



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Рeadмиссия, Возвращение и Реинтеграция: Республика Беларусь

Лариса Титаренко

Пояснительная записка 13/08

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.



Введение

Цель данной записки - осветить некоторые аспекты миграционных процессов в Беларуси, включая и государственную миграционную политику, с точки зрения проблем реадмиссии и возвращения мигрантов. Для начала необходимо дать определения главным понятиям, используемым в дальнейшем в тексте, поскольку они несколько отличаются от общепринятых. Как отмечает О. Бахур, в настоящее время «из-за сложностей заключения двусторонних международных договоров, на законодательном уровне вопросы реадмиссии разработаны слабо» (Бахур, 2011:6). Поэтому обсуждение вопросов реадмиссии возможно лишь с учетом практической деятельности государственных структур Беларуси, занятых охраной границ от проникновения незаконных мигрантов. В данном контексте реадмиссия по сути означает допуск в страну лиц, не имеющих законных оснований для продолжительного пребывания в иностранном государстве. В самом общем смысле, понятие реадмиссии описывает три категории лиц: граждан Беларуси, граждан третьих стран и лиц без гражданства (в случае, если они проникли на территорию иностранного государства через государственную границу Республики Беларусь). Что касается современной Беларуси, практическая деятельность в этой сфере имеет отношение только к её гражданам, поскольку лишь они имеют возможность вернуться на территорию Беларуси, вне зависимости от того, является ли таковое возвращение добровольным или принудительным (то есть на основании административного или судебного постановления органов Евросоюза). В данной работе термин «реадмиссия» относится, преимущественно, к гражданам Беларуси, возвращающимся домой из стран ЕС на основании белорусского гражданства, а не постановлений органов Евросоюза.

Возвратная миграция означает возвращение мигрантов в страну происхождения или привычного проживания после нахождения за границей в течение как непродолжительного периода времени, так и нескольких лет. Данное определение несколько отличается от общепринятого (Perruchoud & Redpath-Cross, 2011: 85), согласно которому возвратными мигрантами можно считать лиц, остававшихся за границей не менее одного года. Белорусская статистика не указывает точно, какое именно количество дней, месяцев или лет мигранты, возвращающиеся на родину, провели за границей. Поэтому термин «возвратная миграция» относится к белорусским гражданам, возвратившимся на родину, а также к гражданам третьих стран, добровольно выехавшим из Беларуси или высланным из страны на основе белорусского законодательства.

Данная записка посвящена, в основном, незаконным мигрантам, то есть лицам, которые либо покинули территорию Республики Беларусь, не имея надлежащего законного статуса (скрытая миграция), либо лишились подобного статуса, проведя за границей дольше положенного срока, или устроились за границей на работу, не имея на это законных оснований. Под незаконными мигрантами в записке понимаются граждане Беларуси, которые пытались въехать или въехали в другое государство (с целью остаться там или в целях транзита) и которые были либо (а) задержаны пограничной охраной республики Беларусь до пересечения границы, либо (б) возвращены в Беларусь из страны назначения при содействии иностранных правоохранительных органов. Действия граждан третьих стран, пытавшихся пересечь государственную границу Республики Беларусь без надлежащих документов, квалифицируются как нарушение белорусского законодательства. Подобные мигранты могут быть задержаны на границе силами пограничной службы Республики Беларусь или же иными государственными службами. В случае задержания на границе силами органов пограничного контроля, они «возвращаются» из Беларуси обратно в страны происхождения. В большинстве случаев, если они въехали с территории России, подобные мигранты возвращаются туда и либо освобождаются на границе, либо передаются в руки российской полиции ближайшего к границе населенного пункта (данная ситуация определяется как «принудительное возвращение»). Если депортированные из ЕС лица являются гражданами России и в период своего нахождения на территории Беларуси они не нарушали белорусского законодательства, они освобождаются немедленно.

Как указывается в литературе, «не существует точного или же повсеместно принятого определения незаконной миграции» (Perruchoud & Redpath-Cross, 2011: 54). Подход, используемый в данной записке, отражает потребности и позицию Беларуси по данному вопросу. С данной точки зрения можно выделить следующие критерии незаконной миграции: отсутствие действительного паспорта (или иного выездного документа) или нарушение административных правил Республики Беларусь для выезда за границу (даже в случае, если эти правила отличаются от аналогичных требований стран ЕС). Данный подход может существенно отличаться от точки зрения стран приема, для которых главным является соблюдение мигрантами правил въезда, пребывания и работы в странах транзита или назначения. Таким образом, интересы посылающих и принимающих стран не обязательно совпадают.

