



PRAGUE PROCESS
ПРАЖСКИЙ ПРОЦЕСС

Пособие Пражского процесса по идентификации неурегулированных мигрантов

Сентябрь 2016 г.

Проект финансируется Европейским Союзом





Пражский процесс – это целевой миграционный диалог, способствующий налаживанию миграционных партнерств и обмену информацией между странами Европейского Союза, Шенгенской зоны, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, Россией и Турцией.

Настоящий документ был подготовлен в рамках Пилотного проекта по вопросам нелегальной миграции (ПП5), реализация которого осуществлялась в период с ноября 2014 г. по март 2016 г. в рамках Целевой инициативы Пражского процесса – проекта, финансируемого Европейским Союзом. 21 страна Пражского процесса приняла участие в проекте и внесла свой вклад в разработку настоящего Пособия. Мнения, выраженные в этом документе могут не совпадать со взглядами Европейского Союза и его государств-членов, для которых данные выводы не являются обязывающими.

Электронную версию данного документа см. по адресу
www.pragueprocess.eu

Контактные данные

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Тел.: +43 1 504 4677 0
Факс: +43 1 504 4677 – 2375
ppti@icmpd.org
www.pragueprocess.eu
www.facebook.com/PragueProcess
www.icmpd.org

Предисловие

В настоящей публикации, предназначенной для лиц, формирующих политику, и специалистов-практиков, представлен обзор трудностей, возникающих при идентификации мигрантов, а также возможные пути их преодоления. Документ является результатом плодотворного сотрудничества 21 страны, принимавшей участие в ПП5: Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Венгрия, Грузия, Казахстан, Косово¹, Кыргызстан, Молдова, Нидерланды, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Турция, Украина. Реализация ПП5 осуществлялась в рамках Целевой инициативы Пражского процесса в 2014-2016 гг.

В настоящем Пособии сочетаются международная практика и национальный опыт государств-участников ПП5, сталкивающихся с различными миграционными вызовами. Учитывая, что опыт идентификации неурегулированных мигрантов отличается, проект предоставил подходящую платформу для обмена знаниями и обсуждения национальных подходов и текущей практики для укрепления общего понимания.

Нам выпала большая честь работать с практикующими специалистами, которые являются экспертами в этой области. Их знания и преданность проекту способствовали его успеху. Позвольте выразить особую благодарность г-же Марике Косиль-Пайонк, г-ну Октавиану Предеску, г-же Ирине Люсак, г-же Олене Силкиной, г-же Агнешке Скибе, г-же Ралуке Видеану, г-ну Радиму Жаку, а также всем другим, кто содействовал бесперебойной реализации ПП5 и созданию положительной атмосферы на всем протяжении проекта. В заключении, публикация данного Пособия была бы невозможна без значительного участия г-на Александра Малеева (ICMPD).

Петр Садовский
Координатор проекта ПП5

¹ Резолюция СБ ООН 1244/1999

Список сокращений

Государства-члены ЕС	Государства-члены Европейского Союза
ГТС	Граждане третьих стран
Еврокомиссия	Европейская комиссия
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод
ЕС	Европейский Союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
МВД	Министерство внутренних дел
МИД	Министерство иностранных дел
МОМ	Международная организация по миграции
НПО	Неправительственная организация
ПД ПП	План действий Пражского процесса на 2012-2016 гг.
ПМП	Проект “Построение миграционных партнерств”
ПП	Пражский процесс
ЦИ ПП	Целевая инициатива Пражского процесса
EURA	Соглашение с Европейским Союзом о реадмиссии
GAMM	Глобальный подход к миграции и мобильности
ICMPD	Международный центр по развитию миграционной политики

Содержание

Предисловие	5
Список сокращений	7
Содержание	9
Введение	10
1. Нелегальная миграция в ЕС	12
1.1. Объемы нелегальных миграционных потоков	12
1.2. Основные маршруты нелегальной миграции	13
1.3. Незаконный ввоз мигрантов	14
2. Правовые основы идентификации	15
2.1. Введение	15
2.2. Значение регистрации рождения	17
2.3. Соглашения о реадмиссии	19
2.3.1. Соглашения ЕС о реадмиссии	22
3. Оперативные аспекты идентификации	23
3.1. Практика, применяемая в государствах-членах ЕС	23
3.2. Методы, используемые в процессе определения личности	27
3.2.1. Методы проведения скрининга и собеседований	29
3.2.2. Информация о стране происхождения	31
3.3. Сотрудничество с третьими странами	32
3.4. Содержание под стражей	33
Библиография	37
Справочные документы	38

Введение

Пражский процесс

Пражский процесс как политическая инициатива был создан во исполнение решений Министерской конференции “Построение миграционных партнерств” (ПМП), состоявшейся в Праге 28 апреля 2009 г. Государства², участвовавшие в этом важном мероприятии, приняли Совместную декларацию о принципах и инициативах содействия тесному миграционному партнерству³ с применением комплексного, сбалансированного и прагматичного подхода, обеспечивающего соблюдение прав человека мигрантов и беженцев. Данный документ, подготовленный государствами-участниками при активном содействии нескольких органов ЕС и международных организаций, определил следующие пять тематических областей как основы сотрудничества, а шестая область была добавлена при согласовании Плана действий Пражского процесса на 2012-2016 годы в Познани в ноябре 2011 г.:

- ⇒ борьба с нелегальной миграцией и ее предотвращение;
- ⇒ интеграция легально проживающих мигрантов;
- ⇒ реадмиссия, добровольное возвращение и устойчивая реинтеграция;
- ⇒ миграция, мобильность и развитие;
- ⇒ легальная миграция с особым акцентом на трудовой миграции;
- ⇒ убежище и международная защита.

Основная цель Пражского процесса состоит в содействии развитию миграционных

2 Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Кипр, Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244/1999), Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония и Европейский комиссар по вопросам миграции.

3 Все документы по Пражскому процессу см. здесь: <https://pragueprocess.eu/>, дата последнего обращения: 14.01.2016.

партнерств между государствами Европейского Союза/Шенгенской зоны, Западных Балкан, Восточного партнерства, Центральной Азии, Россией и Турцией. Его методика основана на трех столпах: она объединяет политический диалог на министерском уровне с разработкой политики на экспертном уровне и реализацией конкретных инициатив в соответствии с Декларацией и Планом действий. Такой подход обеспечил неотрывность политического диалога от практического опыта, приобретенного на местах. Он также гарантирует, что итоги реализованных проектов будут преобразованы в конкретные рекомендации и концепции, которыми могут воспользоваться все государства Пражского процесса.

Пражский процесс – за исключением важной роли Европейского Союза – является инициативой, движимой государствами. Он управляется министерствами, ответственными за миграцию, и возглавляется Польшей. Основная группа предоставляет консультации Встречам Страших должностных лиц, которые являются директивным органом Пражского процесса. Пражским процессом заявлено намерение о расширении сотрудничества компетентных государственных ведомств по шести перечисленным выше темам. Поскольку диалог делает акцент на оперативном подходе, решающее значение имеет развитие практических навыков и единых стандартов.

Целевая инициатива Пражского процесса

В Планах действий Пражского процесса на 2012-2016 годы выделено 22 конкретных мероприятия в шести указанных тематических областях, которые должны быть реализованы в данный период⁴. С августа

4 В результате проведения совещаний по подготовке Плана действий, тематические рамки Процесса были расширены и добавлена область “убежище и международная защита”, которая выделилась в отдельное направление сотрудничества.

2012 г. Польша вместе с Венгрией, Германией, Румынией, Словакией, Чехией и Швецией, которые также возглавляли Пилотные проекты ЦИ ПП, осуществляют реализацию финансируемой ЕС инициативы “Поддержка реализации Пражского процесса и его Плана действий”, также известной как Целевая инициатива Пражского процесса (ЦИ ПП). Веб-ресурс www.pragueprocess.eu служит основным источником информации о Пражском процессе и ЦИ ПП.

ЦИ ПП посвящена трем целям: обеспечению непрерывного диалога и целевого обмена информацией на экспертном уровне; ведению, актуализации и улучшению Базы знаний посредством сбора информации в форме (базовых) Миграционных профилей по странам Восточной Европы, Южного Кавказа, Центральной Азии и России; и реализации конкретных (пилотных) проектов в утвержденных тематических областях.

Пилотный проект 5

Идея реализации Пилотного проекта 5 (ПП5) была впервые одобрена Советом Старших должностных лиц в Берлине 28-29 октября. Конкретный тематический акцент ПП5 был сделан на приоритетах и национальных интересах, выраженных специалистами-практиками, которые принимали участие в ранее завершенном Пилотном проекте 1 (ПП1). Совместно определенные цели предусматривали углубление компетенций государств-участников по установлению личности и гражданства неурегулированных мигрантов и налаживание контактов между ответственными национальными органами и экспертами.

Таким образом, структура и содержание проекта уходят своими корнями в соответствующие политические декларации и фактические потребности, сформулированные целевыми специалистами-практиками. ПП5 представлял собой логическое продолжение обсуждений и заключений,

полученных по итогам реализации ПП1, который также повлиял на структуру и методику настоящего Пособия. В то же время, важной и обогащающей новацией стал обмен взглядами с научно-академическими кругами и международными организациями, как было рекомендовано в оценке ПП 2015 г.⁵

Реализация ПП5 осуществлялась в период с ноября 2014 г. по март 2016 г. Проект состоял из четырех тематических семинаров, совместно организованных ведущими государствами ПП5 – Польшей (Министерство внутренних дел и администрации) и Румынией (Министерство внутренних дел). Организованные семинары, в которых приняли участие около 90 представителей из 21 страны при существенной поддержке Европейской комиссии, FRONTEX, ICMPD и MOM, оказались очень успешными. Подтверждением тому также стало проявление интереса, а впоследствии и участие Бельгии и Нидерландов, которые присоединились к ПП5 в ходе его реализации. Государства, не входящие в ЕС, придавали особое значение более широкому распространению результатов каждого из организованных мероприятий.

Сфера применения и структура документа

Настоящая публикация основана на опыте государств ПП5, которые вносили свой ценный вклад, предоставив ответы на разработанные опросники или выступив с заявлениями во время семинаров. Соответствующая информация вначале обрабатывалась, анализировалась и структурировалась проектной группой. После этого проект Пособия был направлен государствам-участникам для предоставления комментариев и замечаний. Таким образом, всем участвующим государствам была предоставлена возможность предложить изменения в текст.

⁵ Отражая результаты Оценки Пражского процесса, реализованная деятельность охватила представителей общественных организаций, научно-академических кругов и других государственных учреждений.

Содержание Пособия также основано на обширном кабинетном исследовании с учетом различных важных источников, касающихся идентификации неурегулированных мигрантов. В этом контексте следует отметить ценную работу, выполненную в рамках Европейской миграционной сети (EMN) и проекта GDISC ERIT.

Настоящее Пособие состоит из трех тематических разделов: После данного введения в Главе 1 представлен краткий обзор миграционных потоков (до 2015 г.), направленных в государства-члены ЕС, включая соответствующие численные показатели и используемые пути. Данная глава также коротко затрагивает проблему контрабанды людьми. В Главе 2 определяются правовые основы идентификации, где особое внимание уделяется вопросу выдачи свидетельств о рождении, после чего идет более тщательный анализ роли соглашений о реадмиссии. Заключительная глава посвящена неко-торым многогранным оперативным аспектам идентификации, от практики государств-членов ЕС до применяемой методики, и потому имеет более практический характер. По всему тексту документа приводятся примеры опыта государств-участников ПП5. Публикация завершается краткой библиографией, содержащей важные справочные документы для дальнейшего чтения.

1. Нелегальная миграция в ЕС

1.1. Объемы нелегальных миграционных потоков

Количество зарегистрированных случаев нелегального пересечения на границах ЕС в 2015 г. достигло беспрецедентной величины. Если “в 2014 г. в ЕС прибыли более 276 тыс. неурегулированных мигрантов, что на 155% больше, чем в 2013 г.”⁶, то в 2015 г. “общая численность неурегулированных мигрантов, прибывших в ЕС, почти в пять раз превысила показатель 2014г.”⁷ Это означает, что “в Европу прибыло около одного миллиона мигрантов, что вылилось в рекордные 1,82 млн. случаев нелегального пересечения границы, зарегистрированных государствами-членами ЕС. Количество выявленных случаев более чем в шесть раз превышает предыдущий рекорд, установленный в 2014 г.”⁸

Кроме того, в 2015 г. количество граждан третьих стран, которым было отказано во въезде на внешней границе ЕС, достигло 118 495⁹. По сравнению с 2014 г. тенденция оставалась стабильной, а основные причины отказа оставались аналогичными¹⁰, в частности “отсутствие действительной визы (25%) и отсутствие соответствующих документов, подтверждающих цель пребывания (28%)”. Количество лиц, которым было отказано во въезде на основании предупреждений, выданных Шенгенской информационной системой, составило 8,2% от общего количества, при этом в 2015 г. было оформлено 9 762 отказов”¹¹

6 Европейская комиссия, *Вопросы и ответы: незаконный ввоз мигрантов в Европе и реакция ЕС*, Европейская комиссия - Информационный листок, документ МЕМО/15/3261, Брюссель, 13 января 2015 г., см.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm, с. 1.

7 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС*, февраль 2016 г., см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 5.

8 FRONTEX, *FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv>, с.6.

9 Там же, с. 23.

10 Там же.

11 Там же.

