



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица: проблемы социальной сплоченности в Армении

Айкануш Чобанян

Пояснительная записка 13/133

Социально-политические рамки миграции

Октябрь ,2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Введение

В этой статье рассматриваются вопросы, связанные с ситуацией лиц, ищущих убежище, беженцев и вынужденных переселенцев в Республике Армения (РА). Анализируется государственная политика, проводимая в этом направлении, даются рекомендации по восполнению пробелов в этой области. Статья основана на соответствующих политических документах, исследованиях и публикациях средств массовой информации

Лица, ищущие убежища в РА

Правоотношения иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище в Республике Армения до 2008 года регулировались Законом РА «О беженцах», принятым в 1999 году, а с 2008 года - новым Законом РА «О беженцах и убежище».

По данным¹ Государственной миграционной службы (ГМС) РА, количество иностранных граждан, которые обратились с просьбой о предоставлении им убежища, в 1999 - 2009 гг. составило 1.672 человек. Большинство лиц, ищущих убежище прибыло в Армению из Ирака. Около одной тысячи граждан Ирака в 2003-2009 гг. получили в Армении временную защиту. В 2009 году количество заявлений о предоставлении убежища значительно сократилось: с 275 в 2006 году до 48 в 2009 году. Помимо граждан Ирака, сравнительно большое количество заявлений подано гражданами Ливана (в 2006 году 279 граждан Ливана обратились с просьбой о предоставлении убежища в Армении) и Грузии (в 2008 году, 125 грузин попросило убежище в РА). В период 2010-2012 годов, еще 720 человек обратились с просьбой о предоставлении убежища, из которых 255 были признаны беженцами и им предоставлено убежище, просьбы 63 человек были отклонены, а рассмотрение дел 70 человек было прекращено.

Приток беженцев из Сирии в Армению активизировался в начале 2012 года, когда ситуация в Сирии стала критической, и около 6,500 сирийских армян прибыли в Армению² (по состоянию на 1 января 2013 года). В настоящее время их численность превышает 10 тысяч человек³. Тем не менее, только некоторые из них обратились в ГМС с просьбой о предоставлении убежища. Это можно объяснить тем фактом, что те, кто прибывает из Сирии, считают ГМС учреждением, которое несет ответственность только за предоставление временного жилья. Таким образом, те, у кого нет родственников или друзей в Армении, у которых они могут остановиться, или те, которые не имеют финансовых средств для покупки или аренды жилья, обращаются в ГМС.

Согласно информации, полученной из ГМС, на 1 сентября 2013 года, 784 человек (304 семей) обратились с просьбой о предоставлении убежища в Армении. Государственная миграционная служба РА обеспечила жильем 136 человек. Кроме того, 38 человек были размещены в «Центре Размещения», 19 человек - в общежитии, и 42 человека - в социальном доме в селе Дарбник. Эти заведения функционируют в рамках ГМС, где расходы на проживание размещенных лиц покрываются из государственного бюджета РА. Кроме того, различные частные лица предоставили дома/квартиры дополнительно 37 лицам⁴.

¹ Количество иностранных граждан, обратившихся за предоставлением убежища в Республике Армения http://www.smsmta.am/?menu_id=61, на 11 сентября, 2013.

² Доклад Министерства диаспоры по оказанию помощи армянам из Сирии от 29 января 2013.

³ Выступление министра диаспоры Г. Акопяна на Конференции Министерства Диаспоры по международному диалогу по миграции 2013 в Женеве 18-19 июня 2013 года.

⁴ Доклад ГМС на заседании Межведомственной комиссии, отвечающей за поддержку решения ключевых вопросов сирийских армян. http://www.smsmta.am/?show_news&news_id=222, на 26 сентября 2013.

В целом, работу, проводимую с сирийскими армянами, координирует Министерство Диаспоры РА. Рабочая группа, занимающаяся вопросами сирийских армян, действует в министерстве с лета 2012 года. Рабочая группа разработала План действий⁵ по координации вопросов сирийских армян. Проводятся регулярные заседания Межведомственной комиссии⁶ по координации вопросов сирийских армян. В заседаниях принимают участие представители различных государственных органов РА и неправительственных организаций, занимающихся вопросами сирийских армян, а также представители Армянской Апостольской Церкви.

