

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Торговля людьми: Армения

Айкануш Чобанян

Пояснительная записка 13/59

Социально-политические рамки миграции

Май, 2013

1. Эволюция политики в сфере борьбы с торговлей людьми в Армении

Власти Армении обратили внимание на проблему торговли людьми в 2002 году, когда в ежегодно публикуемых докладах «О торговле людьми» Государственный департамент США поместил Армению в группу стран «категории 3» (Tier 3), т.е. в группу стран, правительства которых не в полной мере соблюдают минимальные стандарты по ликвидации торговли людьми и не прилагают значительных усилий в этом направлении (Закон о защите жертв торговли людьми 2000 года).

Организация деятельности по пресечению торговли людьми началась в том же году. Постановлением премьер-министра РА, в октябре 2002 года была создана Межведомственная комиссия с целью исследования вопросов, связанных с незаконной вербовкой, перевозкой, передачей и торговлей людьми и выработки дальнейших рекомендаций. Комиссию возглавило Министерство иностранных дел РА, и в нее вошли представители соответствующих государственных органов, эксперты из числа сотрудников Национального Собрания РА и Правительства РА, а также представители различных НПО. Комиссия разработала концептуальную записку по организации борьбы с торговлей людьми. Была также разработана Национальная программа на 2004-2006 гг., утвержденная Постановлением Правительства РА № 58- N от 15 января 2004 года. Это был первый документ, определяющий государственную политику в области борьбы с торговлей людьми в Республике Армения. Национальная программа охватывала такие области, как совершенствование законодательства в сфере торговли людьми, обследование масштабов торговли людьми внутри и за пределами страны, осуществление профилактических мер, и реализация программ, направленных на оказание помощи и защиты жертвам торговли людьми.

В этот период формирование законодательства в сфере противодействия торговле людьми проходило на двух уровнях: внутреннем, за счет внесения соответствующих изменений в уголовное право РА и международном, через присоединение к международным соглашениям. Специальные подразделения, сосредоточенные на борьбе с торговлей людьми, были созданы в Генеральной Прокуратуре РА и Полиции РА.

Армения ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и 2 дополняющих ее Протокола (Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми). Кроме того, Армения присоединилась к Конвенции ООН о правах ребенка и Факультативному протоколу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии, а также подписала Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми от 16 марта 2005 года.

Что касается внутреннего законодательства, то 1 августа 2003 года в Уголовный кодекс РА была введена новая статья 132 «Торговля людьми» (отредактированная в июне 2006 года), которая определяет торговлю людьми как преступление более точным и исчерпывающим образом. Термин "торговля людьми" заменил термин «эксплуатация». Было также добавлено новое положение, предусматривающее строгое наказание для организаторов торговли людьми.

В результате предпринятых мер, согласно докладу Государственного департамента США о торговле людьми, Армения была перемещена в группу стран категории 2 (**Tier 2**).

С целью повышения эффективности реализованных мероприятий были внесены изменения в институциональную структуру. Статус органа, координирующего деятельность по борьбе с торговлей людьми, был повышен. Ранее Комиссия по вопросам торговли людьми не была уполномочена координировать деятельность других государственных органов; решения, принятые Комиссией, не были обязательными для министерств, а относительно низкий статус членов Комиссии по торговле людьми мешал эффективному осуществлению их деятельности.

Постановлением Премьер-министра РА № 861-А от 6 декабря 2007 был создан Совет по борьбе с торговлей людьми в Армении под председательством вице-преьера РА, министра территориального управления. Представители всех заинтересованных министерств и ведомств являются членами Совета. Для организации текущей деятельности была создана Межведомственная рабочая группа.

Несмотря на все предпринятые мероприятия, Совет по торговле людьми РА выявил ряд недоработок в Национальной программе 2004-2006 гг. В частности, мероприятия, направленные на выявление лиц, осуществляющих торговлю людьми, и привлечение их к ответственности, требовали значительного усовершенствования.

Все вышеупомянутые решения, а также другие вопросы, касающиеся борьбы с торговлей людьми, были включены в Национальную программу по борьбе с торговлей людьми 2007-2009 гг. и в график ее реализации, утвержденные постановлением Правительства РА № 1598- N от 6 декабря 2007 года.

