

Региональная конференция по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии

Алматы, Казахстан
15-16 марта 2011 года

Итоговый отчет



Введение

История вопроса

15-16 марта 2011 г. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международная организация по миграции (МОМ) в сотрудничестве с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Региональным центром ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии (РЦПДЦА) совместно организовали *Региональную конференцию по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии*. Конференция проводилась при содействии Правительства Республики Казахстан и при финансовой поддержке со стороны Европейского Союза (ЕС), Бюро по делам населения, беженцев и миграции Государственного департамента США, МОМ и УВКБ ООН.

На конференции собралось более 120 участников, включая министров, заместителей министров и других высокопоставленных правительственных деятелей из Афганистана, Азербайджана, Ирана, Казахстана, Киргизстана, Российской Федерации, Таджикистана, Туркменистана и Турции, а также представителей региональных и международных организаций, гражданского общества, научных кругов и дипломатического корпуса.¹

Цели Региональной конференции состояли в улучшении понимания характера, масштабов и причин смешанных миграционных перемещений в Центральной Азии и более обширном регионе, а также в достижении договоренности о разработке комплексной и основанной на сотрудничестве региональной стратегии действий в отношении этого явления с соблюдением требований защиты. Дискуссии развивались в трех приоритетных направлениях, включая: 1) установление систем въезда с соблюдением требований защиты; 2) стабилизацию передвижений населения путем интеграции и реинтеграции беженцев, возвращающихся лиц, трудовых мигрантов и маргинализованных групп, представление альтернатив нерегулярным перемещениям; 3) выработку законных альтернативных способов миграции.²

Конференция стала последней в серии из пяти региональных конференций,³ организованных УВКБ ООН в сотрудничестве с правительствами и другими основными партнерами в рамках трехлетнего проекта, финансируемого ЕС, по информированию ключевых заинтересованных сторон разных регионов о

¹ См. Список участников, доступный по ссылке <http://www.unhcr.org/4d7a2cf49.html>.

² См. «Концептуальная записка. Региональная конференция по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии. Алматы, Казахстан, 15-16 марта 2011 г; доступна: <http://www.unhcr.org/4d7a2cf49.html>.

³ Предыдущие конференции проводились в Йемене (май 2008), Сенегале (ноябрь 2008), Коста-Рике (ноябрь 2009) и Танзании (сентябрь 2010). Дальнейшая информация о предыдущих конференциях доступна: <http://www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html>.

проблемах защиты, связанных со смешанными перемещениями, и пропаганде 10-компонентного плана действий УВКБ ООН по защите беженцев и смешанной миграции как основы для выработки комплексной и учитывающей требования защиты миграционной политики.⁴ МОМ, руководствуясь своей приверженностью принципу защиты человеческого достоинства и благополучия мигрантов, воплощенному, в частности, в ее «Стратегическом фокусе» за 2007 г.,⁵ выступила соорганизатором последних четырех из этих пяти конференций.

Национальные консультации

Перед Региональной конференцией во всех странах Центральной Азии, которые впоследствии в ней участвовали, были проведены национальные консультации и информационные встречи с целью рассмотрения ключевых тем и вопросов, запланированных к обсуждению на конференции. Главной задачей этих предварительных встреч было собрать вместе правительственных чиновников, представителей гражданского общества, региональных и международных организаций и дать им возможность поделиться взглядами на основные темы конференции с национальной точки зрения, чтобы обеспечить в дальнейшем более целенаправленные и содержательные дискуссии на самой конференции. Итоги этих встреч⁶ легли в основу справочного доклада к конференции и окончательной повестки дня.

Итоги конференции

В следующих разделах данного отчета подводятся итоги дискуссий, состоявшихся на пленарных заседаниях и заседаниях рабочих групп.⁷ Они построены в соответствии с темами деятельности семи рабочих групп. Каждый раздел завершается рекомендациями по конкретным темам, сделанными участниками.

Алматинская декларация, принятая на заключительном заседании конференции, приведена в Приложении.⁸ Она создает более широкую платформу, на которой будут реализовываться рекомендации конференции.

⁴ См. «10-компонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции», ред. от 1 января 2007 года, доступен по адресу <http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>.

Дополнительная информация о реализации 10-компонентного плана действий в различных регионах приведена по адресу <http://www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html>.

⁵ См. «IOM's Strategic Focus», <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/en>.

⁶ См. итоги национальных консультаций <http://www.unhcr.org/4d7a2cf49.html>.

⁷ Подробнее о пленарных заседаниях и заседаниях рабочих групп см. в Повестке дня конференции <http://www.unhcr.org/4d7a2cf49.html>.

⁸ См. Алматинскую декларацию <http://www.unhcr.org/4d7a2cf49.html>.

Управление границами, обеспечение национальной безопасности с обеспечением защиты

Участники Региональной конференции подчеркнули суверенное право государств на обеспечение национальной безопасности и защиту своей территории. Они обратили внимание на конкретные проблемы управления границами в регионе, учитывая обширные и проницаемые границы государств Центральной Азии. Участники выразили обеспокоенность ростом нерегулярной миграции, незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и международного терроризма в регионе. Они подчеркнули необходимость гармонизации соответствующего законодательства и усиления сотрудничества между правоохранительными органами в более обширном регионе.⁹ Отсутствие оборудования и инфраструктуры на границе, а также недостаточная подготовка и дефицит квалифицированных кадров отмечались как основные недостатки, препятствующие усилиям по совершенствованию управления границами и реагированию на транснациональную преступность.

