контролю и в процессе выполнения повседневных пограничных задач. Исследования показали, что расширение присутствия должностных лиц женского пола повышает эффективность мер по обеспечению законодательства, принимаемых в ответ на насилие в от-

ношении женщин. Это, кроме того, уменьшает проблемы, связанные с дискриминацией по половому признаку и сексуальными домогательствами.

- Должностным лицам системы въезда следует прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы собеседование с лицами, ищущими убежища, особенно с женщинами, проводили сотрудники одного с ними пола. Это же касается и переводчиков. В большинстве случаев женщины чувствуют себя более непринужденно, если могут разговаривать с женщиной.

8.3. Возраст

- Если молодой человек заявляет, что он — ребенок (т.е. младше 18 лет), то должностные лица системы въезда во всех случаях должны обеспечивать ему презумпцию невиновности и обращаться с ним как с ребенком, независимо от своего личного мнения о видимом возрасте данного лица (следует напомнить, что некоторые дети другого этнического происхождения и дети, получившие моральную травму, иногда выглядят старше других детей).
- Должностные лица системы въезда должны ограничить собеседование сбором базовой информации о личности ребенка. Как правило, наилучшее обеспечение интересов ребенка требует, чтобы собеседование с ним проводилось в присутствии доверенного взрослого, желательно родителей, опекунов или законных попечителей.
- Несовершеннолетних без сопровождения и разлученных с семьей детей всегда следует направлять в соответствующее учреждение, отвечающее за детей, где можно проводить углубленные собеседования в условиях, благоприятных для них, и принимать другие надлежащие меры.
- В случаях с детьми без сопровождения и разлученными с семьей детьми необходимо соблюдать определенные основные правила:
 - Должностные лица системы въезда должны знать о стандартных процедурах направления и незамедлительно связаться с национальным детским учреждением, чтобы обеспечить назначение юридического представителя и опекуна.
 - Перед тем, как проводить собеседование с детьми, следует предоставить доступ к медицинской помощи и уходу, в которых нуждается ребенок. Работник, проводящий собеседование, должен осведомиться, не испытывает ли ребенок голод или жажду, не нужно ли ему в туалет, не хочет ли он спать. Во всех таких случаях потребности ребенка необходимо удовлетворить до того, как начнется собеседование.
 - Назначенный юридический представитель / попечитель / адвокат / опекун должен присутствовать на всех собеседованиях с ребенком, которые должны проводить специалисты, имеющие соответствующую подготовку и опыт проведения собеседований с детьми, разлученными с семьей.
 - В процессе собеседования следует создавать особую, дружественную к ребенку среду как безопасное место для него.

8.4. Пожилые лица и люди с инвалидностью

- Как правило, на границе должна быть создана дружественная и не представляющая угрозу обстановка для всех, в том числе для пожилых лиц и людей с инвалидностью, в отношении которых никоим образом нельзя допускать дискриминацию по признаку их возможной физической уязвимости.
- Должностные лица системы въезда обязаны внимательно выявлять пожилых лиц, которые могут нуждаться в помощи специалистов, удобствах или медицинской помощи.
- Должностные лица системы въезда обязаны позаботиться о том, чтобы заблаговременно выявлять лиц с инвалидностью, прибывших на границу, обеспечивать информирование об особых потребностях и удовлетворение этих потребностей.

9. Психологические и эмоциональные потребности лиц, ищущих убежища

- Лица, ищущие убежища, испытывают множество различных стрессов, но, опять-таки, важно не воспринимать их стереотипно. Опыт и реакции бывают разными. Большинство людей справляется, некоторые уязвимы, а у небольшой части может проявляться тревожное поведение.
- Возможно, они потеряли семью, друзей, дом, пожитки, утратили семейную среду и образ жизни. Может быть, они пережили войну, разлучение, дефицит предметов первой необходимости и страх обнаружения, а также испытали во время поездки враждебность и материальные лишения. Затронувшие их изменения влияют на такие аспекты, как язык, образ жизни, жизненный уровень, статус и отношения с родителями и детьми.
- Должностным лицам системы въезда следует знать о **возможных последствиях травматических переживаний для общения в процессе пограничного контроля**. Например:
 - Лица, ищущие убежища, могут бояться откровенно рассказывать о своем положении государственным служащим, особенно тем, которые одеты в форму, и лицам, олицетворяющим власть, из-за преследований, испытанных в стране происхождения. Они могут не верить

в способность государственных чиновников помочь им и даже бояться, что эти должностные лица причинят им вред.

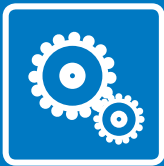
- Травмированный человек может стать беспомощным, потому что он воспринимает мир как непредсказуемый, угрожающий и агрессивный, что серьезно угрожает чувству собственного достоинства данного лица. В этом контексте травмированные лица, ищущие убежища, и мигранты могут отказываться говорить о пережитых ими страданиях и травмах.
 - Это может быть результатом действия механизма отказа, направленного на защиту их собственного психологического равновесия, последствием неосведомленности о своем праве на уважительное и достойное отношение к себе либо страха расправы со стороны контрабандистов или торговцев людьми.
 - Вследствие усталости или сильных эмоций либо из-за плохого знания языка может возникать несогласованность. В серьезных случаях может иметь место полная путаница в отношении реальности и изменения личности.
 - У тех лиц, ищущих убежища, которые страдают от тяжелого посттравматического стрессового расстройства, могут быть серьезные провалы памяти, причем в такой степени, что могут возникать вопросы в отношении достоверности их заявлений. Бывали случаи, когда лица, ищущие убежища, не могли вспомнить имена своих детей, их возраст и даже лица, когда их спрашивали об особенно травмирующих событиях.
 - Такие психологические последствия следует не использовать против лица, ищущего убежища, в процессе принятия решения, а рассматривать как признак неотложной потребности в отдыхе, поддержке, консультациях и, возможно, лечении.
- Очень трудно дать точный совет о том, как проводить собеседование или общаться с жертвами психологических травм. Люди переживают травму и реагируют на вопросы совершенно по-разному. Как говорилось в начале этой презентации, собеседование в контексте пограничного контроля должно проводиться с конкретной целью. **Если крайне необходимо побеседовать с лицом, пережившим травму, на пограничном пункте, то на этот случай есть ряд рекомендаций, извлеченных из опыта работы с лицами, ищущими убежища, и жертвами травм:**
 - С лицами, которые подвергались пыткам или иным нарушениям прав человека, следует обращаться как с выжившими, а не как с жертвами. Их прошлое следует изучать с помощью профессиональных консультантов, так как в противном случае это может содействовать усилению травмы.
 - Опрашивающий должен активно поощрять опрашиваемого к участию в собеседовании. В этом контексте опрашивающему следует наладить взаимопонимание с опрашиваемым путем персонификации собеседования, выражения сочувствия и активного слушания. Создавая таким образом личные связи, опрашивающий может дать некоторую персональную и биографическую информацию о себе (не нарушая принципа конфиденциальности), к которой опрашиваемый может иметь отношение.
 - Очень полезно бывает поговорить о беспокойстве и отметить его естественность, а также указать, что разговоры о переживаниях жертвы или свидетеля не означают, что это событие произойдет снова.
 - Должностное лицо системы въезда во многих случаях является первым государственным чиновником, с которым встречается травмированная жертва. Поэтому должностные лица имеют уникальную возможность для того, чтобы подготовить процесс излечения. Первую специализированную консультацию следует провести как можно быстрее после травмирующего события, а дальнейшие консультации — в последующие недели.
 - Пограничные органы должны назначить офицера по связи с такими консультационными учреждениями, который может обеспечить быстрый доступ к ним и заблаговременное направление в эти учреждения.

10. Правильное формулирование вопросов

- Общаясь с лицами, ищущими убежища, и мигрантами, должностные лица системы въезда должны быть готовы к их вопросам по всем соответствующим проблемам, которые могут означать возможное наличие потребности в защите. Не следует жалеть усилий, стараясь выявить неотложные нужды этих людей и используя соответствующий механизм передачи на рассмотрение. Это требует от должностных лиц системы въезда открытости, но при этом они должны сохранять бдительность и интеллектуальную активность в процессе собеседования.
- Вопросы должны быть конкретными и соответствовать цели собеседования; должностные лица системы въезда должны уметь чередовать открытые и закрытые вопросы, исходя из их ответственности, чтобы улучшать общение на каждом этапе собеседования.

- **Открытые вопросы:**
 - Открытый вопрос — это вопрос, который направлен на получение общей информации и на который нельзя ответить «да» или «нет». Такой вопрос используется для получения информации о личном мнении и реакции, поэтому он наиболее уместен в начале собеседования.
 - Используя открытые вопросы, опрашивающий дает заявителю возможность связать события так, как хочет заявитель.
 - Открытые вопросы могут требовать много времени. Если лицо, ищущее убежища, нервничает, эмоционально расстроено или неверно поняло, какую именно информацию необходимо сообщить на границе, то это лицо может запутаться и долго говорить о несущественных деталях. В этом случае должностное лицо системы въезда должно взять собеседование под контроль, вежливо вмешавшись и изменив направление вопросов.
 - Должностное лицо системы въезда также должно учитывать уровень образования и культурное воспитание заявителя, чтобы оценить, может ли заявитель дать четкую и уместную информацию в ответ на открытые вопросы.
- **Закрытые вопросы:**
 - Закрытый вопрос требует короткого ответа, обычно «да», «нет» или простой констатации факта.
 - Закрытые вопросы служат для уточнения информации, которая не ясна из заявлений лиц, ищущих убежища, особенно при наличии противоречивых деталей.

Должностным лицам системы въезда следует чередовать открытые вопросы с закрытыми. Это поможет ослабить напряжение, потому что лицо, ищущее убежища, сможет свободнее высказываться в процессе собеседования. Кроме того, благодаря этому у лица, ищущего убежища, не создается впечатление, что сотрудник системы убежища намеренно хочет запутать его или задавать противоречивые вопросы.



5.3. Отработка навыков общения в небольших группах

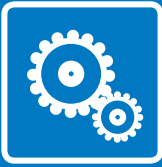
Задача этого упражнения — дать участникам возможность отработать разные навыки и установки, выявленные в ходе упражнения «аквариум» и партисипативной презентации. Перед тем, как разъяснять инструкции к этому упражнению, куратору следует спросить у тех, кто участвовал в ролевой игре во время упражнения «аквариум», о том, что именно они сделали бы по-другому после этой презентации. После заслушивания соответствующих участников, которые могут предложить остальной группе интересные советы, участников следует разбить на пары: каждый из них сыграет (по очереди) роль опрашиваемого (должностного лица системы въезда) и роль лица, ищущего убежища.

Описания ролей для данного упражнения размещены по следующим ссылкам: [Приложение 1](#), [Приложение 2](#).

После этого упражнения участник, игравший роль лица, ищущего убежища, даст отзывы опрашиваемому. В этих отзывах следует сосредоточиться на процедуре, а не на содержании собеседования; отзывы должны быть конкретными и конструктивными. По мере возможности участникам следует стараться давать отзывы по контрольному перечню предыдущей презентации об общении с лицами, нуждающимися в международной защите.

Было бы полезно напомнить участникам об основных принципах изложения отзывов о ролевых играх. [См. «Совет кураторам 7: как давать отзывы о ролевых играх».]

Каждая группа проводит два собеседования. Каждое из них должно длиться пять минут, после чего в течение пяти минут подводятся итоги. Кураторы должны по очереди работать с группами как дополнительные наблюдатели. При этом они должны отмечать все вопросы, которые, возможно, нужно будет рассмотреть на пленарном подведении итогов по завершению данного упражнения.



5.4. Упражнение «карточки на стене»: пленарное подведение итогов и мозговой штурм по ключевым идеям об этике и общении на пограничных пунктах

Чтобы подвести итоги этого занятия по общению с лицами, могущими нуждаться в защите, следует в пленарном режиме провести мозговой штурм силами всех участников. Это упражнение можно выполнить с помощью настенных карточек. Каждый участник получает три настенных карточки и должен написать на них (прописными буквами; по одной идее на карточку; 5-7 слов на карточку) три основных рекомендации, которые он или она предлагает для общения с лицами, могущими нуждаться в международной защите.

Если аудитория большая (например, больше 20 участников), то участников следует разбить на группы (по 3-5 человек), где они примут совместное решение в отношении трех настенных карточек, которые они хотели бы представить аудитории. Затем куратор начинает собирать карточки и размещает первые десять карточек на стене (с помощью малярной ленты или монтажного аэрозоля).

Участники должны решить, какие карточки отражают одинаковую идею (исходя из организационного принципа «похожего воздействия»), после чего куратор размещает похожие карточки вместе (одну под другой). После «кластеризации» всех карточек каждому кластеру следует дать заголовок (например, «информирование наших начальников», «содействие четким процедурам» и т.д.).

Полученные в итоге заголовки — это ответы на исходный главный вопрос, которые следует записать на листе флип-чарта и прикрепить к стене. Затем куратору нужно провести с участниками целенаправленное подведение итогов по вышеупомянутым заголовкам, стараясь сформулировать ключевые идеи, которые будут применимы к повседневной деятельности должностного лица системы въезда.



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов

- United Nations High Commissioner for Refugees, Interpreting in a refugee context, Self-Study Module 3, January 2009 [↗](#)
- British Refugee Council, How UK Border Controls are Endangering the Lives of Refugees, December 2008 [↗](#)
- Hungarian Helsinki Committee, (Magyar Helsinki Bizottsag), Access to Protection at Airports in Europe: Report on the monitoring experience at airports in Amsterdam, Budapest, Madrid, Prague, Vienna and Warsaw, December 2008 [↗](#)
- Italian Refugee Council, Services at Borders: a practical cooperation, SAB project final report, September 2008 [↗](#)
- Angela Mackay, "Border Management and Gender" Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008. [↗](#)
- UNICEF, Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, September 2006. [↗](#)
- M. Caparini and O. Marenin, DCAF, Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, 2006. [↗](#)
- IOM, Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child trafficking, March 2006. [↗](#)
- Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice, Third Edition 2004. [↗](#)
- OSCE, National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook, 2004. [↗](#)
- World Health Organization, WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women, 2003. [↗](#)
- United Nations High Commissioner for Refugees, Interviewing Applicants for Refugee Status, RLD4, 1995. [↗](#)



6

Обращение с лицами, спасенными на море

Пособие по Занятию 6



Цели



План занятия



6.1. Анализ обмена сообщениями между капитаном и судовладельцем



6.2. Партисипативное подведение итогов



6.3. Выводы



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

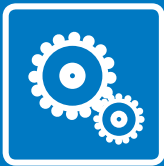
В ходе этого занятия участники:

- ознакомятся с основными принципами и практикой в применении к мигрантам и беженцам в ситуациях, связанных со спасением на море, призванными обеспечить соблюдение и защиту их прав, в частности, принципа запрещения высылки;
- получат общее представление о том, кто является основными участниками поисково-спасательных операций, касающихся беженцев и лиц, ищущих убежища;
- ознакомятся с обязанностями перевозчиков и действующими в их отношении ограничениями, в частности, в сравнении с обязанностями государства по международной защите.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 1 ч. 40 мин.)
6.1. Анализ обмена сообщениями	– раздаточные материалы с текстом обмена между капитаном и РКЦ – экземпляры публикации «Спасение на море: руководство по принципам и практике в применении к мигрантам и беженцам» (по 1 экз. на участника)	45 мин. на индивидуальную работу участников
6.2. Партиципативное подведение итогов	– ключевые идеи	45 мин.
6.3. Выводы	– ключевые идеи	20 мин.



6.1. Анализ обмена сообщениями между капитаном и судовладельцем

Для целей этого упражнения выбранный практический пример не касается непосредственно должностных лиц системы въезда. Эта методология выбрана потому, что она может продемонстрировать очень «ненадлежащий» ответ соответствующего субъекта в спасательной операции на море и дать участникам возможность свободно и конструктивно покритиковать его, не переходя к обороне. Такие результаты, возможно, не были бы достигнуты, если бы авторы ненадлежащего ответа были должностными лицами системы въезда. По этой причине важно, чтобы в конце подведения итогов куратор попросил участников сформулировать ключевые идеи для их собственных функций.

Инструкции участникам

Куратор должен объяснить участникам, что это упражнение заключается в анализе обмена сообщениями между капитаном грузового судна, которое обнаружило в открытом море маломерное судно с 40 пассажирами, терпящее бедствие, и Региональным координационным центром (РКЦ).

В своей телетайпограмме капитан грузового судна вкратце описывает РКЦ ситуацию и запрашивает у последнего инструкции о действиях в отношении пассажиров, обнаруженных на маломерном судне.

- В качестве первого шага участники занятия должны прочитать телетайпограмму капитана и подчеркнуть все аспекты, касающиеся защиты, которые они могут выявить.
- Во-вторых, они должны составить ответ РКЦ, в котором даются соответствующие рекомендации капитану.

Куратор должен разъяснить эти инструкции участникам и выдать им раздаточные материалы с текстом сообщений.

Раздаточные материалы с текстом сообщений размещены по следующей [ссылке](#).

В качестве вспомогательного материала участники могут использовать документ под названием «[Спасение на море](#)»: руководство по принципам и практике в применении к мигрантам и беженцам». Куратору следует выдать этот документ из расчета 1 экземпляр на человека.

