



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Азербайджан: Реедмиссия, Возвращение и Реинтеграция в Социально-Политическом Контексте

Сергей Румянцев

Пояснительная записка 13/05

Социально-политические рамки миграции

Февраль, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Соглашения о реадмиссии, напрямую связанные с вопросами нерегулярной/ нелегальной¹ и возвратной миграции, имеет смысл рассматривать из перспективы нескольких аналитических фокусов:

Первый можно обозначить как *межгосударственный*. Речь идет о нынешнем положении дел на официальном (политическом) уровне, перспективах заключения межгосударственных соглашений о реадмиссии, а также о том, насколько актуальны эти вопросы в контексте политических процессов, происходящих в современном Азербайджане.

Второй фокус – это *проблема нерегулярной (нелегальной) миграции* из Азербайджана и связанные с ней вопросы реадмиссии и возвратной миграции.

Наконец, *третий* фокус – это *проблемы нерегулярной/ нелегальной миграции* в Азербайджан.

1. Межгосударственные отношения

На сегодняшний день не существует соглашений по реадмиссии между Азербайджаном и какой-либо другой страной. В апреле 2011 года Арзу Рагимов, в тот момент занимавший пост руководителя Государственной Миграционной службы, подчеркнул, выступая на пресс-конференции: «У нас есть своя позиция, и соглашения будут заключены с определенными странами, когда придет время».² Переговоры об упрощении визового режима и реадмиссии между Азербайджаном и ЕС стартовали в марте 2012 года.³ Начало переговорного процесса на официальном уровне «замминистра иностранных дел Азербайджана Махмуд Мамедкулиев оценил как важный шаг в сотрудничестве с ЕС»⁴.

По последним заявлениям двух сторон (Азербайджан и ЕС) переговоры продолжатся в первом квартале 2013 года. Так, по словам министра иностранных дел Азербайджана Эльмара Мамедьярова, к декабрю 2012 года нерешенными оставались только ряд вопросов по реадмиссии граждан третьих стран. Министр также подчеркнул, что: «Мы пытаемся найти решение данных остающихся вопросов. И я полагаю, что раунд переговоров в следующем году станет завершающим».⁵ Глава миссии ЕС в Азербайджане, Ролан Кобиа, в свою очередь, считает проблему упрощения визового режима разрешимой. По его словам следующий раунд переговоров пройдет 12 марта 2013. Кобиа также подчеркивает, что «стороны должны еще больше работать над договорами по реадмиссии».⁶

Судя по содержанию публикаций в прессе, переговоры по указанным вопросам не играют сколько-нибудь важной роли в контексте политической жизни Азербайджана.⁷ Некоторые

¹ Что касается критериев определения нерегулярной миграции, см: Christal Morehouse, M. Blomfield, *Irregular Migration in Europe* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011): 4-5.

² *Азербайджан ни с одной страной мира не подписывал соглашения о реадмиссии – Арзу Рагимов*. Режим доступа: <http://www.trend.az/news/politics/1858053.html>. Дата доступа: 8.01.2013.

³ Б. Сафаров, «Переговоры Азербайджан – ЕС продолжатся в следующем году». Газета *Эхо*, 8.11.2012.

⁴ *Азербайджан и ЕС начали переговоры по упрощению визового режима*. Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/202200/>. Дата доступа: 8.01.2013.

⁵ Эльмар Мамедьяров «В процессе переговоров Азербайджана и ЕС по упрощению визового режима есть прогресс». Режим доступа: <http://ru.ara.az/news/237384>. Дата доступа: 29.01.2013.

⁶ Переговоры по упрощению визового режима между Азербайджаном и Европой продолжаются. Режим доступа: <http://www.trend.az/regions/scaucasus/azerbaijan/2112777.html>. Дата доступа: 29.01.2013; *В переговорах по упрощению визового режима в Азербайджане наблюдается прогресс*. Режим доступа: <http://kavkasia.net/Azerbaijan/2013/1358907469.php>. Дата доступа: 29.01.2013.