В последние годы наблюдается рост количества выявленных случаев нелегального пребывания в ЕС: “В 2013 г. зарегистрировано около 345 тыс. случаев нелегального пребывания в ЕС, что представляет собой в целом стабильную тенденцию, по сравнению с предыдущим годом”¹². В 2014 г. зафиксировано 441 780 случаев нелегального пребывания в ЕС¹³. Резкий рост наблюдался “в 2015 г., [когда] государства-члены сообщили о 701 625 выявленных случаях нелегального пребывания”¹⁴, при этом предпочтительными странами назначения являлись Германия, Швеция и Великобритания¹⁵.

Учитывая эти важные миграционные тенденции, следует подчеркнуть, что “в 2015 г., государства-члены [ЕС] сообщили о 286 725 решениях о возвращении, оформленных в отношении граждан третьих стран в результате административного или судебного решения, что на 14% больше, чем в 2014 г.”¹⁶. Но уже в 2014 г. количество решений о возвращении увеличилось на 12%, по сравнению с 2013 г.¹⁷. Тенденция к росту нелегальной миграции также отмечается и в государствах-участниках ПП5, не входящих в состав ЕС. При этом не все страны подверглись этому влиянию в одинаковой мере.

Тщательный анализ нелегальной миграции требует указания гражданства мигрантов, пытающихся пересечь границу нелегально, а также пребывающих в стране без действительных разрешений на проживание или других соответствующих документов. В 2014 г. “сирийцы вместе с

эретрейцами составляли наиболее многочисленную группу лиц, задержанных на внешних границах ЕС при попытке нерегулированного въезда в ЕС. Другие большие группы состояли из граждан Афганистана, Мали и Косово”¹⁸. В 2015 г. “нерегулированные мигранты, направлявшиеся в ЕС, преимущественно являлись выходцами из Сирии, Пакистана, Афганистана, Ирака, а также Сенегала, Сомали, Нигера, Марокко и других африканских стран. Помимо граждан указанных стран, также наблюдается постоянный приток нерегулированных мигрантов из стран Азии, таких как Индия, Бангладеш, Китай и Вьетнам, хотя и в меньшей степени”¹⁹.

1.2. Основные маршруты нелегальной миграции

Основные миграционные маршруты, используемые в 2013 г. и 2014 г., остались наиболее проблемными и в 2015 г.; иными словами, нерегулируемая миграция по морю проходила в частности по центрально- и восточно-средиземноморскому маршрутам. Эта тенденция резко усилилась в 2014 г., когда на центрально- и восточно-средиземноморских маршрутах было обнаружено почти 225 тыс. мигрантов (практически втрое больше, чем в 2013 г.)²⁰. В 2015 г. нерегулированные мигранты въезжали в ЕС преимущественно через Грецию (“восточно-средиземноморский маршрут”) и продолжали свой путь “по одному из трех маршрутов: через Западные Балканы для повторного въезда в ЕС в Хорватии и, в меньшей степени, через Венгрию, Болгарию и Румынию или по морю к Италии”²¹.

12 FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2014*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, с. 8.

13 FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2015*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, с. 8.

14 FRONTEX, *FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFV>, с. 30.

15 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС, февраль 2016 г.*, см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 5.

16 FRONTEX, *FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFV>, с. 34.

17 FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2015*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, с. 32.

18 Европейская комиссия, *Вопросы и ответы: незаконный ввоз мигрантов в Европе и реакция ЕС*, Европейская комиссия - Информационный листок, документ МЕМО/15/3261, Брюссель, 13 января 2015 г., см.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm, с. 1.

19 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС, февраль 2016 г.*, см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 5.

20 Там же, с. 5.

21 Там же, с. 5. Сравни: *FRONTEX, FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFV>.

Хотя “центрально-средиземноморский маршрут” (в Италию) также часто использовался, существующее количество “сократилось где-то на 10% до 154 тыс., преимущественно из-за того, что сирийцы переключились на использование восточносредиземноморского маршрута”²². Данная тенденция, безусловно, возобновилась с подписанием Соглашения между ЕС и Турцией в марте 2016 г., опять превратив маршрут через Италию в наиболее часто используемый. Мигранты, прибывающие на юг Италии, “обычно отправлялись из Милана далее в Северную Европу через Швейцарию, Австрию и Германию. Чтобы попасть в Западную Европу, мигранты путешествовали через Францию”²³.

В 2015 г. западно-средиземноморский маршрут редко использовался для въезда в ЕС через Испанию²⁴. Вместе с тем, нерегулируемые мигранты открыли для себя “северный маршрут”, который проходит через Россию в Норвегию²⁵. В то же время, по данным FRONTEX, “лишь незначительное количество мигрантов используют восточный маршрут, который ведет в ЕС по балтийскому пути, а затем через Польшу в конечные страны назначения”²⁶.

Отмечается непрерывное сокращение количества лиц, использующих поддельные документы. В 2014 г. выявлено 9 400 таких случаев, что является уменьшением на 3,9%²⁷. Годом ранее “зарегистрировано 9 800 случаев использования мигрантами поддельных документов для нелегального въезда в ЕС или Шенгенскую зону”²⁸. Такая тенденция продолжилась в 2015 г., когда “государства-члены сообщили о 8 373 лицах, использовавших поддельные документы на пунктах пересечения границы при въезде из третьих стран в ЕС”²⁹.

22 FRONTEX, *FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv>.

23 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС*, февраль 2016 г., см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 5.

24 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС*, февраль 2016 г., см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 5.

25 Там же.

26 Там же.

27 Там же, с. 6.

28 FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2014*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, с. 7.

29 FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2016*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/>

1.3. Незаконный ввоз мигрантов

Недавно Европейская комиссия обратилась к проблеме незаконного ввоза мигрантов в ряде документов, включая Европейскую повестку по вопросам миграции³⁰, принятую 13 мая 2015 г., и Европейскую повестку по вопросам безопасности³¹, принятую 28 апреля 2015 г. В обоих документах борьба с незаконным ввозом мигрантов обозначена приоритетной задачей в целях предотвращения эксплуатации мигрантов преступными сетями и уменьшения мотивации к нерегулируемой миграции. Это и не удивительно, ведь “незаконный ввоз мигрантов является чрезвычайно прибыльным бизнесом, а преступные сети преуспевают в связи с низким риском выявления и наказания (...). В одном только случае, когда 1 января 2015 г. в ходе совместной операции “Тритон” было перехвачено грузовое судно “Ezadeen” с 360 мигрантами на борту, контрабандисты, по некоторым данным, заработали 2,5 млн. евро”³². По данным ЕВРОПОЛА совокупный оборот контрабандных сетей в 2015 году составил от трех до шести миллиардов евро, и прогнозируется его дальнейшее значительное увеличение, в случае, если наблюдаемое миграционное давление миграции сохранится³³.

ЕС предусмотрел конкретные действия в этой приоритетной области, включая “трансграничное сотрудничество по вопросам подделки документов, фиктивных браков и других форм злоупотреблений легальным въездом и процедурами

news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv, с. 24.

30 Европейская комиссия, *Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – Европейская повестка по вопросам миграции*, COM(2015) 240 final, Брюссель, 13.05.2015 г.

31 Европейская комиссия, *Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – Европейская повестка по вопросам безопасности*, COM(2015) 185 final, Страсбург, 28.04.2015 г.

32 Европейская комиссия, *Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – План действий ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов (2015-2020)*, COM(2015) 285 final, Брюссель, 27.5.2015 г., с. 1.

33 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС*, февраль 2016 г., с. 2, см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf.

проживания³⁴. Среди важных предстоящих инициатив:

- ⇒ пересмотр законодательства ЕС по вопросам незаконного ввоза мигрантов к 2016 г.;
- ⇒ создание списка подозрительных судов и их отслеживание;
- ⇒ оказание поддержки государствам-членам в буксировании к берегу судов, предназначенных для использования контрабандистами, или их утилизации в море;
- ⇒ организация сотрудничества с финансовыми учреждениями для активизации финансовых расследований;
- ⇒ назначение единого контактного лица по вопросам незаконного ввоза мигрантов в каждом государстве-члене ЕС;
- ⇒ создание контактной группы ведомств ЕС по вопросам незаконного ввоза мигрантов;
- ⇒ создание при Евроюсте тематической группы по вопросам незаконного ввоза мигрантов³⁵.

Кроме того, проводятся правоохранительные операции как в ЕС, так и за его пределами. Среди них “только в 2015 г. в Европол была передана информация о более чем 10 тыс. подозреваемых, в результате чего было открыто 1 551 расследование, целью которых являлись сети, действующие в ЕС. Значительная часть этих подозреваемых действует в составе преступных сетей”³⁶, кроме того, “в Эфиопии и Нигере проводятся кампании по пресечению незаконного ввоза мигрантов в источнике”³⁷.

34 Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – План действий ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов (2015-2020), COM(2015) 285 final, Брюссель, 27.5.2015 г., с. 1.

35 Там же, с. 4.

36 ЕВРОПОЛ, *Незаконный ввоз мигрантов в ЕС*, февраль 2016 г., см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, с. 7.

37 Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету – Управление кризисом беженцев: состояние реализации приоритетных мероприятий в рамках Европейской повестки по вопросам миграции, Брюссель, 14.10.2015 г., COM(2015) 510 final, с. 13-14.

2. Правовые основы идентификации

2.1. Введение

Не существует отдельного международного договора, посвященного исключительно идентификации (неурегулированных) мигрантов. На национальном уровне многие страны закрепили некоторые основные принципы в своем законодательстве, напр., использование оценки возраста только как последнее средство, непринуждение мигрантов или вынесение решения в пользу несовершеннолетних в случае сомнений. Правовые документы, касающиеся защиты прав человека и основных прав мигрантов в частности, играют важную роль в идентификации мигрантов без документов, как и разные другие важные аспекты, от реестров актов гражданского состояния до соглашений о реадмиссии. В данном разделе эти вопросы будут рассмотрены подробнее.

Всеобщая декларация прав человека гарантирует право на свободу перемещения и проживания в пределах границ каждого государства. Она также утверждает право покинуть любую страну и возвращаться в свою страну. Поскольку суверенные государства отвечают за разработку и выполнение собственных национальных правил допуска, такие права не предоставляют мигрантам возможность выбирать страну назначения.

В международном праве, безусловно, преобладают некоторые ограничения, особенно в отношении права на соискание убежища. Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г.³⁸ представляет собой “единственный глобальный инструмент, в явном виде устанавливающий наиболее важные аспекты жизни беженца”³⁹.

38 Электронную версию данного документа на английском языке см. по адресу: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

39 УВКБ ООН, *Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г.*, Женева, сентябрь 2011 г., см.: <http://www.unhcr.org/4ec262df9.html>. Все государства-участники ПП5 являются сторонами этой Конвенции. В данную Конвенцию были внесены изменения Протоколом о статусе беженцев (см.: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>), которым снимаются географические и временные ограничения. Перечень Сторон Протокола см.: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en.

Заложенные в ней основные правила касаются принципа запрета на принудительную репатриацию или условий, которые необходимо выполнить для предоставления или лишения статуса беженца⁴⁰. В данной Конвенции определены общие стандарты, применимые ко всем лицам, покинувшим свою страну происхождения. Кроме того, она также применима к лицам, обратившимся за убежищем после их признания неурегулированными мигрантами.

Региональные организации также могут устанавливать и применять более специфичные стандарты в области прав человека⁴¹. В регионе Пражского процесса Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁴², и, в частности, Четвертый протокол к ней⁴³ являются важными региональными механизмами. В то же время, решения Европейского суда по правам человека⁴⁴ играют важную роль, обеспечивая возможность толковать Конвенцию и отражая изменения в нашем обществе⁴⁵. Так называемая “судебная практика” помогает внедрять Конвенцию на практике. Как подчеркивает К.К. Голдсмит:

“Как свидетельствует судебная практика Страсбургского суда, (...) [Конвенция] является “живым документом”, который постоянно дорабатывается Страсбургским

40 См.: П. Садовский, *Можно ли отказывать террористам в статусе беженца?*, Польский ежеквартальный журнал по вопросам международных дел, № 4/2015, *passim*.

41 См.: М. Любишевский, *Кодификация международной защиты прав человека* [см.:] Б. Гроновская, Т. Ясудович, М. Бальцерак, М. Любишевский, Р. Мизерский, *Права человека и их защита*, Торунь 2010, с. 64.

42 Перечень стран, подписавших Конвенцию (14 из 17 государств-участников ПП5 являются участниками Конвенции), см.: <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/chartSignature/3>.

43 Перечень стран, подписавших Конвенцию (10 из 17 государств-участников ПП5), см.: http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=ZO3ca3k6

44 Решения Суда см.: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/> (английская версия) и <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (русскоязычная версия).

45 См.: Д. Тим, *Миграционная политика ЕС и ее конституциональная основа: космополитический взгляд*, Правовой обзор общего рынка 2013, Том 50, № 3, с. 719, А. Биштыга, *Европейская конвенция прав человека и Хартия основных прав Европейского Союза – состояние совместимости или конкурентности?*, Обзор конституционного права 2011, № 3, с. 181, Б. Гроновская, *Время и материальные обязательства государств-участников ЕКПЧ – описание проблемы*, Европейский судебный обзор, август 2014, с. 17 и далее, Т. Ясудович, *Вступительные вопросы* [см.:] Б. Гроновская, Т. Ясудович, М. Бальцерак, М. Любишевский, Р. Мизерский, *Права человека и их защита*, Торунь 2010, с. 28 и далее, а также К.К. Голдсмит, *Хартия прав, свобод и принципов*, Правовой обзор общего рынка 2007, Вып. 5, с. 1210 и далее.

