

АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ МІГРАНТІВ ПІД ВАРТОЮ: СПРИЯННЯ ДОСЯГНЕННЮ ЕФЕКТИВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ



ПРАКТИЧНІ ВКАЗІВКИ

Ухвалено на 91-му засіданні ККПЛ
(18–21 червня 2019 р.)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**ПРАКТИЧНІ ВКАЗІВКИ
ЩОДО АЛЬТЕРНАТИВ
ТРИМАННЮ МІГРАНТІВ
ПІД ВАРТОЮ:
СПРИЯННЯ ДОСЯГНЕННЮ
ЕФЕКТИВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

**Ухвалено Керівним комітетом Ради Європи
з прав людини (ККПЛ)
на 91-му засіданні (18–21 червня 2019 р.)**

Франкомовне видання:
Guide pratique concernant les alternatives a la retention dans le contexte des
migrations: favoriser l'efficacite en termes de resultats

Усі запити щодо відтворення
чи перекладу цього документа
або його частин слід спрямовувати
до Директорату з питань зв'язку (F-67075 Strasbourg Cedex).
Усю іншу кореспонденцію щодо цього
документа слід надсилати
у Генеральний директорат з прав людини
та верховенства права Ради Європи.

Україномовний переклад англomовної версії здійснено
та видано за підтримки проєкту Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень – Фаза 2»
(<https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>).
Адаптацію перекладу з урахуванням
української юридичної термінології
здійснила Катерина Буряковська, канд. юрид. наук

Макет україномовного видання:
Видавництво «Право», 2021

Макет англomовного видання:
Редакторський відділ, Рада Європи
© Рада Європи, листопад 2019 р.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА

8

I. ЧОМУ ПОТРІБНО ЗАСТОСОВУВАТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ ПІД ВАРТОЮ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ?

10

- 1.1 Право на свободу 10
- 1.2 Критерії допустимих винятків із права на свободу 11
- 1.3 Тримання нелегальних мігрантів під вартою – винятковий захід, який застосовується в крайньому разі 12
- 1.4 Альтернативи триманню нелегальних мігрантів під вартою 12
- 1.5 Стандарти у сфері прав людини, що застосовуються до альтернатив 12
- 1.6 Уразливість – особливі потреби і захист 14
- 1.7 Альтернативи триманню під вартою слід застосовувати до всіх 16
- 1.8 Переваги альтернатив 16
 - 1.8.1 Повага до прав людини й попередження страждань 17
 - 1.8.2 Дотримання міграційних процедур 17
 - 1.8.3 Економічна ефективність 17

II. ЯКІ Є ТИПИ АЛЬТЕРНАТИВ?

18

- 2.1 Типові види 18
 - 2.1.1 Реєстрація в органах влади 20
 - 2.1.2 Тимчасовий дозвіл 20
 - 2.1.3 Ведення справ або надання послуг підтримки соціальними працівниками 20
 - 2.1.4 Догляд сімейного типу 21
 - 2.1.5 Житлові центри 21
 - 2.1.6 Відкриті або напіввідкриті центри 22
 - 2.1.7 Регулярне звітування 22
 - 2.1.8 Призначене місце проживання 22
 - 2.1.9 Нагляд 23
 - 2.1.10 Консультації з питань повернення 23
 - 2.1.11 Житло для тих, хто повертається 23
 - 2.1.12 Застава, розписка, забезпечення гаранта або поручителя 24
 - 2.1.13 Електронне спостереження 24
- 2.2 Можливості й обмеження кожного типу 25

III. ЯК ЗРОБИТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ЕФЕКТИВНИМИ?

26

- 3.1 Забезпечення основних елементів ефективності 26
 - 3.1.1 Що таке «ефективність»? 26

3.1.2	Основні елементи ефективності	27
	Перевірка й оцінювання	28
	Доступ до інформації	29
	Правова допомога	29
	Послуги ведення справ	30
	Захист гідності та прав людини	30
	Зміцнення довіри до міграційних процедур та процедур надання притулку	31
3.2	Охоплення національного контексту: основні питання	32
3.2.1	Розуміння наявних сильних сторін, прогалин і можливостей	33
3.2.2	Аналіз відповідності державної політики щодо тримання під вартою міжнародним стандартам	33
3.2.3	Розуміння масштабів, характеру і вразливостей міграційних потоків	34
3.2.4	Визначення прикладів відповідних кращих практик на національному, регіональному та міжнародному рівнях	35
3.2.5	Оцінювання доступності й ефективності наявних альтернатив	35
3.2.6	Визначення наявних послуг і досвіду, які можливо адаптувати	38
3.2.7	Розрахунок витрат, пов'язаних із застосуванням альтернатив до різних груп людей	39
3.3	Процес планування: потенційні кроки	40
3.3.1	Внесення необхідних змін до законодавства та політики	40
3.3.2	Налагодження партнерських робочих відносин	41
3.3.3	Випробування різних підходів	41
3.3.4	Використання спеціальних знань	41
3.3.5	Розв'язання конкретних проблем	42
3.3.6	Розробка плану впровадження	43
3.3.7	Набір і підготовка персоналу	44
3.3.8	Моніторинг результатів та обмін напрацюваннями	44
IV.	ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО	46

ПЕРЕДМОВА

Вимога щодо врахування та застосування альтернатив триманню мігрантів під вартою чітко визначена в межах міжнародної та європейської регіональної правових систем. Останніми роками все більше уваги приділяється питанню про те, як альтернативи можуть допомогти державам в управлінні міграційними процесами, не вдаючись надто до заходів, пов'язаних із позбавленням людей свободи. Проте, попри підвищений інтерес до цієї теми, альтернативи ще не набули широкого застосування, а щодо процесу розробки й ефективного впровадження альтернатив є лише відносно невелике число практичних указівок. Цей Посібник покликаний надати такі вказівки в зручній для читача формі.

У 2018 році Керівний комітет Ради Європи з прав людини (далі – ККПЛ) опублікував всебічний *Аналіз правових і практичних аспектів альтернатив триманню під вартою в контексті міграції* (далі – Аналіз). Серед іншого Аналіз містить детальний огляд сучасних міжнародних і європейських стандартів прав людини в цій сфері, висвітлюючи найважливіші теми, а також з'ясовуючи схожі та відмінні риси між різними органами Ради Європи, ООН та Європейського Союзу. Аналіз також містить невичерпний перелік різних типів альтернатив, пояснює їхні основні особливості, а також потенційні переваги й недоліки. Водночас він визначає основні елементи, які можуть зробити впровадження альтернатив триманню мігрантів під вартою ефективним із погляду дотримання прав людини, міграційних процедур і економічної ефективності. Також окреслено певні прогалини, усунення яких допоможе побачити переваги альтернатив триманню під вартою.

В основу цього Посібника покладено запропоновані в Аналізі напрацювання, але він має іншу мету: він являє собою довідник, де у стислій формі та наочно представлено узагальнені конкретні ключові принципи та висновки щодо впровадження альтернатив.

Правові аспекти окреслено коротко, оскільки основна увага приділяється питанням практичного впровадження. Посилання на Аналіз містяться в усьому Посібнику, але конкретні джерела й деталі, зокрема щодо всебічного дослідження практики Європейського суду з прав людини, слід шукати безпосередньо в Аналізі, доступному як у друкованій, так і в електронній формах. Низка міжнародних установ, організацій громадянського суспільства й науковців зробили значний внесок у цю сферу і створили важливий доробок, який легко знайти під час роботи з Аналізом. До того ж як доповнення до цього Посібника складено вичерпну бібліографію, яка знаходиться у відкритому доступі онлайн.

Очевидно, що в цій сфері немає універсальних рішень. Різноманітні обставини національного й індивідуального характеру неминуче вимагають вживати адаптованих до ситуації заходів та індивідуальних підходів. Тому Посібник насамперед має на меті висвітлити деякі найважливіші принципи, елементи й запитання, які можуть допомогти в процесі впровадження в різноманітних ситуаціях. У кожному розділі відповідно розглянуто окреме питання: чому, які, як? Чому ми повинні застосовувати альтернативи; які типи альтернатив можна потенційно застосувати; як ми можемо їх реалізувати? Відповідно, у першому розділі коротко розглянуто деякі основні стандарти у сфері прав людини щодо того, чому варто розглядати альтернативи в контексті міграції, а також їхні можливі переваги; у другому розділі викладено огляд деяких типових альтернатив; а третій розділ відповідає на питання про те, як альтернативи стають ефективними, окреслюючи (а) істотні елементи ефективності, (б) ключові питання в контексті конкретної держави та (в) планування конкретних кроків для впровадження.

Цей Посібник не є ані вичерпним, ані остаточним, але якщо викладений матеріал може надихнути на корисні ідеї та дії, то це вже крок уперед.

1.1 Право на свободу

І. ЧОМУ ПОТРІБНО ЗАСТОСОВУВАТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ ПІД ВАРТОЮ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ?