Миграционная политика Республики Беларусь

В рамках проекта Карим-Восток политика Республики Беларусь в отношении реадмиссии представляет особый случай. У Республики Беларусь не существует соглашений о реадмиссии ни со странами Евросоюза, ни с какими-либо другими. Все вопросы, относящиеся к возвращению незаконных мигрантов в Беларусь, регулируются существующим в стране миграционным законодательством.

Миграционная политика Беларуси разрабатывается государственными учреждениями и воплощается в жизнь, в основном, департаментом по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Согласно заявленным целям, данный департамент представляет собой государственное учреждение ответственное за разработку миграционной политики, ее практическую реализацию, защиту государственных интересов в области трудовых отношений, предотвращение развития преступности связанной с миграцией, а также регулирование трудоустройства мигрантов в Беларуси. В своей деятельности департамент подчинен вышестоящим инстанциям вплоть до Президента и Совета Министров Республики Беларусь. Любое значимое решение в отношении миграционной политики должно сначала получить одобрение на высшем уровне государственной власти. Так, 31 декабря 2010 года Совет Министров издал постановление, утверждающее правила возвращения иностранных граждан и лиц без гражданства в сопредельные государства в случае нарушения ими законодательства Республики Беларусь или правила пересечения границы. Депортация и высылка производятся на основании положений данного постановления. Согласно статистике МВД, в 2012 году из Беларуси было депортировано 1036 и выслано 1150 иностранных граждан (на 24 человека больше, чем в 2011). Некоторым из них был запрещен въезд на территорию республики в будущем. Все возвращенные лица являются гражданами третьих стран. В зависимости от места пересечения границы, возвращение осуществлялось на государственной границе Беларуси с Россией или Украиной. Статистические данные не содержат более подробной информации по данному вопросу.

Другой организацией, также вовлеченной в реализацию миграционной политики, является Государственный пограничный комитет. Министерство труда и социальной защиты занимается регулированием занятости мигрантов в меньшей степени, чем Министерство внутренних дел и некоторые другие государственные учреждения.

Соглашения о реадмиссии

Как уже отмечалось, у Беларуси нет соглашений о реадмиссии с другими странами. Как следствие, не существует и программ по возвращению и реинтеграции мигрантов на основе подобных соглашений.

Сложившееся положение свидетельствует о том, что до недавнего времени интересы ЕС и Республики Беларусь были принципиально различны. Единственной общей целью была

кооперация в рамках «мягкой безопасности». Другие политические цели, декларируемые ЕС в качестве пред условия начала любых переговоров с ЕС, такие как, например, права человека, , официально не принимались Беларусью. Несколько лет назад ЕС не вел с Беларусью переговоров о реадмиссии. В ноябре 2010 года финский политик Хейди Хаутала дала следующую оценку европейской политике по реадмиссии в отношении Беларуси: «Из-за ситуации с правами человека я бы не стала поддерживать заключение соглашения о реадмиссии с Беларусью» (Hautala, 2010). Однако, как отмечает российский эксперт в области миграции Олег Корнеев (Korneev, 2012:612), «очень важно различать декларируемые и реальные политические цели сторон». В феврале 2011 года ЕС решил начать переговоры с Беларусью по заключению соглашения, которое позволило бы облегчить процедуру получения краткосрочных виз, а также решило бы вопрос о возвращении незаконных мигрантов (Melyantsou 2012: 1).

Официальная реакция белорусских властей была двоякой, так как предложение ЕС касалось двух важных проблем. В интервью агентству БелаПАН Андрей Савиных, пресс-секретарь Министерства иностранных дел Беларуси, отметил, что, с одной стороны, упрощение визового режима «до сих пор является приоритетом» белорусского государства. С другой стороны, поскольку ЕС объединил этот вопрос с подготовкой соглашения о реадмиссии, «это условие значительно усложнило принятие решения» » (БелаПАН, 2011). Другими словами, власти Беларуси были готовы обсудить вопросы упрощения визового режима отдельно от соглашения о реадмиссии. В результате, политика реадмиссии в отношении граждан третьих стран, проникших в ЕС через границу с Беларусью, до сих пор остается не разработанной. В настоящий момент, нет оснований для их возвращения в Беларусь (нет политики «возвращения»).

