



USAID
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА



WINROCK
INTERNATIONAL

2021

ИССЛЕДОВАНИЕ И АНАЛИЗ НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ СЛУЧАЕВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Подготовлено:

m-vector
ИССЛЕДОВАНИЯ И КОНСАЛТИНГ

ДАННЫЙ ОТЧЕТ СТАЛ ВОЗМОЖНЫМ БЛАГОДАРЯ ПОМОЩИ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА, ОКАЗАННОЙ ЧЕРЕЗ АГЕНТСТВО США ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ (USAID). ОТЧЕТ БЫЛ ПОДГОТОВЛЕН ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ КОМПАНИЕЙ М-ВЕКТОР В СОТРУДНИЧЕСТВЕ С ПРОЕКТОМ USAID ПО БЕЗОПАСНОЙ МИГРАЦИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ. ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ КОМПАНИЯ М-ВЕКТОР НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИКАЦИИ, КОТОРОЕ НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО ОТРАЖАЕТ ПОЗИЦИЮ USAID ИЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА США

| | |
|------------------------------------|----------|
| ОГЛАВЛЕНИЕ | |
| ВВЕДЕНИЕ | 1 |
| КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ | 2 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ | 6 |

ВВЕДЕНИЕ

Предположение о том, что большое количество случаев торговли людьми и смежных преступлений по торговле людьми не находит реального отображения в общей статистике и зачастую не регистрируется довольно продолжительное время, обсуждается как международными организациями, так и гражданским обществом в Кыргызской Республике.

Одной из ключевых задач исследования является формулирование ответов на следующие вопросы:

1. Почему ЖТЛ зачастую не обращаются в правоохранительные органы?
2. Что препятствует регистрации преступлений по торговле людьми, а также расследованию и привлечению к ответственности преступников по делам, связанным с торговлей людьми?
3. Какие меры необходимо принять для увеличения числа зарегистрированных, расследованных преступлений по торговле людьми и для привлечения преступников к ответственности?

В первой части документа содержится информация об общей ситуации по торговле людьми, приведены данные международных организаций и НСК по числу ЖТЛ получивших помощь со стороны ОГО. В главе содержится информация, полученная в ходе исследования от представителей ОГО по числу ЖТЛ обратившихся в НПО и КЦ за 2017 – 2020 гг. Также приводятся данные официальной статистики по количеству зарегистрированных преступлений и переданных дел в судебные органы по статье УК КР «торговля людьми».

Вторая часть отчета содержит анализ данных, полученных по итогам качественного исследования при проведении интервью с пострадавшими от преступлений по торговле людьми, представителями различных организаций (государственных органов, неправительственных и международных организаций) и отдельными отраслевыми экспертами. Также представлены мнения участников о причинах не обращения ЖТЛ в правоохранительные органы, перечислены трудности, препятствующие регистрации преступлений и уголовному преследованию торговцев людьми.

Третья часть документа представляет выводы и рекомендации, основанные на результатах анализа информации, полученной путём кабинетного и качественного исследования. Они касаются мер, которые позволят увеличить количество обращений ЖТЛ в правоохранительные органы, а также устранить препятствия в расследовании преступлений, существующие в настоящее время.