судом в свете современных стандартов и для решения современных проблем. (...) Кроме того, существуют серьезные риски при попытке выразить ту же идею иными словами”⁴⁶.

В случае государств-членов ЕС и других стран, которые ориентируются в своем национальном законодательстве на стандарты ЕС, ключевой правовой основой в части основных прав человека является Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза⁴⁷. Более подробный перечень прав содержится в Хартии по правам человека Европейского Союза, которая – согласно Статье 6 (1) Договора о ЕС – “имеет такую же юридическую силу, что и Договоры”⁴⁸. Как Европейский суд по правам человека, так и Суд Европейского Союза играют решающую роль в обеспечении применения и защиты этих прав.

Степень проработки вопроса идентификации в национальном законодательстве существенно отличается. Хотя большинство государств-членов ЕС ввели специфичные правила идентификации, в основном они отражают их обязательства и функции, оговоренные в разных законодательных документах ЕС (напр., Общая европейская система убежища, “Директива о возвращении”). Другие государства-члены ЕС, у которых существуют более подробные положения, разработали разные методы, а в некоторых случаях и пошаговый процесс идентификации. Ни одно государство-член ЕС не установило фиксированный срок для установления личности, не определен он и в нормативной базе ЕС⁴⁹.

В соответствии с пакетом ЕС по вопросам

46 К.К. Голдсмит, *Хартия прав, свобод и принципов*, Правовой обзор общего рынка 2001, Том 38, Вып. 5, с. 1210.

47 Изменения в оба документа внесены Лиссабонским соглашением 2007 г.

48 Согласно Статье 53 Хартии, государства-члены ЕС должны толковать ее с учетом минимальных стандартов защиты, обеспечиваемых ЕКПЧ. Таким образом, связь между этими двумя стандартами обеспечивается даже хотя ЕС не стала участником ЕКПЧ (обязательство, налагаемое Статьей 6(2) Договора о ЕС). По этому вопросу см., напр., Б. Гроновская, *Хартия основных прав ЕС – Действительно ли она нам нужна?* [см.:] Малишевская-Нинартович (ред.), Европейский Союз на распутье: необходимость конституциональных и экономических изменений, TNOiK, Торунь 2007, с. 133

49 См.: Установление личности в целях международной защиты: Проблемы и практика, Европейская миграционная сеть, 2013 г.

убежища⁵⁰, соискатели убежища во всех государствах-членах ЕС обязаны подавать все соответствующие документы (напр., паспорта) для обоснования своего ходатайства. В соответствии с Директивой о процедурах убежища, компетентные органы большинства государств-членов ЕС также имеют право обыскивать соискателя для получения дополнительной информации о его личности, гражданстве или путешествии в ЕС. Эта же Директива позволяет государствам-членам ЕС устанавливать приоритеты или ускорять процедуру убежища, если соискатель представил фальшивые документы или информацию, не представил совсем никакой информации или даже уничтожил свои идентификационные документы с целью введения властей в заблуждение.

В соответствии со Статьей 4 пересмотренной Квалификационной директивы, национальное законодательство в ряде государств-членов ЕС предусматривает возможность принимать заявленную личность соискателя в некоторых ситуациях, особенно если он приложил все усилия для обоснования своего ходатайства. Само собой разумеется, компетентным органам запрещено связываться со своими коллегами в предполагаемой стране происхождения во время процедуры убежища. Вместо этого за консультациями можно обращаться в свои дипломатические миссии в предполагаемой стране происхождения (напр., по вопросам проверки подлинности документов). Любая информация, касающаяся индивидуального соискателя убежища, должна оставаться строго конфиденциальной⁵¹.

2.2. Значение регистрации рождения

Свидетельства о рождении играют важную роль для государственного управления и уж тем более для новорожденных граждан,

поскольку они помогают обеспечить их различные основные права, закрепленные в международных договорах⁵². ООН подчеркивает, что регистрация рождения – это “непрерывная, перманентная и универсальная фиксация в реестре актов гражданского состояния факта и характеристик рождения в соответствии с правовыми требованиями страны”⁵³. Более того, в отношении регистрации рождения отсутствуют исключаящие положения, т.е. согласно международному праву, каждый ребенок имеет право на регистрацию своего рождения, включая детей, рожденных у неурегулированных мигрантов. Генеральная Ассамблея в своей резолюции “Мир, пригодный для жизни детей” 2002 г. подтвердила решимость обеспечить регистрацию всех детей при рождении.

Хотя большинство государств внедрило у себя механизмы регистрации рождения, превратив их в обычную практику, на глобальном уровне данные о незарегистрированных лицах остаются тревожными, ведь в мире зарегистрировано только две трети детей в возрасте до пяти лет. При этом до сих пор существуют значительные региональные различия⁵⁴, и следует отметить, что в странах Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств регистрационный показатель находится среди самых высоких в мире (ЮНИСЕФ оценивает его на уровне 98%)⁵⁵.

Качество данных, собранных в реестрах, также может являться причиной различных неопределенностей. В случае устаревшей

52 В числе прочих, во Всеобщей декларации ООН о правах человека 1948 г. сказано, что “каждый имеет право на гражданство” и что “никто не может быть произвольно лишен своего гражданства”. В Статье 7 Конвенции о правах ребенка, действующей с 1990 г. и ратифицированной 191 страной, четко сказано, что “Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства”.

53 Детский фонд ООН, *Право по рождению каждого ребенка: Неравноправность и тенденции в регистрации рождений*, ЮНИСЕФ, Нью Йорк, 2013 г., с. 4.

54 По данным ЮНИСЕФ, 230 млн. детей в возрасте до пяти лет остаются незарегистрированными, при этом более половины из них проживают в Азии (59%), а 37% – в субсахарской Африке. Почти один из трех незарегистрированных детей проживает в Индии. Только в 2012 г. 57 млн. младенцев – четыре из десяти, рожденных во всем мире в этом году – не были зарегистрированы гражданскими властями.

55 Все данные в этом параграфе цитируются по источнику: там же.

50 т.е. Директива о процедурах убежища, Квалификационная директива и пересмотренная Квалификационная директива.

51 Европейская миграционная сеть, 2013 г.

информации может возникнуть ситуация, при которой невозможно подтвердить личность или гражданство лица. Это также связано с организацией систем регистрации гражданских актов. В некоторых странах детей регистрируют лишь в момент приема в образовательное учреждение или когда девушки и женщины рожают детей (если это происходит в больницах). В этом контексте трудно оспорить мнение У. Доу, согласно которому:

“свидетельство о рождении является билетом в гражданство. Без него человек официально не существует, а, следовательно, не имеет доступа к правам и защите своей страны. Гражданская регистрация также является основным инструментом, посредством которого эффективное правительство ведет учет своих граждан и планирует школы, оздоровительные центры и прочие необходимые им услуги”⁵⁶.

Таким образом, каждого человека необходимо зарегистрировать и оформить ему свидетельство о рождении. Более того, информацию об этом также предпочтительно хранить в реестре актов гражданского состояния страны происхождения и назначения ребенка. Однако, препятствия могут возникать, если ребенок рождается у мигрантов, нелегально пребывающих в другой стране. Опасаясь последствий, родители могут воздерживаться от регистрации рождения своего ребенка в стране назначения. Также у них могут возникать трудности с регистрацией ребенка в дипломатическом представительстве своей страны происхождения, особенно в случае отсутствия такового в соответствующей стране или когда национальная регистрационная система налагает требования, которые они не в состоянии выполнить. Если ребенок не зарегистрирован в стране происхождения, связь между родителем и ребенком необходимо доказывать по-другому.

Отсутствие надежных данных особенно влияет на транзитные страны. В случае соглашений о реадмиссии, содержащих положение о реадмиссии граждан третьих стран, орган-респондент может не иметь возможности идентифицировать большинство транзитных мигрантов. Ситуация дополнительно осложняется отсутствием дипломатического представительства предполагаемой третьей страны в транзитном государстве.

Процесс идентификации также может оказаться сложным, если реестры актов гражданского состояния подверглись модернизации. Вследствие исторического развития (напр., изменения границ) и по другим причинам, получение доступа к некоторым данным может быть очень затруднено. В таких случаях приходится использовать другие вспомогательные базы данных (напр., отпечатков пальцев из уголовных дел).

Сложности ведения надежных реестров актов гражданского состояния свидетельствуют о неспособности стран происхождения, транзита и назначения обеспечивать надлежащее документирование своих граждан или иммигрантов. Кроме того, даже если стране назначения или транзита удастся установить личность неурегулированного мигранта, такая личность является лишь предположительной. Личность полностью подтверждается только после того, как страна происхождения обеспечивает мигранта необходимыми идентификационными документами.

Опыт государств-участников ПП5

Как отмечалось выше, государства Пражского процесса уделяют особое внимание организации своих реестров актов гражданского состояния⁵⁷, которые также представляют собой важный инструмент подтверждения личности

⁵⁶ У. Доу, *Регистрация рождения: Первое право* [в:] Прогресс наций, ЮНИСЕФ, 1998, с. 5.

⁵⁷ Детский фонд ООН, *Право по рождению каждого ребенка: Неравноправность и тенденции в регистрации рождений*, ЮНИСЕФ, Нью Йорк, 2013 г., с. 33.

или гражданства их граждан. В силу различий в наличии документов и их точности, длительность процесса идентификации может варьироваться от одного дня до целого года. Некоторые страны ПП5 действительно очень эффективны в этом отношении: так, в Грузии, несмотря на отсутствие установленных законом временных ограничений, реестр позволяет властям отвечать в течение 2-10 дней и оформлять проездные документы в течение двух недель. Если информация в системе отсутствует, запрос направляется центральным органам власти для выполнения дальнейших действий. Такая положительная практика стала возможной благодаря ряду успешных реформ и созданию системы регистрации гражданских состояний, которая существенно упрощает процедуры идентификации. При этом обеспечивается защита данных, которая играет ключевую роль в системе.

Свидетельства о гражданстве при рождении могут оформляться посольствами, которые собирают информацию и передают ее центральным органам власти. Однако страны происхождения неохотно рассматривают дела, в которых существуют сомнения о фактической связи между родителями и детьми. Иногда бывает действительно сложно доказать такие связи, особенно если:

- ⇒ национальное законодательство требует, чтобы оба родителя присутствовали во время регистрации или крещения;
- ⇒ в свидетельстве о рождении отсутствует информация о родителях;
- ⇒ имена родителей и ребенка отличаются;
- ⇒ ошибки в написании или несоответствующая транскрипция фамилии⁵⁸.

При возникновении указанных проблем можно воспользоваться дополнительными показаниями третьих лиц или учреждений. Однако в некоторых случаях сомнения, выражаемые в отношении представленных доказательств или документов, имеют целью отказать в подтверждении гражданства детей. В этом случае возвращение всей семьи может оказаться невозможным.

Двойное гражданство также упоминалось как аспект, способный осложнить идентификацию неурегулированных мигрантов. Поэтому некоторые страны ПП5 заключили соглашения, позволяющие брать на себя ответственность в аналогичных случаях.

Длительность процесса идентификации также может зависеть от вида возвращения. Государства ПП5

подчеркивали, что добровольные возвращения осуществляются быстрее, чем принудительные. Как отмечалось ранее, вид возвращения не должен создавать дополнительные препятствия для сотрудничества. Также могут существовать технические препятствия, как, напр., устаревшие или неполные данные или ограниченный доступ к данным. При отсутствии центрального реестра граждан, подтверждение приходится получать на локальном уровне.

2.3. Соглашения о реадмиссии

Безусловно, превышение срока пребывания по оформленной визе или разрешению на проживание, или нелегальное пересечение границы не соответствуют международному праву. Это также находит подтверждение в многочисленных решениях о возвращении, оформленных в индивидуальных случаях. Если мигрант изъявляет желание вернуться в свою страну происхождения добровольно, такое право чаще всего ему предоставляется, особенно при наличии Соглашения о реадмиссии между странами происхождения и назначения. Кроме того, как сказано во Всеобщей декларации о правах человека и Международном пакте о гражданских и политических правах, обязанность государства защищать своих граждан также предусматривает обязательство по их реадмиссии.

Тем не менее, процесс идентификации неурегулированных мигрантов свидетельствует, что многие страны происхождения отказываются оформлять идентификационные документы лицам, которые предположительно являются их гражданами. Это создает серьезные трудности для соответствующих органов власти в стране назначения. В целях признания обязанности принимать обратно своих граждан, заинтересованные страны внедрили упрощенные режимы сотрудничества, такие как Соглашения о реадмиссии. Для обеспечения их эффективности, такие соглашения часто дополняются исполнительными протоколами, определяющими точный порядок действий и специфику практического сотрудничества. Страны могут расширить свои обязательства по реадмиссии через

⁵⁸ Некоторые страны отказываются принимать документы, в которых написание отличается от зафиксированного в национальных базах данных. Это может быть результатом ошибки в написании или изменениями в транскрипции.

так называемые “положения о гражданах третьих стран”⁵⁹, в соответствии с которыми соглашение распространяется не только на реадмиссию собственных граждан, но и на других граждан, путешествующих транзитом через определенную страну или находящихся на ее территории по визе или разрешению на проживание. Однако чаще всего, и особенно в случаях принудительного возвращения, страны происхождения воздерживаются от оформления документов (т.е. проездных документов), необходимых для возврата своих граждан⁶⁰.

