

Что понимается под термином «мигрант»

18 марта 2019

Основные идеи

- Не следует игнорировать смешанный миграционный поток или миграцию. К смешанному миграционному потоку также могут относиться лица, ищущие убежище, и беженцы. Перемещения, которые характеризуются как «миграция», на самом деле могут быть перемещениями беженцев или смешанным миграционным потоком.
- Необходимо внедрять и поддерживать системы въезда, учитывающие требования защиты, которые направляют прибывающих в рамках смешанных миграционных потоков в соответствующие службы для инициирования процессов и процедур, а также получения услуг, которые надлежащим образом отвечают их потребностям.
- Не следует забывать, что смешанные миграционные потоки и миграция как таковая по-разному затрагивают страны происхождения, страны «транзита» и страны «назначения». Поэтому стратегии реагирования должны учитывать ситуацию во всех трех странах.
- Принимая меры реагирования на смешанные миграционные потоки, включая, в некоторых соответствующих случаях, эвакуацию неграждан и гарантии для тех, кто может нуждаться в международной защите, необходимо сотрудничать с государственными органами, МОМ и другими партнерами.
- Необходимо обеспечить соблюдение принципов защиты беженцев в рамках всех межведомственных и государственных мер реагирования на миграцию и смешанные миграционные потоки.

1. Общая информация

Существуют важные различия между терминами «мигрант» и «беженец», поэтому они не могут использоваться как синонимы. Беженцы вынуждены покинуть пределы своей собственной страны из-за угрозы их жизни или свободе. Они определены и защищены

конкретной международно-правовой основой.

С другой стороны, определение термина «мигрант» в международном праве отсутствует, поэтому иногда термин используется по-разному различными заинтересованными сторонами. Традиционно слово «мигрант» использовалось для обозначения людей, которые переезжают в другую страну по собственному выбору, а не для того, чтобы избежать конфликта или преследования. Как правило, переезд осуществляется через международную границу («международные мигранты»), например для того, чтобы присоединиться к членам семьи, уже находящимся за границей, в поисках источника средств к существованию или по целому ряду иных причин. Этот термин все чаще используется как обобщающее определение любого лица, которое покидает свое обычное место жительства, будь то переезд внутри страны или с пересечением границы, независимо от того, является ли это перемещение «вынужденным» или добровольным.

Согласно рекомендации УВКБ ООН, просителей убежища или беженцев необходимо называть соответствующим образом, а слово «мигрант» не следует использовать в качестве обобщающего термина для обозначения беженцев или лиц, которые, вероятно, нуждаются в международной защите. В противном случае это может привести к ограничению доступа к конкретным средствам правовой защиты, которую государства обязаны предоставлять беженцам.

УВКБ ООН поддерживает правозащитные подходы ко всем лицам вне зависимости от типа перемещения потому, что все люди имеют право на защиту прав человека, и потому, что улучшение защиты прав человека мигрантов окажет положительное влияние на беженцев. Беженцы и мигранты часто пользуются одними и теми же маршрутами, видами транспорта и сетями. Трансграничные перемещения, в которых участвуют как беженцы, так и мигранты, называются «смешанными миграционными потоками». Надлежащее различие между отдельными категориями лиц в смешанном миграционном потоке не является целью как таковой. Однако оно способствует созданию необходимых основ в области прав, обязанностей и защиты. Если в число перемещающихся лиц входят беженцы, такие перемещения не следует называть «смешанным миграционным потоком».

Основной мандатный интерес УВКБ ООН в отношении смешанных миграционных потоков и международной миграции заключается в обеспечении защиты лиц, которые перемещаются по причинам, позволяющим получить статус беженца. Такие лица могут быть лицами без гражданства или подвергаться риску лишиться гражданства. Для обеспечения такой защиты УВКБ ООН необходимо иметь представление о более масштабной динамике миграции в регионе и тесно сотрудничать с широким кругом партнеров.