Несмотря на уже реализуемые мероприятия⁷, согласно докладу Комиссии, имеются еще нерешенные или частично решенные вопросы, такие как: оказание медицинской помощи, трудоустройство, уход за детьми, обеспечение продуктами питания, одеждой и обучение восточно-армянскому языку⁸.

Согласно публикациям на тему сирийских армян в средствах массовой информации, сформировалось позитивное отношение в армянском обществе, в том числе и на уровне местных общин, к проблемам и нуждам сирийских армян. Тем не менее, можно услышать и мнения, что проблемы беженцев, которые были насильственно депортированы из Азербайджана в Армению около 25 лет назад, остаются отодвинутыми на второй план.

Беженцы, насильственно депортированные из Азербайджана в 1988-1992 годах

В 1988-1991 годах Армения приняла примерно 420 тысяч беженцев. Подавляющее большинство из них (360 тысячи) было из Азербайджана, остальные прибыли из других республик бывшего СССР, в том числе Таджикистана, Узбекистана, Киргизии, Абхазии⁹ и др. Из-за проблем с интеграцией, 1/3 беженцев позже покинули Армению, выехали в основном в Россию и ряд других стран (ПРООН, 2009, стр. 35, 36).

С конца 1990-х годов, когда стало ясно, что маловероятно безопасное и добровольное возвращение армянских беженцев в Азербайджан, Армения приняла «политику полномасштабной интеграции беженцев»¹⁰. Это был переход к всеобъемлющему и радикальному подходу при решении проблем беженцев, который заменил «оперативный» подход, доминировавший в 1990-ых годах. Политика, основанная на таком подходе, становится главной задачей для эффективной интеграции беженцев в Армении и их натурализации.

Реализация этой политики во многом зависит от решения ряда жизненно важных вопросов, которые могут быть сгруппированы следующим образом:

- а) социально-экономические** - улучшение жилищных условий беженцев, более широкий доступ к социальной инфраструктуре, повышение уровня занятости и благосостояния и т.п.;

⁵ План действий 2013 г. рабочей группы Межведомственной комиссии по координации вопросов сирийских армян.

⁶ Указ Премьер-министра РА О создании межведомственной комиссии по координации вопросов сирийских армян от 14 января 2013 г., N 9.

⁷ Шогилян О. Новые льготы для сирийских армян. Правительство Армении считает целесообразным освободить их от уплаты всех пеней и штрафов. <http://rus.azatutyun.am/content/article/24749547.html> опубликовано 24 октября 2012 года.

⁸ Доклад Министерства диаспоры по оказанию помощи армянам из Сирии от 29 января 2013

⁹ «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Решению по отчету заседания Правительства № 51 от 30 декабря 2010 года, с. 5.

¹⁰ Выступление Г. Еганяна, начальника Государственной миграционной службы Армении на саммите «Живя вместе», 12-14 марта 2008 года, Лондон, Великобритания. http://www.smsmta.am/?show_performance&performance_id=14. На 21 сентября 2013

- б) **политическо-правовые** - принятие законов в целях обеспечения правовой защиты прав и интересов беженцев, а также политические и правовые гарантии для осуществления этих законов;
- в) **духовно-культурные** - обеспечение надлежащих условий для обучения армянскому языку, получения образования, широкого доступа к духовным и культурным богатствам нации, принятия традиций и обычаев армянского общества;
- г) **морально-психологические** - лечение морального и эмоционального стресса, вызванного вынужденным перемещением; преодоление чувства отчуждения в новой среде, создание новых социальных связей; восстановления чувства собственного достоинства; восприятие поведенческих нюансов окружающих людей; улучшение механизма самозащиты;
- д) **относящиеся к образу мышления** - большинство беженцев опасаются, что при приобретении гражданства Республики Армения, они потеряют защиту и помощь государства и международных организаций. Кроме того, есть еще одна проблема: 60% беженцев оставили свою собственность, дома и сбережения в Азербайджане и по сей день, они не получили никакой компенсации.