⁷ Анализ популярных в Азербайджане СМИ за 2012 год (газеты *ЭХО*, *Зеркало*, новостные сайты Day.az, contact.az) демонстрирует, что за весь год теме переговоров по упрощению визового режима и договору о реадмиссии между ЕС и Азербайджаном было посвящено порядка двух десятков небольших статей и новостных заметок. Ни президент, ни видные представители оппозиции не затрагивали тему этих переговоров. В целом, вопрос изменения визового режима вызывает несколько больший интерес, чем договор о реадмиссии. Для примера см: *Между Азербайджаном и ЕС существует традиционно прочное сотрудничество* - Эльмар Мамедьяров. Режим доступа: <http://www.1news.az/politics/20121217112945734.html>. Дата доступа: 15.01.2012; Р. Оруджев, «ЕС демонстрирует

эксперты со страниц СМИ указывают на то, что вопрос подписания соглашений о реадмиссии важен для страны, но в прессе этот вопрос чиновниками широко не обсуждается.⁸

Подобное положение дел вызвано рядом причин. В отличие от соседней Грузии, ключевые представители азербайджанского политического режима неоднократно подчеркивали, что не торопятся с интеграцией в европейское пространство и НАТО.⁹ Широко рекламируемая в Азербайджане политика отправки студентов для учебы в страны ЕС регулируется рядом соглашений, напрямую независимых от этих переговоров.¹⁰ Что же касается соглашения о реадмиссии со странами ЕС, то оно остается в тени переговоров об упрощении визового режима.

Возможность упрощения процедуры получения виз воспринимается позитивно не только на официальном уровне, но и простыми гражданами страны, не смотря на то, что, скорее всего, данное соглашение коснется напрямую относительно небольшого числа граждан Азербайджана.¹³ В целом, вопросы регулирования миграционных процессов, в которые было вовлечено население Азербайджана в постсоветский период, в последние годы утратили свою остроту. Дискурс о необходимости возвращения граждан страны, покинувших ее в связи с экономическими неурядицами, уступил место дискурсу о миграционной привлекательности Азербайджана. В данном контексте дискуссии о нелегальных мигрантах, в том числе и претендующих на получение убежища в странах ЕС, сменились рассуждениями о необходимости решать проблемы с нелегально находящимися на территории Азербайджана мигрантами.¹⁴ Так, один из известных экспертов в области миграции Азербайджана, наиболее активно высказывающийся в СМИ по вопросам соглашений о реадмиссии и нерегулярной миграции, в интервью в 2007 году утверждал, что:

Согласно данным международных миграционных органов, на сегодняшний день на территории Западной Европы находится порядка 50 тысяч азербайджанцев, живущих в основном на нелегальном положении. Они, в свое время обращались в миграционные структуры за получением статуса беженца, но им было отказано. Они должны были покинуть Европу, но не сделали этого, а лишь меняли место дислокации. Получается, что сегодня эти люди не могут вернуться даже в Азербайджан, из-за боязни быть задержанными и депортированными. А быть депортированными они тоже не хотят,

(Contd.)

готовность к сближению». Газета *Зеркало*, 17.12.2012. Режим доступа: <http://www.zerkalo.az/2012/es-demonstriruet-gotovnost-k-sblizheniyu/>. Дата доступа: 15.01.2013; Б. Сафаров, «Переговоры Азербайджан – ЕС продолжатся в следующем году». Газета *Эхо*, 8.11.2012; Т. Рафикоглу, Н. Кару, «Азербайджан пока не собирается подписывать двусторонние договоры о реадмиссии». Газета *Эхо*, 8 Июня 2012.

⁸ См., например: Т. Рафикоглу, Н. Кару, там же.

⁹ См., например: *Азербайджан пока не намерен вступить в ЕС*. Режим доступа: <http://www.trend.az/news/politics/2070094.html>. Дата доступа: 15.01.2013; Мамедова Ж., Абасов Н., «Об отсутствии Европейского выбора для Азербайджана, Украины и Грузии». Газета *Эхо*, № 16 (2930), 16.01.2013.

Президент Азербайджана Ильхам Алиев часто заявляет об успешном партнерстве с НАТО, но никогда в своих речах не говорил о том, что Азербайджан стремится к тому, чтобы в будущем стать полноправным партнером альянса. См, например: *Ильхам Алиев и генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен провели совместную пресс-конференцию*. Режим доступа: <http://ru.president.az/articles/5845>. Дата доступа: 15.01.2013.

¹⁰ По данным Министерства Образования Азербайджана в рамках «Государственной Программы о получении Азербайджанской молодежью образование в зарубежных странах в 2007-2015 годах» в странах ЕС, США, Японии и т. д. В период с 2007 по 2015 годы должны будут пройти обучение порядка 5 тыс. студентов. Режим доступа: <http://www.edu.gov.az/view.php?lang=ru&menu=256>. Дата доступа: 8 января 2013.

