

Целевая инициатива Пражского процесса

1-й тематический семинар Пилотного проекта 1 по вопросам нелегальной миграции

Варшава, 11-12 марта 2013 г.

Отчет о совещании

Пояснительная записка

11-12 марта 2013 г. в Варшаве в Министерстве внутренних дел Республики Польша прошел 1-й тематический семинар Пилотного проекта 1 (ПП1) по вопросам нелегальной миграции. В совещании, посвященному правовым аспектам соглашений о реадмиссии, переговорам по соглашениям о реадмиссии и исполнительным протоколам, а также сотрудничеству между государственными и негосударственными субъектами, приняли участие 21 представитель стран-участниц Пражского процесса, Международной организации по миграции (МОМ) и Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD). На совещании также присутствовали представители академических кругов и общественных организаций.

Основная цель совещания состояла в обмене опытом и положительной практикой по указанной широкой тематике, предложенной для обсуждения. В основу повестки семинара и дебатов были положены информационные записки о текущем состоянии дел в области политики реадмиссии и возвращения, предоставленные странами-участницами ПП1.

1-й ДЕНЬ – 20 марта 2013 г.: Приветственное и вступительное заседание

Вступительное заседание открылось приветственным обращением **г-на Петра Мерецкого**, директора Целевой инициативы Пражского процесса и заместителя директора Департамента миграционной политики Министерства внутренних дел Республики Польша. После его выступления последовал доклад **г-жи Агнешки Кондек**, координатора проекта и старшего эксперта Департамента миграционной политики при Министерстве внутренних дел Республики Польша, в котором она осветила результаты анализа информационных записок, представленных перед совещанием странами, участвующими в проекте¹.

Анализ засвидетельствовал, что в целом участвующие страны выразили заинтересованность в заключении дальнейших соглашений о реадмиссии (записки, представленные такими странами: Австрия, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Лихтенштейн, Сербия и Украина), тогда как Венгрия непосредственно высказалась за

¹ Анализ был основан на 13 записках, представленных Пилотным проектом 1 перед семинаром; ожидалась подача еще 6 записок.

увеличение количества соглашений с ЕС. Афганистан, Нигерия, Алжир, Марокко и Египет были названы среди стран, с которыми ЕС мог быть подписаны новые соглашения о реадмиссии. Соглашения о реадмиссии рассматриваются государствами ПП1 преимущественно как эффективные инструменты по предотвращению нелегальной миграции. При этом отмечались многочисленные трудности реализации существующих соглашений, в том числе отсутствие консульских представительств государств за рубежом – что может осложнять процесс установления гражданства (Армения, Венгрия) – и отсутствие налаженного обмена информацией и коммуникации между странами-партнерами (Армения, Венгрия, Словакия и Лихтенштейн). Подчеркивалось, что благодаря соглашениям о реадмиссии процедура возвращения ускорилась и упростилась, что сократило расходы на содержание и депортацию (Босния и Герцеговина, Венгрия). Участники привели несколько практических примеров, которые способствовали выполнению соглашений о реадмиссии, включая создание сети иммиграционных офицеров связи или атташе по внутренним делам при зарубежных представительствах, а также использование онлайн инструментов для коммуникации со странами-партнерами. Особое внимание следует уделить сотрудничеству с соседними странами (Хорватия, Венгрия, Словакия).

В представленных записках страны-участницы ПП1 высказали несколько конкретных предложений по практической оптимизации реадмиссии и возвращения. Так, Армения подчеркнула важность расширения возможностей по управлению различными базами данных в области миграции, отсутствие которых осложняет соблюдение сроков установления гражданства, определенных в соглашениях о реадмиссии с ЕС. Босния и Герцеговина предложила рассмотреть возможность создания региональных инициатив, направленных на организацию совместных возвращений, напр., с Западных Балкан. Кроме того, Армения и Венгрия подчеркнули, что для обеспечения эффективной реадмиссии и возвращения вопрос реинтеграции необходимо должным образом учесть в национальной политике и практике.

В отношении переговоров, касающихся соглашений о реадмиссии и исполнительных протоколов к ним, некоторые участники обратили внимание на важность привлечения к процессу опытных специалистов, включая обеспечение различных вспомогательных функций, таких как перевод. Кроме того, согласование текста в обеих языковых версиях во время очной фазы переговоров может оказать положительное влияние на всю процедуру. Прямое общение и готовность соответствовать ожиданиям страны-партнера также имеет неоценимое значение (Сербия, Австрия, Украина). Для обеспечения должной подготовки к переговорам можно создать каталог трудностей, подлежащих обсуждению. В каталог можно включить такие темы, как доленое участие в расходах, сроки выполнения процедуры реадмиссии, документы, подтверждающие национальность, и положения, применимые к гражданам третьих стран (Армения, Венгрия). Лихтенштейн указал, что размер страны может оказывать влияние на переговорный потенциал и способность привлекать потенциальных государств-партнеров.

В целом, правительства государств ПП1 сотрудничают в области добровольного возвращения с общественными и международными организациями (исключение: Хорватия не имеет договоренностей с негосударственными субъектами). Большинство участников сотрудничают в области добровольного возвращения с МОМ (Австрия,

Армения, Венгрия, Грузия, Лихтенштейн, Польша, Румыния, Словакия и Украина). В общем, в государствах ПП1 применяется практика делегирования полномочий в области добровольного возвращения общественным и международным организациям, а в Венгрии также существует разделение обязанностей между государственными и негосударственными партнерами в указанной сфере наблюдается. Общественные организации предлагают консультационные услуги мигрантам (напр., Австрия, Армения, Босния и Герцеговина, Польша и Румыния), а в случае Венгрии они также предоставляются и государственным субъектом. В целом, государства ПП1 не сотрудничают с негосударственными субъектами в области реадмиссии и принудительного возвращения, однако в случае Польши применяется мониторинг принудительного возвращения представителями общественных организаций (в соответствии с Директивой ЕС о возвращении).

