

ДОКЛАД № 2

о мониторинге соблюдения прав беженцев из Украины в связи с чрезвычайным положением, за период май - июль 2022 г.

- Утверждаю _____
- Чеслав ПАНЬКО
- Народный Адвокат (Омбудсмен)

22 августа 2022 г.

Данный доклад разработан Офисом Народного Адвоката при участии членов Консультативного Совета по предотвращению нарушений прав беженцев из Украины, созданного при Офисе Народного Адвоката.

Организации и инициативные группы, участвующие в процессе мониторинга и сбора информации по соблюдению прав беженцев и беженок из Украины:

- Офис Народного Адвоката (ОНА);
- Совет по предотвращению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства;
- Правовой центр адвокатов (ПЦА);
- Молдова за Мир;
- Promo-LEX;
- Центр по правам женщин (ЦПЖ);
- Институт уголовных реформ (ИУР);
- Центр «*Memoria*»;
- Центр политики, инициатив и исследований "Platzforma";
- Коалиция за инклюзивность и недискриминацию;
- Центр политик и реформ.

Контактное лицо:

Каролина Казачук,

Заместитель начальника Управления регистрации и рассмотрения заявлений
Офиса Народного Адвоката,

Эл. почта: carolina.cazaciuc@ombudsman.md

**Данный отчет был опубликован при поддержке Агентства ООН
по Делах Беженцев**

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ	3
СОКРАЩЕНИЯ	4
КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ	5
I. УПРАВЛЕНИЕ КРИЗИСОМ БЕЖЕНЦЕВ ИЗ УКРАИНЫ	7
II. ПРАВО НА ПРЕБЫВАНИЕ И СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ ИЗ УКРАИНЫ	8
III. МЕНЕДЖМЕНТ ВРЕМЕННОГО РАЗМЕЩЕНИЯ	11
IV. МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ	18
V. ДЕТИ	20
ВЫВОДЫ	23
РЕКОМЕНДАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И КОМИССИИ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ	24

СОКРАЩЕНИЯ

МВД - Министерство внутренних дел
КЧС - Комиссия по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова
НАСП - Национальное агентство социальной помощи
БМУ - Бюро по миграции и убежищу
ООН - Организация объединенных наций
ЕС - Европейский Союз
ЕЦКУ - Единый центр кризисного управления
НААТ - Национальное агентство автомобильного транспорта
НАОЗ - Национальное агентство общественного здоровья
ТССП - Территориальная структура социальной помощи
МТСЗ - Министерство труда и социальной защиты
МЗ - Министерство здравоохранения
МОИ - Министерство образования и исследований
НЦЗПД - Национальный центр по защите персональных данных
ЦВРБ - Центр временного размещения беженцев
ПМСУ - Публичное медико-санитарное учреждение
ОЦПУ - Органы центрального публичного управления
ОМПУ - Органы местного публичного управления
ППГГ - Пункты пропуска через государственную границу
КМВМ - Конгресс местных властей Молдовы
ПРООН - Программа развития Организации объединенных наций
ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Согласно обновлённым официальным данным, в период с 24 февраля по 14 августа 2022 гг.¹ всего, на территорию Республики Молдова, въехало 571.011 иностранных граждан, из которых 80.904 человека остались на территории Республики Молдова, среди которых 42.637 несовершеннолетних.

С первых дней кризиса беженцев, вызванного вторжением Российской Федерации в Украину, Офис Народного адвоката предложил осуществлять мониторинг прав и порядка соблюдения международных обязательств органами власти Республики Молдова при соблюдении прав лиц, переехавших из Украины. С этой целью был создан Консультативный Совет по предотвращению нарушений прав беженцев из Украины и были разработаны инструменты мониторинга прав беженцев.

18 мая 2022 года Офис Народного Адвоката и Консультативный Совет опубликовали Доклад № 1 о мониторинге соблюдения прав беженцев из Украины, связанным с чрезвычайным положением, за период с 25 февраля по 30 апреля 2022 г.² Он включил основные заключения относительно положения соблюдения прав лиц, переехавших из Украины по причине войны, и ряд рекомендаций, направленных национальным органам власти в сфере управления кризисной ситуацией и потоком беженцев. Рекомендации основывались, в частности, на улучшении механизмов управления и улучшения уровня соблюдения прав беженцев из Украины.

Мониторинг соблюдения прав беженцев из Украины остается приоритетом в плане деятельности Народного Адвоката и Консультативного Совета на последующий период.

- **Целью** настоящего Доклада является мониторинг действий *follow-up* национальных органов власти, участвующих в управлении потоком иностранцев и исполнении ранее предложенных рекомендаций Народного Адвоката, а также, мониторинг соблюдения прав беженцев из Украины и обеспечения законных гарантий, установленных международными и национальными стандартами.
- **Задачей** является установление недостатков и/или препятствий, вызывающих определенные риски в процессе обеспечения национальными органами публичной власти прав и свобод беженцев/беженки, а также составление обоснованных рекомендаций, необходимых для надлежащего управления ситуацией, связанных с беженцами.
- **Методология мониторинга** сфокусировалась на анализе законодательства, национальных стандартов в области управления притоком иностранцев/беженцев, Распоряжений Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова (КЧС), регламентов центров временного размещения беженцев, анализе услуг, предоставляемых центрами временного размещения, и на сборе данных. Также, методология мониторинга включает **документирование по собственной инициативе** - анализ и обобщение информации, представленной органами публичной власти, анализ соответствующего законодательства и внутренних регламентов; **26 мониторинговых визитов** в центры временного размещения беженцев; **7 мониторинговых визитов** в территориальные структуры социальной помощи; **5 мониторинговых визитов** в пункты пропуска через государственную границу; **7 визитов** в другие заведения, иные нежели центры, утвержденные НАСП, где были размещены беженцы; **беседы с беженцами и государственными субъектами**, а также **аналитическую работу**.

1 <https://mai.gov.md/ro/news/sinteza-ministerului-afacerilor-interne-pentru-15-august-2022-ora-1000>;

2 http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/05/Raport-nr.1-persoane-str%C4%83ine-refugiate-18_05_22.pdf;

- **Период мониторинга:** Май - Июль 2022 г. Доклад разработан Офисом Народного Адвоката и прошел консультации с членами Консультативного Совета.

