



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Реадмиссия, Возвращение и Реинтеграция в Армении

Айкануш Чобанян

Пояснительная записка 13/22

Социально-политические рамки миграции

Март, 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.



В начале 2000-х годов, когда из европейских стран поступали предложения по заключению соглашений о реадмиссии, Армения относилась к ним очень осторожно. Существовало мнение, что подписание соглашения о реадмиссии вызвало бы массовое возвращение граждан Армении, нелегально проживающих в зарубежных странах. В то же время, в результате активной дискуссии и оценки реального положения дел на местах, было установлено, что возвращение граждан Армении де-факто осуществляется независимо от наличия или отсутствия такого соглашения. Таким образом, сотрудничество в этой области путем заключения соглашений приобретает правовую базу и определяет уполномоченные органы, так же четкий перечень запрашиваемых документов. Кроме того, устанавливаются временные рамки с обеих сторон, решаются вопросы, касающиеся реадмиссии граждан третьих стран и т.д.

После этого, Армения выразила готовность заключить соглашения о реадмиссии который рассматривает в качестве одного из эффективных инструментов в целях борьбы с незаконной миграцией, и с 2003 года принимает активное участие в этом процессе. Заключение таких соглашений подтверждает готовность Армении выработать цивилизованные пути решения важной и деликатной проблемы нелегальной миграции. Кроме того, неотъемлемым правом любого гражданина является возможность вернуться в свою страну происхождения, и только технические проблемы решаются путем соглашения о реадмиссии.

Заключение межправительственных соглашений с соответствующими странами в целях борьбы с нелегальной миграцией, включающих положения о возвращении, принятии и транзите нелегальных мигрантов, граждан РА и граждан третьих стран, между договаривающимися сторонами (договоры о реадмиссии) является одной из ключевых мер, необходимых для достижения одного из приоритетов государственного регулирования миграции в Республике Армения – Предотвращение нелегальной миграции из Республики Армения и содействие возвращению и реинтеграции в Республике Армения граждан Армении, незаконно пребывающих за рубежом (Концепция Правительства Армении в сфере регулирования миграции, 2004, р. 4).

До настоящего времени Правительство Республики Армения подписало 11 соглашений с 13 странами¹: с 1 страной-членом СНГ и 12 европейскими странами: Данией, Литвой, Латвией, Швецией, Швейцарией, Германией, странами Бенилюкса, Болгарией, Норвегией, Чехией и Россией².

Ведутся переговоры по соглашениям о реадмиссии с 5 странами: Эстонией, Кипром, Румынией, Украиной и Республикой Молдова.

Переговоры с ЕС закончились, и 18 октября 2012 года парафировано соглашение о реадмиссии с ЕС. Предполагается, что данное соглашение будет подписано в течение 2013 года.

Государственные органы, ответственные за политику реадмиссии и ее реализацию

Министерство иностранных дел РА и Государственная миграционная служба Министерства территориального управления РА являются органами, ответственными за политику в области реадмиссии.

¹ Страны Бенилюкса (Бельгия, Нидерланды и Люксембург) считаются одной стороной в соглашении о реадмиссии с Арменией.

² Копии соглашений о реадмиссии, подписанных правительством Армении доступны на веб-странице Государственной миграционной службы Армении. Двусторонние соглашения:
http://www.smsmta.am/?menu_id=15 (по состоянию на 31 января 2013).

В обновленной Концепции Правительства Армении, касающейся регулирования миграции в Армении, 7-ой приоритетной целью является «*Предупреждение нелегальной миграции, берущей начало в Армении, совершенствование законодательной базы, касающейся нелегальной миграции*» (Концепция, 2010, стр.14). Для достижения указанной политической цели в Плане действий по реализации Концепции на 2012-2016 годы (Национальный план действий, 2011, с.26) предусмотрено «*продолжение процесса переговоров и заключение соглашений с государствами, заинтересованными в возвращении граждан РА, проживающих в зарубежных странах без разрешения на пребывание*».

Помимо вышеуказанного, приведены в соответствие с законодательством РА процедуры по реализации соглашений о реадмиссии. Ответственность за реализацию соглашения о реадмиссии в Республике Армения³ несут следующие государственные учреждения:

Государственная миграционная служба (ГМС) Министерства Территориального управления РА является главным органом, ответственным за реализацию соглашений о реадмиссии. ГМС составляет тексты соглашений о реадмиссии и редактирует заключительные документы и комментарии. ГМС получает запросы о реадмиссии граждан Республики Армения, иностранцев, проживающих без разрешения на территории запрашивающей страны, а также заявки на транзит граждан третьих стран через территорию Республики Армения. Полученные заявки/запросы в течение трех дней отправляются в Полицию Армении. В случае необходимости, ГМС посылает запросы также в Службу национальной безопасности РА и Министерство иностранных дел РА, которые должны ответить на них в течение 15 дней. На основании ответов, полученных от соответствующих органов, ГМС готовит ответы на запросы и направляет их заявителю в течение 5 дней.