Следует отметить также, что в очень специфической ситуации спасения на море или при ином обнаружении судна, терпящего бедствие, во время проведения пограничной операции, которую координирует агентство ФРОНТЕКС, действует Решение Совета ЕС, дополняющее Шенгенский кодекс о границах, в отношении наблюдения за морскими внешними границами в контексте оперативного сотрудничества, координируемого агентством ФРОНТЕКС (OJL, III/20, 4.5.2010).

Чтобы внести некоторое разнообразие, рекомендуется, чтобы участники работали над этим упражнением индивидуально и без особой спешки.

Телетайпограмма от капитана судна:

КУДА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР

ТЕЛЕТАЙПОГРАММА

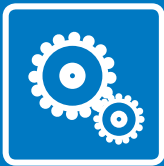
ОТ: ГРУЗОВОЕ СУДНО

ОЧЕНЬ СРОЧНО ОЧЕНЬ СРОЧНО ОЧЕНЬ СРОЧНО

ВНИМАНИЮ ОТДЕЛА РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

- АА. ОБНАРУЖЕНО ИНОСТРАННОЕ САМОДЕЛЬНОЕ СУДНО, ТЕРПЯЩЕЕ БЕДСТВИЕ. ФЛАГА НЕТ
- ВВ. 40 ПАССАЖИРОВ? А ВМЕСТИМОСТЬ — 10. ЛЮДИ НА БОРТУ ЖИВЫ.
ЧИСЛО УТОНУВШИХ НЕИЗВЕСТНО.
ТРЕБУЕТСЯ НЕОТЛОЖНАЯ МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ.
ОБЕЗВОЖИВАНИЕ. ГИПОТЕРМИЯ. ЧЕТВЕРО ДЕТЕЙ. ОДИН НОВОРОЖДЕННЫЙ.
- СС. СТРАХОВКА МОТОР И КАСКО. ИНОСТРАННОЕ СУДНО ПОВРЕЖДЕНО. НЕПРИГОДНО К
ПЛАВАНИЮ. НЕОБХОДИМА СРОЧНАЯ ПОМОЩЬ.
- DD. ТЕКУЩЕЕ МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ — ТРИ ДНЯ ОТ СТРАНЫ А. ПЯТЬ ДНЕЙ ДО СТРАНЫ В.
МАРШРУТ — ИЗ СТРАНЫ В В СТРАНУ А.
- EE. СТРАНА В — ВЕРОЯТНО, СТРАНА ОТПРАВЛЕНИЯ ЛИЦ, ТЕРПЯЩИХ БЕДСТВИЕ. ПОЧТИ У ВСЕХ
НЕТ ДОКУМЕНТОВ. ВОЗМОЖНО, НЕКОТОРЫЕ ИЗ НИХ — ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА?
- FF. НАШ ЭКИПАЖ — 15 ЧЕЛ. СВИДЕТЕЛЬСТВО ДОПУСКАЕТ ДО 17.
- GG. У НАС СКОРОПОРТЯЩИЙСЯ ГРУЗ — 3000 ТОНН СВЕЖИХ ТОМАТОВ.
ЕСЛИ ОНИ СГНИЮТ, КЛИЕНТ МОЖЕТ ОТКАЗАТЬСЯ ОТ ТОВАРА СОГЛАСНО КОНТРАКТУ.
- НН. ОГРАНИЧЕННОЕ КОЛИЧЕСТВО ПИТЬЕВОЙ ВОДЫ НА ВСЕХ.
- II. СРОЧНО НЕОБХОДИМЫ ИНСТРУКЦИИ.
- JJ. КОНЕЦ

КАПИТАН



6.2. Партиципативное подведение итогов

Подведение итогов следует провести в форме пленарной дискуссии, во время которой участники поделятся своими взглядами. Опять-таки, куратору следует помочь группе сформулировать правильный ответ, который можно найти в брошюре «Спасение на море...».

В конце дискуссии куратор должен спросить участников о том, какие моменты этого практического примера могут быть актуальными для должностного лица системы въезда.

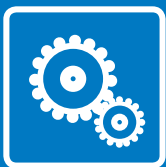
В ходе дискуссии следует обсудить приведенные ниже ключевые идеи. [См. таблицу на следующей странице.]

Отрывки из телетайпограммы в РКЦ	Ключевые идеи для участников	Правовая база
<p>АА. ОБНАРУЖЕНО ИНОСТРАННОЕ САМОДЕЛЬНОЕ СУДНО, ТЕРПЯЩЕЕ БЕДСТВИЕ. ФЛАГА НЕТ</p> <p>ВВ. 40 ПАССАЖИРОВ? А ВМЕСТИМОСТЬ — 10. ЛЮДИ НА БОРТУ ЖИВЫ. ЧИСЛО УТОНУВШИХ НЕИЗВЕСТНО. ТРЕБУЕТСЯ НЕОТЛОЖНАЯ МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ. ОБЕЗВОЖИВАНИЕ. ГИПОТЕРМИЯ. ЧЕТВЕРО ДЕТЕЙ. ОДИН НОВОРОЖДЕННЫЙ.</p> <p>СС. ИНОСТРАННОЕ СУДНО. ПОВРЕЖДЕНО. НЕПРИГОДНО К ПЛАВАНИЮ. НЕОБХОДИМА СРОЧНАЯ ПОМОЩЬ.</p> <p>FF. НАШ ЭКИПАЖ — 15ЧЕЛ. СВИДЕТЕЛЬСТВО ДОПУСКАЕТ ДО 17.</p> <p>GG. У НАС СКОРОПОРТЯЩИЙСЯ ГРУЗ — 3000 ТОНН СВЕЖИХ ТОМАТОВ. ЕСЛИ ОНИ СГНИЮТ, КЛИЕНТ МОЖЕТ ОТКАЗАТЬСЯ ОТ ТОВАРА СОГЛАСНО КОНТРАКТУ.</p> <p>НН. ОГРАНИЧЕННОЕ КОЛИЧЕСТВО ПИТЬЕВОЙ ВОДЫ НА ВСЕХ.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Корабль должен немедленно отправиться на помощь для спасения всех лиц, терпящих бедствие в море, независимо от обстоятельств, в которых они обнаружены. Ситуация, описанная в телетайпограмме, показывает, что они находятся в опасности, что требует немедленного проведения спасательной операции. Нельзя терять ни минуты, даже в то время, пока капитан ожидает инструкций. 2. Если спасательная операция не подвергнет опасности жизнь членов экипажа или сам корабль, то, что грузовое судно не предназначено для большого экипажа, в данный момент не существенно. Наивысший приоритет — спасение жизни пассажиров скифа. 3. (а) Все капитаны, как государственных, так и коммерческих судов, обязаны оказывать помощь, в том числе согласно КМП и Конвенции СОЛАС; (б) на государственные суда могут возлагаться дополнительные обязанности, в том числе по Конвенции ПСМ; (с) характер операций пограничного контроля может также обуславливать конкретные обязанности для участвующих в них государственных судов, в том числе особенно там, где они принимают меры, которые могут являться осуществлением контроля или юрисдикции над другим судном или его пассажирами. 	<ul style="list-style-type: none"> – Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (Конвенция СОЛАС) обязывает капитана «судна, находящегося в море, которое в состоянии оказать помощь, получив из любого источника сообщение о том, что люди терпят бедствие в море, (...) следовать полным ходом для оказания помощи, сообщив им, если это возможно, или службе поиска и спасения, что судно следует к ним для оказания помощи». (Глава V, Правило 33(1)). – Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (КМП) предусматривает: «Каждое государство вменяет в обязанность капитану любого судна, плавающего под его флагом, в той мере, в какой капитан может это сделать, не подвергая серьезной опасности судно, экипаж или пассажиров: а) оказывать помощь любому обнаруженному в море лицу, которому угрожает гибель; б) следовать со всей возможной скоростью на помощь терпящим бедствие, если ему сообщено, что они нуждаются в помощи, поскольку на такое действие с его стороны можно разумно рассчитывать».
<p>DD. ТЕКУЩЕЕ МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ — ТРИ ДНЯ ОТ СТРАНЫ А. ПЯТЬ ДНЕЙ ДО СТРАНЫ В. МАРШРУТ — ИЗ СТРАНЫ В В СТРАНУ А.</p> <p>ЕЕ. СТРАНА В — ВЕРОЯТНО, СТРАНА ОТПРАВЛЕНИЯ ЛИЦ, ТЕРПЯЩИХ БЕДСТВИЕ.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. При принятии решения о том, какая страна будет наиболее подходящей, важно также обеспечить, чтобы выбранная страна не только воздержалась от преследования лиц, ищущих убежища, и причинения им вреда, но и предоставила им доступ к процедуре убежища и не возвращала их обратно туда, где им угрожают преследования. 2. По этой же причине личную информацию о лицах, ищущих убежища, нельзя передавать властям страны их происхождения и другим лицам, которым могли бы передать ее вышеупомянутым властям. 3. Государства-стороны Конвенций СОЛАС и ПСМ должны обеспечить, чтобы людям, терпящим бедствие, оказывалась помощь, при этом сводя к минимуму неудобства для судна, оказывающего помощь. Какое бы государство не осуществляло юрисдикцию над этими людьми, оно обязано соблюдать принцип запрещения высылки. 4. Помимо вышеперечисленных вопросов, связанных с высылкой, важно отметить, что до страны В еще пять дней пути. Если выжившим требуется неотложная медицинская помощь, то судно должно связаться с ближайшим РКЦ, отвечающим за данный регион, и определить ближайшее государство. 	<ul style="list-style-type: none"> – Конвенция 1951 г. о статусе беженцев запрещает каким-либо образом высылать или возвращать беженцев и лиц, ищущих убежища, «на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» (п. 1 ст. 33). – Согласно Резолюции MSC¹¹ 167(78), следует избегать высадки спасенных в море лиц, ищущих убежища, и беженцев на территории, где их жизни или свободе угрожает опасность. – В этой же резолюции заявлено, что правительство страны, отвечающей за регион ПСМ, в котором были спасены выжившие, отвечает за предоставление безопасного места или за обеспечение предоставления такого места. – Конвенции СОЛАС и ПСМ¹² требуют, чтобы государства-стороны осуществляли координацию и сотрудничество с целью обеспечить, чтобы капитаны судов, оказывающих помощь путем посадки лиц, терпящих бедствие в море, освобождались от своих обязательств при минимальном дальнейшем отклонении от запланированного маршрута следования, а также с целью организации максимально скорейшей высадки. – КМП возлагает на каждое прибрежное государство обязанность способствовать «организации, деятельности и содержанию соответствующей эффективной поисково-спасательной службы для обеспечения безопасности на море и над морем, а также, когда того требуют обстоятельства», сотрудничать «в этих целях с соседними государствами посредством взаимных региональных договоренностей» (п. 2 ст. 98). – Конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. (Конвенция ПСМ) обязывает государства-стороны обеспечить «оказание помощи любому лицу, терпящему бедствие на море... независимо от национальной принадлежности или статуса такого лица или обстоятельств, при которых это лицо было обнаружено» (глава 2.1.10), а также «обеспечить первоначальные медицинские и иные потребности этих лиц и доставить их в безопасное место».

¹¹ Резолюция MSC 167 (78), принятая в мае 2004 г. Комитетом ИМО по безопасности на море вместе с поправками к Конвенции ПСМ и Конвенции СОЛАС.

¹² Конвенция СОЛАС (с изменениями), Правило 33; Конвенция ПСМ, глава 3.1.9.

Отрывки из телетайпограммы в РКЦ	Ключевые идеи для участников	Правовая база
<p>ЕЕ. ПОЧТИ У ВСЕХ НЕТ ДОКУМЕНТОВ. ВОЗМОЖНО, НЕКОТОРЫЕ ИЗ НИХ — ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА?</p>	<p>1. Факт наличия или отсутствия документов на данном этапе не имеет значения. Капитан должен постараться изыскать способ как можно скорейшей доставки выживших в безопасное место, и все соседние государства обязаны предоставить такое место, независимо от вопросов, касающихся миграционного статуса.</p> <p>2. Документы в спасательной операции значения не имеют. Все решения должны исходить из благополучия выжившего и предусматривать скорейший путь в безопасное место.</p> <p>3. То, являются ли выжившие в конечном итоге беженцами, на данном этапе не имеет значения. Абсолютный приоритет — доставить их в безопасное место, где они не будут опасаться преследований. Если они смогут формально подать ходатайство о предоставлении убежища, то у них будет возможность пройти официальную процедуру предоставления убежища.</p> <p>4. По международному и национальному законодательству только государства или УВКБ ООН могут определять статус беженца. Даже в государственных структурах это должны делать обученные сотрудники национального органа по вопросам убежища.</p> <p>5. Не ограничивая смысл вышеизложенного, следует напомнить, что определение статуса беженца — индивидуальная процедура. Искать «глав семей» — неправильный подход. Подать ходатайство может любой член семьи. «Групповые» обсуждения по таким деликатным вопросам проводить не следует.</p>	<p>- Конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. (Конвенция ПСМ) обязывает государства-стороны обеспечить «оказание помощи любому лицу, терпящему бедствие на море... независимо от национальной принадлежности или статуса такого лица или обстоятельств, при которых это лицо было обнаружено» (глава 2.1.10), а также «обеспечить первоначальные медицинские и иные потребности этих лиц и доставить их в безопасное место».</p> <p>- Согласно Резолюции MSC3 167(78) все операции и процедуры (такие как проверка и оценка статуса спасенных лиц), выходящие за рамки оказания помощи лицам, терпящим бедствие, не должны препятствовать оказанию такой помощи или излишне задерживать высадку (п. 6.20).</p>



6.3. ВЫВОДЫ

В конце дискуссии куратору следует попросить участников указать, какие аспекты этого упражнения могут быть актуальными для их собственных функций как должностных лиц системы въезда и какие принципы более общего характера можно применять к таким ситуациям. Некоторые ключевые идеи изложены ниже.

Ключевые итоговые идеи

- Защита начинается еще до физического въезда на территорию государства. Права человека всех людей, находящихся в движении, должны защищаться на каждом этапе их путешествия, независимо от их статуса или причин их поездки.
- При проведении операций в открытом море должностные лица системы въезда иногда обязаны быстро принимать решения о мерах перехвата и должны быть в полной мере знакомы с международными обязательствами по защите.
- Негосударственное судно — неподходящее место для проверки и классификации спасенных или выработки решений для них. Не следует его использовать и как «плавучий центр содержания под стражей».
- Порядок высадки должен регулироваться морским режимом, а не целями иммиграционного контроля.
- Принцип запрещения высылки применяется экстерриториально независимо от того, какое государство осуществляет юрисдикцию.
- Государства сохраняют основные обязательства и обязанности по защите даже в случае делегирования иммиграционных функций частным субъектам, таким как перевозчики.
- Сотрудничество с международными и неправительственными организациями очень важно для предоставления надлежащей защиты и гуманитарной помощи лицам, выжившим благодаря спасательным операциям в открытом море. Сотрудничество требует ясности в отношении мандатов, ролей и обязанностей всех субъектов, задействованных в управлении границей и координации.
- УВКБ ООН может играть в таких ситуациях содействующую роль, в том числе:
 - давая юридические консультации при принятии решения о том, необходимо ли направить данное лицо в другое место по причинам, связанным с защитой;
 - объединяя частных перевозчиков с соответствующими учреждениями и специализированными организациями;
 - помогая должностным лицам систем въезда в реализации специальных инновационных стратегий внедрения систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты, исходя из обстоятельств каждого конкретного дела.
- Лицам, не ищущим убежища, и тем, у кого нет других убедительных гуманитарных оснований для того, чтобы остаться в стране, следует предлагать и помогать вернуться в страну происхождения в условиях гуманности и безопасности, если для них нельзя использовать альтернативный вариант легальной миграции. Международная организация по миграции (МОМ) и другие организации могут оказывать государствам поддержку в реализации программ помощи в добровольном возвращении.



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов

- UN High Commissioner for Refugees, The treatment of persons rescued at sea: conclusions and recommendations from recent meetings and expert roundtables convened by UNHCR. — Background note, November 2007. [↗](#)
- UN High Commissioner for Refugees, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007. [↗](#)
- UN High Commissioner for Refugees, Selected Reference Materials, Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways, November 2006. [↗](#)
- UNHCR, Rescue-at-Sea, Specific Aspects Relating to the Protection of Asylum-Seekers and Refugees, Expert Roundtable, Lisbon 25 — 26 March 2002. [↗](#)

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда



7

Возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите

Пособие по Занятию 7



Цели



План занятия



7.1. Презентация: возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите



7.2. «Рынок»: роль должностных лиц систем въезда в процессе безопасного и достойного возвращения



7.3. Партисипативное подведение итогов по упражнению «рынок»



Справочные документы и дополнительная литература для кураторов



Цели

В отношении приобретения участники в ходе занятия:

- закрепят свои знания о том, что означает «НЕ нуждаться в международной защите» (в контексте возвращения);
- поймут все последствия применения концепции добровольного возвращения;
- приобретут знания о процедурных и правовых гарантиях, предусмотренных в операциях возвращения лиц, НЕ нуждающихся в международной защите, для того, чтобы такие операции соответствовали международному праву в области прав человека;
- ознакомятся с возможной ролью различных учреждений и неправительственных организаций в контексте операций возвращения, включая УВКБ ООН;
- узнают об основных ограничениях, действующих в отношении задержания (содержания под стражей) до выдворения, а также о необходимых условиях соответствия такого задержания (содержания под стражей) международным нормам в области прав человека.