I. УПРАВЛЕНИЕ КРИЗИСОМ БЕЖЕНЦЕВ ИЗ УКРАИНЫ

1.1 В первом докладе о мониторинге процесса управления беженцами из Украины ОНА установил, что **Национальный механизм единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев**, утвержденный Постановлением Правительства № 1146/2017³, не был применён органами власти Республики Молдова.

Вместо этого КЧС создала Единый центр кризисного управления, ЕЦКУ, задача которого состояла в принятии мер, необходимых для быстрого и своевременного управления притоком беженцев из Украины (принятие, размещение и обеспечение их транзита, сбор и управление полученной гуманитарной помощью, обобщение и распространение данных и информации для широкой общественности⁴).

Для облегчения процесса интеграции национальных действий по управлению соответствующей гуманитарной ситуацией ЕЦКУ должен был разработать План управления притоком беженцев из Украины (Национальный план) и представить его на утверждение КЧС. Дополнительно, субъекты ОЦПУ, являющиеся частью ЕЦКУ, должны были разработать планы действий по отдельным областям согласно сценариям, установленным ЕЦКУ и на основании Национального плана. Что касается общественного порядка, ЕЦКУ должно сотрудничать с Национальным центром интегрированной координации действий в области общественного порядка, действующим на основании Постановления Правительства № 1206/2016.

В ходе первоначального мониторинга было установлено, что ЕЦКУ не располагал на тот момент Национальным планом действий⁵. Также, отсутствовали планы действий по отдельным областям, для которых были представлены обязательные рекомендации⁶.

В ответ на представленные рекомендации МВД сообщило, что **Механизм**, предусмотренный Постановлением Правительства № 1146/2017, **был внедрен только частично**, так как существующая ситуация не соответствовала его концепции. Также, МВД отмечает, что разработало бы Ситуационные планы и Планы действий на национальном уровне по управлению существующей ситуацией, но со специфическим содержанием, которые были причислены к Государственной тайне.

Также, согласно данным представленным МВД, было обеспечено оказание психологической помощи, помощи в транспортировке, защите, убежище, размещении, в обеспечении питанием и др. в центрах временного размещения, управляемых МВД.

3 Стр.10 Доклада № 1 ОНА;

4 Распоряжение КЧС № 13 от 31.03.2022 года, приложение № 3;

5 Стр.11 Доклада № 1 ОНА;

6 Рекомендация № 2; 3; 4 Доклада № 1 ОНА; стр.26;

II. ПРАВО НА ПРЕБЫВАНИЕ И СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ ИЗ УКРАИНЫ

2.1 На начальном этапе кризиса беженцам из Украины облегчили право на въезд и нахождение на территории Республики Молдова. Далее, по истечении законного срока нахождения на территории страны, КЧС распорядилась всем украинским беженцам зарегистрироваться в БМУ и запросить предоставление права на временное пребывание.

Согласно предыдущим заключениям было установлено, что условие регистрации иностранцев из Украины, предусмотренное Распоряжением КЧС № 14 от 14 апреля 2022 года, является необоснованным, в связи с чем Народный Адвокат представил рекомендацию об его аннулировании.⁷ Таким образом, предложенная рекомендация была выполнена. В отступление, Комиссия по чрезвычайным ситуациям, разрешила пребывание на территории Республики Молдова на период чрезвычайного положения и в течение 90 дней после его прекращения для украинских граждан, апатридов, признанных компетентными органами из Украины и члены их семей, которые въехали в Республику Молдова в период чрезвычайного положения, а также тех, которые находились на законном основании в Республике Молдова в день установления чрезвычайного положения, без соблюдения срока в 90 календарных дней в течение любого периода в 180 календарных дней⁸.

Также, указанным лицам было предоставлено право запросить в Бюро по миграции и убежищу право на временное пребывание с целью работы, без обязательства соблюдать условие по оплате среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемой на отчетный период, а также право на временное пребывание с целью обучения, без представления акта, подтверждающего наличие средств на содержание.⁹

2.2 Принимая во внимание, что любой человек вправе искать убежище от гонений и быть под защитой данного статуса,¹⁰ в ходе первоначального мониторинга кризисной ситуации, принимая во внимание ситуацию, вызванную военным конфликтом, было установлено, что хотя у беженцев из Украины была возможность подать индивидуальное заявление на предоставление убежища, они были исключены из возможности воспользоваться временной защитой. Будучи предназначенной для незамедлительного реагирования на приток беженцев и устранения любых барьеров по осуществлению основных прав, временная защита была проигнорирована подведомственными органами власти.

Несмотря на *высокий приток лиц из Украины к границам Республики Молдова по сегменту Молдова-Украина, который протестировал способность реагирования сотрудников государственной границы, представляя собой беспрецедентное давление*,¹¹ а также, на рекомендацию Народного Адвоката о предоставлении временной защиты беженцам из Украины на 1 год,¹² и **по настоящее время они не были обеспечены временной защитой.**

7 Стр. 13 Доклада № 1 о мониторинге соблюдения прав иностранцев из Украины в контексте чрезвычайного положения за период 25 февраля - 30 апреля 2022 года (в дальнейшем Доклад № 1); http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/05/Raport-nr.1-persoane-str%C4%83ine-refugiate-18_05_22.pdf

8 Пкт. 12 Распоряжения КЧС № 21 от 18.05.2022 года с последующими изменениями;

9 Пкт. 13 Распоряжения КЧС № 30 от 13 июля 2022 года;

10 Ст. 13 Всеобщей декларации прав человека;

11 Распоряжение КЧС № 15 от 20.04.2022 г.; Распоряжение КЧС № 31 от 27 июля 2022 г., раздел управление кризисом беженцев;

12 Пкт. 7 подпкт. 1 Доклада № 1 о мониторинге соблюдения прав иностранцев из Украины в контексте чрезвычайного положения за период 25 февраля - 30 апреля 2022 года (в дальнейшем Доклад № 1); стр. 26;

Согласно ответу МВД по вопросу возможности предоставления временной защиты были организованы заседания и рабочие группы. В результате, были проведены оценочные финансовые расчеты на предоставление временной защиты 100 000 иностранцев, которые составили 2 433 000 000 леев, в связи с чем Комиссия по чрезвычайным ситуациям внесла корректировки и исключения, которые обеспечат соблюдение прав человека согласно Европейской конвенции по правам человека от 1950 года.

