

# Гендер и пограничный контроль

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по теме пограничного контроля

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек. Интеграция гендерных аспектов также является ключевым фактором для обеспечения эффективности и подотчетности сектора безопасности, для укрепления местной инициативы в процессе РСБ и для обеспечения легитимности последнего.

В данной практической записке предлагается краткое разъяснение преимуществ интеграции гендерных аспектов в систему пограничного контроля, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка, как и более обширный документ, на котором она основана, является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

## Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

**Пограничный контроль** связан с управлением государственной границей. Хотя смысловое наполнение термина «пограничный контроль» в разных странах может быть различным, в зависимости от условий данной страны, обычно он означает ряд правил, методов и инструкций, регулирующих различные виды трансграничной деятельности и перемещений через определенные приграничные районы или зоны<sup>1</sup>. К основным субъектам, ответственным за контроль над перемещением людей и товаров через границу, относятся пограничная стража, иммиграционная служба и таможенная служба.

Термином «гендер» обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает *искусственно установленные* различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», который обозначает *биологические* различия между особями мужского и женского пола. Гендерные роли отличаются значительным разнообразием как в разных культурах, так и внутри одной культуры и могут изменяться с течением времени. «Гендер» означает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

### Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов

- Учет гендерных аспектов в рамках мероприятий по предупреждению, расследованию и ликвидации торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов может повысить уровень выявления и защиты жертв.

### Защита и укрепление прав человека

- Население более склонно испытывать доверие к сотрудникам пограничных служб, если они защищают и укрепляют права человека женщин, мужчин, девушек и юношей. В свою очередь, это способствует росту потока людей, товаров и услуг и повышает потенциал пограничных служб в плане предупреждения и выявления преступлений.

### На пограничных переходах могут иметь место, в том числе, следующие нарушения прав человека:

- Физическое насилие, такое, как избиения, изнасилования и пытки.
- Отказ в праве ходатайствовать о получении политического убежища или статуса беженца.
- Сексуальные домогательства и дискриминация на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.
- Расовый/этнический профайлинг, нарушающий право на свободу передвижения.
- Коррупция, превышение служебных полномочий и насилие в отношении лиц, занимающихся трансграничной коммерцией.
- Отказ в праве на медицинскую помощь.

### Репрезентативность личного состава институтов пограничного контроля

- Достижению этой цели может способствовать повышение доли женщин в составе служб пограничного контроля, так как в настоящее время доля мужчин в этих службах неоправданно высока:



## Рамка 1

### Полезные советы по методам обращения с женщинами-жертвами торговли людьми с учетом гендерной специфики

1. Вряд ли женщина, ставшая жертвой торговли людьми, станет отвечать на вопросы следователей-мужчин. Намного предпочтительнее, чтобы такие опросы проводили женщины, особенно с учетом чувства безопасности, которое возникает при этом у жертвы.

2. На протяжении всего опроса рядом должна находиться еще одна женщина в качестве свидетеля. Если других женщин в данный момент в составе пограничной службы нет, в качестве наблюдателя можно пригласить представительницу от знакомой и вызывающей доверие НПО или женской организации.

- Необходимо обеспечить надлежащие инструкции по проведению допросов, опросов, личных досмотров и последующих действий в связи с такими преступлениями, как торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов.
- Необходимо обеспечить более репрезентативный состав институтов, который отражал бы состав того общества, которому они служат, в плане этнической, языковой, религиозной, половой и др. принадлежности. Это повышает их легитимность и способствует «нормализации» обстановки на границе.
- Необходимо предупреждать такие нарушения прав человека на границе, как сексуальные домогательства, ненадлежащий личный досмотр и чрезмерное применение силы.

#### Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество

- Повышение участия основных заинтересованных субъектов, таких, как женские организации, в процессах реформирования служб пограничного контроля содействует укреплению местной инициативы и контроля со стороны гражданского общества.
- Сотрудничество с женскими организациями, наряду с другими организациями гражданского общества, может стать источником критически важной секретной информации о преступной деятельности, консультаций экспертов по вопросам политики и экспертной помощи в области гендерного обучения. Организации гражданского общества являются также основными организациями, которые принимают жертв преступлений по направлениям правоохранительных органов и оказывают им дополнительную помощь.