Некоторые страны в представленных информационных материалах в качестве положительного примера использования онлайн инструментов для коммуникации со странами-партнерами приводили модуль по реадмиссии электронной системы управления делами, созданной в Грузии. Система была представлена участникам семинара **г-ном Георги Григалашвили**, заместителем директора консульского департамента Министерства иностранных дел Грузии. Инструмент был разработан в рамках проекта “Поддержка органов власти Грузии в области реализации соглашения о реадмиссии с Европейским Союзом”. Целью системы является содействие выполнению Соглашения о реадмиссии с ЕС (2011 г.), в параграфе 4 статьи 7 которого сказано, что “заявка о реадмиссии может быть подана любыми средствами коммуникации, не исключая электронные”.

Созданный инструмент позволяет подавать и обрабатывать заявки о реадмиссии. Докладчик, в числе прочего, подробно рассказал, как создавать такие заявки в системе (включая присоединение доказательной базы), создавать и распечатывать отчеты, обрабатывать заявки, организовывать собеседования и запрашивать проездные документы или трансферную информацию. Он подчеркнул, что целью системы является улучшение управления и координации, а также повышение оперативности обработки заявок о реадмиссии. Кроме того, она была разработана для улучшения коммуникации не только между Грузией и органами государств-членов ЕС, но и между компетентными государственными субъектами, задействованными в процессе реадмиссии в Грузии. Помимо этого, данная электронная база данных также позволяет в течение очень короткого времени создавать полную статистику заявок о реадмиссии. Во время разработки системы были приняты соответствующие меры безопасности, такие как централизованная система управления учетными записями (обслуживаемая Министерством иностранных дел Грузии) или дополнительная идентификация при помощи разовых паролей.

Тем не менее, вопрос защиты персональных данных стал предметом обсуждения, последовавшего за докладом. Участники выразили обеспокоенность преимущественно риском перехвата персональных данных (в том числе фотографий и копий проездных документов) третьими несанкционированными сторонами, а также соответствием такой системы национальным нормативно-правовым положениям о защите данных. В ответ на это г-н Григалашвили объяснил, что инструмент был разработан с учетом наивысших стандартов в сфере безопасности и в этом смысле соответствует всем ожиданиям ЕС. В целом, участники оценили систему

положительно, а представитель Норвегии выразил намерение начать обсуждения с грузинской стороны возможности использования данного инструмента для сотрудничества в сфере реадмиссии между Грузией и Норвегией. Докладчик сообщил, что сразу же после ввода системы в эксплуатацию всем государствам-членам ЕС будет предложено воспользоваться ней.

После этого **г-жа Яна Зациос**, координатор проекта при Центре компетенции (нелегальная миграция и реадмиссия), ICMPD, представила проект ICMPD “Укрепление потенциала Мальты по управлению долгосрочным возвращением – MAREMCA”. Проект, который начался в 2009 г., посвящен расширению возможностей Мальты по управлению возвращением, а также укреплению сотрудничества между этим государством и странами происхождения лиц, мигрирующих на Мальту. В ходе проекта был подготовлен список трудностей, связанных с управлением возвращением, куда вошли такие сферы, как ситуация в открытых и закрытых центрах содержания мигрантов (в том числе отсутствие психологической поддержки, ограниченные возможности размещения), трудоустройство и интеграция (маленький рынок труда, предложения только неквалифицированной работы) и организация принудительного и добровольного возвращения (ограниченные финансовые ресурсы, отсутствие сотрудничества с мигрантами и проблемы с их отслеживанием после того, как они покидают центр; добровольное возвращение не является предпочтительным для мигрантов, поскольку Мальта не является страной назначения). В свете сказанного выше мальтийским органам власти, в числе прочего, было рекомендовано усилить межминистерское сотрудничество в области возвращения, создать центр экстрадиции для подготовки мигрантов к возвращению и организовать регулярную подготовку сотрудников по вопросам правил, порядка и передовой практики подготовки и осуществления возвращения. Поскольку Мальта, как правило, не имеет своих представителей в странах происхождения (и наоборот), стране было предложено наладить сотрудничество с другими государствами-членами ЕС в части консульского представительства. В результате проекта Мальта начала теснее сотрудничать со странами происхождения, что позволило заключить Меморандум о взаимопонимании в области возвращения с Нигерией.

Г-жа Зациос также вкратце представила результаты мониторингового исследования в сфере принудительного возвращения, которое проводилось в 2010-2011 гг. компанией “Matrix” и ICMPD в качестве партнерской организации. Целью исследования было оказание содействия в транспонировании статьи 8(б) Директивы ЕС о возвращении путем предоставления информации о передовой практике создания эффективной и прозрачной системы мониторинга принудительного возвращения. В отчете, помимо прочего, указывалось, что предотъездная и предвозвратная фазы также нуждаются в мониторинге, при этом мониторинг должен выполняться организациями, отличными от правоохранительных органов, а последним следует использовать мониторинговые отчеты в качестве руководства для непрерывного улучшения.

В повестку совещания были внесены некоторые изменения вследствие неожиданного позднего прибытия группы участников. Поэтому было решено перенести доклад Хорватии на второй день семинара и организовать онлайн консультации по вопросам пособия и руководства.

2-й ДЕНЬ – 12 марта 2013 г.

