



# АНАЛИТИЧЕСКИЙ БРИФ

## Устранение политических пробелов в отношении возможного массового наплыва соискателей убежища в Армению

Петрос Агабабян

Февраль 2019

С 2000 г. Республика Армения приняла 3 339 соискателей убежища

### РЕЗЮМЕ

Присоединившись к Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней в 1993 г., Армения приступила к созданию собственной системы убежища, что в конечном итоге привело к принятию Закона о беженцах в 1999 г. С тех пор Армения приняла около 3 тыс. соискателей убежища, предоставив защиту 2 271 человеку. Большинство этих людей спасались от вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке. Если в среднем Армения принимала около 200 человек в год, то фактически это число колебалось, когда в регионах происхождения происходили военные действия или возникали вооруженные конфликты.

До настоящего времени в Законе о беженцах и его последующих поправках не устанавливалась конкретная политика в условиях возможного массового наплыва соискателей убежища на границе Армении. В этом контексте в Законе о беженцах и убежище 2008 г. (с изменениями, внесенными в 2015 г.) говорится о предоставлении временной защиты. Тем не менее, действующее законодательство остается неполным, поскольку в нем не предусмотрены конкретные меры по немедленному реагированию на чрезвычайные ситуации, включая обеспечение жильем и поддержкой нуждающихся или четкие положения об их обеспечении необходимых документов.

В настоящем аналитическом брифе предлагается внести поправки в Закон о беженцах и убежище с целью разработки Плана действий, содержащего надлежащие шаги, которые должны быть предприняты компетентными органами в случае массового наплыва соискателей убежища. Такие меры, в первую очередь, связаны со строительством лагерей, оказанием чрезвычайной помощи и предоставлением временной защиты в самих пунктах пересечения границы (ППГ).



Армения обеспечивает временную защиту в случаях массового наплыва

## ТЕКУЩИЙ КОНТЕКСТ

В последние полвека массовый наплыв соискателей убежища часто ставит соответствующие принимающие страны перед лицом многочисленных проблем.<sup>1</sup> Международное сообщество ищет пути обеспечения соответствующего политического реагирования на такие сценарии, стремясь обеспечить защиту лиц, которые в ней нуждаются. В течение 1990-х годов военные конфликты в Югославии продемонстрировали необходимость специальных процедур для соответствующего реагирования на массовый наплыв лиц, перемещенных из-за вооруженных конфликтов.<sup>2</sup> В результате, ЕС активно работал над установлением минимальных стандартов для временной защиты. В 2001 г. была принята Директива Совета 2001/55/ЕС *Об О минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового наплыва перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема*. Данная Директива:

- устанавливает для государств-членов ЕС порядок действий на случай массового прибытия иностранных граждан, которые не могут вернуться в свои страны, в частности из-за войны, насилия или нарушений прав человека;
- обеспечивает незамедлительную временную защиту для таких перемещенных лиц;
- обеспечивает баланс усилий государств-членов ЕС при приеме соискателей убежища, но без указания их обязательного распределения по странам ЕС.

С тех пор, в соответствии с этой Директивой, все государства-члены ЕС предоставляют временную защиту на период до одного года, который может быть продлен на период до двух лет. По истечении срока временной защиты государства ЕС должны принять меры для осуществления добровольного возвращения лиц, пользующихся защитой. Государства ЕС должны убедиться, что перемещенные лица готовы вернуться на родину. Люди должны иметь возможность ходатайствовать о предоставлении убежища.<sup>3</sup> Однако из-за своей сложной процедуры эта Директива не применялась должным образом.

Со времени присоединения к Женевской конвенции и Протоколу к ней в 1993 г. Армения приняла политику, обеспечивающую защиту соискателей убежища и беженцев в соответствии с международными стандартами.<sup>4</sup> Эта политика:

- позволяет иммигрантам, прибывающим в массовом порядке, въезжать на национальную территорию;
- применяет принцип запрета на принудительную репатриацию к соответствующим лицам, не возвращая их в страны, где их жизни или свободам угрожает опасность;
- позволяет лицам, нуждающимся в международной защите, на законных основаниях находиться на национальной территории, гарантируя их основные права и свободы человека.

<sup>1</sup> Примером тому является прибытие вьетнамских соискателей убежища в Гонконг, Таиланд и страны Восточной Азии, прибытие афганцев в Пакистан и Иран или прибытие иранцев в Турцию.

