



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Ситуация в области политики и исследований по возвратной миграции: пример Грузии

Тамар Зурабишвили

Пояснительная записка 12/54

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. 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.



Тезисы

Поскольку Грузия сравнительно недавно стала страной, отправляющей мигрантов, в стране нет разработанной миграционной политики. Вслед за либеральной политикой, до недавнего времени миграционное законодательство были либо чрезвычайно открытым, либо вообще отсутствовало. То же самое верно и в отношении политики по возвратной миграции: в стране отсутствуют государственная программа или стратегия, направленные на реинтеграцию возвращающихся мигрантов. Только недавно, после подписания с ЕС договоров о реадмиссии и упрощении визового режима, Грузия начала работать в этом направлении, однако пока без видимых результатов.

Ситуация в области политики и исследований по возвратной миграции: пример Грузии

Политика:

В 2007 году по просьбе грузинского правительства МОМ Грузия провела первую оценку регулирования миграции в Грузии. В докладе говорится о необходимости укрепления грузинской политики по регулированию миграции: иммиграционная политика в Грузии была настолько либеральной, что, говорится в докладе, «нелегальная миграция практически перестает быть проблемой» (МОМ, 2007, стр. 4.). Важно отметить, что на момент составления и опубликования данного доклада, как подчеркнули его авторы, в Грузии не было «сформулированной в письменном виде миграционной политики» (МОМ, 2007, с.12). В докладе было выделено несколько вопросов, на которые следовало обратить особое внимание:

- Крайне либеральная и открытая политика Грузии по вопросам миграции, связанная с ее политикой свободного рынка;
- Очень либеральный визовый режим как с точки зрения категорий виз, так и выдачи виз на границе, возможной в случае практически всех национальностей;
- Отсутствие надлежащей межучрежденческой административной структуры и четкого механизма межведомственного сотрудничества между различными министерствами и ведомствами, наделенными полномочиями в различных сферах управления миграционными процессами. В конечном итоге это препятствует достижению цели решать различные иммиграционные вопросы слаженным образом;
- Отсутствие систематизированных критериев по выдаче видов на жительство и их категорий, а также в отношении сроков их действия, что становится особенно важным в случае видов на жительство в связи с выполняемой работой, принимая во внимание наличие собственного не работающего населения в Грузии;
- Отсутствие системы выдачи разрешений на работу для иностранцев, а это означает, что нет никаких ограничений на работу иностранцев, получающих вид на жительство на основании представления трудовых договоров, и также что на работодателей при трудоустройстве иностранцев не накладываются какие-либо конкретные обязательства;
- За исключением регистрации въезда и выезда, отсутствуют какие-либо механизмы отслеживания ситуации иностранцев внутри страны с целью проверки «изменения их ситуации»;
- Не существует система, которая бы предупреждала миграционные власти Грузии о случаях «просрочки» как виз, так и сроков действия видов на жительство;
- Недостаточное количество мест для содержания под стражей нелегальных мигрантов;
- Недостаточные средства для обеспечения депортации, хотя число случаев продолжало оставаться небольшим;
- Группа по оценке отметила значительные расхождения между определением «нерегулярного / нелегального мигранта» и непропорционально высокой (уголовной) ответственностью за незаконное пересечение границы, в сравнении с небольшой и слабой (административной) ответственностью за другие иммиграционные нарушения, например, за просроченный срок пребывания (МОМ, 2007, стр. 4).

Приведенный выше перечень проблем создает четкое представление о ситуации в сфере управления миграцией в Грузии в 2007 году: другими словами, не было никакой административной структуры управления миграцией, а требования в отношении выдачи

разрешений на работу или видов на жительство были слишком мягкими. Таким образом, в ситуации отсутствия в стране целостной миграционной политики, в политике не обсуждались вопросы миграции и, в частности, возвратной миграции, до начала переговоров с ЕС по вопросам договоров об упрощении визового режима и о реадмиссии. ЕС, таким образом, стало основной движущей силой по формированию в Грузии миграционной политики.

Сегодня, в случае граждан стран Западной Европы и Северной Америки, а также граждан большинства стран СНГ, для въезда в Грузию не требуется виза. Грузия подписала договора с ЕС о реадмиссии¹ и об упрощении визового режима. Эти соглашения вступили в силу в марте 2011 года. Договор о реадмиссии накладывает четкие обязательства на Грузию и страны ЕС в отношении нелегальной миграции и процедур реадмиссии. Договор об упрощении визового режима упрощает выдачу странами ЕС виз наиболее часто выезжающим гражданам Грузии и членам семей граждан Грузии, проживающих в странах ЕС. Упрощение визового режима также означает снижение стоимости виз.