Во-вторых, Национальная программа 2007-2009 гг. была логическим продолжением предыдущего плана действий. Если первая Национальная программа была направлена в основном на создание необходимой законодательной базы и осуществление профилактических мер, оказание помощи жертвам торговли людьми и реализацию программ по их защите, то вторая Национальная программа была главным образом направлена на повышение усилий государства, особенно в области предупреждения торговли людьми и связанных с ней инициатив. При этом брался за основу подход 3П, включающий в себя три столпа - предупреждение, преследование и поддержка - и их взаимодействие.

Одна из целей 2-ой Программы - проведение исследования данного явления, которое позволило бы оценить текущую ситуацию и новые тенденции в области торговли людьми.

Постановление Правительства РА № 1385-N от 20 ноября 2008 года «О Национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми» обеспечило скоординированный подход в деятельности, связанной с противодействием торговле людьми. Последнее определяет рамки сотрудничества, с помощью которых государственные органы выполняют свои обязательства по защите и поддержке прав жертв торговли людьми, и координирует свои усилия в стратегическом партнерстве с гражданским обществом. Основной целью национального механизма перенаправления является определение эффективного способа предоставления услуг жертвам торговли людьми, включая предоставление жилья, профессиональную медицинскую и психологическую помощь, консультации и возможность получения образования.

В ходе реализации 2-ой Программы, информированность общественности в целом и особенно групп риска повысилась благодаря информационным кампаниям и другим мероприятиям при участии масс-медиа. Это в дальнейшем было поддержано профессиональным обучением государственных должностных лиц, занимающихся проблемой торговли людьми прямо или косвенно. Особое внимание было уделено прямой связи с общественностью, в основном в области идентификации жертв, оказываемой жертвам поддержке и развитию толерантного отношения со стороны населения к жертвам торговли людьми. В ходе реализации 2-ой Программы, многие случаи торговли людьми – в том числе случаи торговли детьми – внутри страны рассматривались уголовными судами.

Тем не менее, Армения продолжает оставаться страной-источником подавляющего большинства жертв торговли людьми. Объединенные Арабские Эмираты, Турция и Россия остаются основными странами назначения.

В этот период были сделаны важные шаги в направлении международного сотрудничества. В частности, в декабре 2009 года был подписан Меморандум о взаимопонимании в сфере сотрудничества в борьбе с торговлей людьми между Республикой

Армения и Объединенными Арабскими Эмиратами. Еще один Меморандум о взаимопонимании был подписан между Агентством по миграции РА и Миграционной службой России в 2009 году. Этот Меморандум направлен на регулирование вопросов миграции рабочей силы и защиту интересов трудовых мигрантов.

Результаты принятых мер вскоре стали очевидны. Если в докладах Государственного департамента США о торговле людьми в 2005-2008 годах Армения постоянно находилась в Контрольном списке стран категории 2 (**Tier 2 watch list**¹), то в 2009 году Армения была переведена в группу стран категории 2 (**Tier 2**²), где оставалась до конца 2012 года.

Принимая во внимание проблемы, которые возникли в 2007-2009 годах в ходе реализации 2-ой Национальной программы по борьбе с торговлей людьми, Советом по торговле людьми РА была разработана 3-я Национальная программа на 2010-2012 гг. и график ее реализации, утвержденные постановлением Правительства РА № 1140-N. В Программе придавалось большое значение предотвращению торговли людьми. Отдельное внимание было уделено профессиональной подготовке и изучению соответствующих субъектов деятельности. Специальные учебные курсы, организованные в рамках Программы, были направлены на обнаружение, идентификацию, перенаправление и поддержку лиц, подвергшихся торговле людьми, а также предупреждение и выявление преступлений. Помимо этого, в рамках 3-ей Программы был впервые проведен независимый мониторинг реализации программы, результаты и рекомендации которого были приняты во внимание в ходе разработки 4-ой программы.