¹³ Основной поток мигрантов из Азербайджана направляется в Россию и другие страны СНГ, а также в Турцию, а не в страны ЕС. Подробнее см: Румянцев, *Трудовая миграция*; Румянцев, *Общие тенденции*.

¹⁴ Подробнее об этих изменениях см: Rumyansev S. (2010), «Post-Soviet Nation State as a Sponsor of Construction of the Ethno-National Diaspora: Azeri's Case», *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMI)*, 2010 (26) No 3, pp. 111-131; Румянцев С. (2011), «Время Диаспоры: Национальное Государство и Политика Конструирования Этно-Национального сообщества», в: *Государство, миграция и культурный плюрализм в современном мире. Материалы международной научной конференции*, Ред. В. С. Малахов, В. А. Тишков, А. Ф. Яковлева, Москва: ИКАР, с. 188-211.

поскольку в этом случае они в течение 5 лет не смогут попасть на территорию Европы. <...>50 тысяч – это огромная цифра, но азербайджанские госструктуры почему-то не высказываются по этому поводу, отмалчиваются.¹⁵

Приведенные в интервью статистические данные вызывают ряд вопросов, поскольку учет такого рода мигрантов является сложным и неточным. Важнее указать на то, что, по прошествии нескольких лет, Аллахверанов, комментируя переговоры по радмиссии, сосредоточен в основном на проблемах, с которыми сталкивается Азербайджан. Напротив, упоминания нерегулярной миграции из Азербайджана в страны ЕС утратили свою актуальность. Так, по словам того же Аллахверанова:

В 2011 году в страны ЕС с прошением об убежище обратились порядка 2000 граждан Азербайджана. Динамика последних лет, сравнение цифр, которые мы получаем от Управления Верховного комиссариата по делам беженцев, который непосредственно ведет учет, дает основание сделать вывод, что ежегодно уменьшается число лиц, обращающихся в страны ЕС из Азербайджана для получения убежища. Буквально 10 лет назад, с таким прошением в ЕС люди обращались тысячами.¹⁶

В контексте официальной политики эти цифры и проблема нерегулярной миграции (и, тем более, стремление многих граждан Азербайджана к приобретению статуса беженцев) не рассматриваются. Ряд экспертов предполагает, что "своя позиция" властей Азербайджана по вопросам радмиссии состоит и в нежелании возвращения десятков тысяч нелегальных мигрантов, которые могут пополнить ряды безработных.¹⁷ На официальном уровне подобные предположения не озвучиваются.

2. Проблема возврата и реинтеграции в Азербайджане

В Азербайджане не существует государственных программ помощи возвращающимся гражданам. В свою очередь, мигранты, вернувшиеся на родину, предпочитают не распространяться о своем опыте и не претендуют на получение какой-либо помощи или участие в программах по ре-интеграции. Для возвращения и (ре)интеграции используются различные возможности. В первую очередь, это разветвленные неформальные родственные, земляческие и дружеские сети. Мигранты, вернувшиеся в Азербайджан, как правило, не подвергаются никакому давлению со стороны властей, в том числе в тех случаях, если они предпринимали попытки получить политическое убежище и/ или статус беженцев. Многие, предпринимая попытку мигрировать из страны, тем не менее, сохраняют собственность (квартиры и пр.). Последнее обстоятельство так же способствует успешной (ре)интеграции после возвращения в Азербайджан.¹⁸

¹⁵ Бабаева З. Азер Аллахверанов: "Сегодня за пределами Азербайджана находятся более миллиона наших соотечественников, и живут они не в райских условиях". Интервью Day.az с главой национального ресурсного центра по миграционным вопросам. Режим доступа: <http://news.day.az/society/74620.html>. Дата доступа: 8.01.2013.

¹⁶ Максатов Т., Алиев Н., «Все реже граждане Азербайджана обращаются за получением убежища в Европейском Союзе». Газета Эхо, № 242 (2922), 31.12.2012.

¹⁷ См: *Европу наводняют нелегальные азербайджанские мигранты*. Режим доступа: <http://dailyaznews.wordpress.com/tag/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8/>. Дата доступа: 15.01.2013. О нелегальной миграции в страны ЕС см: Yunusov A. (2009), *Migration Processes in Azerbaijan*, Adiloglu: Vaku, p. 169-171. О проблемах занятости населения Азербайджана, в контексте миграционных процессов см: Румянцев С. (2012), *Трудовая миграция и социальное неравенство в постсоветском Азербайджане*. Режим доступа: <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RU-15.pdf>. Дата доступа: 15.01.2012.