Таким образом, Соглашения о реадмиссии свидетельствуют о готовности сторон сотрудничать на политическом уровне. Однако положение о реадмиссии может быть включено и в другие формы соглашений. Котонское соглашение⁶¹ является часто цитируемым примером в этом контексте⁶²: хотя “среди его основных целей – сокращение и в конечном итоге искоренение бедности, а также постепенная интеграция государств Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов в мировую экономику с учетом целей устойчивого развития”⁶³, в ней также содержится п. 5 Статьи 13, в котором четко сказано:

“(с) Стороны также согласились, что:

- ⇒ каждое государство-член Европейского Союза принимает возвращение и реадмиссию любого из своих граждан, незаконно пребывающего на территории государства Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы, по просьбе такого государства и без дальнейших формальностей;

- ⇒ каждое государство Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы принимает возвращение и реадмиссию любого из своих граждан, незаконно пребывающего на территории государства-члена Европейского Союза, по просьбе такого государства-члена и без дальнейших формальностей.
- ⇒ Государства-члены ЕС и государства Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы обеспечивают своих граждан в таких целях надлежащими идентификационными документами”.

Пожалуй, наибольшие трудности идентификации неурегулированных мигрантов сопряжены с процессом коммуникации между задействованными государствами. Длительное ожидание ответа или полное его отсутствие со стороны третьих стран может представлять собой серьезное препятствие, даже если соглашения о реадмиссии были заключены и ратифицированы. Более того, невзирая на потенциальное существование упомянутых Исполнительных протоколов, некоторые вопросы являются глубоко техническими и могут требовать дополнительных разъяснений. Запрашивающая (принимающая) сторона имеет лишь ограниченное воздействие на фактическое сотрудничество со стороны стран происхождения. И, наконец, некоторые страны происхождения запрашивают подробную информацию о маршруте, по которому предполагается осуществлять возвращение. В случае длительной подготовки это также может усложнить процесс возвращения.

59 См.: Пражский процесс, *Пособие и сборник рекомендаций Пражского процесса по заключению соглашений о реадмиссии и организации возвращения*, июль 2014 г., с. 25.

60 Решение Суда Европейского Союза от 5 июня 2014 г. по делу C-146/14 *Башира Мохамеда Али Махди*.

61 Партнерское соглашение между членами Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы государств с одной стороны и Европейским Сообществом и его государствами-членами с другой стороны, подписанное в Котону 23 июня 2000 г., последние изменения внесены в г. Уагадугу 22 июня 2010 г., OJ L 195, 1.8.2000, с. 46.;

62 См.: Пражский процесс, *Пособие и сборник рекомендаций Пражского процесса по заключению соглашений о реадмиссии и организации возвращения*, июль 2014 г., с. 29.

63 EUR-LEX, Аннотации к законодательству ЕС, см.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r12101&from=PL>.

Опыт государств-участников ПП5

Национальные законы большинства государств ПП5 содержат положения, непосредственно регулирующие идентификацию неурегулированных мигрантов. Тем не менее, они сталкиваются с трудностями, которые состоят в том, что некоторые страны подтверждают личность и гражданство своих граждан, не всегда оформляя при этом

необходимые проездные документы⁶⁴. В других случаях срок действия проездных документов может быть очень коротким, что существенно затрудняет своевременную организацию возвращения.

Установление национальности мигрантов является, несомненно, более легкой задачей, чем подтверждение личности. Во многих странах, судя по имеющимся данным, гражданство может быть использовано в целях осуществления дальнейшего процесса идентификации. В этом отношении свидетельства других мигрантов и лиц, знакомых с соответствующим индивидуумом, могут быть полезны. Тем не менее, так как именно страна происхождения определяет масштабы данных и доказательств, нужных для процесса идентификации, такие свидетельства могут рассматриваться как незначительные. Некоторые страны происхождения требуют прилагать к запросу конкретные виды документов, что, естественно, может затруднить процесс идентификации и, в конечном итоге, заставить власти в стране назначения приостановить процесс или полностью от него отказаться.

Процесс идентификации может проходить как в электронном виде, так и при личной встрече (например, если распознавание по фотографии является невозможным). Некоторые посольства отказываются подтверждать национальность своих граждан, если нет возможности личного присутствия, или, если какие-либо подлинные документы (или заверенные копии) не были предоставлены. Следовательно, государства-участники ПП5 не всегда могут убедить дипломатические представительства идентифицировать личность без документов, удостоверяющих личность. Между тем, обычной практикой государств ПП5 являлось принятие любых документов с фотографией (например, паспорт, проездной документ или удостоверение личности) в целях идентификации, включая также документы, выданные частными компаниями.

Государства ПП5 воспринимают Соглашения о реадмиссии как доказательство политической воли к сотрудничеству по вопросам возвращения и реадмиссии. Помимо этого, они также способствуют процессу идентификации. Предпочтительно, чтобы в них была четко определена ответственность сторон, а также время, отводимое на предоставление ответов. Поскольку все еще существуют "серые зоны", некоторые страны также готовят письменные извещения о точном толковании Соглашений о реадмиссии. Другие меры могут способствовать установлению единых стандартов для обмена информацией. Сюда может входить специфичное

программное обеспечение для различных целей: ведение учета иностранных граждан, мониторинг и анализ миграционной ситуации (напр., Азербайджан); установление прямой коммуникации между оперативными работниками в странах происхождения и назначения, работающих над одним делом; оптимизация оформления проездных документов; содействие коммуникации между консулом и задержанным мигрантом и пр.

В отсутствие Соглашения о реадмиссии сотрудничество с третьей страной может значительно усложниться, хотя и не обязательно. Взаимное принятие проводимой миграционной политики имеет решающее значение для обеспечения эффективного сотрудничества между странами происхождения и назначения. В этом контексте, можно использовать инициативы, предусмотренные Планами действий по либерализации визовых режимов. Проблемы часто могут возникать в отношении стран, не имеющих дипломатических представительств в стране транзита или назначения. В целом, могут существовать неопределенности в отношении правовых основ реадмиссии. В этом контексте отмечалась польза учебных визитов и специальных групп (напр., между Польшей и Вьетнамом), а также налаживание прямых контактов между оперативными работниками для повышения степени взаимного доверия (напр., между государствами-членами ЕС и Азербайджаном).

Несколько государств ПП5 также рекомендовали привлечение посредников для реализации процесса возвращения. МОМ является наиболее часто упоминаемой организацией в этом отношении, способной, в числе прочего, обеспечить поддержку при получении или легализации документов. В рамках проектов субсидированного добровольного возвращения можно создать более благоприятные условия для возвращения уязвимых лиц. Важно отметить, что инициативы, направленные на лиц, желающих вернуться добровольно, способствуют возвращению и его устойчивому характеру, повышая, таким образом, потенциальные выгоды для соответствующих мигрантов, а также стран происхождения и назначения.

Полномочия миграционных структур некоторых государств ПП5 претерпели изменения вследствие смены миграционных реалий. В некоторых случаях сотрудничество между разными субъектами (напр., МИД и полиция или миграционные службы) было улучшено благодаря внедрению определенных внутренних процедур и других мер. В других случаях произведенные изменения также были движимы

⁶⁴ См. решение Судебной палаты Европейского Союза от 5 июня 2014 г. по делу C-146/14 *Башира Мохамеда Али Махди*.

целью содействовать реализации Соглашений о реадмиссии (напр., Азербайджан, после подписания Соглашения о реадмиссии с ЕС в 2014 г.). В целом, государства-участники ПП5 согласились, что (предполагаемые) страны происхождения, получившие запрос на установление/подтверждение личности или гражданства своих граждан, должны применять общие положения своего национального законодательства. Безусловно, оно может значительно отличаться от страны к стране, как в случае государств-участников ПП5 (в то время, как некоторые страны создают свои миграционные службы как контактные центры для третьих стран, другие возлагают эту функцию на МИД).

2.3.1. Соглашения ЕС о реадмиссии

В своем последнем исследовании реализации Соглашений ЕС о реадмиссии Серджио Каррера представил тщательный анализ различных трудностей, связанных с описанными проблемами⁶⁵. Ссылаясь на заявленный приоритет ЕС, состоящий в быстром поднятии количества неурегулированных мигрантов, возвращенных в третьи страны, он озвучивает разные сомнения в отношении “распространенной мантры о реадмиссии”, которая формирует европейскую политику в контексте нынешних “европейских миграционных кризисов”.

Соглашения ЕС о реадмиссии представляют собой ключевой компонент внешней миграционной политики ЕС, излагающей единые правила и условия для реадмиссии неурегулированных граждан третьих стран и лиц без гражданства либо в страну происхождения, либо в транзитную страну по пути в ЕС. “Все Соглашения ЕС о реадмиссии включают один раздел, посвященный “Процедурам реадмиссии”, содержащий статьи о руководящих принципах процедуры реадмиссии, непосредственные правила применения реадмиссии, положение о средствах доказывания гражданства лиц, подлежащих реадмиссии, граждан третьих стран и лиц без гражданства, а также временные ограничения и способы передачи”⁶⁶.

Средства доказывания для определения гражданства лица, вместе с прилагаемыми списками документов, представление которых следует считать доказательством гражданства или доказательством, достаточным при отсутствии опровержения, являются общим ключевым положением Соглашений ЕС о реадмиссии. “Со времени Соглашения ЕС о реадмиссии с Грузией все последующие Соглашения с ЕС о реадмиссии предусматривают, что Исполнительные протоколы также могут включать способы реадмиссии в условиях ускоренных процедур и указанные выше процедуры проведения собеседования в случае отсутствия документов, подтверждающих гражданство. Аналогично, другие пять Соглашений ЕС о реадмиссии устанавливают конкретные сроки для проведения такого собеседования, в частности от трех-пяти рабочих дней в Соглашении ЕС о реадмиссии с Арменией, Азербайджаном, Кабо-Верде и Грузией до семи в Соглашении ЕС о реадмиссии с Турцией”⁶⁷.

В 2015 г. “Европейская повестка по вопросам миграции” и последующий “План действий ЕС по вопросам возвращения” еще раз подтвердили политический приоритет внешнего сотрудничества по вопросам реадмиссии, главной целью которого является значительное увеличение количества возвращений и обеспечение успеха политики возвращения ЕС. По состоянию на май 2016 г. ЕС заключил 17 Соглашений о реадмиссии с разными странами, не входящими в ЕС.

Каррера утверждает, что вопреки заявленной цели, эмпирические свидетельства вызывают сомнения в пользу Соглашений ЕС о реадмиссии – количество выдворений неурегулированных мигрантов в большинстве случаев не увеличилось после их успешной ратификации. Кроме того,

67 Каррера, с.34

65 С. Каррера, Реализация Соглашений ЕС о реадмиссии, Springer Briefs in Law, 2016.

66 Каррера, с.29

мало известно об их фактической работоспособности, применении и воздействии на местах. При том, что Соглашения ЕС о реадмиссии должны определять правила и процедуры так, чтобы оптимизировать процесс идентификации и, следовательно, ускорить оформление проездных документов странами происхождения, проблема определения личности остается самым большим и наиболее очевидным препятствием для возвращения. Таким образом, основной проблемой части Соглашений о реадмиссии остается установление личности/гражданства мигранта. Не менее важный недостаток Соглашений о реадмиссии касается сомнений о легальности выдворения в контексте описанных стандартов права и основных прав ЕС⁶⁸.

Как указывалось ранее, Соглашения ЕС о реадмиссии, как правило, во многом полагаются на фактические межгосударственные отношения сторон-подписантов. Это может привести к ряду практических трудностей в обеспечении противоречащих суверенных интересов в ходе процедур выдворения. В то же время, следует также отметить неудовлетворение Европейской комиссии, вызванное тем, что некоторые государства-члены ЕС продолжают применять двусторонние соглашения о реадмиссии после успешного заключения Соглашений ЕС о реадмиссии с той же страной-партнером.

3. Оперативные аспекты идентификации

3.1. Практика, применяемая в государствах-членах ЕС

В целевом исследовании Европейской миграционной сети (EMN) “Установление личности в целях международной защиты: Проблемы и практика” (2013) представлен обзор проблем, с которыми сталкиваются национальные органы в своих попытках идентифицировать как соискателей международной защиты, так и соискателей, которым было отказано, подлежащих возвращению, часто в отсутствие (действительных) документов. В исследовании также представлен обзор и анализ национальных подходов в ЕС с указанием разного вида положительной практики. Хотя в следующем ниже разделе не ставится цель представить полный обзор информации, содержащейся в исследовании, он четко основан на некоторых из его заключений.

Вне контекста возвращения и реадмиссии, “способность однозначно идентифицировать мигрантов является ключевым фактором для ходатайств об оформлении визы для легального въезда или убежища после неурегулированного въезда, воссоединения семьи, обеспечения стандартов ухода или процедур в отношении уязвимых групп и, наконец, для предоставления статуса и обеспечения последующих интеграционных мер”⁶⁹. Однако надежное и точное определение личности не всегда представляется возможным.

Вследствие значительных нелегальных миграционных потоков, описанных в первой главе и чрезвычайно большого количества индивидуальных дел, проблема идентификации неурегулированных мигрантов

68 Каррера, с.63

69 Европейская миграционная сеть, *Установление личности в целях международной защиты: проблемы и практики*, Брюссель, 2013 г., с. 6

стала еще более важной, актуальной и сложной. Желание принимающих стран знать, кто въезжает на их территорию, каким образом, с какой целью и на какой срок, не требует разъяснений: неспособность идентифицировать прибывающих лиц вызывает серьезную обеспокоенность в отношении действенности системы миграции и убежища и способности обеспечивать общественную безопасность. Кроме того, все страны пытаются продемонстрировать, что они могут и будут выдворять со своей территории граждан третьих стран, которые не соответствуют требованиям для пребывания.

