

Отвечая беженцам и мигрантам: Двадцать Пунктов к действию для Глобальных Договоров

На протяжении веков Католическая Церковь оказывала мигрантам и беженцам помощь и особое внимание. Сегодня, во времена самых массовых миграционных волн лишившихся крова людей, Церковь продолжает активную работу с потерпевшими, а также с международным сообществом.

Когда огромное количество людей вынуждены покинуть свой дом из-за преследования, насилия, природных катастроф и нищеты, миграция является не новым феноменом, а естественной реакцией человечества на кризис, подтверждающей врожденное стремление каждого человека быть счастливым и жить лучше. Эта ситуация, с ее важными культурными и духовными ценностями, оказывает значительное влияние на отношение и реакцию мирового сообщества.

Опыт показывает, что даже во время кризиса мы можем прийти к эффективному коллективному решению. Церковь намерена продолжать работу с международным сообществом с целью распространения и принятия мер по защите прав и свобод всех граждан, находящихся в изгнании, включая вынужденных мигрантов, жертв торговли людьми, беженцев и внутренне перемещенных людей.

Процесс разработки Глобальных Договоров (одного по безопасной, упорядоченной и законной миграции, другого - по проблемам беженцев), который запустила ООН, - это уникальная возможность отреагировать на вызов миграции с помощью международного сотрудничества и коллективной ответственности.

Церковь уже заняла позицию по многим вопросам, которые будут включены в Глобальные Договоры, и, опираясь на свой разносторонний и многолетний опыт душпаствытва, хотела бы активно участвовать в этих процессах.

В качестве своего вклада в этот процесс, Ватиканский Отдел по делам мигрантов и беженцев (Дикастерия содействия целостному развитию человека),

консультируясь с разными Епископскими Конференциями и католическими общественными организациями, работающими в этой области, подготовил 20 Пунктов к действию. Они были одобрены Святейшим Отцом. Они основаны на опыте Церкви и отвечают на базовые потребности мигрантов и беженцев. Этими 20 Пунктами не исчерпывается учение Церкви о беженцах и мигрантах, они представляют собой практические советы, которые католики и другие правозащитники смогут использовать и развивать в диалоге с правительствами в процессе разработки Глобальных Договоров.

20 Пунктов к действию - это список эффективных и доказанных мер, которые отвечают на сегодняшние вызовы. Согласно учению Папы Франциска, пункты сгруппированы по четырем принципам: *принимать, защищать, поддерживать, интегрировать*. Каждое слово - это не только активный глагол, но и призыв к действию. Цель 20 Пунктов – создать безбарьерный и стабильный дом для всех. Мы искренне надеемся, что эти Пункты будут полезны не только политическим деятелям, но и всем, кто стремится улучшить положение мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц, особенно наиболее уязвимых.

Миграция становится все более и более смешанной. Это усложняет четкое разделение мигрантов и беженцев. Очень часто их потребности оказываются схожи, если не одинаковы. Соответственно, тщательная подготовка и переговоры должны помочь достижению максимального баланса между этими двумя Глобальными Договорами. Более того, оба эти Договора должны будут оказать реальное влияние на жизнь людей, чтобы достичь намеченных целей.

Ватиканский Отдел по делам Мигрантов и Беженцев предлагает 20 Пунктов к действию как свой вклад в процесс подготовки, обсуждения и принятия Глобальных Договоров по мигрантам и беженцам, который должен быть завершен до конца 2018 года.

Отдел, которым руководит Папа Франциск, отстаивает принципы, заложенные в эти 20 пунктов, и стремится к сотрудничеству с международным сообществом с целью включения Пунктов в Глобальные Договоры.

I – Принимать: Увеличение безопасных и легальных каналов для мигрантов и беженцев

Миграция должна быть безопасной, законной и упорядоченной, и решение мигрировать должно быть добровольным. Принимая во внимание этот факт, мы предлагаем следующие пункты:

