



UNHCR

Агентство ООН по делам беженцев



ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПУТИ ДОПУСКА БЕЖЕНЦЕВ В ТРЕТЬИ СТРАНЫ

Ключевые аспекты

Управление Верховного комиссара по делам беженцев
Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН)
Подразделение международной защиты (ПМЗ), апрель 2019 года



Данная публикация подготовлена Отделом международной защиты Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

© Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2019 год.

Фото на обложке: Канада. Мохаммед Хакми, 26-летний сирийский беженец из Ливана, позирует для портрета в офисе «Бонфайер интерэктив», IT-компании, которая наняла его на работу через агентство Talent Beyond Boundaries (TBB), работающее в сотрудничестве с Программой экономической иммиграции Канады в г. Китченере. Министерство гражданства и иммиграции Канады (IRCC) совместно с Talent Beyond Boundaries реализует пилотный проект, с помощью которого на одной платформе можно разместить данные о профессиональных навыках беженцев и потенциальные запросы работодателей для того, чтобы облегчить иммиграцию беженцев в Канаду посредством программ экономической иммиграции. Компания «Бонфайер интерэктив» провела собеседование с Мухаммедом, когда он находился еще в Ливане, и решила взять его на работу. Он приехал в Канаду 20 марта 2019 года. © УВКБ ООН / Энни Саккаб

Дизайн и верстка: BakOS DESIGN

СОДЕРЖАНИЕ

ЦЕЛЬ ДАННОГО ДОКУМЕНТА	4
ЧТО ТАКОЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПУТИ ДОПУСКА?	5
КАКОВЫ ЦЕЛИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ КАНАЛОВ ДОПУСКА?	6
1. Снижение нагрузки на принимающие страны	6
2. Расширение возможностей решений для беженцев в третьих странах	7
3. Повышение степени самообеспечения беженцев и укрепление потенциала для нахождения долгосрочного решения	7
ПРИМЕРЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПУТЕЙ ДОПУСКА	8
1. Гуманитарный допуск	8
2. Общинная спонсорская поддержка	8
3. Гуманитарные визы	9
4. Воссоединение семьи	9
5. Трудоустройство в третьих странах	10
6. Образование в третьих странах	11
7. Другие возможности въезда или пребывания	11
АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ГАРАНТИИ	12
Право искать убежище и право на защиту от высылки	12
Ориентированные на защиту критерии и разработка программ	12
Доступ к дополнительным путям допуска	12
Правовой статус и документы в третьей стране	12
Доступ к правосудию, правам и услугам в третьих странах	13
Соблюдение права на единство семьи	13
Предотвращение безгражданства	13
Конфиденциальность и защита данных	14
Соответствие стратегиям защиты и решений	14
Беженцы – в центре процессов	14
РАСШИРЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ КАНАЛОВ ДОПУСКА	15
Расширение партнерских отношений и улучшение координации	15
Создание доступных и масштабируемых систем, в которых учтены аспекты защиты	15
Улучшение информационной базы	15



📷 Португалия. Мечта о восстановлении. Преподаватель архитектуры Александра Пайо комментирует новый проект 22-летней сирийской студентки Алаа, который предусматривает возведение социального жилья и мест общественного пользования. Это звено, которое позволит задействовать низкооплачиваемых рабочих и студентов вместе. С 2014 года с помощью Глобальной платформы для сирийских студентов было предоставлено 150 стипендий для студентов, которые сейчас проходят обучение в 10 странах мира.
© УВКБ ООН / Бруно Галан Руиз

ЦЕЛЬ ДАННОГО ДОКУМЕНТА

В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (НД)¹ государства постановили, что «третьи страны рассмотрят вопрос о предоставлении или расширении возможностей для переселения и дополнительных каналов допуска беженцев».

В основанном на этом обязательстве Глобальном договоре о беженцах (ГДБ)², который был утвержден Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 2018 года, признается, что наличие к дополнительным путям допуска для беженцев может способствовать их доступу к защите и/или решениям. Договор также признает, что такие пути являются выражением солидарности с принимающими странами и общинами и подчеркивает необходимость предоставления беженцам дополнительных путей допуска на более системной, организованной и стабильной

основе, с учетом надлежащих гарантий в области защиты. рекомендуется Трехлетняя Стратегия по переселению и дополнительным путям допуска (2019 – 2021 годы), разработанная в рамках ГДБ, дает четкие рекомендации по разработке таких путей. В настоящем документе приводятся примеры дополнительных путей допуска беженцев в третьи страны, освещаются аспекты защиты беженцев при разработке и реализации таких путей, а также предлагаются способы повышения их доступности и предсказуемости³.

¹ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Резолюция N°A/RES/71/1, принятая Генеральной Ассамблеей 19 сентября 2016 года, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, пункты 77-79 и Приложение I, пункты 10 и 14-16, доступ по адресу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

² Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), Глобальный договор о беженцах <https://www.refworld.org.ru/docid/5c7556ec395.html>

³ Этот документ касается дополнительных каналов допуска беженцев, указанных в Глобальном договоре о беженцах (см. пункты 94-96). Он отличается в плане целей от Глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции (ГДМ), который касается повышения доступности и гибкости каналов регулируемой миграции (см. цели 5, пункт 21 ГДМ) <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>

ЧТО ТАКОЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПУТИ ДОПУСКА?