Были высказаны различные оценки ситуации. Лешек Шерепка, в прошлом посол Польши в Беларуси, заявил на пресс-конференции в Минске, что один из правительственных чиновников в частной беседе сказал ему о том, что соглашение о реадмиссии «не является приоритетом» для Республики Беларусь (БелаПАН, 2011). Другой правительственный чиновник (также конфиденциально) указал на то, что подобное соглашение является «исключительно политическим вопросом», решение которого зависит от позиции России. Подобное замечание не лишено оснований, так как Беларусь и Россия состоят в Союзе и совместно формулируют свою миграционную политику.

Причины, по которым Беларусь занимает подобную позицию, многочисленны и лежат как в политической, так и экономической сфере. Во-первых, Беларусь - это транзитная страна и, таким образом, многие незаконные мигранты, направляющиеся в ЕС, являются гражданами третьих стран. В случае подписания соглашения о реадмиссии с ЕС, Республика Беларусь примет на себя обязанности по приему незаконных мигрантов из стран ЕС. Этим мигрантам, в свою очередь, необходимо будет предоставить жилье во временных лагерях, юридическую поддержку, проездные документы и т.д., за счет государственного бюджета Беларуси. В настоящий момент на территории Беларуси нет лагерей для расселения мигрантов - только пункты приема для лиц, ищущих убежище. Организация лагерей (или центров) для возвращенных мигрантов, как и дальнейшее развитие пограничной инфраструктуры, потребует дополнительных расходов. В то же время, Президент Лукашенко часто заявляет о том, что ЕС не желает оплачивать расходы Беларуси по защите границ ЕС, хотя подобная защита обеспечивает интересы обеих сторон. В своем интервью агентству Рейтер (Интерфакс, 2012) Президент Лукашенко заявил, что 120 тысяч мигрантов, пытавшихся переправиться в ЕС, были задержаны на белорусской границе и, что никто Беларуси за эту «услугу» не платил. В 2012 году, по данным отчета пограничной службы, в одном только Брестском пограничном районе было задержано 134 мигранта из третьих стран (в основном азиатских и африканских) при попытке незаконного пересечения границы с ЕС (Правительство Республики Беларусь, 2012). В подобных случаях Беларусь принимает ответственность на себя, поскольку данные лица были задержаны на белорусской территории.

Во-вторых, поскольку у Беларуси нет соглашений о реадмиссии со странами происхождения потенциальных мигрантов, не существует и юридических оснований для возвращения на родину граждан третьих стран (в случае, если они возвращены в Беларусь как страну транзита). Соответственно, власти Беларуси не хотят принимать на себя ответственность за незаконных мигрантов, задержанных в ЕС. Поддержание миграционного режима лежит тяжелым бременем на государственном бюджете. По утверждениям пресс-службы Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, белорусское государство ежегодно расходует на охрану одного метра государственной границы с ЕС 4,5 евро, в то время как ЕС тратит 25 центов. На эти цели Беларусь ежегодно в виде международной технической помощи получает от ЕС 7 миллионов долларов, в то время как пограничные расходы государства составляют 125 миллионов (Коровенкова, 2012). Кроме того, часть бюджета расходуется Беларусью на мониторинг иностранных мигрантов и поддержание миграционных правил внутри страны. По данным Государственного пограничного комитета, в одном только 2012 году за нарушение миграционного законодательства были задержаны 15 тысяч иностранцев; еще 6400 совершили правонарушения на приграничной территории (Коровенкова, 2012). Многие из них были задержаны и депортированы из Беларуси за счет государственного бюджета.

В-третьих, хотя среди приоритетов белорусских властей и значится упрощение визового режима, которое ЕС предлагает обсудить одновременно с вопросами реадмиссии, некоторые последствия такого упрощения могут противоречить непосредственным экономическим интересам государства. Как отмечают некоторые наблюдатели (Visavsem, 2011), если плата за визу в страны ЕС для белорусов снизится, то должна снизиться и плата за белорусскую визу для граждан Евросоюза. В результате, государственный бюджет потеряет деньги. Кроме того, учитывая разницу в доходах в Беларуси и ЕС, в случае отсутствия проблем с получением визы, многие белорусы всерьез задумаются о возможности уехать из страны в поисках трудоустройства за границей. Упрощение визового режима и соглашение о реадмиссии, таким образом, могут повлечь за собой определенные последствия для государства: страна может потерять часть своего населения, в то время как государственный бюджет лишится средств, получаемых за счет выдачи виз гражданам Евросоюза.