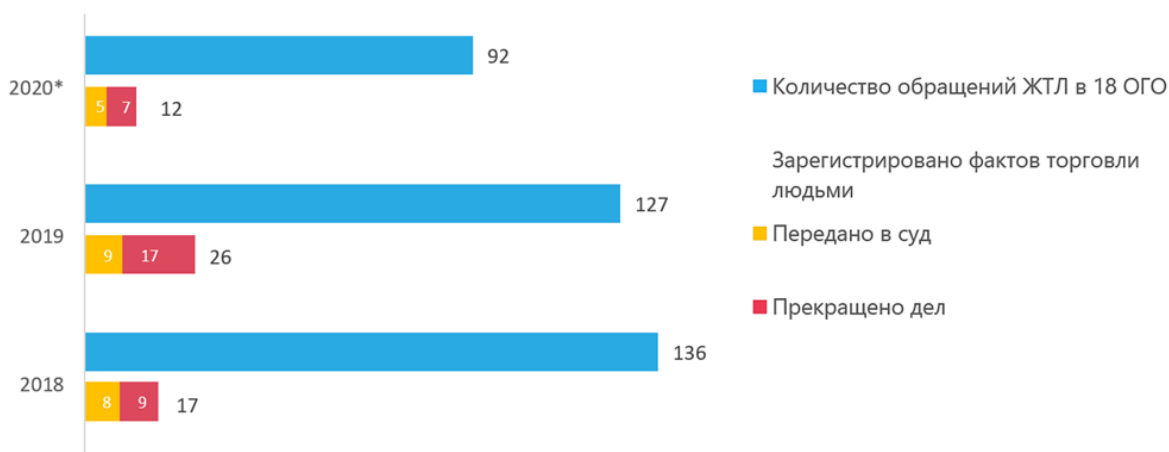
Особенность исследования состоит в том, что оно предоставляет данные, полученные посредством интервью и групповых дискуссий как с самими ЖТЛ, так и с различными организациями и экспертами, которые ведут работу по проблеме торговли людьми в стране и играют важную роль в формировании политики по борьбе с торговлей людьми в КР. Настоящий документ содержит результаты первичного качественного исследования и обзора документов, отчетов и докладов в области противодействия торговле людьми. Отчет будет полезен всем заинтересованным лицам для планирования дальнейших усилий по предотвращению торговли людьми.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью данного исследования является сбор и анализ информации о незарегистрированных случаях торговли людьми и о препятствиях в уголовном преследовании по делам, связанным с торговлей людьми. Для сбора первичной информации и анализа в качестве инструмента исследования были использованы методы глубинного интервью и фокус-групповых дискуссий с различными целевыми группами: ЖТЛ, представителями ОГО, действующими и бывшими сотрудниками органов прокуратуры и МВД, судьями, адвокатами, экспертами и сотрудниками ряда министерств и ведомств, являющихся субъектами НМП.

По итогам исследования гипотеза о том, что большинство случаев торговли людьми не регистрируется в ЕРПП, следовательно, преступники не подвергаются уголовному преследованию, была подтверждена данными, полученными от организаций, которые непосредственно взаимодействуют с ЖТЛ.

Данные, полученные в рамках настоящего исследования, подтверждают, что ЖТЛ чаще всего обращаются за помощью в ОГО. По результатам интервью с представителями ОГО и ЖТЛ, а также полученных от них данных, было выявлено, что большинство случаев торговли людьми не доходит до регистрации в ЕРПП, что является одной из основных причин небольшого количества расследований. Так, за 3 года – с 2018 по 2020 гг. – в 18 ОГО обратились 355 ЖТЛ. Согласно данным представителя Службы Криминальной Полиции МВД КР, за этот же период было зарегистрировано 55 преступлений, по 31 из них уголовные дела были прекращены и 24 дела переданы на рассмотрение в судебные органы.



*Данные за январь-ноябрь 2020 года

В ходе глубинных интервью как с самими ЖТЛ, так и с представителями целевых групп исследования в лице представителей ОГО, органов прокуратуры, МВД, судебных органов, ГСМ, международных организаций, а также отраслевыми экспертами и адвокатами были озвучены следующие основные причины, по которым ЖТЛ не обращаются в правоохранительные органы:

1. НЕОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Несоблюдение конфиденциальности персональных данных ЖТЛ, обратившихся в правоохранительные органы, является одним из ключевых факторов, ведущих к нежеланию ЖТЛ обращаться в правоохранительные органы. Распространение личных данных ЖТЛ может привести к их стигматизации со стороны общества, что соответственно существенным образом может повлиять на их дальнейшую жизнь

2. НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ ЖТЛ; СТРАХ БЫТЬ ПРИВЛЕЧЕННЫМИ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.