Розгляд альтернатив триманню під вартою засновується на праві на свободу й особисту недоторканність, закріпленому в усіх основних європейських і міжнародних документах про права людини.

У межах Ради Європи позбавлення волі є законним лише тоді, коли воно підпадає під вичерпний перелік допустимих винятків, передбачених статтею 5 Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенція). Основною метою статті 5 Конвенції є захист усіх осіб, які перебувають під юрисдикцією держав-членів, від того, що Європейський суд з прав людини (далі – Суд) визначає як «незаконне тримання під вартою» (див. підрозділ 1.2 нижче).

Пункт 1 (f) статті 5 Конвенції допускає позбавлення волі лише у двох окремих випадках у контексті міграції. Їх описано нижче.



Поняття «позбавлення волі» розтлумачене у відповідній практиці Суду, деталі якої ретельно досліджено в згаданому вище Аналізі (див., наприклад, §§ 10–15). Зокрема, практика Суду передбачає, що різні індивідуальні заходи, які обмежують свободу пересування, можуть бути визнані позбавленням волі, якщо їх застосовують у сукупності, а відтак вони потрапляють під дію статті 5 Конвенції.

Загалом будь-яке позбавлення волі в контексті міграції має відповідати загальним принципам, викладеним у Конвенції та розтлумаченим Судом.

Тримання під вартою не вважається свавільним, якщо воно передбачене національним законодавством, здійснюється добросовісно й безпосередньо зумовлене відповідною метою. Місце й умови тримання під вартою мають бути належними та співвідноситися з підставами тримання під вартою. Тривалість тримання під вартою не повинна бути довшою, ніж це обґрунтовано метою застосування такого заходу. Процедури слід проводити з належною ретельністю, а у випадку другого положення пункту 1 (f) статті 5 має існувати реальна перспектива депортації. Необхідним є забезпечення основних процесуальних гарантій, як-от: повідомлення про підстави для тримання під вартою, надання доступу до правової допомоги та представництва, а також ефективних засобів правового захисту.

1.2 Критерії допустимих винятків із права на свободу

1.3 Тримання нелегальних мігрантів під вартою – винятковий захід, який застосовується в крайньому разі

I. ЧОМУ ПОТРІБНО ЗАСТОСОВУВАТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ ПІД ВАРТОЮ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ?

Різні міжнародні органи наголошували на тому, що тримання нелегальних мігрантів під вартою завжди має бути винятковим заходом, який потрібно застосовувати в крайньому разі. Це означає, що тримання під вартою може бути виправдане лише наявністю законних підстав, а також тим фактом, що після ретельного й індивідуального оцінювання необхідності позбавлення волі в конкретному випадку буде встановлено, що менш суворі примусові заходи неефективні. Відповідно до загальновизнаного принципу пропорційності держави зобов'язані розглянути альтернативи ухваленню рішення про тримання під вартою.

1.4 Альтернативи триманню нелегальних мігрантів під вартою

Існує загальний консенсус щодо того, що альтернативами триманню мігрантів під вартою є заходи, не пов'язані з позбавленням волі, які забезпечують повагу до прав людини й основних свобод; при цьому допускаються індивідуальні варіанти, крім тримання під вартою. Заходи, що застосовуються як альтернативи тримання під вартою, можуть бути достатньо різними. Альтернативи потрібно застосовувати *замість* тримання під вартою й ніколи не використовувати як альтернативну *форму* тримання під вартою.

1.5 Стандарти у сфері прав людини, що застосовуються до альтернатив

Альтернативи триманню нелегальних мігрантів під вартою також мають бути забезпечені відповідними гарантіями. Вони мають відповідати міжнародним стандартам у сфері прав людини. Це означає, що при впровадженні та застосуванні альтернатив триманню мігрантів під вартою мають *серед іншого* дотримуватися такі вимоги:

1. ЧОМУ ПОТРІБНО ЗАСТОСОВУВАТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ ПІД ВАРТОЮ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ?



1.6 Уразливість – особливі потреби і захист

Необхідність розгляду можливості застосування альтернатив має особливе значення для осіб, які перебувають у вразливому становищі. Потрібно належним чином ураховувати особливі потреби відповідних осіб, забезпечуючи їм доступ до належного захисту й догляду. Міжнародні органи приділяють особливу увагу таким групам, наводячи лише орієнтовні та невичерпні переліки категорій таких осіб:



Особи, які перебувають у вразливому становищі, потребують особливого захисту й догляду.

Уразливість звужує сферу застосування тримання під вартою та свободу розсуду держави.

Потрібно передбачити ефективні процедури оцінювання для забезпечення своєчасного та швидкого виявлення вразливостей.

Необхідно ретельно вивчити можливість застосування альтернатив, а тримання під вартою потрібно в принципі виключити й застосовувати лише як винятковий захід у крайньому разі.

Що стосується дітей, їхня надзвичайна вразливість має перевагу над їхнім статусом мігранта, а у всіх діях, що стосуються їх, головним принципом має бути забезпечення їхніх найкращих інтересів. Держави повинні вживати відповідних заходів для забезпечення захисту всіх дітей.

Суд визначив жорсткі критерії тримання під вартою дітей-мігрантів, що може бути допустимим лише за виняткових обставин як крайній захід, який застосовується на дуже короткий проміжок часу. Необхідно виконати всі належні умови й конкретно встановити неможливість застосування альтернативи. Якщо йдеться про сім'ї, то найкращі інтереси дитини разом із правом на повагу до сімейного життя зазвичай вимагають не розлучати дітей із батьками та застосовувати альтернативи до всієї родини. Незастосування альтернатив у ситуаціях, де присутні діти, саме по собі призведе до порушення Конвенції. Інші міжнародні органи, зокрема Комітет ООН з прав дитини, дійшов висновку, що тримання мігрантів під вартою є порушенням прав дитини і завжди суперечить найкращим інтересам дитини, стверджуючи, що в цьому контексті дітей ніколи не можна тримати під вартою. Ця логіка, зокрема, знайшла своє відображення в роботі Парламентської асамблеї Ради Європи та її Кампанії за припинення тримання дітей-мігрантів під вартою.

Діти

УРАЗЛИВІСТЬ	НАЙКРАЩІ ІНТЕРЕСИ
Надзвичайна вразливість дітей має перевагу над їхнім міграційним статусом.	Найкращі інтереси дитини мають бути головним міркуванням у разі будь-яких заходів, що стосуються їх.
СІМ'Я	АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ ПІД ВАРТОЮ
Відповідно до загального правила дітей не варто розлучати з батьками, а альтернативи потрібно застосовувати до всієї родини.	Незастосування альтернатив у ситуаціях, де присутні діти, саме по собі призведе до порушення Конвенції.

1.7 Альтернативи триманню під вартою слід застосовувати до всіх

У цьому контексті важливо зазначити, що альтернативи триманню під вартою мають бути доступні для всіх, зокрема осіб, які не вважаються вразливими. Деякі особи можуть бути повністю здатними дотримуватися процедур без їхнього тримання під вартою та, ймовірно, робитимуть це, навіть якщо в них не буде виявлено певних вразливостей чи особливих потреб. Розробка низки альтернатив може збільшити кількість осіб, які повністю дотримуються індивідуальних процедур, що сприятиме скороченню випадків тримання під вартою та підвищенню загальної економічної ефективності, а також зменшенню ризику того, що під час тримання під вартою особи стануть уразливими.

1.8 Переваги альтернатив



Використання альтернатив триманню незаконних мігрантів під вартою є необхідним для дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини.



У разі їхнього ефективного впровадження альтернативи можуть покращити управління міграцією, сприяючи дотриманню імміграційних процедур.



Згідно з інформацією, наявною у відкритому доступі, вартість тримання під вартою є дорожчою за альтернативи в діапазоні від двох до сімнадцяти разів.

1.8.1 ПОВАГА ДО ПРАВ ЛЮДИНИ Й ПОПЕРЕДЖЕННЯ СТРАЖДАНЬ

Використання альтернатив триманню мігрантів під вартою необхідне для дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини в окремих випадках. Ці стандарти вимагають приділяти особливу увагу вразливим людям і групам, зокрема дітям. На індивідуальному рівні альтернативи можуть запобігти серйозним наслідкам, які може мати тримання під вартою для фізичного і психологічного здоров'я та благополуччя. Вплив тримання під вартою на дітей може бути надзвичайним, зокрема може мати довгостроковий вплив на їхній когнітивний і емоційний розвиток. Місце тримання під вартою за своєю суттю є місцем ризику, а тримання під вартою вразливих осіб є особливо проблематичним.