2. Основное руководство

Цели защиты

- Эффективные системы въезда должны включать механизмы выявления среди прибывающих тех лиц, которые, возможно, нуждаются в международной защите или

ищут ее. К ним относятся беженцы и лица, ищущие убежища, а также другие лица, которым может потребоваться защита или помощь, такие как лица без гражданства, жертвы торговли людьми или уязвимые дети.

- Беженцам, просителям убежища и лицам без гражданства должен быть обеспечен доступ к процедурам предоставления убежища или другим формам международной защиты.
- Необходимы эффективные гарантии для обеспечения того, чтобы меры пограничного контроля не применялись произвольно и не приводили к принудительному возвращению (или препятствовали доступу к убежищу).
- В тех случаях, когда традиционные подходы неэффективны из-за осложненной ситуации с трансграничным перемещением или другими перемещениями населения, такие как смешанные миграционные потоки, [соглашения о временной защите](#) или пребывания (TPSA) могут быть полезным инструментом для обеспечения доступа к международной защите.
- Альтернативные механизмы должны быть доступны для тех, кто не является беженцем, просителем убежища или лицом без гражданства, но нуждается в защите, включая жертв торговли людьми и несопровождаемых и разлученных детей (UASC). Никогда не следует забывать, что люди с другими потребностями – такие как жертвы торговли людьми, лица без гражданства или несопровождаемые дети – также могут нуждаться в международной защите как беженцы. Из этого следует, что необходимы перекрестные системы направления беженцев для получения услуг и прохождения процедур.

Риски в области защиты

- В случае перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, в смешанном миграционном потоке потребности таких лиц в международной защите сложнее установить.
- В случае перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, в смешанном миграционном потоке такие лица могут подвергаться более высокому риску принудительного возвращения.
- Смешанные миграционные потоки могут включать просителей убежища, беженцев, лиц без гражданства, жертв торговли людьми, несопровождаемых/разлученных детей, незаконно ввезенных мигрантов и мигрантов с неурегулированным статусом. Каждая группа беженцев обладает разными потребностями в области защиты и правами на нее (хотя возможны частичные пересечения); в их ситуациях уместны различные меры реагирования.
- Лица, перемещающиеся вместо со смешанными миграционными потоками, в различные периоды перемещения могут относиться к более чем одной категории. (Так, ребенок может одновременно быть гражданином США и жертвой торговли людьми; взрослая женщина может в разное время быть незаконно ввезенным лицом или жертвой торговли людьми; лицо без гражданства за пределами страны своего обычного проживания также может считаться беженцем.) Категории необходимы для обеспечения надлежащих ответных мер защиты и не всегда являются взаимоисключающими.
- Лица, перемещающиеся вместо со смешанными миграционными потоками, часто

находятся в уязвимом положении. Вне зависимости от их категории им в целях удовлетворения основных потребностей может потребоваться немедленная физическая и психосоциальная помощь. Это не означает, что все лица имеют право на конкретную форму постоянной защиты и располагают теми же правами («международная защита»), что и беженцы или лица, ищущие убежища. Некоторые лица, такие как жертвы торговли людьми, тем не менее признаны в соответствии с международным правом как нуждающиеся в особых формах защиты и помощи, независимо от того, имеют ли они дополнительное право на международную защиту как беженцы или нет.

Прочие риски

- Когда государство не способно эффективно выявлять беженцев или лиц, ищущих убежища, в смешанных миграционных потоках, оно также не может выполнять свои обязательства по защите беженцев, что потенциально окажет негативное влияние на выполнение УВКБ ООН его мандата в области защиты.
- Если УВКБ ООН не сможет выявить наличие беженцев в смешанных миграционных потоках и привлечь внимание к их потребностям, тенденция некоторых правительств, других учреждений и общественности приравнивать всех тех, кто пересекает международные границы, к «мигрантам» — даже когда большинство из них беженцы, просители убежища или лицами без гражданства — может подорвать доступ к международной защите.
- Каждый человек, если это необходимо, имеет право искать убежища и получить к нему доступ, а также право на процессуальные гарантии, если он действительно ходатайствует о предоставлении убежища. Однако неспособность эффективно различать варьирующиеся потребности и ситуации лиц, прибывающих смешанными миграционными потоками, может перегружать системы предоставления убежища. Это происходит из-за поступления заявлений о предоставлении убежища от лиц, которые, вероятно, не имеют оснований претендовать на конкретную защиту, предоставляемую беженцам и лицам, ищущим убежища, и чьи потребности могут быть наилучшим образом удовлетворены иным способом. Подобная ситуация также может негативно сказаться на общественной поддержке систем предоставления убежища.

