

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ СЕКРЕТАРИАТА ПО ВОПРОСАМ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА / СЕДЕРКОПИНГСКОГО ПРОЦЕССА

№ 15 – апрель 2008

Данный информационный бюллетень публикуется Секретариатом Седеркопингского процесса – проекта, финансируемого Европейским Союзом.

Составитель: Анна Ефименко, советник по внешним связям, Секретариат Седеркопингского процесса www.soderkopring.org.ua

НОВОСТИ ПРОЕКТА

Стратегия интеграции беженцев

В феврале 2008 года, в рамках Седеркопингского процесса был опубликован отчет по исследованию «Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине». В ходе исследования, которое финансировалось Европейской Комиссией и проводилось в рамках Седеркопингского процесса, в трех вышеупомянутых странах было проведено около 300 интервью с беженцами, НПО и органами власти.

Беларусь и Молдова присоединились к Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев в 2001 году, а Украина – в 2002-м. Усилия и достижения трех этих стран в

развитии своей системы убежища значительны. Созданы законодательные базы, институты убежища, соответствующие структуры и процедуры определения статуса беженца. С 1995 года статус беженца предоставлен в регионе 6481 лицу (799 – в Беларуси, 320 – в Молдове, 5362 – в Украине).

Вместе с тем, вопрос интеграции беженцев в этих трех странах в значительной степени остается без внимания. Признавая эту проблему, правительства этих стран в 2006 году обратились в Секретариат Седеркопингского процесса с просьбой оказать помощь во всестороннем изучении ситуации и выработке конкретных и выполнимых рекомендаций. Исследование проводилось в апреле-ноябре 2007 года, а его окончательные результаты

В этом выпуске:

- > **Новости проекта** с. 1-3
 - Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине
 - Семинар "Интеграция беженцев в контексте долговременных решений"
 - Статистические данные в сфере убежища за 2003-2007 гг.
- > **Актуальные события в ЕС** с. 4-10
 - Последние Сообщения Европейской Комиссии
 - Европейский веб-сайт по интеграции граждан третьих стран

были представлены правительствам, беженцам, гражданскому обществу и донорам в 2008 году. В исследовании была сделана попытка проанализировать условия интеграции беженцев в соответствующих странах и выявить конкретные пробелы и препятствия в правовой и социально-экономической сферах, затрудняющие интеграцию беженцев в местные сообщества. Рекомендации исследования направлены на разработку национальных планов действий по интеграции беженцев. Будучи всеобъемлющими, они охватывают большинство аспектов жизни беженцев, таких как документирование, регистрация, доступ к образованию, занятость, жилье, социальные пособия и пенсии, общественное здравоохранение, правовая помощь и натурализация.

«Единого быстрого рецепта для интеграции нет», – говорят авторы исследования г-н Олдрих Андрисек,



Г-н Томас Лукакаи, г-жа Тария Рантала, г-н Патша Карими, г-жа Симона Волькен и г-н Олдрих Андрисек – должностные лица, принимавшие участие в разработке исследования по интеграции



Этот проект финансируется Европейским Союзом



Проект выполняется Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев



Шведская миграционная служба является проектным партнером



Международная организация по миграции является проектным партнером

Взгляды, изложенные в данной публикации, не обязательно отражают мнения Европейской Комиссии

Смотрите английскую версию бюллетеня на оборотной стороне

НОВОСТИ ПРОЕКТА

УВКБ ООН и г-жа Тарья Рантала, Министерство внутренних дел Финляндии. – «Успех интеграции не зависит только лишь от финансовых ресурсов; он зависит и от поведения и мышления чиновников, от понимания концепции равенства. Интеграция требует способностей к адаптации и от самих беженцев». Директор Европейского бюро УВКБ ООН г-жа Пиркко Коурула и директор Управления оперативной поддержки УВКБ ООН г-н Арнольд Акоджену, посетившие регион в прошлом месяце, подчеркнули важность выполнения приведенных в исследовании рекомендаций в долгосрочной перспективе и выделения государственного финансирования на нужды интеграции. От имени трех правительств Региональное представительство УВКБ ООН в Киеве разработало и подало в Европейскую Комиссию концептуальную записку к заявке на финансирование ряда инициатив по интеграции и выполнение рекомендаций исследования в 2009-2012 годах.

Беженцы вполне способны помочь самим себе, но им нужны хотя бы минимальные благоприятные условия. Это, в частности, содействие доступу к рабочим местам, жилью, образованию, медицинской помощи и социальным услугам без дискриминации. Особое внимание должно уделяться уязвимым лицам и людям с особыми потребностями. Многие из них борются за выживание. Одна афганская беженка, живущая в Украине, сказала: «Я живу на кухне и почти каждое утро просыпаюсь в 3 часа, чтобы печь пирожки, которые потом продаю на рынке... но это единственный способ, которым я могу заработать хоть какие-то деньги. Мой муж – инвалид и работать не может».

Общие условия бизнеса в регионе не очень благоприятны. В отчете Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2008 года Молдова занимает 92-е место среди 178 стран по легкости ведения бизнеса, Беларусь – 110-е, Украина – 139-е. «Как я могу найти работу в Молдове, если сами молдване не могут ее найти?», – спрашивает сирийский беженец, живущий в столице Молдовы Кишиневе.