Участники конференции отмечали, что усилия по решению существующих проблем необходимо предпринимать в соответствии с международными нормами и с учетом прав мигрантов и беженцев, предусмотренных международным правом и принципами в области прав человека и международным беженским правом. Участники призвали государства сместить акцент с существующей системы строгого пограничного контроля в сторону «комплексного подхода к управлению границами», обеспечивая баланс между укреплением безопасности границ и соблюдением прав перемещающихся лиц, включая право на убежище.

Участники также предложили государствам и другим заинтересованным сторонам детальнее изучить связи между безопасностью и мерами защиты. Установление механизмов составления личных дел лиц, пересекающих международные границы, не только помогает выявлять и удовлетворять конкретные потребности в защите перемещающихся лиц. Это может также способствовать сопоставлению информации о характеристиках и намерениях всех лиц, въезжающих на территорию данного государства, помогая таким образом уменьшить угрозы безопасности и укрепить национальную безопасность.

В ходе дискуссий отмечалось, что создание эффективных механизмов информирования и передачи на рассмотрение между сотрудниками органов пограничного контроля и органов миграции и убежища может способствовать незамедлительному обмену информацией и обеспечить, чтобы лица, которые могут нуждаться в международной защите (лица, ищущие убежища),

⁹ «Более обширный регион» – государства Центральной Азии и соседние страны, участвовавшие в конференции.

своевременно выявлялись и направлялись в компетентные органы. Совместные тренинги и семинары для сотрудников органов пограничного контроля и органов миграции и убежища расширили бы их возможности и помогли бы обеспечить эффективное функционирование механизмов передачи на рассмотрение. Международные организации и другие заинтересованные стороны, обладающие соответствующим опытом, могли бы оказывать пограничным органам поддержку в интеграции элементов, касающихся образования в сфере прав человека и защиты беженцев, в соответствующие учебные программы. В более широком контексте управления границами участники предложили также проводить специальные тренинги по механизмам предотвращения конфликтов с целью предупреждения массовых трансграничных перемещений.

С точки зрения расширения обучения и наращивания потенциала участники выявили ряд примеров передовой практики в регионе, в том числе совместные тренинги для сотрудников таджикских и афганских органов пограничного контроля, проводимые МОМ, проект «Программа по содействию управлению границами в Центральной Азии» (БОМКА), специализированные семинары и курсы, проводимые Колледжем ОБСЕ по управлению границами.

Рекомендации:

- i. Государствам предлагается отстаивать принципы и нормы, закрепленные в соответствующих международных договорах, таких как Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также соответствующие обязательства ОБСЕ, касающиеся беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. В соответствии с действующими нормами и принципами управления международной миграцией и убежищем, а также исходя из имеющейся передовой практики, государствам предлагается сместить акцент со строгого пограничного контроля в сторону «комплексного подхода к управлению границами».
- ii. Государствам предлагается создать механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение с целью выявления лиц, ищущих убежища, и людей, которые могут нуждаться в особой помощи. Такие механизмы также могут способствовать усилиям государств по решению вопроса законной озабоченности в отношении безопасности.
- iii. Необходимо развивать региональное сотрудничество в отношении потребностей по управлению границами, в том числе посредством разработки механизмов обмена данными и информацией о миграционных потоках, а также с помощью совместных инициатив

по наращиванию потенциала и обучения персонала пограничных и миграционных служб. Международные организации с соответствующим опытом могут оказать помощь в интеграции тем, касающихся прав человека и беженского права, в программы обучения.

- iv. Всем соответствующим заинтересованным лицам предлагается провести специальные тренинги по механизмам предотвращения конфликтов с целью предупреждения массовых трансграничных перемещений.
- v. Наращивание инфраструктурного потенциала и поддержки необходимо с целью усиления национальных инициатив по управлению границами с целью содействия упорядоченному перемещению людей.

Усиление интеграции беженцев, лиц без гражданства и меньшинств в принимающих странах

Страны Центральной Азии и более обширного региона обладают значительным опытом интеграции беженцев, лиц без гражданства и меньшинств. Участники отметили, что некоторые из основных условий успешной интеграции включают предоставление соответствующего правового и социального статуса, создание возможностей для легальной занятости и перехода на самообеспечение, предоставление доступа к образованию, здравоохранению и другим услугам.

На протяжении всей конференции участники подчеркивали, что интеграция – это ключевая предпосылка для гармоничных отношений в обществе. Она может предохранять от беспорядков, напряженности и конфликтов, часто бывающих побочными продуктами или результатами маргинализации определенных групп. Кроме того, интеграция является основным фактором уменьшения региональной нестабильности и напряженности между государствами. Помимо этого, она обеспечивает полную реализацию потенциала беженцев, лиц без гражданства, мигрантов и меньшинств в плане роста и развития принимающих общин на благо всех. Отсутствие перспектив интеграции и средств развития устойчивых источников существования может способствовать нерегулярным перемещениям населения, что, в свою очередь, создает питательную почву для незаконного ввоза людей и торговли людьми и других преступлений.