Дополнительные пути допуска – это безопасные и регулируемые возможности для беженцев, которые в дополнение к переселению, предоставляют разрешение беженцам на законное пребывание в третьей стране, где удовлетворяются их потребности в международной защите. Они являются дополнительными по отношению к переселению и не заменяют собой защиту, предоставляемую беженцам в соответствии с режимом международной защиты. Дополнительные пути включают существующие возможности допуска, на которые беженцы могут быть вправе претендовать, с условием возможно необходимых изменений в подзаконные и нормативные акты, регулирующие разные аспекты таких путей с целью упрощения доступа беженцев.



Переселение – это ценный инструмент международной защиты, предназначенный как инструмент защиты жизни, свободы, безопасности или основополагающих прав беженцев, находящимся под угрозой в стране, где они искали убежища⁴. Кроме того, переселение предоставляет беженцам долгосрочное решение и выступает в качестве механизма распределения ответственности и поддержки странам, принимающим на своей территории большое число беженцев⁵.

Дополнительные пути допуска могут помочь беженцам получить доступ к защите и решениям, когда долгосрочные решения доступны не для всех из них, особенно в крупномасштабных и затяжных ситуациях⁶. Кроме того, они могут способствовать безопасному и упорядоченному пересечению беженцами границ государств, а также помочь третьим странам устранить нехватку трудовых ресурсов или квалифицированных кадров.

Дополнительные пути допуска разнообразны по своей природе и могут быть по-разному полезны для беженцев, в зависимости от их конкретных целей. Например, некоторые из них (такие как гуманитарный доступ, частные или общественные программы спонсорской поддержки, гуманитарные визы) могут предназначаться для лиц, нуждающихся в международной защите. Цели этих путей часто совпадают с целями переселения, так как они могут выступать в качестве инструмента защиты и механизма

распределения ответственности за беженцев. Однако, они также могут служить дополнением к переселению, поскольку позволяют большую гибкость, предлагая дополнительные возможности для беженцев, которые нуждаются в переселении.

Другие дополнительные пути допуска (такие как воссоединение семьи, образование или трудоустройство в третьих странах) – это возможности для въезда или миграции, которые можно и нужно чаще предоставлять лицам, нуждающимся в международной защите. Помимо распределения ответственности, эти пути допуска позволяют беженцам осуществить свое право на единство семьи или применить имеющиеся у них профессиональные качества и образование, а также укрепить свой потенциал и квалификации. Как следствие, такие пути допуска обычно подходят для тех беженцев, которые обладают определенными навыками и знаниями или имеют семейные связи в третьей стране.

Важной характеристикой многих дополнительных путей допуска является то, что беженцы принимают собственные решения, самостоятельно получая доступ к этим путям, посредством открытых источников информации и вседоступным процессам. Самостоятельный доступ беженцев к новым и существующим путям допуска, позволяет большему количеству из них найти для себя решения.

⁴ Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), Руководство по переселению, доступ по адресу: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

⁵ Там же.

⁶ Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), Записка по вопросам международной защиты (Note on International Protection), 16 июня 2017 года, <https://bit.ly/2FtC2lg>



📷 Канада. Издалека. Марион Адамс и Туи Нгуен играют с семьей Нуман на пляже в Торонто. От восточного до западного побережья канадцы продолжают всеми силами поддерживать сирийских беженцев. Давая им приют и принимая в общину, они завязывают узы дружбы, которые так маловероятны в этой ситуации. Из дальних и широких профилей разнообразная группа чтобы приветствовать эти семьи, не связанные географией или языком.
© УВКБ ООН / Энни Саккаб

КАКОВЫ ЦЕЛИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ КАНАЛОВ ДОПУСКА?

Посредством стимулирования, упрощения и создания дополнительных путей допуска можно добиться трех основных взаимосвязанных целей:

1. Снижение нагрузки на принимающие страны

Хотя переселение по-прежнему является основным инструментом распределения ответственности, дополнительные пути допуска тоже могут представлять собой убедительное проявление солидарности и распределения ответственности, сокращая экономические, социальные и политические издержки государств, имеющих дело с массовым притоком искателей убежища и связанными с беженцами ситуациями затяжного характера. Наряду с переселением, дополнительные пути допуска являются обязательным аспектом ГДБ в рамках комплексных мер в отношении беженцев, которые направлены на обеспечение более прогнозируемого распределения нагрузки и ответственности.

ЦЕЛИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПУТЕЙ ДОПУСКА

Снижение нагрузки на принимающие страны

Расширение возможностей решений в третьих странах

Повышение степени самообеспечения беженцев и укрепление потенциала для нахождения долгосрочного решения



2. Расширение возможностей решений для беженцев в третьих странах

Дополнительные пути допуска не предназначены для того, чтобы заменить обязательства государств по предоставлению международной защиты беженцам, в том числе посредством предоставления доступа к территории. Они не заменяют переселение, а предоставляют беженцам дополнительную возможность доступа к международной защите, а также способ достижения долгосрочного решения. Упрощая безопасный въезд в третьи страны, они также предлагают беженцам альтернативу нерегулируемому и опасному дальнейшему перемещению. Делая доступным для беженцев большее количество решений в третьих странах, дополнительные пути допуска служат достижению важной цели – расширению доступа к защите и решениям.