Занятость и жилье – самые серьезные проблемы для большинства беженцев. Их зарплата обычно ниже, а арендная плата выше, чем у местных жителей. «Трудно снимать квартиру для многодетной семьи, потому что люди боятся, когда видят так много



Участники семинара «Интеграция беженцев в контексте долговременных решений», 17-18 марта, Киев

детей», – говорит беженец-афганец, живущий в Беларуси. Его соотечественник добавляет: «Можно зарабатывать на жизнь, но расходы на аренду и прописку съедают много денег».

Некоторые правительственные чиновники фактически считают присутствие беженцев в регионе неоправданным или нежелательным. Отношение к беженцам в каждой стране разное. Как признался один беженец, живущий в Молдове, чтобы избежать дискриминации, он взял фамилию жены-молдаванки. В Украине этого было бы явно недостаточно: как говорит один суданский беженец, чтобы найти работу в Украине, всем африканцам нужно сделать пластическую операцию (поменять цвет кожи). В исследовании правительствам рекомендуется активно проводить антидискриминационную и антирасистскую политику, а также повышать уровень осведомленности общественности.

Общепризнано, что знание языка принимающего общества – существенно необходимый элемент интеграции. В Беларуси, Молдове и Украине многие беженцы хорошо владеют русским, но сталкиваются с трудностями в использовании государственных языков (румынского и украинского). Существующие маломасштабные языковые курсы обычно организуются НПО и финансируются донорами. В

исследовании сформулировано пять конкретных рекомендаций по устранению существующего пробела и созданию для беженцев возможности изучения местных языков. Региональный представитель УВКБ ООН в Беларуси, Молдове и Украине г-жа Симона Волькен предлагает правительствам этих стран изучить рекомендации по изучению языков в приоритетном порядке, начав с выделения бюджетных средств на курсы разного уровня и подключив к подготовке материалов и учебных планов профессиональные учебные заведения.

Есть и положительные знаки и перспективы для беженцев. Экономическая ситуация в Беларуси, Молдове и Украине в последние годы заслуживает одобрения. Экономика этих стран требует больше кадровых ресурсов, тогда как сальдо демографического баланса отрицательное (-0,6% в Беларуси, -0,9% в Молдове, 0,8% в Украине), а, по некоторым оценкам, около 10% украинцев и 25% молдавских граждан работают за рубежом, в основном в России и странах ЕС.

Некоторым беженцам в этих трех странах удалось интегрироваться. Они уже не зависят от помощи, а, наоборот, вносят вклад в жизнь принимающего общества и оказывают поддержку менее успешным беженцам. Беженец из Анголы, работающий помощником руководителя, отвечающий за две

гостиницы в Киеве, говорит, что он содействовал и помог с трудоустройством десятку африканских беженцев. Несмотря на очень распространенный миф о том, что беженцы – это бремя, они доказали обратное, платя налоги и создавая рабочие места. В белорусском городе Гомеле группа из 15 беженцев-афганцев, которые начали небольшой бизнес с помощью донорского финансирования, в 2006-2007 годах заплатила около 55 тыс. долларов в виде налогов и около 40 тыс. долларов в виде зарплат другим беженцам и местным жителям. В Украине беженцы в Киеве, Харькове и Одессе ежегодно выплачивают более 700 тыс. долларов в виде налогов и социальных взносов.

Важно всегда помнить о том, что беженцы избежали преследования, часто при этом теряя свои семьи и дома. Но они несут надежду и колоссальный людской потенциал, и им просто нужно дать шанс начать жизнь заново, доказывая, что они – не бремя, а актив для принимающего общества.

Более подробная информация о положении беженцев в Беларуси, Молдове и Украине, полный текст исследования об интеграции беженцев и рекомендации приведены на сайте www.soderkoping.org.ua. Некоторые цитаты, использованные выше, взяты из индивидуальных бесед с беженцами, проведенных в ходе исследования.

Тематический семинар «Интеграция беженцев в контексте долговременных решений»

17-18 марта в Киеве проходил тематический семинар «Интеграция беженцев в контексте долговременных решений». Он стал первым мероприятием в рамках Седеркопингского процесса, нацеленным на долговременные устойчивые решения для беженцев. В семинаре приняли участие представители министерств труда и социальной политики, служб занятости, органов социальной защиты, пенсионных фондов и НПО, помогающих беженцам, из всех стран, охваченных Седеркопингским процессом. В дискуссии активно участвовали беженцы из Беларуси, Молдовы и Украины. От имени правительства Украины

семинар принимал Государственный Комитет Украины по делам национальностей и религий.

Участники семинара обсудили три возможных долговременных решения – переселение, добровольную репатриацию и местную интеграцию беженцев. Некоторые страны, такие как Румыния, установили квоты на переселение и недавно изменили свое законодательство с целью содействия интеграции беженцев, но в других странах таких возможностей нет, и они полагаются в основном на поддержку извне. Вместе с тем, было признано, что правительства являются основной движущей силой в создании условий для самообеспеченности беженцев. Представители общин беженцев выделили основные потребности беженцев в процессе интеграции – наличие курсов изучения языка, доступ к программам социальной защиты, банковским кредитам и социальному жилью. Беженцы, живущие в Украине, отдельно затронули вопросы ксенофобских тенденций и призвали правительство решить эту проблему.