Ряд государств-членов ЕС недавно столкнулись со значительными числом граждан третьих стран без документов, ходатайствующих о предоставлении им международной защиты. Вместо предоставления (действительных) идентификационных документов соискатели просто сообщают о своей личности. Но даже при наличии идентификационных документов их подлинность необходимо должным образом оценить в свете частого использования поддельных документов и фальшивой идентичности. Попытки ввести органы власти в заблуждение и нежелание соискателей сотрудничать с властями также может серьезно усложнить процедуры убежища или выполнение решения о возвращении.

Однако, отсутствие идентификационных документов также может быть хорошо обосновано: Лица, бегущие от войны или преследования, могли не иметь возможности захватить свои документы или могли потерять или повредить свои идентификационные документы во время своего сложного путешествия. С другой стороны, действительно бывают случаи, когда соответствующие лица пытаются утаить свою личность от компетентных ведомств. Такое отсутствие сотрудничества и попытки ввести органы власти в заблуждение создает существенные трудности и задержки при идентификации, а также представляют собой огромную проблему для эффективной

реализации Общей европейской системы убежища (CEAS). Однако даже при наличии идентификационных документов, оценка их подлинности может представлять собой трудность, напр., из-за отсутствия административных структур или возможностей в (предполагаемой) стране происхождения или из-за различий в стандартах качества оформленных документов.

Поддельные документы и “подмена идентичности”⁷⁰

Мы говорим о поддельных документах, когда в них внесены нелегальные изменения (напр., замена личной страницы или фотографии, изменение серийного номера). Сюда также входят чистые бланки паспортов, обычно украденные до регистрации на чье-либо имя властями. После объявления таких паспортов украденными, они систематично регистрируются органами власти страны.

Учитывая сложившуюся миграционную ситуацию, не удивительно, что существует большой рынок поддельных документов. Следует помнить, что поддельные идентификационные документы используются не только для получения доступа в другие страны, но и для обретения преступниками новых идентичностей и часто используются как удостоверение личности для финансовых операций. Поэтому не удивительно, что общая стоимость такого документа может достигать 15 тыс. евро.

Ниже представлен обзор наиболее распространенных видов подделки:

- ⇒ **Замена фотографии:** Контрабандисты часто имеют при себе несколько документов с одинаковой фотографией, но на различные имена.
- ⇒ **Штампы:** Штамп в паспортах часто подделывают, чтобы придать документу большую правдоподобность (напр., показывая, что человек бывал в Шенгенской зоне ранее). Однако такие штампы сложно подделать и можно определить по различиям линий или чернил.
- ⇒ **Самозванец:** Лицо, указанное в проездном документе, на самом деле не является этим пассажиром. Это называется “метод внешнего сходства”.

70 См. Кламер Р., *Поддельные документы или замена личности*, 2016 в Европейской миграционной сети, *Установление личности в миграционном процессе*, Отчет о встрече, Брюссель, 2016 г., с. 25-30

⇒ **Подмена идентичности:** Изменение идентичности в целях допуска в определенную страну. Такие подмены обычно используются контрабандистами в международных аэропортах: пассажиры прибывают с действительными идентификационными документами, однако затем изменяют маршрут и получают новые проездные документы в международной транзитной зоне (контрабандисты часто получают туда доступ с использованием дешевых билетов на самолет). Одна из причин использования подмены удостоверений личности в европейских аэропортах состоит в безвизовом проезде в пределах Шенгенской зоны.

Следует подчеркнуть, что защита паспортов постоянно улучшается, а это, в свою очередь, усложняет и удорожает их подделку. В последние годы это привело к увеличению количества самозванцев, путешествующих с подлинными документами. Поэтому все еще важно знать, какие виды поддельных документов используются и организовывать регулярную подготовку пограничников и сотрудников авиакомпаний, а также обмениваться информацией о последних тенденциях. Углубление сотрудничества между полицейскими силами в Европе может улучшить понимание преступных методов, применяемых контрабандистами, а также обеспечить обмен и воспроизведение найденных решений и устоявшейся положительной практики.

Как отмечалось ранее, необходимость установления личности обычно предусмотрена национальным законодательством государств-членов ЕС, в первую очередь отражая их обязательства и функции в соответствии с законодательством ЕС. Тем не менее, государства-члены ЕС предусмотрели более подробные положения, определив используемые методы и подробности процесса. Следует принять во внимание, что органы власти, ответственные за определение личности, в значительной мере отличаются в государствах-членах ЕС, как в отношении соискателей убежища, так и нерегулированных мигрантов. Государства также отличаются в части функций и обязанностей, приписываемых этим организациям. Однако в большинстве случаев процесс идентификации является частью процедуры принятия решений по ходатайствам о предоставлении международной защиты.

Устанавливая личность соискателей международной защиты, государства-члены ЕС принимают широкий ряд документов. Большинство государств различают “основные документы” (напр., паспорт, удостоверение личности) и “вспомогательные документы” (другие формы идентификационных документов). Хотя половина государств-членов ЕС принимают копии документов в целях идентификации, большинство признают их только в качестве вспомогательных документов. В случае идентификации в целях возвращения (предполагаемые) страны происхождения принимают только более узкий перечень документов для определения личности нерегулированных мигрантов, не имеющих документов. При этом требования в значительной мере зависят от страны происхождения.

Пример политики: Идентификация в рамках подхода “горячих точек” ЕС⁷¹

Исключительные потоки нерегулируемой миграции, с которыми Европа сталкивается с 2015 г., в основном характеризовались беспрецедентными количествами мигрантов и соискателей убежища, которые не пересекали международные границы в предусмотренных для этого пунктах пересечения и не имели при себе проездных документов, необходимых для выполнения условий легального въезда. Вместо этого, такие лица преимущественно прибывали по морю, зачастую без документов, что чрезвычайно затрудняет их идентификацию. Подход горячих точек, предложенный ЕС, направлен на преодоление вызовов идентификации и регистрации путем предоставления оперативной поддержки Греции и Италии – двум главным пунктам доступа для нерегулируемой миграции в ЕС (см. Главу 1).

Первый ключевой шаг процесса идентификации состоит в проверке подлинности идентификационных документов, представленных мигрантами. На данном этапе национальные органы Греции и Италии заручаются помощью экспертов по вопросам документов, направленных ЕС, а также так называемых “Офицеров Frontex” по вопросам углубленного изучения документов” (“Frontex Advanced Level Document Officers”). Перед ними

⁷¹ См. Васчетто Д. *Установление личности в миграционном процессе: Горячие точки в Греции и Италии*, 2016 в Европейской миграционной сети, *Установление личности в миграционном процессе*, Отчет о встрече, Брюссель, 2016 г., с. 9-16

стоит совместная задача определения соответствия документов предъявляющему их лицу или выявления поддельных или фальшивых идентификационных документов.

Высокое качество подделок заставило также проверять, что человек фактически знает о своих документах. Кто их оформил? В каком органе? Сколько они стоили и пр.? Хотя соискатели, безусловно, не обязаны знать все ответы, они должны знать хоть что-то. Важной последующей мерой идентификации является изъятие документов и их направление для дальнейшего анализа рисков. Эта работа выполняется с использованием всех соответствующих баз данных, включая национальные, Интерпола или FADO (Фальшивые и аутентичные документы онлайн).

Однако большинство мигрантов, прибывающих в ЕС незаконно, не имеют документов. В Греции их доля оценена на уровне почти двух третей от общего количества прибывающих. Процесс идентификации таких мигрантов, не имеющих документов, безусловно, намного сложнее. Причины, по которым идентификационные документы не предоставляются, могут варьироваться от нежелания мигрантов раскрывать свою подлинную идентичность (напр., гражданская или этническая принадлежность, возраст) до потери документов во время путешествия или невозможности получить действительный документ (напр., в Ливии или Сирии).

При отсутствии идентификационных документов эксперты и переводчики национальных органов вместе со скрининговыми экспертами "Frontex" выполняют процедуру проверки (скрининга). Их задача состоит в установлении предполагаемого гражданства лица, не имеющего документов. Скрининговый процесс имеет решающее значение для выявления фальшивой идентичности/ гражданства и сбора ценной информации о путях миграции и методах, применяемых сетями контрабандистов⁷². Он предполагает проверку на безопасность, выполняемую при содействии Европола, в том числе проверки по национальным базам данных, чтобы убедиться, что человек не представляет собой угрозы для общественной безопасности. Безусловно, проверка всех лиц по Шенгенской информационной системе (ШИС)⁷³ также является частью скрининговых процедур, как и различные базы данных Интерпола (напр., База

данных похищенных и потерянных проездных документов, SLTD). Вместе с другими европейскими ведомствами и национальными органами Европол также содействует идентификации контрабандных маршрутов и преступных сетей, используемых на протяжении путешествия мигрантов.

Помимо этого, так называемая система "EURODAC" используется для регистрации отпечатков пальцев и других имеющихся данных о всех мигрантах (в возрасте старше 13 лет), въезжающих в ЕС. "EURODAC" является ключевым инструментом для определения того, какое государство-член отвечает за процесс соискания убежища в соответствии с так называемым "Дублинским регламентом".

Помимо общей необходимости в идентификации новоприбывших, правильная идентификация также важна с точки зрения определения лиц и групп, принадлежащих к уязвимым категориям, которые необходимо переадресовать в определенные учреждения или даже в специально выделенные зоны для их защиты. После процесса первичной регистрации определяется дальнейший статус мигранта (напр., соискатель убежища, уязвимое лицо, несовершеннолетний, подлежит выдворению) и он получает соответствующее направление⁷⁴.

Рекомендации в области политики:

- ⇒ Разработать подробные рекомендации и конкретные положения в национальное законодательство с подробным изложением методов и пошаговых процессов;
- ⇒ Гибко использовать разные методы для установления личности или их сочетание;
- ⇒ В отношении идентификации неурегулированных мигрантов решающее значение имеет хорошее сотрудничество со страной происхождения;
- ⇒ Оптимально использовать базы данных и другие имеющиеся информационно-технологические инструменты, обеспечивая их взаимную совместимость;
- ⇒ Улучшить сотрудничество и обмен информацией с другими государствами;
- ⇒ Содержать соответствующую информацию, базы данных и информационные источники в актуальном состоянии.

72 Европейская миграционная сеть, с. 14

73 ШИС (англ. "SIS") – это масштабная база данных, используемая для осуществления контроля на внешних границах и правоохранительной деятельности в Шенгенской зоне. Она позволяет компетентным органам вводить и просматривать предупреждения о некоторых категориях находящихся в розыске или пропавших лиц и объектов. Предупреждение ШИС также содержит четкие инструкции о порядке действий в случае обнаружения лица или объекта.

Европейская миграционная сеть, с. 13

3.2. Методы, используемые в процессе определения личности

Прикладные методы преимущественно включают проведение собеседований, проверку отпечатков пальцев и фотографий по национальным и европейским базам данных. Кроме того, при необходимости часто используется оценка возраста и языковой анализ. Некоторые государства-члены ЕС применяют почти идентичные методы для процедур убежища и дел о возвращении, тогда как другие используют более ограниченный диапазон в отношении неурегулированных мигрантов. В то время как контакты с национальными органами в предполагаемой стране возвращения запрещены в контексте процедур определения статуса беженца, они считаются незаменимыми для процедур возвращения. Более того, в то время как статус беженца может быть предоставлен даже без уверенности в идентичности лица (напр., принадлежность к определенной этнической группе является достаточным доказательством), "идентичность" очень строго определена в процедурах возвращения, где решающее значение имеет, в первую очередь, гражданство. Частичное определение редко признается – большинство государств-членов ЕС считают, что идентичность может быть либо подтвержденной, либо неподтвержденной.

Методы установления личности в отсутствие достоверной идентификационной информации⁷⁵:

- ⇒ Языковой анализ;
- ⇒ Оценка возраста;
- ⇒ Сравнение отпечатков пальцев с национальными базами данных или базами данных ЕС;
- ⇒ Сравнение фотографий с национальными базами данных или базами данных ЕС;
- ⇒ Анализ ДНК;

- ⇒ Собеседования;
- ⇒ Консультации с офицерами связи страны, находящимися в (предполагаемых) странах назначения;
- ⇒ Принудительные методы, включая принудительные обыски имущества соискателя;
- ⇒ Использование информации о стране происхождения (см. ниже).

Перечень методов, используемых для идентификации неурегулированных мигрантов обычно более ограничен, что может объясняться более строгими требованиями к документированию личности в случае возвращения. Использование принудительных мер в данном случае также более распространено, по сравнению с процедурами убежища, в которых принуждение должно оставаться исключением.

Биометрика⁷⁶

Биометрика представляет собой физические характеристики лица, которые можно использовать для определения его личности. Позже, сохраненную биометрику можно использовать для проверки того, действительно ли человек является тем, за кого себя выдает. Определение и проверка личности, тем не менее, не должна полагаться исключительно на биометрику, поскольку ошибочное распознавание может привести к ошибочным отказам. Окончательное решение по процедуре идентификации должно всегда приниматься людьми, а не машинами. Среди разных форм биометрики некоторые отличаются большей надежностью, чем другие: Наиболее признанные формы включают сканирование радужной оболочки или сетчатки глаза, отпечатки пальцев и фотографии.

Биометрика используется для идентификации и проверки лиц во всем мире. В Шенгенской зоне биометрика регулярно используется для определения того, является ли обладатель идентификационного документа реальным его владельцем. Однако для такого вида определения соответствующие документы должны быть оснащены чипом, на котором хранится информация

⁷⁵ Европейская миграционная сеть, 2013, с.15 .