4-я Национальная программа по борьбе с торговлей людьми в Республике Армения на 2013-2015 годы и график ее реализации были разработаны рабочей группой при Совете по торговле людьми в 2012 году³. 4-я Национальная программа была утверждена Постановлением Правительства № 186-N от 28 февраля 2013.

4-я Национальная программа включает основные направления реализации предыдущей программы, но в то же время является более конкретной с точки зрения целеполагания. Целью Программы является большее сосредоточение усилий государства в сфере улучшения идентификации и механизмов поддержки жертв торговли людьми путем реализации необходимых законодательных реформ, а также создание финансовой базы и развитие потенциала учреждений, задействованных в этой области. Одной из задач 4-ой Программы является проведение исследований в сфере торговли людьми, включая короткие обследования работающих детей.

2. Краткое описание наиболее значимых проектов и их результатов

С целью предотвращения торговли людьми, государственными и международными организациями осуществляются различные программы. Наиболее значимые из них перечислены ниже.

- Международная организация по миграции при поддержке правительства США с января 2010 года реализовала программу «Укрепление потенциала отряда пограничного контроля пограничных войск, подчиняющихся Армянской Службе национальной безопасности». Программа была направлена на совершенствование системы управления

¹ Те же параметры, что и в категории 2 (Tier 2), но страны, входящие в контрольный список, характеризуются значительным числом жертв торговли людьми или значительным ростом этого показателя в ситуации, когда правительство не прилагает достаточных усилий для решения проблемы.

² Страны, правительства которых не в полной мере соблюдают минимальные стандарты TVPA, но прилагают к этому значительные усилия.

³ Доклад рабочей группы рядом при Совете по торговле людьми РА «Мероприятия, осуществляемые по борьбе с торговлей людьми в Республике Армения», 2013

границами в Армении и содействии уменьшению нелегальной миграции посредством развития потенциала пограничного отряда и связанных с ним сотрудников. В рамках проекта была разработана программа обучения, проводимая на регулярной и постоянной основе и включающая раздел «Предотвращение торговли людьми».

- В 2010 году была внесена поправка к постановлению Правительства РА № 318-N «О гарантированной государством бесплатной медицинской помощи и обслуживании» от 4 марта 2004 года, в которой жертвы торговли людьми были включены в список социально незащищенных (нуждающихся) и отдельных (специальных) групп населения, имеющих право на гарантированную государством бесплатную медицинскую помощь и обслуживание.
- В рамках Министерства труда и социальных вопросов, при поддержке Ереванского офиса ОБСЕ, действует ресурсный центр по борьбе с торговлей людьми .
- В рамках государственной социальной программы Министерства труда и социальных вопросов, с 2010 года при сотрудничестве с организацией AMCOR реализуется программа «Государственная поддержка жертв торговли людьми». В рамках программы предоставляется первичная помощь пострадавшим и услуги по восстановлению, посредством оказания медицинской, социальной и психологической помощи и консультаций.
- Региональная пробная программа «Школьное образование в Армении, Грузии и Азербайджане, направленное на предотвращение торговли людьми» была реализована в 2009-2010 годах в рамках программы о взаимопонимании, подписанной между Министерством образования и науки РА и МОМ. В рамках программы в 2009 году были разработаны учебные пособия "Торговля людьми" (пособие для студентов) и "Торговля людьми" (пособие для учителей), рекомендованные для использования Национальным институтом образования РА как вспомогательные пособия для государственных средних школ.
- В январе 2012 года при поддержке МОМ началась пробная программа «Повышение осведомленности в сфере торговли людьми в Армении, Грузии и Азербайджане посредством образования». Целью программы является укрепление потенциала Министерств образования в сфере борьбы с торговлей людьми. Программа будет способствовать повышению осведомленности среди студентов и преподавателей высших учебных заведений, а также включению темы торговли людьми в учебные программы высших учебных заведений.

Библиография

Государственный департамент США (2012). Доклад TIP. Опубликовано 19 июля 2012. (*US State Department (2012). TIP Report. Published on 19 July 2012.*)

Доклад «Деятельность по борьбе с торговлей людьми в Республике Армения», Рабочая группа при Совете по торговле людьми РА, 2013.

Отчет о выполнении Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми в Республике Армения, 2011