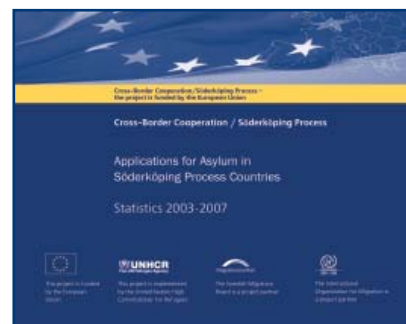
Г-жа Тарья Рантала из Министерства внутренних дел Финляндии представила выводы недавно завершеного исследования по местной интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине. Исследование проводилось по инициативе правительств Беларуси, Молдовы и Украины с целью выявления недостатков и препятствий на пути беженцев к интеграции в местные сообщества и изыскания возможностей финансирования.

Чтобы поделиться передовым опытом и политикой по интеграции беженцев, Секретариатом был разработан веб-портал по вопросам интеграции. Этот портал будет служить базой данных о национальных стратегиях, политических документах и законодательстве в сфере интеграции беженцев. Всем странам предлагается присылать свои материалы в Секретариат Седеркопингского процесса. Ссылка на веб-портал – www.soderkoping.org.ua/integration

В рамках семинара было проведено совещание национальных координаторов Седеркопингского процесса для обсуждения дальнейших шагов и механизмов координации между Секретариатом и национальными координаторами. Указанные координаторы согласовали план действий на 2008 год и пришли к соглашению продолжать активную работу.

Статистические данные в сфере убежища за 2003-2007 годы в странах Седеркопингского процесса

В марте 2008 года была опубликована статистика ходатайств о предоставлении убежища в странах Седеркопингского процесса за 2003-2007 годы. Информация и статистика, приведенные в этой публикации, были собраны Секретариатом Седеркопингского процесса на основе материалов, предоставленных правительствами Беларуси, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы, Молдовы, Польши, Румынии, Словакии и Украины, а также УВКБ ООН и МОМ.



Эта публикация может служить полезным ориентиром и источником официальных статистических данных в сфере убежища. В первом разделе приведен статистические данные в сфере убежища за 2007 год по всем десяти странам, а второй раздел содержит данные по странам, охватывающие период с 2003 по 2007 год.

Правительства стран-участниц Седеркопингского процесса ведут базу данных по статистике убежища и миграции на сайте www.soderkoping.org.ua.

Данная публикация была подготовлена в продолжение тематических семинаров по управлению центрами приема, по предотвращению злоупотребления системами убежища, по системам регистрации, по долговременным решениям для беженцев и по анализу миграционных тенденций, которые были проведены в рамках Седеркопингского процесса в последние несколько лет.

Последние Сообщения Европейской Комиссии

Создание Европейской системы пограничного наблюдения (ЕВРОСУР)

13 февраля 2008 года Комиссия представила *Сообщение о создании Европейской системы наблюдения за границами (ЕВРОСУР)*, главная цель которой – предотвращение незаконного пересечения границы, сокращение числа нелегальных иммигрантов, погибающих в море, укрепление внутренней безопасности ЕС путем содействия предотвращению трансграничной преступности.

Проблемы и цели

В Сообщении рассмотрены параметры, в рамках которых можно было бы разработать Европейскую систему наблюдения за границами (ЕВРОСУР), сосредоточившись сначала на южной и восточной внешних границах ЕС. Государствам-членам ЕС предложен план действий по постепенному созданию такой «системы систем» в течение последующих лет. В Сообщении акцентируется внимание на укреплении наблюдения за границами со следующими целями:

- Сокращение числа нелегальных иммигрантов, попадающих в ЕС необнаруженными

В настоящее время национальные системы наблюдения за границами охватывают только избранные участки внешних границ ЕС. Из-за технических и финансовых ограничений районы, охваченные наблюдением, сейчас ограничены определенными равнинными или прибрежными зонами и зонами, в которых проводятся операции.

Органы, отвечающие за пограничный контроль в государствах-членах ЕС, необходимо обеспечить более своевременной и достоверной информацией, если им предстоит выявлять, идентифицировать, отслеживать и задерживать лиц, пытающихся нелегально попасть в ЕС, сокращая таким образом число нелегальных иммигрантов, пересекающих внешние границы ЕС необнаруженными.

- Уменьшение количества жертв среди нелегальных иммигрантов, увеличение числа спасаемых в море

Многие нелегальные иммигранты и лица, нуждающиеся в международной защите, путешествуют в крайне тяжелых условиях и подвергаются большому риску, пытаясь нелегально попасть в ЕС, скрываясь в автомобилях, на грузовых судах и т.д. Распространившаяся в последнее время практика передвижения на переполненных лодках, непригодных для плавания в море, умножила число мигрантов, гибнущих в Атлантическом океане между Африкой и Канарскими островами и в Средиземном море.