Как предусмотрено в ГДБ, вовлечение широкого круга сторон может расширить спектр возможных решений для беженцев в третьих странах. Таким образом, многосторонние партнерские отношения с участием международных организаций, МОМ, структур гражданского сообщества, местных общин, беженцев, частного сектора, академических учреждений и других партнеров вне традиционной гуманитарной сферы являются ключевым аспектом дополнительных путей допуска.

3. Повышение степени самообеспечения беженцев и укрепление потенциала для нахождения долгосрочного решения

Дополнительные пути допуска также могут способствовать повышению степени самообеспечения беженцев и оказанию им помощи с целью нахождения долгосрочного решения в будущем. Это особенно актуально, когда речь идет о возможностях в плане образования или трудоустройства, а также о других путях допуска на основе конкретных квалификаций. Кроме того, эти пути допуска могут способствовать решению проблемы нехватки трудовых ресурсов или квалифицированных кадров в третьих странах, одновременно усиливая общественную поддержку беженцев посредством демонстрации позитивного вклада, который они могут внести в принимающие сообщества.

Хотя изначально пути допуска зачастую предоставляют беженцам лишь механизмы временного пребывания, они могут быть частью поэтапного подхода к решениям более постоянного характера. Используя свой уже существующий потенциал и навыки, а также получая возможности для освоения новых навыков и расширения знаний, беженцы могут более эффективно способствовать нахождению прогрессивных решений, таких как возвращение в атмосфере безопасности и достоинства в их страну или интеграцию в другой стране, в будущем⁷.

⁷ До обеспечения долгосрочного решения беженцы по-прежнему подпадают под сферу компетенции УВКБ ООН, независимо от их ситуации и/или временного выезда за пределы первой страны убежища.

ПРИМЕРЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПУТЕЙ ДОПУСКА

Описанные ниже варианты представлены в виде неисчерпывающего перечня дополнительных путей допуска беженцев в третьи страны. С целью предоставления беженцам доступа к защите и решениям эти модели могут применяться комбинированно (одновременно или последовательно).

1. Гуманитарный допуск

Гуманитарный допуск – это возможность, благодаря которой лица, нуждающиеся в международной защите, получают эффективную защиту в третьей стране.⁸ Программы гуманитарного допуска часто ограничены жесткими временными рамками и применяют ускоренные и/или упрощенные процедуры, аналогичные переселению.

Программы гуманитарного допуска можно использовать в качестве инструмента защиты и/или механизма распределения ответственности. Они имеют особенно важное значение в ситуациях массового перемещения, когда за краткий период времени необходимо обеспечить защиту и безопасность большого количества беженцев.

Хотя программы гуманитарного допуска имеют много общего с переселением, они могут осуществляться на основе квалификационных критериев, дополнительных установленных в документе УВКБ ООН критериев для переселения⁹, таких как например гуманитарные потребности общего характера или существующие связи со страной переселения. В рамках программ гуманитарного допуска отдельным лицам может быть предоставлен статус временной защиты или защиты другого типа, который не предоставляет возможности немедленного доступа к в полной мере долгосрочному и эффективному решению. Несмотря на эти различия, программы гуманитарного допуска, как правило, предусматривают те же гарантии по предоставлению защиты, что и переселение.

Гуманитарный допуск показал себя как эффективный инструмент защиты и распределения нагрузки, в том числе в рамках Программы гуманитарной эвакуации/

допуска для косовских беженцев в 1999 году¹⁰.

Совсем недавно ряд стран, в том числе Германия, Австрия и Франция, в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН реализовали программы гуманитарного допуска для сирийских беженцев.

2. Общинная спонсорская поддержка

Общинная спонсорская поддержка беженцев позволяет отдельным лицам, группам лиц или организациям объединяться с целью предоставления финансовой, эмоциональной и практической поддержки при приеме и интеграции беженцев, допущенных в третьи страны.

Общинная спонсорская поддержка как дополнительный канал допуска и общественная спонсорская поддержка как механизм оказания помощи беженцам, допущенным по другим каналам четко отличаются между собой. Программы общинного спонсорской помощи как дополнительный канал допуска позволяют спонсорам финансировать въезд определенных беженцев и их пребывание в третьих странах. В то же время, общинная спонсорская помощь как механизм оказания помощи привлекает людей и общины к участию в приеме и интеграции беженцев, прибывающих по программам переселения или по другим каналам (например, по каналам образования¹¹ или гуманитарных виз¹²).

Программы общественной спонсорской поддержки, которые предлагают определенный канал допуска в дополнение к переселению и учитывают аспекты защиты, могут способствовать увеличению количества беженцев, имеющих доступ к защите и решениям, а также активизации распределения ответственности.