В связи с аргументами представленными МВД не ясен порядок, в котором были выполнены данные расчеты и маржа их покрытия. Более того, существенную роль в получении гарантий, установленных Женевской конвенцией 1951 года о статусе беженцев, играет определение законного статуса. В этом смысле *юридическое условие беженца представляет собой первоочередной интерес Конвенции*,¹³ которое должно сопоставляться с гарантиями Европейской конвенции по правам человека 1950 года.

В результате, не предоставление временной защиты беженцам из Украины привело к возникновению проблемных ситуаций в пунктах пропуска через государственную границу, а также в процессе рассмотрения заявлений на предоставление убежища.

- При регистрации заявления на предоставление убежища в ППГГ у лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, изымали удостоверяющие личность документы, для чего составляли протокол. Протокол составлялся на румынском языке, который обязано подписать лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища. Лицу, ходатайствующему о предоставлении убежища, не выдавался временный удостоверяющий личность документ, из-за чего лицо *де-юре и де-факто* находилось в пограничной зоне без удостоверяющих личность документов. Таким образом, были созданы предпосылки для задержания в любой момент лиц Пограничной полицией с возможным привлечением к ответственности лица за нарушение режима пересечения государственной границы (ст. 332 Кодекса о правонарушениях Республики Молдова - *нахождение в пограничной зоне без удостоверяющих личность документов*), о чем было уведомлено БМУ.
- При пересечении государственной границы беженцы из Украины, в особенности мужского пола в возрасте от 18 до 60 лет, запрашивали убежище на территории Республики Молдова. В результате заполнения заявления на предоставление убежища лицу, ходатайствующему о предоставлении убежища, составлялся протокол о подаче заявления на предоставление убежища на государственной границе. Составлялся акт приема-передачи удостоверяющего личность документа, с выдачей временного удостоверяющего личность документа лица, ходатайствующего о предоставлении убежища (с правом на работу). Далее, лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, подавали заявление об отзыве заявления на предоставление убежища. Период времени между подачей и отзывом заявления на предоставление убежища варьирует, в среднем, между 2 и 5 днями. Причиной отзыва заявления на предоставление убежища являлся: выезд на работу за пределы страны.

13 https://irido.ro/irido/pdf/819_ro.pdf

- Лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, которые четко запрашивали отказ от убежища на территории Республики Молдова до вынесения решения по нему, задерживали возврат удостоверяющих личность документов. Таким образом, беженцы вынуждены были косвенным образом задерживаться в стране, даже если они хотели покинуть территорию Республики Молдова сразу после того, как они запросили отказ от убежища. Также, несмотря на заявление об отказе от убежища, беженцы были обязаны выполнить обязательства БМУ, предусмотренные частью (1) статьи 31 Закона № 270/2008, в том числе пройти медицинское обследование с взятием пробы крови, фотографирование и др. Эти действия противоречат положениям Директивы 2013/31/UE (art.18), посредством которой государство должно обеспечить лицу, ходатайствующему о предоставлении убежища, *завершение рассмотрения заявления.*

Таким образом, риски, предвиденные национальными органами государства относительно *роста фиктивных заявителей на предоставление убежища при пересечении государственной границы,*¹⁴ в связи с которыми было продлено чрезвычайное положение, осознанно осуществляются органами власти, ответственными за менеджмент границы и осуществление политик относительно убежища.

14 Распоряжение КЧС № 31 от 27 июля 2022 года;

III. МЕНЕДЖМЕНТ ВРЕМЕННОГО РАЗМЕЩЕНИЯ

3.1 Согласно официальным данным, представленным НАСП, по состоянию на 15 июля 2022 года, активными были **68 временных центров размещения беженцев из Украины**.¹⁵

Предыдущие мониторинговые заключения выявили отсутствие некоторых регламентирующих документов на национальном уровне относительно размещения иностранцев, находящихся под временной защитой на территории Республики Молдова, которые устанавливали бы минимальные стандарты и процедуры размещения, с этой целью была выдвинута соответствующая рекомендация.¹⁶ В ходе повторного мониторинга были установлены новые ситуации, которые приводят к возникновению барьеров в осуществлении свобод беженцев.

- Некоторые беженцы, которые пересекли государственную границу с украинским удостоверением личности, столкнулись с ситуацией, когда для получения различных социальных услуг на территории Республики Молдова - размещение, продуктовые и гигиенические пакеты со складов - необходимы справки о подтверждении пересечения границы. В международных паспортах это подтверждается печатью, поставленной в ППГГ. В случае пересечения с удостоверением личности, подтверждение состоит в электронной регистрации в базе данных пограничной полиции. Пограничная полиция не выдает в ППГГ справки о подтверждении на бумаге - их можно получить только в центральном офисе Кишинёва, стоимость составляет 54 лея и они выдаются только на второй день.
- Беженцы попали в парадоксальную ситуацию: для получения размещения необходимо подтверждение пересечения государственной границы, а для его получения необходимо ехать в Кишинёв, однако, транспорт и размещение доступны им, только если имеется данное подтверждение.
- В то же время отсутствует приказ или законное положение, устанавливающее обязательство по представлению подтверждения. Таким образом, практика является незаконной.
- Этот аспект обсуждался на одном из рабочих заседаний инициативы Молдова за Мир с ЕЦКУ. Было указано на наличие практики, но ЕЦКУ не смог аргументировать ее законность. Дополнительная проблема состоит в том, что беженцы, прибывающие на границу, не знают о необходимости запроса данной подтверждающей справки. Более того, Пограничная полиция не считает необходимым, чтобы её сотрудники выдавали данные подтверждающие справки, и передала данную ответственность волонтерам, другим учреждениям.

¹⁵ <https://www.anas.md/wp-content/uploads/2022/07/Capacitatea-de-munca-1.pdf>;

¹⁶ Стр.11 Доклада № 1 ОНА, пкт. 16;

Обязательность подтверждающих справок представляет собой дополнительный барьер для доступа беженцев к услугам первой необходимости, а также размещения в центрах размещения или доступа к продуктам питания и продуктам гигиены в распределительных пунктах.