Эти трагические потери, являющиеся результатом такой нелегальной иммиграции, неприемлемы и поэтому должны быть значительно снижены. Способность обнаруживать малые суда в открытом море должна быть повышена, благодаря чему увеличатся шансы на поиск и спасение большего числа жизней в море. Вместе с тем, долговременные решения проблем, связанных с управлением миграцией, можно найти только с помощью комплексной стратегии, которая включает сотрудничество с третьими странами, в том числе по вопросам наблюдения за границами.

- Укрепление внутренней безопасности ЕС в целом путем содействия предотвращению трансграничной преступности

Наблюдение за границами имеет целью не только препятствовать несанкционированному пересечению границы, но и противодействовать трансграничной преступности, в частности, предотвращать терроризм, торговлю людьми, контрабанду наркотиков, незаконный оборот оружия и т.д.

Противодействовать этим угрозам – это, прежде всего, задача сил полиции и разведывательных служб государств-членов ЕС. При этом, однако, эффективная система управления границами как на национальном, так и на европейском уровне послужит ценным инструментом для борьбы с трансграничной преступностью.

Общая концепция

Европейская система наблюдения за границами (ЕВРОСУР) должна поддерживать государства-члены ЕС в достижении полной *осведомленности о ситуации* на их внешних границах и

в повышении *способности реагирования* их правоохранительных органов.

ЕВРОСУР должна создать общую техническую основу для оптимизации повседневного сотрудничества и связи между органами власти государств-членов ЕС и содействовать использованию современной технологии в целях наблюдения за границами. Основной оперативной целью должен стать обмен информацией, за исключением личных данных, между существующими национальными и европейскими системами.

ЕВРОСУР может создаваться в трех параллельно выполняемых фазах.

ФАЗА 1. Целью этой фазы является объединение и оптимизация существующих систем и механизмов наблюдения на уровне государств-членов ЕС.

Поэтому финансирование, предоставленное в рамках Европейского фонда внешних границ, должно использоваться для модернизации и расширения национальных систем наблюдения за границами и для создания национальных координационных центров пограничного контроля в государствах-членах ЕС, расположенных вдоль южных и восточных внешних границ ЕС.

Следует создать защищенную автоматизированную сеть связи с целью обмена данными и координации деятельности между центрами в государствах-членах ЕС, а также с агентством ФРОНТЕКС.

Кроме того, следует изучить вопрос о том, как можно оказать финансовую и материально-техническую поддержку некоторым соседним третьим странам с целью содействия оперативному сотрудничеству с государствами-членами ЕС по вопросам наблюдения за границами.

ФАЗА 2. Целью этой фазы является более эффективное использование средств наблюдения на уровне ЕС.

Используя программы ЕС по исследованиям и разработкам, будут улучшены технические показатели средств и датчиков систем наблюдения (например, спутников, беспилотных летательных аппаратов и др.).

Кроме того, совместное применение средств наблюдения позволило бы органам государств-членов ЕС

ВАЖНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

более часто и с большей достоверностью получать данные наблюдения за своими внешними границами и приграничной зоной.

Наконец, можно было бы создать общую разведывательную картину приграничной зоны, объединив разведывательные данные с данными, полученными со средств наблюдения.

ФАЗА 3. Цель этой фазы – создать общую среду обмена информацией для морской территории ЕС.

Это будет сделано путем объединения всех существующих систем передачи информации и мониторинга в морских зонах под юрисдикцией государств-членов ЕС и в смежном открытом море в более обширную сеть, что позволит пограничным органам пользоваться преимуществами комплексной эксплуатации этих различных систем.

Учитывая нынешнее миграционное давление, на первом этапе такая интегрированная сеть должна ограничиться Средиземным морем, южной частью Атлантического океана (Канарскими островами) и Черным морем, сконцентрировавшись на внутренней безопасности и на связывании пограничных органов и других ведомств, отвечающих за интересы безопасности на морской территории.

На более позднем этапе эту интегрированную сеть систем передачи информации и наблюдения можно было бы расширить на всю морскую территорию ЕС, охватив не только аспекты, связанные с границами, но и все виды морской деятельности, такие как безопасность на море, защита морской среды, рыбоохрана и правоохранительная деятельность.

В то время как фазы 1 и 2 должны охватывать морские и сухопутные внешние границы, фаза 3 должна быть сосредоточена только на морской территории. Те аспекты этого Сообщения, которые касаются наблюдения за морскими внешними границами, являются частью общей структуры, созданной Комплексной морской политикой для Европейского Союза.

После внедрения ЕВРОСУР станет решающим шагом в дальнейшем постепенном создании общей европейской интегрированной системы управления границами. При реализации различных мер, оговоренных в вышеупомя-

нутым Сообщении, Фонд внешних границ должен быть главным механизмом солидарности государств-членов ЕС в разделении финансовой ответственности в Европейском Союзе.

ФРОНТЕКС – оценка и перспективное развитие



Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (ФРОНТЕКС) начало работать в октябре 2005 года. В представленном 13 февраля 2008 года Сообщении оцениваются достигнутые до сих пор результаты, учитывая период, в течение которого агентство работает, и даются рекомендации по мерам, которые можно предпринять в краткосрочном разрезе, в рамках текущего мандата Агентства, а также очерчивается долгосрочное видение перспективного развития ФРОНТЕКС.