1.8.2 ДОТРИМАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕДУР

У разі їхнього ефективного впровадження альтернативи можуть покращити управління міграцією через сприяння дотриманню міграційних процедур. Також було виявлено, що альтернативи допомагають стабілізувати (зміцнювати становище) людей, які перебувають у вразливому становищі. Різні суб'єкти, зокрема УВКБ ООН та Європейська комісія, відзначають, що альтернативи триманню під вартою мають низку переваг, як-от: уникнення індивідуальних труднощів, пов'язаних із триманням під вартою, фінансові вигоди для державних органів порівняно з триманням під вартою, вищі показники повернення, зокрема добровільного повернення, а також розширення співпраці щодо отримання необхідної документації.

1.8.3 ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ

За інформацією, що знаходиться у відкритому доступі, тримання під вартою виявилось дорожчим за альтернативи в діапазоні від двох до сімнадцяти разів. Очевидно, ефективність витрат можна підвищити лише за умови використання альтернатив *замість* тримання під вартою, тобто сприяти зменшенню загальної кількості установ тримання під вартою. Якщо альтернативи просто розширити *на додаток* до збереження або навіть збільшення наявної спроможності держав утримувати мігрантів під вартою, вони неминуче збільшать загальні витрати. Таке «розширення мережі» було жорстко розкритиковане експертами у сфері кримінального правосуддя.

II. ЯКІ Є ТИПИ АЛЬТЕРНАТИВ?

2.1 Типові види

З огляду на різноманітні національні контексти та практику остаточного або вичерпного переліку альтернативних заходів немає. Певний тип альтернатив може бути відомий під різними термінами в різних контекстах. І навпаки, один і той самий термін у різних умовах може мати різне значення. Деякі типи альтернатив передбачають обмеження свободи осіб (альтернативи, засновані на примусовому виконанні), тоді як інші наголошують на взаємодії з особами (альтернативи, засновані на залученні).

На практиці різні типи альтернатив часто використовуються разом, а не окремо. У цьому контексті надзвичайно важливо забезпечити, щоб будь-який захід або будь-яка комбінація заходів були альтернативою триманню під вартою, а не його альтернативною формою.

Залежно від національних та індивідуальних обставин кожен тип альтернатив, представлений у цьому підрозділі, може мати певні переваги й недоліки, ознаки яких можна переглянути в Аналізі (див., зокрема, §§ 207–230). Надалі представлений приблизний та орієнтовний перелік заходів у порядку зростання – від найменш до найбільш обмежувальних варіантів відповідно до принципу мінімального втручання. Утім це не є спробою створити типологію альтернатив триманню мігрантів під вартою. Визнано, що часто може бути доцільним і важливим використовувати кілька видів одночасно та/або суміщати їх залежно від можливостей, потреб і ризиків, пов'язаних із кожним конкретним випадком. Важливо підкреслити, що всі перелічені типи необов'язково можуть бути визнані всіма зацікавленими сторонами як альтернатива триманню під вартою. Проте задля широкого обговорення перелічено широкий спектр варіантів.

АЛЬТЕРНАТИВИ ТРИМАННЮ МІГРАНТІВ ПІД ВАРТОЮ

-  Реєстрація в органах влади
-  Тимчасовий дозвіл
-  Ведення справ або надання послуг підтримки соціальними працівниками
-  Догляд сімейного типу
-  Житлові центри
-  Відкриті або напіввідкриті центри
-  Регулярне звітування
-  Призначене місце проживання
-  Нагляд
-  Консультації з питань повернення
-  Житло для тих, хто повертається
-  Застава, розписка, забезпечення гаранта або поручителя
-  Електронне спостереження



2.1.1 РЕЕСТРАЦІЯ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Коли особи в'їжджають у країну без належних в'їзних чи візових документів, від них можуть вимагати зареєструватися в органах влади, а згодом надати їм тимчасову документацію, як-от «реєстраційна картка іноземця», яка може захистити їх від арешту чи тримання під вартою. Реєстрацію можна здійснити після прибуття або пізніше, наприклад, у муніципалітеті за місцем проживання осіб. Якщо це буде визнано необхідним, фізичних осіб можуть попросити здати на зберігання наявні проїзні документи чи документи, що посвідчують особу, за умови, що їм повернуть ці документи пізніше, що також може розглядатися як ще один альтернативний захід.



2.1.2 ТИМЧАСОВИЙ ДОЗВІЛ

Тимчасовий дозвіл – це широкий термін, що охоплює видані державою дозволи, які надають право на тимчасове перебування. Він може, наприклад, включати довгострокові чи короткострокові візи або тимчасові гуманітарні візи. Такі документи можуть надаватися на період, протягом якого особа перебуває в процесі надання притулку чи міграції або під час підготовки до повернення, а також можуть періодично поновлюватися.



2.1.3 ВЕДЕННЯ СПРАВ АБО НАДАННЯ ПОСЛУГ ПІДТРИМКИ СОЦІАЛЬНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ

Ведення справи – це індивідуалізований механізм підтримки осіб, які проходять міграційні процедури, з метою врегулювання справи. Загальною рисою є наявність соціального працівника (куратора), який може бути державним службовцем (але не особою, яка ухвалює рішення в справі про міграцію чи надання притулку) або представником громадянського суспільства, відповідальним за надання допомоги особі (або сім'ям) із самого початку та впродовж усього періоду процедури надання притулку та/або міграції. Роль соціального куратора полягає в полегшенні доступу до інформації, наданні правової допомоги та представництві в питаннях міграційних процедур, а також інших основних послуг. Ведення справ зазвичай складається з трьох ключових компонентів: а) індивідуальне оцінювання з метою виявлення потреб і ризиків особи; б) розробка програм для ефективного задоволення цих потреб; в) передача справи (на розгляд), що включає постійний моніторинг із метою забезпечення належного розгляду будь-яких змін.

2.1.4 ДОГЛЯД СІМЕЙНОГО ТИПУ

Догляд сімейного типу – це загальний термін, що позначає низку альтернативних варіантів догляду за дітьми без супроводу та/або дітьми, розлученими з батьками, що може включати як офіційні, так і неофіційні заходи. Такі заходи сприяють гарантуванню того, що діти завжди отримують підтримку та захист із боку опікуна чи іншого призначеного відповідального дорослого або компетентного державного органу. *Догляд із боку родичів* визначається як офіційний або неофіційний догляд сімейного типу, який здійснюють далекі родичі дитини або близькі друзі сім'ї, яких дитина знає. Такий догляд може включати допомогу, що надається кровними родичами, родичем за законом чи емоційно близькою для дитини людиною. *Догляд прийомною сім'єю* включає розміщення в домашньому середовищі сім'ї (яка не є власною сім'єю дитини), яку було вибрано, визнано придатною, затверджено для надання такої допомоги та яку контролює компетентний орган. *Інші варіанти догляду сімейного типу* включають будь-які короткострокові та довгострокові заходи, які здійснюються опікунами, яких було вибрано та підготовлено до надання такого догляду, за що вони можуть отримати фінансову чи іншу підтримку або компенсацію.



2.1.5 ЖИТЛОВІ ЦЕНТРИ

Зазвичай житлові центри використовуються для тимчасового догляду, доки не буде визначено стабільніших умов громадського чи сімейного типу. Це житлові приміщення для невеликих груп у спеціально збудованих або спеціально призначених закладах, які зазвичай організовані так, щоб нагадувати умови сім'ї чи малої групи. Сюди можна віднести, наприклад, безпечні місця надання невідкладної допомоги, транзитні центри в надзвичайних ситуаціях і всі інші заклади короткострокового та довготривалого проживання, зокрема групові центри. Притулки – це особлива форма житла, яка передбачає підвищений рівень безпеки внаслідок охорони та/або захисту мешканців, наприклад, у випадку жертв торгівлі людьми або домашніх працівників, які рятуються від жорстокого поводження.





2.1.6 ВІДКРИТІ АБО НАПІВВІДКРИТІ ЦЕНТРИ

Відкриті центри (які забезпечують повну свободу пересування) або напіввідкриті центри (у яких може бути введено деякі обмеження на пересування, як-от комендантська година) забезпечують осіб і сімей тимчасовим житлом. Від осіб може вимагатися перебування в цих закладах на момент обробки їхніх заяв, саме тому ці заклади є формою «призначеного житла». Якщо особа отримала захист, вона може залишатися в таких центрах протягом транзитного періоду задля організації більш постійного житла.



2.1.7 РЕГУЛЯРНЕ ЗВІТУВАННЯ

Умови звітування передбачають зобов'язання з'являтися через певні проміжки часу перед компетентними органами, як-от: поліція, працівники міграційної служби або інші спеціалізовані установи, зокрема служби захисту дітей або опіки та піклування. Також можна звітувати телефоном («звітування телефоном»). Частота звітування може різнитися (від щоденного до щомісячного (або рідше)), а також може бути плановою, тобто відбуватись одночасно з візитами мігрантів з інших підстав та приводів, щоб зменшити тягар звітування для відповідних осіб.



