



РЕГИОНАЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**по вопросам выявления и перенаправления
беженцев и лиц, ищущих убежище,
на границах Центральной Азии**

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Представители Правительств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Туркменистана встретились в ходе Региональной Конференции «Управление границами в странах Центральной Азии, обеспечивающее необходимый уровень защиты» в г. Алматы, Республика Казахстан, 4 декабря 2015 года. В качестве одного из итогов Конференции, участники обратились к УВКБ ООН с предложением взять на себя ведущую роль в разработке региональных рекомендаций, касающихся механизма перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежище, используя Алматинский процесс в качестве платформы.

УВКБ ООН предложило совместный процесс, который бы предоставил возможность Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистану разработать **«Региональные рекомендации по вопросам выявления и перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежище, на границах Центральной Азии»** (далее «Рекомендации» или «Документ»).

Вышеуказанные государства назначили делегации экспертов, которые приняли участие в трех региональных встречах, проведенных УВКБ ООН, в ходе которых были разработаны Рекомендации.

- «Первое совещание на уровне экспертов», организованное в г. Алматы, Республика Казахстан, 15 июня 2016 года.
- «Второе совещание на уровне экспертов», организованное в г. Душанбе, Республика Таджикистан 26, 27 и 28 июля 2016 года.
- «Третье совещание на уровне экспертов», организованное в г. Ашхабад, Туркменистан, 3, 4 и 5 октября 2016 года.

Работа над текстом Документа была завершена экспертами. Затем данный текст был представлен представителям международного сообщества на встрече, состоявшейся в г. Бишкеке, Кыргызская Республика, 29 ноября 2016 года, и организованной при поддержке Председателя Алматинского процесса от Кыргызской Республики.

ХАРАКТЕР И ЦЕЛЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Настоящие Рекомендации, не носящие обязательный для исполнения характер, были разработаны государствами для государств. Рекомендации представляют собой региональный авторитетный источник, предназначенный для должностных лиц, принимающих решения, и представителей законодательной власти, а также отражающий общее видение государств Центральной Азии по вопросам защиты лиц, ищущих убежище, и беженцев на границах.

Рекомендации являются практическим результатом межгосударственного диалога в рамках Алматинского процесса, достигнутым при поддержке Регионального Представительства УВКБ ООН по Центральной Азии.

Документ содержит конкретные рекомендации по вопросам выявления государствами лиц, нуждающихся в международной защите, и связи данного выявления на границе с конкретными мерами защиты, существующими в каждой юрисдикции. Другими словами, Рекомендации предлагают практические пути применения законодательства на практике в отношении механизмов выявления и перенаправления.

Документ также содержит рекомендации о том, как системы правовой защиты могут быть полезны для разрешения обоснованных вопросов государств в сфере национальной безопасности, обеспечив при этом соблюдение основополагающих принципов защиты беженцев.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по вопросам выявления и перенаправления
беженцев и лиц, ищущих убежище,
на границах Центральной Азии

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	5
2. Цель и характер Рекомендаций.....	7
3. Определения	9
4. Правовые источники и основные принципы работы.....	12
5. Методы выявления и определения потенциальных лиц, ищущих убежище, на государственной границе	14
6. Перенаправление в специализированные учреждения по оказанию помощи и защите.....	18
7. Роли основных действующих сторон, вовлеченных в процесс выявления и перенаправления лиц, ищущих убежище.....	23
8. Поддержка национальных систем безопасности с помощью механизмов выявления и перенаправления	26
9. Основные рекомендации по реализации.....	30
10. Список приложений.....	31

1. ВВЕДЕНИЕ

Государства-участники Алматинского процесса неоднократно выражали приверженность принципу соблюдения прав лиц, ищущих убежище, и беженцев в соответствии с национальным законодательством отдельных государств и их международными обязательствами в рамках многочисленных резолюций и инициатив, таких как Алматинская Декларация 2011 года. Государства, принявшие участие в процессе разработки, т.е. Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан и Туркменистан (далее «государства-участники»), присоединились к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 года.

Центральная Азия – это регион, который вносит значимый вклад в обеспечение стабильности и безопасности человека не только в самом регионе, но и за его пределами, в котором на протяжении десятилетий поддерживается традиция предоставления убежища. Государства-участники признают основополагающие права беженцев и лиц, ищущих убежище, которые должны соблюдаться и, соответственно, признают свои обязательства гарантировать возможность осуществления данных прав в соответствии с международными стандартами, без ущерба для суверенного права каждого государства применять свое собственное миграционное законодательство.

Вызовы, связанные с защитой беженцев, формировались на протяжении истории, равно как и ответные меры, предпринимаемые государствами Центральной Азии. Нынешняя ситуация предполагает решение задач, связанных со смешанным характером миграционных потоков по всему региону.

Государства-участники инициировали процесс усовершенствования и гармонизации на региональном уровне мер реагирования, предпринимаемых ими при выявлении и перенаправлении лиц в уполномоченные органы, ответственные за вопросы предоставления убежища, в каждом государстве.

В то же время, у государств-участников существуют обоснованные опасения, связанные с вопросами обеспечения национальной безопасности, которые необходимо решать. Они касаются пограничного

и миграционного контроля, а также иных вопросов, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Первым шагом по направлению к обеспечению эффективной защиты является выявление тех лиц или групп лиц, которые в силу своих характеристик, условий и/или личной истории, считаются нуждающимися в международной защите, и, следовательно, могут стать лицами, ищущими убежище, и беженцами. После выявления таких лиц можно применять процедуры по обеспечению их защиты и оказанию им помощи.