Участники Региональной конференции обратили внимание на то, что большинство систем убежища в регионе ориентировано, главным образом, на определение статуса беженца, тогда последующей интеграции беженцев и действенной реализации и осуществлению их прав уделяется меньше внимания.

Участники обратили внимание на разные передовые практические методы, разработанные для интеграции различных категорий лиц, включая беженцев и лиц без гражданства. Даже при том, что безгражданство остается проблемой в Центральной Азии, некоторые примеры упрощенных процедур натурализации привели к снижению уровня безгражданства во всем регионе. Например, натурализация бывших граждан Советского Союза в Киргизстане посредством внесения изменений в законодательство, позволила многим уязвимым лицам получить гражданство. Среди заслуживающих похвалы практических примеров, приведенных участниками Региональной конференции, - также социальная и правовая интеграция в Туркменистане беженцев, спасшихся от гражданской войны в Таджикистане, в том числе предоставление гражданства тысячам беженцев одним президентским указом.

Участники подчеркнули необходимость создания и/или укрепления механизмов выдачи документов лицам, ищущим убежища, беженцам и лицам без гражданства. Выдача надлежащих документов рассматривалась как главное предварительное условие осуществления прав в отношении занятости, жилья, образования и медицинского обслуживания. Аналогичным образом, свобода перемещения и выбор места жительства рассматривались как решающий фактор расширения перспектив интеграции в принимающие сообщества. Участники отметили также, что мобилизацию сообществ и возможности самообеспеченности беженцев и лиц без гражданства можно расширить, чтобы позволить этим людям и их семьям получить доступ к устойчивым источникам существования и содействовать их способности вносить положительный вклад в экономическое и социальное развитие принимающих сообществ. Принятие упрощенных процедур натурализации беженцев, в соответствии с положениями Конвенции 1951 г., было отмечено как особенно положительный пример усилий по обеспечению юридической интеграции беженцев.

Участники выразили обеспокоенность недостатками процедур определения статуса безгражданства и призвали государства гармонизировать свою национальную политику, внести необходимые изменения в законодательство и расширить двустороннее сотрудничество в этом отношении. Несколько участников сослались на выводы и итоги Региональной конференции по безгражданству, проведенной в декабре 2009 г. в Ашгабате, и призвали государства-участников и другие заинтересованные стороны проконтролировать выполнение рекомендаций вышеупомянутой конференции. Государствам следует также привлечь компетентные заинтересованные стороны к разработке, регулярному пересмотру и реализации национальных планов действий по сокращению и предотвращению безгражданства.

Рекомендации:

- i. Создание и укрепление механизмов выдачи документов лицам, ищущим убежища, беженцам и лицам без гражданства – важный первый шаг к созданию перспектив их интеграции в принимающих странах.
- ii. Государствам и другим заинтересованным сторонам предлагается разработать и реализовать программы, направленные на обеспечение доступа беженцев и лиц без гражданства к легальным возможностям занятости, жилью, медицинскому обслуживанию и образованию. Свобода передвижения также является решающим фактором интеграции вышеупомянутых лиц.
- iii. Всем заинтересованным сторонам предлагается поддерживать и усиливать мобилизацию сообществ и самообеспеченность беженцев и лиц без гражданства, чтобы они и их семьи могли получить доступ к надежным источникам существования и вносить свой вклад в развитие принимающих сообществ.
- iv. Государствам предлагается включить в свою законодательную базу положения, предусматривающие возможность местной интеграции беженцев.
- v. В соответствии с положениями Конвенции 1951 г. государствам региона предлагается принять упрощенные и ускоренные процедуры натурализации беженцев с тем, чтобы способствовать местной интеграции и применять комплексный и стратегический подход в свете доступных долговременных решений.
- vi. Государствам предлагается укреплять свое сотрудничество в сфере процедур определения статуса безгражданства и рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений в свою законодательную базу по вопросам гражданства и безгражданства.
- vii. В сотрудничестве с другими заинтересованными лицами государствам следует принять, пересматривать на регулярной основе и реализовывать национальные планы действий по сокращению и предотвращению безгражданства. Полезным ориентиром в этом отношении могут быть итоги Региональной конференции по безгражданству, проведенной в декабре 2009 г. в Ашгабате, и меры, принятые по ее результатам.

Усиление реинтеграции беженцев и возвращающихся мигрантов в странах происхождения

Некоторые страны Центральноазиатского региона обладают значительным опытом реинтеграции возвращающихся беженцев (возвращенцев) и возвращающихся трудящихся-мигрантов, который можно использовать и воспроизводить в других странах. Реинтеграция важна не только для самих возвращающихся, но и для предотвращения нерегулярных дальнейших перемещений.