Рабочее заседание 2: Содержание и переговоры по вопросам соглашений о реадмиссии и исполнительных протоколов

Первое заседание второго дня совещания открылось докладом г-жи **Паулы Гарсия Андраде**, представляющей Мадридский папский университет Комильяс, под названием “Типовой текст соглашения о реадмиссии – возможно ли это?”. Докладчица вначале осветила обязательства по возвращению в рамках международного права, а также полномочия государств-членов ЕС на заключение соглашений о реадмиссии, а затем сосредоточилась на содержании соглашений о реадмиссии.

В докладе подчеркивалось, что обычное обязательство по реадмиссии финансируется по принципу суверенности и взаимности, однако этот закон не применяется в отношении граждан третьих стран. Докладчица представила перечень причин, по которым заключаются соглашения о реадмиссии, вкратце также обсудив компенсационные меры. В докладе также упоминались положения о реадмиссии, присутствующие в отличных от обсуждаемых видах соглашений, а в качестве примера приводились “соглашения нового поколения” между Испанией и странами Африки. После этого г-жа Гарсия Андраде объяснила, что заключение соглашений о реадмиссии Европейским Союзом регулируется Договором о функционировании Европейского Союза, который в явном виде предоставляет ЕС полномочия на осуществление внешней деятельности в сфере реадмиссии. Существует разделение полномочий между ЕС и его государствами-членами на заключение соглашений о реадмиссии. В общих чертах это означает, что государства-члены могут заключать соглашения о реадмиссии с третьими странами, которые не подписали такие соглашения с ЕС, а Еврокомиссия, с другой стороны, не имеет мандата на заключение таких соглашений. Если государство-член заключило соглашение о реадмиссии с третьей страной до подписания соглашения с ЕС, то его применимость ограничена вопросами, которые не регулируются соглашением о реадмиссии с ЕС. В случае разночтений или наложения положений в обоих соглашениях, соглашение о реадмиссии с ЕС имеет приоритетную силу, по сравнению с соглашением о реадмиссии с государством-членом. После того, как ЕС заключает соглашение о реадмиссии с какой-либо третьей страной, государства-члены ЕС обязаны заключить с ней исполнительные протоколы.

В целом, основными вопросами, которые требуют урегулирования в текстах соглашений о реадмиссии и исполнительных протоколов, являются: взаимные обязательства, индивидуальный объем нормативно-правовых положений (граждане стран/граждане третьих стран, исключения и пр.), порядок осуществления реадмиссии (сроки, доказательства, ускоренная процедура, обратная реадмиссия, транзит и пр.), финансовые положения и положения о защите данных, институциональная структура и вопросы, связанные с правами человека. Докладчица высказала мнение, что взаимность со стороны государств-членов ЕС или даже ЕС является довольно “циничной” (не совсем полной), однако такая практика вскоре может измениться в силу экономического кризиса, когда все больше граждан ЕС мигрируют и оказываются в неурегулированной ситуации. В отношении институциональной структуры г-жа Гарсия Андраде выразила мнение, что создание совместных комитетов или советов по реадмиссии предлагает целый ряд преимуществ для мониторинга реализации

соглашений о реадмиссии, а также положения возвращенных лиц. В отношении аспекта прав человека при осуществлении реадмиссии и возвращения докладчица подчеркнула важность соблюдения принципа запрета на принудительную репатриацию. В целом, государства должны соблюдать права человека, даже если в текстах соглашений о реадмиссии об этом не содержится упоминаний. Однако, если одна из сторон, подписавших соглашение, не связана международными инструментами в области прав человека, в текст соглашения следует включить положения о правах человека, в которых будет обусловлено, что процедуры реадмиссии должны предусматривать соблюдение определенных гарантий (в данном случае положений о неподверженности недостаточно). Подготовка типового текста соглашения о реадмиссии может иметь как положительные, так и отрицательные результаты. С одной стороны, такой текст может сократить время, затрачиваемое на переговоры, повысить системность реализации соглашений о реадмиссии и избежать жалоб о дискриминации среди государств. С другой стороны, это оставляет меньше пространства для маневра в отображении специфики двусторонних отношений и может восприниматься как навязывание странами-партнерами.

В ходе обсуждения, последовавшего за докладом, Венгрия указала на присутствие положений о неподверженности в соглашениях со странами, которые не связаны международными инструментами в области прав человека. По словам представителя Венгрии, в таком случае достаточно ссылки на обычное международное право и нет необходимости в дополнительных условиях, касающихся прав человека. При обсуждении типового текста следует также принимать во внимание «Выводы Совета, определяющие стратегию ЕС в области реадмиссии» от июня 2011 г.²

Норвегия также взяла слово и проинформировала о подписании 29 соглашений о реадмиссии, большинство из которых достаточно краткие и лаконичные, даже в таких важных частях, как защита данных (напр., Соглашение о реадмиссии с Эфиопией). Данная практика подверглась критике со стороны общественных организаций и средств массовой информации. В то же время, когда норвежское правительство представляет текст ЕС как основу для переговоров – что является стандартной практикой – партнеры относятся к нему скептически и обескуражены его длиной и сложностью. Некоторые из них, как недавно Бурунди, обращаются с просьбой не включать взаимные обязательства в текст соглашения о реадмиссии, поскольку считают их излишними по той причине, что не ожидают мигрантов из Норвегии на своей территории. Г-жа Гарсия Андраде выразила обеспокоенность тем, что такие короткие и ограниченные тексты несут в себе риск появления неофициальных договоренностей. Норвежский представитель подтвердил достаточно высокий уровень риска. Норвегия хотела бы заключать соглашения о реадмиссии «в европейском стиле», но партнеры часто не желают обсуждать длинные и подробные тексты.