В 2009 году МОМ приступила к реализации двухлетней программы «Наращивание потенциала в области управления миграцией (НПВОУМ)», направленной на усовершенствование грузинской системы регистрации гражданских актов в области управления миграцией, и включающей в себя, наряду с другими мероприятиями, обучение, помощь при разработке методики сбора и анализа данных, разработку необходимого для этого программного обеспечения. В 2010 году ЕС сфинансировало проект, который реализуется Датским советом по беженцам и Международным центром по развитию миграционной политики (МЦРМП)² в сотрудничестве с грузинскими Агентством гражданского реестра (АГР) и Министерством Грузии по вопросам вынужденно перемещённых лиц с оккупированных территорий, расселению и беженцев. Двухлетний проект «Укрепление интеграционной деятельности в Грузии» нацелен на содействие экономической и социальной реинтеграции возвращающихся лиц. В рамках проекта будут осуществляться также такие мероприятия, как исследования рынка труда, создание интернет-платформы и практических механизмов, содействующих консолидированной деятельности, направленной на создание специальных «центров мобильности».

Грузинское Агентство гражданского реестра, в функции которого входит, наряду с прочим, «ведение регистрации гражданства, актов гражданского состояния, создание информационно-миграционных банков данных»³, в основном отвечает за решение в стране вопросов реадмиссии, в том числе, определение / проверку гражданства.

На данный момент не существует государственная программа / учебные курсы для вернувшихся мигрантов, которые создали бы условия, в которых репатрианты могли бы применять в Грузии приобретенные за границей навыки, или помогали бы репатриантам начать свой собственный бизнес, с целью облегчения их интеграции в общество.

Исследования:

Имеющиеся статистические данные по возвратной миграции (не только мигрантам, вернувшимся в Грузию в связи с реадмиссией, но и мигрантам, вернувшимся в страну

¹ Тексты договоров о реадмиссии и упрощении визового режима находятся на сайте: «Заключение ЕС двух договоров с Грузией – о реадмиссии и упрощении визового режима», 2011, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118885.pdf, 29 ноября 2011 г. «*წინასწარი იანგაო ოპირაციის მიზანშეწონილობის ანგარიშის დასაბუთების მიზნით*», 2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:052:0047:0065:EN:PDF>, 29 ноября 2011 г.

² Более подробная информация о проекте предоставлена на сайте: http://iom.ge/index.php?activities&cbmmp&activities_start&photo

³ http://www.cra.gov.ge/index.php?sec_id=17&lang_id=ENG

добровольно) являются не достаточными и к ним трудно получить доступ. Проводимые в данный момент в Грузии исследования по миграции⁴, как правило, лишь проводят оценку характера, масштабов, состава и направления международных миграционных потоков из Грузии. Однако эти исследования в большинстве случаев имеют довольно фрагментарный характер и зачастую дают противоречивые результаты. Исследования по возвратной эмиграции⁵ найти еще труднее. Есть несколько исследований, посвященных изучению лиц возвращающихся в Грузию, и лишь немногие из них сосредотачиваются на опыте и проблемах, с которыми лица, вернувшиеся в страну, сталкиваются в процессе реинтеграции в общество. Ниже приводится краткое описание исследований по возвратной миграции в Грузии, с акцентом на их методологическое значение.

МОМ Грузия была одной из первых организаций, занявшихся вопросом возвратной миграции, в рамках проводившегося в 2002 году исследования «Возвращение и реинтеграция на Южном Кавказе». Исследование проводилось во всех трех странах Южного Кавказа с целью изучения моделей реинтеграции лиц, которые вернулись на родину при помощи специальных программ, созданных в принимающих странах в целях содействия добровольной возвратной миграции. В исследовании также учитывались депортированные лица. В случае Грузии, на первом этапе исследования были опрошены лишь 27 вернувшихся мигрантов, а на втором - 12. В исследовании, несмотря на небольшой размер выборки, утверждалось, что возможности трудоустройства возвращающихся в страну, использования ими новых навыков, приобретенных за рубежом, весьма ограничены, и в связи с этим вернувшиеся лица оценивали свои будущие перспективы в стране достаточно пессимистически и планировали выехать из страны еще раз (МОМ, 2002).

Более широкое исследование было проведено Ириной Бадурашвили: она взяла интервью у 960 вернувшихся мигрантов, используя комбинацию репрезентативной общенациональной выборки и выборки по методу «снежный ком». Не сосредотачиваясь на моделях реинтеграции возвращающихся, исследование фокусируется на сборе данных о социально-демографических характеристиках вернувшихся, на том, что они пережили во время миграции, и монетарном поведении, в форме денежных переводов. В рамках исследования, тем не менее, было сделано предположение, что довольно значительное число вернувшихся планировало снова эмигрировать в ближайшем будущем в связи с трудностями при реинтеграции: «каждый пятый из бывших мигрантов планирует снова выехать за рубеж в течение ближайших 6 месяцев, еще 10% отметило в ходе интервью, что другие члены их семьи планируют поехать за границу и около 3% - что вся семья покидает Грузию в течение ближайших шести месяцев» (Бадурашвили, стр. 28). Результаты исследования Бадурашвили совпадают с результатами исследования, проведенного Мариам Сакеваришвили. Отчет базируется на результатах 50 глубинных интервью с вернувшимися мигрантами. Как и предыдущие исследования, которые