Участники конференции согласились, что отсутствие документов, невозможность осуществления имущественных прав и недостаточный доступ к основным услугам, включая медицинское обслуживание, жилье и образование, являются одними из главных препятствий для реинтеграции. Многие, в том числе эксплуатируемые трудовые мигранты и жертвы торговли людьми, во время поездки или пребывания в другой стране получили серьезную психологическую травму и ущерб. Существует необходимость в более профессиональных услугах психологического консультирования и реабилитации пострадавших и их семей. Доступ к медицинскому обслуживанию, включая бесплатный медицинский осмотр на предмет наличия заразных болезней, таких как туберкулез и ВИЧ/СПИД, имеет решающее значение не только в отношении реализации основных прав возвращающихся лиц, но и для охраны здоровья населения посредством эффективной профилактики и лечения вышеупомянутых заболеваний.

Участники осветили положительный вклад, который возвращающиеся мигранты и беженцы могут вносить в развитие своих стран происхождения. Они подчеркнули необходимость создания механизмов и каналов, позволяющих возвратившимся в максимально возможной степени реализовать свой потенциал, в том числе путем применения своего опыта работы, полученной за границей квалификации и финансовых инвестиций. Государствам, гражданскому обществу и другим субъектам было предложено исследовать новые подходы к оказанию возвращающимся мигрантам и беженцам помощи в эффективном распоряжении своими сбережениями, доступе к инвестиционным возможностям и применении своих навыков. Участники конференции предложили создать специализированные центры, где возвращающиеся мигранты и беженцы могли бы получать информацию и проходить обучение.

Рекомендации:

- i. Государствам настоятельно рекомендуется разработать и ввести в действие комплексную национальную политику по реинтеграции возвращающихся лиц. В такой политике следует охватить разные стороны жизни после возвращения в страну происхождения, в том

числе доступ к здравоохранению, жилью, образованию, программам и мероприятиям по формированию доходов.

- ii. С целью более эффективного применения навыков (новоприобретенных) и (или) оптимизации финансово-инвестиционного потенциала возвращающихся мигрантов и беженцев государства и другие заинтересованные стороны могли бы рассмотреть вопрос о разработке программ, направленных на проведение специализированных (профессиональных) тренингов, а также предоставление микрокредитов и других банковских продуктов и финансовых услуг поощряя мигрантов сберегать и инвестировать.
- iii. Государства могли бы рассмотреть вопрос о создании специализированных центров для возвращающихся мигрантов и беженцев. На эти центры были бы возложены функции предоставления информации и консультирования в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, инвестирование в развитие бизнеса и занятость.
- iv. Чтобы содействовать незамедлительной реинтеграции возвратившихся лиц и обеспечить реализацию и осуществление основных прав и доступ к услугам, государства могли бы упростить и ускорить действующие процедуры восстановления документов и осуществления имущественных прав.
- v. Осознавая особую уязвимость возвратившихся лиц, государствам и другим заинтересованным сторонам предлагается создать условия для решения психосоциальных проблем этих лиц, с особым вниманием к женщинам и детям.
- vi. Государствам предлагается облегчить доступ к добровольным, конфиденциальным, бесплатным медицинским осмотрам.

Предотвращение торговли людьми и защита жертв торговли людьми – с особым вниманием к торговле детьми

Участники признали, что масштабы торговли людьми в более обширном регионе растут, и обсудили вопрос о том, как можно еще более усилить существующие инициативы государственных и негосударственных субъектов по борьбе с этим явлением. Как главные вызовы были отмечены отсутствие действенных мер профилактики и недостатки в практической реализации механизмов, нацеленных на выявление жертв торговли людьми и оказание им надлежащей помощи. Участники призвали государства расширить сотрудничество с другими государствами и с гражданским обществом, в частности, в таких направлениях, как повышение уровня осведомленности,

выявление жертв торговли людьми, оказание им помощи и преследование виновных.

Выявление лиц, ставших жертвами торговли людьми, было отмечено как особенно проблематичное в контексте смешанных перемещений. Участники подчеркнули, что механизмы надлежащего и эффективного выявления жертв торговли людьми играют решающую роль в обеспечении их защиты и направления в соответствующие каналы помощи, а также в преследовании торговцев. Более того, невыявление жертв торговли людьми может приводить к их криминализации, задержанию, депортации и повторной виктимизации. В качестве важных мер назывались расширение деятельности по наращиванию потенциала и целевое обучение сотрудников правоохранительных органов. Усиленная работа по повышению уровня осведомленности и активное привлечение работодателей и инспекторов труда могли бы еще более содействовать в выявлении случаев торговли людьми и трудовой эксплуатации. Было отмечено, что пересмотр соответствующего трудового законодательства может позволить инспекторам труда осуществлять внезапные и специальные проверки мест, в которых могут содержаться возможные жертвы торговли людьми или принудительного труда.

Участники конференции подчеркнули необходимость особого внимания к выявлению детей-жертв торговли людьми. Несопровождаемые дети, дети, разлученные с семьей, и дети-мигранты были названы подвергающимися наиболее высокому риску. В качестве важных профилактических мер было предложено укрепление механизмов ухода и защиты всех детей. В этом отношении отсутствие доступа некоторых детей-мигрантов к образованию, особенно тех, чьи родители трудятся сезонными рабочими, и слабые возможности преподавателей были обозначены как главные проблемы. Участники подчеркнули необходимость обеспечения того, чтобы все, кто может столкнуться с детьми, ставшими жертвами торговли, в частности, учителя и медицинские работники, были соответствующим образом обучены и знали о своей роли и обязанностях, а также были активно задействованы в реализации стратегий, направленных на выявление и предотвращение торговли людьми.