В такой ситуации механизмы определения личных данных потенциальных лиц, ищущих убежище, будут способствовать своевременному предоставлению помощи и обеспечению организованного доступа к мерам защиты, независимо от их намерения пересечь государственную границу в индивидуальном порядке, в составе семьи или в составе больших групп.

Не являясь привязанными к конкретным обязательствам каждого государства-участника, настоящие «Региональные рекомендации по вопросам выявления и перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежище, на границах Центральной Азии» (далее «Рекомендации» или «Документ») являются инструментом, предназначенным для поддержки текущих усилий государств-участников по реализации эффективных процессов предварительного выявления и перенаправления потенциальных лиц, ищущих убежище, на границах Центральной Азии.

2. ЦЕЛЬ И ХАРАКТЕР РЕКОМЕНДАЦИЙ

Настоящие Рекомендации разработаны экспертами, которые были назначены и наделены соответствующими полномочиями каждым государством-участником.

Рекомендации представляют собой практическое руководство для лиц, занимающихся нормативной и политической деятельностью, по вопросам разработки и реализации механизмов предварительного выявления и перенаправления потенциальных лиц, ищущих убежище, на государственной границе.

Содержание и принципы, содержащиеся в Рекомендациях, не оказывают влияния на права, обязательства или ответственность государств-участников в рамках международного права в области прав человека и международного права беженцев.

В Документе предлагаются конкретные рекомендации по вопросам выявления государствами-участниками лиц, нуждающихся в международной защите, а также о связи процесса выявления на государственной границе с конкретными мерами защиты, имеющимися в каждой юрисдикции.

В Рекомендациях также приведены общие указания по эффективному применению данных систем защиты для обеспечения законных интересов государств-участников в области национальной безопасности с соблюдением основополагающих принципов защиты беженцев.

Документ послужит ориентиром для осуществления процедур соответствующих национальных государственных структур, имеющих прямые или косвенные полномочия в данной сфере. Каждому государству-участнику рекомендуется осуществлять мероприятия, необходимые для координации деятельности на национальном и региональном уровне в целях обеспечения эффективного соблюдения и выполнения положений настоящих Рекомендаций.

Кроме того, приведенные в Документе рекомендации могут применяться во всех контекстах, затрагивающих интересы лиц, ищущих убежище. Это включает ситуации, когда потенциальные лица, ищущие убежище, предпринимают попытку пересечь государственную границу самостоятельно или в составе больших групп.

В целях обеспечения согласованности систем защиты лиц, ищущих убежище, очень важно, чтобы данные рекомендации использовались или согласовывались с другими методическими руководствами и системами защиты на национальном и/или региональном уровне с целью обеспечения более эффективной работы по делам других лиц, нуждающихся в международной защите, например, по делам жертв торговли людьми или лиц без гражданства.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Беженец – это лицо, которое не является гражданином государства, но находится на его территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений или в результате конфликта в государстве, и не может или, вследствие таких опасений, не желает пользоваться защитой этого государства.

Временная защита – это мера реагирования на крупномасштабное перемещение лиц, ищущих убежище, обеспечивая им немедленную защиту от высылки и базовые минимальные стандарты обращения.

Гендерное насилие – это насилие, направленное на женщину, потому что она является женщиной, или же несоразмерно затрагивает женщин.

Групповое определение статуса беженца – это признание статуса беженца государством в силу очевидно выраженных, объективных обстоятельств в государстве происхождения прибывающих в массовом порядке лиц, которые (обстоятельства) послужили причиной массового перемещения людей и их прибытия на государственную границу.

Дети без сопровождения – это несовершеннолетние лица, которых не сопровождают родители или другой законный представитель.

Лицо, ищущее убежище – это лицо, которое обращается за международной защитой, индивидуально или в составе группы, по ходатайству которого еще не принято окончательное решение в государстве, где он подал такое ходатайство.

Лица, нуждающиеся в международной защите – это лица, ищущие убежище, а также жертвы торговли людьми, лица без гражданства, и лица, чья потребность в международной защите была признана в рамках международных или региональных правовых инструментов в сфере прав человека.

Международная защита – это оказание помощи и содействия лицам, правительства государств которых не желают или не способны

защитить своих граждан. Лица могут страдать от столь серьезных нарушений их прав, что вынуждены искать безопасность в другом государстве.

Международная защита беженцев – это действия государств и УВКБ ООН от имени беженцев или лиц, ищущих убежище, с целью обеспечения гарантии соблюдения их прав, безопасности и благосостояния в соответствии с признанными международными стандартами. Эти действия включают обеспечение их прав и безопасности, гарантию соблюдения принципа невысылки, реализацию справедливых процедур определения статуса беженца, соблюдение стандартов гуманного обращения и реализацию долговременных решений.

Насилие – это преднамеренное применение физической силы или власти, действительное или в виде угрозы, направленное против себя, против иного лица, группы лиц или общины, результатом которого являются (либо имеется высокая степень вероятности этого) телесные повреждения, смерть, психологическая травма, отклонения в развитии или различного рода ущерб.

Национальные механизмы перенаправления – это процедуры взаимодействия по предоставлению международной защиты лицам, ищущим убежище, и другим лицам, нуждающимся в защите, правительственными и неправительственными структурами, а также принятие в отношении этих категорий лиц решений, в соответствии с национальным законодательством.

Обращение о предоставлении убежища или статуса беженца – это любое устное или письменное заявление лица, ищущего убежище, об опасении, связанном с серьезным нарушением его прав в случае возвращения в государство его гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства, и указанием того, что он или она нуждаются в защите государства, в которое он или она прибыли.

Определение статуса беженца – это процедура, проводимая государством и/или УВКБ ООН, с целью определения может ли лицо быть признано беженцем в соответствии с национальными и международными нормативно-правовыми актами.

