

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Убежище и международная защита

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

Убежище является одной из наиболее широко и эмоционально обсуждаемых тем. В конце 2019 г. **во всем мире убежище искало 79,5 млн чел.**, в том числе 45,7 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), 20,4 млн беженцев и 4,2 млн соискателей убежища. Волнения, преследования, нарушения прав человека, вооруженные конфликты и другие серьезные угрозы вспыхивали в различных частях мира, в т.ч. в регионе Пражского процесса – в **Украине**, на **Южном Кавказе** и совсем недавно в **Центральной Азии**. По данным УВКБ ООН, общее количество перемещенных лиц за последнее десятилетие удвоилось. Многие из пострадавших групп населения до сих пор не смогли найти долгосрочных решений для восстановления своей жизни. В период с 2010 г. по 2019 г. только 3,9 млн беженцев смогли вернуться в свои страны происхождения. Для сравнения: почти 10 млн беженцев удалось вернуться домой в течение предыдущего десятилетия и более 15 млн – в течение 1990-х. Около половины перемещенных в настоящее время составляют дети. Более 50% всех ВПЛ – женщины.

С 2014 г. **Сирия** является основной страной происхождения беженцев. 3,6 млн из них нашли убежище в **Турции**, которая быстро стала ведущей страной в мире по приему беженцев, хотя в 2010 г. принимала всего около 10 тыс. беженцев. Начало вооруженного конфликта в **Восточной Украине** в 2014 г. привело к перемещению 1,7 млн чел., большинство из которых остаются ВПЛ на территории Украины. В **Европейском Союзе** количество ходатайств об убежище достигло 1,28 млн в 2015 г. и составило 698 тыс. в 2019 г. С 2015 года в ЕС было подано более 5 млн ходатайств об убежище, из которых 2 млн обращений было зарегистрировано в одной **Германии**. Количество прибывших на **Кипр, Мальту, в Грецию, Италию и Испанию** в период с 2017 г. по 2019 г. оставалась ниже 200 тыс. По состоянию на конец 2019 г. ЕС принял в общей сложности 2,6 млн беженцев, что составляет 0,6% населения ЕС. В среднем в ЕС ежегодно отклоняется около 370 тыс. ходатайств об убежище. Однако фактически только около трети таких лиц возвращаются домой.

За пределами ЕС и Турции больше всего ходатайств об убежище зарегистрировали **Великобритания** и **Россия**. **Западнобалканский регион** продолжает оставаться важным транзитным коридором для смешанных миграционных потоков в ЕС. Хотя количество зарегистрированных ходатайств об убежище в регионе увеличилось на 19% к 2018 г., большинство заявителей отказались от участия в соответствующих процедурах еще до фактического получения решения.

Что касается политики, государства Пражского процесса активизировали свои усилия по наращиванию потенциала в этой области, создав новые системы убежища или скорректировав существующие. Страны **Восточного партнерства** эффективно воспользовались тренингами, организованными для них в рамках Целевой инициативы Пражского процесса и Инициативы по обеспечению качества под руководством УВКБ ООН. **Молдова** улучшила процесс принятия решений за счет внутреннего механизма контроля качества. Уровень признания **Грузии** увеличился с 5,5% в 2018 г. до 13% в 2019 г. благодаря более широкому использованию информации о стране происхождения среди других улучшений. **Западнобалканские государства** также реализовали различные инициативы по укреплению своих национальных систем убежища, гармонизации сбора данных и выявлению потребностей в защите. Индивидуальные юридические консультации и стратегические судебные разбирательства были важными инструментами в устранении выявленных недостатков. С момента принятия в 2013 г. вступившего в силу Закона об иностранцах и международной защите **Турция** поддерживает неизменно высокие стандарты реагирования на чрезвычайные

ситуации. Генеральный директорат по управлению миграцией (DGMM), созданный в 2014 г., принял на себя все полномочия в области международной защиты с 2018 г. Страна постоянно совершенствует процедуры регистрации и защиты, в том числе через внедрение 40 модулей электронного обучения для обеспечения подготовки и привлечение более 500 двуязычных сотрудников в качестве персонала поддержки. Между тем **центральноазиатские страны** добились значительного прогресса в сокращении безгражданства, которое затрагивает многих лиц в регионе, а также в развитии своих национальных законодательных баз в области международной защиты. В 2017 г. **Туркменистан** внес поправки в свой Закон о беженцах, внедрив усиленную защиту несопровождаемых детей, ищущих убежища, а также временную и дополнительную защиту. С 2017 г. Уголовный кодекс **Кыргызской Республики** предотвращает криминализацию соискателей убежища, незаконно въезжающих в страну. В 2018 г. **Казахстан** упростил процедуру получения беженцами статуса постоянного резидента.

