

Целевая инициатива Пражского процесса

**3й Тематический семинар Пилотного проекта 1 по незаконной миграции**

**Бухарест, 4–5 марта 2014**

Отчет о встрече

**Резюме**

4-5 марта 2014 года Министерство внутренних дел Румынии принимало в Бухаресте третий Тематический семинар Пилотного проекта 1 (ПП1) по нелегальной миграции, реализуемого в рамках Целевой инициативы Пражского процесса. Во встрече, посвященной темам сотрудничества в сфере реадмиссии и возвращения на двусторонней основе и на наднациональном уровне в целях обеспечения безопасного, гуманного и устойчивого возвращения, приняли участие представители 18 стран-участниц Пражского процесса (в том числе Нидерландов, которые не участвуют в ПП1), Фронтекс (Frontex), Международной организации по миграции (ИОМ) и Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD).

Основная цель встречи заключалась в обмене передовым опытом, связанным с упомянутыми выше выбранными для обсуждения темами. Основу для программы семинара и дискуссий составили справочные материалы о текущем состоянии дел в отношении сотрудничества в области реадмиссии и возвращения и организации возвращения, предоставленные странами-участницами ПП1.

**ДЕНЬ 1 – 4 марта 2014**

**Вводная сессия**

Вводная сессия семинара началась с приветственной речи **г-жи Клаудии Висою** (Claudia Vișoiu), директора Директората по европейским делам и международным отношениям Министерства внутренних дел Румынии. **Г-жа Агнешка Кулеса** (Agnieszka Kulesa), координатор Целевой инициативы Пражского процесса и старший эксперт Департамента миграционной политики Министерства внутренних дел Республики Польша, приветствовала участников встречи от имени ведущего государства ПП.

В последующем выступлении **г-н Октавиан Предеску** (Octavian Predescu), начальник Управления по делам Европы и международным отношениям Генеральной инспекции по вопросам иммиграции Министерства внутренних дел Румынии, представил участникам встречи основное содержание 3го тематического семинара, его цели и ожидаемые результаты. Докладчик представил также ключевую информацию, содержащуюся в справочных материалах, предоставленных участникам проекта до начала встречи. В общей сложности, информацию по теме семинара представили 12



государств (Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Молдова, Венгрия, Норвегия, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Словакия и Украина).

Для ведения переговоров по заключению соглашений о реадмиссии во всех государствах создаются специальные переговорные группы, состоящие из представителей соответствующих государственных учреждений. Обычно ведущую роль в переговорном процессе берет на себя Министерство внутренних дел; специалисты Министерства иностранных дел, иммиграционных служб и пограничной полиции также часто привлекаются к участию в переговорах.

Часть государств создали специальные подразделения, исключительной задачей которых является организация принудительного возвращения (Босния и Герцеговина, Молдова, Норвегия, Польша, Румыния). В ряде других стран в организации принудительного возвращения принимают участие два государственных учреждения (Армения, Словакия, Россия). Некоторые страны организуют специальные программы подготовки членов сопровождения (например, Босния и Герцеговина, Венгрия, Польша, Россия), курсы по вопросам межкультурного взаимодействия и прав человека, а также языковые курсы для сотрудников, занятых в процедурах возвращения (Венгрия, Польша, Румыния, Словакия). Государства-члены ЕС имеют возможность поучаствовать в тренингах Фронтекса для подготовки членов сопровождения для участия в Совместных операциях по возвращению (COB).

Некоторые страны сообщили, что медицинские проверки репатрианта обязательны в случае, если он/она находился/находилась в следственном изоляторе до начала процедуры удаления (Босния и Герцеговина, Венгрия, Молдова, Польша, Румыния, Россия, Словакия). Медицинский персонал присутствует, когда этого требует состояние здоровья репатрианта, заключение о чем делается на основе оценки рисков (Венгрия, Молдова, Польша, Румыния, Словакия); наличие медицинского персонала является обязательным в случае чартерных рейсов (Польша, Норвегия). Переводчики, как правило, не присутствуют во время операций по возвращению, поскольку репатрианты должным образом проинформированы о деталях, касающихся процедуры возвращения; тем не менее, они присутствуют в случае, если процедура COB проводится Фронтекс. В случае государств-членов ЕС наличие внешних представителей, проводящих мониторинг процесса, также возможно.

Большинство государств не имеют офицеров по связям для организации реадмиссии, аккредитованных в своих представительствах в третьих странах; такие сотрудники есть у Польши, Словакии, Венгрии, Норвегии и Австрии. Армения, Грузия, Молдова, Россия, Сербия и Украина принимают участие в Совместных комитетах по реадмиссии (Joint Readmission Committees), учрежденных в соответствии с соглашениями о реадмиссии ЕС. Государства-члены ЕС участвуют в деятельности Совместных комитетов по реадмиссии, учрежденных в соответствии с соглашениями, заключенными ЕС с третьими странами, а также Комитета экспертов по реадмиссии на уровне ЕС.