Россия считает, что включение положений, касающихся прав человека, в типовой текст не является обязательным. Такие положения не имеют силы, если одна или обе сотрудничающие стороны не связаны международными инструментами в области прав человека. В то же время, Россия предложила рассмотреть возможность включения предложения о том, что ничто в настоящем соглашении о реадмиссии не

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122501.pdf.

затрагивает обязательства договаривающихся сторон, проистекающих из других международных соглашений (напр., соглашение о реадмиссии между Россией и Узбекистаном).

Г-н Павел Бусякевич, представляющий Генеральный директорат внутренних дел Европейской комиссии, обсудил опыт Еврокомиссии в области реадмиссии как с точки зрения стороны в переговорах, так и органа, осуществляющего мониторинг реализации соглашений о реадмиссии. В 2011 г. Еврокомиссия опубликовала Коммюнике об оценке соглашений о реадмиссии³, которое легло в основу доклада. Докладчик подчеркнул, что основной целью переговоров является обеспечение быстрого возвращения мигрантов, поэтому такие подробности, как временные рамки, должны тщательно обсуждаться. Политика реадмиссии и возвращения государств-членов ЕС не согласована, поэтому во время переговоров Еврокомиссия вынуждена принимать во внимание специфику каждой страны. Следует соблюдать баланс, напр., в отношении ограничений по времени содержания под стражей, которые должны быть не в пользу ЕС, если какое-либо государство административно не в состоянии их обеспечивать. В отношении положений, касающихся граждан третьих стран, г-н Бусякевич признал наличие довольно значительной диспропорции между тем, что предлагается странами-партнерами, и тем, что предлагается взамен. Более того, положения о гражданах третьих стран очень часто имеют лишь незначительный дополнительный эффект, поскольку они редко выполняются. С другой стороны, Комиссия вынуждена их обсуждать в силу предоставленного мандата. Такие переговоры могут потребовать значительного времени и уступок. Во время переговоров вопрос мотивации поднимается очень часто (необходимость в каком-то рычаге).

В отношении типового текста соглашения о реадмиссии докладчик отметил, что соглашения с ЕС могут быть использованы для создания довольно устоявшегося костяка, но в то же время следует избегать подхода “под одну гребенку”. Некоторые элементы необходимо рассматривать в каждом отдельном соглашении, а участники переговоров не должны подавать сигнал, что все сделано и в дальнейших обсуждениях нет необходимости. В отношении мониторинга г-н Бусякевич обратил особое внимание на совместные комитеты по вопросам реадмиссии, которые обеспечивают каналы сотрудничества с третьими странами и платформу для открытых обсуждений технических вопросов. Они доказали свою эффективность и ценность, особенно в случае соглашений, по которым пришлось обсуждать многие вопросы в силу неясности текста. Государства-члены ЕС также прибегали к помощи таких комитетов для поддержания связи с третьими странами. В контексте установления личности, которое представляет собой одну из наибольших проблем для реализации соглашений о реадмиссии, докладчик подчеркнул важность собеседований, а также назвал другие инструменты, включая те, что основаны на использовании биометрики. Г-н Бусякевич согласился с тем, что положения о гражданах третьих стран противоречивы, однако могут нести в себе определенную дополнительную ценность в случае транзитных государств. Кроме того, они имеют меньшее значение в отношении более удаленных стран. По мнению докладчика, исполнительные протоколы могут быть полезными, если государства-члены ЕС посчитают их необходимыми. Однако,

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:EN:PDF>.

Еврокомиссия не настаивает на них, за исключением протокола с Российской Федерацией. В целом, пространство для улучшения соглашений о реадмиссии с правовой точки зрения ограничено, поэтому основное внимание следует уделять практике. Кроме того, права человека приобретают все большую важность и используются как символ определенного подхода к неурегулированной миграции. Следует также подчеркнуть, что в настоящее время реадмиссия часто рассматривается в более широком контексте, а соглашения о реадмиссии являются отправными точками для сотрудничества по другим (миграционным) вопросам. Свидетельством тому, что ЕС придает реадмиссии даже большее значение, является “Глобальный подход к миграции и мобильности” (GAMM), мобильные партнерства и прочие инструменты “Глобального подхода к миграции и мобильности”. В ближайшем будущем ЕС начнет реализацию проекта по мониторингу соглашений о реадмиссии и исследованию положения возвращенных лиц. Еврокомиссия также будет избегать обособленных мандатов (как это сейчас происходит в случае с Марокко).

После этого **г-н Тамаш Молнар**, начальник Отдела миграции, убежища и управления границами Министерства внутренних дел, обсудил сотрудничество Венгрии с государственными субъектами третьих стран. Если измерять сотрудничество в количестве заключенных соглашений о реадмиссии, то на политическом уровне его можно оценить положительно. Реализации соглашений о реадмиссии с ЕС значительно способствуют двусторонние исполнительные протоколы (заключено 6). Летом 2009 г. Венгрия обратилась к Казахстану с предложением заключить двустороннее соглашение о реадмиссии. Был предложен проект соглашения, но затем сотрудничество остановилось. В Венгрии существует два органа, занимающихся практическим сотрудничеством по вопросам возвращения, но основными полномочиями наделено Управление по делам иммиграции и гражданства. Полиция оформляет решения о возвращении, если задержание происходит в приграничном районе. Согласно законодательству ЕС, предпочтительным видом возвращения является добровольное возвращение. В случае неприменимости добровольного возвращения осуществляется выдворение. Выдворение должно осуществляться преимущественно на основании соглашений о реадмиссии. Полиция играет ключевую роль в осуществлении выдворения. Кроме того, она принимает и обрабатывает заявки. Установление личности, которое представляет собой наиболее важную практическую проблему реализации соглашений о реадмиссии, осуществляется как полицией, так и Управлением по делам иммиграции и гражданства. Отсутствие дипломатических представительств государств-партнеров в Венгрии является одним из наиболее существенных препятствий для процесса установления личности. Помимо этого, возникло еще одно новое явление: некоторые представительства, особенно стран Ближнего Востока, все чаще готовы оформлять проездные документы только в случае добровольного возвращения. Сотрудничество со странами происхождения, с которыми ЕС или Венгрия не заключили соглашения о реадмиссии, чрезвычайно осложнено (Афганистан, Иран, Нигерия, Тунис, Марокко, Алжир), а некоторые дипломатические миссии и вовсе не способствуют сотрудничеству (напр., Ирак, который запрашивает документы клиентов для установления личности). Постановка проблемы в случае граждан третьих стран несколько иная, поскольку наличие доказательств нелегального пересечения границы уже является достаточным основанием для реадмиссии. Для улучшения сотрудничества с отдельно взятым государством можно рассмотреть возможность формирования более широкого