2.1.8 ПРИЗНАЧЕНЕ МІСЦЕ ПРОЖИВАННЯ

Вимоги до місця проживання передбачають, що органи влади мають визначити певний регіон або місцевість, де має проживати особа. Цей захід може мати різні форми, зокрема проживання в межах певної географічної зони країни, за конкретною адресою або у відкритому чи напіввідкритому державному закладі чи центрі, що фінансується з державного бюджету. У деяких випадках може бути встановлено комендантську годину; також може бути дозволено полишати заклад на ніч, але лише за попереднім схваленням міграційного органу; при цьому в умовах інших режимів може бути забезпечено більшу гнучкість і самостійний вибір місця перебування. Призначене місце проживання потрібно відрізняти від реєстрації в органах влади, що не передбачає жодних обмежень щодо місця проживання особи, якщо особа має добру репутацію в органах влади.

2.1.9 НАГЛЯД

Домовленості про громадський нагляд без ізоляції від суспільства передбачають можливість вільного проживання особи в громаді під наглядом державного або призначеного представника, як-от неурядової, громадської чи релігійної організації. Нагляд може здійснюватися через періодичні відвідини домівки або перевірки інспектором, а також може передбачати надання підтримки в отриманні доступу до роботи, житла, освіти, правової допомоги та інших послуг або безпосереднє надання товарів. Нагляд потрібно відрізнити від зобов'язань щодо звітності, коли особа зобов'язана звітувати перед призначеним державним органом.



2.1.10 КОНСУЛЬТАЦІЇ З ПИТАНЬ ПОВЕРНЕННЯ

Консультації з питань повернення розглядаються і як альтернативний захід, і як додатковий компонент програми повернення, дозволяють особам і сім'ям бути звільненими з-під варти або уникнути тримання під вартою з метою вивчення можливості самостійного чи добровільного повернення, що зазвичай супроводжується інтенсивною підтримкою, зокрема фінансовими заохоченнями від представників держави, міжнародних або громадських організацій. Вони включають, наприклад, надання порад і підтримки щодо офіційних програм добровільного повернення, які передбачають допомогу перед виїздом, транзитну допомогу та підтримку після повернення, тобто в період після прибуття та під час реінтеграції. Такі поради можуть усунути страхи людей, зокрема страх бідності після прибуття або страх зазнання перепонів для подання заяви на отримання візи для законного повернення в майбутньому.



2.1.11 ЖИТЛО ДЛЯ ТИХ, ХТО ПОВЕРТАЄТЬСЯ

Так звані «будинки для тих, хто повертається» – альтернативний захід, який передбачає поєднання в собі двох альтернативних заходів: 1) ведення справ і 2) проживання мігрантів у визначеному місці з метою підготовки до добровільної чи примусової депортації. Під час процедури повернення людей розміщують в установах відкритого типу, а індивідуальні (персональні) консультанти інформують їх щодо їхніх можливостей і надають допомогу в підготовці до виїзду.





2.1.12 ЗАСТАВА, РОЗПISKA, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТА АБО ПОРУЧИТЕЛЯ

Надання застави, розписки або забезпечення гаранта чи поручителя дозволяє особам звільнитися з-під варти в разі: а) виплати грошового внеску самостійно або гарантом; б) укладення письмової угоди між органами влади, часто разом із внесенням фінансової застави; в) надання гарантії третьою особою, яка запевняє, що відповідна особа дотримуватиметься процедури. Будь-яка внесена фінансова застава анулюється в разі втечі або недотримання вимог. Документ про звільнення може бути надано члену сім'ї, іншій особі, неурядовій організації та/або релігійній чи громадській організації.



2.1.13 ЕЛЕКТРОННЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Електронне спостереження, або застосування електронних засобів контролю за місцеперебуванням, є формою спостереження, призначеною для відстеження або обмеження переміщень особи на основі таких технологій, як GPS-браслети на зап'ястя або щиколотку. Електронне спостереження переважно застосовується в контексті кримінального законодавства. Деякі організації рішуче критикують застосування електронних засобів контролю за місцеперебуванням у контексті міграції, описуючи його як особливо суворий і обтяжливий захід. Дехто запевняє, що електронне спостереження не варто розглядати як альтернативу триманню мігрантів під вартою, тоді як інші не відкидають так категорично його використання.

Держави повинні надавати якнайширший спектр альтернатив триманню під вартою. Відповідно до принципу пропорційності заходи завжди мають починатися з якнайменш обтяжливого чи обмежувального заходу для досягнення законних цілей у конкретному випадку. Це означає, що невідповідність конкретної ситуації необхідним умовам для застосування альтернативи не може автоматично призводити до тримання під вартою. Зважаючи на різні характеристики й наслідки різних заходів, а також на різноманітність обставин і характеристики конкретних осіб, не існує простого набору варіантів рішень, які можуть обирати уряди й особи, які ухвалюють рішення в цій сфері. Кожний випадок застосування альтернативних заходів має супроводжуватися розглядом і оцінкою особливостей внутрішньодержавного контексту, характеру міграційних потоків та індивідуальних обставин.

Водночас коли йдеться про *типи* альтернатив, важливо визнати обмеження, притаманні мисленню, орієнтованому насамперед на успіх. Застосування альтернатив полягає не лише в пошуку правильного «типу» чи «комбінації типів», що відповідають конкретним національним та індивідуальним обставинам. Для досягнення результатів також критично важливо зосередити увагу на процесах індивідуального залучення під час визначення й застосування типів альтернатив триманню під вартою. Це питання розглянуто в наступному розділі.

2.2 МОЖЛИВОСТІ Й ОБМЕЖЕННЯ КОЖНОГО ТИПУ

3.1 Забезпечення основних елементів ефективності

III. ЯК ЗРОБИТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ЕФЕКТИВНИМИ?

3.1.1 ЩО ТАКЕ «ЕФЕКТИВНІСТЬ»?

Існує широкий консенсус щодо оцінювання ефективності альтернатив триманню мігрантів під вартою на основі таких трьох критеріїв:



Повага до прав людини та задоволення основних потреб



Забезпечення дотримання міграційних процедур



Підвищення економічної ефективності

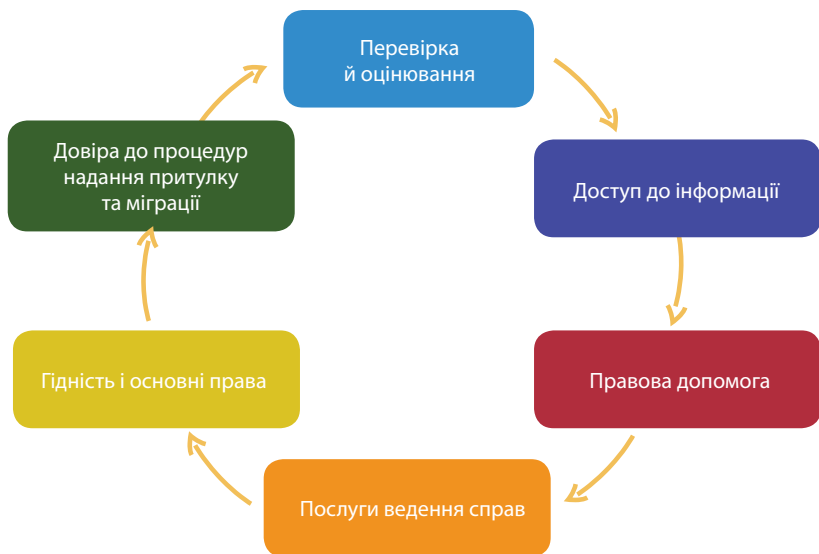
- оперативне та справедливе врегулювання справи
- надання допомоги при добровільному та примусовому поверненні
- зменшення кількості осіб, які переховуються від міграційних органів

Законна мета держав забезпечити дотримання міграційних процедур, безсумнівно, є фундаментальною складовою ефективності альтернатив. Без цього важливого аспекту альтернативи не можна вважати ефективними. Схожим чином держави ймовірно застосують альтернативи в необхідному обсязі, якщо зможуть побачити, що вони досягають своїх цілей економічно ефективним способом. Відповідно, альтернативи не можна вважати ефективними, якщо вони не поважають права й гідність людини. Але як найкраще забезпечити ефективність на практиці?

3.1.2 ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ЕФЕКТИВНОСТІ

Способи застосування альтернатив цілком можуть визначати результат альтернативних заходів більшою мірою, ніж конкретний тип обраної альтернативи. Важливим є розуміння того, які конкретні процеси підтримуються, а які нехтуються при застосуванні будь-яких типів альтернатив. Ці процеси були визначені як «основні елементи» ефективності альтернатив триманню під вартою.