Учитывая, что «многовекторное сотрудничество»¹ с Российской Федерацией провозглашено в качестве одного из главных принципов внешней политики, вполне вероятно, что влияние России сказалось на неопределенности ситуации в отношении реадмиссионных соглашений Беларуси. До 2012 года не имелось официальной информации о подготовке соглашения о возвращении незаконных мигрантов между Россией и Беларусью. В конце 2012 года, после того, как Россия подписала реадмиссионное соглашение с Украиной и начала консультации о безвизовом режиме со странами ЕС, в средствах массовой информации появились сообщения о начале переговоров по данному вопросу между Россией и Беларусью. В дополнение к этим сообщениям в конце ноября 2012 года Алексей Бегун, глава департамента по гражданству и миграции, сообщил сотрудникам БелТА, что переговоры о реадмиссионном соглашении с Россией почти завершены: «Мы практически завершили переговорный процесс по реадмиссии с Россией. Также Беларусь будет продолжать переговорные процессы с другими странами. В итоге мы получим достаточно эффективный механизм противодействия незаконной миграции с другими странами» (БелТА, 2012).

Основываясь на этом сообщении можно предположить, что соглашение будет подписано в 2013 году. После того, как это соглашение воплотится в жизнь, Беларусь может начать и переговоры о заключении подобного соглашения с ЕС. Какая-либо официальная информация по этому вопросу отсутствует.

¹ *Основные принципы внешней политики*. Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь (<http://www.president.gov.by/press23865.html>), дата обращения 13.02.2013.

Помимо сообщения о подготовке соглашения о реадмиссии с Россией, было объявлено о готовности к подписанию соглашения о реадмиссии между Беларусью и Турцией (БелТА, 2012). Подобное соглашение важно, поскольку Россия уже имеет соглашение с Турцией, обеспечивающее возвращение всех незаконных мигрантов, пересекших границу с Турцией,

Подведем итог. Хотя на настоящий момент не существует действующих соглашений о реадмиссии и, как следствие, отсутствуют специализированные программы по возвращению и реинтеграции незаконных мигрантов, возвращенных из стран ЕС, других стран региона КАРИМ-Восток или третьих стран, определенный прогресс достигнут в подготовке соглашения о реадмиссии с Россией и некоторыми другими странами, в числе которых, правда, еще нет стран-членов ЕС.

Политика в отношении приема/возвращения незаконных мигрантов

Согласно информации, полученной при личной беседе с чиновником Министерства внутренних дел 27.11.2012, на данный момент принята следующая практика взаимоотношений Беларуси и ЕС: миграционная служба Беларуси допускает возврат незаконных мигрантов в случае, если они являются гражданами Беларуси. В подобных ситуациях процесс регулируется существующими правилами или законами Беларуси. Помощь в соответствии с программами реинтеграции и реабилитации мигрантам предоставляется лишь в случаях, когда они стали жертвами торговли людьми.

Если мигранты являются гражданами других стран, то подход к ним определяется конкретными обстоятельствами, а именно местом задержания мигрантов – на белорусской территории или на территории страны-члена ЕС. Беларусь принимает граждан третьих стран только в первом случае. Например, согласно статистике пограничной службы Литвы, в 2012 году 426 из 445 задержанных нарушителей границы с Беларусью не имели белорусского гражданства: 269 были гражданами Грузии, 85 – Вьетнама, 54 – Афганистана, 36 – России и 11 – Ливана (Правительство Литовской Республики, 2013). Кроме того, 1546 человек, попытавшихся легально пересечь границу, не были допущены в Литву. В их числе 1065 граждан Беларуси и 790 граждан России (в большинстве случаев у них отсутствовала правильно оформленная виза). Граждане Беларуси в этих случаях не подлежат задержанию, поскольку они не нарушали законодательство республики. Их просто останавливают на границе и возвращают назад.

В случае с гражданами России, белорусская пограничная служба не уполномочена принимать решения по их поводу: если граждане России задерживаются в странах ЕС в качестве незаконных мигрантов, они возвращаются в Россию в соответствии с соглашением о реадмиссии между ЕС и Россией.