Основные этапы принятия решений

- Удовлетворяйте основные физические и психосоциальные потребности всех лиц, проходящих на прием.
- Внедрите системы пограничного контроля для выявления вновь прибывших, которые могут искать международную защиту, нуждаться в ней или иметь другие особые потребности.
- Установить различные подходы к лицам, которые имеют право на международную защиту в качестве просителей убежища или беженцев, и лицам, которые таковыми не являются; применяйте соответствующие процессы и процедуры.
- Удовлетворяйте основные физические и психосоциальные потребности всех лиц, проходящих на прием.

- Создавайте простые системы для сбора и анализа данных.
- Убедитесь, что профили необходимой защиты вновь прибывших четко определены и что категории прибывших были установлены верно. Убедитесь, что системы направления лиц в партнерские организации, так как, среди прочих, МОМ и государственные учреждения, с учетом потребностей направляемых уместны и последовательны.
- Совместно с партнерами (НПО, международными организациями, государствами) разработайте информационные стратегии, позволяющие эффективно охватить подмандатных лиц, попадающих в страну со смешанными миграционными потоками.

Ключевые шаги

Системы въезда, учитывающие требования к защите

Цель заключается в том, чтобы законные меры по контролю за перемещением через границы не применялись произвольно, и чтобы процедуры пересечения границы выявляли беженцев, просителей убежища и другие группы лиц, которые имеют право на конкретные формы защиты, предоставляли им доступ на соответствующую территорию и обеспечивали надлежащую оценку и обеспечение их потребностей.

- Доведите обязательства по обеспечению защиты до сведения пограничников и других должностных лиц, ответственных за въезд в страну. Оказывайте им помощь в налаживании процессов выявления потенциальных беженцев и лиц, ищущих убежища, в смешанных миграционных потоках.
- Оказывайте содействие должностным лицам, занимающимся въездом, в выявлении и направлении потенциальных просителей убежища и других лиц, которые могут иметь право на особую защиту, в ответственные органы.
- Налаживайте диалог и сотрудничество между должностными лицами, контролирующими въезд, и гуманитарными организациями. Окажите им помощь в совместной деятельности, посвященной выявлению и устранению недостатков в процедурах идентификации лиц, имеющих право на международную защиту. Это может быть особенно актуально в тех случаях, когда механизмы направления в другие органы лиц, не ходатайствующих о предоставлении убежища, слабы.
- Создавайте независимые механизмы мониторинга в целях выявления проблем, пробелов и потребностей в обучении в области защиты.

Эффективные механизмы для проверки и направления в другие органы

Целью является обеспечение быстрого выявления и оперативного удовлетворения конкретных потребностей в защите, а также сокращения числа лиц, столкнувшихся с ошибками в процедурах.

- Создавайте механизмы для разделения вновь прибывших на соответствующие категории в соответствии с вероятными потребностями и профилями. Создание этих механизмов потребует сотрудничества с целым рядом заинтересованных сторон и

должно привести к гибкому и неформальному предварительному процессу, завершающимся официальным определением статуса. Такой процесс:

- позволяет прибывшим получить информацию;
 - собирает информацию с помощью анкет и неофициальных интервью;
 - вносит вклад в создание предварительного профиля каждого приезжего;
 - предлагает консультации; а также
 - направляет отдельных лиц для прохождения процедуры (процедур), которые соответствуют их профилю.
- Распределение лиц по категориям представляет собой особо сложную задачу, поскольку множество потребностей таких лиц может как быть, так и не быть удовлетворено в соответствии с присвоенным им статусом. Так как на карту поставлено многое, люди способны утаивать информацию, давать неверную информацию или самостоятельно относить себя к определенной категории. Кроме всего вышесказанного, сами категории также не являются взаимоисключающими. (Несопровождаемый и разлученный ребенок, который является просителем убежища, также может быть жертвой торговли людьми; женщина, которая является жертвой торговли людьми, может быть, а может и не быть просителем убежища.)
 - Скрининг или профилирование по прибытии может привести к неправильной классификации лиц или к тому, что какие-то из их потребностей не будут определены. Следовательно, необходима определенная степень гибкости, которая позволит обеспечить, что лица направлены для прохождения соответствующих процедур на любом этапе обработки их данных.

Дифференцированные процессы и процедуры

Цель в данном случае состоит в том, чтобы определить надлежащие и индивидуальные меры реагирования на потребности и профили лиц в смешанных миграционных потоках.

- Процедуры касаются: предоставления убежища; лиц, ставших жертвами торговли людьми; [защиты детей](#); розыска семей; женщин и девочек, подвергающихся повышенному риску; поддержки лиц, подвергшихся пыткам или травмам; легализации в принимающей стране, или вариантов миграции, или содействия добровольному возвращению людей, которые не стремятся получить международную защиту или, как установлено, не нуждается в ней.
- Смешанные миграционные потоки могут включать беженцев, которые переехали из другой страны, отличной от страны их происхождения. Отдельные лица, возможно, проезжали транзитом через несколько стран, оставаясь там в течение какого-то периода времени, возможно, не имея доступа к международной защите [или по каким-то причинам не добившись ее в тех странах]. Решение проблемы дальнейшего перемещения требует стратегии, основанной на тщательном и информированном анализе причин, которая учитывает обоснованные опасения соответствующих государств и потребности просителей убежища и беженцев в благополучии и защите.
- Для поддержания надежных систем предоставления убежища и решения проблемы нелегальной миграции жизненно важно справедливо и эффективно обращаться с лицами, которые не являются беженцами. Для этого необходимо сотрудничество с МОМ, государствами и другими заинтересованными сторонами. Многие лица в

смешанном миграционном потоке не будут отнесены к категории, которая соответствует их потребностям или ожиданиям. Альтернативные процедуры (включая добровольное возвращение лиц, имеющих право на защиту в качестве беженцев) могут помочь властям справедливо регулировать ситуацию со смешанными миграционными потоками, удовлетворять неотложные потребности прибывающих и способствовать принятию долгосрочных решений.

Сбор данных и информации

Цель состоит в том, чтобы рационально использовать данные и информацию для понимания, классификации и удовлетворения потребностей лиц в смешанных миграционных потоках.

- Наличие доступа к точной и актуальной информации о смешанных миграционных потоках позволяет оценить их масштабы и тенденции, составить общий профиль прибывающих, включая вероятные потребности в международной защите, определить наиболее часто выбираемые маршруты и используемые транспортные средства, а также разработать, внедрить и оценить ответные меры политики и мероприятия.
- Следует собирать как качественные, так и количественные данные и информацию.
- Для решения проблем, связанных с различными аспектами смешанных миграционных потоков, следует разработать национальные и региональные стратегии и политические меры, которые также должны учитывать вопросы защиты и определять их приоритетность.
- Различные субъекты, участвующие в деятельности по регулированию смешанных миграционных потоков, должны принять совместное решение о том, какие данные и информацию следует собирать, а также о стандартах для последующего сопоставления информации.

Информационные стратегии

Эффективные и детально продуманные информационные стратегии способны в некоторых обстоятельствах ограничить нерегулярные перемещения лиц и связанный с ними ущерб. Если потенциальные приезжие будут проинформированы о рисках, им не придется полностью полагаться на слухи или советы контрабандистов или торговцев людьми. Информация также позволяет местным сообществам понимать причины и характер смешанных миграционных потоков.