Коротко кажучи, ефективні програми альтернативних заходів включають такі основні елементи:





ПЕРЕВІРКА Й ОЦІНЮВАННЯ

Розуміння індивідуальних обставин і проведення контролю й оцінювання для ухвалення обґрунтованих рішень щодо варіантів управління та розміщення



ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Забезпечення належної поінформованості осіб, а також надання чіткої, стислої та доступної інформації про їхні права, обов'язки та наслідки недотримання вимог



ПРАВОВА ДОПОМОГА

Забезпечення належного доступу до юридичної консультації та підтримки із самого початку та впродовж відповідних процедур



ПОСЛУГИ ВЕДЕННЯ СПРАВ

Підтримка осіб через надання персоналізованих послуг ведення справ і консультацій



ГІДНІСТЬ І ПРАВА ЛЮДИНИ

Захист гідності та прав людини й забезпечення задоволення їхніх основних потреб



ДОВІРА ДО МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕДУР ТА ПРОЦЕДУР НАДАННЯ ПРИТУЛКУ

Формування довіри й поваги в душі справедливості та співпраці, а не зосередженість виключно на контролі чи покаранні

Очевидно, що деякі основні елементи ефективності самі собою є міжнародними стандартами у сфері прав людини. Тому ефективність альтернатив частково є мистецтвом дотримання належних процедур. Але для забезпечення всіх основних елементів і сприяння дотриманню вимог рекомендується розробити цілу низку різноманітних альтернатив, які можуть гнучко враховувати певні обставини.



ПЕРЕВІРКА Й ОЦІНЮВАННЯ

Процедури перевірки й оцінювання вважаються базовими елементами ефективних альтернатив тримання мігрантів під вартою, оскільки вони допомагають особам, які ухвалюють рішення, зрозуміти індивідуальні обставини кожної особи, щодо якої розглядаються альтернативи тримання під вартою. Ефективне використання альтернатив неможливе без належної перевірки й оцінювання.

III. ЯК ЗРОБИТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ЕФЕКТИВНИМИ?

Перевірка має відбуватися на ранній стадії, ще до ухвалення рішення про тримання під вартою. В ідеалі вона має передбачати особисте спілкування з особами, щоб можна було виявити приховані вразливості. Перевірка може включати збір основної особистої інформації, зокрема ім'я, національність, вік, міграційний статус і стан здоров'я, а також виявлення будь-яких ознак вразливості чи ризику. На основі цього можна ухвалити попередні рішення, а особам можна призначити відповідні альтернативи, що враховують їхні конкретні потреби й ризику.

Оцінювання може включати більш поглиблене вивчення індивідуальних обставин, зокрема ризиків, потреб і факторів уразливості, виявлених на етапі перевірки. Оцінювання слід проводити через рівні проміжки часу впродовж усього процесу надання притулку або міграції та набувати інтенсивності у випадку тримання під вартою, ураховуючи підвищений ризик завдання шкоди.

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Особам потрібно надавати чітку, стислу і доступну інформацію про їхні права й обов'язки, а також про чинні процедури та наслідки недотримання вимог. Цю інформацію потрібно надавати якомога раніше й за потреби оновлювати впродовж усього періоду процедури надання притулку та міграції. Інформація має надаватися в різних форматах і в доступний спосіб із перевітками, які дозволяють переконатися, що особа зрозуміла ці відомості. Може знадобитися усний переклад (у разі необхідності безоплатно) разом із перекладеними письмовими матеріалами. Достовірне надання інформації підвищує довіру до системи, оскільки особи ймовірніше дотримуватимуться процедур, якщо вони розуміють процес, через який проходять. Це також може покращити комунікацію з особами, що ухвалюють рішення, які в такому випадку частіше отримують інформацію про проблеми й розвиток обставин особи, що покращить якість ухвалення рішень.



ПРАВОВА ДОПОМОГА

Доступ до юридичних консультацій є неоціненним у контексті сприяння дотриманню міграційних процедур. Це дозволяє особам зрозуміти підстави ухвалення рішень і використати всі доступні правові можливості. За можливості юридичні консультації мають надаватися безоплатно й автоматично. Юридичну консультацію можуть надавати неурядові організації, служби правової допомоги або юридичні фірми, які працюють *pro bono*.



Належний доступ до юридичної консультації та підтримки із самого початку і впродовж відповідних процедур надання притулку й імміграції є передумовою ефективності альтернатив. Вважається, що добре поінформовані особи частіше повертаються добровільно, якщо їх належним чином підтримують.



ПОСЛУГИ ВЕДЕННЯ СПРАВ

Ведення справ зосереджується на підтримці осіб в ухваленні рішень і конструктивній роботі з органами влади над своєчасним вирішенням їхніх справ про міграцію. Соціальні працівники працюють з особами та/або сім'ями індивідуально, в ідеалі від початку до кінця процедур, а також допомагають їм отримати доступ до інформації, послуг і юридичних консультацій.

Соціальними кураторами можуть бути представники держави або громадянського суспільства, але в ідеалі вони не повинні бути особами, які ухвалюють рішення щодо справ про імміграцію. В умовах значних міграційних потоків забезпечення всіх осіб послугами ведення справ упродовж усього процесу може виявитися неможливим, що вимагатиме *серед іншого* розстановки пріоритетів на основі виявлених вразливостей і ризиків, зокрема ризиків приховування від міграційних органів.



ЗАХИСТ ГІДНОСТІ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ

Практика застосування альтернатив може бути не тільки незаконною, а й неефективною, якщо особам не буде забезпечено повагу до їхньої гідності шляхом задоволення їхніх основних потреб у громаді. Задоволення базових потреб є не лише основним правом, а й дозволяє особам бути спроможними дотримуватися міграційних процедур, зокрема вести підготовку до повернення. Безпритульність може стимулювати повторний переїзд до третіх країн і ускладнити конструктивне розуміння особами їхніх можливостей у майбутньому, зокрема повернення. Забезпечення людей житлом із доступом до інших послуг поблизу сприяє більшій зацікавленості в дотриманні процедур, ніж умови ізоляції.

Із метою задоволення основних потреб осіб у громаді, можливо, необхідним буде розвивати й розширювати житловий фонд. Це особливо актуально для дітей і людей, які перебувають у вразливому становищі. Процес повернення – життєво важливий період із точки зору роботи з особами над вирішенням справи, тому важливо, щоб усі елементи альтернативи сприяли заохоченню людей до участі на цьому етапі, а не відмови від процесу. Примушення людей залишити своє житло в разі відмови в їхніх вимогах може, наприклад, звести нанівець бажання підтримувати зв'язок з органами влади, дотримуючись таких умов, як звітування.

ЗМІЦНЕННЯ ДОВІРИ ДО МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕДУР ТА ПРОЦЕДУР НАДАННЯ ПРИТУЛКУ

Центральним наскрізним елементом ефективного впровадження альтернатив тримання під вартою є формування довіри до процедур надання притулку та міграції в дусі справедливості та взаємної співпраці. Використання альтернатив тримання під вартою сприяє забезпеченню можливості сприйняття офіційних процесів як чесних і законних тими, хто через них проходить, що підвищує ймовірність дотримання процедур. Чинники, що впливають на сприйняття справедливості, можуть включати затримки, непослідовність у ставленні й ухваленні рішень, те, чи вислуховують осіб під час процедур, а також доступність інформації та юридичних консультацій. Надмірне застосування обтяжливих обмежувальних альтернатив, їхня залежність від різних умов можуть підірвати довіру і спонукати до недотримання процедур, особливо якщо дотримання є надмірно ускладненим. Безпідставне або незаконне тримання під вартою, очевидно, підриває віру в справедливі процедури. Ще одним способом зміцнення довіри можуть бути регулярні та конструктивні консультації з різними зацікавленими сторонами, зокрема громадами мігрантів, які можуть заохочувати людей до міграційних процесів.

Загалом, взаємодія з особами на ранній стадії є ключовим фактором ефективного впровадження альтернатив тримання мігрантів під вартою та нерозривно пов'язана з успіхом.



3.2 Охоплення національного контексту: основні питання

У цьому підрозділі розглянуто деякі основні питання та потенційні кроки, які може зробити влада з метою підвищення ефективності впровадження альтернатив триманню під вартою.



3.2.1 РОЗУМІННЯ НАЯВНИХ СИЛЬНИХ СТОРІН, ПРОГАЛИН І МОЖЛИВОСТЕЙ

Альтернативи мають ураховувати конкретний національний контекст відповідної держави й водночас відповідати міжнародним стандартам: належну практику не можна просто імпортувати в повному обсязі будь-куди. Кожна держава має відмінності в нормативно-правових базах. Також існують відмінності в характері та масштабах міграційних потоків і різняться специфічні проблеми в управлінні ними. Так само значно різняться масштаби й характер інфраструктури та ресурсів, наявних у держави і громадянського суспільства, національних правозахисних установ та інших ключових зацікавлених сторін. Ефективний розвиток вимагає, щоб альтернативи спиралися на наявні сильні сторони національного контексту і водночас усувалися конкретні проблеми управління міграцією.