⁸ Гуманитарный допуск можно использовать стратегически – как инструмент распределения нагрузки и ответственности, в том числе в отношении лиц, пользующихся механизмами временной защиты или временного пребывания (МВЗП), см. <https://bit.ly/2mmsDfN>

⁹ Категории заявок на переселение, описанные в Главе 6 Руководства УВКБ ООН по вопросам переселения: потребности в правовой и физической защите; лица, пережившие насилие и/или пытки; медицинские потребности; женщины и девочки, которым угрожает опасность; воссоединение семьи; дети и подростки, которым угрожает опасность; отсутствие альтернативы долгосрочных решений в обозримом будущем, <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

¹⁰ Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), «Кризис косовских беженцев: независимая оценка готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них УВКБ ООН» («*The Kosovo refugee crisis: An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*»), доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/afr/3ba0bbeb4.pdf>

¹¹ Например, Программа для студентов-беженцев Всемирной университетской службы Канады (The World University Service of Canada's Student Refugee Programme) пользуется программами частного спонсорства в Канаде для допуска студентов и предоставления им стипендий, см. <https://bit.ly/2Ue8ojC>

¹² Например, проект «Гуманитарные коридоры» (Humanitarian Corridors Project) предполагает допуск беженцев по гуманитарным визам в сочетании с предоставлением поддержки после прибытия через модель общинного спонсорства.



📷 Аргентина. Программа визовой поддержки помогает молодым сирийцам обрести новую родину. Тони Кассаб, 26-летний сириец, изучает испанский язык в центре Кордовы, Аргентина, куда он недавно прибыл по гуманитарной визе из своего родного города Хомса. © УВКБ ООН / Фредерик Бернас

Давно существующая канадская программа частной спонсорской поддержки является классическим примером программы общинной спонсорской поддержки. По этой программе беженцам предоставляется путь доступа в Канаду, в дополнение переселению, осуществляемого при помощи государства. Программы общинной спонсорской поддержки, в последнее время реализуемые Великобританией, Аргентиной и Ирландией, дают возможность общинам и отдельным лицам оказывать помощь в приеме и интеграции беженцев, допущенных в рамках существующей государственной системы переселения.

С 2016 года многоспектральный партнерский проект Всемирная инициатива спонсорской поддержки беженцев (Global Refugee Sponsorship Initiative) пропагандирует оказание общинной спонсорской помощи беженцам, делаясь опытом частной спонсорской поддержки Канады и способствуя разработке новых программ¹³.

3. Гуманитарные визы

Гуманитарные визы применимы для допуска отдельных лиц, нуждающихся в международной защите, в третьи страны, в которых им в некоторых случаях впоследствии предоставляется возможность подать ходатайство о предоставлении убежища, в том числе в порядке ускоренных процедур.

¹³ См. <http://refugeesponsorship.org/>

В этом отношении они отличаются от программ гуманитарного допуска, в рамках которых правовой статус лиц зачастую определяется до прибытия в третью страну. Гуманитарные визы также применяются для упрощения допуска членов семей, которые в противном случае не соответствовали бы критериям воссоединения семьи согласно действующему законодательству, а также других беженцев уязвимых категорий, которые не могут получить доступ к эффективной защите в первых странах убежища. Кроме того что гуманитарные визы являются самостоятельным каналом допуска, их можно использовать как вспомогательный инструмент для других каналов допуска в третью страну (например, для программ общинного или частной спонсорской поддержки или образовательных стипендий).

В Аргентине и Бразилии гуманитарные визы использовались для упрощения допуска определенных групп беженцев и предоставления таким беженцам доступа к долгосрочным решениям. В то же время, во Франции, Италии и Швейцарии гуманитарные визы использовались в качестве канала допуска, чтобы позволить лицам, нуждающимся в международной защите, ходатайствовать о предоставлении убежища на территории этих стран.

4. Воссоединение семьи

После разлуки, обусловленной вынужденным перемещением вследствие преследования и войны, воссоединение семьи часто является единственным способом обеспечить соблюдение права беженцев

на единство семьи с членами их нуклеарной семьи. Для осуществления этого основополагающего права, государства обязаны предоставить необходимые правовые пути для воссоединения беженцев с членами их нуклеарной семьи, которые подразумевают систему более эффективной защиты, долгосрочных решений и поддержки со стороны семьи¹⁴.

Кроме воссоединения с членами нуклеарной семьи, по соответствующим каналам допуска беженцы могут воссоединиться с членами расширенной семьи или с лицами, с которыми их связывают отношения зависимости. Хотя воссоединение семьи является одной из квалификационных категорий для переселения УВКБ ООН, применение переселения в этих целях ограничивается ситуациями, при которых не предусмотрено или не доступно воссоединение по миграционным каналам отдельных государств. С учетом ограниченного количества имеющихся мест для переселения, УВКБ ООН призывает страны переселения способствовать воссоединению семей беженцев за рамками их программ переселения. Важно также заметить, что пути допуска в целях воссоединения семьи, благодаря которым беженцы воссоединяются с членами семьи, способствуют более эффективной интеграции всей семьи в третьей стране.