Низкий уровень правовой грамотности и незнание ЖТЛ своих прав и обязанностей, а также зачастую нахождение в эксплуатации и изоляции, приводят к нежеланию или невозможности ЖТЛ обращаться в правоохранительные органы.

Кроме того, ЖТЛ зачастую решают не обращаться с правоохранительные органы по причине опасений возможного преследования со стороны правоохранительных органов, за совершенные преступления будучи в статусе ЖТЛ и по принуждению со стороны эксплуататоров. Как результат, многие ЖТЛ продолжают подвергаться эксплуатации со стороны торговцев людьми.

3. НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ДОВЕРИЯ К ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ.

Большинство респондентов связывает низкую статистику обращений с устоявшимся в сознании ЖТЛ убеждением, что сотрудники органов правопорядка не в силах оказать требуемую помощь, ориентированную на нужды ЖТЛ.

Низкий уровень доверия к правоохранительным органам является результатом коллективного восприятия их деятельности и негативного опыта взаимодействия ЖТЛ с правоохранительными органами.

Наряду с недостаточной оперативностью в действиях государственных органов, жертвы сталкиваются с некомпетентностью и отсутствием гендерно-чувствительного подхода, ориентированного на нужды и интересы ЖТЛ со стороны государственных служащих.

Кроме того, ЖТЛ опасаются коррупции в правоохранительных органах и того, что в некоторых случаях представители правопорядка могут являться пособниками преступников, которые занимаются торговлей людьми.

В дополнение к опасениям ЖТЛ касательно возможной утечки конфиденциальных данных, еще одним важным фактором, влияющим на нежелание ЖТЛ обращаться в правоохранительные органы, является несовершенство системы обеспечения мер безопасности потерпевших и свидетелей в связи с участием в уголовном судопроизводстве.

4. ПРИМИРЕНИЕ ЖТЛ С ПРЕСТУПНИКАМИ ДО ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.

Нежелание ЖТЛ сотрудничать с правоохранительными органами, недоверие к сотрудникам органов внутренних дел и боязнь за собственную безопасность, наряду с предвзятым отношением к ЖТЛ со стороны представителей правопорядка, зачастую приводят ЖТЛ к решению примириться, что так же влияет на уменьшение количества обращений в правоохранительные органы.

5. ПРАКТИКА ПЕРЕКВАЛИФИКАЦИИ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ, НА СМЕЖНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ.

В практике имеют место случаи, когда при обращении ЖТЛ в правоохранительные органы, преступления по торговле людьми переквалифицировались в качестве других, схожих преступлений. Правоохранительные органы применяют практику переквалификации по смежным статьям в связи с тем, что досудебное расследование дел по торговле людьми зачастую носит трансграничный характер и требует взаимодействия с правоохранительными органами стран происхождения/назначения ЖТЛ.

Отсутствие международно-правового взаимодействия по раскрытию и расследованию преступлений, связанных с торговлей людьми, затрудняет проведение оперативно-розыскных мероприятий, сбор доказательной базы и привлечение лиц, ответственных за данное преступление.

Необходимо отметить важность устранения трудностей, которые препятствуют регистрации преступлений по торговле людьми и уголовному преследованию торговцев людьми для достижения следующих целей:

- стимулирование обращений ЖТЛ в правоохранительные органы за защитой своих прав и наказанием виновных;
- улучшение ситуации по противодействию торговле людьми в целом.

Обобщая ответы участников исследования, можно сказать, что многие респонденты сошлись во мнении о значимости проведения следующих мероприятий:

- 1. Проведение информационно-просветительской работы** с целью предупреждения торговли людьми и снижения стигматизации ЖТЛ, повышения общей правовой грамотности и гражданской ответственности. Такая работа может включать разработку и распространение обучающих и информационных материалов по борьбе с торговлей людьми, в особенности на кыргызском языке для населения и организаций, взаимодействующих с мигрантами и ЖТЛ (ОГО, правоохранительные органы и т.д.).
- 2. Повышение потенциала сотрудников правоохранительных органов**, а также различных государственных учреждений, которые могут взаимодействовать с ЖТЛ. При этом важнейшими аспектами при взаимодействии с ЖТЛ являются:
 - Применение подхода, ориентированного на нужды ЖТЛ;
 - Соблюдение конфиденциальности персональных данных ЖТЛ.
- 3. Проведение профилактических мероприятий с трудовыми мигрантами с целью минимизирования возможности их попадания в сети торговцев людьми.** Трудовые мигранты являются наиболее уязвимой группой и зачастую именно они становятся ЖТЛ. Существует острая необходимость в проведении мероприятий, направленных на информирование и обучение трудовых мигрантов анализу предложений о работе и самих работодателей, а также процедурам оформления документов для работы за границей, что в свою очередь приведет к более осознанному подходу при выборе работы/работодателя.
- 4. Координация и взаимодействие по борьбе с торговлей людьми и работе с ЖТЛ.** Для более эффективной борьбы с торговлей людьми, крайне важным аспектом является координация действий всех заинтересованных сторон. Наряду с отсутствием четкой координации в действиях организаций, занимающихся борьбой и предупреждением торговли людьми, существуют определенные пробелы и в работе координирующего органа.

- 5. Повышение потенциала ОГО и адвокатов.** Одной из неотъемлемых частей борьбы с торговлей людьми, является наличие сильного гражданского общества. Учитывая то, что на данный момент большая часть работ по взаимодействию с ЖТЛ возлагается на представителей ОГО, усиление их потенциала и экспертизы в области торговли людьми приведет к значительному прогрессу в борьбе с данной проблемой.
- 6. Контроль и мониторинг реализации НМП.** Учитывая основные выводы исследования, существует необходимость постоянного мониторинга деятельности всех участников НМП, с целью дальнейшего анализа их действия и разработке рекомендаций для улучшения их деятельности.
- 7. Улучшение процедур расследования и судебного рассмотрения дел, связанных с торговлей людьми.** Поскольку одной из главных причин низкой официальной статистики по делам, связанным с торговлей людьми, является нежелание ЖТЛ обращаться в правоохранительные органы, ввиду отсутствия эффективных процедур расследования этих дел, в частности с участием иностранных граждан, очень важно улучшить процедуры расследования и судебного рассмотрения таких дел.
- 8. Повышение институциональной памяти среди сотрудников государственных органов.** По итогам изучения результатов исследования было выявлено, что большинство международных организаций, работающих в области противодействия ТЛ, проводят на постоянной основе различные тренинги, направленные на повышение навыков, знаний и потенциала сотрудников государственных органов, работающих в этой области. Однако, ввиду частой кадровой ротации, полученные знания не применяются в полной мере. Поэтому одним из направлений по укреплению потенциала сотрудников государственных ведомств, участвующих в борьбе по ТЛ, должно стать последующее проведение внутренних тренингов и передача знаний новым сотрудникам их коллегами, прошедшими обучение.

В качестве основных препятствий со стороны представителей ОГО и международных организаций в ходе интервью была отмечена такая проблема как пассивность государственных органов, что выражается в проведении формальных мероприятий и периодическом запросе информации у различных ведомств. Это в свою очередь сказывается на оперативности принятия решений и межведомственном взаимодействии. По мнению респондентов, данные факторы оказывают влияние на оказание своевременной помощи ЖТЛ, расследование и привлечение к уголовной ответственности преступников.

Предложенные рекомендации, нацеленные на повышение эффективности работы, были получены путем опроса и анализа ответов круга лиц, задействованных в борьбе с торговлей людьми. Эти рекомендации касаются действий государственных органов и ОГО, которые помогут увеличить количество обращений ЖТЛ в правоохранительные органы.