⁷⁶ GDISC ERIT Украина, Эффективный ответ на незаконную транзитную миграцию в Украине, ICMPPD, Вена, 2010, с. 89

об отпечатках пальцев владельца. Такая форма используется для паспортов и разрешений на пребывание иностранных граждан. Биометрику также собирают у соискателей убежища, а также соискателей долгосрочных виз и разрешений на проживание.

Опыт государств-участников ПП5

Государства ПП5 сообщали о трудностях при общении с опрашиваемыми мигрантами вследствие культурных и языковых барьеров или нежелания мигранта сотрудничать. Преодоление этих трудностей требует подробных инструкций и применения сложных методов проведения собеседований в отношении неурегулированных мигрантов. Чаще всего эти рекомендации являются частью внутренних инструкций или рабочих процедур определенного учреждения. Специфичная подготовка, проведенная Нидерландами и Азербайджаном, является дополнительным шагом вперед и может рассматриваться как положительная практика для наследования другими государствами. Такие тренинги помогают оперативным сотрудникам в применении методов проведения собеседований и знакомят их с техникой и стандартами, которые необходимо соблюдать во время этой процедуры. Как внутренние инструкции, так и тренинги являются эффективными и гибкими инструментами, которые позволяют адаптировать существующие методы к изменяющейся миграционной ситуации с большей легкостью, чем если бы такая информация была определена законодательно. Такие инициативы получили поддержку УВКБ ООН и МОМ в числе прочих.

Сотрудничество с надежными переводчиками (которые знают не только язык, но также культуру, историю, географию и политические реалии страны происхождения мигранта), по общему признанию, также имеет решающее значение. В то же время, сотрудничество с научно-академическим сообществом приветствуется, но в большинстве случаев происходит на ситуативной основе (при необходимости) через краткосрочное привлечение внешних экспертов. К сожалению, не все страны могут себе позволить нанять лингвиста. Некоторые страны, напр., Польша, разработали опросник для предварительной языковой идентификации, используемый как дополнительный источник информации в отношении стран, характеризующихся частой подделкой документов.

Языковой анализ также может помочь установить гражданство мигранта⁷⁷. Некоторые государства ПП5 предусматривают специальных экспертов в своем штатном расписании, тогда как другие нанимают внешних аналитиков. Минимальные требования к аналитикам-лингвистам предполагают, что:

1. соответствующий язык является их родным языком;
2. они обладают подтвержденными лингвистическими навыками слушания, наблюдения и предоставления квалифицированных отзывов;
3. они способны отвечать на вопросы в роли лингвистов и предоставлять письменные оценки;
4. их оценка соответствует другим оценкам по тому же делу и дополняет их;
5. они прошли надлежащую проверку своей способности определения соответствующих языков и диалектов;
6. они могут пройти внутреннюю проверку на безопасность⁷⁸.

Во время процесса идентификации государства ПП5 предоставляют медицинскую и психологическую помощь неурегулированным мигрантам – через штатных сотрудников или через внешних экспертов. Среди примеров положительной практики можно назвать консультации и поддержку, предоставляемые в центрах содержания под стражей в случае необходимости. Лучше всего это делать с привлечением собственного персонала (напр., в Азербайджане и Польше) для обеспечения удобного доступа к эксперту, его полной информированности о ситуации в центре и знания им процедур возвращения.

Также рекомендуется привлекать врача для процедуры определения возраста и для оценки того, позволит ли физическое и медицинское состояние мигранта предпринять обратное путешествие. Привлечение врача считается положительной практикой, но требует организации целевых тренингов для них и для персонала, ответственного за организацию возвращений в целом. Также следует рассмотреть возможность привлечения языковых специалистов и психологов к этим тренингам. Хотя распространенной практикой является организация

⁷⁷ Научно-исследовательское подразделение МВД: Миграционный и пограничный анализ, *Языковой анализ соискателей убежища: влияние и экономические затраты и выгоды*, сентябрь 2011 г. (ОТРЕДАКТИРОВАННАЯ ВЕРСИЯ, апрель 2012 г.), см.: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257177/language-analysis.pdf, дата последнего обращения: 20.1.2016, *passim*.

⁷⁸ Д. Идс, *Прикладная лингвистика и языковой анализ в делах соискателей убежища*, *Прикладная лингвистика* 26/4, с. 508-509.

таких тренингов на внутреннем уровне, Польша и Нидерланды также привлекла представителей академических учреждений и других учебных центров, что позволило дополнительно обогатить учебный план.

Организация соответствующей подготовки для оперативных работников может помочь преодолеть барьеры, возникающие во время коммуникации с мигрантами. В национальном законодательстве нескольких стран ПП5 даже установлены явные правила в отношении подготовки персонала, который проводит собеседование с мигрантами. Но даже в отсутствие такого законодательства национальные институты обычно проводят подготовку для улучшения разговорных навыков оперативных сотрудников и их навыков проведения собеседований (напр., Азербайджан). Более того, в своих ответах на опросник некоторые страны выразили заинтересованность в рассмотрении возможности введения правил, касающихся такой подготовки, в свое национальное законодательство. Полезным для процесса идентификации также было названо сотрудничество с МОМ. Между тем, к представителям диаспоры редко обращаются за консультациями при установлении предполагаемого гражданства.

Следует четко отметить, что не всех трудностей в коммуникации можно избежать. Это зависит от участия ответственных органов принимающей страны, а также от желания индивидуальных мигрантов сотрудничать и предоставлять подлинную информацию. Соответственно, не существует единого, подходящего на все случаи жизни решения для всех упомянутых трудностей. Вместо этого, следует предусмотреть конкретные процедуры или решения на национальном уровне или в каждом конкретном случае.

3.2.1. Методы проведения скрининга и собеседований

В принципе, скрининг – это собеседование по установлению фактов. Процедура, которой придерживаются офицеры во время первичного скрининга в разных странах, аналогична. При этом очевидно, что форма, вопросы и документация следуют определенному образцу, основанному на разной национальной практике. Для адекватного решения проблемы смешанных миграционных потоков важно,

чтобы первичный скрининг выполнялся в достаточной мере и профессионально⁷⁹.

Для улучшения скрининговых процессов, инвестиции в инфраструктуру и кадры должны идти рука об руку с соответствующими курсами подготовки, особенно по межперсональной коммуникации и межкультурной восприимчивости. Техника и тактика проведения успешного собеседования зависят от опыта и подготовки человека, проводящего собеседование. Для повышения уровня осведомленности разработаны необязательные стандарты. Некоторые из этих стандартов можно определить и охватить посредством законодательства и соответствующих курсов обучения, однако личностный фактор сотрудников всегда остается одним из первоочередных условий успеха.

Первичное собеседование (скрининг), чаще всего проводимое пограничниками, имеет большое значение, поскольку предоставляет возможность первого реального контакта с мигрантом, создает почву для эффективного управления делом и обеспечивает информацию, необходимую другим государственным органам и используемую ими. Перед собеседованием с клиентом необходимо провести тщательную подготовку и должным образом отразить информацию о стране происхождения во время процесса.

Подготовка к собеседованию – не рутинная работа и может иметь не меньшее значение, чем само собеседование. Очевидно, что можно воспользоваться определенными схемами, однако в целом, большинство дел отличаются друг от друга. Отличаться могут не только начальные условия прибытия, но и гражданство, пол и способы действия, что часто требует изменений не только в используемой методике, но и в подходе к задержанному лицу. Для успешного проведения первичного и последующих собеседований целесообразно следовать определенным шагам во время подготовки и исполнения⁸⁰.

79 См. GDISC ERIT Украина, с. 23-31

80 GDISC ERIT Украина, с. 29

Следует уделять максимальное количество времени на изучение контекста дела. До начала первичного собеседования, сотрудник должен ознакомиться с ситуацией в целом, что поможет ему на последующих этапах выявлять “дырки” в истории или неправдивые заявления. Подготовка места проведения собеседования и инструктирование переводчика также является частью подготовки. Собеседование должно проводиться в отдельной комнате, оборудованной всеми необходимыми техническими средствами (достаточным количеством стульев, столом, компьютером, аудио и/или видео записывающим устройством и пр.). Роль переводчика – особенно если он впервые переводит такое собеседование – должна быть четко описана. Соответствующее поведение этого лица имеет чрезвычайное значение (напр., переводчик не должен вступать в частные беседы с задержанным лицом).

Во время самого собеседования крайне важно наладить связь между опрашиваемым и опрашивающим. Поэтому собеседование должно начинаться взаимным представлением и простыми вопросами об имени, происхождении, семейных узах и пр. То, как вы начнете собеседование, может повлиять на степень “открытости” опрашиваемого лица. Важно задавать по одному вопросу за раз и дожидаться окончания ответа, прежде чем переходить к следующему вопросу. Простые и понятные вопросы позволят получить структурированные и понятные ответы. Если задавать вопросы в хронологическом порядке, опрашиваемому будет легче сосредоточиться и вспомнить историю. Не следует сбивать опрашиваемого с толку смешанными или сложными вопросами, также его не следует перебивать во время ответа. Всегда полезно повторить сказанное свидетелем, как для лучшего запоминания, так и чтобы показать, что сотрудник, проводящий собеседование, внимателен по отношению к задержанному.

Анализ знания языка и географии заявленной страны происхождения и региона важен, хотя и не обязателен. Следует особенно подчеркнуть важность языковой проверки соискателей, как в части владения, так и понимания региональных вариаций, напр., диалектов. Знание географии, в том числе вопросы о социальных и культурных особенностях региона происхождения, можно оценить во время проверки знания языка. Имеющуюся информацию о стране происхождения можно использовать для оценки реальности существования риска преследования в заявленном месте происхождения. Собранную информацию затем следует передать всем подразделениям, задействованным в определении статуса беженца, вплоть до судов, куда будет передаваться дело.

Рекомендации в области политики (техники собеседования):

- ⇒ Помочь соискателю представить свое заявление (оценить все относящиеся к заявлению факты);
- ⇒ Зафиксировать все факты заявления в полном объеме, точно и четко;
- ⇒ Убедить соискателя, что заявление задокументировано точно и в полном объеме;
- ⇒ Подготовить выводы с учетом всех соответствующих аспектов представленных свидетельств (применимость к законодательству).

Следует уделять внимание разработке общих стандартов, касающихся форм и шаблонов, сопровождая их соответствующими инструкциями для пользователей. Цель стандартизации – с одной стороны, предоставить единые стандарты для всех сотрудников, привлекаемых к собеседованиям, а с другой стороны, собрать и подытожить существующую положительную практику ведомства.

3.2.2. Информация о стране происхождения⁸¹

Информация о стране происхождения (ИСП) является важным инструментом поддержки управления миграцией в целом, а также разными миграционными процедурами. В частности, ИСП используется для принятия решений в процедурах убежища. Она также может использоваться как ценный инструмент для принятия решения о том, соответствует ли выдворение неурегулированных мигрантов или несостоявшихся соискателей убежища международным обязательствам. Ее могут использовать миграционные органы первой инстанции, а также суды второй инстанции или административные органы. Еще одной важной областью потенциального использования ИСП могут быть судебные дела об экстрадиции, поскольку принятие решения о том, экстрадировать ли человека, затрагивает те же вопросы, что и в случае принятия решения о том, выдворять ли неурегулированного мигранта или несостоявшегося соискателя убежища. Опыт, полученный во многих промышленных странах, сталкивающихся с большим количеством соискателей убежища, показал, что создание специализированного и профессионального подразделения, посвященного исключительно изучению и сбору информации о странах происхождения, является неизбежной частью современных систем убежища и миграции.

Помимо общей информации о стране происхождения, оперативные работники все чаще ищут более конкретную информацию и подробности об идентификационных документах, оформляемых в (предполагаемых) странах происхождения. Чтобы помочь оперативным сотрудникам в их идентификационной работе, Норвежский центр идентификационных документов разработал базу данных идентификационных документов, которая может служить примером политики и для других государств. Безусловно, область базы данных с ограни-

ченным доступом открыта только для норвежской полиции и иммиграционных органов⁸². Ниже представлено описание этого важного инструмента.

Пример политики: Норвежская база данных идентификационных документов

База данных идентификационных документов содержит идентификационную информацию по большинству значимых стран происхождения соискателей убежища. Она содержит общее описание наиболее часто используемых паспортов, удостоверений личности и свидетельств по каждой стране. База данных оказалась эффективным инструментом при решении проблем, связанных с использованием фальшивых европейских идентификационных документов (напр., часто используемых поддельных итальянских и румынских идентификационных документов), а также содержит перечень последних предупреждений, связанных с документами, и описание документов, с наибольшей статистикой злоупотреблений. Новые страны постоянно добавляются к базе данных для получения более полной картины. Предупреждения, формируемые базой данных, основаны либо на изучении поддельных идентификационных документов в Норвегии, либо на информации, предоставленной государствами-партнерами. Они содержат информацию о том, как должны выглядеть подлинные документы, а также об обычно выявляемых подделках. Следует подчеркнуть важность и добавленную ценность данного инструмента для проверок на первой линии.

В базе данных идентификационных документов используются различные источники информации, такие как карты, для подтверждения географических знаний мигрантов в отношении заявленной страны происхождения, использованные пункты пересечения границы и маршруты путешествия, и даже улицы, соседствующие с их предполагаемыми жилищами. На других полезных картах может отображаться этнический, лингвистический или религиозный состав определенного региона. Использование таких информационных источников является важным элементом проверки подлинности историй и заявленных идентичностей соискателей⁸³. Кроме того, база данных содержит информацию о предоставленном статусе и документах, оформленных транзитными странами. Такая информация особенно полезна для проверки идентификационной информации в иностранных государственных органах.