Участники конференции также рассмотрели возможные способы улучшения координации деятельности заинтересованных сторон, в том числе в международном масштабе, с целью обеспечения направления жертв торговли людьми для прохождения наиболее эффективных последующих процедур. Они рекомендовали сделать особое ударение на создание процедур, направленных на выявление жертв торговли людьми, которые могут нуждаться в международной защите, и их направление в компетентные органы убежища. Государствам было предложено изучить и воспроизвести у себя передовую практику предоставления статуса беженца жертвам торговли людьми, опасаящимся преследований в странах происхождения, в том числе

по причинам, касающимся происшедшего с ними. Аналогичным образом, потребуются механизмы передачи на рассмотрение, которые позволят обеспечить, чтобы те лица, ищущие убежища, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены, но которые нуждаются в защите и помощи в силу того, что они стали жертвами торговли, направлялись в компетентные органы.

Участники неоднократно подчеркивали важную роль, которую играет гражданское общество, и его активный вклад в предоставление защиты и помощи жертвам торговли людьми. Было отмечено, что местные неправительственные организации выполняют широкий спектр функций, связанных с защитой и помощью, в том числе посредством организации приютов и «горячих линий», а также путем оказания жертвам психологической и правовой помощи. Участники призвали государства развивать сотрудничество с субъектами гражданского общества и оказывать всю необходимую поддержку с тем, чтобы последние могли эффективно осуществлять свои функции. Информационно-разъяснительные услуги и «горячие линии» были отмечены как особенно важные инструменты для налаживания контакта с потенциальными жертвами и для расширения их прав и возможностей по требованию возмещения и защиты от торговли людьми и эксплуатации.

Кроме того, государствам также было предложено развивать сотрудничество друг с другом и с международными организациями, в частности, в области преследования торговцев людьми. Чтобы расширить свои возможности по расследованию преступлений, связанных с торговлей людьми, и преследованию виновных, государствам было предложено рассмотреть вопрос об использовании помощи со стороны Интерпола и других субъектов, обладающих специальными знаниями, в процессе расследования преступлений и преследования виновных.

Участники конференции отметили также, что развитие транснационального сотрудничества и координации – важный элемент эффективных стратегий по предотвращению торговли людьми. Совместные инициативы по наращиванию потенциала и согласованные информационно-просветительские кампании могут быть важными средствами гармонизации и укрепления усилий по противодействию этому явлению.

Рекомендации:

- i. Государствам и другим заинтересованным сторонам предлагается содействовать полному и эффективному применению международных норм по борьбе с торговлей людьми и по предоставлению защиты и помощи жертвам торговли людьми.

- ii. Всем заинтересованным сторонам предлагается усилить работу по наращиванию потенциала, ориентированную на сотрудников национальных правоохранительных органов, в частности, в сфере выявления жертв торговли людьми. Инспекторов труда следует привлекать к совместной деятельности по выявлению случаев торговли людьми и трудовой эксплуатации. Государствам предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в соответствующее трудовое законодательство с тем, чтобы позволить инспекторам труда осуществлять внезапные и специальные проверки.
- iii. Специалисты, могущие столкнуться с потенциальными жертвами торговли или эксплуатации, в частности, учителя и медицинские работники, должны пройти соответствующую подготовку и активно задействоваться в реализации усилий стратегий, направленных на выявление жертв торговли людьми и предотвращение этого явления.
- iv. Государствам следует рассмотреть вопрос о приглашении Интерпола и других субъектов, обладающих специальными знаниями, на предмет консультирования и участия в расследовании преступлений, включая преследование виновных.
- v. Государствам предлагается создать, в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, механизмы выявления жертв торговли людьми, которые могут нуждаться в международной защите, и направления их в компетентные органы убежища. В этом отношении государствам рекомендуется воспроизводить передовую практику предоставления статуса беженца жертвам торговли людьми, опасаящихся преследования в случае возвращения в страны происхождения.
- vi. Аналогичным образом, государствам рекомендуется обеспечить, чтобы получившие отказ жертвы торговли людьми, ищущие убежища, направлялись в соответствующие механизмы поддержки.
- vii. Государствам предлагается принять меры по улучшению перспектив интеграции беженцев как одного из ключевых компонентов их стратегий, нацеленных на предотвращение торговли людьми.
- viii. Всем заинтересованным сторонам следует совместно разработать стратегии повышения уровня осведомленности и инвестировать средства в развитие потенциала организаций, работающих в сфере убежища и борьбы с торговлей людьми.

- ix. Государствам предлагается искать и внедрять безопасные решения для жертв торговли людьми, основанные на определении наилучших интересов и индивидуальной оценке дел.
- x. Государствам следует обеспечить, чтобы все перемещающиеся дети, независимо от их статуса, немедленно и безусловно получали помощь и пользовались доступом к образованию. Особое внимание следует уделить гарантированию доступа к образованию детей сезонных трудовых мигрантов.
- xi. Укрепление механизмов защиты детей – важный компонент любой действенной стратегии предотвращения торговли людьми. Государствам предлагается усилить меры по уходу и защите для всех детей, особенно наиболее уязвимых из них, таких как дети без документов, несопровождаемые дети, дети, разлученные с семьей, дети, ищущие убежища, дети трудящихся-мигрантов.
- xii. Всем заинтересованным сторонам предлагается совместно организовать единую «горячую линию» по вопросам борьбы с торговлей людьми для всего Центральноазиатского региона.