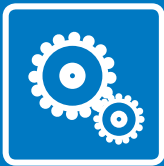
В отношении навыков и установок предусматривается, что участники:

- получат более полное представление о положении лиц, проходящих процедуры, предваряющие выдворение, и процедуры выдворения, а также об их возможных особых потребностях (это дети без сопровождения и разлученные с семьей дети, семьи и т.д.);
- смогут определять интересы защиты в контексте операции возвращения и выработают «образ мыслей», необходимый для того, чтобы знать, когда следует принимать надлежащие меры для удовлетворения интересов защиты в контексте своих ежедневных обязанностей по пограничному контролю.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (всего: 3 ч. 30 мин.)
7.1. Презентация «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите»	– ключевые идеи	30 мин.
7.2. «Рынок»: участие в операции возвращения	– раздаточные материалы по ключевым аспектам операций возвращения для пограничников – три флип-чарта – маркеры – поддельные банкноты	90 мин.
7.3. Подведение итогов и партисипативная презентация	– ключевые идеи	90 мин.



7.1. Презентация: возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите

Данная презентация представляет собой очень сжатое введение в самые последние юридические и политические события в сфере выдворения из государств-членов ЕС. Практическое упражнение, которое следует после презентации, позволяет провести углубленный анализ норм в отношении возвращения и проблем, возникающих для должностных лиц систем въезда.

1. Возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите, в сравнении с репатриацией беженцев

Большинство беженцев, находящихся в изгнании, хотят вернуться домой, если это возможно, в условиях безопасности и с достоинством. Несомненно, большинство делает это вообще без какой-либо помощи или поощрения. Почему? Потому что обычно люди ХОТЯТ находиться дома. Дом — это там, где корни, воспоминания, семья и друзья.

Цель этого занятия — уточнить роль должностных лиц систем въезда в возвращении, не в связи с репатриацией беженцев, а скорее в контексте возвращения лиц, НЕ нуждающихся в международной защите. Рассматривается вопрос о том, что делать с теми лицами, которые, возможно, ходатайствовали об убежище, но на самом деле не нуждаются в международной защите: некоторые из них могли бы поехать домой, но из-за обстоятельств личного характера и ситуации в родной стране отказываются это делать.

Важно с самого начала определить, кто относится к «лицам, не нуждающимся в международной защите». На своем третьем заседании в мае 1996 г. Постоянный комитет УВКБ ООН принял следующее определение:

«лица, которые после надлежащего рассмотрения их ходатайства о предоставлении убежища в рамках справедливой процедуры признаны не имеющими права на статус беженца по критериям, изложенным в Конвенции 1951 г., а также не нуждающимися в международной защите на других основаниях, и которым не разрешено находиться в рассматриваемой стране по другим уважительным причинам».

2. Участие УВКБ ООН в возвращении лиц, не нуждающихся в защите

Важно различать так называемую репатриацию (которая касается беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите) и так называемое «добровольное возвращение» (для лиц, которые не нуждаются в международной защите). Вокруг понятия «добровольность» ведутся оживленные дискуссии, и существует целый ряд определений этого термина (в том числе предложенных МОМ, Европейским советом по делам беженцев и изгнанников (ECRE) и другими организациями). Для УВКБ ООН очевидно, что лицо возвращается в страну своего происхождения по-настоящему добровольно, если оно сделало осознанный выбор и имеет возможность остаться в стране, т.е. если оно признано нуждающимся в международной защите, имеет правовой статус, позволяющий ему находиться в принимающей стране, но решило «добровольно репатриироваться».

По определению лица, НЕ нуждающиеся в международной защите, не относятся к компетенции УВКБ ООН. Поэтому, как правило, УВКБ ООН не принимает непосредственного участия в возвращении лиц, не нуждающихся в международной защите. Тем не менее, государства неоднократно обращались к УВКБ ООН с просьбой об участии в решении вопроса о возвращении таких лиц, и Управление в ряде случаев принимало такое участие в качестве доброй услуги. Само собой разумеется, что участие УВКБ ООН всегда должно отвечать его мандату в области гуманитарной помощи и защиты.

Для участия в решении этого вопроса есть веское основание. Как указано, в частности, в Заключении № 96, принятом Исполнительным комитетом УВКБ ООН в 2003 году, «эффективное и быстрое возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, является ключевым аспектом системы международной защиты в целом, а также контроля за неорганизованной миграцией и предотвращения незаконного ввоза таких людей и торговли ими».

В этом же заключении также подчеркнуто, что «действенность индивидуальных систем предоставления убежища серьезно страдает из-за необеспечения скорейшего возвращения тех, кто признается не нуждающимся в международной защите». Чтобы обеспечить безусловную действенность и функционирование процесса предоставления убежища, УВКБ ООН поэтому признает важность наличия у государств, в т.ч. в Европейском Союзе, возможности для возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите.

Как упоминалось в материалах по другим занятиям, есть люди, не подпадающие под действие Конвенции 1951 г., но нуждающиеся в международной защите и относящиеся к компетенции УВКБ ООН. Это — широко признанный факт, и могут быть случаи, когда людей нельзя возвращать из-за вооруженного конфликта или повсеместных волнений. Признание постоянное потребности таких людей в защите должно предусматривать обеспечение их постоянного присутствия в стране убежища, как юридически, так и практически. В государствах-членах ЕС таким лицам обычно предоставляется вспомогательная форма защиты. [См. определение термина «беженец» в Занятии 3.]

В Заключении Исполнительного комитета № 96 (2003 г.) рекомендуется, чтобы УВКБ ООН поддерживало усилия государств по возвращению лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, путем:

- публичного отстаивания ясной позиции относительно приемлемости возвращения;
- формирования приверженности принципу ответственности государств за принятие назад своих собственных граждан;
- формирования приверженности принципам сокращения безгражданства;
- диалога с государствами, законодательство о гражданстве которых допускает отказ от гражданства таким образом, что это может задерживать, блокировать или прекращать возвращение.

В последние годы УВКБ ООН в целом ряде случаев выражало свою готовность на основе предоставления добрых услуг оказывать помощь государствам по их просьбам в их усилиях по возвращению лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, при условии, что участие Управления не будет идти вразрез с его гуманитарным мандатом на обеспечение международной защиты беженцев.

3. Комплексный подход к возвращению лиц, не нуждающихся в международной защите

За последние годы большое число государств — как стран убежища, так и стран происхождения — присоединилось к УВКБ ООН в деле пропаганды комплексного подхода к возвращению лиц, не нуждающихся в международной защите. Такой подход основан на диалоге между заинтересованными странами с привлечением, где это целесообразно и полезно, международных организаций, таких как МОМ.

Комплексный подход к возвращению базируется на признании того, что миграционный контроль и устрашение сами по себе могут оказывать лишь незначительный долговременный эффект на сдерживание нерегулярных перемещений, когда преобладает потребность или желание мигрировать. Поэтому меры, ориентированные на возвращение, должны быть компонентом широкого спектра стратегий управления миграцией, которые выходят за рамки кратковременных реакций на кажущееся или реальное злоупотребление системами убежища.

По законодательству ЕС государства-члены Евросоюза обязаны давать лицам, в отношении которых выдано предписание о выдворении, время на его выполнение, прежде чем они будут выдворены принудительно. В Директиве ЕС о возвращении (см. ниже) это называется «добровольным возвращением».

Важной мерой, принятой некоторыми государствами-членами ЕС, является реализация принимающими странами программ возвращения, которые предполагают консультирование и помощь с целью содействия в реинтеграции (обычно их называют программами «помощи в добровольном возвращении»). Опыт показывает, что такие программы влекут за собой меньший риск трудностей для отдельных лиц.

Кроме того, опыт продемонстрировал необходимость обеспечить устойчивость возвращения. Способствовать этому обязаны не только страны происхождения, но и принимающие страны, оказывая конкретную поддержку возвращающимся перед выездом. Есть целый ряд примеров надлежащей практики в этом отношении, включая подписание трехсторонних соглашений, по которым различные стороны обязуются принимать меры по содействию реинтеграции беженцев. Среди сторон таких соглашений могут быть правительство принимающей страны, правительство страны происхождения, а также УВКБ ООН или МОМ (или обе эти организации). Такие меры могут осуществляться в принимающих странах, например, путем предоставления доступа к образованию и профессиональному обучению, которое может быть актуально после возвращения в страну происхождения.

4. Что такое безопасное и достойное возвращение?

Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, должно осуществляться гуманным образом, с полным соблюдением прав человека и уважением достоинства. Применение силы в случае необходимости должно быть соразмерно ситуации и отвечать нормам права в области прав человека; это обусловлено не только обязанностью государств по выполнению их международных обязательств в области прав человека, но и тем, что процесс безопасного и достойного возвращения — основа реинтеграции на родине.

По определению УВКБ ООН, **возвращение в условиях безопасности** — это возвращение, которое осуществляется в условиях:

- юридической безопасности (амнистия или официальные, публичные гарантии личной безопасности, неприкосновенности, недискриминации, отсутствия опасений стать жертвой преследований или наказания после возвращения);
- физической безопасности (включая защиту от причинения вреда);
- материальной безопасности (доступ к средствам к существованию).

Концепция **возвращения с достоинством** менее очевидна, нежели концепция безопасности. Словарное определение термина «достоинство» содержит такие элементы, как «серьезный, спокойный, достойный признания и уважения». На практике элементы этого понятия должны быть такими:

- с возвращающимися не должны физически обращаться унижительно или скверно;
- возвращающиеся должны быть полностью осведомлены об условиях, в которых они окажутся после возвращения, и — в идеале — они должны иметь возможность вернуться в удобные для них сроки и иметь время на подготовку;
- возвращающихся нельзя безосновательно разлучать с членами их семьи;
- национальные органы власти должны относиться к возвращающимся с уважением и принимать их надлежащим образом, включая полное восстановление их в правах.

5. Проблемы потенциальных возвращающихся

Лицо, чье ходатайство о предоставлении убежища отклонено, может вследствие этого отказаться сотрудничать в рамках процедур, инициированных властями для обеспечения его выдворения, стараясь избежать возвращения. Во многих случаях это может быть вызвано чувством крайней тревоги по поводу такой перспективы. Вероятные причины этого, которые очень разнообразны, приведены ниже:

- сохраняющаяся убежденность в своей потребности в убежище;
- жертвы гражданской войны или преследований могут быть травмированы и могут не хотеть вновь жить в стране, где они подвергались преследованиям;
- человек может не хотеть жить в месте, которое он не знает и с которым у него нет никаких связей;
- страх наказания в стране происхождения;
- тот факт, что большое число лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства отклонены, происходит из стран, где имеют место серьезные проблемы с соблюдением прав человека;
- существование сильной гендерной дискриминации, которой женщины часто не хотят подвергнуться вновь;
- тот факт, что некоторые лица, ищущие убежища, чьи ходатайства отклонены, ранее долго жили без правового статуса в странах первого убежища. Это, возможно, ослабило связи со страной происхождения;
- депрессия в результате неудачной попытки миграции;
- отсутствие юридических консультаций и рекомендаций либо нехватка независимой, достоверной информации о ситуации в стране, куда они будут возвращаться;
- потеря семьи в стране происхождения;
- отсутствие для молодежи возможностей для образования, которые позволили бы ей построить для себя лучшее будущее;
- отсутствие специализированных медицинских учреждений для лиц с особыми медицинскими потребностями/тяжелыми заболеваниями и в целом отсутствие надлежащего доступа к медицинской помощи;
- серьезные проблемы с психическим здоровьем, в частности суицидальные идеи при мысли о возвращении;
- желание работать, чтобы посылать денежные переводы семье, оставшейся в стране происхождения, которые иногда являются единственным средством выживания.¹³

6. Возвращение детей без сопровождения и разлученных с семьей детей

В соответствии с принципом, установленным в Конвенции о правах ребенка (КПР), во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Интересы ребенка должны надлежащим образом оцениваться путем консультаций со специали-

¹³ Из публикации ECRE, *The Way Forward. The Return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, June 2005.

зированными социальными службами, такими как орган охраны детства, функция которого состоит в защите прав детей, и с ответственным законным опекуном. На уровне ЕС принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка внедрен в законодательство посредством ссылок в Хартии по основным правам и Лиссабонском договоре, а также в некоторых директивах ЕС. Статья 5 Директивы ЕС о возвращении обязывает государства-члены Евросоюза должным образом гарантировать наилучшее обеспечение интересов ребенка, а статья 10 этого же документа предоставляет детям без сопровождения и разлученным с семьей детям право получать *«помощь от иных соответствующих органов, нежели органы, обеспечивающие выдворение»*.

На обратном пути при возвращении разлученного с семьей ребенка должен сопровождать подготовленный и знакомый с ребенком специалист по уходу за детьми, чтобы обеспечить безопасное прибытие ребенка и оказание помощи в решении эмоциональных вопросов, связанных с возвращением. Ребенка ни в коем случае нельзя передавать пограничным органам третьей страны, если не ясно, как за ребенком будет осуществляться уход в будущем. Государствам-членам ЕС не следует возвращать ребенка без сопровождения или разлученного с семьей ребенка, не убедившись в наличии надлежащих механизмов ухода и опеки. Детей следует возвращать под законную опеку члена семьи или приемного родителя в стране происхождения.

7. Международные нормы в отношении возвращения

Кроме международных инструментов по правам человека, которые применимы к любому человеку и, следовательно, к возвращающимся лицам, в последние годы на политическом и законодательном уровнях проводилась работа по установлению норм, которые должны применяться к разным ситуациям, связанным с возвращением, как добровольным, так и принудительным. Ряд международных и региональных межправительственных и неправительственных органов, таких как ЕС, Совет Европы, УВКБ ООН, ЕСРЕ, Комиссия по международному праву, национальные НПО и др., разработали законодательные акты и (или) пакеты руководящих указаний, в которых освещаются различные аспекты процедур возвращения, а также ситуаций, связанных с задержанием (содержанием под стражей) до возвращения. Это, в частности:

- Директива ЕС о возвращении;
- Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ);
- Рекомендации Совета Европы о принудительном возвращении;
- Рекомендации Комитета по предупреждению пыток;
- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 96 «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите»;
- трехсторонние соглашения, подписанные УВКБ ООН с государствами-членами ЕС и странами возвращения, например, с Великобританией и Афганистаном.

Эти конкретные нормы мы рассмотрим во время практического упражнения, которое будет выполняться после этой презентации.

8. Политика возвращения ЕС

Европейские страны все шире сотрудничают на оперативном уровне, например, в организации совместных рейсов для возвращения или для обеспечения взаимного признания решений о высылке; для содействия этому сотрудничеству согласованы соответствующие законодательные инструменты. Агентству ФРОНТЕКС даны полномочия по обеспечению оперативного сотрудничества в сфере возвращения. ЕС выделяет все больше средств правительствам на поддержку их усилий по возвращению; в частности, на 2008-2013 гг. предусмотрено выделение 676 млн. евро из Фонда возвращения на эти цели. Кроме того, у Евросоюза есть масштабная политическая цель — подписать и реализовать ряд соглашений о реадмиссии со многими странами происхождения.

Главный правовой инструмент, устанавливающий правила в отношении процедур возвращения в Европейском Союзе, — Директива о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих в них граждан третьих стран (декабрь 2008 г.). В этом документе изложены общие правила по ряду вопросов, актуальных для процесса возвращения. Его действие распространяется на всех граждан третьих стран, по какой-либо причине не имеющих законного права на пребывание в стране (как, например, отсутствие визы или истечение срока ее действия, истечение срока действия вида на жительство, отзыв или аннулирование вида на жительство, отрицательное окончательное решение по ходатайству о предоставлении убежища, отмена статуса беженца). Директива **НЕ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ** на лиц, проходящих процедуру предоставления убежища.

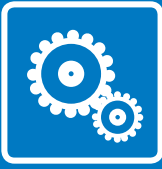
Цель Директивы — установить в государствах-членах Евросоюза единые стандарты и процедуры возвращения граждан третьих стран, находящихся на их территории с нарушением законодательства, *«в соответствии с основными правами как общими принципами законодательства Сообщества, а так-*

же согласно международному праву, включая обязательства по защите беженцев и соблюдению прав человека». «Незаконное пребывание» определяется как присутствие на территории государства-члена ЕС гражданина третьей страны, который не удовлетворяет или перестал удовлетворять условиям для въезда в данное государство, пребывания или проживания в нем. Тот факт, что отправной точкой для применимости Директивы является понятие «незаконное пребывание», означает, что в ней не рассматриваются основания или процедуры прекращения законного проживания. В Директиве утверждается, что «решения, принимаемые по настоящей Директиве, должны приниматься в индивидуальном порядке и основываться на объективных критериях, подразумевающих, что необходимо учитывать не только сам факт нелегального проживания», и предусматривается, что наилучшее обеспечение интересов ребенка и уважение к семейной жизни должны быть для государств-членов ЕС главным соображением при применении Директивы. Установлено также, что выполнение Директивы должно осуществляться без ущерба «для обязательств, вытекающих из Женевской конвенции о статусе беженцев».