1. Стимулировать государства запрещать произвольные и коллективные выселения. Нужно всегда уважать принцип «недопустимости принудительного возвращения». Этот принцип основан на индивидуальной ситуации человека, а не на том, насколько безопасной «считается» та или иная страна для него. Государства должны избегать использования списков «безопасных стран», поскольку такие списки часто не соответствуют реальным требованиям безопасности для конкретного беженца.
2. Стимулировать государства и всех остальных задействованных участников к увеличению числа и разнообразия альтернативных легальных путей для добровольной и безопасной миграции и переселения, в полном соответствии с принципом «недопустимости принудительного возвращения». Примеры увеличения таких путей:
 - a. Внедрять практику продления срока гуманитарных виз, а если таковая уже существует, расширить их использование, сделав приоритетом национальной политики.
 - b. Стимулировать более широкое использование студенческих виз для программ по прохождению практики и стажировки, а также для всех остальных форм образования.
 - c. Внедрять программы гуманитарного коридора, которые предоставляют легальный въезд с гуманитарной визой людям в особо уязвимых ситуациях, в том числе лицам, вынужденным бежать от конфликтов и стихийных бедствий.
 - d. Принять законы, которые позволят мигрантам интегрироваться благодаря общественному и частному спонсорству граждан, общин и организаций.
 - e. Проводить политику, которая бы регулировала правовое положение беженцев, а если таковая уже проводится, увеличить количество переселенцев до годового уровня, установленного Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.
 - f. Предоставлять визы по воссоединению семьи, а если таковые уже предоставляются, увеличить выдачу таких виз, в частности с целью полного воссоединения семьи (включая дедушек и бабушек, братьев и сестер и внуков).

- g. Проводить такую национальную политику, которая позволит людям, убегающим от вооруженных конфликтов, преследования или распространяющегося насилия в их странах, быть принятыми немедленно, пусть даже временно, соседними странами, которые будут предоставлять им статус временной защиты.
 - h. Ответственный и достойный прием беженцев и мигрантов «начинается с предоставления им достойного убежища. Концентрация в одном месте огромного количества беженцев еще никогда не приводила к положительным результатам. Наоборот, подобные концентрации приводят лишь к усилению уязвимости и дополнительным неприятностям»¹.
3. Стимулировать государства к принятию программы национальной безопасности, которая бы полностью учитывала безопасность и права мигрантов, просителей убежища и беженцев, прибывающих на их территорию. Например:
- a. Обеспечить профессиональную подготовку в области международного права по правам человека чиновников и сотрудников правоохранительных органов, и международного права по вопросам беженцев - пограничников.
 - b. Проводить национальную политику, отвечающую в первую очередь потребностям людей, которые хотят получить доступ к базовым услугам, независимо от правового статуса заявителя.
 - c. Внедрять политику национальной безопасности, предусматривающую приоритетность безопасности и защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, спасающихся от вооруженных конфликтов, преследований или широко распространенного насилия, и обеспечивать им быстрый досмотр и въезд в страну.
 - d. Утвердить национальную политику, которая отдает предпочтение альтернативным методам задержанию людей, желающих получить доступ к территории.

II – Защищать: Отставание прав и достоинства мигрантов и беженцев

Церковь настаивает на важности принятия комплексного и целостного подхода, который фокусируется на личности. Целостный подход остается лучшим

¹ Папа Франциск, Обращение к участникам Международного Форума “Миграция и Мир”, 21 февраля 2017.

средством обнаружения и преодоления пагубных стереотипов, он не позволяет клеймить кого либо из-за их положения, а также учитывает все фундаментальные права человека.

«Надлежащее соблюдение прав человека полезно как для мигрантов, так и для стран, из которых они выезжают и которые их принимают. Предложенные меры - это не безоговорочная уступка мигрантам. Эти меры представляют интересы как мигрантов, так и принимающей стороны и международного сообщества в целом. Соблюдение и уважение прав мигрантов подтверждают то, что в обществе соблюдаются права и достоинство каждого»². Необходимо принимать мигрантов и беженцев так же, как всех людей, - с достоинством и уважением их прав, несмотря на их миграционный статус.

В то время, как каждое государство оставляет за собой право регулировать и контролировать свои границы, мигрантов и беженцев необходимо принимать согласно международным законам, в том числе международному законодательству по правам человека и международному законодательству о беженцах. Чем больше легальных путей для мигрантов и беженцев будет создано, тем с меньшей вероятностью они попадут в криминальное сообщество, либо станут жертвами торговли людьми.

Право на жизнь является основной гарантией гражданской и политической свободы. 6 Статья Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Каждый человек обладает неотъемлемым правом на жизнь. Это право должно быть защищено законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни»³. Каждый ответ мигрантам, тем, кто ищет убежища, и беженцам, особенно если он касается поисковых и спасательных операций, должен быть направлен прежде всего на обеспечение и защиту права на жизнь всех, независимо от их статуса. Принимая это во внимание, мы предлагаем следующие пункты к действию:

² Заявление Постоянного наблюдателя Святого Престола при Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве на 29-й сессии Совета по правам человека, Интерактивный диалог со Специальным докладчиком по вопросу о мигрантах Женева, 15 июня 2015 года.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН.2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (№ 16) at 52, UN Doc. A / 6316 (1966); 999 UNTS 171; 6 ILM 368 (1967).