Стоит отметить, что эти факторы оказывают разное влияние в течение всего процесса интеграции беженцев. На самом деле, с 2003 года, основной проблемой в процессе интеграции являются тяжелые социально-экономические условия беженцев, которые усиливают их социальную изоляцию и создают ощущение того, что они забыты государством и международными организациями.

Различные исследования, проведенные в Армении в течение последних нескольких лет, показывают, что беженцы являются гораздо более уязвимыми, чем местное население, особенно это выражается в следующем:

- По предварительным оценкам, более 5,500 семей беженцев не обеспечены постоянным жильем, и их жилищная проблема требует безотлагательного внимания;
- Фактический уровень безработицы в 2-3 раза выше;
- Высокий уровень обнищания (неблагоприятные условия жилья, ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию и начальному образованию);
- Низкий уровень жизни и более низкие доходы

Несмотря на вышеизложенное, исследования¹¹ показывают, что, начиная с 2004-2005гг, беженцы, депортированные из Азербайджана в 1988-1992 годах, больше не рассматриваются в качестве основных бенефициаров программ социальной помощи населению Республики Армения во всех областях, главным образом в жилищной (в том числе программ, реализуемых при поддержке международных организаций), а также в качестве социально уязвимых групп населения, нуждающихся в специальном политическом подходе.

Такое же положение дел наблюдается в сфере здравоохранения, где беженцы не рассматриваются как целевая группа для государственных программ здравоохранения, и, следовательно, конкретная статистическая информация о включении этой группы в подобные программы отсутствует.

Это также проявляется в случае включения беженцев в государственные программы занятости. Несмотря на то, что беженцы по-прежнему рассматриваются в качестве членов неконкурентных групп на национальном рынке труда, а положения о предоставлении приоритетных прав включено в государственные программы занятости, с 2006 года статистические данные об участниках таких

¹¹ Геворкян В. (2012) Социальная интеграция депортированных из Азербайджана в 1988-1992 годах беженцев в Республике Армения. <http://www.smsmta.am/upload/Integration.pdf>. на 10 сентября 2013

программ по различным социальным группам населения, которые считаются неконкурентными на рынке труда, не хранятся больше в базе данных.

Можно сделать вывод, что, по крайней мере, в течение последних 7-8 лет, лица, депортированные из Азербайджана в 1988-1992 годах также больше не рассматриваются как основные бенефициары программ социальной помощи, реализованных на основе оценки бедности семей. Представители этой группы включены в такие программы на общих основаниях, т.е. если они соответствуют критериям, определяющим включение граждан РА в такие программы.

Анализ показал, что в существующей системе образования нет никаких специальных целевых программ, направленных на решение проблем беженцев, связанных с образованием, или программ, где эта группа рассматривалась бы как основная группа бенефициаров. По мнению ответственных должностных лиц в области образования, в системе образования нет никаких специфических вопросов, относящихся к беженцам.

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ)

В 1991-1993 годах в связи с военными действиями в результате карабахского конфликта, из 5 регионов с 186 населенными пунктами приграничной с Азербайджаном территорий Армении примерно 72 тысячи лиц были перемещены внутри страны (ПРООН, 2009, с. 40). После прекращения огня в 1994 году, большинство этих лиц вернулось в места своего постоянного проживания. Сравнительно небольшое число ВПЛ поселилось в новых местах, остальные эмигрировали из страны.

Сложность и разнообразие проблем беженцев из Азербайджана и лиц, перемещенных в результате землетрясения 1988 года, затмили проблемы ВПЛ.

По данным Глобального Обзора ВПЛ, ежегодно публикуемого Центром мониторинга внутренних перемещений, 8,400 человек являются до сих пор ВПЛ в Армении (0,3% от общей численности населения).

В 2002-2004 годах Агентство по миграции при Министерстве территориального управления Армении при совместных усилиях и при непосредственном участии Норвежского Совета по делам беженцев провели регистрацию ВПЛ в 5 регионах, граничащих с Азербайджаном и включивших 186 населенных пункта и 65,647 семей (237,730 лиц, проживающих в этих населенных пунктах). В ходе проекта было проведено картирование распределения ВПЛ, а также исследование готовности ВПЛ вернуться в свои первоначальные места обитания (GovProject, 2008 г., стр. 4).