В настоящий момент МТСЗ вместе с партнерами по развитию разрабатывают проект Постановления Правительства об организации и функционировании центров временного размещения беженцев.¹⁷

Также, в отчетный период было установлено, что политика органов власти, относительно размещения беженцев, состояла в размещении лиц в центрах за пределами Кишинёва, называемых «центр недели», независимо от их желания, по причине того, что столица будет перенаселена. Это не только ограничивает право человека на выбор местонахождения, но и может ограничить доступ к другим существенным услугам для удовлетворения определенных нужд - документирование, медицинская и психологическая помощь, транспорт за границу и др.

3.2 Также, в контексте Распоряжения КЧС № 12 от 25 марта 2022 года¹⁸, начиная с 30 марта текущего года, во избежание риска, связанного с торговлей людьми, **было запрещено организованное размещение беженцев в центрах, неутвержденных НАСП, без его уведомления.** Неутвержденные центры, которые работают без уведомления НАСП, будут закрыты по распоряжению в одностороннем порядке. Таким образом, было установлено, что данное положение не предоставляет четкий механизм относительно порядка реализации данного процесса, а также ответственного за выявление данных центров, предполагая, что это относится к прямой обязанности НАСП.

- В ходе процесса мониторинга были установлены центры размещения беженцев из Украины в некоторых населенных пунктах, которые не были утверждены НАСП и которые продолжают работать. Несмотря на то, что ТССП известно о существовании этих центров, отмечается, что они не вмешиваются по той причине, что это частная собственность, а Положение МТСЗ не применяется к подобным центрам.
- Таким образом, в ходе мониторинга был установлен центр религиозного культа, руководитель которого, по утверждению представителей ТССП, запретил доступ ее представителям на территорию центра, создав препятствия к предоставлению некоторых услуг, необходимых беженцам, в том числе услуг по информированию, а также доступу к правоохранительным органам, сославшись на то, что это частная территория. Следует отметить, что примар населенного пункта поддерживает своим бездействием решение данного руководителя.

¹⁷ Ответ № 14/2166 от 30.06.2022 г.;

¹⁸ Стр. 16 Доклада № 1 ОНА;

- Также сообщалось ещё об одном случае злоупотребления со стороны руководителя центра, неутвержденного НАСП. Отказ несовершеннолетнего, размещенного в центре, покинуть зону неработающего бассейна, вызвал насильственные действия со стороны руководителя центра в отношении несовершеннолетнего. Данная ситуация привела к конфликту между руководителем центра и матерью несовершеннолетнего, который потребовал от них покинуть центр в ночное время. Следует отметить, что представителям ТССП сообщили, что они не несут ответственность за деятельность центра, так как это частная собственность и, что они вмешиваются только в случае конфликтов с уведомлением полиции.

Согласно ответу НАСП,¹⁹ в период с 30 марта по 28 июля 2022 года на адрес info@anas.md поступило 2 уведомления, однако у Агентства нет данных о количестве уведомлений, поступивших по телефону зеленой линии 080080011, так как она принадлежит ЕЦКУ. В связи с этим НАСП отметил, что полномочия относительно контроля и выявления неутвержденных центров не были ему делегированы.

3.3 Также выявлен факт того, что положения Распоряжения КЧС № 12 от 25.03.2022 года о *закрытии по единоличному распоряжению* временных центров являются формальными и не оказывает положительного влияния на снижение рисков, связанных с торговлей людьми и злоупотреблением. Первоначальный мониторинг²⁰ внедрения Положения об организации и функционировании центра временного размещения, утвержденного приказом МТСЗ № 21/2020, выявил, что стандарты не предусматривают обязательные требования для разумной адаптации лиц с особыми нуждами и матерей с детьми от 0 до 3 лет.

Также, согласно первоначальным заключениям относительно **волонтерских услуг** было установлено, что несмотря на положительные намерения волонтеров выявлены злоупотребления с их стороны, связанных с нормами этического поведения (выраженное фотографированием бенефициаров без их согласия, состоянием алкогольного опьянения, созданием конфликтов и др.). С другой стороны, сообщалось о случаях предположительного злоупотребления в отношении волонтеров, в связи с чем была представлена рекомендация с целью законного обоснования деятельности волонтеров, посредством заключения акта об оказанных волонтерами услугах. Несмотря на то, что в настоящий момент количество волонтеров, обеспечивающих управление кризисом беженцев, снизилось, рекомендация остается действительной, принимая во внимание возможные риски.

Принятие практики внедрения Кодекса поведения для волонтеров и других лиц, участвующих в оказании гуманитарной помощи, использованного, например, инициативой Молдова за Мир, было бы первым позитивным опытом в этом смысле.

3.4 Также, в ходе предыдущего мониторинга относительно **соблюдения обеспечения конфиденциальности персональных данных** бенефициаров из центров временного размещения для беженцев было установлено отсутствие отдельных помещений для хранения персональных данных, что было впоследствии также подтверждено Национальным центром по защите персональных данных. В данном контексте НЦЗПД подчеркнул, что в содержании Положения, утвержденного приказом МТСЗ № 21/2022, не были установлены гарантии относительно соблюдения конфиденциальности и безопасности персональных данных ответственными лицами в ходе деятельности по обработке данных бенефициаров.

¹⁹ Ответ НАСП № 01/1530;

²⁰ Стр. 16 Доклада № 1 ОНА;

Более того, нормативный акт не устанавливает условия и сроки хранения этих данных после истечения срока размещения. В ходе повторного мониторинга ситуация остаётся прежней.

Также отмечается, что персональные данные медицинского характера, несмотря на то, что они составляют особую категорию данных и требуют повышенной защиты, их конфиденциальность и безопасность не обеспечивается в некоторых центрах.

3.5 В части **обеспечения персоналом ЦВРБ** также была установлена нехватка специализированного персонала, необходимого для подготовки в управлении и общения с уязвимыми и мультикультурными группами.