В Директиве рассматриваются различные аспекты процесса возвращения. Она регулирует выдачу решений о возвращении и запретов на въезд. Лицам, подпадающим под процедуры возвращения, предоставляется ряд процедурных гарантий, например, право обжаловать решения, касающиеся возвращения, и требовать их пересмотра, получать необходимую медицинскую помощь и — в случае с детьми — получать образование во время ожидания возвращения. В Директиве также изложены нормы о задержании (содержании под стражей) граждан третьих стран с целью выдворения, включая максимальный срок, в течение которого лицо может содержаться под стражей, и условия содержания под стражей. Кроме того, установлены конкретные правила задержания (содержания под стражей) детей и семей.

Как и другие правовые инструменты ЕС, процедуры возвращения должны реализовываться государствами не только путем соблюдения различных положений вышеупомянутой Директивы, но и посредством **применения их таким образом, чтобы обеспечить их согласованность с международными документами в области прав человека и беженского права**, а также с Европейской конвенцией о правах человека и другими соответствующими документами.

Следующее упражнение позволит участникам выявить сферы, особенно актуальные для должностных лиц систем въезда, задействованных в возвращении лиц, не нуждающихся в международной защите, и ознакомиться с международными нормами, действующими в таких ситуациях.



7.2. «Рынок»: роль должностных лиц систем въезда в процессе безопасного и достойного возвращения

Подготовка

Куратор должен разделить участников на три группы по 7-8 человек в каждой. Каждая группа уходит в свой угол комнаты, где в ее распоряжении будут флип-чарты, клейкая лента, маркеры и «поддельные» банкноты номиналами 1000, 10, 50 и 10 пенсов.

Инструкции участникам

- Куратор должен напомнить сказанное в ходе презентации, а именно то, что УВКБ ООН публично выразило свою готовность поддерживать государства на основе предоставления добрых услуг оказывать помощь государствам по их просьбам в их усилиях по возвращению лиц, признанных не нуждающимися в международной защите. При этом, однако, УВКБ ООН предупредило, что ее участие должно соответствовать гуманитарному мандату Управления на обеспечение международной защиты беженцев.
- Далее куратор продолжает представлять вымышленную ситуацию, описанную ниже:

СЦЕНАРИЙ СИТУАЦИИ

- Государство-член ЕС предложило УВКБ ООН принять участие в операции возвращения.
- УВКБ ООН, как сообщается, готово поддержать этот процесс, однако Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты заявил:
 - 1) что Управление может оказать поддержку только в процессе добровольного возвращения лиц, НЕ нуждающихся в международной защите, и
 - 2) только при условии, что этот процесс полностью соответствует международным нормам по правам человека и защите беженцев.
 - 3) Хотя УВКБ ООН понимает, что для лиц, не желающих участвовать в программах добровольного возвращения, необходимо искать другие «альтернативы» (т.е. принудительное возвращение), они также должны соответствовать международным нормам в отношении принудительного возвращения.
- Конкретные способы участия УВКБ ООН еще не определены.
- Как указано выше, участники будут разделены на три группы по 7-8 человек в каждой. Каждая группа представляет «подразделение пограничного контроля», которое занимается обеспечением возвращения, разрабатывает планы добровольного возвращения и управляет центром содержания нерегулярных мигрантов. Выражение «подразделение пограничного контроля» в этом упражнении охватывает должностных лиц системы въезда, сотрудников полиции и другой персонал, задействованный в разработке и проведении операций возвращения.
- Каждому «подразделению пограничного контроля» будет выдан перечень аспектов, касающихся процесса возвращения, которые необходимо учесть для обеспечения согласованности с международными принципами соблюдения прав человека и защиты, а также с региональным законодательством. Каждая группа должна определить конкретные действия в отношении каждого из этих вопросов, чтобы обеспечить соответствие различных аспектов и фаз процесса возвращения международным нормам в области прав человека и защиты беженцев. Предлагаемые действия **должны быть как можно теснее связаны с работой должностных лиц пограничной службы** (куратор должен это четко подчеркнуть).

Перечень вопросов, выданный участникам, выглядит так:

Контрольный перечень для участника: аспекты процесса возвращения, которые могут быть актуальны в контексте обязанностей должностных лиц пограничной службы

1. ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

- 1.1 Приоритет добровольного возвращения над принудительным
- 1.2 Обеспечение добровольности возвращения
- 1.3 Запрещение высылки
- 1.4 Безопасное и достойное добровольное возвращение
- 1.5 Единство семьи

2. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ)

- 2.1 Применение задержания (содержания под стражей) с целью выдворения
- 2.2 Задержание (содержание под стражей) детей и семей с целью выдворения
- 2.3 Продолжительность содержания под стражей с целью выдворения
- 2.4 Условия содержания под стражей с целью выдворения
- 2.5 Правовая помощь и консультирование во время содержания под стражей

3. ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

- 3.1 Процедурные гарантии при принудительном возвращении
- 3.2 Гарантии при принудительном возвращении детей без сопровождения и разлученных с семьей детей
- 3.3 Конфиденциальность
- 3.4 Осуществление принудительного возвращения с обеспечением безопасности и достоинства

- Группам дается **1 час** на то, чтобы записать различные предложения на листах флип-чартов
- Предложения разных участников группы следует записать на листах флип-чартов, а листы развесить на стене с помощью клейкой ленты так, чтобы все могли прочитать написанное на них. Причина состоит в том, **что каждой группе нужно будет подготовить «рыночную палатку»** со своими предложениями. У каждой группы участников будет своя «палатка» с целью «продать» — на втором этапе упражнения — своих предложений другим группам, которые будут обходить разные рыночные палатки. Участники-владельцы «палатки» должны убедить «потенциальных покупателей» в ценности своих предложений с помощью своего гуманитарного мандата и международных норм в области защиты и прав человека.
- Через час куратор объявляет, что время истекло, и все группы должны прекратить записывать свои предложения. Каждая группа делится на две части: **половина группы остается возле «палатки», чтобы «продавать» свои «товары»** (различные предложения по решению проблем в области защиты и прав человека, существующих в действующих процедурах возвращения), **а вторая половина отвечает за «покупку»** интересных «товаров», разработанных остальными группами и выставленными на витринах их «палаток».
- Чтобы обеспечить упорядоченную «покупку», эта система должна функционировать следующим образом: поскольку в каждом углу помещения расположена одна «рыночная палатка», то **участники**, на которых их группы возложили задачу совершения «покупки», **должны переходить по часовой стрелке от одной палатки к следующей через каждые пять минут**. В течение этих пяти минут участники, стоящие возле своей палатки, должны «рекламировать» свои предложения, «защищать» и «лоббировать» их с тем, чтобы другие группы «купили» их. Они должны разъяснить преимущества каждого предложения. Каждые пять минут куратор объявляет, что группы переходят к следующей «палатке».
- **Через 15 минут**, когда три группы завершат обход остальных двух «рыночных палаток», они начнут фактическую **покупку** своих любимых «товаров». Для этого они пользуются «поддельными» банкнотами, ранее выданными всем группам, и при этом самую высокую цену платят за инициативы, которые для них наиболее ценны. Они приклеивают банкноты скотчем на каждый «купленный товар» (т.е. на соответствующие предложения, написанные на флип-чартах). У групп есть **три минуты на то, чтобы потратить все свои деньги и произвести все покупки**.



7.3. Партисипативное подведение итогов по упражнению «рынок»

В начале подведения итогов (см. ключевые идеи ниже) куратор анализирует наиболее высоко оцененные инициативы и проводит с участниками дискуссию о причинах, по которым они решили потратить свои деньги на одни «товары», а не на другие, и т.п. Куратору следует наладить диалог с группами о идеях, которыми они руководствовались, представляя различные предложения. В процессе подведения итогов куратору следует фокусировать внимание на тех инициативах, которые непосредственно касаются функций должностных лиц пограничных служб и систем въезда в общем.

Обсуждая различные предложенные инициативы, куратор должен указывать, какие международные нормы (включая право и политику) применимы в отношении этих инициатив. Приведенные ниже ключи к ответам призваны помочь куратору в этом.

И пункты приведенного перечня, и ссылки на международные нормы выбирались на основе их актуальности для работы должностных лиц систем въезда, поэтому они не направлены на то, чтобы охватить весь спектр прав и гарантий, окружающий процедуры возвращения. **Тем не менее, важно, чтобы куратор предложил участникам привести конкретные примеры реализации этих норм в их повседневной деятельности, поскольку это необходимо для освещения связи с их реальными обязанностями.**

Собранные ниже нормы извлечены из широкого круга источников, которые вкратце указаны в сносках под таблицей, а полностью перечислены в списке, приведенном в конце пособия по Занятию 7.

В целях организации времени и надлежащего обучения кураторам следует выбрать вопросы, которые с наибольшей вероятностью встанут перед данной конкретной группой участников, исходя из их географических и функциональных характеристик. В отличие от попыток охватить все вопросы без исключения такой подход обеспечивает углубленное обсуждение актуальных проблем и более высокую степень усвоения ключевых идей участниками.

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов	
ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ	<p>Приоритет добровольного возвращения над принудительным</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Принудительное возвращение во всех случаях является крайней мерой. Перед тем, как прибегать к нему, следует тщательно рассмотреть все гуманитарные аспекты положения лица; кроме того, необходимо обеспечить надлежащее уведомление и приложить все усилия, чтобы убедить данное лицо избрать добровольное возвращение.¹⁴ – Органы, занимающиеся лицами, не нуждающимися в международной защите, должны обеспечить доступность полной информации, на языке, понятном большинству потенциальных возвращающихся, о существующих программах добровольного возвращения, в частности, тех, которые организованы государством или совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) и другими аналогичными организациями.¹⁵ – Необходимо, чтобы лица, подпадающие под возвращение, были готовы к такому исходу. Должностные лица пограничной службы должны обеспечить доступ к надлежащему консультированию на всех этапах. Неправительственные организации должны вносить важный вклад в этой сфере и принимать как можно большее участие.¹⁶
	<p>Обеспечение добровольности возвращения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Только осознанное решение может быть добровольным. Поэтому важно предоставить возвращающимся возможности для сбора информации из источников, которым они могут доверять.¹⁷ – Информацию следует предоставить как можно раньше. Это даст возвращающимся достаточно времени для того, чтобы понять свое положение и получить необходимую консультацию.¹⁸ – УВКБ ООН, при консультациях с правительством страны убежища/миграции, может предоставить наиболее целесообразные средства для консультирования и регистрации тех, кто планирует репатрироваться, если необходимо – при помощи неправительственных организаций.¹⁹ – Хороший практический пример – консультирование по добровольному возвращению в Дании, которое проводит Датский совет по делам беженцев силами групп в составе юриста-консультанта, знающего правила и процедуру предоставления убежища, и советника, имеющего опыт работы в сфере репатриации. Если Датский совет по делам беженцев установил, что решение по ходатайству о предоставлении убежища или проживании на гуманитарных основаниях неправильное, то он может оказать помощь заявителю путем обращения в компетентные органы с целью повторного открытия дела. Пока что Совет использовал такую возможность в небольшом количестве дел. – Лицам, испытавшим травматические переживания в стране происхождения и могущим в результате страдать от психологических проблем, должны предоставляться консультации специалистов. Для этих лиц репатриация может оказаться особенно трудной. Перед возвращением необходимо провести оценку доступности соответствующих медицинских услуг в стране происхождения.²⁰
	<p>Запрещение высылки</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Государства-члены не осуществляют выдворение, если оно нарушит принцип запрещения высылки.²¹ – Как представители государства, должностные лица пограничной службы обязаны избегать любых ситуаций, которые повлекли бы за собой нарушение обязательства по запрещению высылки. – В качестве базовой меры должностных лиц пограничной службы принимающего государства следует информировать о ситуации в странах происхождения, особенно тех, где имеют место конфликты или повсеместные нарушения прав человека. Они должны использовать широкий спектр доступных источников информации о стране происхождения, в том числе неправительственные источники, и учитывать любую информацию, предоставленную УВКБ ООН.²²

¹⁴ УВКБ ООН, Правовые и практические аспекты возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите, 2001 г.

¹⁵ Адаптировано из Рекомендаций Совета Европы о принудительном возвращении, Рекомендация 1

¹⁶ Адаптировано из УВКБ ООН, Правовые и практические аспекты возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите, 2001 г.

¹⁷ Адаптировано из УВКБ ООН, Справочник по добровольной репатриации, Международная защита, 1996 г. См. главу 4.2

¹⁸ Позиция ECRE по возвращению, 2003 г.

¹⁹ Адаптировано из Трехстороннего соглашения между Великобританией, Афганистаном и УВКБ ООН

²⁰ Позиция ECRE по возвращению, 2003 г.

²¹ Директива ЕС о возвращении, ст. 9; в связи со ст. 33 Конвенции 1951 г., ст. 3 ЕКПЧ и ст. 3 КПП

²² Основано на Рекомендациях Совета Европы о принудительном возвращении

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов
<p style="text-align: center;">Д О Б Р О В О Л Ь Н О Е В О З В Р А Щ Е Н И Е</p> <p>Безопасное и достойное возвращение</p>	<ul style="list-style-type: none"> – При работе с возвращающимися лицами должностные лица пограничной службы должны обеспечить, чтобы эти лица сохраняли чувство самодостаточности и контроля над собственной жизнью. – Если человек, признанный не нуждающимся в международной защите, принимает осознанное решение вернуться добровольно, то его возвращение должно быть оперативным.²³ Возвращающимся следует дать достаточно времени для возвращения, однако должностные лица пограничной службы должны при этом стараться избегать задержек. Следует обеспечить надлежащее общение с возвращающимися, которым необходимо дать возможность выбора сроков возвращения, средств транспорта и т.д., а также предоставить им всю необходимую информацию, касающуюся поездки. – Получившим отказ лицам, ищущим убежища, следует помогать сохранить или вновь приобрести чувство самоуважения и собственного достоинства. Возвращение скорее будет успешным, если этим лицам оказать помощь в налаживании контакта с семьями и друзьями в стране происхождения, а также в приобретении или развитии навыков и знаний, которые они могут забрать с собой домой.²⁴ – Помощь должна включать оказание надлежащих услуг до выезда, таких как медицинская помощь физически или психически больным (предполагая, что их состояние не настолько серьезно, чтобы это послужило основанием для предоставления гуманитарного статуса или отсрочки их выдворения).²⁵ – Важно, чтобы любая помощь в возвращении, предлагаемая лицам, ищущим убежища, чьи ходатайства отклонены, была, насколько возможно, направлена на удовлетворение конкретных потребностей таких людей, особенно когда речь идет об уязвимых лицах. В частности, органы, отвечающие за программы возвращения, должны обеспечить, чтобы поддержка, оказываемая возвращающимся в форме консультирования, сопровождения и содействия в добровольном возвращении, учитывала потребности детей, одиноких глав домохозяйств и других лиц с особыми потребностями.²⁶ – Лицам, ходатайства которых отклонены и которые не могут вернуться немедленно, должна оказываться помощь в формах, которые помогут им подготовиться к возвращению. Это может быть обеспечение необходимого обучения с тем, чтобы ожидающие возвращения лица могли приобрести навыки, которые позволят им использовать существующие возможности в стране происхождения и помогут им обеспечить устойчивость своего возвращения. – Все возвращающиеся должны иметь надлежащие документы, позволяющие им повторно въехать в страну происхождения и добраться до конечного пункта следования. Хороший пример – практика, предусмотренная в большинстве трехсторонних соглашений, где установлено, что каждый взрослый мужчина и каждая взрослая женщина, добровольно репатрирующиеся, должны надлежащим образом подписать заполненные формы по добровольной репатриации (ФДР), выданные в стране убежища/миграции при содействии УВКБ ООН. Такую форму все стороны должны признавать как действующий проездной документ в целях возвращения в конечный пункт следования в стране происхождения. Пограничные органы, привлеченные к поддержке выполнения процедур возвращения, должны обеспечить, чтобы все репатрирующиеся имели такую форму или иной документ, служащий аналогичным целям.²⁷ – Следует внедрить процедуры, позволяющие проверить, достигли ли возвращающиеся конечного пункта следования в условиях безопасности, особенно если механизмы приема после прибытия не предусмотрены. Необходимо обеспечить сопровождение и мониторинг возвратившихся лиц, ищущих убежища, ходатайства которых были отклонены, с целью проверки эффективности и безопасности политики возвращения. Это поможет обеспечить безопасность возвратившихся и позволит проверить выполнение государствами своих обязательств по международному праву в отношении защиты от принудительной высылки. Кроме того, это поможет оценить успех работы по интеграции (реинтеграции) и устойчивость возвращения.²⁸
<p>Единство семьи</p>	<ul style="list-style-type: none"> – При реализации Директивы ЕС о возвращении пограничные органы обязаны должным образом учитывать семейную жизнь.²⁹ – Если все члены семьи решили вернуться или подлежат возвращению, и все они – граждане страны возвращения, то пограничникам следует приложить все усилия для обеспечения репатриации семей как единиц и избегать недобровольного разлучения. Если такие усилия безуспешны, то следует внедрить механизм их воссоединения в стране происхождения или убежища, смотря по обстоятельствам.³⁰

²³ Заключение Исполкома УВКБ ООН о возвращении, № 96 (LIV), 2003.