Розробка та впровадження альтернатив мають ґрунтуватися на ретельному аналізі національних реалій, наявних послуг, потреб і потенціалу. За можливості бажано із самого початку проконсультуватися та залучити низку різних учасників для поглибленого визначення можливостей і побудови цінних робочих відносин.

3.2.2 АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ

По-перше, важливо проаналізувати національну правову базу, політику та практику. Ось деякі основні запитання.

- Чи відповідає законодавство міжнародним стандартам у сфері прав людини?
- Чи дозволяє політика (законодавство) широку свободу розсуду осіб, які ухвалюють рішення, щодо застосування альтернатив?
- Чи обмежується застосування альтернатив законодавством та/або на практиці вузьким підходом до тлумачення альтернатив, що виключає розробку альтернатив, заснованих на взаємодії?

Якщо існують законодавчі прогалини або бар'єри для розробки альтернатив, їх потрібно визначити із самого початку та врахувати час, необхідний для внесення змін.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Забезпечити проведення внутрішнього або зовнішнього перегляду законодавства й політики та залучити ключових партнерів і експертів.
- Виявити прогалини в законодавстві, політиці, процедурах і підготовці персоналу.
- Проаналізувати необхідність змін законодавства і політики та їхні конкретні форми.
- Визначити практичні можливості впровадження альтернатив і оцінити наявні ресурси.
- Оцінити, які наявні альтернативи виявилися ефективними та за яких обставин, зокрема, з точки зору різних витрат порівняно з триманням під вартою.

3.2.3 РОЗУМІННЯ МАСШТАБІВ, ХАРАКТЕРУ І ВРАЗЛИВОСТЕЙ МІГРАЦІЙНИХ ПОТОКІВ

Так само дуже важливо зрозуміти природу міграційних потоків у конкретному внутрішньодержавному контексті. Ідеться, зокрема, про співвідношення частки шукачів притулку й тих, хто не просить про притулок, кількість осіб на стадії транзиту, кількість дітей та інших уразливих осіб чи груп, гостей, які прибули на короткий термін, і мешканців, які проживають на довгостроковій основі, що стали незаконними мігрантами, а також осіб без громадянства та/або людей, які не можуть повернутися. Підходи до таких ситуацій відрізнятимуться. Вони залежатимуть, наприклад, від наявності ситуації великого напливу людей, що вимагає термінового надання житла й підтримки, або навпаки, від ситуації, коли через малу кількість прибулих людей виникають труднощі з точки зору розвитку відповідних послуг, зокрема послуг усного перекладу. Стосовно людей, які прожили в країні багато років, незалежно від того, законно чи незаконно, імовірно, також необхідним буде інший підхід.

Звичайно, важливо розуміти непередбачуваність будь-якого подібного аналізу, оскільки тенденції у сфері міграції та переміщення не є статичними і змінюються з плином часу. Отже, важливими є широкі консультації з низкою зацікавлених сторін, які глибоко розуміють відповідних мігрантів.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Визначити характер тенденцій у сфері міграції та переміщень із погляду таких ключових категорій, як шукачі притулку й інші вразливі особи, особливо діти.
- Визначити ключові проблеми, що виникають унаслідок управління цими потоками, як-от: повторний переїзд, задоволення потреб уразливих осіб і вирішення справ осіб, яким відмовили в притулку, зокрема осіб без громадянства або тих, хто не може повернутися.
- Проаналізувати конкретні проблеми, що виникають під час дотримання процедур надання притулку та міграції.
- Забезпечити комплексний підхід до визначення та розв'язання проблем через проведення консультацій із відповідними зацікавленими сторонами, як-от: національні правозахисні установи, організації громадянського суспільства й міжнародні організації.

3.2.4 ВИЗНАЧЕННЯ ПРИКЛАДІВ ВІДПОВІДНИХ КРАЩИХ ПРАКТИК НА НАЦІОНАЛЬНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ РІВНЯХ

Попри те, що кожен національний контекст відрізняється від інших, важливо ґрунтовно вивчати регіональний і міжнародний досвід, що постійно розширюється, особливо у випадках, де є схожі питання, практика і нормативно-правова база. Сусідні між собою держави часто стикаються з подібними проблемами й можуть поділитися корисними висновками і позитивними прикладами. Аналогічним чином деякі особливі проблеми, зокрема проблеми осіб на стадії транзиту, можуть вплинути на держави в усьому світі.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Визначити актуальні приклади належної практики в регіоні чи в усьому світі через співпрацю з іншими державами-партнерами, правозахисними структурами, міждержавними органами, міжнародними організаціями та громадянським суспільством.
- Організувати обмін знаннями й досвідом, наприклад, через взаємний обмін і ознайомчі поїздки.

3.2.5 ОЦІНЮВАННЯ ДОСТУПНОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІ НАЯВНИХ АЛЬТЕРНАТИВ

Для розробки ефективних альтернатив у конкретному національному контексті критично важливо зрозуміти та визначити поточну ситуацію в цій сфері. Тільки тоді можна зміцнити систему й адаптувати наявні ресурси для досягнення прогресу. Ось деякі з нагальних запитань у зв'язку із цим:

I. НАСКІЛЬКИ АЛЬТЕРНАТИВИ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ НА ПРАКТИЦІ?

Розробка альтернатив неминуче починається з поточної практики, тому важливо визначити, у яких випадках наразі використовуються альтернативи, а де є прогалини й можливості, особливо коли йдеться про людей, які перебувають у вразливому становищі, та дітей. Ширший підхід до альтернатив може виявити потенційні напрями розвитку. «Традиційні» альтернативи, як-от вимоги до звітності та вимоги проживати у призначеному місці, використовуються у Європі набагато більшою мірою,

ніж заходи, засновані на взаємодії. Наприклад, альтернативи, що передбачають ведення справ, застосовують набагато рідше попри докази їхньої ефективності. Задоволення потреб осіб, що перебувають у вразливому становищі, зокрема дітей, потребуватиме відносно широкого спектра альтернатив, зокрема заходів, заснованих на взаємодії, що передбачають надання додаткової підтримки й допомоги.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Які альтернативи передбачені законодавством?
- Наскільки вони застосовуються на практиці?
- Чи достатньо обсягу і спектра наявних альтернатив для задоволення потреб різних людей та ефективного управління міграцією?
- Чи доступні на практиці альтернативи, засновані на взаємодії, зокрема ведення справ, або ж підхід орієнтований виключно на примусове виконання?
- Чи проводиться індивідуальне залучення на ранній стадії в разі впровадження альтернатив?
- Чи доступні альтернативи для всього кола відповідних осіб або лише для певних груп?
- Чи задовольняють доступні варіанти альтернатив конкретні потреби вразливих осіб, зокрема дітей?
- Чи утримуються наразі під вартою люди, з якими можна було б співпрацювати в громаді, якби були ефективніші альтернативи?

II. НАСКІЛЬКИ ЕФЕКТИВНИМИ Є НИНІШНІ АЛЬТЕРНАТИВИ?

Важливо також оцінити, наскільки чинні альтернативи відповідають своїм законним цілям. Викладені в цьому Посібнику критерії ефективності можна використовувати для оцінювання ефективності наявних альтернатив. Наявні альтернативи можна певною мірою оцінити кількісно за умови доступності даних, але вирішальне значення також має якісне оцінювання. У зв'язку з цим може бути корисним порівняти результати із сусідніми державами, які використовують різні альтернативи.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Якими є показники вирішених справ у разі застосування певних альтернатив, зокрема надання дозволу на перебування, добровільного повернення і примусового повернення?
- Якою є частка осіб, щодо яких застосовано альтернативи, які переходять від міграційних органів?
- Якими є показники недотримання процедур особами, щодо яких застосовано певні альтернативи?
- Чи виникали у випадку застосування альтернатив правові проблеми, пов'язані з правами людини, або критика з боку організацій громадянського суспільства чи міжнародних організацій?
- Якими є витрати на конкретні альтернативи?
- Як учасники системи оцінюють ефективність альтернатив?

III. ЧОМУ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЯКИХ АЛЬТЕРНАТИВ Є БІЛЬШ АБО МЕНШ ЕФЕКТИВНИМ?

Задля виявлення можливостей розвитку важливо проаналізувати сильні та слабкі сторони поточного використання альтернатив. Такому якісному аналізу могло б допомогти використання інструментів, розроблених міжнародними установами й організаціями, зокрема УВКБ ООН та Міжнародною коаліцією затриманих.

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Перевірка й оцінювання

- Чи проводиться перевірка оперативно та своєчасно, зокрема до ухвалення рішення про тримання під вартою?
- Чи є перевірка ефективною з погляду отримання базової інформації, як-от: ім'я, громадянство, вік, проблеми зі здоров'ям та вразливості?
- Чи передбачає перевірка особисте спілкування для виявлення прихованих вразливостей та/або інвалідності або ж є значна залежність від таких показників, як громадянство?
- Чи включає оцінювання структуровану та прозору оцінку конкретних обставин, ризиків, потреб, потенціалу та чинників уразливості особи, виявлених під час перевірки?
- Чи здійснюється оцінка регулярно, зокрема, щодо осіб, які перебувають під вартою?
- Чи передбачені процедури перенаправлення осіб, що перебувають під вартою, до альтернативних умов чи звільнення з-під варті, якщо цього вимагає оцінювання?
- Чи засновані перевірка й оцінювання на кращій міжнародній практиці?