В ответ на рекомендации по заключениям в адрес Министерства труда и социальной защиты сообщило, что ряд положительных действий, выполненных в результате эффективного сотрудничества с Управлениями ООН, в данном случае Верховного комиссара ООН по делам беженцев, основаны на мультисекторальном подходе реализуемых действий. С этой целью были проведены мероприятия по повышению компетенций 212 работников учреждений первой линии, в области предотвращения и борьбы с насилием на гендерном основании и торговлей людьми, а также 60 членов персонала и волонтеров из различных гуманитарных секторов.

Также, МТСЗ отметило, что была пересмотрена методология оценки возможностей и нужд ОМПУ в управлении кризисом беженцев, которая должна быть выполнена КМВМ и ПРООН, покрыв до 898 ОМПУ, а также будет развит путевой документ относительно укрепления предотвращения торговли людьми с целью внедрения рекомендаций Особого представителя ОБСЕ *по борьбе с торговлей людьми*.

В связи с мерами, представленными МТСЗ, необходимо отметить усилие, которое прилагается и по настоящее время, однако, оно является недостаточным в соотношении с количеством персонала и количеством ЦВРБ, существующих в настоящий момент. В связи с чем необходимо дальнейшее развитие компетенций сотрудников центров, в том числе по сегментам предупреждения ненависти и дискриминации.

3.6 В основании стандартов, применимых к **подходу к беженцам**, должен лежать **принцип равенства, недискриминации и уважения человеческого достоинства**. Согласно предыдущим заключениям,²¹ усилия, приложенные в этой части, являются минимальными, так как был замечен дискриминационный подход в отношении определенных этнических групп, подпитываемый ненавистью определенных публичных лиц, а также сегрегационный подход к размещению беженцев из Украины с отрицательным влиянием на эти группы. В связи с этим были направлены рекомендации с целью предотвращения и борьбы с дискриминацией в процессе справедливого размещения и обеспечения услуг. А также рекомендации о реализации действий по борьбе со стереотипами, с дискриминационным и выражающим ненависть языком.²²

21 Стр.18 Доклада № 1 ОНА;

22 Стр.28 Доклада № 1 ОНА;

- Продолжается размещение лиц этнического происхождения ромов центрах с неблагоприятными условиями, в сравнении с другими беженцами из Украины. Большинство центров, подверженных мониторингу, в которых находятся лица этнического происхождения рома, переполнены.
- Также отмечается неприязненное отношение некоторых менеджеров центров и представителей ОМПУ в отношении этой этнической группы. Существуют ситуации, когда некоторых лиц, обеспечивающих размещение в частной среде бенефициаров, в особенности этнического населения ромов, запугивают и угрожают представители ОМПУ. В то же время от них напрямую требуют не размещать в населенном пункте лица этнического населения ромов.
- Выражения типа: «мы не размещаем ромов, так как они плохо себя ведут»; «они очень грязные и воруют»; «если цыгане, то как приедете, так и уедите» и др. очень часто встречаются во время разговора с сотрудниками центров.

В ответ на представленную рекомендацию МТСЗ сообщило, что согласно представленной НАСП информации уведомления относительно возможного дискриминационного и/или неравного отношения к беженцам не поступали.²³

Более того, в ходе мониторинговых визитов было установлено, что разделение по критерию этнической принадлежности происходит в одном и том же центре размещения, таким образом, лица этнического происхождения рома были размещены в отдельном здании с более худшими условиями и ограниченным доступом к услугам по сравнению с другими категориями беженцев, размещенных в том же центре.

В результате всего вышесказанного можно установить, что ситуация в области обеспечения равенства осталась неизменной, более того, существуют предпосылки её ухудшения, принимая во внимание тот факт, что органы власти вмешиваются только тогда, когда они уведомлены о возможных случаях дискриминации, не принимая меры по предотвращению подобных ситуаций.

Также установлено, что **феномен сегрегации и неравного отношения** набирает размах, в том числе из-за порядка распределения лиц в центры размещения и по *зеленой линии*. Таким образом, были сообщены случаи, когда в момент обращения беженца по *зеленой линии* для размещения в центрах, ответственное лицо перераспределяет его в центры с бенефициарами преимущественно этнического происхождения рома, если семья многочисленная.

²³ Ответ МТСЗ № 14-2166 от 30.06.2022 г.;

- В процессе мониторинга отмечается, что распределение беженцев из Украины со специальными нуждами направлено на определенные центры, учредители которых изначально согласились размещать эту группу лиц вместе с другими. Постепенно этот феномен стал практикой, все беженцы со специальными нуждами изначально направлялись в эти центры, что привело к тому, что в этих центрах оставалось преобладающее количество лиц с ограниченными возможностями, непроизвольно создавая их разделение. Этот феномен подпитывается также тем, что наряду с существующей *зеленой линией* создавались механизмы прямого взаимодействия перевозчиков лиц, относящихся к определенным уязвимым группам, с руководителями ЦВКБ.
- Даже если руководители подобных центров прилагают усилия для адаптации лиц со специальными нуждами, они все равно не отвечают политике государства в области доступности, утвержденной согласно Закону № 60/2012 о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями.
- В рамках некоторых центров временного размещения беженцев установлены случаи отказа в размещении лиц с ментальными проблемами, так как якобы отсутствуют специализированные услуги, необходимые для этой группы лиц. Также было установлено отсутствие некоторых механизмов идентификации и направления лиц с проблемами связанными с ментальным здоровьем.

Одной из проблем, указанной руководителями центров временного размещения, в которых размещены лица этнического происхождения рома, является нехватка квалифицированных общинных посредников, которые бы обеспечили положительное общение беженцев, а с другой стороны отмечается, что некоторые общинные посредники сами создают конфликты между бенефициарами и представителями органов публичной власти.

Другая проблема, связанная с размещением беженцев, состоит в отсутствии механизма размещения одиноких мужчин. Таким образом, было установлено несколько случаев отказа в размещении данной категории без предоставления альтернатив. Даже несмотря на то, что на одном из заседаний ЕЦКУ с представителями инициативы Молдова за Мир было решено рассмотреть целесообразность назначения центра размещения для данной категории, не были выполнены никакие действия.