82 См. Петтерсон В. База данных удостоверений личности: использование информации о стране в процессе установления личности, 2016 в Европейской миграционной сети, *Установление личности в миграционном процессе*, Отчет о встрече, Брюссель, 2016, с. 18-25

83 Европейская миграционная сеть, с. 20

81 См. GDISC ERIT Украина, с. 49-57

Поскольку ведение и улучшение таких баз данных довольно трудоемкое и дорогостоящее занятие, сотрудничество и обмен информацией между рядом стран может принести взаимную выгоду. По этой причине Норвегия пытается инициировать соглашения о сотрудничестве с компетентными органами разных стран в ЕС и за его пределами. Результаты обмена данными должны не только расширить содержание базы данных, но и помочь согласовать общие принципы и параметры собранных данных.

Рекомендации в области политики (ИСП):

- ⇒ Поддержка международных контактов с целью дальнейшего развития подразделения ИСП;
- ⇒ Внедрение инструмента регулярной обратной связи для оценки услуг подразделения ИСП и обеспечения реалистичных ожиданий конечных пользователей от услуг ИСП;
- ⇒ Предоставление финансирования для перевода отчетов о странах и другой ценной информации для дальнейшего наполнения базы данных ИСП;
- ⇒ Регулярные проверки того, насколько предоставление услуг подразделением ИСП соответствует потребностям оперативных сотрудников в сфере убежища.

3.3. Сотрудничество с третьими странами

Наличие надежных идентификационных документов часто имеет решающее значение, поскольку большинство стран происхождения требуют, чтобы лицо было идентифицировано по гражданству, фамилии, имени и дате рождения. Хотя проверка идентичности необходима для инициации процесса возвращения, не все третьи страны требуют абсолютную верификацию для обратного приема своих граждан. Некоторые африканские страны, в частности, во многом полагаются на собеседования, проводимые с соответствующими лицами.

Политика возвращения, как правило, наиболее эффективна при одновременном

сочетании подходов принудительного выдворения с субсидированным добровольным возвращением. Это также может повысить эффективность сотрудничества со страной происхождения, что имеет решающее значение для согласования оперативных аспектов реадмиссии и возвращения. Такие соглашения могут потребовать проведения диалога разных субъектов на политическом и экспертном уровне. Кроме того, странам нужно решить, заключать ли соглашения в официальной, письменной форме или на основании более свободного (и, возможно, более гибкого) понимания.

Субсидированное добровольное возвращение ⁸⁴

Программы субсидированного добровольного возвращения, преимущественно реализуемые МОМ, направлены на обеспечение упорядоченного, безопасного и гуманного добровольного возвращения неурегулированных мигрантов⁸⁵. Как отмечалось ранее, субсидированное добровольное возвращение может помочь добиться более устойчивого возвращения и содействует механизмам сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения в вопросах совместного управления миграцией. Основные услуги, предоставляемые в рамках программ субсидированного добровольного возвращения, предусматривают проведение собеседований и консультаций, предоставление информации, услуг перевода и, что наиболее важно, безопасное субсидированное возвращение в страну происхождения, которое сопровождается предоставлением предотъездной, транзитной и реинтеграционной помощи.

Субсидированное добровольное возвращение зачастую является более быстрым и экономичным решением, чем принудительное выдворение. Кроме того, с одной стороны, оно может помочь привить уважение к международным принципам/стандартам в отношении мигрантов, находящихся в неурегулированной ситуации, а с другой стороны, также усилить ответственность стран происхождения

⁸⁴ См. GDISC ERIT Украина, с. 77-79

⁸⁵ Субсидированное добровольное возвращение должно основываться на решении, принятом без физического или психологического принуждения, что требует достаточного количества точной и объективной информации.

в отношении своих возвращающихся граждан. Это более гуманный и достойный подход к возвращению, часто учитывающий реинтеграционные перспективы на родине, вместе с тем позволяющий мигрантам подготовиться к своему возвращению⁸⁶.

Когда страна пытается наладить трансграничное сотрудничество в области идентификации неурегулированных мигрантов, именно МИД может подсказать, какими политическими рычагами воспользоваться для обеспечения такого сотрудничества (напр., ускоренная обработка дипломатических виз) или как отреагировать на его отвержение (напр., обструкция быстрого оформления виз). В этом контексте часто рассматривается предоставление возможностей легальной иммиграции и упрощенных визовых процедур в обмен на сотрудничество по процедурам возвращения.

Общие вызовы:

- ⇒ Частое отсутствие правовой базы для программ субсидированного добровольного возвращения и их государственного финансирования;
- ⇒ Недостаточный учет правовых барьеров для процедур принудительного возвращения;
- ⇒ Недостаточная защита персональных данных, препятствующая двустороннему сотрудничеству в области возвращения;
- ⇒ Недостаточное межведомственное сотрудничество в рамках процесса идентификации (напр., с МИД);
- ⇒ Услуги перевода, используемые в рамках процедур возвращения, не соответствующие международным/европейским стандартам.

Дипломатические миссии стран происхождения могут оформлять (экстренные) проездные документы после завершения идентификации мигранта. Опять же, МИД запрашивающего государства должен изучить текущие договоренности

с ними для обеспечения национальных потребностей в части своевременного оформления проездных документов, а также срока их действия и количества, которое бы удовлетворяло существующий спрос. Политическое влияние можно усилить посредством официальных и неофициальных двусторонних договоренностей (напр., Соглашения о реадмиссии, Меморандумы о взаимопонимании) со странами происхождения. Такие договоренности обычно заключаются на уровне руководства и представляют собой соглашение о порядке выполнения документальных процедур.

3.4. Содержание под стражей

Длительность содержания мигрантов под стражей должна ограничиваться минимальным периодом, необходимым для разбирательства по их делу⁸⁷. Впоследствии государственные органы должны отпустить мигранта в случае отсутствия перспектив организации его возвращения. Такая ситуация может возникнуть по ряду причин – от технических до правовых (напр., невозможность организовать перелет; отсутствие требуемых документов). Перспективы организации возвращения всегда необходимо проверять путем подробного изучения индивидуального дела. Поэтому конкретные временные рамки для освобождения мигранта из-под стражи не устанавливаются.

В различных решениях содержится ссылка на процесс идентификации неурегулированных мигрантов, хотя в большинстве дел акцент сделан на выдворении и верховенстве права, а не на самом процессе идентификации. В этом контексте, наиболее важными являются два дела: *C 146/14 по делу Башира Мохамеда Али Махди, решение Суда Европейского Союза от 5 июня 2014 г.* и *C-357/09 по делу Саида Шамиловича Кадзоева (Хучбарова), решение Суда Европейского Союза от 30 ноября 2009 г.*

⁸⁶ Например, путем предоставления консультаций и поощрения к выявлению потенциальных возможностей для социальной и экономической реинтеграции.

⁸⁷ См. описанное ниже решение Суда Европейского Союза от 30 ноября 2009 г. по делу C-357/09 Саида Шамиловича Кадзоева (Хучбарова), все дела суда см.: <http://curia.europa.eu/>, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.

По делу Махди Суд сослался на “отсутствие сотрудничества”, как указано в Статье 15 Директивы о возвращении. Данная концепция требует, чтобы орган, определяющий возможность продления содержания под стражей гражданина третьей страны, изучил поведение такого лица во время начального периода содержания под стражей и определил, сотрудничал ли он с компетентными органами по вопросам реализации операции по выдворению. Кроме того, органы должны изучить возможность выполнения операции по выдворению, если процесс продлится дольше, чем предполагалось, по причине поведения соответствующего лица (как в деле С 357/09 Кадзоева). Соответствующий орган должен продемонстрировать, что операция по выдворению длится дольше, чем предполагалось, несмотря на все разумные усилия. В то же время, он должен продолжать пытаться получить идентификационные документы гражданина третьей страны. Необходимо провести подробное изучение фактов по делу, касающихся всего периода начального содержания под стражей. Однако такое изучение находится в компетенции национального суда и выходит за рамки процедурной юрисдикции Европейского суда, в соответствии со Статьей 267 Договора о функционировании Европейского Союза.

Вопрос содержания под стражей вызывал интерес Суда и в других случаях. Очевидно, что в соответствии с Директивой о возвращении, если другие достаточные, но менее принудительные меры не могут эффективно быть применены в определенном деле, государства-члены могут содержать под стражей только такого гражданина третьей страны, который является объектом процедур возвращения, с целью подготовки возвращения и/или выполнения процедур выдворения, в частности когда: (а) существует риск побега или (б) гражданин третьей страны избегает или создает препятствия для подготовки процесса возвращения или выдворения. Любое содержание под стражей должно занимать максимально короткое время,

продолжаться только в период организации выдворения и выполняться с надлежащей добросовестностью⁸⁸. Каждое государство-член ЕС должно установить ограниченный период содержания под стражей, который не может превышать шести месяцев. Государства-члены ЕС не могут продлевать этот период более чем на двенадцать месяцев и только в соответствии с национальным законодательством в тех случаях, когда, независимо от всех их разумных усилий, операция по выдворению может длиться дольше по следующим причинам: (а) отсутствие сотрудничества со стороны соответствующего гражданина третьей страны или (б) задержки в получении необходимых документов от третьих стран.

Как отмечалось Судом в его постановлении от 6.12.2012 г. по делу *C-430 Мд Сагор* в п. 41, “следует отметить, что Статья 7(4) позволяет государствам-членам ЕС воздержаться от предоставления времени на добровольный отъезд, в частности если существует риск того, что соответствующее лицо может сбежать, дабы избежать процедуры возвращения. Любая оценка этого вопроса должна быть основана на индивидуальном изучении дела такого лица”.

Дополнительные ограничения были определены в деле *C-375/09 Кадзоева*, по которому Суд постановил что:

- ⇒ период, в течение которого лицо содержалось в центре содержания под стражей на основании решения, принятого в соответствии с положениями национального законодательства или законодательства Сообщества о соискателях убежища, не может считаться содержанием под стражей с целью выдворения в значении Статьи 15 Директивы 2008/115;

⁸⁸ Содержание под стражей должно обеспечиваться на весь период действия условий, изложенных в параграфе 1, и только на период, необходимый для обеспечения успешного выдворения.

- ⇒ Статью 15(5) и (6) Директивы 2008/115 следует толковать так, что период, на который выполнение постановления о депортации было приостановлено в силу процедуры судебного пересмотра по апелляции такого лица против этого постановления, следует учитывать при расчете периода содержания под стражей с целью выдворения, если такое лицо продолжало удерживаться в учреждении содержания под стражей во время этой процедуры;
- ⇒ Статью 15(4) Директивы 2008/115 следует толковать так, что только реальная возможность успешного выдворения с учетом периодов, изложенных в Статье 15(5) и (6), соответствует разумной возможности выдворения и что такая разумная возможность не существует в случаях, когда такое лицо с малой вероятностью будет допущено в третью страну с учетом таких периодов.

Кроме того, Статью 15(3) и (6) Директивы 2008/115, прочтенную в свете Статей 6 и 47 Хартии основных прав Европейского Союза, следует толковать так, что любое решение, принятое компетентным органом после истечения максимального периода, разрешенного для начального содержания под стражей, в отношении дальнейших действий в связи с содержанием под стражей должно быть в форме письменной меры с указанием фактических причин и законных оснований для такого решения. Также, в деле С-357/09 Кадзоева Суд подчеркнул в п. 6 постановления, что “Статью 15(4) и (6) Директивы 2008/115 следует толковать как такую, которая не позволяет, в случае истечения максимального периода содержания под стражей, предусмотренного этой директивой, не освобождать незамедлительно соответствующее лицо на том основании, что у него отсутствуют действительные документы, его поведение агрессивное и у него нет средств к существованию и жилья или средств, предоставляемых государством-членом в этих целях”.

И, наконец, по мнению Суда, как отмечается в его постановлении по делу Махди, государства-члены могут предоставлять независимое разрешение на проживание или другое разрешение, предоставляющее право на пребывание, по сострадательным, гуманитарным или другим причинам гражданину третьей страны, нелегально пребывающему на их территории. Кроме того, государство должно предоставить гражданам третьих стран, нелегально пребывающим на его территории, но не могущим быть выдворенными, письменное подтверждение их ситуации. При этом, государство пользуется широкими полномочиями в выборе формы и формата такого письменного подтверждения.

Опыт государств-участников ПП5

Содержание под стражей неурегулированных мигрантов, чья личность не была подтверждена, является распространенной практикой среди государств-участников ПП5. В большинстве случаев максимальный период содержания под стражей и его возможные продления определены законодательством. Как правило, предельная общая длительность составляет 12 или 18 месяцев, что соответствует законодательству ЕС. Положительной практикой считается необходимость решения суда для любого задержания на период, превышающий 48 часов. Суд рассматривает такие дела и принимает решение, разрешающее или отклоняющее продление срока содержания под стражей. Максимальный срок продления обычно предусмотрен законом.

В большинстве стран ПП5 неурегулированным мигрантам, освобожденным из-под стражи, оформляется какой-то письменный документ – даже, если их личность остается неподтвержденной. Большинство стран оформляют временное разрешение, а некоторые могут предоставлять мигрантам право на пребывание на гуманитарных основаниях или из-за невозможности вернуть их. Такой документ содержит номинальную персональную информацию. Включение фотографии или идентификационного номера может рассматриваться как положительная практика в этой области.