²⁴ УВКБ ООН, Правовые и практические аспекты возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите, 2001 г.

²⁵ Позиция ECRE по возвращению, 2003 г.

²⁶ Save the Children and UNHCR, The Separated Children in Europe Programme Position Paper on Returns and Separated Children, September 2004, p.3-4, ECRE, The Way Forward: 'The Return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected, 2005.

²⁷ На основе Трехстороннего соглашения между Великобританией, Афганистаном и УВКБ ООН

²⁸ Позиция ECRE по возвращению, 2003 г.

²⁹ Директива Совета 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих в них граждан третьих стран (Директива ЕС о возвращении)

³⁰ На основе Трехстороннего соглашения о добровольном возвращении из Великобритании в Афганистан

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов
<p style="text-align: center;">Применение задержания (содержания под стражей) с целью выдворения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Если в конкретном случае нельзя эффективно применить другие достаточные, но менее принудительные меры, то государства-члены могут содержать под стражей только гражданина третьей страны, являющегося объектом процедур возвращения, с тем, чтобы подготовить возвращение и (или) осуществить процесс выдворения, в частности, если: <ul style="list-style-type: none"> а) существует риск побега или б) данный гражданин третьей страны избегает подготовки к возвращению или процесса выдворения либо препятствует ему.³¹ – Задержанным незамедлительно сообщаются на понятном им языке юридические и фактические причины задержания и возможные средства судебной защиты.³² – Необходимо незамедлительно выявлять жертв пыток, чтобы предотвратить их повторное травмирование путем заключения под стражу.³³ В общении с другими органами и отчетности перед другими органами, включая судебные и административные, должностные лица, управляющие местами содержания под стражей, могут предлагать альтернативы содержанию под стражей тех лиц, которые не препятствуют подготовке к процессу возвращения и не создают ошутимого риска побега. – Такие меры могут включать сдачу властям паспорта или других документов, удостоверяющих личность; обязательство проживать в конкретном месте или в конкретном районе; и (или) обязательство регулярно являться в органы власти, например, в ближайший полицейский участок, поручительство или гарантии.³⁴
<p style="text-align: center;">Продолжительность содержания под стражей с целью выдворения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Содержание под стражей должно осуществляться на максимально короткий срок, причем только при условии, что процедуры выдворения не задерживаются и выполняются должной тщательностью.³⁵ – Руководство учреждений содержания под стражей должно обеспечить доступ к правовой помощи на предмет того, чтобы в любой момент можно было воспользоваться средством правовой защиты против содержания под стражей. Оно также должно обеспечить задержанным доступ к информации, на понятном им языке, о правовой помощи и возможных поддерживающих организациях. – Если оказывается, что обоснованной перспективы выдворения больше не существует по юридическим или иным соображениям, прекратил существовать риск побега, задержанный более не препятствует процессу возвращения или механизмы выдворения не действуют, то содержание под стражей перестает быть оправданным, и содержащееся под стражей лицо немедленно освобождается.³⁶
<p style="text-align: center;">Условия содержания под стражей с целью выдворения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Содержание под стражей осуществляется, как правило, в специализированных учреждениях содержания под стражей. Если государство-член ЕС вынуждено прибегать к содержанию в тюрьме, то задержанных следует держать отдельно от обычных заключенных.³⁷ – Жилое помещение должно быть надлежащим образом меблировано, убрано и отремонтировано; должна быть обеспечена достаточная жилая площадь для всех содержащихся под стражей. Дизайн и планировка должны не создавать впечатление учреждения, похожего на тюрьму. Кроме того, следует обеспечить активный образ жизни, доступ в комнату отдыха, газеты и другие возможности для досуга. Персонал должен тщательно отбираться и проходить соответствующую подготовку.³⁸ – В женских учреждениях содержания под стражей в каждой смене должны быть охранницы-женщины. Должностным лицам учреждения содержания под стражей необходимо внимательно относиться к потребностям женщин. Кроме того, условия содержания под стражей должны соответствовать потребностям женщин, в частности, следует обеспечить выдачу предметов личной гигиены. – Должностные лица, работающие в учреждениях содержания под стражей, должны удвоить усилия для того, чтобы ознакомиться с культурными и религиозными нормами содержащихся под стражей, и стараться развивать базовые языковые навыки. Общение ведет к более гуманному обращению, благодаря чему укрепляется достоинство задержанных. Следует регулярно обсуждать условия содержания с задержанными, чтобы способствовать общению и лучшему пониманию их нужд. – В случае, если под стражей содержатся беременные (что нежелательно), следует обеспечить дополнительное питание, надлежащие условия жизни и регулярную медицинскую помощь. – Следует обеспечить доступ к психологам не только при крайней необходимости, например, из-за агрессивного поведения.
<p style="text-align: center;">Задержание (содержание под стражей) детей и семей с целью выдворения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Содержание под стражей детей без сопровождения/разлученных с семьей детей и семей с детьми применяется только в качестве крайней меры и на максимально короткий срок.³⁹ – Государства также должны обеспечить, чтобы первоочередное внимание во всех действиях касательно ребенка, в том числе в контексте содержания под стражей детей, ожидающих выдворения, уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка.⁴⁰ – Семьям, содержащимся под стражей в ожидании выдворения, предоставляется отдельное помещение, гарантирующее надлежащее уединение.⁴¹ – Содержащимся под стражей детям предоставляется возможность проводить досуг, в том числе играть и развлекаться в соответствии с возрастом, а также предоставляется доступ – в зависимости от продолжительности их пребывания – к образованию.⁴² – Детям без сопровождения/разлученным с семьей детям по мере возможности предоставляется помещение в учреждениях, обеспеченных персоналом и удобствами, которые учитывают потребности лиц их возраста.⁴³ Персонал этих учреждений также должен обеспечить доступ детей к психологам и социальным работникам.

³¹ Директива ЕС о возвращении, ст. 15

³² ЕКПЧ, ст. 5, в связи с Рекомендациями Совета Европы о принудительном возвращении, Рекомендация 6(2)

³³ UNHCR on the basis of participatory assessments in Eastern Europe, 2007.

³⁴ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении

³⁵ Директива ЕС о возвращении, ст. 15 (1); Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендации 7 и 8; ЕКПЧ, ст. 5(1)

³⁶ Директива ЕС о возвращении, ст. 15(4)

³⁷ Директива ЕС о возвращении, ст. 16(1)

³⁸ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 10

³⁹ Конвенция о правах ребенка, ст. 37(2); Директива ЕС о возвращении, ст. 17(1)

⁴⁰ Конвенция о правах ребенка; Директива ЕС о возвращении, ст. 17(5)

⁴¹ Директива ЕС о возвращении, ст. 17(2)

⁴² Директива ЕС о возвращении, ст. 17(3)

⁴³ Директива ЕС о возвращении, ст. 17(4)

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ)</p> <p>Правовая помощь и консультирование во время содержания под стражей</p>	<ul style="list-style-type: none"> – С самого начала содержания под стражей⁴⁴ лицам, содержащимся под стражей, предоставляется возможность установления контакта с законными представителями, членами семьи и компетентными консульскими органами.⁴⁵ – Лица, содержащиеся под стражей, должны иметь возможность принимать осознанные решения в отношении своего правового положения, а также оспаривать законность задержания (содержания под стражей) в суде, если это необходимо.⁴⁶ – Именно в период сразу после лишения свободы имеет место наивысший риск угроз и плохого физического обращения. То, что содержание под стражей осуществляется в рамках подготовки к выдворению, и необратимый характер исполнения предписания о выдворении в отношении данного лица делают еще более важным необходимость обеспечения этому лицу возможности контакта с адвокатом для уведомления его об аресте.⁴⁷ – С этой целью УВКБ ООН и другие международные и национальные организации, а также НПО должны иметь возможность посещать учреждения, используемые для содержания под стражей до возвращения. Лиц, содержащихся под стражей, следует уведомить об их праве на контакт с такими организациями и органами.⁴⁸ Необходимо обеспечить доступ к средствам связи и к справочникам соответствующих организаций. – Руководство учреждений содержания мигрантов под стражей должно регулярно контактировать с УВКБ ООН, НПО и другими органами с целью обсуждения возможных механизмов для содержащихся под стражей лиц, желающих связаться с вышеупомянутыми организациями. Например, следует указать фамилии соответствующих координаторов, способы связи в экстренных случаях и т.д.⁴⁹ – Соответствующим организациям должны быть предоставлены номера телефонов и факсов для связи с лицами, содержащимися под стражей; необходимо назначить сотрудников, ответственных за рассмотрение представлений в случае принудительного возвращения. Законные представители должны иметь доступ к тем лицам, ищущим убежища, которые направлены для прохождения процедур депортации.⁵⁰ – Если все законные права на обжалование исчерпаны, и компетентные органы намереваются исполнить предписание о возвращении, то лицо, ищущее убежища, и его представитель должны быть предупреждены об этом, и им следует дать время для того, чтобы вышеупомянутое лицо завершило свои дела. Если органы власти считают, что такое предупреждение приведет к побегу, то можно потребовать поручительство.⁵¹

⁴⁴ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении

⁴⁵ Директива ЕС о возвращении, ст. 16 (2)

⁴⁶ ЕКПЧ, ст. 5(4) и МПГПП, ст. 9(4)

⁴⁷ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 6; Комитет против пыток

⁴⁸ Директива ЕС о возвращении, ст. 16(3), (4)

⁴⁹ УВКБ ООН

⁵⁰ На основании доклада Британского совета по делам беженцев (декабрь 2008 г.): British Refugee Council, How UK Border Controls are Endangering the Lives of Refugees

⁵¹ Там же

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов	
ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ	<p>Процедурные гарантии при выдворении</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Предписание о выдворении выдается только на основе всестороннего и объективного изучения дела каждого заинтересованного лица, причем с учетом конкретных обстоятельств дела. Коллективное выдворение иностранцев запрещается.⁵² Решения о возвращении должны приниматься в индивидуальном порядке и основываться на объективных критериях, подразумевающих, что необходимо учитывать не только сам факт нелегального проживания.⁵³ (Хотя должностные лица пограничной службы не выдают предписания о выдворении, вышеизложенная норма действует в отношении возможного «отказа на границе» без надлежащих правовых процедур.) – Процедуры принудительного возвращения осуществляются с соблюдением соответствующих правовых норм и без дискриминации в доступе к правосудию; с доступом к правовой помощи всех, кто в ней нуждается; с защитой личной собственности; с защитой инвестиций и соблюдением действующих международных обязательств. Решения о возвращении, а также решения о запрете на въезд и о принудительном возвращении (если таковые выдаются) должны быть официальными, чтобы заинтересованному лицу была предоставлена возможность обжалования.⁵⁴ – Должностные лица пограничной службы должны иметь возможность направлять заинтересованных лиц в национальные органы и организации, в которых можно получить дальнейшую информацию об исполнении предписаний о выдворении и последствиях неисполнения таковых.⁵⁵ – Решения о принудительном возвращении выдаются в письменном виде с указанием фактических и юридических оснований, а также информации об имеющихся средствах судебной защиты. Государства-члены ЕС предоставляют по требованию письменный или устный перевод основных элементов решения о возвращении.⁵⁶
	<p>Принудительное возвращение детей без сопровождения / разлученных с семьей детей</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Перед тем, как выдворять ребенка без сопровождения/разлученного с семьей ребенка со своей территории, власти государства-члена ЕС должны убедиться в том, что в стране возвращения это лицо будет возвращено к члену его семьи, к назначенному опекуну или в надлежащие службы приема.⁵⁷ Пограничные органы, участвующие в процедурах возвращения, должны обеспечить выявление семьи или опекуна, а также получить четкую информацию о механизмах приема в стране происхождения. – Пограничные органы должны проверить, чтобы у детей, проходящих процедуры возвращения, был законный представитель и опекун, которые сопровождают их на различных этапах этих процедур. У законного опекуна не должно быть конфликта интересов с интересами детей. – Решения о возвращении или выдворении не выдаются без проведения оценки наилучшего обеспечения интересов ребенка. Должен быть предусмотрен надлежащий порядок проведения оценки того, что именно является наилучшим обеспечением интересов ребенка, причем в разумные сроки.⁵⁸ Пограничные органы должны обеспечить проведение процедуры определения наилучшего обеспечения интересов.
	<p>Конфиденциальность</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Следует соблюдать принцип конфиденциальности, и информацию, касающуюся ходатайства о предоставлении убежища, ни в коем случае нельзя предоставлять стране происхождения заявителя, даже в случае отклонения ходатайства.⁵⁹ – Следует разглашать только информацию, необходимую для целей организованного добровольного возвращения, например, с целью получения допуска к административным формальностям или с целью использования гарантий амнистии.⁶⁰
ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ	<p>Осуществление возвращения с обеспечением безопасностью и достоинства</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, должно осуществляться на гуманной основе при полном уважении их прав человека и достоинства, а сила, если она требуется, должна быть соразмерна необходимости и применяться в порядке, согласующемся с правозащитными нормами.⁶¹ – Операции, предусматривающие принудительное возвращение задержанных иммигрантов, должны предваряться мерами по оказанию этим лицам помощи в организации возвращения, особенно что касается семьи, работы и психологических аспектов.⁶² – Необходимо, чтобы задержанные иммигранты получали достаточную информацию задолго до их возможной депортации, с тем, чтобы они могли начать психологически свыкаться с этой ситуацией, уведомить тех людей, которых они считают нужным информировать, и собрать личные вещи. Постоянная угроза принудительного возвращения может вызвать состояние тревоги, которое достигает критической точки во время депортации и часто может переходить в состояние ожесточенного возбуждения.⁶³ – Где это целесообразно, государства-члены могут отсрочить выдворение на соответствующий период с учетом конкретных обстоятельств индивидуального случая. В частности, государства-члены учитывают физическое состояние или психическую способность гражданина третьей страны (Директива о возвращении, ст. 9). – Сопровождение должно состоять минимум из одного лица того же пола, что и депортируемый: это облегчит общение с последним, а также поможет сохранить близкие отношения с депортируемым и его достоинство. Кроме того, это способствует укреплению доверия. – Отсутствие общения между сопровождающими и возвращаемым часто поясняет паническую реакцию со стороны последнего, особенно если возвращаемому предоставлено мало информации – или вообще не предоставлено информации – о процедуре возвращения и ситуации в стране происхождения. Отсутствие общения также может привести к отсутствию уважения к возвращаемому со стороны сопровождающих. Контакт должен быть налажен до того, как начнется фактическая операция возвращения.⁶⁴ – Где это целесообразно, государства-члены могут отсрочить выдворение на соответствующий период с учетом конкретных обстоятельств индивидуального случая. В частности, государства-члены учитывают технические причины, такие как отсутствие транспортных мощностей или невозможность выдворения из-за отсутствия идентификации.⁶⁵ Обязанность государств по обеспечению безопасности лиц, подпадающих под процедуры выдворения, нельзя передавать, формально или неформально, организациям, оказывающим помощь в процессе возвращения, таким как авиакомпании. – Следует обеспечить возложение обязанностей по сопровождению на сотрудников-добровольцев, наряду с обязательной ротацией (во избежание появления синдрома профессионального истощения и возникновения рисков, связанных с рутинной, а также для обеспечения того, чтобы задействованный персонал определенным образом эмоционально дистанцировался от оперативной деятельности, в которой он участвует), а также оказание сотрудникам по их просьбе специализированной психологической поддержки. – Необходимо обеспечить работу психосоциальной службы, прикрепленной к подразделениям, отвечающим за операции по депортации. Эта служба должна быть укомплектована психологами и социальными работниками, отвечающими, в частности, за подготовку задержанных иммигрантов к депортации (посредством постоянного диалога, контактов с семьей в стране назначения и т.д.).

⁵² Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении

⁵³ Директива ЕС о возвращении, вступительный п. 6

⁵⁴ Комиссия по международному праву, Доклад 57-й сессии (2005 г.), A760/10.

⁵⁵ Адаптировано из Рекомендаций Совета Европы о принудительном возвращении

⁵⁶ Директива ЕС о возвращении, ст. 12

⁵⁷ Директива ЕС о возвращении, ст. 10

⁵⁸ Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка 6 (2005 г.)

⁵⁹ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 12

⁶⁰ УВКБ ООН, Руководящие указания по конфиденциальности, внутренний документ, август 2001 г.