Остается также проблематичной ситуация в области безопасности лиц, размещенных в центрах. Таким образом, поступали сообщения о случаях агрессивного и/или насильственного поведения в центрах, которые были частично рассмотрены органами власти (лицо было допрошено, был составлен протокол, но затем он вернулся в центр без принятия каких-либо мер по защите/предотвращению). Рекомендуется разработать механизм вмешательства в подобных случаях, который обеспечил бы права лиц и безопасность окружающих.

3.7 Обеспечение питанием и предметами первой необходимости остаются основными компонентами социальных услуг, предоставленных беженцам из Украины в рамках временного размещения.

Процесс обеспечения питанием бенефициаров центров размещения был позаимствован из Всемирной продовольственной программы, которая была обеспечена в центрах, посредством системы общественного питания. В ходе мониторинга, как руководители центров, так и бенефициары не высказали недовольство в этом плане.

3.8 Обеспечение предметами первой необходимости и одеждой осуществляется за счет внешних пожертвований. Они распределялись как посредством ТССП, так и напрямую спонсорами.

Однако были отмечены обвинения со стороны бенефициаров относительно несправедливого распределения гуманитарных товаров в некоторых ЦВРБ в ходе прямого распределения спонсоров. В данных ситуациях создается распределение бенефициаров по благоприятным группам руководителями центров, что ведет к возникновению конфликтов между самими бенефициарами.

3.9 Также была установлена ситуация несоответствующего управления центра размещения из-за негативного подхода руководителя центра, который по необоснованным причинам отказывал в обеспечении беженцев гуманитарными товарами. Таким образом, были обнаружены недостатки в деятельности центра, связанные с обеспечением качественным питанием, обеспечением гигиеническими принадлежностями, а также недоброжелательным отношением к бенефициарам.²⁴

²⁴ <http://ombudsman.md/news/autoritatile-publice-au-luat-atitudine-fata-de-solicitarea-avocatului-poporului-privind-respectarea-drepturilor-refugiatilor-la-centrul-de-plasament-temporar-din-satul-popeasca/>

IV. МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ

4.1 С началом военного конфликта в Украине КЧС внесла отступление от национального законодательства, распорядившись оказывать медицинскую помощь во всех срочных хирургических случаях, расходы будут компенсированы из фондов государственного бюджета. В связи с этим были созданы мобильные медицинские команды на ППГГ с Украиной и в рамках ЦВРБ, количество беженцев в которых превышает 100 человек, а по необходимости вызывалась служба 112.

В результате предыдущего мониторинга²⁵ было установлено слабое оснащение машин скорой помощи для оказания медицинской помощи согласно установленному диагнозу, отсутствие фармацевтических препаратов, необходимых больным с хроническими заболеваниями, а также отсутствие непрерывного наблюдения и оказания медицинской помощи в рамках медицинских пунктов центров временного размещения.

На представленные рекомендации²⁶ Министерство Здравоохранения утверждает, что *все медицинские команды постоянно обеспечены лекарствами и медицинскими аппаратами. Партии лекарств, средства защиты и медицинское оборудование из гуманитарной помощи распределены всем учреждениям согласно потребностям и предназначены для обеспечения непрерывного лечения беженцев с хроническими заболеваниями*²⁷. Также, Министерство здравоохранения заверило, что все медицинские службы обеспечены за счет доступных средств фондов обязательного медицинского страхования при поддержке международных организаций.

4.6 Несмотря на заверения МЗ в процессе последующего мониторинга данная проблема остается актуальной. В большинстве случаев руководители ЦВРБ отмечают, что им предоставляются защитные маски, тесты анти-COVID-19, дезинфицирующие средства, парацетамол, эспумизан и бинт. Противовоспалительных средств, которые часто необходимы матерям с маленькими детьми, не хватает или они отсутствуют.

4.7 Также, бенефициары ссылались на то, что при предъявлении в аптеках в некоторых населенных пунктах ваучеров, предоставленных спонсорами для покупки лекарств, им говорили, что они могут купить только определенные товары, которые зачастую являются косметическими товарами, а не лекарствами. Несмотря на несогласие МЗ относительно слабого оснащения медицинских пунктов в центрах временного размещения, подобные жалобы продолжали поступать в ходе мониторинга.

4.8 Дополнительно, в ходе проведенного мониторинга некоторые руководители центров временного размещения ссылались на то, что в центрах есть лица или дети, у которых наблюдаются умственные или физические нарушения, которые, однако, отказываются признавать данные нарушения на основании законного документа. Таким образом, о такие лица проходят в ТССП как лица без ограниченных возможностей, что представляет собой молчаливое игнорирование органами власти специальных нужд в контексте обеспечения возможного специализированного медицинского лечения, а если у лица отсутствует документ, подтверждающий степень ограничения возможностей, он не может получить соответствующие социальные услуги. Следует отметить, что руководители не считают данные обстоятельства проблемой, отмечая, что *если они не просят и не хотят помощи, мы их не заставляем*.

25 Стр. 23 Доклада № 1 ОНА;

26 Стр. 27 Доклада № 1 ОНА;

27 Ответ МЗ №08/2173;

4.9 Очевидно отсутствие четких механизмов, которые должны быть разработаны и внедрены МЗ вместе с МТСЗ, по идентификации и направлению беженцев с ментальными проблемами, основанных на соблюдении этики и конфиденциальности. Также, важно, чтобы эти механизмы были доступны и видны как бенефициарам центров временного размещения, так и управляющим данных центров.

4.10 Согласно источникам СМИ,²⁸ и мониторинговым визитам отмечается рост случаев заражения COVID-19 бенефициаров, размещенных в центрах, а также относительно случаев, когда у последних появляются клинические проявления педикулёза, что представляет собой серьезные предпосылки, которые могут негативно повлиять на общественное здоровье, как для беженцев, так и для персонала центров временного размещения.

ЕЦКУ и МЗ были проинформированы о данной ситуации. Таким образом, начиная с 27.05.2022 года центры временного размещения, утвержденные НАСП, представляют еженедельно в НАСП данные об эпидемиологической ситуации беженцев и о зарегистрированных случаях инфекционных заболеваний. НАСП, в свою очередь, представляет эти данные в ЕЦКУ.

4.11 Также, МЗ сообщило, что как в центрах временного размещения, так и в принимающих семьях обеспечивается доступность тестов на COVID-19, а также доступ к вакцинированию против COVID-19.