## Рамка 2

### Опрос жертв торговли людьми с соблюдением осторожности и этических норм<sup>2</sup>

1. Не навредить – к каждому человеку следует относиться так, как если бы возможность причинения им вреда была максимальной – пока не появятся доказательства, свидетельствующие об обратном.

2. Перед тем, как приступать к опросу, следует изучить опрашиваемого и оценить все риски.

3. Подготовить надлежащую информацию о перенаправлении жертв (данные о предоставляемой правовой, медицинской, социальной помощи, убежище и мерах безопасности).

4. Надлежащим образом подобрать переводчиков.

5. Обеспечить анонимность и конфиденциальность.

6. Получить от респондента официальное согласие, основанное на предоставленной информации.

7. С уважением выслушать личную оценку респондентом ситуации и рисков для его безопасности.

8. Избегать нанесения респонденту повторной психологической травмы: не следует задавать вопросы, которые могут спровоцировать эмоциональный ответ.

9. Быть готовым к срочному вмешательству в ситуацию.

10. Использовать полученную информацию таким образом, чтобы она принесла пользу данному человеку или способствовала разработке нормативных документов и мероприятий против торговли людьми.

3. Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
4. Личный досмотр жертвы и ее имущества должен проводить сотрудник женского пола.
5. Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам.
6. Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

#### Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в систему пограничного контроля необходима с точки зрения соблюдения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г.).
- Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (Палермский протокол) (2000 г.).

Более подробную информацию можно найти в приложении к настоящему пособию «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

## Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля

### Сбор информации

- Сбор, анализ и распространение точных данных о потоках мигрантов, торговле людьми и незаконном ввозе мигрантов с целью усовершенствования нормативных документов и практических методов пограничного контроля. Как минимум, данные должны представляться вразбивку по полу, возрасту, месту назначения и цели путешествия жертв.

### Принятие нормативных документов, порядка действий и инструкций с учетом гендерных аспектов

- Разработать нормативные документы, порядок действий и инструкции с учетом гендерных аспектов (см. рамку 1), которые регламентируют методы выявления и опроса жертв, проведения личных досмотров, расследования, задержания и другие действия, принимая во внимание различия потребностей женщин и мужчин, а также различия между миграцией, торговлей людьми и нелегальным ввозом людей.
- Принять четкие кодексы поведения; внутренний и внешний порядок приема жалоб, проведения расследования по ним и принятия дисциплинарных мер; а также процедуры внешней оценки поведения персонала и проведения проверок.
- Обеспечить общественности открытый доступ к руководящим и нормативным документам служб пограничного контроля и регулярно проводить консультации с различными заинтересованными субъектами с целью выяснения общественного мнения по поводу предполагаемых угроз безопасности и надлежащих мер реагирования на них.
- Отделам по работе с персоналом внедрить нормы и практику, учитывающие гендерную специфику и интересы семей сотрудников, в том числе нормы, направленные на искоренение сексуальных домогательств.
- Пересмотр шкалы окладов, порядка продвижения по

службе и других мер поощрения в качестве важного шага на пути к искоренению взяточничества и других видов коррупции. Надлежащий уровень оплаты и условий труда обычно способствует положительному отношению персонала к мероприятиям реформы.

#### Гендерное обучение

- Разработать материалы по гендерному обучению и повышению компетентности, специально предназначенные для сотрудников пограничных служб (включая пограничную стражу, таможенную и иммиграционную службу) с учетом стоящих перед ними специфических проблем.
- Привлекать женские организации к разработке и реализации программ гендерного обучения и других проектов по повышению компетентности персонала.

#### Повышение уровня выявления и защиты жертв торговли людьми

- Обеспечить, чтобы сотрудники служб пограничного контроля умели распознавать и выявлять жертв торговли людьми, а также отличать их от незаконных мигрантов, лиц, занимающихся проституцией, добровольных мигрантов и других лиц, пересекающих границу:
  - Следует проводить тщательное наблюдение за людьми на пограничных переходах и осуществлять проверки на основе заранее полученной информации.
  - Следует понимать различия целей, ради которых совершается торговля женщинами, мужчинами, юношами и девушками, а также различия испытаний, которые выпадают на их долю.
  - Обучить персонал методам надлежащего обращения с жертвами торговли людьми (см. рамку 2): пониманию их уязвимостей, сопереживания и потребностей, а также обеспечить знание персоналом постоянно действующих инструкций по порядку перенаправления жертв и проведения следствия.
  - Следует организовать сотрудничество с женскими организациями и другими НПО по оказанию услуг жертвам.

#### Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля и расширение участия гражданского общества

- Следует планировать вербовочные мероприятия с установлением плановых цифр по повышению набора женщин. К числу мер, способствующих увеличению числа заявлений от женщин о приеме на службу, относятся следующие: проверка критериев отбора кандидатов, разработка соответствующих должностных инструкций, обучение сотрудников по набору персонала в области гендерных проблем, пересмотр вербовочных материалов и проверка методов собеседования при отборе кандидатов на службу.
- Следует назначать или выдвигать квалифицированных сотрудников на высокие должности в пограничных службах (см. рамку 3).

#### Рамка 3

#### Набор женского персонала в Косово

Сразу же по завершении войны в Косово были предприняты значительные усилия по набору женщин на учебу по новой программе начального обучения полицейских сил, разработанной ОБСЕ. В первые годы женщины составляли до 33% выпускников курсов, однако затем некоторые женщины обнаружили, что эта служба им не подходит, а другие оставили службу, выйдя замуж, или нашли более выгодную работу. На сегодня доля женщин в полиции Косово составляет почти 14%. Служба пограничной полиции Косово (ББПТ) была сформирована позднее. В январе 2007 года в пограничной полиции служило 76 женщин (из 1 009 сотрудников); в их числе была женщина-генерал, стоящая во главе этой службы.

#### Рамка 4

#### Контроль со стороны гражданского общества<sup>3</sup>

Организация «Border Action Network», совместно с общинными организациями приграничных штатов США, подготовила «Рекомендации по разработке альтернативных нормативных документов и практических методов по охране порядка на границах» с целью обеспечения подотчетности органов пограничного контроля, соблюдения ими прав человека и безопасности местных общин. В июне 2006 года организация «Border Network for Human Rights», базирующаяся в городе Эль-Пасо (Техас) и в южной части штата Нью-Мексико, представила независимый отчет Комитету по правам человека, в котором документально зафиксировала факты нарушения прав человека и гражданских прав на границе между Мексикой и США.

- Следует повысить участие местных субъектов, таких, как организации гражданского общества, включая женские группы, в процессе анализа, планирования, реализации и мониторинга/итоговой оценки процесса реформ, что будет способствовать повышению его прозрачности и укреплению местной инициативы (см. рамку 4).

#### Мониторинг/итоговая оценка

- Следует, чтобы в рамках мониторинга независимый орган провел опрос типа «анкеты о степени удовлетворенности клиентов».

#### Кроме того, в части б вы найдете...

- Полезные советы о порядке действий с учетом гендерной специфики.
- Типовую анкету механизма перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.
- Полезные советы по разработке действенных кодексов поведения.
- Примеры программы гендерного обучения сотрудников пограничной полиции Косово.
- Полезные советы по обеспечению набора, удержания и повышения по службе женского персонала.

#### Проблемы и возможности постконфликтного периода

Реформирование пограничного контроля в постконфликтный период может оказаться чрезвычайно деликатным процессом из-за пограничных споров и контролируемых границы местными вооруженных групп. Во многих случаях системы пограничного контроля приходится восстанавливать с нуля. В число непосредственных первоочередных задач реформы пограничного контроля могут входить демилитаризация и разминирование границ, предупреждение нелегальной торговли оружием, а также обеспечение защиты беженцев и перемещенных лиц.

#### Проблемы, стоящие на пути интеграции гендера

- Границы остаются районами территориальных споров и вероятных действий противника, в связи с чем они могут считаться слишком опасным местом работы для женщин.
- В случаях, когда надлежащий контроль отсутствует, и преступники чувствуют свою безнаказанность, широкое распространение получает НГП в отношении женщин и девушек.
- Повышение уровня торговли людьми.
- Основное внимание нередко уделяется общей реформе правоохранительных органов, а реформирование специализированных полицейских сил, в том числе пограничных служб, откладывается; первоначальные мероприятия служб по набору персонала, направленные на вербовку женщин, часто сбавляют темп.

## Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Международное сообщество, международные организации и вновь образованные правительства могут проявить больше политической воли для содействия процессу реформ.
- Создание или реформирование систем пограничного контроля предоставляет возможность установить плановые цифры по набору женского персонала и внедрить учет гендерной специфики в процесс разработки нормативных документов, регламентирующих процедур, в программы оперативной деятельности, а также в системы набора и обучения персонала.
- Может возникнуть повышенное число женщин, желающих поступить на работу в пограничные службы, включая женщин, которые являются главами и основными кормильцами семей, а также демобилизованных женщин, имеющих управленческие и организаторские навыки.

## ? Вопросы по теме пограничного контроля

Анализ – один из лучших способов определить исходные точки, преимущества и недостатки интеграции гендерной концепции в систему пограничного контроля. Ниже предлагаются некоторые контрольные вопросы в области гендерных аспектов, которые могут помочь обеспечить более полный анализ, контроль и мониторинг системы пограничного контроля.

- Получает ли персонал пограничных служб точную информацию, а также достаточное и надлежащее обучение в области гендерных проблем?
- В достаточной ли степени персонал пограничных служб подготовлен к защите прав жертв торговли людьми и (или) незаконной миграции, а также к учету их потребностей?

- Созданы ли постоянно действующие инструкции по перенаправлению жертв торговли людьми и незаконной миграции?
- Приняты ли нормативные документы, учитывающие гендерную специфику – такие, как кодексы поведения и нормативные документы по борьбе с сексуальными домогательствами и дискриминацией?
- Соответствует ли кадровый состав пограничных служб составу общества с точки зрения половой, этнической, религиозной, языковой, и т.д. принадлежности?
- Обеспечена ли равная занятость мужчин и женщин на всех уровнях иерархии институтов пограничного контроля?
- Участвуют ли основные заинтересованные субъекты из правительственных министерств и гражданского общества, включая женские организации, в процессе анализа, планирования, принятия решений, мониторинга и итоговой оценки деятельности служб пограничного контроля?
- Прошли ли проверку, с точки зрения учета гендерной специфики, применяемые пограничными службами процедуры выявления и опроса жертв и проведения расследования?
- Организованы ли на пограничных переходах централизованные пункты регистрации и обмена информацией? Собираются ли собираемые данные по полу, возрасту и по другим соответствующим признакам?

1 Hills A. Towards a Rationality of Democratic Border Management. – In: Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 33.

2 Излагается по: Zimmerman C. and Watts C. WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women. Geneva, World Health Organization, 2003.

3 US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights. Border Network for Human Rights, June 2006. URL: <http://www.bnhr.org>.

## Дополнительная информация

### Ресурсы

**Торговля людьми и эксплуатация принудительного труда - руководство для законодательных и правоохранительных органов.** Женева, Международная организация труда, 2006.

**Migration and Gender.** – In: Essentials of Migration Management, Volume 2. Geneva, International Organization for Migration, 2007.

**Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices.** International Organization for Migration, 2005.

**Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне. Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство.** Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004.

**Toolkit to Combat Trafficking in Persons.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2006.

Zimmerman C. and Watts C. **WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women.** Geneva, World Health Organization, 2003.

### Организации

CLEEN Foundation (Фонд «CLEEN») – [www.cleen.org](http://www.cleen.org)

Coalition Against Trafficking in Women (Коалиция против торговли женщинами) – [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)

Хьюман Райтс Вотч - [www.hrw.org/ru](http://www.hrw.org/ru)

Международная организация по вопросам миграции – [www.iom.int](http://www.iom.int)

No Border Network (Европейская антирасистская сеть «Нет границам!») – [www.noborder.org](http://www.noborder.org)

ОБСЕ – [www.osce.org](http://www.osce.org)

ЮНИФЕМ – [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### Справочное пособие «Гендер и РСБ»

1. Гендер и реформирование сектора безопасности.
  2. Гендер и реформирование полицейских сил.
  3. Гендер и военная реформа.
  4. Гендер и реформирование системы правосудия.
  5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.
  6. Гендер и пограничный контроль.
  7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности.
  8. Гендер и формирование политики национальной безопасности.
  9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества.
  10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.
  11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.
  12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.
- Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Каждую из указанных частей справочного пособия и практические записки можно найти по адресам: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch), [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) и [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

**Настоящую практическую записку подготовила Надя Ньери (МУНИУЖ ООН) по материалам части 6 (автор – Анжела Макэй).**