контекста сотрудничества и предложить мотивирующие стимулы, однако затруднения могут возникать, если между двумя партнерами не существует экономических связей (отсутствие переговорного потенциала).

В целом, Венгрия наладила хорошее сотрудничество с большинством третьих стран, а также соседними государствами, в том числе на уровне местных органов власти, поэтому возвращение по суше, как правило, проходит беспрепятственно. В рамках законодательства ЕС Венгрия также создала сеть иммиграционных офицеров связи и атташе по внутренним делам. Отношение успешных случаев выдворения к количеству задержанных нелегальных мигрантов составляет 83% (при среднем показателе по ЕС менее 60%). Венгрия особенно удовлетворена сотрудничеством с Молдовой и Косово, с которыми установления личности обычно проходит без осложнений, а также с Грузией. Докладчик также упомянул инструмент “мягкого права” под названием “схема возвращения лиц транзитом по суше”, которая позволяет какому-либо государству ЕС признавать решение о возвращении другого государства ЕС (Директива Совета 2001/40/ЕС от 28 мая 2001 г. о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран)⁴.

Комментируя доклад, Румыния отметила двусторонние совещания с “проблемными” странами как метод по улучшению сотрудничества. Румыния организовывала такие совещания с участием представителей дипломатических представительств и центральных органов власти. Некоторые из них были очень успешными и способствовали увеличению количества возвращений. В этом контексте г-н Молнар отметил сотрудничество с Сербией и ее министерствами. В 2011 г. Меморандумом о взаимопонимании было инициировано трехстороннее сотрудничество между Венгрией, Австрией и Сербией, в рамках которого проводились регулярные министерские совещания (как двусторонние, так и трехсторонние).

Г-жа Ева Пфлегер, Советник по правовым и политическим вопросам Департамента полиции по делам иностранцев и пограничного контроля Федерального министерства внутренних дел, представила опыт Австрии в переговорах по соглашениям о реадмиссии. Докладчица подчеркнула важность практического подхода: если какое-либо государство желает проводить переговоры, ему необходимо найти кого-то, с кем можно разговаривать в третьей стране, но в то же время, ему и самому нужно быть хорошо организованным и подготовленным. В Австрии переговоры по вопросам реадмиссии всегда проводятся под руководством Министерства иностранных дел, сотрудники которого могут и не обладать всей полнотой знаний о механизмах реадмиссии. Поэтому Министерство иностранных дел проводит с ними интенсивную работу для выработки единой позиции в отношении целей и ожиданий Австрии. Г-жа Пфлегер считает важным обмениваться проектом текста соглашения о реадмиссии до первого заседания, а также комментариями о готовности вести переговоры. Кроме того, важно на раннем этапе принять решение о том, какая сторона прибудет с визитом в другое государство (даже оформление виз может быть сопряжено с проблемами, если государство-партнер информирует о визите незадолго до прибытия), а очная встреча хотя бы раз за период проведения переговоров и посещение государства-партнера может оказать положительное влияние на весь

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>.

процесс. Переговоры обычно начинаются докладом об основах сотрудничества и его ожидаемых целях, а также об органах, задействованных в процедурах реадмиссии и возвращения в Австрии. Типовой текст соглашения о реадмиссии является для Австрии отправной точкой, однако всегда необходимо проявлять определенную гибкость, а текст должен по возможности быть как можно более простым. Докладчица также подчеркнула важность переводчиков, которые должны владеть терминологией соглашений о реадмиссии, а если у них недостаточно опыта в этой сфере, то им целесообразно предоставить проект текста перед совещанием. Для некоторых стран Австрия подготовила типовой проект соглашения о реадмиссии на английском языке в целях экономии средств на выполнение перевода. Во время переговоров все необходимое техническое оборудование должно быть подготовлено заранее, напр., ноутбук и проектор – они могут понадобиться для работы с текстом. По завершению переговоров необходимо согласовать механизм обмена текстом проекта (можно назначить по одному представителю каждой стороны, ответственному за редактирование и менее существенные технические аспекты). Если текст уже готов, необходимо согласовать дальнейшие шаги, обусловленные существующим национальным порядком принятия таких документов.