²⁸ <https://realitatea.md/covid-19-nu-a-disparut-la-un-centru-de-refugiati-din-chisinau-a-fost-depistat-un-focar-de-infectie/>

V. ДЕТИ

5.1 Международные инструменты защиты прав детей, ратифицированные Республикой Молдова, утверждают, что *Государства обязуются соблюдать и гарантировать права детей в своих юрисдикциях, независимо от расы, пола, цвета, языка, этнической принадлежности, материального состояния, статуса, приобретенного ребенком или его родителями или законными представителями*²⁹.

Предыдущие заключения, по которым были представлены рекомендации, касались положения детей-беженцев из Украины³⁰ и относились к возможным случаям дискриминации, к статусу слушателя детей-беженцев в образовательной системе Республики Молдова, а также к ограничению свободного передвижения, в контексте механизма межотраслевого сотрудничества,³¹ детей-беженцев в транзите.

На рекомендации МОИ ответило, что с целью предоставления поддержки для доступа к образованию детей-беженцев за период марта-апреля 2022 года было проведено несколько образовательных сессий для облегчения интеграции детей-беженцев в образовательную систему Республики Молдова (обучение для руководителей общеобразовательных учреждений, в которые ходят дети из семей-беженцев, тренинги для педагогического персонала).

5.2 Согласно МОИ общеобразовательные учреждения посещает 1889 детей, из которых 1252 в 230 школах, а 637 в 258 учреждениях начального образования; 649 детей посещают первичный цикл, 550 учеников ходят в гимназии и 53 в лицеи. Из общего количества учеников, посещающих общеобразовательные учреждения, 120 обучаются на румынском языке, 1123 на русском языке.³² В случае дистанционного обучения, дети, которые решат в нем участвовать, могут запросить необходимое техническое оборудование в учебных заведениях населенных пунктов, в которых расположен центр временного размещения.

5.3 В процессе мониторинга некоторые руководители центров временного размещения сообщили, что большинство учеников выбирают обучение в онлайн-формате. С другой стороны, много детей сообщило, что не очень довольны онлайн-обучением, так как сессии короткие, преподаватели стрессуют и пытаются быстрее завершить урок. Также, некоторые дети сообщили, что хотели бы обучаться и на румынском языке, только они не уверены, что смогут освоить школьную программу, учитывая период времени, необходимый для изучения нового языка.

5.4 Проблема в обеспечении права на образование наблюдается и у детей из семей этнического происхождения рома, которые очень уязвимы, принимая во внимание, с одной стороны, нежелание родителей и создание препятствий последними для доступа к образованию, а, с другой стороны, отсутствие интереса органов публичной власти для мотивирования и поощрения позитивными мерами включения этих детей в образование. Также, в ходе мониторинга отмечается, что в процессе распределения технического оборудования для обеспечения доступа к онлайн-обучению, временные центры, в которых размещены ромы, игнорируются по дискриминационным поводам, что связано с предрассудками, например, *им не надо учиться, или они и так хорошо воруют*.

²⁹ Ст. 2 Конвенции ООН о правах ребенка;

³⁰ Стр. 25 Доклада № 1 ОНА;

³¹ Распоряжение КЧС № 14 от 14 апреля 2022 г.;

³² Ответ МОИ № 03/1-09/2294;

5.5 Таким образом, устанавливается отсутствие мер по мотивированию и поощрению детей-беженцев, в частности детей этнического происхождения рома, к образованию, а в этом смысле важная роль принадлежит общинным посредникам.

5.6 В целях планирования зачисления детей-беженцев в новый учебный год у ОМПУ были запрошены статистические данные относительно количества детей, подростков в возрасте от 1 до 20 лет, количества беженцев, находящихся во временных центрах, и педагогического персонала для центров размещения, по школьным дисциплинам.³³

5.7 Лингвистический барьер также является основанием для возникновения препятствий к образованию, в условиях, когда школ с преподаванием на украинском и русском языках в стране очень мало.

5.8 Относительно ограничения свободного передвижения несовершеннолетних МТСЗ аргументировало, что обязанность Государства состоит в защите детей на территории страны, а разрешение на въезд/выезд и обеспечение транзита должны осуществляться в строгом соответствии с положениями национального, а не украинского законодательства,³⁴ это также представляет собой меру по предотвращению торговли людьми. В этом смысле серьезной является обеспокоенность органов власти возможными рисками для несовершеннолетних беженцев, однако, следует отметить, что ребенку в возрасте от 16 до 18 лет, беженцу из Украины, с оформленными документами и установленным пунктом назначения, находящемуся транзитом на территории Республики Молдова, должна быть обеспечена безопасность при въезде/выезде, не ограничивая его свободное передвижение.

В связи с этим Государство должно обеспечить безопасность ребенка, а не создавать препятствия для осуществления права на свободное передвижение, а наоборот принять необходимые меры, как для облегчения транзита, так и для обеспечения защиты от возможных действий по злоупотреблению и эксплуатации. В целях быстрой оценки ребенка, находящегося в ситуации риска, МТСЗ утвердило Приказом № 36 от 05.02.2022 года методологию оценки ребенка без сопровождения, установленного на ППГГ, беженца с территории Украины. Она является одной из позитивных мер принятых Государством.

5.9 Обеспечение медицинской помощи детям-беженцам из Украины, согласно МЗ, было обеспечено по требованию 8305 детей. Таким образом, первая медицинская помощь была оказана 2725, срочная догоспитальная медицинская помощь - 2794, в больничном секторе - 2786, а госпитализация была выполнена для 1054 детей. Была оказана помощь 123 роженицам, в том числе 61 в ПМСУ Институт матери и ребенка³⁵. В связи с этим, Министерство здравоохранения отметило, что в системе здравоохранения было зарегистрировано 3 обращения детей-беженцев с ментальными проблемами, которые получили специализированную медицинскую помощь, были обеспечены лекарствами на бесплатной основе.

5.10 Согласно МЗ одной из проблем, с которыми сталкивается система здравоохранения относительно детей-беженцев, является отказ от вакцинации детей, что может создать риски для ограничения их права на образование, для которых органы власти должны найти решения.