Принцип невысылки – это отказ от принудительного возвращения

(высылки) беженца в государство, где ему угрожает преследование по признаку расы, принадлежности к определенной этнической или социальной группе, политических убеждений и вероисповедания или существует потенциальная угроза такого преследования, а также отказ от препятствий в пропуске через государственную границу лиц, которые выражают опасения возвращаться в государство происхождения.

Разлученные дети – это несовершеннолетние лица, сопровождающиеся лицами, не являющимися их родителями или законными опекунами.

Смешанная миграция – это перемещения, посредством которых беженцы, лица, ищущие убежище, жертвы торговли людьми, дети без сопровождения и разлученные дети, экономические мигранты и другие категории лиц перемещаются через государственную границу, в том числе в неустановленном порядке, которые могут иметь различные потребности в защите.

Убежище – это предоставление государством защиты на своей территории лицам из другого государства, которые бегут от преследований или подвергаются угрозе серьезных нарушений прав человека. Убежище включает различные элементы, в том числе невысылку, разрешение пребывать на территории государства предоставления убежища, и гуманные стандарты обращения.

Экстренное массовое прибытие лиц, ищущих убежище – это чрезвычайная ситуация, связанная с широкомасштабным прибытием иностранных граждан и/или лиц без гражданства на государственную границу или на территорию (государства), при которой затруднен или невозможен прием в индивидуальном порядке лиц, ходатайствующих о признании беженцами.

4. ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ

Выявление и перенаправление лиц, нуждающихся в международной защите, представляет собой процесс, который предшествует официальной процедуре определения статуса, и направлен на выявление потребностей и проведение разграничений между различными категориями лиц или по личным данным в рамках смешанных перемещений. К основным категориям лиц, имеющих потребность в международной защите, относятся лица, ищущие убежище, жертвы торговли людьми или пыток. Среди них также могут быть лица с особыми потребностями, например, женщины из группы риска, дети без сопровождения или разлученные дети, лица с ограниченными психическими или физическими возможностями или нарушениями, а также жертвы гендерного насилия.

Положения о предоставлении международной защиты закреплены в нескольких источниках в рамках системы международного права, участниками или подписантами которых являются государства-участники:

- Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция о правах ребенка;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Протоколы к ней.

Помимо вышеуказанных международно-правовых инструментов, во всех государствах-участниках действует национальное законодательство по вопросам пограничного и миграционного контроля и

процедурам определения статуса беженца. Все эти элементы национального законодательства предусматривают эффективные средства защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, в каждой отдельной юрисдикции.

Согласно данным национальным и международным правовым источникам основными принципами, определяющими механизмы выявления и перенаправления потенциальных лиц, ищущих убежище, на государственной границе являются:

- принцип доступа на территорию;
- принцип ненаказания за незаконный въезд или нахождение на территории государства;
- принцип невысылки;
- принцип доступа к процедурам предоставления убежища;
- принцип равенства и недискриминации;
- принцип особой защиты несовершеннолетних лиц и принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка;
- принцип конфиденциальности и защиты личной информации;
- принцип недопустимости повторной виктимизации.

5. МЕТОДЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ, НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ

Выявление лиц, ищущих убежище, а также иных лиц, нуждающихся в международной защите, начинается с момента первого контакта уполномоченного должностного лица с лицом, пересекающим государственную границу. **Основные элементы процедуры выявления и перенаправления включают:**

- предоставление информации лицам на государственной границе;
- сбор информации;
- консультирование;
- перенаправление лиц, ищущих убежище, в соответствующие уполномоченные органы или для прохождения соответствующих процедур.

5.1 Проведение собеседования на предмет определения наличия потребностей в международной защите

Индивидуальное собеседование проводится с целью определения наличия потребностей в международной защите и убежища (в соответствии с вопросами, предложенными в Приложении 1 к настоящим Рекомендациям («Примеры вопросов для выявления лиц, нуждающихся в международной защите»)) после предварительного выявления лица, возможно нуждающегося в такой защите.

5.2 Рекомендации по проведению собеседования

Перед проведением собеседования на этапе первоначального выявления следует:

- Обеспечить безопасность лица, проходящего собеседование, и, в случае необходимости, оказать первоначальную помощь (медицинскую и психологическую, обеспечить питанием, предоставить санитарно-гигиенические принадлежности и иные виды помощи).

- Предоставить переводчика, если лицо, проходящее собеседование, не понимает задаваемые вопросы, или не может надлежащим образом выразить свои ответы. В таком случае собеседование не проводится пока не будет обеспечено участие переводчика. До этого момента лицу следует оказать необходимую помощь и защиту в подходящем для этого месте.
- Обеспечить соответствующее пространство для проведения собеседования в индивидуальном порядке, обеспечив защиту личной информации и конфиденциальность.
- Предпочтительно, чтобы уполномоченное должностное лицо, проводящее собеседование, было надлежащим образом подготовлено для проведения установленных процедур и процессов выявления и перенаправления.

5.3 Предоставление информации лицу, с которым проводится собеседование

Уполномоченному должностному лицу, проводящему собеседование, рекомендуется:

- представиться и разъяснить лицу, с которым проводится собеседование, цель вопросов, которые будут заданы;
- предоставить разъяснения по любым неясностям или вопросам, возникшим у лица, с которым проводится собеседование, в отношении его/ее личной ситуации.