⁴ См., например: Натия Челидзе, *Трудовая миграция из постсоветской Грузии* (Тбилиси: Лега, 2006); Реваз Гачечиладзе, *Миграция населения в Грузии и ее социально-экономические последствия* (Тбилиси: ООН, 1997), Томас Гугушвили, *Проблемы международной миграции и демографии в Грузии (1990-1998)* (Тбилиси: Офис-Пресс, 1998); Георгий Цуладзе, *Эмиграция из Грузии в соответствии с данными переписи населения 2002 года* (Тбилиси: CRRC, 2005); Александр Вадачкория, *Международные миграционные процессы в Грузии (1989-2002)*. (кандидатская диссертация, Институт демографии и социологии, 2004), Ирина Бадурашвили, «Нелегальные мигранты из Грузии: Опыт рынка труда и монетарное поведение в форме денежных переводов». 12 декабря 2006 года. <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=51259>. Ирина Бадурашвили «Детерминанты и последствия нелегальной миграции в обществе переходного периода. Пример Грузии, Кавказ». 20 мая 2004 года. <http://paa2004.princeton.edu/default.asp>. Ларри Дершем и Теа Хоперия, *Состояние домохозяйств в Грузии*. Итоговый отчет. (Тбилиси: USAID, Спасите Детей, IPM, 2004), Международная организация по миграции (МОМ), *Трудности за рубежом или голод дома*. (Тбилиси: Международная организация по миграции, 2001), Международная организация по миграции (МОМ), *Трудовая миграция из Грузии*. (Тбилиси: Международная организация по миграции, 2003).

⁵ «Возвратная миграция» в данном контексте касается как добровольно, так и недобровольно вернувшихся лиц.

главным образом сосредотачивались на миграционном жизненном опыте вернувшихся, не уделялось особого внимания их жизни после возвращения. Это исследование также поставило под сомнение идею устойчивого возвращения, так как многие вернувшиеся выразили желание эмигрировать повторно (Сакеваришвили, 2005).

Пожалуй, единственным из проводившихся в Грузии до сих пор исследований, которое сосредотачивается главным образом на реинтеграции репатриантов и результатах программы помощи при добровольном возвращении, является исследование, проведенное Датским советом по беженцам «Миграция и возвращение в Грузию: тенденции, оценки и потенциал»: ДСБ, 2007 г. (не опубликовано). В 2007 году в столице Грузии Тбилиси, и в трех крупных городах Кутаиси, Батуми и Ахалкалаки были проведены пять фокус-групп с лицами, вернувшимися из разных стран. Результаты исследования подтвердили результаты предыдущих исследований: ограниченные возможности трудоустройства вернувшихся лиц, в особенности, на хорошо оплачиваемых должностях; незначительная информированность мигрантов о программах помощи при добровольном возвращении; кроме того, в дополнение к экономическим, у вернувшихся лиц были проблемы эмоционального и культурного характера при реинтеграции в грузинское общество.

Краткий анализ доступных исследований подтверждает нехватку исследований по возвратной миграции в Грузию в целом, а также недостаточное количество исследований, анализирующих вопросы социальной и культурной интеграции эмигрантов в общество родной страны. Что касается возвращения и, в частности, политики по реинтеграции, следует ожидать, что определенные изменения произойдут уже в ближайшем будущем, так как договора о реадмиссии и упрощении визового режима накладывают на грузинское правительство обязательства по созданию политических механизмов, обеспечивающих выполнение договорных требований.

Библиография

- Бадурашвили И., (2004) «Детерминанты и последствия нелегальной миграции в обществе переходного периода. Пример Грузии» В *Population Association of America Annual Meeting*. Филадельфия, штат Пенсильвания.
- Датский совет по беженцам (2007) «Миграция и возвращение в Грузию: тенденции, оценки, и потенциал». Отчет (не опубликовано).
- МОМ (2002), «Возвращение и реинтеграция на Южном Кавказе: предварительное исследование». Состояние на 29 сентября 2011 года.
- МОМ (2007), «Обзор управления миграцией в Грузии».
http://iom.ge/pdf/Migration_Assessment.pdf, состояние на 29 сентября 2011 года.
- Сакеваришвили, М., (2005), «Исследование социального статуса / материального положения трудящихся-мигрантов, сравнительные исследования ситуации до, во время и после миграции (возвращения на родину). Отчет. <http://www.crrc.ge/research/archive/>. Состояние на 29 сентября 2011 года.