⁶¹ Заключение Исполкома УВКБ ООН о возвращении, № 96 (LIV), 2003, п.(с)

⁶² Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 15

⁶³ Комитет по предупреждению пыток, 13-й общий доклад, CPT-Inf/(2003)35

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Директива ЕС о возвращении, ст. 9

Аспекты процесса возвращения	МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ, касающиеся работы должностных лиц систем въезда и сотрудников центров содержания мигрантов
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">П Р И Н У Д И Т Е Л Ь Н О Е В О З В Р А Щ Е Н И Е</p> <p>Применение мер принуждения и средств ограничения</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Использование принудительных мер должно быть четко привязано к принципу пропорциональности и эффективности в отношении применяемых мер и преследуемых целей.⁶⁶ – Единственно приемлемыми формами ограничения являются ответные меры, строго пропорциональные фактическому или обоснованно ожидаемому сопротивлению возвращаемого лица, с целью контроля над ним.⁶⁷ – Операция возвращения не должна быть представлена сопровождающим лицам как ориентированная на успех «любой ценой». Каждая операция по депортации, где прогнозируются трудности, должна контролироваться одним из руководителей компетентного подразделения, имеющего право в любое время прервать ее. – Следует уважать достоинство возвращающегося лица, но при этом обеспечение безопасности других пассажиров, членов экипажа и самого этого лица является главным приоритетом в процессе выдворения. Выдворение, возможно, придется прервать, если продолжение этого процесса поставит под угрозу безопасность вышеупомянутых лиц.⁶⁸ – Конкретные ограничения на меры принуждения и ограничения:⁶⁹ <ul style="list-style-type: none"> – Абсолютный запрет на применение средств, которые могут заблокировать дыхательные пути (нос и (или) рот). – Запрещение мер принуждения и ограничения, которые предполагают приведение возвращаемого в положение, в котором существует риск удушья (например, когда в самолете депортируемый сопротивляется, а сопровождающие с помощью силы принуждают его наклониться и зажать голову между коленями, вследствие чего сильно сжимается грудная клетка. Это строго запрещено в большинстве стран и разрешается только в том случае, если это абсолютно необходимо для коротких, разрешенных операций, таких как надевание, проверка или снятие наручников). – В случаях, когда возвращаемое лицо сопротивляется, сопровождающие обычно обездвигивают его, полностью укладывая его на землю лицом вниз, чтобы надеть наручники. Удержание человека в таком положении, особенно если сопровождающие давят своим весом на разные части его тела (давление на грудную клетку, заведение коленей назад, обездвигивание шеи), а человек сопротивляется, влечет за собой риск позиционного удушья. – Во время взлета и полета можно применять такие меры ограничения, как наручники, и если их необходимо не снимать, то поверх них следует положить одеяло. – Запрещение введения лекарственных препаратов во время выдворения. Лекарства можно вводить только на основании медицинского решения, принимаемого по каждому конкретному случаю отдельно.⁷⁰ – За исключением четко и строго определенных исключительных обстоятельств, лекарственные препараты можно давать только при осознанном согласии заинтересованных лиц. – Такие меры, как применение подгузников для лиц, подвергающихся процедуре выдворения, с целью не давать им ходить в туалет, могут привести только к унижительной ситуации.

⁶⁶ Директива ЕС о возвращении, вступительный п. 13

⁶⁷ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 19; в связи со ст. 3 ЕКПЧ

⁶⁸ Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 17

⁶⁹ Комитет по предупреждению пыток, 13-й общий доклад, CPT-Inf/(2003)35

⁷⁰ Конвенция 1997 г. о защите прав человека и достоинства человеческого существа в связи с использованием достижений биологии и медицины, ст. 5; Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Рекомендация 19



А) Об условиях приема и задержании (содержании под стражей) на период до выдворения

- Amnesty International, Migration-Related Detention: A Research Guide on Human Rights Standards Relevant to the Detention of Migrants, Asylum-Seekers and Refugees, November 2007. POL33/005/2007 [↗](#)
- UNHCR (Malta), The Detention of Refugees and Asylum-Seekers by Reason of Their Unauthorised Entry or Presence, July 2007 [↗](#)
- UNHCR “Being a refugee” — How refugees and asylum seekers experience life in central Europe, an Age, Gender and Diversity Mainstreaming Report, 2007. [↗](#)
- УВКБ ООН, Альтернативы задержанию (содержанию под стражей) лиц, ищущих убежища, и беженцев, апрель 2006 г. POLAS/2006/03 [↗](#)
- Директива Совета ЕС 2003/9/ЕС от 27 января 2002 г. об установлении минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища [↗](#)

Б) О возвращении лиц, не нуждающихся в международной защите

- British Refugee Council, How UK Border Controls are Endangering the Lives of Refugees, December 2008 [↗](#)
- Директива Совета 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих в них граждан третьих стран [↗](#)
- Позиция УВКБ ООН по Предложению о Директиве о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих в них граждан третьих стран, июнь 2008 г. [↗](#)
- John Gibson, The removal of failed asylum seekers: international norms and procedures, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 145, December 2007. [↗](#)
- ECRE, The Way Forward. The return of Asylum Seekers whose Applications have been rejected in Europe, 2005 [↗](#)
- Совет Европы, Рекомендации о принудительном возвращении, Комитет Министров СЕ, СМ (2005) 40 Final, 9 мая 2005 г. [↗](#)
- Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 6 (2005): Обращение с детьми без сопровождения и разлученными с семьей детьми за пределами страны их происхождения, CRC/GC/2005/6, Глава VII(с), Возвращение в страну происхождения [↗](#)
- УВКБ ООН, Заключение Исполнительного комитета № 96 (LIV) — 2003 «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите», 10 октября 2003 г. [↗](#)
- European Council on Refugees and Exiles, Position on Return, October, 2003. [↗](#)
- UNHCR, Legal and Practical Aspects of the Return of Persons not in Need of International Protection, Global Consultations Paper, May 2001. [↗](#)
- Khalid Koser, Return and Reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants, an analysis of government assisted return programs in selected European countries, report prepared for the International Organization for Migration, May 2001. [↗](#)

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда



Выводы



Цели



План занятия



Цели

Это занятие, последнее, проводится со следующими целями:

- провести обзор основных понятий и ключевых идей, изученных во время семинара;
- вызвать у участников внутреннюю готовность применить новые знания в своей ежедневной работе;
- указать кураторам на сферы, в которых знания и навыки участников необходимо укрепить, в контексте как будущих семинаров, так и дополнительных мер, которые следует предпринять для оказания дальнейшей поддержки этим участникам.



План занятия

Методология	Необходимые материалы	Продолжительность (1 ч. 30 мин.)
Предметная дискуссия	<ul style="list-style-type: none">– слайд в формате PowerPoint с общим планом семинара (готовится кураторами согласно окончательному графику)– карточки с ожиданиями участников, подготовленные в первый день семинара– перечень функций и обязанностей участников, разработанный во время представления участников (Занятие 1)	90 мин.

- **Последнее занятие должно быть коротким и динамичным.**
- **Куратору следует использовать те же приемы проведения предметных дискуссий, что и на протяжении всего семинара в целом.**
- **См., пожалуйста, «Совет кураторам 1: проведение дискуссии» в Занятии 1 и «Совет кураторам 3: как задавать участникам вопросы, чтобы стимулировать обучение или заинтересованность» в Занятии 2.**

В начале дискуссии куратору следует вывести на экран слайд с планом всего семинара, чтобы участники вспомнили общую структуру и конкретные занятия.

Подготовившись таким образом, куратор начинает дискуссию:

1. Вопросы, помогающие получить объективную информацию и согласовать факты, изложенные разными участниками:

- Давайте быстро проведем коллективное обсуждение занятий, которые мы провели за последние дни.
- Какие ключевые идеи вы помните из каждого занятия? (опять-таки, обеспечьте динамичное обсуждение, нечто вроде «мозгового штурма»).

2. Вопросы, инициирующие личные размышления участников с целью сравнения их ощущений с этими фактами:

- Как вы чувствовали себя на семинаре? Изменились ли ваши чувства и впечатления по мере проведения различных занятий?
- Какие занятия стимулировали вашу заинтересованность и вызвали у вас положительные ощущения?
- Какие занятия привели к потере вами заинтересованности и вызывали у вас отрицательную реакцию?

3. Вопросы о влиянии упражнения на работу участников:

- Какие ключевые учебные идеи вы вынесли из этого семинара?

На этом этапе куратору следует рассмотреть перечень различных функций и задач, выполняемых участниками в их повседневной работе, который был разработан в результате упражнения «Представление участников с помощью описания ситуаций», выполненного в начале Занятия 1.

4. Вопросы, которые могут открыть дорогу к определенному внутреннему обязательству путем указания конкретных действий, которые могли бы осуществить участники:

- Что бы вы сделали по-другому на своем рабочем месте в результате этого семинара?
- Какая поддержка вам потребовалась бы для обеспечения надлежащего выполнения своей работы?
- С какими учреждениями вы попытались бы теперь наладить более тесные рабочие отношения?

В конце дискуссии куратору следует упомянуть про карточки, составленные в первый день семинара с целью определения ожиданий участников. Куратор должен попросить участников дать свои комментарии о том, оправдались ли их ожидания, и о том, не считают ли они, что им необходимо дальнейшая подготовка по конкретным аспектам своей работы, рассмотренным в ходе семинара.

Дискуссия должна быть максимально конструктивной, и кураторам следует использовать данные участниками комментарии для совершенствования будущих семинаров, а также для определения дальнейших учебных потребностей, на которые необходимо ориентироваться в каждом из соответствующих пунктов. Кураторы должны уверить участников в том, что они будут контролировать работу по удовлетворению таких потребностей.

Поскольку семинар очень интенсивный, с упражнениями, которые способствуют откровенному и положительному общению, то некоторые участники, возможно, захотят поддерживать связи между собой, а также с кураторами, чтобы консультироваться с ними в сложных ситуациях, возникающих в их ежедневной работе.

Если у кураторов есть возможность оказать подобную поддержку, то они должны дать участникам каналы для дальнейшего общения и предложить пользоваться ими. Это могло бы открыть новые пути для расширения межведомственного сотрудничества, укрепления взаимного доверия и продолжения диалога всех заинтересованных лиц. Окончательный список участников и кураторов, с фамилиями и контактными данными, можно было бы использовать с этой целью и распространить в конце семинара.

Европа: регион миграции и защиты

Пособие для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 1

Структура презентации

1. Кто пересекает внешние границы ЕС?
2. Какими являются обязательства государств в отношении разных категорий лиц?
3. Что нам говорит статистика
4. Роль каждой из заинтересованных сторон:
 - государство (Украина)
 - УВКБ ООН
 - НПО
 - Должностные лица систем въезда и иммиграционного контроля

Кто пересекает внешние границы ЕС?

- Все виды лиц
- Беженцы, мигранты (регулярные/нерегулярные)
- Причины, в т.ч. нарушения прав человека, бедность, война
- Некоторые не могут возвратиться в свои страны

Нерегулярные мигранты имеют такие же права, как и другие люди

- В странах назначения и транзита
- Так как эти государства ратифицировали международные или региональные соглашения
- Эти соглашения применяются ко всем лицам независимо от их национальности или статуса

Какие соглашения это предусматривают?

Международный билль о правах человека:

- Всеобщая декларация прав человека (1948 г.)
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)

Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.)

История прав человека

Видео продолжительностью 12 мин.

Какие права?

- Право на жизнь
- Запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания
- Свобода от рабства и принудительного труда
- Право на обращение без дискриминации
- Свобода передвижения/ ограничения держания под стражей
- Право быть выслушанным при помощи переводчика, если необходимо
- Право на надлежащий уровень медицинской помощи

Определение понятия «беженец»

- Элемент опасений стать жертвой преследований
- То, что закон предусматривает пять возможных причин преследования
- То, что человек находится вне страны своей гражданской принадлежности (или местожительства), и не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Наиважнейшее обязательство государств по отношению к беженцам — не возвращать их в страну, где их преследуют

1951 Конвенция 1951 г. о статусе беженцев:

- Опасение стать жертвой преследований
- Пять возможных причин преследований
- вне страны своей гражданской принадлежности (или местожительства)
- Не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений
- Ст. 31: запрещение высылки

Конвенция ООН против пыток, ст. 3

Жертвы торговли людьми

Торговля людьми является транснациональным преступлением

Международное право:

- Палермские протоколы
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности

Определение торговли людьми

Торговля людьми — это:

- Ряд специальных **действий**
 - Вербовка, перевозка, передача...
- Которые совершаются при использовании специальных **средств**
 - Угроза силой или ее применение, или другие формы принуждения, похищение, мошенничество, злоупотребление властью...
- Для специальных намерений и **целей**:
 - Эксплуатация для занятия проституцией или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд, рабство...

Что нам говорит статистика

- Нерегулярный въезд составляет небольшую долю общего количества пересечения внешних границ
- Количество лиц, ищущих убежища, среди нерегулярных мигрантов еще меньше
- Количество ходатайств о предоставлении убежища в странах ЕС за последние годы резко сократилось
- Приблизительно 40% лиц, ищущих убежища, которые достигли Европы, заслуживают международную защиту
- Роль пограничных органов в определении искателей убежища крайне важна.

Количество искателей убежища среди мигрантов, оказавшихся в Республике Беларусь, в Республике Молдова и Украине, (правительственная статистика) в 2011 г.:

- 66 новых заявлений в Республике Беларусь (включая 1 заявление о продлении дополнительной защиты)
- 66 заявлений в Республике Молдова (включая 44 новых заявления, 18 заявлений о продлении гуманитарной защиты и 4 повторных заявления)
- 1328 новых заявлений (1500 лиц) в Украине

Совместная иммиграционная политика ЕС

- Объединение семьи
- Долгосрочное место жительства
- Виды на жительство для жертв торговли людьми
- Возвращение лиц без права на пребывание

Общая европейская система убежища

- **Почему?** Временная защита для перемещенных лиц в ситуациях массового потока
- **Какое** государство-член ЕС является ответственным за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища? **Дублинское положение**
- **Кто** такие беженцы? **Директива о квалификации**
- **Какими** являются минимальные стандарты условий приема искателей убежища? **Директива о приеме**
- **Как** предоставляется убежище?
- **Директива о процедурах предоставления убежища**

Роль УВКБ ООН в глобальном масштабе

МАНДАТ:

- Предоставление международной защиты беженцам
- Определение долговременных решений проблем беженцев

УВКБ ООН выполняет функцию наблюдения за выполнением правительствами Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Роль УВКБ ООН в глобальном масштабе (продолжение)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УВКБ ООН работает с Правительствами и НПО с целью:

- Обеспечения допуска лиц, ищущих убежища, на территорию государств и к процедурам определения статуса беженца
- Предотвращения высылки
- Обеспечения соответствия минимальным стандартам обращения с искателями убежища и беженцами
- **Содействие воссоединению разлученных семей беженцев**

Роль УВКБ ООН в смешанных миграционных потоках

Защита беженцев, которые перемещаются в смешанных миграционных потоках, путем:

- Способствования миграционной политике, которая принимает во внимание защиту мигрантов;
- Обеспечения надлежащего учета потребностей беженцев в политических процессах, связанных с миграцией и развитием
- Поддержка законодательных усилий государств (включая в сферах миграционного контроля, борьбы с терроризмом, социальных политиках и т. д.) для обеспечения защиты прав беженцев и искателей убежища
- Содействие в борьбе с торговлей людьми и устранение ее последствий

Десятикомпонентный план УВКБ ООН

Оказывать государствам помощь в признании беженцев и удовлетворении их потребностей в защите в ситуациях смешанной миграции:

1. Сотрудничество между ключевыми 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. Решение проблем, связанных со вторичными перемещениями
9. Договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции;
10. Информационные стратегии

Роль должностных лиц систем въезда

Как первые представители власти, которые контактируют с прибывающими, они должны идентифицировать людей на границе, у которых могут быть потребности в международной защите и:

- Обеспечить невыдворение
- Обеспечить доступ к национальным процедурам предоставления убежища каждому, кто каким-либо образом изъявляет желание подать заявление о предоставлении убежища
- Идентифицировать жертв торговли людьми и торговцев людьми
- Идентификация лиц с особыми потребностями: детей без сопровождения/разделенных с семьями, нерегулярных мигрантов с потребностями в медицинской помощи или другими потребностями, объединение семей, и т. д.
- вне страны своей гражданской принадлежности (или местожительства)
- Не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений
- **Связаться с соответствующими учреждениями для удовлетворения выявленных потребностей.**

Роль должностных лиц систем въезда (продолжение)

Для надлежащего реагирования на разные приоритеты, среди которых обеспечение пограничного контроля и защита тех, кто пересекает границу, должностное лицо системы въезда должно:

- Хорошо ознакомиться с международными нормами и главными принципами защиты
- Развивать навыки коммуникации с людьми разных культур и с разным опытом (например, травма и т. п.)
- Разработать стандартные рабочие процедуры на местном уровне для определения потребностей
- Поддерживать близкие рабочие отношения с учреждениями, в которые направляются лица с особыми потребностями

I. Инструкции для викторины

1. Сформируйте 4 группы
2. У команды есть 3 минуты для того, чтобы подумать и записать ответы на своем флип-чарте
3. Команда, которая отвечает первой, должна громко сказать слово «СТОП»
4. Команда может оспорить ответ первой команды (один раз на каждый вопрос)

II. Выставление баллов

1. Правильный ответ: 5 БАЛЛОВ
2. Оспаривание ответа и предоставление, таким образом, правильного ответа : 10 БАЛЛОВ
3. Оспаривание ответа и предоставление неправильного ответа : -5 БАЛЛОВ!
4. Ни одна из команд не предоставляет ответа в течение 3 минут : 0 БАЛЛОВ

Вопросы на викторину

Пособие для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 2
Правовая база

Вопрос 1

- Поскольку Украина приняла свое собственное законодательство об убежище и иммиграции, должна ли она удостовериться, что меры пограничного контроля соответствуют этим нормам?
 - Они больше не обязываются более общей Конвенцией 1951 года о статусе беженцев.
- Правильная ли это точка зрения? Обоснуйте Ваш ответ.**

Вопрос №1: Ключевые моменты

- Украина ратифицировала Конвенцию 1951 года, поэтому она приняла на себя обязательства норм Конвенции как международных правовых обязательств, которые не могут быть отменены национальными законами — последние должны приниматься в соответствии с международным правом.
- Статьи 55 (с) и 56 Устава ООН — обязательство содействовать и уважать права человека;
 - Статья 103 Устава ООН — обязательства согласно Уставу ООН преобладают над обязательствами согласно любых других международных соглашений.
- Конституция Украины (Статья 9)

Вопрос № 2:

- «Человек, предпринимающий попытку перейти внешнюю границу Украиной с поддельным паспортом, обращается за предоставлением ему статуса беженца только тогда, когда его остановили сотрудники пограничной службы. Лицу отказывают в пропуске на территорию Украины, и такое лицо может понести ответственность за мошенническое использование личной документации согласно национальному законодательству».
- Правильно ли это мнение?
 - Какие международные нормы применимы в этом контексте?