Кроме того, рекомендуется, чтобы информация о системе предоставления убежища была доступна во всех подразделениях пограничного и миграционного контроля на видном и доступном для всех посетителей месте. Следует обеспечить, чтобы такая информация была доступна на языках, на которых говорят основные потенциальные группы лиц, ищущих убежище, в каждой стране. В информационных материалах следует представить описание процедур предоставления убежища и указать контактные данные соответствующих уполномоченных государственных органов, неправительственных организаций, работающих по вопросам беженцев / предоставления убежища, а также контактные данные УВКБ ООН.

5.4 Определение личных данных потенциального лица, ищущего убежище

Желание или намерение обратиться с ходатайством о предоставлении защиты не обязательно должно быть выражено лицом в какой-то определенной форме. Нет необходимости обязательно использовать слова «убежище» или «статус беженца»; определяющим элементом является выражение или указание на опасение того, что может произойти с лицом при возвращении, что, в свою очередь, часто связано с его/её опытом в государстве происхождения до отъезда.

Лица могут выразить свою потребность в международной защите, используя различные выражения или слова, например:

- они подверглись или боятся стать жертвой преследования (по признаку расы, религии, национальности, политических убеждений, принадлежности к конкретной социальной группе); или
- они боятся подвергнуться преследованию или быть убитыми вследствие вооруженных и межнациональных конфликтов; или
- они хотят «встретиться с ООН» (т.е. УВКБ ООН); или
- они боятся возвращаться на родину.

С того момента, когда лицо в любой форме сообщит или укажет на необходимость в международной защите уполномоченным должностным лицам пограничной службы или других служб миграционного контроля, такое лицо считается лицом, ищущим убежище, и в отношении него/неё применяется принцип невысылки. Это означает, что лицо не может быть возвращено или поставлено в такое положение, которое заставит его/её вернуться в государство происхождения.

Если в ходе процедуры предварительного выявления выяснится, что лицо не является потенциальным лицом, ищущим убежище, то в отношении него/неё принимается решение в соответствии с нормативно-правовыми актами государств-участников.

5.5 Собеседование с лицами, имеющими особые потребности

У некоторых лиц, нуждающихся в международной защите, могут быть особые потребности, которые следует принимать во внимание

во время собеседования, обеспечив надлежащие стандарты обращения и специализированные механизмы перенаправления:

- если лицо является несовершеннолетним, особенно в случаях, когда такое лицо без сопровождения или разлучено со своими законными представителями;
- если лицо никем не сопровождается и имеет ограниченные психические или физические возможности;
- если у лица явные проблемы со здоровьем (обезвоживание, недоедание, крайняя степень слабости, ушибы, травмы, переломы, увечья и т.д.);
- если лицо расстроено или находится в шоковом состоянии, испытывает нарушение ориентации, страх, крайнюю степень тревоги, плачет;
- если лицо показывает знаками или говорит, что не знает в какой стране находится;
- если возникает подозрение, что лицо находится под контролем или наблюдением со стороны сопровождающего его/ее лица, включая ситуации, когда общение осуществляется через посредничество третьего лица;
- если лицо находится в ситуации явной уязвимости или если с ним/ней невозможно свободно общаться из-за языкового барьера.

Прежде чем запрашивать информацию у лица, рекомендуется обеспечить все его/ее потребности медицинского характера и другие виды потребностей, требующих безотлагательной помощи. Если лицу требуется неотложная медицинская помощь, первоочередной задачей является оказание ему/ей первой медицинской помощи, или направление его/ее в соответствующее медицинское учреждение, где такая помощь доступна. После удовлетворения неотложных потребностей можно продолжить работу по процессу выявления.

Уполномоченному должностному лицу, осуществляющему предварительное выявление, следует принять во внимание, что потенциальное лицо, ищущее убежище, может также подпадать и под другие категории лиц, нуждающихся в международной защите, в отношении которых рекомендуется предусмотреть отдельные механизмы перенаправления.

6. ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЕ В СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ И ЗАЩИТЕ

Если лицо определено в качестве потенциального лица, ищущего убежище, на государственной границе, представители уполномоченных государственных органов обеспечивают возможность обращения к процедурам подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца на государственной границе. Возможность обращения к процедурам предоставления убежища в подразделениях пограничной службы или других служб миграционного контроля имеет важнейшее значение для обеспечения эффективного перенаправления лиц, предварительно определенных как нуждающихся в международной защите, в надлежащие уполномоченные государственные органы в соответствии с установленными национальными процедурами предоставления убежища, а также в целях соблюдения принципа невысылки.

Кроме того, обеспечение возможности обращения с ходатайством о предоставлении убежища на государственной границе гарантирует лицу получение личностного статуса (лицо, ищущее убежище), что исключает высылку и гарантирует доступ к программам по оказанию гуманитарной помощи, которые могут действовать в государстве для лиц, ищущих убежище.

Заявители на предоставление статуса беженца **напрямую перенаправляются в национальный уполномоченный государственный орган, ответственный за определение статуса беженца.** Кроме того, рекомендуется, чтобы лицо было проинформировано о существовании УВКБ ООН, при наличии в государстве, и/или его партнерских организаций.

Лиц с особыми потребностями рекомендуется перенаправлять в приоритетном порядке.

6.1 Категории лиц с особыми потребностями

Дети без сопровождения или разлученные дети

Если потенциальное лицо, ищущее убежище, является **несопровождаемым или разлученным ребенком**, рекомендуется также перенаправить его/её в уполномоченный государственный орган, ответственный

за защиту детей, включая удовлетворение первостепенных потребностей, предоставление подходящего жилья, а также временных мер по опеке и попечительству на время проведения соответствующей процедуры. Рекомендуется, чтобы уполномоченная государственная структура была осведомлена о потребностях в международной защите данного несовершеннолетнего лица и обеспечила прохождение таким лицом соответствующих процедур в уполномоченном государственном органе, ответственном за определение статуса беженца.