Г-н Геннадий Демьянченко, начальник отдела Федеральной миграционной службы, описал опыт России по ведению переговоров, касающихся соглашений о реадмиссии. Первое соглашение было подписано в 2003 г. с Литвой, но оно оказалось неработоспособным. Основным соглашением является Соглашение о реадмиссии с ЕС, подписанное в 2007 г. На сегодня также подписано 24 исполнительных протокола. Подготовка к переговорам включала выполнение анализа нелегальных миграционных потоков и тенденций, а также оценку оптимальных способов возвращения мигрантов. Большое значение также имело определение соответствующего лица со стороны ЕС для ведения переговоров по соглашению о реадмиссии. Россия разрабатывает типовые тексты соглашения о реадмиссии и исполнительных протоколов, оставляя некоторое пространство для обеспечения гибкости и учета нюансов. Выступающий подчеркнул важность подготовки участников переговоров (они должны быть компетентными и обладать пониманием проблемы) и переводчиков (они должны быть знакомы с терминологией). В ходе первой фазы переговоров целесообразно объяснить партнерам свое понимание ключевых терминов. Костяк соглашения о реадмиссии можно также дополнить положениями о гражданах третьих стран, ускоренной процедуре и транзите. Наибольшая проблема России связана с реадмиссией лиц без гражданства, мигрантов без каких-либо документов, рожденных за рубежом (особенно в случае государств бывшего Советского Союза) и мигрантов, находящихся в сложной жизненной ситуации. Существуют также определенные трудности в налаживании коммуникации с государственными органами других стран в силу разности восприятия некоторых норм.

Г-н Халил Акбас, начальник Департамента по делам иммиграции, соискания убежища и гражданства Национальной полиции Турции, представил опыт своей страны. Турция заключила 10 соглашений о реадмиссии и проводит переговоры о заключении еще одного с Беларусью. Вследствие своего географического положения Турция сталкивается со многими миграционными потоками, в том числе с неурегулированной миграцией. Докладчик описал существующую миграционную ситуацию в Турции (перечислил основные страны нелегальной миграции и озвучил новые тенденции –

возросшее количество соискателей убежища). Наиболее проблематичным является сотрудничество, связанное с гражданами третьих стран. С 2006 г. в рамках переговоров с ЕС состоялось 6 совещаний, соглашение было подписано, но обсуждения продолжаются (преимущественно в отношении упрощения визового режима). По мнению докладчика, соглашения о реадмиссии не всегда предотвращают нелегальную миграцию, но могут изменить подходы/переместить миграционные потоки в другие страны. Соглашения о реадмиссии побуждают страны принимать дополнительные меры на границах.

Рабочее заседание 3: Соглашение о реадмиссии и возвращении с государственными и негосударственными субъектами

Второе заседание второго дня совещания открылось докладом **г-жи Иваны Елиц Приморац**, представляющей Департамент международных отношений Министерства внутренних дел Хорватии, посвященным реализации соглашения о реадмиссии со Словенией. Хорватия заключила 25 соглашений о реадмиссии с 27 странами, среди которых самыми важными партнерами являются соседние государства. Соглашение со Словенией вступило в силу 1 июля 2006 г. Самым сложным вопросом является реадмиссия граждан третьих стран и лиц без гражданства, а также транзит граждан третьих стран. Хорватия открыто сотрудничает со Словенией на ежедневной основе не только в вопросах реадмиссии. Также были представлены органы, отвечающие за неофициальную и официальную реадмиссию и возвращение.

В своей презентации **г-н Эдгар Хачатрян**, специалист 1-й категории Управления внешних отношений Государственной миграционной службы Армении, сообщил, что соглашения о реадмиссии воспринимаются в Армении как инструмент борьбы с нелегальной миграцией и ее предотвращения. Армения начала переговоры о соглашениях о реадмиссии в 2003 г. и на сегодня подписала 11 соглашений с 12 странами и ЕС (последнее является наиболее важным). Докладчик рассказал о ключевых правительственных учреждениях, отвечающих за реадмиссию и возвращение (основной является Государственная миграционная служба), и описал порядок подачи заявки на реадмиссию. Армения не сотрудничает в вопросах реадмиссии с негосударственными субъектами, однако ее могло бы заинтересовать налаживание такого сотрудничества в области возвращения. Можно выделить несколько преград на пути к беспрепятственной реализации соглашений о реадмиссии: 1) в соглашениях о реадмиссии ответственными назначены разные государственные учреждения, единого подхода к этому вопросу не существует; 2) отсутствие единой и централизованной статистической базы данных о случаях реадмиссии; 3) армянские консульские службы присутствуют не в каждом государстве, некоторые из них работают сразу в нескольких странах и имеют ограниченный штат, поэтому возникают сложности с организацией очных собеседований; 4) отсутствие налаженного сотрудничества между исполнительными партнерами (напр., Швеция не информирует о реадмиссии, а Россия присылает информацию с большим опозданием). Докладчик также вкратце представил выполняющиеся в Армении проекты по реинтеграции.

Г-жа Яна Зацнос из ICMPD рассказала о проекте “ReVis”, реализованном в 2011-2012 гг. Проект касался не только реадмиссии, но и предусматривал модуль по вопросам упрощения визового режима. В проекте участвовали Молдова и Грузия. Обе

эти страны подписали соглашение о реадмиссии с ЕС. Основное внимание уделялось собственно соглашениям о реадмиссии, ведь в силу того, что согласно Соглашению о реадмиссии с ЕС, страны-участницы также обязаны принимать граждан третьих стран, им необходимо было заключить соглашения о реадмиссии и с другими государствами. В проекте также исследовалась мотивация третьих стран к заключению соглашений о реадмиссии, так как Молдове и Грузии фактически нечего было предложить в качестве компенсации. При этом выяснилось, что соглашения о реадмиссии можно подкрепить соглашениями других видов (однако, например, в случае Грузии, которая установила безвизовый режим со многими странами-партнерами, сложно изобрести и предложить что-либо новое). В части переговорных проблем, трудно начинать обсуждения с территориями (Сомалиленд) или непризнанными государствами (Косово). При реализации соглашений о реадмиссии очень важно, чтобы национальное законодательство соответствовало таким соглашениям, хотя наибольшую проблему представляет собой отсутствие соответствующих возможностей, особенно в странах-источниках. Последовательность заключения соглашения о реадмиссии можно описать следующими шагами: 1) определение страны, с которой иницируются переговоры 2) подготовка проекта соглашения о реадмиссии (в типовой текст следует включать только то, что действительно необходимо); 3) открытие переговоров (напр., с использованием дипломатических каналов); 4) начало переговоров; 5) подготовка текста: согласование определений, перечень органов, занимающихся реадмиссией, и их полномочий, язык заявок, способы определения гражданства, форма заявки (прилагается к соглашению о реадмиссии), контактная информация (в исполнительных протоколах).