<sup>2</sup> Европейская комиссия, Миграция и внутренние дела, Временная защита. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en)

<sup>3</sup> EUR-Lex, доступ к законодательству Европейского Союза, информация о документе "Временная защита в случае массового наплыва перемещенных лиц"

<sup>4</sup> Национальное законодательство об убежище включает 23 закона, 42 правительственных постановления, 54 приказа и 10 стандартных операционных процедур в области убежища, принятых Государственной миграционной службой Армении.

Если в предыдущем Законе о беженцах<sup>5</sup> вообще не затрагивался возможный массовый наплыв соискателей убежища, в Законе о беженцах и убежище 2008 года этот вопрос рассматривается в четвертой главе, касающейся предоставления временной защиты. В трех соответствующих статьях указывается, что в случаях массового наплыва иностранных граждан или лиц без гражданства в Армению Правительство может предоставить им временную защиту на основании постановления правительства. Эти положения применяются, если соответствующие лица отвечают требованиям определения беженца, установленным национальным Законом о беженцах и убежище. Кроме того, определена процедура временной защиты, а также права и обязанности обладателей этого статуса. Закон также определяет основания для прекращения временной защиты. В 2009 г. постановлением Правительства был определен порядок оформления удостоверяющих личность документов лицам, которым предоставлена временная защита.<sup>6</sup>

В случае массового наплыва ходатайства о предоставлении убежища не регулируются индивидуальными процедурами или решениями Государственной миграционной службы. Ограниченные ресурсы подразделения по вопросам убежища (в настоящее время состоящего из семи сотрудников) недостаточны для проведения индивидуальных проверок в случае увеличения количества людей. Тем не менее, возможный массовый наплыв потребует немедленного реагирования в соответствии с международными стандартами.

Поэтому правительству вначале необходимо определить, следует ли предоставлять соответствующим соискателям убежища временную защиту, которая обеспечила бы им права, равные правам признанных беженцев.<sup>7</sup> В случае положительного решения полиция оформляет удостоверяющие личность документы, действительные в течение одного года. Если предоставление временной защиты не прекращается в течение срока ее действия, полиция заменяет эти удостоверяющие личность документы на обычные проездные документы. Лица, которым предоставлена временная защита, не пользуются ни политическими, ни избирательными правами (за исключением прав на местном уровне). Они не могут претендовать на членство в политической партии в Армении или быть избранными или назначенными на должности в органах государственного управления или местного самоуправления.

## ОПЦИИ ПОЛИТИКИ

Учитывая недавние события на Ближнем Востоке и географическую близость Армении к этому региону, массовый наплыв соискателей убежища в Армению остается реалистичным сценарием. Несмотря на положения о временной защите, действующее законодательство, безусловно, окажется неадекватным в случае массового наплыва. Следовательно, принятие Плана действий по устранению существующих пробелов в политике должно быть закреплено на законодательном уровне. При отсутствии

Существует необходимость в установлении для правительства законодательных требований о принятии соответствующего плана действий

<sup>5</sup> Закон был принят в 1999 г., в него были внесены поправки в 2001, 2002 и 2004 годах, и в конечном итоге он был отменен в 2009 г.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Республики Армения об установлении образца удостоверения личности беженца для предоставления временной защиты и порядок замены этого документа на проездной документ Конвенции (26 ноября 2009 г.; № 1367-N)

<sup>7</sup> Предыдущее законодательство содержало положение, ограничивающее право на временную защиту соискателями убежища из соседних государств. Поскольку это ограничение было снято в 2015 г., все соискатели убежища пользуются правом на убежище наряду с дополнительными производными правами (социальными, медицинскими, образовательными, культурными и пр.).



законодательных оснований государство не может должным образом осуществлять свою политику.

Законные полномочия, предоставленные Государственной миграционной службе, ограничены положениями ее правового статуса. Поскольку другие государственные органы сохраняют юрисдикцию в отношении ряда вопросов, касающихся правового статуса, необходимо безотлагательно разработать совместный План действий, применимый ко всем компетентным государственным органам. Он должен обеспечить необходимые права соискателей убежища, что в настоящее время невозможно из-за существующих пробелов в законодательстве.

Закон, требующий наличия такого Плана действий, должен также определять конкретные сроки, в которые правительство должно утвердить План действий. Период в шесть месяцев после вступления в силу соответствующего закона представляется достаточным в этом отношении.