Несовершеннолетние лица, перемещающиеся в сопровождении родителей или иных законных представителей, которые (несовершеннолетние) могут быть под риском или в опасности плохого обращения или насилия, перенаправляются в уполномоченный государственный орган, ответственный за защиту детей, в соответствии с существующими нормативно-правовыми актами государства.

Жертвы торговли людьми

В случае подозрений о том, что потенциальное лицо, ищущее убежище, является **жертвой преступления торговли людьми**, такое лицо направляется в уполномоченный государственный орган, ответственный за защиту жертв торговли людьми. В подобных случаях первостепенной задачей по обеспечению защиты является предупреждение торговли людьми.

Уполномоченный государственный орган, ответственный за защиту жертв торговли людьми, обеспечивает, в рамках национального механизма, потребности лица в международной защите и перенаправляет в уполномоченный государственный орган, ответственный за определение статуса беженца.

Другие категории лиц с особыми потребностями

Другие категории лиц с особыми потребностями включают лиц пожилого возраста, лиц с психическими или физическими ограничениями, жертв насилия или пыток, а также женщин, подверженных риску или переживших насилие. Рекомендуется дополнительно направлять их в соответствующее учреждение для обеспечения необходимой помощи и ухода в соответствии с национальным законодательством.

6.2 Национальное справочное руководство по механизму перенаправления лиц, ищущих убежище, беженцев, и других лиц, нуждающихся в международной защите

С целью обеспечения эффективной реализации процесса перенаправления со стороны уполномоченных должностных лиц, которые принимают лиц на государственной границе, уполномоченным государственным органам следует следить за тем, чтобы обновленное и актуальное «Национальное справочное руководство по механизму перенаправления лиц, ищущих убежище, беженцев, и других лиц, нуждающихся в международной защите» (далее «Национальное справочное руководство») было доступно в виде приложения и было прикреплено к оборотной стороне формы, используемой для предварительного собеседования в рамках процедуры выявления. Национальное справочное руководство по механизму перенаправления представляет собой справочник с именами и контактной информацией соответствующих уполномоченных государственных органов, в которые пограничная служба или другие службы миграционного контроля направят лиц, ищущих убежище, и беженцев в соответствии с их личными обстоятельствами или выявленными факторами уязвимости. В дополнение к справочной информации в Национальном справочном руководстве следует описать краткие и ясные инструкции по его использованию для уполномоченных должностных лиц управления пограничной службы или других служб миграционного контроля.

Национальному справочному руководству как минимум следует содержать следующую информацию:

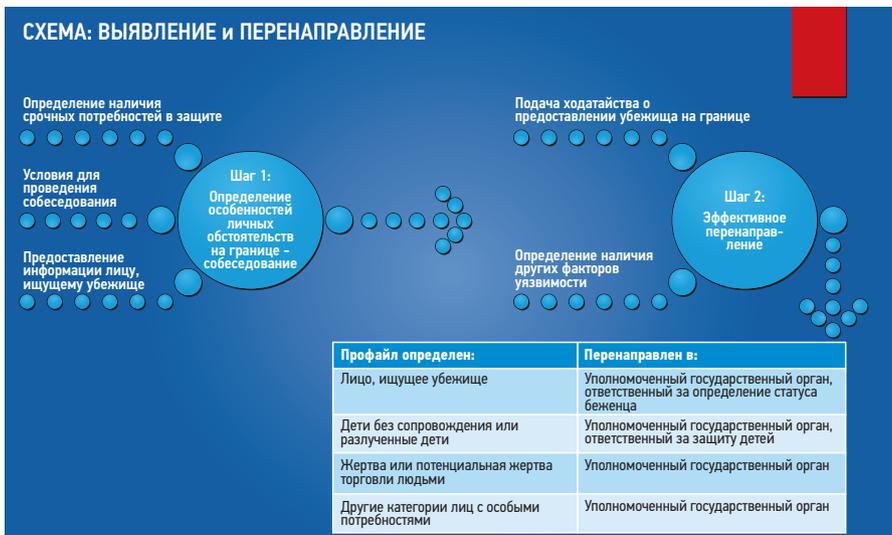
- Название уполномоченного государственного органа, ответственного за **определение статуса беженца**, общая характеристика оказываемых услуг, название структурного подразделения, контактный телефон, адрес и время работы. При наличии дежурной службы, следует также указать ее контактный телефон.
- Название уполномоченного государственного органа, ответственного за **защиту детей**, общая характеристика оказываемых услуг, название структурного подразделения, контактный телефон, адрес и время работы. При наличии дежурной службы, следует также указать ее контактный телефон.
- Название уполномоченного государственного органа, ответственного за **защиту жертв торговли людьми**, общая характери-

стика оказываемых услуг, название структурного подразделения, контактный телефон, адрес и время работы. При наличии дежурной службы, следует также указать ее контактный телефон.

- Наименования **уполномоченных государственных органов, международных, неправительственных и общественных организаций, ответственных за реализацию программ помощи и поддержки беженцев и лиц, ищущих убежище** (включая первичный прием, размещение и предоставление жилья), общая характеристика оказываемых услуг, название структурного подразделения, контактный телефон, адрес и время работы. При наличии дежурной службы, следует также указать ее контактный телефон.
- Информация о **представительстве УВКБ ООН** в государстве, общая характеристика оказываемых услуг, название структурного подразделения, контактный телефон, адрес и время работы. При наличии дежурной службы, следует также указать ее контактный телефон.

Рекомендуется, чтобы государство определило уполномоченный орган, ответственный за обновление информации в Национальном справочном руководстве по механизму перенаправления по мере необходимости.