Вопрос мониторинга принудительного возвращения был освещен **г-жой Катажиной Пшибиславской**, Президентом Центра правовой помощи им. Халины Нець в Кракове. В начале своего доклада г-жа Пшибиславская объяснила, что общественные организации не только предоставляют правовую помощь мигрантам, но и участвуют в различных мониторинговых мероприятиях. С 2003 г. Центр является исполнительным партнером УВКБ ООН в Польше. В основном он работает с соискателями убежища в открытых центрах, но также оказывает помощь мигрантам в местах содержания под стражей и предоставляет доступ к правовой помощи и защите. В 2009 г. УВКБ ООН предложило заключить соглашение с Пограничной службой Польши, в котором сегодня оговорены многие аспекты мониторинга, доступа к данным и учебно-подготовительной деятельности, организуемой УВКБ ООН для Пограничной службы. Каждое государство-член ЕС сегодня обязано создать систему мониторинга реализации Директивы о возвращении. Польша намеревалась подключить к этой деятельности общественные организации с предыдущим опытом мониторинга и сотрудничества с Пограничной службой. Создание системы началось осенью 2011 г. Вначале был предложен проект указа, отражающий положения, регулирующие практическое сотрудничество в области такого мониторинга, но затем от этой идеи отказались, поскольку ожидается вступление в силу нового закона об иностранцах, в котором положения о мониторинге будут предусмотрены в явном виде. С 2011 г. при участии различных общественных организаций проводится мониторинг шести рейсов (все в Тбилиси из Кракова и Варшавы). Ранее Пограничная служба покрывала все расходы на участие общественных организаций в мониторинге, однако согласно новому закону, общественным организациям придется изыскивать другие источники покрытия расходов в стране назначения. Центр получил финансирование из

Европейского фонда возвращения на реализацию 2-летнего проекта, посвященного, среди прочего, предоставлению правовой информации и помощи возвращающимся мигрантам, а также сотрудничеству с омбудсменом и Пограничной службой для реализации польской модели мониторинга. При осуществлении мониторинга общественные организации будут проверять соответствие процесса выдворения национальным и международным стандартам, а также соблюдение прав человека и достоинства возвращаемого лица. Предметом мониторинга также будет являться качество административной процедуры выдворения. В целом, мониторингу будут подвергаться три элемента: 1) законодательство; 2) предотъездное производство; 3) осуществление возвращения. По мнению докладчицы, для эффективной системы мониторинга необходимы повторные визиты наблюдателей (за осуществление мониторинга и подготовку отчетов неизменно отвечают 2 человека). Более того, наблюдатели должны быть юристами и пройти подготовку по вопросам мониторинга. Они также должны в достаточной мере владеть языком. Заключительные отчеты по результатам мониторинга должны быть открыты для общественности и оформляться на регулярной основе. Также необходимо обеспечить прозрачность всего процесса.

Г-н Пшемислав Шик из Главного управления Пограничной службы (Департамент по делам иностранцев) добавил, что проект указа о системе мониторинга был разработан, чтобы позволить представителям общественных организаций находиться на борту самолетов и выступать в качестве наблюдателей на всех этапах процесса возвращения. Процедура возвращения затрагивает граждан пяти или более третьих стран, при этом используются чартерные рейсы. Система мониторинга не распространяется на регулярные рейсы. Стоимость чартерного рейса покрывается Пограничной службой, а остальное должно обеспечиваться общественной организацией. На борту самолета наблюдатели могут общаться с возвращаемыми лицами.

Представитель Румынии спросил докладчиков о влиянии присутствия наблюдателей на поведение возвращаемых лиц. По словам г-на Шика, изменений в поведении не происходит. При этом следует подчеркнуть, что наблюдатели не имеют полномочий на осуществление оперативных действий. Представитель Австрии, которая внедрила у себя систему мониторинга еще 10 лет назад, заявил, что присутствие наблюдателей делает полеты даже спокойнее. В этом его поддержал представитель агентства “Фронтекс”, согласно которому присутствие наблюдателя на борту помогает снять напряжение. Г-н Шик также объяснил, что выбор наблюдателей/общественных организаций осуществляет Пограничная служба и что отчеты готовятся общественными организациями, а затем через Департамент по делам иностранцев предоставляются руководству и могут также быть предоставлены агентству “Фронтекс”. Агентство “Фронтекс” планирует опубликовать кодекс поведения при осуществлении возвращения.