4. Призывать страны со значительным потоком трудовых мигрантов применять такую политику и практику, которые обеспечат защиту гражданам, принимающим решение мигрировать. Например:
 - a. Создавать национальные информационные системы и тренинги, которые предупреждают и обучают граждан и работодателей, а также государственных должностных лиц и сотрудников правоохранительных органов, работающих в приграничных районах, выявлять признаки принудительного труда или торговли людьми.
 - b. Требовать введения национального регулирования и сертификации рекрутеров по трудоустройству.
 - c. Создать на министерском уровне департамент по вопросам диаспоры.
 - d. Принять национальную политику, которая защищает интересы и помогает диаспоре и сообществам мигрантов за рубежом, в том числе с помощью консульской защиты и предоставления юридических услуг.

5. Призывать государства со значительным притоком трудовых мигрантов принять национальную политику, которая защищает от эксплуатации, принудительного труда или торговли людьми. Вот некоторые примеры:
 - a. Принять законодательство, которое запрещает работодателям удерживать паспорта и другие формы идентификации своих сотрудников.
 - b. Проводить национальную политику, которая предоставляет иностранным жителям доступ к правосудию, независимо от их миграционного статуса, позволяя им сообщать о нарушениях прав человека и насилии, не опасаясь репрессий, в том числе задержания и депортации.
 - c. Проводить национальную политику, которая позволяет мигрантам открывать личные банковские счета.
 - d. Принять национальные законы о минимальной заработной плате, которые предусматривают необходимость регулярной и ожидаемой суммы выплаты, по крайней мере, раз в месяц.

6. Стимулировать государства проводить национальную политику, которая позволяет мигрантам, просителям убежища и беженцам по максимуму использовать свои навыки и способности, с тем чтобы

улучшить свое благосостояние, а также благосостояние своих общин.
Например:

- a. Гарантировать беженцам и просителям убежища свободу передвижения и предоставлять разрешение на работу, а также проездные документы, которые позволяют вернуться в принимающую страну тем, кто трудоустраивается в других государствах.
 - b. Наряду с организацией крупных центров по приему и идентификации беженцев, внедрить программы, привлекающие местные общины принимать небольшие группы беженцев.
 - c. Принять законодательство, позволяющее просителям убежища, беженцам и мигрантам открывать банковские счета, создавать предприятия и проводить финансовые операции.
 - d. Проводить национальную политику, которая позволяет мигрантам, просителям убежища и беженцам получать доступ и использовать телекоммуникации, такие как интернет или сим-карты для мобильных телефонов, без обременительных процедур или пошлин.
 - e. Проводить национальную политику, которая позволила бы репатриированным и возвращающимся мигрантам и беженцам, по прибытию на родину иметь возможность быстро трудоустроиться, тем самым поощряя их реинтеграцию в общество.
7. Стимулировать государства выполнять свои обязательства согласно Конвенции о правах ребенка при принятии местного законодательства, призванного урегулировать ситуацию с детьми без сопровождения и детьми, разлученными с семьями. Например:
- a. Вводить альтернативы обязательному задержанию. Они никогда не действуют в интересах ребенка, независимо от его миграционного статуса.
 - b. Брать опеку над детьми без сопровождения или пока они разлучены с семьей.
 - c. Организовывать отдельные центры для приема семей, несовершеннолетних и взрослых.
8. Стимулировать государства выполнять свои обязательства согласно Конвенции о правах ребенка при работе со всеми несовершеннолетними мигрантами. Например:
- a. Внедрять процедуры, гарантирующие юридическую защиту несовершеннолетних, приближающихся к совершеннолетию. В частности, принять законодательство, которое сохраняет их правовой статус и воспрепятствует тому, чтобы они оказались без документов, и следовательно, были задержаны и депортированы.