Комиссия считает, что наилучший путь вперед – это конструктивная работа в направлении комплексной политики ЕС по управлению границами, которая состоит из реализации кратко- и среднесрочных рекомендаций, и налаживание диалога с институтами ЕС, Агентством и соответствующими европейскими и международными партнерами для изучения вопроса о том, как можно достичь политических целей в более долгосрочной перспективе на основе постепенного развития, с учетом имеющихся ресурсов и административных возможностей Агентства.

Следует начать всестороннее обсуждение долгосрочной стратегии, которой Союз будет придерживаться в отношении роли, которую ФРОНТЕКС должно играть в развитии интегрированной модели пограничного менеджмента, включая укрепление механизма сотрудничества с третьими странами, и в обеспечении рационального управления миграционными потоками.

Достижения и краткосрочные рекомендации

Агентство ФРОНТЕКС проводило совместные операции на всех видах границ: в 2006 и 2007 годах было проведено соответственно 5 и 4 операции на морских границах, 2 и 10 операций на сухопутных границах, 2 и 5 операций на воздушных границах; кроме того, в 2006 и 2007 годах было проведено дополнительно 3 и 2 операции, охватывающие несколько типов границ. Для осуществления совместных операций было выполнено 10 пилотных проектов (2006-2007 гг.). Все государства-члены ЕС участвовали минимум в одной совместной операции или пилотном проекте как в 2006, так и в 2007 году.

Участие государств-членов ЕС в совместных операциях может варьироваться от направления одного эксперта до развертывания техники, такой как суда и авиация. В среднем 7 государств-членов участвовали в операциях на морских границах, 9 – на сухопутных, 11 – на воздушных (за 2006-2007 гг.). В каждой из тех операций на морских границах, где были задействованы морские патрули (7), от 1 до 4 стран участвовали с техникой в виде самолетов, судов или вертолетов, не считая вкладов принимающего государства, при этом в каждой операции участвовало от 0 до 2 судов.

Ввиду необходимости развертывания техники в операциях на морских границах соответствующие затраты существенно выше – в среднем 2,7 млн. евро – чем в операциях на сухопутных и воздушных границах (соответственно 83 и 194 тыс. евро).

Результаты совместных операций невозможно подытожить исключительно в количественном выражении, однако количественные результаты до сих пор показывают, что в ходе этих операций за 2006 и 2007 годы были задержаны или получили отказ во въезде более 53000 лиц. Выявлено более 2900 фальшивых или поддельных проездных документов, арестовано 58 посредников, задействованных в нелегальной миграции.

После запроса Европейского Союза, полученного в декабре 2006 года, в мае 2007 года начала работу Европейская сеть патрулей (ЕСП, EPN). ФРОНТЕКС и заинтересованные государства-члены ЕС (Португалия, Испания, Франция, Италия, Словения,

Мальта, Греция и Кипр) работают на региональной основе в рамках двустороннего сотрудничества между соседними государствами. Патрулирование ограничено районами, близко прилегающими к берегам соответствующих государств-членов ЕС. В сети в значительной степени объединены уже существующие виды патрульной деятельности государств-членов ЕС. Вместе с регулярным обменом информацией это должно привести к повышению эффективности контроля морских границ и сокращению сопутствующих затрат в соответствии с принципами разделения ответственности.

Агентство ФРОНТЕКС создало Центральный реестр наличных технических средств (ЦРНТС, CRATE) для пограничного контроля и наблюдения, принадлежащих государствам-членам ЕС, которые они готовы предоставить, на добровольной основе и по просьбе другого государства-члена ЕС, в распоряжение этого государства на определенный период времени. База данных ЦРНТС на данный момент содержит данные более чем о ста судах, около 20 самолетах и 25 вертолетах, а также о нескольких сотнях единиц оборудования пограничного контроля, такого как мобильные радарные установки, средства транспорта, термокамеры и мобильные детекторы. Хотя в первую очередь эта база данных предназначена для использования на двусторонней основе между государствами-членами ЕС, она содержит сведения о наличной технике, которая может использоваться и в совместных операциях. Пока что для совместных операций техника использовалась ограниченно: в рамках операции «Посейдон-2007» (британские датчики сердцебиения) и операции «Гермес-2007» (французские самолеты «Фалькон»). С июля 2007 года государства-члены ЕС имеют доступ к централизованным реестрам наличных технических средств (ЦРНТС). До настоящего времени ФРОНТЕКС заключило двусторонние соглашения с 13 государствами-членами ЕС / странами, вошедшими в Шенгенскую зону. Следует изучить вопрос о пересмотре сферы действия статьи 7 Регламента ФРОНТЕКС о ЦРНТС, которая на данный момент ограничена техникой для пограничного контроля и наблюдения, но которую можно было бы распространить и на технику (в том числе технику, арендуемую ФРОНТЕКС) для совместных операций по возвращению, такую как самолеты.

Учитывая развитие событий в направлении более постоянных операций и эволюцию задач Агентства в целом, сейчас следует рассмотреть вопрос о создании специализированных отделений Агентства в государствах-членах ЕС, через которые Агентство могло бы работать над практической организацией совместных операций и пилотных проектов. Приоритет следует отдать отделению по южным морским границам. ФРОНТЕКС должно проанализировать, как полупостоянные совместные операции можно объединить с Европейской сетью патрулей, поскольку обе эти меры носят более структурный характер и совпадения между ними необходимо избегать.