Рекомендации адресованы не только государственным органам, но и заинтересованным международным организациям и гражданскому обществу. Несмотря на то, что данное исследование уделяет основное внимание изучению проблемы торговли людьми в КР, выработанные рекомендации, несомненно, могут быть использованы всеми заинтересованными участниками для предотвращения торговли людьми на межрегиональном уровне.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В рамках проведения исследования респондентам были заданы следующие вопросы и предложено озвучить рекомендации, которые помогли бы улучшить ситуацию в сфере борьбы с торговлей людьми:

1. Как побудить ЖТЛ обращаться с заявлениями в правоохранительные органы?
2. Как можно улучшить работу правоохранительных органов по уголовному преследованию по делам, связанным с ТЛ?
3. Как минимизировать трудности и препятствия для ЖТЛ?

Далее предложенные рекомендации были распределены по факторам, влияющим на отказ ЖТЛ обращаться в правоохранительные органы.

Учитывая, что было выявлено, по меньшей мере, 7 основных факторов, влияющих на количество заявлений от ЖТЛ, некоторые рекомендации могут быть отнесены сразу к нескольким факторам.

РЕКОМЕНДАЦИИ, ПОЛУЧЕННЫЕ В РАМКАХ ОПРОСА РЕСПОНДЕНТОВ

1. Повышение потенциала журналистов работе по освещению торговли людьми, журналистским расследованиям преступлений в сфере торговли людьми, с учетом специфики преступлений и с соблюдением конфиденциальности информации.
2. Повышение потенциала сотрудников правоохранительных органов, судей и сотрудников прокуратуры по применению подхода, ориентированного на нужды ЖТЛ.
3. Контроль или регулирование деятельности туристических фирм и агентств по трудоустройству за рубежом путем лицензирования.
4. Ужесточение наказания за торговлю людьми путем внесения изменений и дополнений в ст.171 УК КР.
5. Разработка индикаторов эффективности применения НМП.
6. Создание автоматизированной базы данных по торговле людьми, с формами статистической отчетности и методикой сбора данных по торговле людьми.

Также были разработаны рекомендации для всех заинтересованных сторон, участвующих в борьбе с торговлей людьми и оказывающих помощь ЖТЛ, исходя из анализа ответов респондентов. Рекомендации были сегментированы на основе пробелов, на решения которых они нацелены.

Координация и взаимодействие по борьбе с торговлей людьми и работе с ЖТЛ

- Консульствам, дипломатическим представительствам и ОГО усилить взаимодействие и сотрудничество с ОГО стран назначения, а именно:
 - a. Составить список ОГО из других стран для проработки дальнейшей возможности сотрудничества в области оказания помощи ЖТЛ и содействия возвращения ЖТЛ в страны происхождения.
 - b. Проработать концепцию механизма взаимодействия ОГО других стран для возможности обращения ЖТЛ и/или близких ЖТЛ в правоохранительные органы других стран по фактам торговли людьми.
- Создание площадки для взаимодействия ЖТЛ и близких ЖТЛ на базе ОГО для обмена опытом по реинтеграции в общество, преодоления психологических барьеров и оказания моральной поддержки при обращении в правоохранительные органы.
- Улучшить взаимодействие с бизнес-сообществом страны (ассоциации, частный сектор), с целью привлечения их в процесс предупреждения и борьбы с торговлей людьми. Проведение тренингов по идентификации недобросовестных работодателей и дальнейшим обращением в правоохранительные органы с целью привлечения их к ответственности.
- Создание единого центра координации работы ОГО с целью унификации сбора статистических данных относительно торговли людьми. Центр должен функционировать на базе координирующего органа по борьбе с торговлей людьми и создан на основе опыта внедрения схожего центра в Казахстане.

Повышение потенциала сотрудников государственных органов по борьбе с торговлей людьми

- Внесение в учебную программу юридических факультетов ВУЗ-в и Академии МВД модулей по применению подхода, ориентированного на нужды жертв преступлений.
- Проведение обучающих мероприятий для всех субъектов НМП по его реализации, включая ГИЭТБ и МОиН.