Вопрос №2: Ключевые моменты

- Статья 14 Всеобщей декларации прав человека:**
- «право искать и находить убежище» признано основным правом человека. При осуществлении этого права искатели убежища часто вынуждены въезжать или входить на территорию «нелегально».

Вопрос №2: Ключевые моменты

- Ст. 31 Конвенции 1951 года гласит:**
- «Договаривающиеся государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания».

Вопрос №2: Ключевые моменты

Ст. 31 Конвенции 1951 г.:

- Это называется «**принцип ненаказания за незаконный въезд**». Это касается не только признанных беженцев, но также и искателей убежища, которые находятся в процедуре определения статуса.

Исключительные основания для задержания Заключения Исполкома УВКБ ООН N 44 (XXXVII)

- уточнить личность
- определить элементы, на которых основывается заявление о предоставлении статуса беженца или убежища
- для рассмотрения случаев, когда беженцы или лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или документы, удостоверяющие личность, либо использовали поддельные документы для введения в заблуждение страны, в которой они намерены искать убежища
- для защиты национальной безопасности и общественного порядка

Вопрос 3

- **Какой элемент в следующем определении термина «беженец» отсутствует? Почему он важен?**
- **В каких юридических документах его можно найти?**
- Беженец – это... «лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Вопрос №4:

“Человека задержали на границе за попытку нелегального пересечения границы в ЕС. Он понес административную ответственность (нарушение иммиграционных правил) путем вынесения судебного решения о депортации. Во время задержания лицо заявило, что хотело искать убежища в ЕС, но также хотело заявить на статус беженца в Украине, поскольку боится за свою безопасность в случае возвращения на родину”

- Должно ли это лицо быть депортированным в страну его убежища?
- Какие международные нормы применимы в этом случае?

Вопрос №4:

Статья 33 Конвенции о беженцах 1951 года :

«Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность ввиду их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

Вопрос №4:

Материально-правовой объем статьи 33 (1):

“..каким бы то ни было иным образом..”

- На границе при рассмотрении возможности въезда
- Во время процедуры предоставления убежища
- Во время принятия решения о депортации или выдворения, даже в третью страну
- Во время процедуры экстрадиции
- Работая с жертвами торговли людьми и контрабанды

Вопрос №4:

Лица, к которым применяется статья 33:

- Беженцы — кроме тех, которые подпадают под действие статьи 33(2)
- Искатели убежища
- Лица, которые были подвержены пыткам или жестокому обращению, лица, которые по возвращении будут подвергнуты насилию

Ст. 3 Конвенции против пыток

Ст. 3 Европейской конвенции о правах человека

Вопрос 5

Лицо, признанное не нуждающимся в международной защите - это лицо, которое после прохождения национальных процедур предоставления убежища признано не имеющим права на получение статуса беженца или вспомогательную защиту. Как любой иностранец в нерегулярной миграционной ситуации (т.е. не имеющий вида на жительство, ожидающий исполнения предписания о высылке и т.д.), искатели убежища, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены, должны быть возвращены в страну их происхождения.

- Верно ли это утверждение или нет?
- Обоснуйте свой ответ, пожалуйста.

Вопрос 6

Молодая женщина, работающая на ферме в Зимбабве, согласилась сесть на торговое судно, которое отвезет ее в Европу, где она согласилась работать в ночном клубе. Эту идею ей подал один старый друг. Он поддерживает связи с владельцами этого ночного клуба, находящегося в одной из европейских стран, и получил денежный аванс на улаживание необходимых формальностей для ее поездки, включая оформление проездных документов. Прибыв на место, женщина увидела, что ночной клуб оказался борделем, и ей приходится заниматься проституцией, чтобы оплатить расходы на поездку.

- Является ли женщина жертвой торговли людьми?
- Обоснуйте свой ответ, пожалуйста.

Понимание определения «беженец»

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 3

Лицо является беженцем, когда оно отвечает критериям Конвенции 1951 г.

- Признание статуса беженца является декларативным актом
- Процедура определения статуса беженца в каждой стране существует для ИСКАТЕЛЕЙ УБЕЖИЩА
- Все беженцы могут быть искателями убежища, в то время как лишь некоторые искатели убежища являются беженцами.
- Право ЕС:
 - Директива о квалификации
 - Директива о процедурах предоставления убежища

Роль сотрудников пограничной службы

- В целом, национальное законодательство **НЕ** предусматривает роли определения статуса беженца для сотрудников пограничной службы
- Сотрудники пограничных служб часто являются **КЛЮЧОМ** для доступа к процедурам предоставления убежища
- Беженцы часто пренебрегают своим правом на международную защиту
- Сотрудники пограничной службы **ОБЯЗАНЫ** понимать:
- Кто такой беженец
- Обстоятельства, при которых беженцы стараются получить доступ к международной защите (в т. ч. попадание в сеть контрабандистов и торговцев людьми)

Роль УВКБ ООН

- УВКБ ООН является **ответственным ЗА НАБЛЮДЕНИЕМ** выполнения положений Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (ст. 35 Конвенции 1951 г. и параграф 8 Устава УВКБ ООН)
- УВКБ иногда осуществляет определение статуса беженца:
 - для выяснения является ли лицо беженцем и имеет ли таким образом право на международную защиту
 - Чтобы решить вопрос **переселения** беженца в другую страну
 - Рекомендовать правительствам предоставление статуса беженца отдельным людям на их территории

Пять элементов понятия «беженец»

1. Вне страны своей гражданской принадлежности / бывшего местожительства
2. Вполне обоснованные опасения
3. Преследование
4. Причины (раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения)
5. Не может или не желает пользоваться защитой этой страны ИЛИ туда ВОЗВРАЩАТЬСЯ

Субъективный элемент: ОПАСЕНИЕ

- Душевное состояние
- Опасение может и не быть озвученным прямо:
 - Выражение нежелания возвращаться уже означает некоторую степень опасения
 - Иногда объективные обстоятельства в стране происхождения могут предполагать опасение, например, если существует очевидный риск преследований
 - Обращение за убежищем также предполагает наличие опасений

Объективный элемент: ВПОЛНЕ ОБОСНОВАННЫЕ

- Контекст ситуации в стране происхождения заявителя : ИСП (информация о стране происхождения)
- В свете его / ее личных обстоятельств:
 - личная характеристика
 - детальное понимание ситуации
 - опыт
- Оценка правдоподобности
- Без необходимости доказывать наличие страха «вне обоснованного сомнения»

Преследование

- Угроза жизни или физической свободе , а также осуществлению основных прав:
 - Не каждый случай дискриминации или домогательств считаются преследованиями; серьезные нарушения
 - Серьезные нарушения неотъемлемых прав составляют преследования
 - Совокупные причины: **совокупный эффект** дискриминационных мер, которые, если рассматривать по-отдельности, не будут являться преследованием.

Причины преследования

- Раса
- Вероисповедание
- Гражданство
- Принадлежность к определенной социальной группе
- Политические убеждения

ГЕНДЕР лица может серьезно влиять на причины и форму преследований

- С середины 1980 гг. влияние гендера на причины преследований стало широко признанным:
 - **Формы преследований** (сексуальное насилие и изнасилование мужчин и женщин, калечащие операции на женских половых органах, принудительный брак, торговля людьми в целях принудительной проституции, дискриминационные законы или практика)
 - **Причины преследований** (гомосексуалисты в ограниченных обществах, женщины, которые не соблюдают предписанные правила поведения и т. д.)

Определенные лица отвечают первоначальным критериям, но НЕ ЗАСЛУЖИВАЮТ признания их беженцами

- Условия, определенные в Конвенции 1951 г., как «положении об исключении»:
 - Преступления против мира
 - Военные преступления
 - Преступления против человечности
 - преступления не политического характера за пределами страны, предоставившей им убежище, до допуска на ее территорию
 - деяния, противоречащие целям и принципам ООН
- Рассматривать ОГРАНИЧЕНО и принимать во внимание:
- личностную ответственность
 - пропорциональность

Упражнение с моделированием: основные идеи защиты

Учебное пособие по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 4

Основная гарантия: ДОСТУП

- Принцип недопустимости высылки
- Роль и обязанности **пограничников**:
 - Выявлять лиц, ищущих убежище
 - Определять другие потребности в защите
 - Не опрашивать искателей убежища о сути ходатайства
 - Обеспечивать доступ на территорию страны регулярным мигрантам и нерегулярным мигрантам, если таковой необходим для:
 - Поддачи ходатайства о предоставлении убежища
 - Получения доступа к другим видам защиты (дети, медицинские услуги, жертвы торговли людьми, гуманитарный статус и т.д.)
- Принцип конфиденциальности

Доступ к процедурам предоставления убежища

- Право на получение убежища **независимо от того**:
 - Поддельные ли документы или они отсутствуют
 - Законный ли въезд (в том числе, если есть запрет на въезд из-за нерегулярной миграционной ситуации в прошлом)
 - Являются ли лица жертвами торговли людьми (также одновременное принятие мер для обеспечения защиты)
 - Является ли лицо ребенком без сопровождения (также одновременное принятие мер для обеспечения защиты)
- Необходимо иметь четкие стандартные рабочие процедуры
- Необходимо использовать эффективные механизмы передачи на рассмотрение в национальные учреждения, УВКБ ООН и неправительственные организации

Обеспечение доступа к информации

- Информация об их положении и об их правах
- Понимание языка искателем убежища
- Своевременное предоставление информации: для осуществления прав перед их необратимым ограничением
- Информация об организациях и учреждениях, которые оказывают правовую помощь, а также помощь с размещением
- Информация должна быть полной: номера телефонов; адреса и т.д.

Доступ к услугам переводчиков, правовой помощи и представительству

- Перевод: на языке, который понятен для ищателя убежища
- Правовая помощь:
 - Искатели убежища имеют право на правовую помощь и представительство
 - Объединения мигрантов/беженцев, ассоциации адвокатов, УВКБ ООН и другие организации могут оказывать юридическое представительство
- Юридические консультанты должны иметь доступ к ищателю убежища даже в закрытых объектах
- УВКБ ООН должен иметь доступ к ищателям убежища.

Защита лиц с особыми потребностями

Как первые представители государства, вступающие в контакт с мигрантами, пограничники несут ОТВЕТСТВЕННОСТЬ за:

- Определение потребностей уязвимых лиц в защите, например:
 - Детей без сопровождения, учитывая наилучшее обеспечение интересов детей
 - Лиц, ставших жертвами торговли людьми
 - Женщин, ищущих убежище (пограничники, переводчики, юристы)
- Обеспечение доступа к медицинским услугам
- Сохранение единства семьи
- Направление за помощью в национальные учреждения, неправительственные организации и УВКБ ООН.

Свобода передвижения ищателей убежища

- Искатели убежища не должны содержаться под стражей только потому, что они обратились за убежищем
- В случае применения задержания, оно должно осуществляться ограниченный период времени
- Должны быть найдены альтернативы задержанию
- Предоставление информации об организациях или учреждениях, которые предоставляют правовую помощь, а также помощь с размещением
- Заявителям о предоставлении убежища должен быть разрешен въезд на территорию, если решение по ходатайству не принято в течение 4 недель (Директива ЕС о процедуре предоставления убежища)

Влияние работы в условиях пограничного контроля

Учебное пособие по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 4

Подведение итогов часть II

Сложность работы в зонах пограничного контроля

- Психологический стресс при работе с травмированными и «нуждающимися» лицами: свойственен сотрудникам гуманитарной помощи
- Дополнительные усложняющие факторы в случае с сотрудниками пограничных служб:
 - Масштабная задача по сдерживанию нерегулярных миграционных перемещений в направлении Европы
 - При охране внешних границ от незаконного пересечения необходимо в работе одновременно соблюдать права человека
 - Часто подвержены критике со стороны неправительственных организаций, СМИ или политических партий
 - Нетипичная охрана порядка:
 - приграничные зоны непредсказуемы,
 - нехватка ресурсов (в частности, для охраны мест «повышенной активности» нерегулярной миграции),
 - отсутствие четких стандартных рабочих процедур для применения норм международного права.

Психологические реакции

1. **Адаптация к нагрузке, работая больше, быстрее и лучше**
2. **Усталость и «выгорание»:**
 - Невозможность справиться с объемом работы: отстранение от стрессовых ситуаций и людей
 - Сокращение общения
3. **Перенос вины «на других»:**
 - на учреждения
 - на мигрантов, ищателей убежища
4. **Защита чувства собственного «я»:**
 - «Все работает просто прекрасно»
 - Отсутствие конструктивной самокритики, которая способствует улучшению.

Стремление к здоровому подходу:

- Осуществлять действия не изолированно, а в рамках согласованной цепочки действий всех субъектов: поддерживать сотрудничество с национальными учреждениями в этой сфере, УВКБ ООН, неправительственными организациями, другими организациями
- Сосредотачивать внимание на задаче, стоящей перед вами: потребности ЭТОГО человека (не думая о миграционном контроле, о других прибывающих людях)
- Другие практические меры:
 - Ротация с мест повышенной активности на более стабильные участки
 - Постоянная психологическая поддержка и поддержка коллег;
 - Регулярное использование ежегодного отпуска.

Этика и общение на пограничных пунктах

Учебное пособие по защите для должностных лиц европейских пограничных служб и систем въезда

Часть 5

Цель общения на границе

Многие искатели не просят убежище активно

- Они могут игнорировать свое право или процедуру
- Они могут являться жертвами торговли людьми
- У них могут быть травмы, связанные с преследованием или сложной дорогой

Роль должностных лиц системы въезда

- Взаимодействовать с искателями убежища на границе, обеспечивая **защиту и соблюдение прав человека**
- Определять необходимость в медицинской помощи или другой срочной помощи
- Предоставлять основную информацию о процессе подачи ходатайства о предоставлении убежища
- Направлять лица в соответствующие учреждения (например, для обеспечения доступа к процедурам предоставления убежища, детские учреждения)
- Принимать решение о пропуске на территорию государства, УЧИТЫВАЯ ВСЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

Необходимые условия общения

- Доступ к услугам переводчиков
- Доступ к правовой помощи
- Конфиденциальность

Самосознание в отношении препятствий в общении

- Стереотипные предположения
- Более тонкие формы предубеждений
- Некоторые советы:
 - Признание того, что у нас, возможно, есть предубеждения, или мы стали их жертвой, — первый и самый решающий шаг в борьбе с предвзятостью
 - В группах существуют различия: нужно сосредоточить внимание на конкретном человеке, а не на этнической или национальной принадлежности
 - Помните, что общение с людьми на границе происходит с целью предоставления помощи конкретной личности, а не для решения миграционного давления на границах
 - Активное слушание
 - Уважительное и профессиональное отношение

Внимательность к культурным особенностям, полу, возрасту и другим отличительным факторам

КУЛЬТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

- Прибывающим лицам не знакома новая среда
- Должностные лица системы въезда не знакомы с культурными особенностями прибывающих лиц
- Межкультурное общение вызывает повышенное чувство тревоги

ЧТО ВЫ МОЖЕТЕ СДЕЛАТЬ:

- Поддерживать самосознание в отношении предубеждения
- Не спешить с выводами: активное слушание
- Стараться осознать повышенную тревогу и справиться с ней путем:
- Обращения большего внимания на сам процесс общения, как таковой
- Сбора дополнительной информации о фактическом положении мигрантов или искателей убежища

Половая принадлежность

Вопросы половой принадлежности возникают при пограничном контроле и влияют на процесс общения и принимаемые решения

ЧТО ВЫ МОЖЕТЕ СДЕЛАТЬ:

- Не следует всегда считать женщин уязвимыми или особенно хрупкими, но следует учитывать их особые потребности, особенно, если у них нет документов
- Общайтесь по отдельности со всеми взрослыми членами семьи или группы мигрантов
- Не вынуждайте женщин говорить о проблемах, связанных с сексуальным насилием
- Обеспечьте присутствие должностного лица системы въезда женского пола
- Содействуйте присутствию переводчика/ юридического консультанта

Дети

- Должностные лица системы въезда должны быть осведомлены о стандартных процедурах направления
- Незамедлительно связаться с государственным учреждением по работе с детьми
- ПЕРЕД ТЕМ, как проводить собеседование с детьми, следует предоставить доступ к медицинской помощи и уходу (осведомиться не испытывает ли ребенок голод, усталость, не нужно ли ему в туалет, и т.д.)
- Собеседование должно проходить в присутствии взрослого, которому ребенок доверяет (родители или опекуны)
- Особая, дружественная ребенку атмосфера: безопасное место для него

Психологические и эмоциональные потребности искателей убежища

Последствия травматического опыта для общения в процессе пограничного контроля:

- Страх говорить открыто с государственными должностными лицами в результате испытанного преследования
- Отказ говорить о прошлом опыте из-за чувства беспомощности
- Страх расправы со стороны торговцев людьми / контрабандистов
- Недостаточная осведомленность о праве на уважительное и достойное отношение
- Непоследовательность в результате усталости или недостаточного владения языком
- Серьезные провалы в памяти в связи с посттравматическим стрессовым расстройством

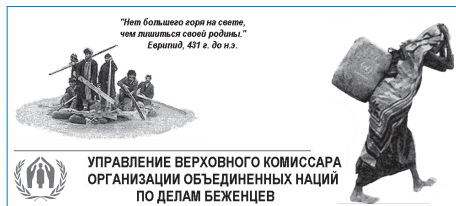
Основные советы по работе с людьми, пережившими травму

- Обеспечить проведение собеседования **ОПЫТНЫМИ СОТРУДНИКАМИ по работе с пережившими травму лицами**
- Наладить положительное общение с опрашиваемым: выразить сопереживание, активно слушать
 - Выразить искреннее беспокойство и напряжение и убеждать, что травматические события не произойдут снова
 - Начать процесс лечения (против возобновления травматических признаков)
 - Обеспечить необходимый отдых, поддержку и консультацию (связь с соответствующими государственными учреждениями)

Правильная формулировка вопросов

- Помните цель собеседования:
 - не установление статуса беженца
 - проверка права на въезд
 - проверка необходимости предоставления защиты и помощи
- Открытые вопросы
- Закрытые вопросы

Спасение в морских водах — практика в отношении «безбилетников»



Тренинг для сотрудников пограничных служб и систем въезда



Рассмотрение практических примеров: «безбилетники»

«В январе искатель убежища из Эритреи тайно проник на судно под мальтийским флагом, следующее по маршруту Джибути – Египет – Турция и страна ЕС. При следовании через морские порты указанных стран Африки и Азии у него не было доступа к УВКБ ООН и юристам.