В **Европейском Союзе** с 2015 г. не удается выработать единое мнение в отношении международной защиты, в результате чего многие ситуативные решения существуют и по сей день. Был достигнут прогресс в законодательных областях, включая два постановления, определивших основу для взаимодействия соответствующих информационных систем ЕС, а также общую позицию по пересмотренной Директиве о возвращении. Значительная работа была также проделана в области реализации политики и практического сотрудничества между странами ЕС+. Стратегическая программа ЕС на 2019-2024 гг. определяет основные приоритеты следующего институционального цикла, включая миграцию и убежище, а также сотрудничество со странами происхождения и транзита в качестве приоритетных областей. Однако все эти усилия не помогли преодолеть давний камень преткновения, связанный с **солидарностью и разделением ответственности**.

Несмотря на принятие **Глобального договора о беженцах** в 2018 г. и многие другие флагманские инициативы, ситуация по решениям для беженцев находится в состоянии упадка. Все больше лиц, нуждающихся в защите, остаются в опасной ситуации. **Переселением** может воспользоваться лишь небольшая часть беженцев в мире, многие из которых почти не надеются когда-либо вернуться домой. В то же время их социально-экономическая интеграция в принимающих странах еще больше усложнилась, а **пандемия COVID-19** дополнительно усугубила положение уязвимых групп населения, которые особенно подвержены вспышкам болезни из-за тяжелых условий жизни и ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию. И без того маргинализированные беженцы и перемещенные лица еще больше вверглись в нищету, женщины и девочки все чаще сталкиваются с гендерно-обусловленным насилием и усиливающимся гендерным неравенством, доступ к образованию еще больше сузился, а люди все больше вынуждены возвращаться в небезопасные или нестабильные условия. Более того, правительства использовали пандемию для ограничения доступа к средствам защиты по причине повышенных требований безопасности, создав тем самым прецедент на будущее.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

Постоянные цели ЕС по обеспечению справедливого доступа к процедуре убежища, а также правовой определенности для соискателей убежища остаются в силе в рамках Нового пакта, который должен основываться на предыдущих компромиссах и достигнутом прогрессе. Он предлагает различные законодательные меры для улучшения общей системы убежища ЕС:

- Новый **механизм солидарности** для распределения прибывающих соискателей убежища среди государств-членов;
- Новое законодательство об учреждении **процедуры скрининга** на внешних границах ЕС;
- Более эффективное и гибкое использование **пограничных процедур** как второго этапа процесса, объединяя правила, касающиеся процедур убежища и возвращения на границе, в единый документ;
- Гармонизированные правила и улучшенные **условия приема** для соискателей убежища, включая более ранний доступ к рынку труда и улучшение доступа к образованию. Сдерживание несанкционированного **вторичного перемещения** и уточнение правил **содержания под стражей**;
- Дальнейшая гармонизация **критериев предоставления международной защиты**, а также уточнение **прав и обязанностей бенефициаров** и определение того, когда предоставление защиты должно прекращаться, в частности, если бенефициар стал угрозой для общественной безопасности или совершил серьезное преступление;
- Действия в **кризисных и форс-мажорных ситуациях**;
- Определение вклада ЕС в **глобальные усилия по переселению**;
- Положение об учреждении полноценного **Агентства Европейского Союза по убежищу**.

Таким образом, Европейская комиссия предлагает установить беспрепятственную процедуру на границе, применимую ко всем гражданам стран, не входящих в ЕС, пересекающих границу без разрешения, включая **скрининг перед въездом, процедуру убежища** и быструю **процедуру возвращения** в соответствующих случаях. Ходатайства об убежище с низкими шансами на положительное решение должны рассматриваться быстро, не требуя для этого законного въезда в государство-член. Между тем обычная процедура убежища по-прежнему будет применяться к другим ходатайствам об убежище и станет более эффективной, обеспечивая ясность для лиц, подающих обоснованные заявления. Новые процедуры позволят органам убежища и миграции более эффективно оценивать обоснованные ходатайства, предоставлять **более быстрые решения** и тем самым способствовать лучшему и более надежному функционированию политики убежища и возвращения.