- Маловероятно, что информация сама по себе предотвратит нерегулярные перемещения, если сдерживающие или движущие факторы значительны. Однако она позволит отдельным лицам принимать более обоснованные решения (при наличии у них выбора).
- Информационные материалы не должны непреднамеренно препятствовать лицам, пострадавшим от конфликта или преследований, искать убежища за границей. Они должны предоставлять информацию о возможностях легальной миграции, если таковые имеются.

- Информационные стратегии должны повышать осведомленность о торговле людьми и рисках, связанных с контрабандой людей.
- Было бы полезно выпустить информационные листовки, разъясняющие обязанности и основные права лиц, прибывающих в принимающую страну. Они должны включать информацию о различных процедурах, доступных для вновь прибывших (в частности, процедурах предоставления убежища), в том числе о том, когда и где можно получить доступ к таким процедурам.

Основные соображения в области управления

- Необходимо надлежащим образом сотрудничать с ключевыми заинтересованными сторонами, включая соответствующие государственные органы, МОМ, а также прочие международные организации и НПО.
- Добивайтесь достаточного количества персонала и ресурсов (для всех заинтересованных учреждений) для обработки и удовлетворения потребностей лиц в смешанных миграционных потоках и обеспечивайте удовлетворение потребностей лиц, ищущих убежища, беженцев, лиц без гражданства или тех, кто столкнулся с риском лишиться гражданства.

Партнеры

- Международные организации, такие как МОМ, НПО, общественные организации (ОО), прочие партнеры-исполнители.
- Правительственные чиновники и сотрудники органов пограничного контроля.

3. Политика и руководящие принципы

[Convention and Protocol relating to the Status of Refugees, 1951](#)

[UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-seekers, Sept 2019](#)

[UNHCR, Persons in need of international protection, June 2017](#)

[UNHCR, 'Migrants in vulnerable situations' UNHCR's perspective, June 2017](#)

[UNHCR, Refugees and Migrants - Frequently Asked Questions, Aug 2018](#)

Приложения

[SAR leaflet - - UNHCR, IMO, ICS, Rescue at sea - A guide to principles and practice as applied to refugees and migrants, January 2015](#)

[UNHCR, Rescue at Sea, Stowaways and Maritime Interception- Selected Reference Materials, December 2011, 2nd Edition](#)

[UNHCR, Global Initiative on Protection at Sea, 2014](#)

[UNHCR, Refugee Protection and Human Trafficking, Selected Legal Reference Materials, 2008](#)

[UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014](#)

4. Ссылки

[Веб-страница УВКБ ООН по вопросам убежища и миграции](#) [Веб-страница УВКБ ООН по вопросам торговли людьми](#) [УВКБ ООН, «Беженцы и лица, ищущие убежища, терпящие бедствие на море – каковы н...](#) [УВКБ ООН, Операции по перехвату на море и обработка ходатайств о международной ...](#) [План действий УВКБ ООН из 10 пунктов: защита беженцев и смешанная миграция. Обн...](#) [УВКБ ООН, Консультативное заключение по экстерриториальному применению обязательств...](#)

5. Основные контактные данные

В качестве первого контактного лица: УВКБ ООН, зам. представителя (по вопросам защиты), УВКБ ООН, ассистент представителя (по вопросам защиты) и/или старший сотрудник по вопросам защиты в стране;

или региональный ассистент/заместитель представителя УВКБ ООН (по вопросам защиты); и/или старший региональный сотрудник по вопросам защиты в региональном отделении (если применимо);

или старший региональный юрисконсульт в соответствующем региональном бюро УВКБ ООН, работающий в соответствующем регионе страны, который, в свою очередь, при необходимости будет поддерживать связь с вышестоящим подразделением в ОМОЗ УВКБ ООН. Свяжитесь с Отделом предоставления убежища и миграции, Служба 1, ОМЗ, штаб-квартира, Женева.