Собственно первым основополагающим документом по этому вопросу был проект, утвержденный Правительством РА в 2008 году «О содействии возвращению внутренне перемещенных лиц, проживавших в приграничных населенных пунктах Армении, в места их прежнего жительства», основывающийся на результатах вышеуказанного обследования ВПЛ.

Согласно проекту, переселению подлежат 2,608 человек (1,005 домохозяйств). Предусмотрена также помощь в возвращении этих лиц в места их постоянного жительства и повторное заселение в их собственных восстановленных или отремонтированных домах. Целью проекта является возвращение 626 внутренне перемещенных домохозяйств, которых выразили готовность вернуться к месту постоянного жительства; содействие 379 семьям, которые до сих пор обдумывают вариант возвращения; содействие возвращению тех, кто уже находится в процессе возвращения, и поддержка интеграции населения в приграничных районах. Мероприятия в рамках проекта условно включают компоненты переселения и восстановления. Общая стоимость проекта составила 38.53 миллионов долл. США. Проект должен был быть реализован в 2008-2010 годах на региональном и местном уровнях

совместными усилиями международных доноров и других неправительственных организаций с учетом специфики различных подходов.

Однако из-за отсутствия финансовых средств, проект не был реализован. В сентябре 2010 года представитель секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, г-н Вальтер Келин посетил Армению. Вышеупомянутый проект также обсуждался во время встречи с ним, и было решено, что проект должен быть пересмотрен с учетом потребностей ВПЛ. Это связано с тем, что данные проекта, утвержденного в 2008 году, устарели. С целью пересмотра проекта, ГМС обратилась в армянской офис ООН по правам человека с просьбой о содействии реализации мероприятий при помощи офисов ООН, расположенных в Армении. Но до сих пор конкретные шаги не были предприняты.

Тем не менее, в соответствии с Постановлением Правительства РА N1856 «О распределении сумм» от 22 декабря 2011 года, было принято решение о выделении единовременно выплачиваемой суммы в 708 млн. драмов¹² для организации финансовой помощи семьям вынужденных переселенцев из села Арцвашен¹³, переселенных из-за военных действий 18 августа 1992 г¹⁴.

¹² Армянская валюта

¹³ Арцвашен - армянский эксклав внутри территории Азербайджана.

¹⁴ «Доклад о наиболее важных достижениях в области управления миграцией на 2007-2011 годы», подготовленный ГМС http://www.smsmta.am/?menu_id=101 на 20.09.2013

Библиография

- Выступление министра диаспоры Г. Акопяна на Конференции Министерства Диаспоры по международному диалогу по миграции 2013 в Женеве 18-19 июня 2013 года.
- Геворкян В. (2012) Социальная интеграция депортированных из Азербайджана в 1988-1992 годах беженцев в Республике Армения, <http://www.smsmta.am/upload/Integration.pdf>.
- Доклад Министерства диаспоры по оказанию помощи армянам из Сирии от 29.01.2013.
- «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» принята в качестве Приложения к Решению по отчету заседания Правительства № 51 от 30 декабря 2010 года, <http://www.smsmta.am/?id=1011>
- Проект «О содействии возвращению внутренне перемещенных лиц, проживающих в приграничных населенных пунктах Армении в места их происхождения», Приложение к Протокольному решению Правительства Республики Армения N 39, 25 сентября 2008.
- ПРООН, 2009. «Миграция и развитие человеческого потенциала: возможности и вызовы», Армения, <http://europeandcis.undp.org/home/show/87C7B39D-F203-1EE9-B27B76D1ABF1CEE6>
- Указ Премьер-министра РА О создании межведомственной комиссии по координации вопросов сирийских армян от 14 января 2013 г., N 9.
- Центр мониторинга внутренних перемещений (IDMS), Норвежский совет по делам беженцев (2010). Глобальный обзор тенденций и событий в 2009 году.
- Центр мониторинга внутренних перемещений (IDMS), Норвежский совет по делам беженцев (2011). Глобальный обзор 2010.
- Центр мониторинга внутренних перемещений (IDMS), Норвежский совет по делам беженцев (2012). Глобальный обзор 2011.