Для тех, чьи ходатайства были отклонены, **процедура возвращения на границе** ЕС будет применяться немедленно, тем самым исключая риски несанкционированного перемещения и посылая четкий сигнал контрабандистам. Каждый человек должен продолжать проходить индивидуальную оценку при полном соблюдении **основных прав и принципа невыдворения**. Наиболее уязвимые лица должны быть освобождены от пограничной процедуры. Эффективный механизм мониторинга уже на этапе скрининга должен представлять собой дополнительную превентивную меру.

Получатели международной защиты должны иметь стимул оставаться в государстве-члене, предоставившем международную защиту, с перспективой статуса долгосрочного резидента после трех лет законного и непрерывного проживания в этом государстве-члене. Это также поможет их интеграции в местные сообщества.

Еще одним важным шагом станет будущий мониторинг национальных систем убежища новым **Агентством Европейского Союза по убежищу**. Новый мандат должен отвечать растущей потребности государств-членов в оперативной поддержке и методических принципах применения общих правил предоставления убежища, а также

обеспечивать большее сближение и взаимное доверие. Новое Агентство также сможет предоставлять услуги по наращиванию потенциала и оперативную поддержку **третьим странам**. Ведь хорошо налаженное управление миграцией на ключевых маршрутах имеет существенное значение для защиты, а также для процедур убежища и возвращения.

Потребности детей являются ключевым приоритетом, поскольку они особенно уязвимы. **Права и интересы ребенка** должны обеспечиваться в соответствии с международным законодательством о правах беженцев и детей, а также с Хартией основных прав ЕС. Новые правила должны гарантировать, что при принятии всех соответствующих решений предусматривается наилучшее обеспечение интересов ребенка. Следует быстрее назначать представителей для **несопровождаемых несовершеннолетних** при наличии достаточных ресурсов. Несовершеннолетние без сопровождения взрослых и дети в возрасте до двенадцати лет вместе со своими семьями должны освобождаться от пограничной процедуры, если это не противоречит соображениям безопасности. Во всех других соответствующих процедурах убежища на каждом этапе должны предоставляться процедурные гарантии и дополнительная поддержка в отношении детей, обеспечивая эффективные альтернативы содержанию под стражей, способствуя скорейшему воссоединению семьи и гарантируя, что голос органов по защите детей будет услышан. Детям должно быть предложено адекватное жилье и помощь, включая юридическую. Наконец, они также должны иметь быстрый и недискриминационный доступ к образованию и ранний доступ к интеграционным услугам.

Переселение является проверенным способом защиты наиболее уязвимых беженцев. В последние годы уже наблюдается значительная активизация переселения в ЕС, и эту работу еще предстоит расширить. ЕС также будет оказывать поддержку государствам-членам, желающим наладить **схемы общественного или частного спонсорства** посредством финансирования, наращивания потенциала и обмена знаниями в сотрудничестве с гражданским обществом с целью разработки европейской модели спонсорства со стороны сообщества, которая может улучшить результаты интеграции в долгосрочной перспективе.

Смотря в будущее

Принудительная миграция и перемещение вряд ли исчезнут в будущем. Независимо от того, проводят ли страны открытую или ограничительную политику в области международной защиты, им придется решать этот вопрос в рамках своей общей системы управления миграцией.

Атмосфера приема, оформления и обращения с соискателями убежища по-прежнему является недоброжелательной. Вопросы беженцев часто сильно политизированы. Многие СМИ разжигают негативное отношение к беженцам, что приводит к расистским и ксенофобским нападениям в их отношении. Чтобы противостоять этим многочисленным вызовам, необходимо срочно возродить **правовые принципы**, лежащие в основе убежища и защиты беженцев. Для этого требуется **укрепление партнерских отношений** между всеми субъектами и более четкое понимание своих ролей. Важно, чтобы государства взяли на себя обязательства по созданию систем убежища, которые бы ответственно определяли, кто является беженцем, кто нуждается в иной защите, а также кому следует отказать и вернуть домой безопасным и достойным образом. Страны Пражского процесса могли бы поддерживать друг друга в построении таких систем посредством обмена опытом и информацией, а также предоставления целевых рекомендаций и советов. Роль **УВКБ ООН** в этом процессе будет иметь первостепенное значение.