Повышение потенциала ОГО и адвокатов

- Проведение обучающих мероприятий для сотрудников ОГО по улучшению коммуникационных навыков при дистанционном общении с ЖТЛ посредством социальных платформ и мессенджеров.
- Внесение в программу обучения адвокатов изучение подхода, ориентированного на нужды ЖТЛ при идентификации, расследовании и судебном рассмотрении дел, связанных с торговлей людьми.
- Проведение регулярных обучающих мероприятий для ОГО, по следующим темам:
 - a. Фандрайзинг и снижение зависимости от грантов.
 - b. Взаимодействие и сотрудничество с волонтерскими организациями.
 - c. Нарастивание потенциала и устойчивое развитие.
- Организация обучающих мероприятий для ОГО по эффективному использованию онлайн-ресурсов для распространения необходимой информации среди уязвимых слоев населения, по таким темам:
 - a. Как искать работу за рубежом.
 - b. Как избежать попадания в сети торговцев людьми.
 - c. Что делать в случае попадания в рабство.
 - d. Какую помощь оказывают госорганы и ОГО в странах назначения.

Проведение информационно-просветительской работы среди населения и ЖТЛ

- Повышение осведомленности граждан в рамках пред миграционной подготовки.
- Проведение мер по устранению барьеров для обращения ЖТЛ, находящихся в трудной жизненной ситуации, посредством публикации в общественных местах и СМИ номеров горячих линий, куда можно обратиться за помощью.
- Создание базы работодателей и частных агентств занятости, которые трудоустраивают граждан КР за рубежом. В этой базе должны быть учтены все случаи незаконных или неэтичных действий работодателей с целью снижения рисков работы на недобросовестных работодателях. Привлечь к данному проекту ГИЭТБ, МТСР профсоюзы, бизнес-ассоциации.

Проведение мониторинга и контроля реализации НМП

- Усиление контроля и мониторинга со стороны Правительства за реализацией единой системы государственного управления в сфере предупреждения и борьбы с торговлей людьми и реализацией НМП.
- Внедрить механизмы мониторинга эффективности оказываемой помощи ЖТЛ со стороны ОГО и КЦ путем опроса ЖТЛ.

Улучшение процедур расследования и судебного рассмотрения дел, связанных с торговлей людьми

- Привлечение женщин–сотрудников правоохранительных органов для расследования обращения, в случаях если ЖТЛ является женщиной.
- В случае отсутствия необходимой технической базы или же в случае невозможности обеспечения конфиденциальности, проведение интервью в местах, в которых жертва чувствовала бы себя защищенной.
- Проведение судебных процессов, связанных с торговлей людьми, в закрытом режиме. Ограничить допуск к заседаниям лиц, не имеющих прямого отношения к процессу.
- Разработать комментарии к статьям УК КР, относящимся к торговле людьми и смежным преступлениям.
- Разработать методические рекомендации по расследованию преступлений по торговле людьми и смежным преступлениям.

Соблюдение конфиденциальности персональных данных ЖТЛ в рамках работы по идентификации и перенаправлению ЖТЛ

- Выработка механизмов, при которых субъекты НМП имеют возможность один раз идентифицировать и присвоить статус жертвы торговли людьми без необходимости повторного запроса персональных данных при взаимодействии с субъектами НМП.
- Внедрить единые процедуры кодирования/шифрования персональных данных ЖТЛ, обратившихся за помощью.

Внесение изменений в законодательство

- Внести дополнение в Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи» для включения ЖТЛ в категорию лиц, имеющих право на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи без расчета финансового положения.
- Внести изменение и дополнение в УПК КР, включив возможность возвращения уголовного дела правоохранительным органам на доследование вследствие недостатка доказательной базы.

Повышение институциональной памяти среди сотрудников государственных органов

- Обеспечить преемственность полученных навыков и знаний сотрудниками государственных органов путем организации внутренних тренингов.
- Улучшить информированность как нынешних, так и новых сотрудников государственных органов относительно борьбы с торговлей людьми путем проведения оценки полученных знаний.

Финансирование мер по предупреждению и борьбе с торговлей людьми

- Рассмотреть возможность внесения в статьи расходов региональных и муниципальных бюджетов следующей статьи: «Оказание реабилитационной помощи ЖТЛ и уязвимым мигрантам».