Через 4 месяца пребывания на мальтийском судне данное лицо прибывает в страну ЕС. Во время осмотра корабля его обнаруживают, при этом он заявляет сотрудникам пограничной службы в присутствии юристов НПО, что хочет получить убежище в их стране...

Рассмотрение практических примеров: «безбилетники»

Изначально сотрудники пограничной службы заявляют, что судно следует под мальтийским флагом и находится вне их юрисдикции, следовательно они не могут принять заявление о предоставлении статуса беженца и не могут допустить его на территорию своей страны и к соответствующим процедурам предоставления убежища. Таким образом, «безбилетник» из Эритреи остается на мальтийском судне, которое через три дня отплывает в Саудовскую Аравию.

- Является ли позиция сотрудников пограничной службы правильной в данном случае? Пожалуйста, обоснуйте Вашу точку зрения.
- Какие международные и европейские стандарты и правила обращения применяются в данной ситуации?

Рассмотрение практических примеров: «безбилетники»

Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №53 (XXXI) рекомендует государствам и УВКБ ООН принимать во внимание следующие руководящие принципы при обращении с искателями убежища, пребывающими нелегально на транспортных судах (т.н. «безбилетниками»): (...) 2. Независимо от обязательств государства, под флагом которого пребывает транспортное судно, «безбилетным» искателям убежища по возможности следует позволить высадиться на берег в первом порту захода и предоставить возможность определения их статуса беженца соответствующим органами, (...);

Рассмотрение практических примеров: «безбилетники»

Рекомендация Парламентской ассамблеи Совет Европы №1645 (2004), в которой ассамблея рекомендует государствам-членам обеспечить, чтобы лицам, желающим попросить убежища в морских портах и прибрежных зонах, предоставлялся беспрепятственный доступ к процедуре предоставления убежища, в т.ч. с обеспечением перевода на их родной язык или, если это невозможно, на язык, который они понимают, а также бесплатной и беспристрастной юридической консультации.

Рассмотрение практических примеров: «безбилетники»

- Отсутствие доступа к процедуре предоставления убежища в Саудовской Аравии (не подписала Конвенцию 1951 года в отношении статуса беженцев и Протокол 1967 года)
- Риск перемещения в Саудовскую Аравию может привести к поэтапному выдворению в страну происхождения в нарушение статьи 3 Европейской конвенции по правам человека (доступ, предоставляемый в соответствии с Правилom 39)
- Риск жестокого обращения по возвращении в Эритрею

7. Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите



Тренинг для сотрудников пограничных служб и систем въезда



1. Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, и репатриация беженцев

«лица, которые после надлежащего рассмотрения их ходатайства о предоставлении убежища в рамках справедливой процедуры признаны не имеющими права на статус беженца по критериям, изложенным в Конвенции 1951 г., а также не нуждающимися в международной защите на других основаниях, и которым не разрешено находиться в рассматриваемой стране по другим уважительным причинам».

Май 1996 г., Постоянный комитет УВКБ ООН

2. Участие УВКБ ООН в возвращении лиц, не нуждающихся в защите

- Репатриация (для беженцев и лиц, нуждающихся в защите)
- Добровольное возвращение (для лиц, не нуждающихся в защите)
- Добровольность возвращения



2. Участие УВКБ ООН в возвращении лиц, не нуждающихся в защите

- Полномочия УВКБ ООН в области гуманитарной помощи и защиты
- *Заключение № 96 Исполкома УВКБ ООН:*
«эффективное и быстрое возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, является ключевым аспектом системы международной защиты в целом, а также контроля за неорганизованной миграцией и предотвращения незаконного ввоза таких людей и торговли ими».

2. Участие УВКБ ООН в возвращении лиц, не нуждающихся в защите

- *Заключение № 96 Исполкома УВКБ ООН:*
«подчеркивает, что действенность индивидуальных систем предоставления убежища серьезно страдает из-за необеспечения скорейшего возвращения тех, кто признается не нуждающимся в международной защите».
- Важность наличия возможности для возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите.

2. Участие УВКБ ООН в возвращении лиц, не нуждающихся в защите

- Заключение № 96 Исполкома о роли УВКБ ООН:
- Публичное отстаивание позиции относительно приемлемости возвращения
 - Принцип ответственности государств за принятие назад своих собственных граждан
 - Содействие сокращению безгражданства
 - Диалог с государствами (если отказ от гражданства задерживает возвращение)

3. Комплексный подход к возвращению лиц, не нуждающихся в международной защите

- Меры по возвращению — часть стратегии управления миграцией
- *Директива ЕС «О добровольном возвращении»:* «Государства – члены Евросоюза обязаны предоставить лицам, в отношении которых выдано предписание о выдворении, время на его выполнение, прежде чем они будут выдворены принудительно».
- Трехсторонние соглашения (УВКБ ООН, МОМ)

4. Что такое безопасное и достойное возвращение?

- Безопасное возвращение:
 - Юридическая безопасность
 - Физическая безопасность
 - Материальная безопасность
- Достойное возвращение:
 - Отсутствие обращения, причиняющего физический вред
 - Полная осведомленность об условиях, ожидающих после возвращения
 - Отсутствие разъединения членов семьи
- Уважительное обращение, восстановление в правах

5. Проблемы потенциальных возвращающихся

- Убежденность в потребности убежища
- Жертвы войны или преследований в прошлом
- Отсутствие связи с местом возвращения
- Страх наказания
- Нарушения прав человека
- Дискриминация по половому признаку
- Длительное пребывание за пределами своих стран
- Депрессия
- Отсутствие юридической консультации или рекомендации, информации о ситуации в стране
- Потеря семьи в стране происхождения
- Отсутствие возможности получения образования
- Отсутствие медицинских услуг
- Проблемы с психическим здоровьем
- Денежные переводы за работу за рубежом

6. Возвращение детей без сопровождения и детей, разлученных с семьей

- Конвенция о правах ребенка (КПР)
- Наилучшее обеспечение интересов ребенка — первоочередное задание
- Директива ЕС о возвращении:
 - Статья 5 обязывает государства-члены должным образом обеспечивать интересы ребенка
 - Статья 10 предоставляет право получать «помощь от иных соответствующих органов, не являющихся органами, обеспечивающими выдворение».

7. Международные стандарты в области возвращения

- Директива ЕС о возвращении
- Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКПЧ)
- Рекомендации Совета Европы о принудительном возвращении
- Рекомендации Комитета по предупреждению пыток
- Заключение Исполкома УВКБ ООН № 96 «Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите»
- Трехсторонние соглашения, подписанные УВКБ ООН с государствами-членами ЕС и странами возвращения

8. Политика Европейского Союза в отношении возвращения

- Главный правовой акт в ЕС: «Директива о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих в них граждан третьих стран» (декабрь 2008 г.)
- Не применяется к лицам, находящимся в процедуре предоставления убежища
- Реализуется «без ущерба для обязательств, вытекающих из Женевской Конвенции о статусе беженцев»
- Согласовывается с другими механизмами защиты прав человека и беженцев, а также с ЕКПЧ

8. Сценарий ситуации

Государство-член ЕС предложило УВКБ ООН принять участие в операции возвращения.

- УВКБ ООН, как сообщается, готово поддержать этот процесс, однако Помощник Верховного Комиссара по вопросам защиты заявил:
 1. что Управление может оказать поддержку только в процессе добровольного возвращения лиц, НЕ нуждающихся в международной защите, и
 2. и только при условии, что этот процесс полностью соответствует международным нормам по правам человека и защите беженцев.
 3. Наряду с тем, УВКБ ООН понимает, что для лиц, не желающих участвовать в программах добровольного возвращения, необходимо искать другие «альтернативы» (т.е. принудительное возвращение), которые также должны соответствовать международным нормам в отношении принудительного возвращения.
- Конкретные способы участия со стороны УВКБ ООН еще не определены.

Возвращение

лиц, признанных не нуждающимися в международной защите...

Кто этот человек?

«лица, которые после надлежащего рассмотрения их ходатайства о предоставлении убежища в рамках справедливой процедуры, признаны не имеющими права на статус беженца по критериям, изложенным в Конвенции 1951 г., а также не нуждающимися в международной защите на других основаниях, и которым не разрешено находиться в рассматриваемой стране по другим уважительным причинам»

Меморандум Постоянного комитета УВКБ ООН 1996 г.

Добровольное возвращение и репатриация

- **Добровольное возвращение** касается лиц, НЕ нуждающихся в международной защите
- **Добровольная репатриация** касается беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите
- **Определение добровольности:**

«лицо выразило четкое желание и сделало осознанный выбор, в отсутствие принуждения и после получения объективной информации, вернуться в свою страну»

Справочник УВКБ ООН по добровольной репатриации

Другие определения «добровольности»

«принудительное или добровольное возвращение в страну происхождения, транзит или в страну третьего мира основано на свободном волеизъявлении возвращающегося»

МОМ 2004 Глоссарий по миграции

«лицо, имеющее законные основания на пребывание в стране третьего мира, сделало осознанный выбор и решило возвратиться в страну происхождения или постоянного проживания; дало свое личное согласие, без давления любого рода; кроме того, полностью соблюден ряд правовых и процессуальных гарантий»

Позиция Европейского Совета по делам беженцев и вынужденных эмигрантов в отношении возвращения, 2003 г.

Роль УВКБ ООН

На таких людей мандат УВКБ ООН обычно не распространяется, но:

- УВКБ ООН в качестве третьей стороны поддерживает государства (по их просьбе) в возвращении лиц, признанных нуждающимися в международной защите
- При условии, что участие УВКБ ООН не противоречит его гуманитарному мандату по предоставлению международной защиты беженцам.

УВКБ ООН дополняет работу государства путем...

- Публичного отстаивания позиции относительно приемлемости возвращения
- Продвижения принципов ответственности государств за принятие назад своих собственных граждан
- Способствования сокращению безгражданства
- Диалога с государствами, законодательство о гражданстве которых допускает отказ от гражданства таким образом, что это может задерживать или прекращать возвращение

Заключение Исполкома УВКБ ООН 2003 г. № 96

Комплексный подход к возвращению

- Программы добровольного возвращения принимающих стран
- Трехсторонние договоры
- Меры по реинтеграции
- Устойчивое развитие
- Безопасность
- Достоинство

Безопасное и достойное возвращение

Безопасное возвращение:

- Правовая безопасность
- Физическая безопасность
- Материальная безопасность

Достойное возвращение:

- Отсутствие грубого возвращения с возвращающимися лицами
- Возвращающиеся полностью осведомлены и имеют время для подготовки к возвращению
- Семьи не разъединены произвольно
- Лица признаются национальными органами власти с полным восстановлением в правах

Проблемы потенциально возвращающихся

- Сохраняющаяся убежденность в потребности убежища
- **Жертвы гражданской войны или преследований могут быть травмированы** и могут не хотеть вновь жить в стране, где они подвергались преследованиям
- Человек может **не хотеть жить в месте, которое он не знает** и с которым у него нет никаких связей
- Страх наказания в стране происхождения
- Многие искатели убежища, чьи ходатайства отклонены, являются выходцами из **стран с серьезными проблемами с соблюдением прав человека**
- Существование **жесткой дискриминации по половому признаку**, которой женщины часто не хотят подвергнуться вновь
- Некоторые искатели убежища, чьи ходатайства отклонены, ранее долгое время проживали без правового статуса в странах первого убежища. Это, возможно, **ослабило связи со страной происхождения**

Проблемы потенциальных возвращающихся (продолжение)

- Депрессия в результате неудачной попытки миграции
- Отсутствие юридических консультаций и рекомендаций, достоверной информации о ситуации в стране, куда они будут возвращаться
- Потеря семьи в стране происхождения
- Отсутствие возможностей для образования для молодых людей, которые позволили бы ей построить для себя лучшее будущее
- Отсутствие специализированных медицинских учреждений для лиц с особыми медицинскими потребностями/тяжелыми заболеваниями и в целом отсутствие надлежащего доступа к медицинской помощи
- Серьезные проблемы с психическим здоровьем, в частности суицидальные идеи при мысли о возвращении
- Желание работать, чтобы посылать денежные переводы семье, оставшейся в стране происхождения, которые иногда являются единственным средством выживания

Возвращение детей, разлученных с семьей

Во всех действиях в отношении детей **первоочередное внимание** уделяется **наилучшему обеспечению интересов ребенка**.

Основные документы ЕС:

- Хартия ЕС по правам человека
- Лиссабонский договор
- Директива ЕС о возвращении: право получать «помощь от иных соответствующих органов, не жели органов, обеспечивающих высылку» (ст.10).

На обратном пути разлученного с семьей ребенка должен сопровождать подготовленный специалист по уходу за детьми

Государства должны обеспечить надлежащие механизмы ухода и опеки в стране происхождения, т.е. возвращение под опеку одного из членов семьи или приемных родителей.

Нормы в отношении возвращения

- Директива ЕС о возвращении
- Совместные руководящие принципы по положениям безопасности осуществления совместных возвращений нелегальных мигрантов из третьих стран, приложение к Положению ЕС 2004 г. об организации совместных рейсов для возвращения
- Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКПЧ)
- Конвенция против пыток
- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Рекомендации Комитета министров Совета Европы по возвращению беженцев, которым отказано в предоставлении убежища
- Двадцать руководящих принципов Совета Европы по вопросам принудительного возвращения
- Заключение № 96 Исполкома УВКБ ООН
- Другие документы УВКБ ООН
- Позиции Европейского Совета по вопросам беженцев и вынужденных эмигрантов (ECRE)
- Комиссия по международному праву

Политика ЕС в отношении возвращения

- Рабочее сотрудничество
 - совместные рейсы
 - взаимное признание решений о высылке
- Координация возвращений агентством ФРОНТЕКС
- Соглашения ЕС о реадмиссии
- Средства ЕС для поддержки мероприятий государств-членов в области возвращения
 - Фонд по возвращению в 2008–2013 гг.: 676 млн. евро [93% для государств-членов; 7% для мероприятий Сообщества]
- Гармонизация стандартов по (недобровольному) возвращению

Директива ЕС по возвращению

- Вступление в силу: 13 января 2009 г.
- Срок транспонирования: 24 декабря 2010 г.
- Действие распространяется на всех граждан третьих стран, не имеющих законного права на пребывание в стране
- Ряд процедурных гарантий, включая правовую и финансовую помощь в течение процедуры возвращения, а также следующие положения:
 - применение принудительных мер
 - отсрочка высылки
 - обязательство предоставлять неотложную медицинскую помощь
 - обязательство принимать во внимание потребности уязвимых лиц
 - условия содержания под стражей

ЭТИ ПОЛОЖЕНИЯ РАСПОСТРАНЯЮТСЯ НА ЛИЦА, КОТОРЫЕ НЕЗАКОННО ПЕРЕСЕКЛИ ГРАНИЦУ