Регламент о Пограничных группах быстрого реагирования (ПГБР, RABIT), который вступил в силу 20 августа 2007 года, существенно изменил нормы учредительного Регламента агентства ФРОНТЕКС в том, что касается оказания поддержки государствам-членам ЕС в обстоятельствах, требующих усиленной технической и оперативной помощи на внешних границах. Этот регламент обеспечивает «способность быстрого реагирования» для подкрепления кадровых ресурсов государства-члена, которому это необходимо.

Подготовительная работа по приведению вышеупомянутого регламента в действие была завершена ФРОНТЕКС вскоре после его принятия. «Пул ПГБР» образуют 500-600 пограничников. Осенью 2007 года было проведено учение. Пока что ни одно государство-член ЕС не обратилось с запросом о развертывании ПГБР.

Развертывание ПГБР может сочетаться с технической помощью. Комиссия рекомендует сделать это положение более оперативным путем приобретения агентством ФРОНТЕКС собственной техники для пограничного контроля и наблюдения, с целью последующего ее использования командами ПГБР, для обеспечения ее немедленной готовности. Как вариант, техника, перечисленная в ЦРНТС, могла бы использоваться для этой цели, однако нужно было бы пересмотреть правила на предмет обеспечения ускоренной и безусловной готовности техники для команд ПГБР.

Деятельность ФРОНТЕКС в сфере подготовки кадров началась в 2005 году. Всего было организовано 97 тренингов, встреч и семинаров, включая подготовку пограничников

и «обучение инструкторов», в которых приняли участие 1341 человек. Навыки пограничников по правильному и последовательному применению Шенгенской правовой базы должны оставаться ключевой целью деятельности ФРОНТЕКС в сфере подготовки кадров. Вместе с тем, опыт, полученный в совместных операциях, показывает, что пограничники часто сталкиваются с ситуациями, в которых присутствуют лица, ищущие международной защиты, или с кризисными ситуациями в море. Комиссия считает, что ФРОНТЕКС должно организовать специализированные курсы подготовки по соответствующим нормам европейских и международных правил в сфере убежища, морского права и основных прав, чтобы содействовать полному соблюдению этих норм и обеспечить согласованный подход к ситуациям, в которых речь идет о координации поисково-спасательных операций.

Агентство оказало помощь в организации девяти совместных операций по возвращению. Предпринято еще 6 проектов по таким вопросам, как наилучшая практика получения проездных документов и правильное определение общих потребностей в совместных операциях по возвращению.

Мандат ФРОНТЕКС в отношении сотрудничества с третьими странами ограничен в том смысле, что проекты, направленные, к примеру, на оказание технической помощи, не могут проводиться агентством в третьих странах. Следует рассмотреть вопрос о том, должно ли агентство иметь возможность выполнять пилотные проекты с третьими странами как бенефициарами. Такие проекты значительно усилили бы влияние сотрудничества, налаженного по действующим соглашениям, где последние могут служить для выявления конкретных потребностей в наращивании потенциала в отношении пограничного менеджмента в конкретных третьих странах и дополнять помощь, финансируемые по программам Сообществ.

Агентство ФРОНТЕКС заключило соглашения, направленные на налаживание сотрудничества на техническом уровне, с пограничными органами России, Украины и Швейцарии. Достигнут успех в переговорах с Хорватией. Совет директоров выдал поручения на ведение переговоров о соглашениях с Македонией, Турцией, Египтом, Ливией, Марокко,

ВАЖНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

Мавританией, Сенегалом, Кабо-Верде, Молдовой и Грузией. Агентство предусматривает обращение за поручениями в краткосрочной и среднесрочной перспективе на ведение переговоров с другими странами Западных Балкан, государствами Западной Африки, США и Канадой. В краткосрочной перспективе приоритет следует отдавать укреплению сотрудничества между ФРОНТЕКС и теми третьими странами, которые определены как проблемные области, посредством совместных операций и анализа рисков, проводимого ФРОНТЕКС.

Мероприятия на границе

Расширение сотрудничества между соответствующими таможенными и другими органами пограничного контроля государств-членов ЕС – ключевой элемент интегрированной модели пограничного менеджмента. Комиссия начнет исследование с целью определения передовых методов государств-членов ЕС в сфере межведомственного сотрудничества. Чтобы содействовать сотрудничеству на местах, пилотные проекты на европейском уровне могли бы предусматривать дальнейшее изучение значимости углубленной координации деятельности между этими органами.

Европейская система наблюдения за границами (ЕВРОСУР)

Параллельно с настоящим отчетом об оценке Комиссия представляет Сообщение, в котором очерчен план действий по разработке и созданию Европейской системы наблюдения за границами (ЕВРОСУР). Роль ФРОНТЕКС имеет решающее значение для успешной подготовки такой системы, включая создание сети, в которую будут объединены все системы морского наблюдения. ФРОНТЕКС могло бы принять на себя роль «концентратора» в усовершенствованной системе обмена оперативной информацией в реальном масштабе времени между государствами-членами ЕС. Кроме того, предоставление агентству ФРОНТЕКС более систематического и структурированного доступа к данным наблюдения могло бы послужить основой для разработки «информационной системы ФРОНТЕКС на базе разведывательных данных», нацеленной на внешние границы ЕС.