¹⁸ Автор провел 32 интервью с мигрантами на протяжении 2009-2012 годов.

В данном контексте следует обратить внимание на тот факт, что в последние 2-3 года численность нерегулярных мигрантов, направляющихся из Азербайджана в ЕС, постоянно снижалась.¹⁹ В 2010 и в 2011 годах Азербайджан не вошел в перечень 30 стран, поставлявших большинство мигрантов, претендующих на получение убежища в ЕС.²⁰ Экономический рост, наблюдаемый в стране, - только одна из причин снижения интереса к миграции в ЕС и, возможно, не самая важная. Скорее, следует говорить о том, что большинство граждан Азербайджана, готовых мигрировать и попытаться получить убежище в ЕС, уже предприняли такие попытки. Важную роль играет так же ужесточение правил и условий получения статуса беженца и убежища в ЕС.²¹

Определенная часть нерегулярных мигрантов, не получивших убежища в странах ЕС, будучи депортированы на родину, нередко вновь уезжают в те же страны. То же самое можно сказать и о нерегулярной миграции в пространстве СНГ.²²

3. Нерегулярная миграция в Азербайджан

В контексте официального дискурса именно нерегулярная миграция в Азербайджан с каждым годом становится все более актуальной проблемой.²³ При этом, заслуживающей доверие статистики численности таких мигрантов на территории Азербайджана не существует. По последним официальным данным Государственной Миграционной Службы, только в ноябре 2012 года поступило 6,276 обращений в связи с продлением срока временного пребывания на территории Азербайджана. Параллельно, "1,520 иностранцам было предписано покинуть страну в течение 48 часов. За пределы Азербайджанской Республики в административном порядке были выдворены 119 иностранцев."²⁴ В том, что касается мигрантов в Азербайджане, основная официальная политика (программа действий) состоит в контроле над ними.²⁵ Работаящих программ по интеграции мигрантов не существует.

Основные выводы

В целом, вопросы регулирования миграционных процессов сводятся к конструированию дискурса о привлекательности Азербайджана и контроле над мигрантами, находящимися на территории страны. Заключение соглашений о реадмиссии и реализации программ

¹⁹ Yunusov, Ibid., 138-147; Максатов Т., Алиев Н., там же; Eurostat. Countries of origin of (non-EU-27) asylum seekers in the EU-27 Member States, 2010 and 2011 (1). Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Countries_of_origin_of_%28non-EU-27%29_asylum_seekers_in_the_EU-27_Member_States,_2010_and_2011_%281%29.png&filetimestamp=20121012123304

²⁰ В отличие от соседних Армении и Грузии, стоявших на 13 и 14 местах, соответственно.

²¹ Максатов Т., Алиев Н., там же.

²² В июле-августе 2012 в Баку года автор провел 6 интервью с мигрантами из Азербайджана в Россию, имеющими подобный опыт.

²³ Румянцев, там же; Румянцев С. (2012), *Общие тенденции миграционных процессов и политики в постсоветском Азербайджане (иммиграция и эмиграция)*. Режим доступа: <http://www.carim-east.eu/database/socio-political-module/?ss=1&country=Azerbaijan&lang=ru>. Дата доступа: 15.01.2013.

²⁴ *Официальная статистическая информация Государственной Миграционной Службы Азербайджанской Республики за ноябрь 2012 года*. Режим доступа: <http://migration.gov.az/index.php?section=009&subsection=041&lang=ru&pageid=4157>. Дата доступа: 8.01.2013.

²⁵ Подробнее см: Румянцев, *Трудовая миграция*, там же; Румянцев, *Общие тенденции миграционных процессов и политики в постсоветском Азербайджане (иммиграция и эмиграция)*; Румянцев С. (2012), *Новая иммиграционная политика в Азербайджане*. Режим доступа: <http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes%20AZ1%20corrected.pdf>. Дата доступа: 15.01.2013.

(ре)интеграции и помощи возвращающимся мигрантам не рассматриваются в качестве актуальных. Можно также утверждать, что численность нерегулярных мигрантов из Азербайджана превышает число нелегальных мигрантов, прибывающих в страну. В результате соглашения о радмиссии могут рассматриваться в качестве неудобных для Азербайджана.