6.3 Схема механизмов выявления и перенаправления



6.4 Действие механизма перенаправления в ситуации экстренного массового прибытия лиц, ищущих убежище

В ситуации экстренного массового прибытия лиц, ищущих убежище, на государственную границу национальным властям рекомендуется придерживаться национальных планов действий на случай чрезвычайных ситуаций. В этих планах действий четко определены роли и обязанности различных государственных и негосударственных структур, участвующих в операции по реагированию на ситуации экстренного массового прибытия лиц, нуждающихся в международной защите. Как и в ситуации с прибытием отдельных лиц, обеспечение доступа к территории и соблюдение принципа невысылки являются первостепенными обязательствами принимающего государства. Рекомендуется обеспечить предоставление базовой гуманитарной помощи для минимизации не только рисков, с которыми сталкиваются перемещенные лица, но также для минимизации воздействия такого притока на государство и общины, принимающие и размещающие большое количество вновь прибывших лиц.

В ситуации экстренного массового прибытия лиц, ищущих убежище, рекомендованы два подхода к правовой защите:

- «Групповое определение статуса». При определении группового статуса беженца, необходимо учесть обеспечение лицу безопасности, защиты от высылки и гуманного отношения к тем лицам, которые нуждаются в ней.
- «Временная защита и пребывание». При предоставлении временной защиты и пребывания, учесть оказание необходимой/неотложной помощи и обеспечить защиту от высылки и применение минимальных стандартов гуманного отношения в соответствии с основными правами человека.

На основании вышеуказанного, обеспечение потребностей лиц, ищущих убежище, на государственной границе в ситуации экстренного массового прибытия требует комплексного подхода. Рекомендуется четко разделить и закрепить обязанности государственных и негосударственных структур, а также схему их взаимодействия и координации в рамках национальных планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, вызванных массовым прибытием лиц, ищущих убежище.

7. РОЛИ ОСНОВНЫХ ДЕЙСТВУЮЩИХ СТОРОН, ВОВЛЕЧЕННЫХ В ПРОЦЕСС ВЫЯВЛЕНИЯ И ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЯ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ

7.1 Роль уполномоченных должностных лиц пограничной службы и других служб миграционного контроля

В соответствии с международными обязательствами и национальным законодательством государств-участников, сотрудникам пограничной службы и других служб миграционного контроля рекомендуется обеспечить предоставление максимально возможной защиты и помощи всем лицам, ищущим убежище, посредством выполнения следующих действий:

- своевременное выявление лиц, нуждающихся в защите;
- проверка и определение особых потребностей разных категорий лиц;
- предоставление информации о соответствующей процедуре согласно национальному законодательству на понятном для конкретного лица языке;
- перенаправление в уполномоченный государственный орган для последующих действий согласно соответствующим нормативно-правовым актам;
- оформление ходатайства о предоставлении статуса беженца в пункте пересечения государственной границы в случае отсутствия оснований для въезда.

7.2 Роль уполномоченных государственных органов, ответственных за вопросы предоставления убежища

В соответствии с международными обязательствами и национальным законодательством государств-участников, роль уполномоченных органов, ответственных за вопросы предоставления убежища, заключается в том, чтобы каждое лицо, предварительно выявленное в качестве ищущего убежище, получило полную информацию о порядке определения статуса беженца, а также о наличии услуг и помощи, доступных для таких лиц на стадии первоначального приема.

Также в задачи таких органов входит проведение национальной процедуры определения статуса беженца с тем, чтобы определить кто действительно является беженцем, и предоставить лицу, ищущему убежище (заявителю), ответ в сроки, установленные в соответствии с национальным законодательством.

Уполномоченный государственный орган предоставляет информацию беженцу о его правах и обязанностях на территории государства.

7.3 Роль УВКБ ООН

Организация Объединенных Наций поручило Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) проводить и координировать международные действия по обеспечению во всемирном масштабе защиты беженцев и решению проблем беженцев. В частности, оно оказывает содействие правительствам государств в выполнении принятых ими на себя международных обязательств в сфере защиты беженцев, а также в создании национальных систем в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами в сфере защиты прав человека. УВКБ ООН стремится обеспечить доступ беженцев к честным и справедливым процедурам предоставления убежища и определения статуса беженца, с целью защиты от высылки, а также для предоставления возможности нахождения долгосрочного решения для ситуации, в которой они оказались (беженство), путем добровольного возвращения в государство своего происхождения либо путем интеграции в государстве, в котором им было предоставлено убежище, или в третьем государстве. Согласно Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (статья 35), государства обязуются сотрудничать с УВКБ ООН в выполнении обязанностей по наблюдению за применением положений Конвенции 1951 г. УВКБ ООН также уполномочено выявлять, предотвращать и сокращать безгражданство, а также защищать лиц без гражданства.

УВКБ ООН продолжит оказывать техническую и правовую поддержку государствам-участникам в деле дальнейшего развития и улучшения национальных систем предоставления убежища в целях

приведения их (систем) в соответствие с международными стандартами, обязательными для государств-участников Конвенции 1951 г. Национальные системы предоставления убежища подразумевают наличие механизмов выявления и перенаправления лиц, ищущих убежище, на государственной границе. Поддержка УВКБ ООН может также принять финансовую форму в рамках текущих и будущих проектов в государствах-участниках, включая ситуации массового прибытия лиц, ищущих убежище, на государственную границу.

8. ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМОВ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЯ

Защита беженцев и лиц, ищущих убежище, а также обеспечение национальной безопасности являются взаимодействующими системами, которые в совокупности вносят важный вклад в дело поддержания безопасности, стабильности и развития государств-участников, а также соблюдения прав и свобод человека.