Для упрощения доступа беженцев к процедурам воссоединения семьи часто необходимо соответствующее программное обязательство на национальном уровне, осуществимое посредством упрощения административных и других процедур, таким образом устраняя конкретные практические, административные и правовые препятствия, с которыми могут столкнуться беженцы. Упрощенные процедуры могут включать облегченный доступ в посольства, помощь с документами, отмену визового режима или использование гуманитарных виз в целях воссоединения семьи.

В добавок к своей программе переселения и гуманитарного допуска, Германия использовала существующие пути допуска в целях воссоединения семьи, чтобы способствовать воссоединению граждан Сирии и Ирака (в том числе беженцев) с членами их

нуклеарной семьи в Германии путем предоставления консультаций, помощи с заявлениями на выдачу визы и инструктажа перед выездом, в сотрудничестве с МОМ. Кроме того, в Германии и Ирландии ввели программы воссоединения семьи, предназначенные конкретно для беженцев, с целью упрощения допуска членов расширенной семьи сирийских беженцев.

5. Трудоустройство в третьих странах

Возможности трудоустройства в третьих странах – это безопасные и регулируемые способы въезда и пребывания в другой стране в целях трудоустройства, с правом на постоянное или временное проживание. Возможности в плане трудоустройства дают беженцам шанс на восстановление независимой и полноценной жизни, а также на обеспечение достаточного уровня жизни. Доступ к трудоустройству в третьей стране может быть предоставлен в рамках традиционных систем иммиграции, специально адаптированных для упрощения допуска беженцев. Кроме того, они могут включать временные и постоянные механизмы въезда квалифицированных кадров, непосредственно направленные на оказание поддержки беженцам. Для поддержания и дальнейшего развития программ этого вида крайне важное значение имеют надлежащие проездные документы, необходимые для законного въезда и пребывания, а также соответствующие гарантии защиты для беженцев на протяжении трудоустройства и после него¹⁵.

Трудоустройство в третьей стране также способствует соответствующим третьим странам устранить нехватку трудовых ресурсов или квалифицированных кадров, а также улучшить перспективы стабильного постконфликтного восстановления в стране происхождения беженцев. Более того, выгоды могут включать денежные переводы расширенным семьям и общине беженцев в странах первого убежища и странах происхождения.

В партнерстве с УВКБ ООН Talent Beyond Boundaries (ТВВ) разработал реестр потенциальных работников, в целях способствовать трудоустройству беженцев

¹⁴ Исполнительный Комитет УВКБ ООН («Исполком») принял ряд заключений, в которых подтверждается основополагающее значение единства и воссоединения семьи, а также содержится призыв к упрощению въезда членов семей тех лиц, которые признаны нуждающимися в международной защите. См., в частности, Заключение Исполкома относительно воссоединения семьи N°9 (XXVIII) 1997 года и N°24 (XXXII) 1981 года; Заключение Исполкома относительно детейбеженцев и подростковбеженцев, N°84 (XLVIII), 1997 год; и Заключение Исполкома относительно защиты семей беженцев, N°88 (L), 1999 год. Все заключения Исполкома собраны в публикации УВКБ ООН «Тематическая подборка заключений Исполнительного комитета», июнь 2011 года, шестая редакция, доступ по адресу: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8006a62.html>.

¹⁵ Все трудящиеся, в том числе беженцы, имеют право на достойный труд, которое предполагает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который каждый человек свободно выбирает или на который он/она свободно соглашается, а также право на справедливые и благоприятные условия труда. В отношении бенефициаров возможностей в третьих странах, которым не предоставлен статус беженца, будут применяться стандарты международного трудового права, применяемые в отношении трудящихсямигрантов; см., в частности, Конвенцию о миграции в целях трудоустройства и соответствующие рекомендации (1949 года), а также Конвенцию о трудящихсямигрантах и соответствующие рекомендации (1975 года), дополнительную информацию см. здесь: <https://bit.ly/2L0o9HD>

в третьих странах используя программы мобильности трудовых ресурсов¹⁶. Хотя эта программа все еще находится на начальном этапе, работодатели и государственные департаменты по вопросам иммиграции в Канаде и Австралии выступили с инициативами о работе в их соответствующих базах миграции в целях допуска и трудоустройства небольшого количества квалифицированных беженцев.

6. Образование в третьих странах

Программы образования в третьих странах включают частные, общинные или ведомственные стипендии, программы стажировки и подготовки. Когда такие программы ориентированы на решения, они могут привести к расширению как экономических, так и социальных прав и возможностей беженцев. Как правило, в рамках таких программ беженцам предоставляются соответствующие гарантии, в частности надлежащие проездные документы, законные механизмы въезда и пребывания на срок их обучения/подготовки, а также четкие варианты шагов, следующих после выпуска, которые могут включать постоянное проживание, обучение или трудоустройство¹⁷.