- b. Внедрять процедуры, которые позволят несовершеннолетним, достигавшим совершеннолетия, продолжить свое образование без перерыва.
 - c. Проводить политику регистрации всех новорожденных, предоставляя каждому новорожденному свидетельство о рождении.
9. Стимулировать страны проводить национальную политику, обеспечивающую равный доступ к образованию для учащихся мигрантов, беженцев и тех, кто ищет убежища, на всех уровнях обучения. Например:
- a. Проводить такую национальную или региональную политику, которая предоставляет мигрантам и беженцам возможность получить начальное и среднее образование, независимо от их миграционного статуса.
 - b. Проводить политику, которая предусматривает, что начальное и среднее образование, которое получают мигранты и беженцы, соответствует тем же стандартам, по которым учатся граждане.
10. Стимулировать страны принять законодательство, которое предоставляет мигрантам и беженцам адекватную социальную защиту. Например:
- a. Принять законы, обеспечивающее право на здоровье мигрантов и беженцев, включая доступ к услугам первичной медико-санитарной помощи, независимо от их миграционного статуса и сразу же по прибытии.
 - b. Принять законы, которые предоставляют мигрантам и беженцам доступ к национальным пенсионным программам и гарантируют сохранение социального обеспечения и материальной помощи при переезде из страны в страну, чтобы не допустить лишения мигрантов и беженцев социальных выплат из-за их миграционного статуса.
11. Стимулировать государства принимать законы, которые не позволят мигрантам стать “лицами без гражданства”. В частности:
- a. Принять законы, которые будут гарантировать адекватную защиту прав и свобод, как это установлено международными конвенциями в отношении лиц без гражданства.
 - b. Провести правовые и политические реформы, необходимые для эффективного решения проблемы лиц без гражданства. Работа должна проходить в четырех направлениях: идентификация,

профилактика, сокращение и защита, а также нужно направить усилия на предоставление гражданства новорожденным.

III – Поддерживать: Целостное человеческое развитие мигрантов и беженцев

На сегодняшний день средняя продолжительность вынужденной эмиграции для тех, кто бежал от вооруженного конфликта, составляет 17 лет. Трудовые мигранты находятся вне дома также в течение многих лет. Страны пребывания должны предоставлять беженцам возможность самореализоваться и внести свой вклад в развитие государства, вместо того, чтобы предоставлять беженцам лишь экстренную незначительную помощь. Более того, поскольку основополагающим принципом целей устойчивого развития до 2030 года является «никого не забыть», международному сообществу следует позаботиться о том, чтобы в их планы развития были включены беженцы, просители убежища и трудовые мигранты. Для этого предлагаются следующие пункты:

12. Стимулировать государства принимать законы, позволяющее признать, передать и продолжить развитие знаний и навыков всех мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев, проживающих в принимающей стране. Например:
 - a. Проводить политику, обеспечивающую доступ к высшему образованию, а также поддержку квалифицированных мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев.
 - b. Принимать законы, обеспечивающие равный доступ к программам обучения и стажировки для квалифицированных мигрантов, просителей убежища и беженцев (наравне с гражданами).
 - c. Принять законы, которые упростят оценку, подтверждение и признание академического и профессионального образования, включая высшее образование, мигрантов и беженцев, например, в рамках междуниверситетских соглашений, а также двусторонних и многосторонних соглашений.

13. Стимулировать государства принимать законы, политику и практику, которые помогут ускорить интеграцию в местное общество мигрантов, просителей убежища и беженцев. Например:
 - a. Принять законы (там, где они еще не приняты), которые признают право просителей убежища и беженцев на свободу передвижения и свободу выбора места жительства.

- b. Принять законы (там, где они еще не приняты), которые признают право просителей убежища и беженцев на работу на время регистрации в соответствующих национальных органах.
- c. Проводить политику, которая обеспечит обучение мигрантов и беженцев на их языке и в соответствии с их традициями, а также публикацию общественных объявлений и информации на тех языках, которые наиболее распространены среди мигрантов и беженцев в принимающей стране.

14. Стимулировать государства к внедрению политики и практики, которые будут способствовать сохранению целостности и благополучия семьи, независимо от миграционного статуса. Например:

- a. Принять законы, которые позволят беженцам и мигрантам воссоединиться со своими семьями и которые признают право этих членов семьи работать. Минимальный уровень дохода или подтверждение платежеспособности не должны быть обязательными критериями для воссоединения несовершеннолетних с их родителями.
- b. Принятие законов, которые расширяют рамки политики воссоединения семей, включая всех членов семьи (бабушек и дедушек, братьев и сестер и внуков), чтобы позволить семье быть вместе в процессе переселения.
- c. Проводить политику, которая упрощает поиск и воссоединение семьи.
- d. Принять законы, которые запрещают и предотвращают злоупотребление детским трудом, гарантируя, что работа безопасна, не наносит ущерба их здоровью, благополучию и не ставит под угрозу их обучение.