Норвегия, Венгрия, Польша, Словакия и Австрия осуществляют специальные программы реинтеграции репатриантов в странах происхождения. В Боснии и Герцеговине программа по добровольному возвращению была реализована и

профинансирована Швейцарией и Лихтенштейном. Аналогичные инициативы имеют место в Армении, Грузии и Украине.

Страны-участницы ПП1 подчеркивают, что когда дело доходит до сотрудничества по реадмиссии и возвращению между двумя государствами, процесс установления личности сильно разнится от страны к стране и это иногда мешает прийти к однообразным выводам. В общем, соглашения о реадмиссии облегчают этот процесс. Обычно сотрудничество с соседними государствами идет гладко.

Государства сошлись во мнении, что для того, чтобы эффективно выполнять задачи, связанные с реадмиссией и возвращением, все вовлеченные стороны - главный ответственный государственный орган, пограничная служба, авиакомпании, транзитные учреждения стран, власти страны происхождения и т.д. - должны открыто и постоянно обмениваться информацией, относящейся к процессу возвращения.

### **Рабочая сессия 1: Сотрудничество по реадмиссии и возвращению на двусторонней основе и на наднациональном уровне**

Во время первой рабочей сессии семинара участникам было предложено ответить на следующие вопросы: *Каковы основные причины сотрудничества по реадмиссии и возвращению?, Каковы основные издержки и выгоды подобного сотрудничества?, Каковы основные проблемы в практическом сотрудничестве по реадмиссии и возвращению и как их преодолеть?, Представляет ли формализация сотрудничества по реадмиссии ценность с точки зрения государственных интересов?*

В первом выступлении г-н **Валентин Трандафир** (Valentin Trandafir), эксперт Генеральной инспекции по иммиграции Министерства внутренних дел Румынии, рассказал об опыте Румынии в сотрудничестве по реадмиссии и возвращению на конкретных примерах, касающихся сотрудничества с Тунисом и Грузией. Анализ этих примеров показал, что: 1) некоторые страны неохотно идут на участие в двусторонних встречах, посвященных исключительно незаконной миграции; 2), поиск комплексных решений, связанных с миграцией в целом, может оказаться более эффективным, чем лишь поиск конкретных решений, касающихся только незаконной миграции, 3) страны с высоким потенциалом в отношении незаконной миграции заинтересованы в эффективном межведомственном сотрудничестве только на основе официальных соглашений (например, меморандума о взаимопонимании или протоколов к соглашениям о реадмиссии), содержащих положения, связанные, например, с визовой политикой, доступом к рынку труда и т.д., 4) страны, сталкивающиеся с большим числом мигрантов, более охотно идут на сотрудничество.

Потом г-н **Олег Корнеев** из Университета Шеффилда представил тему: *Сотрудничество ЕС по реадмиссии в Расширенном соседстве (Wider Neighbourhood)*. Среди факторов стимулирующих ЕС к сотрудничеству по реадмиссии докладчик упомянул экономическую взаимозависимость, асимметрию властных отношений (с третьими странами, например, с Молдовой), интересы третьей страны (например, заинтересованность России в безвизовом режиме), стимулы (обусловленность) и институциональную близость. Осложнения при сотрудничестве

могут возникнуть вследствие ряда причин: наличной миграции (фактической) и миграционного потенциала, транзитной роли третьей страны, географической близости, расходящихся интересов и приоритетов стран-партнеров, а также симметрии властных отношений. Докладчик напомнил, что официальная оценка соглашений о реадмиссии ЕС, данная Европейской комиссией в феврале 2011 года подчеркнула тот факт, что страны-члены ЕС довольно избирательно используют соглашения ЕС о реадмиссии. Кроме того, были сделаны выводы о недостаточности стимулов и неэффективности положений, относящихся к гражданам третьих стран.

Сессия закрылась презентациями стран-участниц по практическим аспектам, касающимся сотрудничества в области установления личности (презентации проведены **г-жой Кингой Наврозидис** (Kinga Nawrozidis), Начальником секции Отдела по установлению личности и возвращения Департамента по делам иностранцев штаб-квартиры Пограничной службы Польши, и **г-ном Борисом Гандрабура** (Boris Gandrabura), главой Отдела по возвращению и ограничительным мерам Департамента по борьбе с незаконным пребыванием иностранцев Министерства внутренних дел Молдовы), процессуальным вопросам и практическим аспектам сотрудничества с дипломатическими миссиями стран происхождения (**г-н Золтан Дочи** (Zoltán Dóczy), Национальный контактный пункт Европейской миграционной сети при Департаменте общеевропейского сотрудничества Министерства внутренних дел Венгрии) и по сотрудничеству в области реадмиссии и возвращения (**г-жа Татьяна Мартиросян**, главный эксперт Отдела договорно-правового обеспечения реадмиссии Управления по вопросам гражданства Федеральной миграционной службы России).