Оперативная координация

Комиссия намерена вернуться к вопросу о полноценной Европейской пограничной охране после того, как будет накоплен опыт функционирования ПГБР. Ясно, тем не менее, что уже на данном этапе возникают два вопроса относительно организации оперативной координации деятельности морских патрулей в долгосрочном разрезе.

Во-первых, как можно еще более усовершенствовать нынешнюю систему распределения ресурсов? Комиссия будет внимательно рассматривать степень, в которой государства-члены ЕС могут предоставить в распоряжение достаточное количество техники и кадровых ресурсов, используя имеющиеся механизмы, и уровень поддержки, которую Европейский фонд внешних границ может в долгосрочной перспективе предоставить отдельным государствам-членам ЕС в зависимости от рисков, существующих на внешних границах.

Во-вторых, необходимо будет рассмотреть экономическую эффективность существующих механизмов в долгосрочном разрезе, также с учетом, например, административных расходов, связанных с обеспечением координации развертывания средств и кадровых ресурсов на специальной основе.

В долгосрочной стратегии, построенной на дальнейшем практическом опыте, будет учтен вопрос о том, в какой мере координацию ресурсов государств-членов ЕС следует заменить назначением пограничников и техники на постоянной основе. Развертывание ресурсов такого характера может потребовать пересмотра правовой базы в отношении исполнительных полномочий членов ПГБР и назначенных сотрудников, а также оценки того, должно ли агентство само нанимать пограничников и (или) должно ли оно приобретать и (или) арендовать технику для целей постоянных операций.

Следует начать всестороннее обсуждение долгосрочной стратегии, которой должен следовать Союз в отношении роли, которую ФРОНТЕКС должно играть в разработке интегрированной модели пограничного менеджмента, включая укрепление механизма сотрудничества с третьими странами, и в обеспечении рационального управления миграционными потоками.

Конференция по вопросам политики ЕС и финансирования интеграции мигрантов

13-14 марта 2008 года в Брюсселе проводилась Европейская конференция по вопросам интеграции мигрантов, организованная региональными и местными заинтересованными сторонами в рамках проекта «Европейские региональные и местные органы власти по интеграции мигрантов» (ЭРЛАИМ).



Проект ЭРЛАИМ направлен на повышение качества деятельности региональных и местных субъектов при участии в разработке и реализации политики в отношении интеграции граждан третьих стран. На основе опыта проекта ЭРЛАИМ – уже существующей неформальной сети регионов, городов и местных органов власти из 6 государств-членов ЕС, которая базируется в Брюсселе и работает с октября 2003 года, занимаясь вопросами убежища и иммиграции – проект ЭРЛАИМ предполагает содействие более широкому транснациональному партнерству, представляющему собой платформу для диалога по интеграции мигрантов между европейскими учреждениями, государственными органами всех уровней и представителями гражданского общества и объединений мигрантов.

Целями этой двухдневной конференции были:

- предоставить местным и региональным практикам углубленную информацию о политике ЕС и стратегиях интеграции;
- представить текущее состояние проекта ЭРЛАИМ и обсудить предварительные результаты обзора проекта;
- обмениваться методиками оценки результатов проектов по интеграции;
- дать разным регионам возможность наладить контакты и обсудить опыт и передовую практику.

ВАЖНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

Был представлен проект европейского веб-сайта по интеграции www.erlaim.eu. Заявленная цель сайта – содействовать повышению эффективности интеграционной практики в Европейском Союзе путем совместного использования успешных стратегий, поддержки сотрудничества и взаимодействия. Он предназначен для использования национальными, региональными и местными органами, организациями гражданского общества, специалистами-практиками по интеграции в местных организациях. На своем самом базовом уровне веб-сайт представляет собой «универсальный магазин» документов по интеграции для всех заинтересованных лиц в сфере интеграции. Цель, однако, заключается и в том, чтобы развить сайт как платформу масштаба ЕС для развития связей по интеграции путем обмена информацией о политике и практике. Это – социальный результат, обеспеченный – но не созданный – технологией.

На сайте представлены следующие материалы:

1. Обширная номенклатура информации и документации, касающейся интеграции иммигрантов

- *Официальная информация ЕС*

На сайте размещаются все новые директивы, регламенты и официальные документы учреждений ЕС, а также политические документы, статистика и другая информация. Сайт содержит и материалы, обосновывающие необходимость интеграции, демонстрирующие, что интеграция может быть успешной, и помогающие улучшить положение иммигрантов.

- *Национальное законодательство, политические доклады и оценки воздействия, разработанные государствами-членами – Документы организаций гражданского общества и научно-исследовательских учреждений*

- *Конкретные практические примеры интеграции*

В основе веб-сайта лежит обширный набор конкретных практических примеров интеграции. Эти примеры взяты из опыта европейских и национальных проектов, местных органов и организаций гражданского общества; они подобраны по общему шаблону, поэтому их можно легко сравнить.