8.1 Исключение из статуса беженца лиц, не заслуживающих защиты

Система международного права беженцев была разработана таким образом, чтобы те лица, которые заслуживают защиту, были признаны беженцами. В случае, если у уполномоченного государственного органа, ответственного за определение статуса беженца, имеются серьезные основания подозревать заявителя в совершении преступлений, исчерпывающий список которых перечислен в статье 1F Конвенции 1951 г., положения Конвенции не будут распространяться на такое лицо, даже если заявитель отвечает критериям, перечисленным в статье 1A данной Конвенции.

8.2 Обязанность подчиняться закону

Беженцы и лица, ищущие убежище, выполняют обязанности и несут ответственность наравне с другими лицами, находящимися на территории данного государства, а также обязаны сообщать достоверные сведения о себе, необходимые для принятия решения об их правовом статусе.

8.3 Принцип невысылки

Государства-участники не будут высылать законно пребывающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка:

- 1) когда существуют серьезные основания полагать, что беженец представляет опасность для безопасности государства;
- 2) когда в отношении беженца имеется вступивший в законную силу приговор за совершение особо тяжкого преступления в государстве убежища, и такое лицо представляет опасность для общества данного государства.

За государством сохраняются иные обязательства в сфере прав человека, в том числе обязательства по защите от возвращения в государство, в котором лицо может быть подвергнуто пыткам или унижающему человеческое достоинство обращению.

8.4 Гражданский и гуманитарный характер убежища

Для того чтобы обеспечить интересы национальной безопасности, а также обеспечить целостность и гражданский характер системы предоставления убежища, необходим строгий контроль за отделением вооруженных лиц или участников боевых действий от беженцев.

В этой связи, в своих действиях, направленных на обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища, государствам следует руководствоваться следующими принципами:

- Соблюдение права на убежище, а также соблюдение основополагающего принципа невысылки.
- Необходимость скорейшего выявления и разоружения вооруженных элементов путем внимательной проверки, желательно на пункте пересечения государственной границы или в первом центре приема / транзита для вновь прибывших.
- После изъятия всего оружия, отдельные вооруженные элементы следует отделить от населения беженцев. Рекомендуется предпринять надлежащие меры по обеспечению безопасности в лагерях и поселениях беженцев с тем, чтобы не допустить проникновение вооруженных элементов и укрепить законность и порядок.
- После отделения вооруженных лиц и участников боевых действий от беженцев, их следует изолировать в безопасном месте.
- Вооруженных лиц и участников боевых действий не следует рассматривать в качестве лиц, ищущих убежище, до момента, пока

уполномоченные государственные органы не установят, что такое лицо искренне и навсегда отказалось от участия в военных действиях. После того, как это было установлено, следует организовать специальную процедуру для определения статуса беженца на индивидуальной основе в рамках общей процедуры определения статуса. Во избежание злоупотребления системой предоставления убежища со стороны лиц, которые не заслуживают международной защиты, следует обратить внимание на факты а) совершения преступления против мира, военного преступления или преступления против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений; б) совершения тяжкого преступления неполитического характера вне государства, давшего данным лицам убежище, и до того как они были допущены в это государство в качестве беженцев; в) совершения деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Рекомендуется, чтобы принимающими государствами были разработаны практические руководства по исключению лиц, не заслуживающих международной защиты в качестве беженцев, для ситуаций определения статуса беженца в индивидуальном порядке или для случаев массового прибытия лиц, ищущих убежище, на государственную границу.

8.5 Обмен данными о лицах, ищущих убежище, между государствами-участниками

Для обеспечения национальной безопасности и недопущения злоупотреблений системой предоставления убежища государства могут воспользоваться инструментом обмена информацией о конкретных лицах между соответствующими уполномоченными государственными органами.

Обмен данными между государствами зависит от вида соглашений, заключенных между ними, но такие соглашения должны соответствовать установленным принципам и стандартам защиты данных. В дополнение, должное внимание следует уделить тому, является ли

такой обмен данными допустимым согласно международному праву беженцев и международному праву в области прав человека. В соответствии с существующим законодательством любой запрос данных или обмен информацией должен быть конкретизирован и индивидуализирован, а также необходимо точное обоснование необходимости такой информации со стороны запрашивающего уполномоченного государственного органа, рассматривающего конкретное дело. Кроме того, государствам следует помнить, что информация о лице, ищущем убежище, не должна предоставляться уполномоченным органам государства происхождения такого лица, поскольку предоставление этой информации может привести к дальнейшему преследованию заявителя. Информация, представленная в ходатайстве о предоставлении убежища, не должна предоставляться другим сторонам без согласия лица, ищущего убежище. Это может поставить под угрозу безопасность его/её или членов его/её семьи, оставшихся в государстве происхождения.

9. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ

Для эффективной реализации настоящих Рекомендаций государствам-участникам рекомендуется:

- Разработать национальный механизм перенаправления с учетом координации и взаимодействия государственных структур.
- Проводить специализированное обучение в целях повышения кадрового потенциала по механизму перенаправления и информационные кампании о национальном механизме перенаправления. В соответствии с национальным законодательством, оказывать содействие заключению межведомственных соглашений с представительствами УВКБ ООН в регионе и соответствующими государственными структурами в целях реализации настоящих Рекомендаций (например, соглашения о сотрудничестве, меморандумы о взаимопонимании и т.д.).
- Рассмотреть возможность разработки и реализации конкретных проектов, направленных на реализацию настоящих Рекомендаций, согласно порядку приоритетности различных сфер для каждого государства.

10. СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ

Приложение 1: Примеры вопросов для выявления лиц, нуждающихся в международной защите.