Г-н Пер Квистхолм, начальник сектора возвращений агентства “Фронтекс”, повторил, что роль агентства также состоит в оказании необходимой помощи государствам-членам ЕС в сфере возвращения (организация и софинансирование совместных операций). Агентство “Фронтекс” имеет опыт организации операций по возвращению в 25 разных стран; 17 стран заключили рабочие договоренности по возвращению с “Фронтексом”; в настоящее время ведутся переговоры еще с 7 странами. Такие договоренности позволяют осуществлять дальнейшее структурирование

сотрудничества. В нормативных положениях агентства “Фронтекс” содержится твердое обязательство сотрудничать со странами, не входящими в ЕС, для определения передовой практики как в получении проездных документов, так и в процессе возвращения нелегально находящихся граждан третьих стран. По результатам сотрудничества с государствами-членами ЕС и третьими странами агентство “Фронтекс” разработало ряд оперативных практических указаний для получения проездных документов и осуществления операций по возвращению. В 2012 г. была подписана рабочая договоренность с Нигерией, и в рамках сотрудничества с этим государством будут разработаны первые рекомендации по передовой практике возвращения. Агентство “Фронтекс” также участвует в проектах, посвященных сотрудничеству с третьими странами по установлению личности (собеседования). В этом контексте отмечалась важность информационного сотрудничества (с посольствами или государственными органами третьих стран).

В последнем докладе второго дня совещания **г-жа Анна Ростоцкая**, руководитель представительства МОМ в Варшаве, констатировала, что политика принудительного возвращения имеет свои ограничения, связанные с политическими и гуманитарными мотивами. По мнению докладчицы, предпочтение следует отдавать добровольным возвращениям, в области которых сотрудничество с третьими странами, следует полагать, сопряжено с меньшими проблемами и сложностями, поскольку возвращение не осуществляется против воли возвращаемого лица. Решающее значение для обеспечения эффективности субсидированного добровольного возвращения имеет сотрудничество между странами назначения и происхождения (напр., распространение информации и активное участие диаспор на предотъездном этапе; сотрудничество со страной происхождения по вопросам перемещения на этапе транспортировки; помощь в реинтеграции, сотрудничество с местными партнерами, общественными организациями и пр. после прибытия).

Секционные заседания

Последняя часть совещания была посвящена обсуждению вопросов, представленных в ходе семинара, в небольших группах.

Группа 1: Участники пришли к согласию о пользе соглашений о реадмиссии в целом и о наличии проблем, связанных с их реализацией. Представитель России высказал мнение, что в соглашения о реадмиссии следует включить перечень компетентных органов, базовую терминологию, даты и сроки, а также определить каналы коммуникации; терминология должна быть понятной с самого начала. Представитель Украины согласился, что соглашение о реадмиссии с Россией может служить хорошим примером в этом отношении – оно было подписано в 2012 г. и вступит в силу в марте 2013 г., а его текст включает все выше перечисленные элементы. Положения, касающиеся уведомлений о возвращении, следует обсуждать во время переговоров по соглашениям о реадмиссии. Не все можно предвидеть в рамках соглашений о реадмиссии, всегда существуют особые случаи или обстоятельства. Положительной практикой является проведение собеседований на территории запрашивающего государства экспертами запрашиваемого государства, поскольку это более эффективная и дешевая форма установления личности, чем другие.

Группа 2: Соглашения о реадмиссии как таковые являются актом дипломатии, но практика также очень важна. Не во всех случаях существует необходимость в таких соглашениях. Так, сотрудничество Греции и Турции основано на протоколе. Типовой текст соглашения о реадмиссии может стать хорошей отправной точкой, но проблема возникает при появлении новых обстоятельств, в силу которых текст начинает устаревать. По мнению представителя Турции, при заключении соглашений о реадмиссии следует уделять большее внимание различиям между странами происхождения и странами транзита. Отсутствие доверия может стать существенным препятствием на пути проведения эффективных переговоров.

Группа 3: Текст соглашений о реадмиссии должен содержать определение основных терминов, временные рамки и конкретные процедуры; также следует включить положения, касающиеся финансовых затрат, транзита и защиты данных. Особое внимание следует уделить несопровождаемым несовершеннолетним. По мнению представителя Азербайджана, если соглашение о реадмиссии охватывает граждан третьих стран, соответствующие соглашения необходимо заключить и с третьими странами. Необходимо четко определить исполнительные органы и язык коммуникации. К соглашению следует прилагать форму заявки. Типовой текст может сыграть положительную роль в унификации подхода; с другой стороны, существует риск потери гибкости или возможности внесения изменений. Представитель Беларуси выразил мнение о том, что предпочтительно было бы иметь единый документ без исполнительного протокола. Отсутствие доверия и доброй воли, а также отсутствие готовности одного из партнеров, может создавать препятствия для переговоров. Существуют политические и практические препятствия на пути реализации соглашений о реадмиссии, напр., связанные с возможностями страны. Сложно определить место общественных организаций в реадмиссии (если им отводится какая-либо роль, она должна быть прописана в соглашении о реадмиссии), их следует больше привлекать к процессу реинтеграции.

Выводы

- Доклады и обсуждения во время семинара подчеркнули **важность надлежащей подготовки переговоров**, в том числе с практической точки зрения. Переводчики и участники переговоров должны быть должным образом подготовлены к выполнению поставленной задачи, а во время очных совещаний все необходимое и полезное оборудование должно быть заранее подготовлено.
- Было выработано общее понимание того, что **в отношении текстов соглашений о реадмиссии необходима некоторая гибкость** для регулирования сотрудничества в зависимости от изменений ситуации.
- Кроме того, участники назвали **ряд элементов, которые следует включить в стандартный текст соглашения о реадмиссии** (терминология, определения, ответственные органы, сроки и пр.).
- Участники подчеркнули важность **информационного сотрудничества в вопросах реадмиссии и возвращения**.

- Участники уделили **особое внимание практике** и согласились с тем, что даже самый последовательный и подробный текст соглашения о реадмиссии не может обеспечить успех при неудовлетворительном практическом сотрудничестве.