Развитие законных возможностей для миграции и разработка гендерно-чувствительной миграционной политики

Рост нерегулярной миграции создает серьезную проблему для государств и подвергает мигрантов значительным опасностям, включая эксплуатацию, злоупотребления, торговлю людьми и незаконный ввоз людей. Расширенные законные возможности для миграции могут играть важную роль в решении проблемы нерегулярной миграции. Более значительные возможности для легального передвижения уменьшают склонность людей к использованию незаконных каналов и услуг контрабандистов. Усилия по расширению каналов законного въезда и пребывания могут включать, к примеру, программы временной или круговой трудовой миграции, в том числе двусторонние соглашения в трудовой сфере, меры по воссоединению семей, возможности для обучения и программы регуляризации.

Участники конференции отметили, что миграция неизбежна, пока существует спрос на рабочую силу в странах назначения, и выталкивающие факторы, такие как плохие экономические и социальные условия или политическая нестабильность в странах происхождения, вынуждают людей уезжать. Участники признали факт роста нерегулярной миграции в более обширном регионе и подчеркнули необходимость реагирования на этот факт путем создания и расширения законных возможностей для миграции. В ряде случаев была подчеркнута важность признания преимуществ законной трудовой миграции. Участники отметили, что она обладает потенциалом для того, чтобы служить движущей силой роста и развития стран происхождения

и назначения, а также средством улучшения экономического положения трудовых мигрантов и их семей. Расширенные каналы законной миграции помогают снизить безработицу и дают средства выживания членам семей, оставшимся в странах происхождения, а также могут способствовать укреплению рабочей силы и удовлетворению спроса на рынке труда в странах назначения. Имея возможность прибегать к законным каналам миграции, трудовые мигранты лучше защищены от злоупотреблений, эксплуатации и риска стать жертвами торговцев людьми.

Участники конференции призвали государства создать или укрепить существующую национальную, двустороннюю и региональную базу для законной миграции. Что касается национальной базы, участники отметили отсутствие миграционной статистики и недостаточный обмен данными между различными ведомствами на национальном уровне, что создает препятствия для разработки надлежащей миграционной политики. С целью решения конкретных проблем, связанных с ростом феминизации миграции, участники подчеркнули необходимость надлежащей интеграции гендерно-чувствительных норм в миграционное законодательство, миграционную политику и программы, а также проведения гендерной экспертизы разрабатываемых политических документов и принимаемых законов. Потребности лиц, ищущих убежища, и беженцев в защите и помощи необходимо должным образом отражать во всех миграционных стратегиях и политических документах.

Участники подчеркнули важность разработки и реализации двусторонних и (или) многосторонних соглашений с соседними странами, а также со странами, которые могут стать объектом трудовой миграции. С точки зрения двустороннего сотрудничества было отмечено, что миграционная политика в странах происхождения и назначения должна быть гармонизирована и дополнена анализом рынков труда, позволяющим сопоставить предложение рабочей силы с потребностями рынков труда в странах назначения. Кроме того, участники упомянули ряд региональных механизмов и инструментов законной миграции, таких как Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Государствам было рекомендовано ратифицировать и привести в действие международные инструменты, касающиеся защиты мигрантов, такие как Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Конвенции МОТ №№ 97 и 143. Участники с сожалением отметили, что дискуссии по вопросу миграции на двустороннем и региональном уровне часто носят слишком теоретический характер и основываются на соображениях политической и национальной безопасности, нежели на юридической компетентности и практике. Участники рекомендовали при разработке двусторонних и многосторонних соглашений о миграции следовать менее декларативному и более прагматичному подходу.

Участники подчеркнули необходимость оказания мигрантам помощи на всех этапах миграционного цикла, включая этап перед выездом и возвращение. Государствам было предложено рассмотреть вопрос о запуске гендерно-чувствительных информационно-просветительских кампаний в отношении трудоустройства, профессиональных и образовательных требований за рубежом, включая предоставление сведений о ситуации, правах и обязанностях мигрантов в странах назначения. Эти информационные кампании следует ориентировать на конкретные группы и координировать между странами происхождения и назначения. Как особенно важное, было отмечено активное привлечение гражданских субъектов, таких как частные агентства занятости (ЧАЗ), к содействию организованной законной миграции за рубеж. Государствам было предложено разработать правовую базу и создать четкие процедуры регистрации, лицензирования и регулирования деятельности ЧАЗ с целью создания условий, способствующих их эффективной работе.

Участники отметили, что даже те мигранты, которые въезжают в страну легально, могут оказаться в нерегулируемой ситуации, если превысят сроки разрешенного пребывания. Некоторые участники предложили применять диверсифицированный подход к разным категориям мигрантов в зависимости от их квалификации, навыков и потребностей отечественного рынка труда. Упрощенные процедуры выдачи разрешений на работу высококвалифицированным трудовым мигрантам, а также система патентов, направленная на легализацию малоквалифицированных работников (особенно домашних работников), были отмечены как эффективные инструменты регуляризации.