Полиция Республики Армения отвечает на запросы граждан Республики Армения о реадмиссии в течение 15 рабочих дней, подтверждая или опровергая факт наличия у лица гражданства Армении.

Министерство иностранных дел РА (Консульский Департамент) предоставляет свидетельства на возвращение (*Laissez-passer*) и занимается вопросами реадмиссии в случаях, когда требуется подтверждение гражданства и выяснение личности посредством личного собеседования.

Служба национальной безопасности РА дает заключения в особых случаях, когда существует такая необходимость.

В случае возникновения трудностей в выяснении личности физического лица (например, из-за отсутствия соответствующих документов), по просьбе иностранного государства выезжают представители уполномоченных органов Армении в целях проведения личного интервью. Кроме того, Консульские службы Армении за границей могут провести личное интервью для определения гражданства указанного лица (Постановление Правительства Армении, 2011, стр. 3).

Государственная миграционная служба выступает в качестве уполномоченного органа по реализации соглашения о реадмиссии между ЕС и Арменией. В целях реализации соглашения было принято постановление Премьер министра РА N 1228-А от 12 декабря 2012 года, утвердившее план действий, основанный на «Соглашении о реадмиссии между ЕС и Арменией».

Также разработан ряд мер, обеспечивающих реализацию соглашения о реадмиссии между ЕС РА. На момент вступления в силу Соглашения, ожидается:

³ Постановление Правительства N 1360-N "Порядок рассмотрения запросов о реадмиссии лиц, нелегально пребывающих в зарубежных странах, полученных от иностранных государств в рамках соглашений о реадмиссии государственными учреждениями Республики Армения", принято 22 сентября 2011.

- *Разработка проекта постановления правительства РА о мерах по обеспечению реализации соглашения о реадмиссии ЕС-РА;*
- *Подключение ГМС к информационной сети Полиции РА;*
- *Предоставление доступа к данным о передвижениях, осуществляемых воздушным транспортом в рамках системы ВОМСА;*
- *Создание межведомственной рабочей группы для обсуждения возникающих проблем и проведения мониторинга по выполнению задач, определенных соглашением;*
- *Организация обучения сотрудников органов, принимающих участие в процессах реадмиссии.*

Тем не менее, существует ряд проблем, с которыми сталкивается Армения в ходе реализации соглашений о реадмиссии:

- Во многих странах нет представительств консульской службы Армении. Некоторые имеющиеся консульства охватывают несколько стран одновременно и имеют ограниченный персонал для проведения в короткие сроки личных интервью с лицами, гражданство которых нуждается в подтверждении. В частности, соглашение о реадмиссии Армения-ЕС определяет очень короткие сроки для проверки гражданства.
- Существуют различные базы данных в Армении, которые содержат информацию о гражданстве или статусе проживания (Регистр населения, базы данных беженцев и т.д.). Однако они не интегрированы, и дополнительные ресурсы необходимы для получения запрашиваемой информации в установленное время.
- С целью предотвращения рециркуляции вернувшихся мигрантов, Армения придерживается убеждения, что механическое возвращение мигрантов не решит проблему нелегальной миграции, если возвращение не сопровождается дальнейшей реинтеграцией.
- Отсутствие сотрудничества между партнерами (например, мигрант часто высылается обратно из Швеции без информирования компетентного органа с армянской стороны и без отправки запроса о реадмиссии с целью проверки гражданства). Что касается России, информация об акте реадмиссии часто задерживается. Государственная миграционная служба, ответственная за реализацию соглашения о реадмиссии с Чехией, до сих пор не получила никаких запросов от чешской стороны, что отнюдь не означает, что нет никаких нелегальных мигрантов-армян, проживающих в Чешской Республике.
- В разных двусторонних соглашениях определяются разные ответственные органы (в соглашениях с Чешской Республикой, Россией, Норвегией и Швецией - это Государственная миграционная служба Армении, со странами Бенилюкса, Болгарией, Германией - это Министерство иностранных дел Армении, в то время как с Данией - это Полиция Армении), что приводит к разным подходам в реализации соглашений, а также отсутствию единой и централизованной статистической базы данных о случаях реадмиссии.
- В случае некоторых двусторонних соглашений о реадмиссии, протоколы реализации были подписаны одновременно с соглашениями. Эти протоколы, в частности, определяют ответственность различных государственных органов при рассмотрении запросов о реадмиссии в установленные сроки и тем самым повышают эффективность реализации соглашения. Однако есть соглашения, которые подписаны без таких протоколов, что вызывает различные толкования в процессе реализации соглашения.

Статистика в сфере реадмиссии

Что касается статистических данных по реадмиссированным лицам, следует отметить, что в течение 2011-2012 ГМС получила в общей сложности 75 запросов о реадмиссии из Швеции, Норвегии, Швейцарии и России, которые были утверждены в 53 случаях, а в 22 отклонены⁴.