Академические стипендии и возможности обучения позволяют принимать в третьей стране студентов и ученых из числа беженцев с целью обучения, продолжения образования и/или проведения исследований. Структуры гражданского общества, университеты и государственные субъекты могут сотрудничать в целях разработки и финансирования специализированных образовательных или стипендиальных программ. Важные компоненты таких программ включают финансирование проезда, размещение, проживание, оплату обучения, языковую подготовку, культурную ориентацию и психосоциальную поддержку для отобранных к участию заявителей-беженцев. Во время программы или по ее завершении студенты могут подать ходатайство о предоставлении убежища или запросить продление срока обучения, в соответствии с национальным законодательством и политикой. В некоторых странах студенты могут иметь право на подработку или смену правового статуса, а их квалификация и подготовка может давать им право на временную или постоянную работу по завершении обучения.

¹⁶ См. <https://talentbeyondboundaries.org/>

¹⁷ В публикации УВКБ ООН «Аспекты высшего образования для беженцев в странах, затронутых сирийским и иракским кризисом» ([Higher Education Considerations for Refugees in Countries Affected by the Syria and Iraq Crises](https://www.unhcr.org/refugees-education)) содержится детальная рекомендация в отношении отбора, процесса и разработки программ для учреждений и беженцев, <https://bit.ly/2FuSCYd>

¹⁸ См. <https://www.uwc.org/unhcr>



Франция. Схема финансирования стипендиатов дает надежду иностранным студентам-беженцам. Мухаммад, которому сейчас 21 год, несколько лет провел в Иордании, спасаясь от войны в Сирии. Он получил грант на стипендию от местных властей в южной Франции и вскоре начнет обучение в Университете Поля Валери в г. Монпелье. © УВКБ ООН / Бенджамин Лойсо

Стажировка и подготовка в третьей стране позволяют беженцам переквалифицироваться или повысить квалификацию посредством обучения на рабочем месте в выбранной ими профессиональной сфере, направлении высшего образования или области специализации.

Примеры образовательных программ, которые предлагают беженцам дополнительные пути допуска, включают Инициативу правительства Японии в интересах будущего сирийских беженцев (Government of Japan Initiative for the Future of Syrian Refugees (JISR)), которая позволяет студентам привозить своих супругов и детей, Стипендиальную программу организации «Колледжи объединенного мира» (United World Colleges Scholarship programme)¹⁸ и Региональную стипендиальную программу Окситане-Пиренеи-Медитеране для сирийских беженцев (Région Occitane-Pyrénées-Méditerranée Scholarship programme for Syrian refugees) во Франции.

7. Другие возможности въезда или пребывания

Кроме перечисленных выше путей, беженцам можно и нужно предоставить другие безопасные и регулируемые возможности. Вид и характер таких возможностей во многом будет зависеть от национальной нормативно-правовой базы государства и может включать механизмы въезда или пребывания вне процедуры предоставления убежища. Одним из примеров таких путей является медицинская эвакуация, которая дает беженцам с неотложными медицинскими потребностями доступ (зачастую временно) в третью страну с целью получения медицинского лечения.

АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ГАРАНТИИ

Поскольку дополнительные пути допуска зачастую используют существующие въездные и миграционные каналы, на момент реализации требуется их тщательная адаптация с применением операционных подходов, предусматривающих защиту прав беженцев и обеспечение их потребностей в международной защите.¹⁹

При создании или реализации дополнительных путей допуска беженцев государствами, в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, необходимо учитывать следующие аспекты и гарантии защиты:

Право искать убежище и право на защиту от высылки

Необходимо наличие систем и процедур, гарантирующих защиту от высылки (*refoulement*) беженцам, которые пользуются дополнительными каналами допуска в третьих странах. Беженцы, которые получили возможность работать, учиться или же получили доступ к другим временным возможностями, в принципе, должны оставить за собой право на повторный въезд в первую страну убежища, где они получают право пользоваться правами и статусом, которыми они обладали до выезда. Если беженцы не могут вернуться в первую страну убежища или в свою страну происхождения, у них должна быть возможность искать убежище или получить другой надежный правовой статус, позволяющий им остаться в третьей стране после завершения соответствующей программы. В рамках процедуры продления срока пребывания беженцев в третьей стране к ним не должно предъявляться требование о возвращении в страну происхождения.

Ориентированные на защиту критерии и разработка программ

Важно, чтобы в контексте доступа к дополнительным путям допуска не допускалась дискриминация на основании национальности, расы, гендерной принадлежности, принадлежности к определенному классу, религиозных или политических убеждений. В основу разработки программ путей допуска должны быть заложены объективные критерии, которые учитывают конкретные потребности соответствующих беженцев, например получение образования и обучения, на доступ к которым могло повлиять перемещение, и/или медицинские или психологические потребности, возникшие вследствие вынужденного перемещения, а также общие условия предоставляемой защиты в стране убежища. В контексте некоторых путей допуска

(например, гуманитарный допуск и программы общественного спонсорства) предпочтение следует отдавать беженцам с выявленными потребностями в переселении.