Более того, важно определить количество людей, составляющих “массовый наплыв”, который должен запустить выполнение такого Плана действий. Ни действующее законодательство Армении, ни международные договоры, к которым она присоединилась, не содержат четкого определения “массового наплыва”. Законодательство ЕС об убежище также не указывает точной цифры. Это количество всегда будет отличаться от страны к стране. Важно сбалансировать размер и скорость наплыва с размером Армении и способностью определять индивидуальный статус. Существует также необходимость в более четком и менее неоднозначном признании того, что началу действия режима временной защиты предшествует фактический массовый наплыв.<sup>8</sup> План готовности позволит своевременно реагировать на массовый наплыв.

В случае массового наплыва в Армению более 2 тыс. соискателей убежища План действий должен предусматривать реализацию следующих мер:

1. Меры в пунктах пересечения границы (ППГ)
2. Меры по созданию/строительству временного жилья (лагеря)
3. Оказание срочной медицинской и социальной помощи
4. Предоставление временной защиты в Армении

## 1. Меры в пунктах пересечения границы

- Незамедлительная организация пересечения границы пострадавших лиц
- Организация тренингов для сотрудников ППГ по процедуре въезда для соискателей убежища
- Обеспечение ежедневной работы полицейского участка для поддержания общественного порядка и безопасности
- Обеспечение повседневной работы медицинских центров по оказанию медицинской помощи

## 2. Меры по созданию/строительству временного жилья (лагеря)

- Перемещение людей из ППГ в лагерь
- Выделение до двух гектаров земли для установки палаток и создания лагеря. Выделение и установка палаток в их распоряжение (100 палаток с 20 койками; или 70 палаток с 30 койками)

<sup>8</sup> Такие подходы изложены в УВКБ ООН (2001) “Защита беженцев в ситуациях массового наплыва: Общие рамки защиты, глобальные консультации ес/гс/01/4 по международной защите. В частности см. пар. 14.

- Предоставление отдельной палатки сотрудникам Государственной миграционной службы для развертывания их деятельности
- Предоставление отдельной палатки сотрудникам медпунктов и социальным работникам для развертывания их деятельности
- Предоставление отдельной палатки полиции для развертывания их деятельности
- Обеспечение 6-8 точек питьевой водой и санузлов в лагере
- Обеспечение электропитания

### **3. Оказание срочной медицинской и социальной помощи**

- Выделение необходимых продуктов питания и обеспечение крова из государственных резервов
- Привлечение социальных работников для обеспечения едой и жильем
- Взаимодействие с государствами, международными организациями, международными и зарубежными неправительственными организациями по вопросам оказания необходимой помощи соответствующим соискателям убежища (финансовая помощь, медикаменты, другое необходимое обеспечение)

### **4. Предоставление временной защиты в Армении**

- Развертывание девяти сотрудников Государственной миграционной службы на ППП
- Создание 2 рабочих групп
- Создание реестра для принятых лиц (включая ведение электронного реестра)
- Присвоение регистрационного номера каждой семье, с приложением фотографий
- Фотосъемка каждого человека (3x4 см) и печать в конце каждого дня
- Разработка документов, удостоверяющих личность соискателей убежища на основании данных, внесенных в электронный реестр; оформление удостоверяющих личность документов в течение трех дней
- Запросы в адрес Службы национальной безопасности и Полиции
- При необходимости сотрудничество с представителями Службы национальной безопасности, Полиции и других государственных органов, УВКБ ООН и прочих НПО.
- Выполнение постановления Правительства о предоставлении временной защиты лицам, въезжающим в Республику Армения в условиях массового наплыва
- Оформление удостоверяющих личность документов и законного проживания лицам, которым предоставлена временная защита, в паспортно-визовом отделе Полиции.



## РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

В действующем законодательстве Армении об убежище отсутствует ясность в отношении прав, вытекающих из предоставления временной защиты в условиях массового наплыва. Обеспечение этих прав требует четкой политики и четко определенных полномочий для различных ответственных государственных органов. Проведенное исследование предполагает внесение следующих законодательных изменений:

- Внести изменения в Статью 61(4) Закона о беженцах и убежище, добавив в нее следующую формулировку: “Правительство Республики Армения утверждает План действий на случай массового наплыва соискателей убежища в Республику Армения, который предусматривает следующие меры, подлежащие реализации всеми компетентными органами: меры на ППГ; деятельность, связанная с организацией временного жилья (лагеря); оказание неотложной экстренной помощи; предоставление временной защиты в Армении”.
- Принятие постановления Правительства о предоставлении временной защиты лицам, въезжающим в Республику Армения в условиях массового наплыва (см. пример проекта в Приложении);
- План действий должен быть протестирован путем проведения практических учений с участием всех компетентных органов;
- Предложить Государственной миграционной службе выработать показатели для определения “массового наплыва” (размер наплыва, невозможность запуска процедуры индивидуальной проверки и пр.).

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ

- Официальный веб-сайт Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения: [www.smsmta.am](http://www.smsmta.am)
- УВКБ ООН (2001) “Защита беженцев в ситуациях массового наплыва: Общие рамки защиты, глобальные консультации ес/гс/01/4 по международной защите. <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html>
- Европейская комиссия, Миграция и внутренние дела, Временная защита: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en)
- Международный журнал беженского права [International Journal of Refugee Law], 1 сентября 1994 г., Мортен Кяэрум [Morten Kjaerum], “Опция временной защиты в Европе в 1990-е годы” [Option Temporary Protection in Europe in the 1990s], стр. 1
- EUR-Lex, доступ к законодательству Европейского Союза, информация о документе “Временная защита в случае массового наплыва перемещенных лиц”, ссылка: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133124>

## ССЫЛКИ

- Конвенция о статусе беженцев, Женева, 28 июля 1951 г.
- Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема
- Закон о беженцах, март 1999 г.
- Закон о беженцах и убежище, 29 ноября 2008 г.
- Закон Республики Армения о внесении изменений в Закон о беженцах и убежище, 16 декабря 2015 г.
- Постановление Правительства Республики Армения об установлении образца удостоверения личности беженца для предоставления временной защиты и порядок замены этого документа на проездной документ Конвенции (26 ноября 2009 г.; № 1367-N)

Все права защищены. Ни одна часть этой публикации не может быть переиздана, размножена, распространена или использована в любой форме электронными или механическими средствами, включая фотокопии, микропленки и записи, или в любой системе хранения и поиска данных без письменного разрешения правообладателя.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», компонента Инструмента партнерства по мобильности II, при финансовой поддержке Европейского союза.

Содержание этой публикации является исключительной ответственностью автора и инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», и не может представлять взгляды Европейского Союза.

### Контакты

Секретариат Пражского процесса  
Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)  
Гонзагагассе 1  
А-1010 Вена  
Австрия  
[www.pragueprocess.eu](http://www.pragueprocess.eu)



Финансируется Европейским союзом





## Приложение

### Пример проекта Постановления Правительства Республики Армения

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

2018, N -N

#### о предоставлении временной защиты лицам, въезжающим в Республику Армения в условиях массового наплыва

В соответствии со Статьей 61(4) Закона о беженцах и убежище Республики Армения, Правительство Республики Армения постановляет:

1. Принять План действий на случай массового наплыва соискателей убежища в Республику Армения
2. Поручить органам, указанным в Плате действий, утвержденном в соответствии с п. 1 настоящего Постановления, осуществлять деятельность, предусмотренную Планом действий, в рамках своих полномочий.
3. Государственная миграционная служба при Министерстве территориального управления и развития Республики Армения не принимает индивидуальные ходатайства о предоставлении убежища в пунктах пропуска через государственную границу. Она регистрирует лиц, иммигрирующих в Республику Армения в условиях массового наплыва соискателей убежища.
4. Обеспечить временную защиту лицам, иммигрирующим в Республику Армения во время массового наплыва и зарегистрированным в Государственной миграционной службе
5. Лица, получившие временную защиту от Республики Армения, признаются беженцами и имеют права и обязанности беженцев, установленные Законом о беженцах и убежище.
6. Принцип запрета на принудительную репатриацию, признанный в соответствии с Законом о беженцах и убежище и международным правом, применяется к лицам, которым предоставлена временная защита. Такие лица не могут быть депортированы, экстрадированы или иным образом возвращены в страну, где сохраняется значительный риск жестокого и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, включая пытки.
7. Определить, что Полиция при премьер-министре Республики Армения оформляет лицам, находящимся под временной защитой, удостоверяющие личность документы, подтверждающие их статус
8. Настоящий Указ вступает в силу на следующий день после его официального опубликования.