Приложение 2: Образец «Национального справочного руководства по механизму перенаправления лиц, ищущих убежище, беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите».

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Примеры вопросов для выявления лиц, нуждающихся в международной защите

1. Когда Вы покинули страну своего происхождения и проживания?
2. Где началась Ваша поездка?
3. Укажите места или страны, в которых Вы побывали с момента своего отъезда:

Страна	Продолжительность пребывания	Средства передвижения	Комментарии

4. Знаете ли Вы в какой стране находитесь сейчас? Когда Вы прибыли и где Вы въехали в страну? (если применимо)
5. Почему Вы покинули страну своего происхождения?¹
 - Бегство от причинения вреда/опасения подвергнуться причинению вреда*
 - Преследование*
 - Преследование вследствие моей этнической принадлежности*
 - Моя жизнь, свобода или личная неприкосновенность подвергаются риску*
 - Неизбирательное насилие*
 - Бытовое насилие*
 - Вооруженный конфликт*
 - Дестабилизация общественного порядка*
 - Дискриминация *
 - Перспектива трудоустройства или предложение третьего лица +
 - Обман +
 - Обещание третьего лица, связанное со страной назначения +
 - Возможность получения образования

1 * (звездочка) указывает, что данное лицо может быть беженцем или потенциальным лицом, ищущим убежище, и, следовательно, в отношении него/неё следует применить механизм перенаправления согласно соответствующему национальному процессу. Также данное лицо следует проинформировать о существовании УВКБ ООН.
+ (плюс) указывает, что данное лицо могло быть жертвой торговли людьми и, следовательно, в отношении него/неё следует применить национальный механизм защиты.

- Поиск работы и лучших условий жизни
 - Посещение семьи или друзей
 - Воссоединение с семьей
 - Брак
 - Стихийное бедствие или климатическая ситуация
 - Иные причины (укажите):
6. Покинули ли Вы свою страну из-за давления со стороны кого-либо или каких-либо обстоятельств?
Да ()*; нет ()
7. Как Вы покинули страну своего происхождения или проживания?
- За счет собственных средств
 - С помощью другого человека+
 - Я заплатил кому-то+
 - В принудительном порядке (похищение, принуждение, в результате продажи другим лицом+*)
 - Иным способом (укажите):
8. Подвергались ли Вы угрозам, жестокому обращению, физическому насилию, вымогательству, психологическому или сексуальному насилию со стороны человека, который с Вами контактировал, помогал, переправлял или предоставлял Вам приют?
Да ()+; Нет ()
9. Были ли у Вас какие-либо документы в начале поездки? В случае, если Ваши документы забрало или удерживает у себя какое-либо лицо или государственный орган, укажите подробно.
10. Была ли данная страна Вашим конечным пунктом назначения в начале поездки?
Да () ; Нет ()
11. Если нет, укажите, какая именно страна является Вашим конечным пунктом назначения и почему:
12. Желаете ли Вы вернуться в свою страну происхождения?
Да () ; Нет ()
13. Видите ли Вы какие-либо проблемы в случае Вашего возвращения на родину?
Да ()*; Нет ()

14. Что, по Вашему мнению, произойдет, если Вам придется вернуться в страну происхождения?

- Задержание*
- Уголовное преследование
- Физическое насилие*+
- Сексуальное насилие или гендерное насилие*+
- Опасение подвергнуться репрессии+
- Преследование*
- Дискриминация*
- Иное (укажите):

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Национальное справочное руководство по механизму перенаправления лиц, ищущих убежище, беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите

ФОРМА

Контактная информация **уполномоченного государственного органа, ответственного за определение статуса беженца:**

Название органа	
Общая характеристика оказываемых услуг	
Структурное подразделение	
Контактный телефон	
Адрес	
Часы работы	
Контактный телефон дежурной службы (при наличии)	

Контактная информация **уполномоченного государственного органа, ответственного за защиту детей:**

Название органа	
Общая характеристика оказываемых услуг	
Структурное подразделение	
Контактный телефон	
Адрес	
Часы работы	
Контактный телефон дежурной службы (при наличии)	

Контактная информация **уполномоченного государственного органа, ответственного за защиту жертв торговли людьми:**

Название органа	
Общая характеристика оказываемых услуг	
Структурное подразделение	
Контактный телефон	
Адрес	
Часы работы	
Контактный телефон дежурной службы (при наличии)	

Контактная информация **уполномоченного государственного органа, ответственного за защиту жертв насилия или уязвимых лиц** (по обстоятельствам):

Название органа	
Общая характеристика оказываемых услуг	
Структурное подразделение	
Контактный телефон	
Адрес	
Часы работы	
Контактный телефон дежурной службы (при наличии)	

Список контактов **государственных учреждений или организаций, занимающихся реализацией программ помощи и поддержки беженцев и лиц, ищущих убежище:**

Название и адрес	Контактный телефон или адрес электронной почты	Краткая характеристика помощи, которая может быть предоставлена

Контактная информация **Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев – УВКБ ООН** в стране (по обстоятельствам):

Название учреждения	
Общая характеристика оказываемых услуг	
Ф.И.О. контактного лица	
Контактный телефон	
Адрес	
Часы работы ²	

² При наличии дежурного сотрудника, необходимо также указать его контактный телефон.

Опубликовано
при поддержке
УВКБ ООН



Региональное Представительство
УВКБ ООН в Центральной Азии
г. Алматы, 050000, ул. Толе Би, 67.
Тел.: +7 (727) 258 45 98
www.unhcr.kz
kazal@unhcr.kz

Отпечатано в типографии
ТОО «Ex Libris», г. Алматы, пр. Суюнбая 89б.
Тел.: +7 (727) 383 16 16, 383 18 18