Участники подчеркнули необходимость противодействия отрицательным последствиям миграции для семейной жизни в странах происхождения, в том числе в отношении разделенных семей и детей, воспитываемых без родителей. Одновременно была отмечена, в контексте возрастающей феминизации миграции, тенденция все более частого перемещения трудящихся-мигрантов вместе со всей семьей. Это создает необходимость оказания надлежащих услуг разнообразным группам мигрантов, включая женщин и детей, как, например, создание нормальных условий в отношении здравоохранения, социального обеспечения и образования детей-мигрантов.

Рекомендации:

- i. Государствам предлагается укрепить законные миграционные каналы и механизмы на национальном, двустороннем и региональном уровнях. Двусторонние и многосторонние соглашения могут рассматриваться как один из вариантов обеспечения законной миграции на регулярной основе. Тем не менее, в целом постоянные и временные схемы приема мигрантов

должны быть прагматичными и отражать конкретный контекст, в котором имеет место миграция.

- ii. Государствам предлагается принять все необходимые меры для сокращения нерегулярной миграции, борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом людей, а также следовать основанному на правах человека подходу к защите всех перемещающихся лиц, включая мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев.
- iii. Государствам предлагается провести анализ регионального рынка труда в странах происхождения и назначения, результаты которого послужат основой для разработки целевых программ миграции, которые обеспечат соответствие спроса и предложения на рынке труда.
- iv. Следует усилить роль субъектов гражданского общества в оказании услуг мигрантам и проведении информационно-просветительских кампаний. Частные агентства занятости следует задействовать в разработке программ круговой миграции, которые предусматривают возможность участия для всех мигрантов на равных основаниях.
- v. Государствам предлагается разработать или укрепить механизмы сбора гендерно-дезагрегированных данных как предпосылку для разработки гендерно-чувствительной миграционной политики. Гендерная экспертиза и учет гендерной проблематики должны быть составным элементом при проведении анализа, разработки и реализации миграционной политики.

Укрепление партнерств

Все участники отметили потребность в прочных партнерствах и активизации сотрудничества и координации. Участники подчеркнули, что межведомственное и межгосударственное сотрудничество и координацию необходимо усилить на национальном, двустороннем, региональном и международном уровнях с целью решения многогранных проблем управления убежищем и миграцией.

На национальном уровне участники отметили определенные недостатки в сфере сотрудничества и координации по вопросам миграции между различными правительственными учреждениями, а также призвали к расширению межотраслевого сотрудничества. Кроме того, они подчеркнули необходимость привлечения заинтересованных сторон, таких как социальные службы и агентства занятости, профсоюзы, субъекты гражданского общества, представители частного сектора и сообщества мигрантов. Национальным органам власти также было предложено укрепить диалог с региональными и

местными властями с целью развития их способности реагировать на чрезвычайные ситуации. В свою очередь, национальные органы власти могут пользоваться информацией, собранной местными органами власти, для разработки обоснованных стратегий. Участники предложили привлечь мигрантов и беженцев, а также представителей принимающих сообществ, к участию в дебатах касательно решения конкретных проблем.

Участники отметили, что двустороннее сотрудничество в контексте миграции должно ориентироваться на партнерства между соседними странами, а также между странами выезда и принимающими странами.

Участники конференции подчеркнули, что в более обширном регионе в сфере управления миграцией действует ряд региональных и международных организаций. Участники согласились, что важно улучшить координацию различных направлений работы организаций с похожими мандатами и сферами деятельности, а также расширить сотрудничество в рамках существующих региональных систем. Следует активизировать работу созданных тематических рабочих групп, для чего необходимы инициативы по наращиванию потенциала и более эффективное использование возможностей для диалога, которые они создают. Развитие сотрудничества и координации деятельности между региональными форумами могло бы еще более усилить региональный диалог, способствовать информационному обмену, совместному использованию передовой практики и опыта, что, в свою очередь, позволит оказывать более целенаправленную помощь. Сотрудничество между государствами и международными организациями следует вести на наивысшем уровне и в максимально возможных масштабах, чтобы обеспечить эффективное внедрение международных норм и передовой практики.

Участники определили ряд критически важных сфер сотрудничества, одной из которых является сбор данных и обмен данными. Государствам и международным и региональным организациям было предложено разработать общие стандарты сбора, анализа данных и обмена данными о смешанных миграционных перемещениях. Еще одна сфера, требующая усиления сотрудничества, - это информационные стратегии, позволяющие предупредить людей об опасностях нерегулярной миграции и о наличии возможностей для законной миграции и трудоустройства.

Рекомендации:

- i. Государствам предлагается усилить сотрудничество и координацию между всеми заинтересованными правительственными учреждениями, в том числе, но не только, теми, которые отвечают за разные аспекты защиты беженцев и управления миграцией. К дискуссиям следует также привлечь и другие заинтересованные стороны, в частности, субъектов гражданского общества,

профсоюзы, агентства занятости и представителей частного сектора и научных кругов.