5.11 Право детей на отдых гарантирован, а Государству следует приложить усилия для обеспечения этого права. Таким образом, в силу мер, принятых для участия детей,

33 Ответ МОИ № 03/1-09/2588;

34 Ответ МТСЗ № 14/2166;

35 Ответ МЗ № 12/2643

как резидентов, так и беженцев из Украины, в летних лагерях,³⁶ однако, в некоторых административных населенных пунктах страны дети были лишены этого права из-за создания и организации центров временного размещения беженцев на территории существующих летних лагерей.

5.12 Следует отметить, что в любых решениях относительно детей государственные органы должны находить то пропорциональное равновесие, которое соблюдало бы высший интерес ребенка. Также важно, чтобы интеграция детей-беженцев из Украины и обеспечение права на отдых и развлечения были обеспечены также детям из уязвимых групп, в том числе из сообщества ромов и других этнических групп.

5.13 В связи с вышеизложенным, предпринимаются позитивные меры по обеспечению прав детей-беженцев из Украины, однако, органы власти должны найти стратегический подход, с целью разработки механизмов по включению всех социальных групп в систему образования..

³⁶ <https://stiri.md/article/social/copiii-refugiati-din-ucraina-primiti-la-taberele-de-vara-din-r-moldova;>

ВЫВОДЫ

С точки зрения соблюдения прав человека, действия принятые национальными органами власти, продолжают оставаться спорадическими, а не стратегическими, необходимыми для установления на среднесрочный и долгосрочный период. Более того, настоящие заключения указывают на отсутствие про активного подхода вмешательств (*post factum*) со стороны национальных органов власти, в частности местных органов власти, что было отмечено еще на этапе первоначального управления кризисом беженцев из Украины. Несмотря на то, что органы власти предприняли множество действий, они лишены единого и последовательного управления, которое отразило бы тесное сотрудничество между органами власти различных уровней. Вместе с принятием международными организациями управления процессом оказания помощи в области обеспечения продуктами питания, гуманитарными товарами, различных социальных услуг, или вместе с созданием различными физическими/юридическими лицами центров временного размещения, управление осталось по большей части на их ответственности, Государство вмешивается по требованию, медленный темп планирования и внедрения представляет собой основную причину в этом смысле.

Первым шагом в получении положительного влияния управления ситуацией беженцев для национальных органов является понимание и осознание, что любое право иностранцев, которые находятся в явной опасности или притеснении, таких как военные конфликты, начинается вместе с установлением их статуса на территории принимающего государства, так как в этом смысле они НЕ защищены собственным Правительством, оставаясь под защитой международных норм, с правом на определённую форму защиты.

Хотя право на убежище покрывает большое количество основных свобод, оно остается независимым правом, предназначенным обеспечить надежность и национальную безопасность, а также непрерывность жизни при убежище. Даже если невозврат представляет собой основание международной защиты беженцев, осуществление права на убежище является более обширным, начиная от принятия на безопасную территорию и необходимости обходиться с лицами, запрашивающими убежище, и беженцами в соответствии с применимыми стандартами в области прав человека и предусмотренными законодательством стандартами для беженцев. Естественно, Государство принимает решение относительно порядка защиты, однако, важно, чтобы он отвечал фактической ситуации беженцев. В связи с этим, предыдущий вывод о том, что временная защита представляет собой незамедлительный и эффективный ответ в сложившейся ситуации, не только как ответ для беженцев, но и для системы предоставления убежища, в контексте устранения давления на него. Если данная защита является неприемлемой по определенным причинам, Государство должно рассмотреть целесообразность включения поправок в национальное законодательство, с целью обеспечения дополнительной защиты.

В связи с вышесказанным, необходимо сотрудничество национальных органов власти на центральном уровне как с международными организациями и НКО, с целью обеспечения нужд беженцев из Украины, а также их готовность выполнять представленные предложения и рекомендации. Тем не менее, их участие в управлении кризисом беженцев должно быть проактивным и более стратегическим.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И КОМИССИИ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ

1. Повторно рекомендуется необходимость предоставления временной защиты беженцам из Украины на территории Республики Молдова;
2. Скорейшая разработка Плана действий по управлению потоком беженцев из Украины на среднесрочный и долгосрочный период и планов действий по отдельным областям;
3. Скорейшее регулирование на национальном уровне минимальных стандартов и процедур размещения бенефициаров временной защиты на территории Республики Молдова, которые должны включать обязательства по разумной адаптации для размещения лиц с физическими и ментальными проблемами, несовершеннолетних без сопровождения, матерей с детьми в возрасте от 0 до 3 лет, а также запрет дискриминации и сегрегации при размещении;
4. Обеспечить конфиденциальность персональных данных, в том числе медицинских данных, на период временного размещения и по истечению срока размещения;
5. Скорейшая разработка единого порядка транспортировки беженцев, в частности в случае риска большого притока иностранцев, с установлением наземного маршрута, в случае транзита, а также порядка транспортировки к центрам размещения тех, кто хочет остаться на территории Республики Молдова;
6. Пересмотр пункта 12 Распоряжения КЧС № 12 от 25.03.2022 года, с целью прямого установления органа публичной власти, ответственного за выявление мест, неутвержденных НАСП, в которых размещены беженцы;
7. Повторно рекомендуется необходимость повышения ответственности и законодательного регулирования посредством акта о предоставлении волонтерских услуг в центрах временного размещения;
8. Постоянное повышение компетенций персонала органов, ответственных за обеспечение управления ЦВРБ, с целью предотвращения и обеспечения всем бенефициарам равного и недискриминационного обращения, в том числе предотвращения ненависти;
9. Обеспечение единого распределения беженцев в центры временного размещения, с обеспечением соблюдения принципов предотвращения дискриминации и сегрегации;
10. Разработка механизмов установления и направления беженцев с ментальными проблемами, основанных на соблюдении этики и конфиденциальности, с обеспечением специализированных услуг.

Oficiul Avocatului Poporului, str. Sfatul Țării, nr. 16, MD- 2012. mun. Chișinău, Republica Moldova
+373 22 234 800, +373 22 225 442. ombudsman@ombudsman.md, www.obudsman.md

Дизайн и верстка: Marina Vejenari