Еще одним важным партнером по защите является **судебная власть**. Информированные судебные действия национальных судов восстанавливают истинный смысл понятия «защита» для беженцев, обеспечивая соответствие всех административных действий основным принципам справедливости и надлежащей правовой процедуры, а также справедливое, достойное и гуманное обращение с беженцами и соискателями убежища. Профессионализм судебной системы во многом зависит от организации **непрерывного обучения по процессам убежища** для самой системы и правоохранительных органов. В прошлом Пражский процесс уже проводил ряд тренингов и разработал специальные учебные руководства, которые можно использовать для разработки новых учебных мероприятий в этой области. Всесторонний анализ потребностей может стать первым шагом в создании дальнейших персонализированных учебных программ. Разработка онлайн-тренингов по основам дисциплины, по комплексным вопросам, а также углубленных тренингов с тематическими исследованиями и знаниями из неправовых дисциплин может стать полезным инструментом поддержки для государств Пражского процесса.

Для поддержки дальнейшего развития **национального законодательства об убежище** было бы полезно проанализировать последние ключевые решения в области законодательства о беженцах по всему региону, поскольку это позволило бы разработать конкретные рекомендации по открытым вопросам толкования. На институциональном уровне необходимо стремиться к продуманной законодательной структуре, которая содержит как положительные, так и отрицательные стимулы для оптимизации соблюдения установленных правил. Поскольку факторы, заставляющие людей спасаться бегством, могут оставаться в силе в течение десятилетий, законодательство, нацеленное на долгосрочных резидентов, пользующихся международной защитой, может предусматривать расширение возможностей для их экономической мобильности в соответствии с заранее определенными критериями.

Важно помнить, что **безопасность и защита беженцев не исключают друг друга**. Комплексное реагирование на беженские и миграционные потоки, которое позволяет государствам выявлять лиц, въезжающих на их территорию, и реагировать на потребности в защите, а также на проблемы безопасности в соответствии со своими обязательствами в области международного права, требует надежных и эффективных систем регистрации и скрининга лиц, ищущих въезда. Как с точки зрения защиты, так и с точки зрения безопасности критически важно создать системы убежища, позволяющие справедливо и эффективно рассматривать ходатайства о международной защите. Надлежащая практика также предусматривает сотрудничество между пограничниками, службами безопасности, иммиграционными властями и органами убежища в пределах того или иного государства, с другими государствами на маршрутах передвижения и с региональными и международными организациями.

Поиск **долговременных решений** занимает центральное место в любой беженской ситуации. Долговременные решения достигаются, когда беженцы могут пользоваться надежным правовым статусом, который обеспечивает им постоянный доступ к своим правам. Это может быть достигнуто либо путем добровольной репатриации, либо путем поселения и интеграции в стране убежища, либо путем организованного переселения. Последнее, в частности, играет важную роль в международном режиме защиты беженцев и является одним из способов демонстрации солидарности государствами. В настоящее время около половины государств Пражского процесса имеют **программы переселения**, оставляя достаточно пространства для развития в этом отношении, особенно среди государств Пражского процесса, не являющихся членами ЕС. Традиционные программы переселения также могут быть дополнены механизмами частного

спонсорства, гуманитарными программами приема и гуманитарными визами, академическими стипендиями, а также специальными схемами трудовой миграции для беженцев. Такие дополнительные опции следует обсуждать совместно с партнерами по всему региону.

ССЫЛКИ

1. Блаж Р., Бузманюк С. (2020) Понимая новый пакт о миграции и убежище. Европейский выпуск № 577, Фонд Роберта Шумана. Доступно по ссылке: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>
2. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: [1_en_act_part1_v7_1.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database)
3. База данных Евростата. Доступно по ссылке: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
4. Феллер Э. (2001) Международная защита беженцев 50 лет спустя: проблемы защиты прошлого, настоящего и будущего. МККК, сентябрь 2001 г., том 83, № 843. Доступно по ссылке: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/581-606_feller.pdf
5. МОТ (2021). Цифровое расширение прав и возможностей молодых людей в сообществах беженцев и принимающих общинах. Что возможно? Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/countries/kenya/WCMS_810062/lang--en/index.htm
6. Николсон Ф., Кумин Дж. (2017) Руководство по международной защите беженцев и созданию государственных систем убежища. Справочник для парламентариев № 27, Межпарламентский союз и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Доступно по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>
7. Оруч, Н. Раза, С. Сантис, Д. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019 гг.)». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/289-the-western-balkan-migration-route-2015-2019>
8. УВКБ ООН (2019) Глобальный отчет. Доступно по ссылке: <https://www.unhcr.org/globalreport2019/>
9. УВКБ ООН (2019) Региональная стратегия для Центральной Азии на 2019–2021 гг. Доступно по ссылке: [The 2019-2021 Regional Strategy for Central Asia.indd \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/globalreport2019/)
10. УВКБ ООН (2020). Глобальные тенденции перемещения населения в 2019 г. Доступно по ссылке: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/>