- ii. Учреждениям национального уровня предлагается усилить и расширить взаимодействие с региональными и местными органами посредством развития их способности решать вопросы, касающиеся миграции, и реагировать на чрезвычайные ситуации.
- iii. Следует расширить возможности сообществ беженцев и мигрантов для участия в дебатах о миграции и процессах принятия решений, которые влияют на их жизнь и будущее.
- iv. Развитие сотрудничества по вопросам, касающимся миграции, следует осуществлять на двустороннем уровне, в частности, между соседними странами и между странами происхождения и назначения.
- v. Можно было бы повысить эффективность использования существующих региональных механизмов и структур для обеспечения диалога по всеобъемлющим вопросам, касающимся убежища и миграции, в частности, путем наращивания потенциала уже созданных тематических рабочих групп, например, групп, созданных в Содружестве Независимых Государств, Организации Договора о коллективной безопасности, Евразийском экономическом сообществе и других региональных организациях. Сотрудничество на региональном уровне также можно укреплять путем расширения содержания и географического охвата выполняемых проектов.
- vi. Инициативы и меры, предпринимаемые различными международными и региональными организациями, действующими в сфере смешанной миграции, следует лучше координировать и гармонизировать во избежание дублирования и с целью максимального усиления результатов.
- vii. Необходимо усилить сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, в частности, в сфере сбора данных и обмена данными. Региональным и международным организациям предлагается работать с государствами над разработкой общих стандартов и критериев сбора, анализа данных и обмена данными о смешанных миграционных перемещениях.
- viii. Национальные консультации, организованные в ряде стран в ходе подготовки к Региональной конференции, могут служить полезными платформами для дальнейшего обсуждения

рекомендаций конференции и принятия мер по контролю их выполнения на национальном уровне.

- ix. Государства более обширного региона могли рассмотреть вопрос о создании региональной Специальной рабочей группы по смешанной миграции с участием всех заинтересованных сторон, включая страны происхождения, транзита и назначения, международные организации и гражданское общество. На такой региональный орган можно было бы возложить, среди прочего, задачу контроля и реализации выводов Региональной конференции на региональном уровне.

Разработка информационных и просветительских стратегий

Разработка адресных информационно-просветительских кампаний – важная составляющая любой стратегии в отношении смешанных перемещений. Содержание и цели таких кампаний будут различаться в зависимости от конкретных ситуаций и целевых групп. Комплексные информационные кампании об общей ситуации, возможностях занятости, перспективах трудоустройства и помощи, доступной в странах назначения, могут позволить потенциальным мигрантам принимать обоснованные решения о том, стоит им уезжать или нет. Целевые просветительские инициативы, информирующие людей об опасностях нерегулярного передвижения или конкретных практических методах преступных организаций, также могут способствовать снижению риска того, что люди станут жертвами торговли, подвергнутся жестокому обращению и эксплуатации.

Участники конференции согласились, что многие мигранты и лица, ищущие убежища, оказываются в ситуациях, для которых характерны уязвимость и риск жестокого обращения или эксплуатации, из-за незнания действующего законодательства, в том числе отсутствия знаний о своих правах и обязанностях в принимающих странах. Было предложено изучить пути устранения этих информационных пробелов.

Чтобы повысить эффективность просветительских инициатив, участники подчеркнули необходимость привлечения всех заинтересованных сторон, включая правительства, субъектов гражданского общества, представителей религиозных и общественных организаций, а также беженцев и мигрантов, к распространению и совместному использованию необходимой информации.

Участники, кроме того, обратили внимание на потенциал информационных кампаний в плане противодействия расизму, ксенофобии и отрицательному восприятию общественностью лиц, ищущих убежища, беженцев и трудящихся-мигрантов, благодаря чему такие кампании способствуют толерантности и гармоничным отношениям в обществе.

Рекомендации:

- i. Государствам и другим заинтересованным сторонам предлагается провести комплексные информационные кампании, направленные на продвижение и защиту прав трудящихся-мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев.
- ii. Такие информационные кампании должны предусматривать предоставление актуальной информации о ситуации, возможностях трудоустройства и интеграции, правах и обязанностях в странах назначения, а также о возможных опасностях, связанных с нерегулярной миграцией.
- iii. Чтобы повысить эффективность просветительских инициатив, следует привлечь к работе по распространению информации всех заинтересованных субъектов, в том числе правительственные органы, гражданское общество, представителей религиозных и общественных организаций, беженцев и мигрантов.
- iv. Государствам и другим компетентным заинтересованным сторонам следует поддержать создание и функционирование служб «горячей линии», призванных оперативно предоставлять актуальную информацию и помощь мигрантам, лицам, ищущим убежища, и беженцам.
- v. Всем заинтересованным сторонам рекомендуется инвестировать средства в наращивание потенциала, образовательные программы и другие мероприятия по обучению правительственных служащих, сотрудников средств массовой информации и общественных деятелей по вопросам, касающимся смешанной миграции.
- vi. Все заинтересованные стороны должны совместно активизировать свои усилия по содействию толерантности и принять все необходимые меры по борьбе с расизмом, изоляцией и ксенофобией в отношении трудящихся-мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев, например, с помощью просветительских кампаний и специализированных образовательных программ.