Доступ к дополнительным путям допуска

Главная цель состоит в упрощении доступа беженцев к дополнительным путям допуска, а также в устранении препятствий, с которыми они сталкиваются. Эту цель возможно достичь посредством создания более гибких правовых и административных процедур для учета особых трудностей и опасностей с которыми они сталкиваются (например, упрощенных процедур для заявителей-беженцев). Чтобы устранить барьеры и препятствия, стоящие на пути беженцев к путям допуска, возможно необходимо внести изменения в требования касающиеся документов или финансовых гарантий, либо проявление гибкости в отношении требований к беженцам о возвращении в страну гражданской принадлежности или страну убежища. Создание систем, доступ к которым беженцы могут получить самостоятельно, также оказывает непосредственное влияние на возможность охватить большее количество беженцев в рамках таких программ.

Правовой статус и документы в третьей стране

Беженцы, пользующиеся дополнительными каналами допуска, должны иметь доступ к получению правового статуса и документов в третьей стране. Особая ситуация беженцев требует особой гибкости в этом аспекте. Например, беженцы часто не могут обратиться в органы власти страны происхождения, чтобы удостовериться или получить личные документы. В тех случаях, когда это применимо, может понадобиться выдача предусмотренных «Конвенцией

¹⁹ Независимо от того, какой национальный правовой статус предоставляется беженцам, по отношению к ним применимы стандарты обращения, соответствующие «Конвенции 1951 года о статусе беженцев» и международному законодательству о правах человека.



📷 Франция. Схема финансирования стипендиатов дает надежду студентам-беженцам. Сирийские беженцы Эяс Эльнеджеми (слева) и Амера Омар (справа), которым по 26 лет, бежали от войны у себя на Родине и изо всех сил пытались устроиться в Иордании, где ни один из них не мог позволить себе оплатить обучение в университете. Получив стипендию от местных властей во Франции, они надеются приступить к обучению в университете Тулузы и однажды начать отстраивать Сирию и помогать другим беженцам. © УВКБ ООН / Бенджамин Лойсо

о статусе беженца» проездных документов или других проездных документов, приведенных в соответствие с международными стандартами с целью выполнения требований в отношении биометрической идентификации и безопасности²⁰.

Доступ к правосудию, правам и услугам в третьих странах

Независимо от правового статуса беженцев, пользующихся дополнительными каналами допуска, им необходим доступ к институциональным механизмам и процедурам, которые обеспечивают доступ к правосудию, в том числе к справедливым практикам трудоустройства, свободе от дискриминации и эксплуатации или от других рисков, связанных с мобильностью граждан третьих стран. В этом отношении основным справочным документом являются «Руководящие принципы Международной организации труда касательно доступа беженцев и других вынужденно перемещенных лиц к рынку труда»²¹. Кроме того, важное значение имеют услуги по поддержке, например медицинские услуги, образование, правовая помощь, размещение, консультирование и психосоциальные услуги, а также языковая поддержка. Необходимо продумать вопросы о предоставлении беженцам первоначальной целевой поддержки по прибытии в третью страну, а также об обеспечении достаточной

социальной и правовой поддержки до того момента, когда будет найдена более долгосрочная возможность или решение.

Соблюдение права на единство семьи

Практика свидетельствует о том, что обеспечение единства семьи дает беженцам поддержку, необходимую для максимизации возможностей, которые предоставляются им благодаря дополнительным каналам допуска (например, возможности в плане образования или трудоустройства). Таким образом, по возможности, важно обеспечивать, чтобы беженцы, прибывающие по дополнительным путям допуска, в том числе имеющие разрешение на временное проживание в третьих странах, могли сохранять единство семьи.

Предотвращение безгражданства

Важно, чтобы дополнительные пути допуска не повышали риск безгражданства, например, посредством ограничения доступа к документам о регистрации рождения для беженцев и их семей в третьих странах.

²⁰ Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), *Заключение №114 (LXVIII) касательно машиночитываемых проездных документов для беженцев и лиц без гражданства, 2017 год, пункты 1 и 5, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/5a840afb4.htm>*

²¹ См. МОТ, *Руководящие принципы касательно доступа беженцев и других вынужденно перемещенных лиц к рынку труда (Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market); <https://bit.ly/2j3E1dx>*.



📷 Бразилия. Сирийская беженка Ханан (3-й слева), двенадцати лет, беседует с новоиспеченными бразильскими подружками во время занятий в муниципальной школе Дюк де Кашиас, в районе Глицерио недалеко от центра Сан-Паулу, Бразилия. Ханан прибыла в Сан-Паулу вместе со своей матерью Юсрой Бакри в начале 2015 года и получила статус беженца, предоставленный властями Бразилии в сентябре того же года. Около 4 миллионов сирийцев покинули свою страну из-за конфликта, который длится уже 6 лет, между повстанцами и правительством Башара Асада. Две тысячи человек прибыли в Бразилию, которая с 2013 года выдала более 7000 «гуманитарных виз» жертвам гражданской войны в Сирии. © УВКБ ООН / Габо Моралес

Конфиденциальность и защита данных

С учетом деликатного характера личных данных и сведений беженцев, конфиденциальность и соблюдение права беженцев на защиту их персональных данных являются ключевыми для разработки и реализации дополнительных путей допуска, согласно документу УВКБ ООН «*Политика защиты персональных данных лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН*»²².