Оценка программ возвращения и реинтеграции в Армении

На сегодняшний день нет целевых государственных программ по реинтеграции возвращающихся мигрантов в Армению. Однако, есть отдельные проекты по реинтеграции, которые реализуются национальными, международными и неправительственными организациями, и которые в основном финансируются международными организациями и принимающими странами. Некоторые государственные учреждения принимают участие в реализации этих проектов, однако эти проекты не являются устойчивыми. Систематизация работы различных учреждений по-прежнему остается под вопросом. Это влияет не только на работу государственных учреждений, но и на сотрудничество с соответствующими международными и неправительственными организациями. Эти проекты и их предлагаемые пакеты поддержки могут быть условно разделены на две категории: "широкий пакет" и "узкий пакет". Так называемый "узкий" пакет подразумевает только консультационную поддержку и рекомендации возвращающимся мигрантам (предоставляется ГМС, миграционными ресурс-центрами Агентства ГСЗ и некоторыми НПО). "Широкий" пакет, помимо консультационной поддержки, включает в себя определенные механизмы финансирования видов деятельности, приносящих доход (поддержка новых и существующих предприятий), переквалификацию, образование детей, медицинское обслуживание и т.д. (предоставляемый МОМ, НПО «Человек в беде», Французско-Армянским Фондом Развития, Армянским Каритасом)⁵.

Совместная декларация о Партнерстве по мобильности (ПМ) между Арменией и десятью странами-членами ЕС была подписана в октябре 2011 года. Предстоящий первый трехлетний проект (с бюджетом в три миллиона евро) в рамках Партнерства по мобильности называется *«Укрепление управленческого потенциала в сфере миграции в Армении, с особым упором на мероприятия в области реинтеграции»*. Цели проекта достигаются путем: наращивания потенциала компетентных органов и гражданского общества в Армении: активной поддержки достойного устойчивого возвращения и реинтеграции; решения проблем, связанных с незаконной миграцией, а также расширения возможностей для легальной миграции.

Подводя итоги проектов содействия возвращающимся мигрантам в Армении можно сделать следующие выводы:

- Проекты финансируются за счет средств Европейского фонда возвращения или за счет отдельных стран ЕС.
- Проекты относятся к ограниченным категориям «добровольной-обязательной» и «вынужденной» возвратной миграции (касающихся в основном лиц, которым было отказано в предоставлении убежища и нелегальных мигрантов). Большой частью бенефициантами этих проектов являются возвратные мигранты из одних и тех же стран.
- Различные методы используются для организации деятельности соответствующих органов (например, выбор профессиональной организации/лица для всех компонентов

⁴ Внутренние данные Государственной миграционной службы Армении по статистике реадмиссии. Доступ 31 января 2013.

⁵ Более подробная информация о возвращении и реинтеграции в Армении может быть найдена в исследовательском отчете КАРИМ-Восток 2013/03/ Чобанян Х. «Возвратная миграция и вопросы реинтеграции: Армения», доступ: <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-03.pdf>.

проекта, юридические договоры с данными организациями/лицами). Отличаются также и рабочие инструменты проектов (например, оценка потребностей, статистические базы данных и т.д.) для обеспечения эффективности процесса и проведение анализов при различных параметрах.

- Различны также виды содействия реинтеграционных проектов (например, не все проекты имеют такие компоненты, как образование детей, социальная и психологическая поддержка и консультирование)
- Предлагаемые различные уровни финансирования могут быть недостаточными для создания прибыльного бизнеса. Кроме того, вернувшиеся мигранты не имеют своих собственных средств для инвестиций в бизнес.
- В целях обеспечения устойчивой реинтеграции возвратных мигрантов в Армении, им должна быть предоставлена скоординированная помощь. В противном случае, они снова будут эмигрировать из Армении.

Литература

Концепция государственного регулирования миграции населения в Республике Армения, принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 24 от 25 июня 2004 года.

Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения, принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 51 от 30 декабря 2010 г. <http://www.smsmta.am/?id=1011>.

План действий по реализации концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг., принят Постановлением Правительства РА # 1593-N от 10 ноября, 2011 г. <http://www.smsmta.am/?id=1010>.

Постановление Правительства N 1360-N *"Порядок рассмотрения запросов о реадмиссии лиц, нелегально пребывающих в зарубежных странах, полученных от иностранных государств в рамках соглашений о реадмиссии государственными учреждениями Республики Армения"*, принято 22 сентября 2011.

Постановление Премьер министра РА N 1228-A от 12 декабря 2012 года, *«Подтверждение плана действий, основанного на соглашении о реадмиссии ЕС-Армения»*.

Совместная декларация о Партнерстве по мобильности между Арменией и странами-членами ЕС, подписана в октябре 2011 года.

Соглашение между Республикой Армения и ЕС о реадмиссии, предварительно подписано 18 октября, 2012.

Чобанян А. *«Возвратная миграция и вопросы реинтеграции: Армения»*, Исследовательский отчет КАРИМ-Восток 2013/03. <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-03.pdf>.