Известны случаи злоупотреблений со стороны некоторых белорусских граждан услугами служб добровольного возвращения в странах ЕС. По сообщениям Еврорадио, в 2012 году Нидерланды и Норвегия объявили о прекращении денежных выплат тем гражданам Беларуси, которые обратились с просьбой о предоставлении убежища и которым в этом было отказано, поскольку последние фактически нарушили законодательство: многие из них после получения денежных выплат попросту возвращались домой, даже не поинтересовавшись результатами рассмотрения их просьбы (Еврорадио, 2012). Это значит, что некоторые граждане Беларуси обращаются с просьбой об убежище в погоне за легкими деньгами, поскольку они не могут заработать подобную сумму (2000-3000 евро) так же быстро у себя на родине.

В настоящее время не имеет смысла говорить о специализированной политике Беларуси по принятию (возвращению) незаконных мигрантов; даже когда ЕС депортирует мигрантов, не существует соглашения или практики предоставления информации по данной проблеме миграционной службе Беларуси. Как следствие, в Беларуси нет на этот счет статистики.

Литература

- Бахур, О. (2011) Развитие законодательства Республики Беларусь, регулирующего общественные отношения в сфере миграции населения, а также предоставления убежища с 1991 года. Аналитический обзор. Методологический семинар проекта. Варшава, 27-28 октября 2011 (<http://www.carim-east.eu/publications>)
- БелаПАН (2011) (Белорусское новостное агентство) Минску предлагают начать переговоры об упрощении визового режима с Литвой (http://naviny.by/rubrics/politic/2011/12/22/ic_news_112_383374, 15.12.2012)
- БелТА (2012) (Белорусское телеграфное агентство) Переговоры о реадмиссии с Россией практически завершены (http://www.belta.by/ru/all_news/society/Peregovory-o-readmissii-s-Rossiej-prakticheski-zaversheny_i_616162.html, 22.11.2012)
- Еврорадио (2012) Галандыя і Нарвегія спынілі фінансавую падтрымку беларускім псеўдаўцекачам (<http://euroradio.fm/report/galandyya-i-narvegiya-spynil-i-finansavuyu-padtrymku-belaruskim-pseudaucekacham-125232>, 07.12.2012)
- Интерфакс (2012) Лукашенко: революции в Беларуси никогда не будет (<http://www.interfax.by/news/belarus/121022>, 12.10.2012)
- Коровенкова, Т. (2012) Европе нужен белорусский щит, но не нужна белорусская дубинка (http://naviny.by/rubrics/eu/2012/12/17/ic_articles_627_180236, 12.12.2012)
- Правительство (2013) Основные принципы внешней политики. Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь (<http://www.president.gov.by/press23865.html>, 13.02.2013)
- Правительство Литовской Республики (2013) Литовцы подсчитали промахи белорусских пограничников (http://naviny.by/rubrics/abroad/2013/01/05/ic_articles_118_180426, 5.1.2013)
- Правительство Республики Беларусь (2012) ТВ программа криминальных новостей «Зона Х», канал «Беларусь 1» (www.tvr.by, 13.11.2012)
- Hautala, H. (2010). Need for an evaluation of EU readmission policy [Хаутала Х. Необходимо переосмыслить реадмиссионную политику ЕС] (<http://www.heidihautala.fi/2010/11/need-for-an-evaluation-of-eu-readmission-policy>, 13.11.2010)
- Korneev, O. (2012). “Deeper and Wider than a Common Space: European Union–Russia Cooperation on Migration Management” [Корнеев О. «Глубже и шире Общего Пространства: сотрудничество Европейского Союза и России по вопросам миграционного регулирования»] // *European Foreign Affairs Review*, 17, 4: 605-624.
- Melyantsou, D. (2012) Belarus Country Report [Страновой отчет по Республике Беларусь] (http://novisa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Country-Report_belarus_eng.pdf, 15.12.2012)
- Perruchoud, R., Redpath-Cross, J., eds. (2011) Glossary on Migration. 2nd ed. International Organization for Migration, #25. [Миграционный глоссарий. 2е изд. Международная Организация по Миграции]
- Visavsem (2011) (Центр визовой поддержки) Шенгенская виза могла бы стоить 35 Евро вместо 60 Евро? Почему не опускают стоимость? (http://vizavsem.by/novosti/viza_shengen_35_euro.html, 16.1.2013).