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Доступ до інформації

- Чи отримують люди доступ до інформації про свої права, обов'язки та наслідки недотримання вимог упродовж міграційних процедур?
- Чи поінформовані люди про причини затримання, застосування обмежень або розміщення згідно з певною альтернативою?
- Чи надана ця інформація мовою та в спосіб, зрозумілі для людей, зокрема через письмовий або усний переклад і надання кількох форматів?
- Чи надаються поради й підтримка вразливим особам, яким із різних причин важко зрозуміти надану інформацію?

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Правова допомога

- Чи забезпечено на практиці людям доступ до правової допомоги впродовж процесу надання притулку або міграції, зокрема, шляхом надання безоплатної допомоги, передбаченої законом, або, наприклад, забезпечення допомоги через неурядові організації або центри надання юридичних послуг?

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Послуги ведення справ

- Чи отримують люди послуги індивідуалізованого ведення справи, що спрямоване на сприяння їхній конструктивній участі в дотриманні міграційних процедур, якомога раніше разом із наданням доступу до інформації та юридичних консультацій?
- Чи враховує таке ведення справ індивідуальні потреби та вразливості?

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Захист гідності та прав людини

- Чи доступні належні варіанти розміщення, що задовольняють основні потреби та захищають гідність і основні права?
- Чи мають люди доступ до необхідного соціального забезпечення, освіти і медичних послуг?
- Чи задовольняються особливі потреби дітей і вразливих осіб, зокрема, щодо освіти та психічного здоров'я?
- Чи доступна підтримка людям, які перебувають у процесі повернення, у випадках, де вона може мати найбільший вплив на вирішення справи?
- Чи надається житло в місцях, де доступні інші послуги, або ж люди залишаються ізольованими та відстороненими?

МОЖЛИВІ ЗАПИТАННЯ

Формування довіри

- Чи формує наявний процес довіру до процедур надання притулку й міграції, зокрема, через залучення на ранній стадії із самого початку процесу?
- Чи сприймають відповідні особи процес як справедливий і законний, навіть коли їм відмовляють у виконанні вимог?
- Чи в процесі проводяться консультації з обізнаними зацікавленими сторонами, зокрема з національними правозахисними установами, організаціями громадянського суспільства і міжнародними організаціями?

3.2.6 ВИЗНАЧЕННЯ НАЯВНИХ ПОСЛУГ І ДОСВІДУ, ЯКІ МОЖНА АДАПТУВАТИ

Альтернативи можуть часто спиратися на наявні в державі послуги й досвід, що допомагає уникнути необхідності розробляти їх із нуля. Усталені практики в інших сферах суспільства, зокрема схеми опіки, піклування та дитячі будинки, можуть усунути прогалини в системах управління міграцією. Схожим чином послуги надання притулку або міграції, але не на всіх. Наприклад, надання послуг підтримки та юридичних консультацій для шукачів притулку часто припиняється, щойно розпочинається процес повернення осіб.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Виявити та визначити наявні послуги, які можуть сприяти заповненню виявлених прогалин при застосуванні альтернатив.
- Проконсультуватися з усіма відповідними зацікавленими сторонами, які беруть участь у наданні таких послуг, з метою визначення сильних сторін, прогалин і можливостей.
- Оцінити, наскільки можна було б адаптувати та розширити обсяг наявних послуг та які зацікавлені сторони необхідно залучити.

3.2.7 РОЗРАХУНОК ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ АЛЬТЕРНАТИВ ДО РІЗНИХ ГРУП ЛЮДЕЙ

Економічна ефективність є важливим елементом ефективного впровадження альтернатив, тому потрібно ретельно оцінити ймовірні витрати. Доцільним є виявлення і визначення наявних послуг, які можна адаптувати для усунення виявлених прогалин при застосуванні альтернатив. Зниження частоти використання заходів у вигляді тримання під вартою є передумовою підвищення загальної економічної ефективності, а активне залучення ключових зацікавлених сторін до адаптації наявних послуг може як уточнити, так і зменшити загальні витрати.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Залучити відповідні державні служби й інші ключові зацікавлені сторони до оцінювання витрат на надання наявних послуг і ймовірних витрат на адаптацію альтернатив.
- Розрахувати ймовірні витрати на низку можливих альтернатив для всіх категорій мігрантів, зокрема вразливих осіб.
- Визначити можливості зменшення витрат у процесі впровадження.
- З метою зменшення витрат проаналізувати, як зменшиться загальне використання заходів у вигляді тримання під вартою в разі ефективного впровадження альтернатив.

3.3 Процес планування: потенційні кроки

Процес планування



3.3.1 ВНЕСЕННЯ НЕОБХІДНИХ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОЛІТИКИ

Зміни до законодавства можуть знадобитися у випадках, коли чинне законодавство не передбачає можливості розгляду альтернативних варіантів або містить традиційне тлумачення альтернатив, що засновується на принципі примусового виконання.

3.3.2 НАЛАГОДЖЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ РОБОЧИХ ВІДНОСИН

Наявні суб'єкти та служби, зокрема національні правозахисні структури, організації громадянського суспільства, міжнародні організації та громади мігрантів, можуть бути цінним джерелом порад і розуміння того, як задовольнити потреби та сформувати довіру осіб для забезпечення дотримання ними вимог. Вони також уже можуть надавати певні послуги, які потенційно можна розвивати для використання як альтернативи триманню під вартою.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Провести круглі столи та двосторонні зустрічі з різними зацікавленими сторонами, зокрема з організаціями громадянського суспільства і громадськими групами на ранній стадії процесу.
- залучити ключових партнерів, які бажають узяти конструктивну участь у робочих групах, для визначення подальших дій.
- Розробити заходи з підвищення обізнаності із цілями, заходами й часовими межами впровадження.

3.3.3 ВИПРОБУВАННЯ РІЗНИХ ПІДХОДІВ

Невеликі експериментальні проекти, які включають основні елементи ефективності, можуть забезпечити можливість перевірки різних підходів щодо конкретних і чітко визначених категорій міграційних потоків. Експериментальні проекти є економічно ефективним способом зменшення будь-яких можливих ризиків, пов'язаних із масштабнішою розробкою альтернатив. Подальша масштабна реалізація (якщо вона ще не впроваджена) може ґрунтуватися на вивченні того, що спрацювало в меншому масштабі. Успішні експериментальні проекти можуть налагодити відносини і підвищити впевненість зацікавлених сторін у процесі. Вони також можуть надати можливості для розв'язання проблем, усунення перешкод і побоювань на ранній стадії.

3.3.4 ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАТЬ

Для врахування певних потреб і ризиків може знадобитися спеціалізований досвід. Наприклад, особливо вразливі особи, як-от жертви тортур, які долають проблеми з психічним здоров'ям, можуть мати підвищений ризик переховування від міграційних органів, особливо якщо їхня вразливість ускладнює їхню участь у процедурах і дотримання умов. Зацікавлені сторони, які мають доступ до консультацій та інших спеціальних знань, можуть бути найкраще підготовлені як до задоволення їхніх потреб, так і до підтримки їхньої участі в міграційних процесах.

Існує також високий ризик того, що деякі жертви торгівлі людьми можуть переховуватися від правосуддя через вплив їхніх торговців, тому підтримка цих осіб спеціалістами є вирішальною в таких випадках як із погляду захисту особистих прав, так і для ефективного управління міграцією. Ще одним прикладом є особи, які вчинили правопорушення в країні перебування й можуть створювати певні ризики. Може виникнути спокуса попередити ці ризики, призначивши тримання під вартою, щойно особа закінчить відбувати своє покарання. Проте такими ризиками можуть управляти організації, що мають досвід у реабілітації після звільнення, і можуть допомогти людям уникнути вчинення повторних правопорушень і дотримуватися умов.

3.3.5 РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНКРЕТНИХ ПРОБЛЕМ

Можливим є випробування підходів щодо категорій людей, які створюють особливі проблеми у внутрішньому управлінні міграцією. Важливою є ефективна перевірка з метою виявлення осіб, які можуть погодитися взяти участь у процедурах, якщо їм буде надано відповідну підтримку. В умовах існування практик надання неправдивої або нереалістичної інформації в інших закладах доступ до достовірної і зрозумілої інформації та юридичних консультацій може відіграти вирішальну роль у сприянні дотриманню вимог. Завдяки зрозумілій інформації та вивченню доступних варіантів люди матимуть можливість ефективніше співпрацювати в межах внутрішніх процедур.