15. Стимулировать государства к внедрению политики и практики, которые предоставят мигрантам, просителям убежища и беженцам с особыми потребностями те же возможности, которые есть у граждан-резидентов с особыми потребностями (инвалидностью). Например:

- a. Проводить политику, которая предоставляет всем людям с особыми потребностями доступ к вспомогательным устройствам для инвалидов (например, инвалидные коляски, слуховые аппараты) независимо от миграционного статуса.
- b. Проводить политику, которая способствует быстрому доступу к специальному образованию или профессиональной подготовке, а также медицинскому обслуживанию несовершеннолетних без

сопровождения, которые имеют инвалидность, или разделенных с семьями несовершеннолетних, которые имеют инвалидность.

16. Стимулировать международное сообщество увеличить свое участие в оказании гуманитарной помощи государствам, которые принимают большие потоки беженцев и мигрантов, спасающихся от вооруженных конфликтов. Для всеобщего блага и независимо от миграционного статуса. Например:

- a. Стимулировать страны-доноры к содействию в развитии медицинской, образовательной и социальной инфраструктуры в местах прибытия беженцев. Например, финансировать строительство дополнительных аудиторий и помогать подготовке учителей, когда местные ресурсы исчерпаны.
- b. Стимулировать государства-доноры принять политику, которая предусматривает выделение определенного процента прямой помощи, а также доступ к программам и услугам, предоставляемым беженцам и мигрантам в той же степени, что и местным семьям, испытывающих аналогичные экономические и социальные трудности.

17. Стимулировать государства принимать законы, которые будут гарантировать мигрантам и беженцам свободу религии (как в отношении веры, так и практики) всем мигрантам и беженцам, независимо от их миграционного статуса.

IV – Интегрировать: Обогащение местных общин с помощью более широкого привлечения мигрантов и беженцев

Принимать мигрантов и беженцев - это возможность изменить свое понимание и расширить горизонты для всех: как для тех, кого приняли и кто несет ответственность за уважение ценностей, традиций и законов общества, которое их принимает, так и для принимающей стороны, которая должна осознавать тот полезный вклад, который каждый иммигрант может сделать для всего сообщества.

Обе стороны взаимно обогащают друг друга в ходе взаимодействия, а сообщество в целом усиливается благодаря более широкому участию всех его членов, - как резидентов, так и мигрантов. Это актуально для мигрантов или беженцев, которые принимают решение вернуться домой. Предлагаются следующие действия:

18. Принимая во внимание тот факт, что интеграция это не ассимиляция и не слияние, а сугубо двусторонний процесс, который уходит своими корнями в признание культурного богатства друг друга, следует стимулировать государства принимать законы, которые будут благоприятствовать местной интеграции мигрантов. Например:
- a. Принимать законы и конституционные нормы, направленные на предоставление гражданства по праву рождения.
 - b. Принимать законы, позволяющие предоставлять всем беженцам временное гражданство.
 - c. Внедрять подход к предоставлению гражданства, который базируется на правовой основе и необходимости. Гражданство не должно зависеть от экономического статуса или наличия частной собственности.
 - d. Принимать законы, которые предоставляют гражданство без «новых языковых требований» для пожилых заявителей (более пятидесяти лет).
 - e. Принимать законы, которые облегчают легальную миграцию для членов семьи иностранных граждан.
 - f. Принимать законы, которые позволят регулировать статус мигрантов, которые находятся на территории страны длительное время.
19. Стимулировать государства к внедрению политики и программ, которые активно популяризируют позитивные истории о мигрантах и беженцах и солидарности с ними. Например:
- a. Предоставлять субсидии муниципалитетам и религиозным общинам для проведения мероприятий, которые демонстрируют позитивы культуры представителей иностранного сообщества.
 - b. Организовывать публичные мероприятия, которые пропагандируют позитивные примеры людей и групп, принимающих беженцев и мигрантов, интегрируя их в свои местные общины.
 - c. Требовать, чтобы общественные объявления составлялись на языке, которым владеет большинство мигрантов и беженцев.
 - d. Проводить политику, способствующую гостеприимству в местных общинах, которые будут стремиться принимать и интегрировать мигрантов в местное сообщество.
20. Когда иностранные граждане вынуждены бежать от насилия или экологического кризиса в принимающей стране, они часто имеют

право на добровольные программы репатриации или эвакуации. В этих случаях принимающим странам, странам-донорам или странам происхождения следует проводить такую политику, которая способствует реинтеграции репатриантов. Например:

- a. Увеличить финансирование, направленное на развитие инфраструктуры в районах возвращения, или предоставлять помощь возвращающимся трудовым мигрантам, оказавшимся в условиях внешнего кризиса.
- b. Принять законы, которые обеспечат признание стажа и опыта, полученного за рубежом, и ускоренный доступ к рынку труда людям со специальным или техническим образованием (например учителям, электрикам, работникам медицинской сфер).