## **Рабочая сессия 2: Безопасное, гуманное и устойчивое возвращение**

Вторая рабочая сессия сосредоточилась на обсуждении следующих вопросов: *Что такое безопасное, гуманное и устойчивое возвращение?, Как должны выглядеть «идеальные» операции по возвращению?, Каковы основные условия для обеспечения устойчивости возвращения и какие инструменты могут быть использованы для достижения этого?*

Сессия началась с выступления **г-на Валентина Трандафира** об опыте Румынии по практическому сотрудничеству со странами происхождения в отношении организации и проведения операций по возвращению. Со следующей презентацией выступил **г-н Рубен Лаурейссенс** (Ruben Laurijssens), руководитель проектов Службы репатриации и выезда Министерства безопасности и юстиции Нидерландов. Его выступление было посвящено проекту EURINT, который направлен на улучшение процесса установления личности и гражданства в процессе возвращения (с информацией о проекте можно ознакомиться на сайте: [www.eurint-network.eu](http://www.eurint-network.eu)).

**Г-н Пер Квистхольм** (Per Kvistholm), глава отдела по операциям возвращения Фронтекс, представил Кодекс поведения в ходе операций по возвращению, принятый осенью 2013 года. Основные цели Кодекса состоят в обеспечении проведения возвращения в гуманной форме и при полном уважении основных прав, а также в описании общих стандартизированных процедур для СОВ (JROs), координируемых Фронтекс. Ключевыми моментами кодекса являются: права репатриантов,

использование принудительных мер, физическая готовность к путешествию и проведение медицинских осмотров, сопровождение, медицинский персонал и переводчики, а также наблюдатели, проводящие мониторинг операций (мониторы). После презентации собравшимся был показан фильм о проведении Совместных операций по возвращению.

Заседание завершилось презентацией представителя МОМ, г-жи **Марии Войка** (Maria Voica), посвященной ряду отдельных случаев, касающихся программы реинтеграции, осуществляемой МОМ Румынии.

## **ДЕНЬ 2 – 5 март 2014**

### **Рабочая сессия 3: Руководство Пражского процесса**

Второй день семинара начался с выступления г-на **Радима Жака** (Radim Zak), МЦРМП, по проекту FReM, который был запущен в сентябре 2013 года. Данный проект реализуется совместно с восьмью странами-членами ЕС: Австрией, Болгарией, Грецией, Венгрией, Люксембургом, Мальтой, Португалией и Швейцарией. Проект нацелен на создание европейского пула специалистов по мониторингу (мониторов) принудительного возвращения, обращаться к которым смогут страны, нуждающиеся в реализации системы мониторинга принудительного возвращения. Главная цель проекта состоит в дальнейшем укреплении качества европейской системы мониторинга возвращения в соответствии со стандартами уважения прав человека и имеющимся передовым опытом, и, таким образом, способствовать осуществлению статьи 8 (б) Директивы по возвращению.

Последняя презентация семинара, посвященная составлению Руководству Пражского процесса в рамках Пилотного проекта 1, была проведена г-жой **Агнешкой Кулеса**. Во время последующего раунда вопросов и ответов, представители стран-участниц ПП1 смогли представить свои замечания к предложенному для использования в документе списку терминов и определений, а также поделиться своим мнением о предлагаемом проекте текста. Участники семинара согласились, что статистические данные, представленные в документе, должны быть сведены к минимуму и что контактные данные соответствующих государственных органов должны быть включены в приложение. Список терминов и определений должен быть скорректирован, с тем, чтобы отразить терминологию, используемую всеми участниками ПП1. Термины и определения должны быть помещены в начале документа.

### **Заключение**

- Страны-участницы ПП1 согласились с тем, что правильный обмен информацией между всеми сторонами, участвующими в операциях по возвращению, играет определяющую роль в организации безопасного и упорядоченного принудительного возвращения.
- Репатриант должен быть надлежащим образом проинформирован о процедуре возвращения, в том числе о выгодах проектов добровольного возвращения, при

наличии таковых. Добровольное возвращение следует поощрять и отдавать ему предпочтение перед принудительным возвращением.

- Возможно, следует организовать система мониторинга для того, чтобы проверить, выполняется ли удаление в соответствии с национальными и международными стандартами и уважаются ли при этом права и достоинство репатрианта (является обязательным для стран-членов ЕС).
- Принимающие страны и страны происхождения могут рассмотреть вопрос о сотрудничестве по вопросам реализации программ реинтеграции.
- При подготовке окончательного варианта документа следует учесть комментарии к Руководству Пражского, озвученные странами-участницами ПП1.