Соответствие стратегиям защиты и решений

Государства, в контексте разработки комплексных мер реагирования в отношении беженцев, призываются к сотрудничеству с УВКБ ООН с целью определения ситуаций и групп беженцев, применительно к которым доступ к дополнительным путям допуска может иметь стратегическое влияние на условия защиты в принимающих странах²³. В этом отношении, обмен информацией между государствами и УВКБ ООН о наличии и введении дополнительных путей допуска для беженцев в конкретных регионах способствует обеспечению соответствия таких каналов более широким стратегиям защиты и решений.

Беженцы – в центре процессов

Рекомендуется привлечение отдельных беженцев и их общин в качестве активных участников, аналитиков и оценщиков их собственной защиты, а также их включение в процесс поиска решений. Учение точки зрения беженцев в разработку и реализацию дополнительных путей допуска позволяет интегрировать аспекты их ситуации при разработке проектов. Механизмы регулярного получения обратной связи и консультации с беженцами на тему препятствий, стоящих на пути их доступа к дополнительным путям допуска, а также способов совершенствования соответствующих структур могут обеспечить приемлемость, безопасность, масштабируемость и доступность таких путей для беженцев.

Применение методов коммуникации, адаптированных для четкого, своевременного и транспарантного предоставления беженцам информации о дополнительных путях допуска, услугах и административной поддержке, также может упростить доступ беженцев к таким возможностям и способствовать их самостоятельному доступу к ним. Коммуникационные подходы, направленные на обеспечение полной осведомленности беженцев о параметрах, условиях, требованиях и процедурах, связанных с определенным путем допуска, позволяют им принимать полностью информированные решения.

²² Управление Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), *Политика защиты персональных данных лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН (Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR)*, май 2015 года, Часть 6, доступ по адресу: <http://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>

²³ Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Позиция относительно стратегического применения переселения (position paper on the Strategic use of Resettlement)*; <https://bit.ly/2JJVHsN>

РАСШИРЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ КАНАЛОВ ДОПУСКА

Как описано в ГДБ, необходимо обеспечить доступность дополнительных путей допуска на более системной, организованной и стабильной основе. Достижение этой цели будет основным компонентом трехлетней Стратегии переселения и дополнительных путей допуска (2019 – 2021 годы). В рамках этой Стратегии всем заинтересованным сторонам будет предложено способствовать повышению доступности и предсказуемости дополнительных путей допуска посредством осуществления деятельности в различных направлениях, в том числе:

Расширение партнерских отношений и улучшение координации

Расширение многосторонних и многоотраслевых партнерских отношений между УВКБ ООН, государствами, международными организациями, МОМ, НПО, структурами гражданского общества, частным сектором и другими соответствующими заинтересованными сторонами может укрепить потенциал государств для реализации и расширения дополнительных путей допуска беженцев. Об этом свидетельствует работа существующих многосторонних инициатив, например Всемирной инициативы спонсорства беженцев (Global Refugee Sponsorship Initiative, GRSI), направленной на расширение общинного спонсорства, а также партнерство УВКБ ООН – Talent Beyond Boundaries (TBB) с государствами, цель которого состоит в создании для беженцев каналов мобильности трудовых ресурсов.

На мировом уровне, чтобы объединить усилия соответствующих государственных субъектов и различных других заинтересованных сторон с целью координирования, оказания содействия и обмена лучшими практиками создания и реализации дополнительных каналов допуска, будут задействованы такие координационные структуры, как Ежегодные трехсторонние консультации по вопросам переселения (Annual Tripartite Consultations on Resettlement, ATRC). Кроме того, для координации программ и инициатив дополнительных путей допуска, а также для обеспечения обмена информацией и согласованности на местном уровне могут быть созданы региональные и национальные структуры сотрудничества.

Создание доступных и масштабируемых систем, в которых учтены аспекты защиты

УВКБ ООН, государства, региональные и межправительственные органы, структуры гражданского общества, академические круги и другие заинтересованные стороны играют крайне важную роль в создании и внедрении доступных и масштабируемых систем, в которых учтены аспекты защиты и необходимые гарантии в плане защиты, а также уменьшены и устранены правовые, административные и практические препятствия, мешающие беженцам в получении доступа к дополнительным путям допуска. Важное значение также имеет предоставление беженцам информации и консультирование их по вопросам доступных дополнительных путей допуска со стороны всех заинтересованных сторон.

Улучшение информационной базы

Основываясь на результатах последних инициатив, в том числе на материалах совместного доклада УВКБ ООН – ОЭСР «Безопасные пути допуска беженцев»²⁴, УВКБ ООН и другие заинтересованные стороны продолжат работу с государствами для улучшения сбора, анализа и оценки данных, относящихся к использованию беженцами дополнительных путей допуска, с целью разработки политики и программных мер реагирования, а также в качестве поддержки создания систем.

УВКБ ООН, апрель 2019 года

²⁴ См. ОЭСР – УВКБ ООН, Исследование по вопросам решений для беженцев в третьих странах: воссоединение семьи, учебные программы и мобильность трудовых ресурсов (OECD-UNHCR Study on third country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labour mobility), доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/5c07a2c84>



UNHCR

Агентство ООН по делам беженцев

© The United Nations High
Commissioner for Refugees, 2019