Рекомендации в области политики (содержание под стражей):

- ⇒ Обеспечение соответствующих условий в центрах содержания под стражей нелегальных мигрантов;
- ⇒ Обеспечение соответствия международным стандартам в области административного законодательства в отношении лиц, задержанных за нелегальное пересечение границы;
- ⇒ Предоставление доступа правозащитным организациям к центрам содержания под стражей, в том числе определенной роли в усилиях по улучшению ситуации в области прав человека в исправительной системе;
- ⇒ Выделение достаточных бюджетных средств не только на содержание, но и на эффективное функционирование скрининговых центров;
- ⇒ Нарращивание скрининговых возможностей путем открытия новых центров с учетом комплексной оценки текущей и прогнозируемой миграционной ситуации;
- ⇒ Анализ состояния существующих специальных помещений для скрининга и разработка плана по модернизации/ реконструкции (или закрытию);
- ⇒ Разработка соответствующей стратегии и плана реализации стратегии в области человеческих ресурсов для новых центров, включая выделение соответствующего бюджета на функционирование и содержание или пересмотр состояния ранее существовавших центров;
- ⇒ Улучшение доступа общественных/ международных организаций к скрининговым центрам;
- ⇒ Гармонизация процедур среди всех задействованных субъектов на местном, региональном и центральном уровне;
- ⇒ Укрепление межведомственного сотрудничества для оптимизации процедурного управления среди компетентных ведомств;
- ⇒ Разработка унифицированных совместных протоколов и четкого описания распределения задач между ведомствами;

- ⇒ Использование соответствующих техник и видов тактики;
- ⇒ Рассмотрение возможности использования информации о стране происхождения в процессе принятия решений;
- ⇒ Создание комплексного учебного плана и программы подготовки, особенно для углубленного изучения техники и тактики проведения собеседований, информации о стране происхождения, управленческой и оперативной практики в скрининговых центрах.

Библиография

- А. Биштыга, *Европейская конвенция прав человека и Хартия основных прав Европейского Союза – состояние совместимости или конкурентности?*, Обзор конституционного права 2011, № 3.
- Каррера С., *Реализация Соглашений ЕС о реадмиссии*, Springer Briefs in Law, 2016.
- У Доу. *Регистрация рождения: Первое право* [в:] Прогресс наций, ЮНИСЕФ, 1998.
- Д. Идс, *Прикладная лингвистика и языковой анализ в делах соискателей убежища*, Прикладная лингвистика 26/4.
- Европейская миграционная сеть (EMN), *Установление личности в целях международной защиты: Проблемы и практика*, Европейская комиссия, Брюссель, 2013 г.
- Европейская миграционная сеть (EMN), *Положительная практика возвращения и реинтеграции нерегулированных мигрантов: политика запрета на въезд государств-членов и использование соглашений о реадмиссии между государствами-членами и третьими странами*, Европейская комиссия, Брюссель, 2014 г.
- КГДИС ERIТ Украина, *Эффективная борьба с нерегулируемой транзитной миграцией в Украине*, ICMPD, Вена, 2010.
- Голдсмит К.К., *Хартия прав, свобод и принципов*, Правовой обзор общего рынка 2001, Том 38, Вып. 5, с. 1210.
- Гроновская Б., *Хартия основных прав ЕС - Действительно ли она нам нужна?* [см.:] Малишевская-Нинартович (ред.), *Европейский Союз на распутье: необходимость конституциональных и экономических изменений*, TNOiK, Торунь 2007.
- Гроновская Б., *Время и материальные обязательства государств-участников ЕКПЧ – описание проблемы*, Европейский судебный обзор, август 2014.
- Любишевский М., *Кодификация международной защиты прав человека* [см.:] Б. Гроновская, Т.Ясудович, М. Бальцерак, М. Любишевский, Р. Мизерский, *Права человека и их защита*, Торунь 2010.
- Садовский П., *Можно ли отказывать террористам в статусе беженца?*, Польский ежеквартальный журнал по вопросам международных дел, № 4/2015.
- Тим Д., *Миграционная политика ЕС и ее конституциональная основа: космополитический взгляд*, Правовой обзор общего рынка 2013, Том 50, № 3.

Справочные документы

Документы Пражского процесса:

1. Совместная декларация ПМП, см.: www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/BMP_Joint_Declaration_EN.pdf, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.;
2. Пражский процесс, *Пособие и сборник рекомендаций Пражского процесса по заключению соглашений о реадмиссии и организации возвращения*, июль 2014 г.;
3. План действий Пражского процесса на 2012-2016 гг., см.: www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/PP_AP_POZNAN_EN.pdf, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.

Документы Совета Европы:

1. *Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.*;
2. *Протокол № 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод дополняющий контрольную систему Конвенции, 13 мая 2004 г., CETS 194:*
3. Перечень сторон к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., см.: <http://coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/chartSignature/3>, дата последнего обращения: 13.01.2016 г.;
4. Перечень сторон к Четвертому протоколу Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.;

Право и документы ЕС:

1. Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах для государств-членов по вопросам возвращения нелегально пребывающих граждан третьих стран;
2. Директива Совета 2005/85/ЕС от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца;

3. Партнерское соглашение между Членами Африканской, Карибской и Тихоокеанской группы государств с одной стороны и Европейским Сообществом и его государствами-членами с другой стороны, подписанное в Котону 23 июня 2000 г., последние изменения в которое были внесены в г. Уагадугу 22 июня 2010 г.

Документы Европейской комиссии:

1. Европейская комиссия, *Предложение, касающееся Регламента Европейского Парламента и Совета о европейском проездном документе для возвращения нелегально пребывающих граждан третьих стран*, COM(2015) 668 final, Страсбург, 15.12.2015 г.
2. Европейская комиссия, *Заявление – Встреча глав государств или правительств с Турцией – Заявление ЕС-Турции*, 9/11/2015, Брюссель, 29 ноября 2015 г., см.: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6194_en.htm, дата последнего обращения: 12.02.2016 г.;
3. Европейская комиссия, *Европейская комиссия – Пресс-релиз о Совещании по вопросам западно-балканского миграционного маршрута: Лидеры согласовали план действий из 17 пунктов*, Брюссель, 25 октября 2015 г., док. IP/15/5904, см.: http://ec.europa.eu/news/2015/10/20151025_en.htm, дата последнего обращения: 14.01.2015 г.;
4. Европейская комиссия, *Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Европейскому Совету и Совету – Управление кризисом беженцев: Состояние реализации приоритетных мероприятий в рамках Европейской повестки по вопросам миграции*, Брюссель, 14.10.2015 г., COM(2015) 510 final, см.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm;
5. Европейская комиссия, *Рекомендация Европейской комиссии о подготовке “Пособия по возвращению” для использования компетентными органами государств-членов ЕС при выполнении задач, связанных с возвращением*, C(2015) 6250 final, Брюссель, 1.10.2015 г.;

6. Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Европейскому Совету и Совету – Управление кризисом беженцев: Состояние реализации приоритетных мероприятий в рамках Европейской повестки по вопросам миграции, Брюссель, 14.10.2015 г., COM(2015) 510 final;
7. Европейская комиссия, Бюллетень Европейской миграционной сети, 12-е издание, июнь-сентябрь 2015 г., см.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn_bulletin_12th_edition_june-sept_2015_final.pdf, дата последнего обращения: 13.01.2016 г.;
8. Европейская комиссия, Предложение, касающееся Регламента Европейского Парламента и Совета по созданию единого перечня безопасных стран происхождения ЕС в целях Директивы 2013/32/EU Европейского парламента и совета об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты, а также вносящее изменения в Директиву 2013/32/EU, COM(2015) 452 final, Брюссель, 9.9.2015 г.;
9. Европейская комиссия, Рабочий документ сотрудников Европейской Комиссии – Сборник рекомендаций по выполнению правил ЕС, касающихся обязательства сбора отпечатков пальцев, SWD(2015) 150 final, Брюссель, 27.5.2015 г.;
10. Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – План действий ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов (2015-2020), COM(2015) 285 final, Брюссель, 27.5.2015 г.;
11. Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – Европейская повестка по вопросам миграции, COM(2015) 240 final, Брюссель, 13.05.2015 г.
12. Европейская комиссия, Коммюнике Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов – Европейская повестка по вопросам безопасности, COM(2015) 185 final, Страсбург, 28.04.2015 г.;
13. Европейская комиссия, Вопросы и ответы: незаконный ввоз мигрантов в Европе и реакция ЕС, Европейская комиссия - Информационный листок, документ MEMO/15/3261, Брюссель, 13 января 2015 г., см.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm, дата последнего обращения: 28.04.2016 г.;

Решения Суда Европейского Союза:

1. Решение Суда Европейского Союза от 5 июня 2014 г. по делу C-146/14 Башира Мохамеда Али Махди, <http://curia.europa.eu/>, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.;
2. Решение Суда Европейского Союза от 6 декабря 2012 г. по делу C-430/11 Мд Сагор, <http://curia.europa.eu/>, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.;
3. Решение Суда Европейского Союза от 30 ноября 2009 г. по делу C-357/09 Саида Шамиловича Кадзоева (Хучбарова), <http://curia.europa.eu/>, дата последнего обращения: 13.05.2016 г.

Другие справочные документы:

1. Европейская служба внешних связей, Военно-морские силы ЕС – Среди-земноморская операция София, см.: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf, дата последнего обращения: 14.01.2015 г.;
2. ЕВРОПОЛ, Незаконный ввоз мигрантов в ЕС, февраль 2016 г., см.: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf, дата последнего обращения: 28.04.2016 г.;
3. Европейская комиссия, Восточное партнерство, см.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm, дата обращения: 27.04.2016 г.;

4. Европейская миграционная сеть, *Глоссарий по вопросам убежища и миграции 3.0*, октябрь 2014 г., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf; последний доступ в январе 2016 г.;
5. Федеральное управление по вопросам миграции и беженцев, *Проект ERIN*, http://www.bamf.de/ENRueckkehrfoerderung/ProjektERIN/projekt_erin-node.html, дата последнего обращения: 16.02.2016 г.;
6. FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2014*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, дата последнего обращения: 29.04.2016 г.;
7. FRONTEX, *Ежегодный анализ рисков 2015*, см.: http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, дата последнего обращения: 29.04.2016 г.;
8. FRONTEX, *FRONTEX ПУБЛИКУЕТ АНАЛИЗ РИСКОВ НА 2016 г.*, см.: <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv>, дата последнего обращения: 12.04.2016 г.;
9. Миграционный и пограничный анализ, *Языковой анализ соискателей убежища: влияние и экономические затраты и выгоды*, сентябрь 2011 г. (ОТРЕДАКТИРОВАННАЯ ВЕРСИЯ, апрель 2012 г.), см.: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257177/language-analysis.pdf, дата последнего доступа: 20.01.2016 г.;
10. Офис Международной организации по миграции в Швейцарии и швейцарский Красный Крест, *Идеи способствующие организации отъезда, возвращения и предоставления реинтеграционной помощи. Предложения Офиса Международной организации по миграции в Швейцарии и швейцарского Красного Креста*, Берн 2015 г., см.: http://publications.iom.int/system/files/pdf/ideas_on_how_to_facilitate.pdf, дата последнего обращения: 20.1.2016 г.;
11. Пресс служба – Генеральный секретариат Совета, *Выводы Совета о будущем политики возвращения*, ПРЕСС РЕЛИЗ № 711/15 от 08/10/2015, см.: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/10/40802203341_en_635799226800000000.pdf, дата последнего обращения: 05.05.2015 г.;
12. Государственная миграционная служба Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций Республики Армения, *Ежеквартальный миграционный бюллетень*, декабрь 2015, Вып. 11, см.: <http://smsmta.am/upload/Newsletter-English.pdf>, дата последнего доступа: 14.01.2016 г.;
13. Детский фонд ООН, *Право по рождению каждого ребенка: Неравноправность и тенденции в регистрации рождений*, ЮНИСЕФ, Нью Йорк, 2013 г.;
14. УВКБ ООН, *Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г.*, Женева, сентябрь 2011 г., см.: <http://www.unhcr.org/4ec262df9.html>, дата последнего обращения: 15.01.2015 г.

Интернет-ссылки:

1. Описание проекта “Сотрудничество стран Восточного партнерства в борьбе с нерегулируемой миграцией – поддержка реализации Плана действий Пражского процесса”, см.: <http://eap-sippap.eu/en/>, дата последнего обращения: 14.01.2015 г.;
2. Описание проекта, посвященного сети “Eurint”, см.: <http://www.eurint-network.eu/>, дата последнего обращения: 13.01.2016 г.;
3. Информация о Панели Восточного партнерства по вопросам миграции и убежища, см.: <http://eapmigrationpanel.org/en>, дата последнего обращения: 27.04.2016 г.;
4. Заявление лидеров после встречи лидеров по вопросам потоков беженцев вдоль западно-балканского маршрута, см.: http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, дата последнего обращения: 14.01.2015 г.;
5. Стамбульская министерская декларация о Партнерстве по вопросам миграции в регионе Шелкового пути, Текст декларации (на английском и русском) см.: <https://www.budapestprocess.org/silk-routes-partnership/istanbul-ministerial-declaration>, дата последнего доступа: 15.01.2016 г.

Данная публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью группы поддержки "Целевой инициативы Пражского процесса" и никоим образом не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза.



Проект финансируется Европейским Союзом

**Команда Целевой инициативы Пражского процесса
и Секретариат Пражского процесса**

Международный центр по развитию миграционной политики
Гонзагагассе 1, 5-ый этаж
А-1010 Вена, Австрия

тел.: +43 1 504 46 77 23

эл. почта: ppti@icmpd.org

www.pragueprocess.eu

www.facebook.com/PragueProcess