МОЖЛИВИ КРОКИ

- Оцінити масштаб і характер потенційних експериментальних проєктів, які передбачають управління справами.
- Визначити категорії та місцезнаходження осіб, що відповідають критеріям для участі в експериментальному проєкті.
- Налагодити співпрацю із зацікавленими сторонами, які мають спеціальний досвід і здатні впроваджувати експериментальні проєкти з акцентом на залученні.
- Оцінити весь процес для виявлення сильних і слабких сторін та набуття знань.

3.3.6 РОЗРОБКА ПЛАНУ ВПРОВАДЖЕННЯ

Одночасно з будь-якими потенційними експериментальними проектами можна розробити план масштабнішого впровадження альтернатив. Так, можна визначити терміни розробки та впровадження низки альтернатив одночасно зі зменшенням застосування заходів тримання під вартою, а також виявити ключових зовнішніх учасників, яких необхідно долучити до участі в різних сферах. Звичайно, до процесу мають бути долучені всі відповідні урядові департаменти й установи, які мають необхідний досвід. Робота у відповідних департаментах і співпраця між ними можуть забезпечити створення єдиної системи, що допоможе уникнути неефективного дублювання послуг.

Через просте внесення змін у політику може бути створено поле для впровадження ширшого діапазону «традиційних» альтернатив. Наприклад, вимога про реєстрацію в органах влади, визначене місце проживання, застава та порука вимагають мало чи взагалі не потребують фізичної інфраструктури чи спеціалістів. Утім з метою забезпечення ефективного використання таких альтернатив на практиці важливо, щоб співробітники отримували чіткі вказівки, які в ідеалі надають одночасно з навчанням.

Інші альтернативи можуть вимагати більших інвестицій, особливо ті, що передбачають забезпечення житлом або ведення справ. Складання бюджетів повинне ґрунтуватися на визначенні вартості впровадження альтернатив, масштабу та характеру потреб, а також отриманих і виділених фінансових ресурсах.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Скласти план реалізації з термінами та бюджетами.
- Визначити альтернативи, які можна запровадити просто через внесення змін у політику.
- Спланувати впровадження альтернатив з урахуванням усіх основних елементів, зокрема ведення справ, за можливості спираючись на експериментальні проекти та наявну належну практику.
- Здійснювати пошук наявного національного та міжнародного спеціального досвіду й знань.
- Розробити спільні робочі схеми між відповідними урядовими департаментами, щоб уникнути дублювання і забезпечити взаємодію.
- Сприяти співпраці з громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами, які мають глибокі знання й досвід у цій сфері.

3.3.7 НАБІР І ПІДГОТОВКА ПЕРСОНАЛУ

Зміни до політики та практики, особливо в нових сферах роботи, можливо, вимагатимуть структурованої програми підготовки осіб, що ухвалюють рішення, а також інших відповідних посадових осіб, зокрема суддів, працівників поліції, прикордонної та міграційної служб тощо. У разі необхідності можна добрати персонал із відповідною кваліфікацією на будь-які нові посади, створені згідно з планом реалізації.

3.3.8 МОНІТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ОБМІН НАПРАЦЮВАННЯМИ

Структуровану методику якісного та кількісного моніторингу й оцінювання можна впровадити в межах наявних програм або розробити нову у випадку запровадження нових практик. Це дає можливість набути знання, які можуть допомогти в розбудові ефективних і гуманних систем. Ключовими показниками ефективності є дотримання принципу поваги до прав людини, дотримання процедур та економічна ефективність. Кількісні показники, як-от зниження частки осіб, що переховуються від міграційних органів, і збільшення частки вирішених справ, зокрема добровільного повернення, можуть свідчити про негайний і реальний прогрес. Важливим показником ефективності також буде загальне скорочення використання заходів у вигляді тримання під вартою. Якісні показники можуть вимірювати якість ведення справ із погляду частоти та постійності контактів, сформованих довірчих відносин і покращення здатності людей брати участь в міграційних процесах і дотримуватися їх, а також довгострокові зміни, як-от довіра до міграційних систем. В ідеалі оцінювання має враховувати, що деякі зміни, зокрема підвищення довіри до процедур, зазвичай відбуваються в середньостроковій і довгостроковій перспективі.

III. ЯК ЗРОБИТИ АЛЬТЕРНАТИВИ ЕФЕКТИВНИМИ?

У всьому світі зростає інтерес до ефективності альтернатив триманню під вартою. Ретельний моніторинг і оцінювання можуть дозволити ширше зрозуміти успіхи та зробити корисні висновки, а також поширити їх на національному, регіональному та міжнародному рівнях. Це може сприяти поглибленню розуміння та впевненості в нових належних практиках, зокрема, через обмін знаннями й досвідом з іншими державами, що здійснюють подібні ініціативи. Міжнародний інтерес також може сприяти зростанню довіри до нової практики в країні.

МОЖЛИВІ КРОКИ

- Розробити критерії та/або механізми моніторингу й оцінювання ефективності альтернатив триманню мігрантів під вартою.
- Забезпечити залучення національних правозахисних установ, організацій громадянського суспільства та міжнародних організацій до розробки цих критеріїв і будь-яких передбачених подальших дій.
- Зібрати дані та поділитися знаннями з усіма відповідними зацікавленими сторонами з метою вдосконалення наявних підходів.

IV. ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО

У цьому Посібнику зроблено спробу наочно та в доступній формі викласти деякі ключові принципи, висновки, процеси та питання, які лежать в основі успішного впровадження альтернатив триманню під вартою в контексті міграції. Доречно закінчити цей Посібник, знову згадавши про *Аналіз правових і практичних аспектів альтернатив триманню під вартою в контексті міграції* для подальшого покращення розуміння теми та ознайомлення з вичерпним списком посилань на важливі експертні роботи в цій сфері від широкого кола суб'єктів.

Широке використання заходів тримання під вартою біженців, шукачів притулку та мігрантів викликає серйозні сумніви стосовно дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини. Тримання під вартою осіб, що перебувають у вразливому становищі, залишається проблемою, яка викликає особливо серйозну занепокоєність не лише у Європі, а й на інших континентах. У цьому контексті важливо визнати, що для більшості зацікавлених сторін ефективно застосування альтернатив триманню мігрантів під вартою все ще має бути предметом постійного вивчення.

Важливим кроком уперед є розуміння не тільки юридичних зобов'язань у цій сфері, а й різноманітних типів альтернатив, а також основних елементів їхнього ефективного застосування. Визначення цих елементів може бути важливішим, ніж навіть тип або модель використаних альтернатив або виділені фінансові ресурси. Схожим чином значним кроком на шляху до прогресу є визначення й усвідомлення конкретного національного контексту з урахуванням усіх наявних альтернатив, зокрема характеристик, масштабів і конкретних проблем міграційних потоків, а також наявних послуг. Упровадження невеликих експериментальних проєктів, а також ґрунтовне навчання осіб, що ухвалюють рішення, та інших відповідних зацікавлених сторін можуть бути перспективними напрямками для подальших дій, зокрема там, де альтернативи не використовуються широко або виявилися неефективними. У довгостроковій перспективі для сталого успіху важливо розширити діапазон альтернатив за рахунок широкого набору різноманітних варіантів.

Загалом може виникнути можливість приділити більше уваги не *примусовому виконанню*, а *залученню* як ключовому аспекту ефективних альтернатив триманню під вартою. Практика, заснована на залученні особи, зрештою може привести до покращення впровадження політики управління міграцією та значно сприяти дотриманню принципу поваги до прав людини. Сучасні міграційні потоки складаються з різноманітних осіб із різними можливостями, потребами й ризиками, саме тому поєднання підходів, а не слідування вузькому тлумаченню альтернатив може розширити спектр можливостей і користі для всіх зацікавлених сторін.

Якщо цей Посібник сприятиме підвищенню інтересу до викладених у ньому висновків і призведе до того, що в процесі впровадження різні зацікавлені сторони враховуватимуть інші наявні матеріали, – це означатиме, що крок уперед зроблено.

Цей посібник у стислій, наочній формі надає практичні рекомендації щодо застосування альтернатив триманню під вартою нелегальних мігрантів. Посібник, що зосереджується на практичних аспектах застосування альтернатив, служить доповненням до Аналізу правових і практичних аспектів альтернатив триманню під вартою в контексті міграції, що опублікований Керівним комітетом Ради Європи з прав людини у 2017 році.

У цій сфері немає універсальних рішень, і тому метою Посібника є висвітлення ключових принципів, елементів і важливих питань практичного застосування альтернатив триманню під вартою за різних обставин. Зокрема, у Посібнику представлено відповіді на ключові питання: чому, які, як? Чому ми повинні застосовувати альтернативи? Які види альтернатив можна брати до уваги? Як ми можемо забезпечити їхню ефективну дію?

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договором, спрямованим на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