- *Новости*

Выпуски новостей ЕС и другие материалы для СМИ размещаются на веб-сайте на языке (языках) публикации. В регулярном электронно-почтовом бюллетене внимание привлекают полезные справочные материалы и анализ конкретных ситуаций, связанных с текущими событиями. Издаются специальные издания бюллетеня, где освещаются важные события, связанные с интеграцией, такие как новые Директивы ЕС или важные события в государствах-членах.

- *Каталог контактов*

Диапазон информации, приведенной в каталоге, - от базовых сведений о национальных контактных пунктах по интеграции до перечня лиц, зарегистрированных на сайте, которые хотят поделиться информацией о себе.

2. Информация о возможностях финансирования для специалистов-практиков по интеграции. Консультации с заинтересованными сторонами показали, что актуальная информация о возможностях финансирования – важное требование для потенциальных пользователей сайта. На сайте сведена воедино информация о разнообразных возможностях финансирования Европейской Комиссии, доступных для практиков по интеграции, а также освещаются программы финансирования, осуществляемые государствами-членами и частными фондами.

Чтобы помочь практикам в решении задачи поиска партнеров для интеграционных партнеров, представлена информация об организациях, работающих в сфере интеграции.

3. Многоязычная информация и документы размещаются на веб-сайте на языке оригинальной публикации. Базовая структура веб-сайта и статическая информация представлены на трех языках – английском, французском и немецком. Динамическое содержимое, предоставляемое авторами, дается на том языке, на котором это содержимое загружается, т.е. это может быть любой официальный язык ЕС. Пользователям предлагается давать краткие аннотации на английском языке.

4. Возможности размещения материалов

Веб-сайт задуман как инструмент для сотрудничества специалистов-практиков. Он дает пользователям возможность взаимодействовать с другими пользователями и находить других практиков со схожими интересами. Сайт включает:

- возможности предоставления содержимого для публикации на веб-сайте.

Критерии для публикации четкие и понятные. Авторы будут указываться по электронной почте, на сайте и в годовом отчете. Характеристики постоянных авторов будут приводиться в электронно-почтовом



Г-н Драгутин Мате, Министр внутренних дел республики Словения

ВАЖНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

бюллетене. Примечательные конкретные примеры будут приводиться в интеграционном форуме, который будет запущен Комиссией и Европейским социально-экономическим комитетом позже в текущем году;

- модерлируемый интерактивный форум. На форуме публикуются электронно-почтовые дайджесты сообщений, чтобы подписчики могли видеть, что добавлено, и быстро решать, нужно ли отвечать.

5. Информационные листки о странах

На веб-сайте также размещены информационные листки о странах, которые содержат обзор важнейших сведений обо всех государствах-членах ЕС. Листки обновляются на регулярной основе.

«Группа будущего» ЕС по европейской политике убежища и интеграции граждан третьих стран

31 марта 2008 года в словенском городе Брдо-при-Краню состоялась встреча Консультативной группы высокого уровня по вопросам будущей европейской политики в сфере внутренних дел. Министры внутренних дел стран нынешней и следую-

щей председательствующей тройки, министр тройки, которая будет председательствовать в ЕС с начала 2010 года по июнь 2011 года, Вице-президент Европейской Комиссии Жак Барро и представители Генерального секретариата Совета ЕС обсудили будущее политики убежища, интеграцию и сотрудничество в правоохранительной сфере.

Министр Мате заявил: «Сегодняшняя дискуссия подтвердила, что мы стоим на правильном пути и что у нас общие взгляды на будущую политику убежища, сотрудничество в правоохранительной сфере и интеграцию. С момента своего официального создания в прошлом году «Группа будущего» собиралась четыре раза, а сегодняшняя ее встреча – первая в период председательствования Словении. На неформальной встрече министров в январе мы обсудили промежуточный отчет о работе группы и получили положительные отзывы государств-членов ЕС, что является важным сигналом для нашей дальнейшей деятельности». Окончательный отчет о работе группы уже оформляется и координируется группой экспертов «Шерпы»; он будет обсуждаться на следующей встрече группы, которая состоится в июне. Окончательный отчет будет представлен на неформальном заседании Совета под председательством Франции и послужит для Европейской Комиссии источни-

ком идей при разработке проекта следующего пятилетнего плана в сфере внутренних дел.

В ходе дискуссии министры подтвердили, что *Общая европейская система убежища* должна стать эффективным механизмом защиты лиц, действительно нуждающихся в защите, и должна быть привязана к гуманитарной политике и развитию, одновременно обеспечивая равное отношение к лицам, ищущим убежища.

Кроме того, ее создание необходимо также для управления миграцией, которая является проблемой для всего ЕС. Министры согласились, что следует приложить все усилия для обеспечения надежности общей системы и для борьбы со злоупотреблениями процедурами убежища (шопингом убежища). Процедуры убежища должны быть эффективными, без ненужных задержек для заинтересованных лиц и с обеспечением действенных процедур возврата после выполнения условий. Министры призвали к созданию прозрачных и справедливых механизмов солидарности и разделения ответственности.

Министры также поддержали практическое сотрудничество между государствами-членами ЕС и сотрудничество с третьими странами, поскольку они могут быть полезны в искоренении причин нелегальной миграции и нелегальных потоков лиц,



Участники Совета по вопросам юстиции и внутренних дел

ВАЖНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

ищущих убежища. В этом контексте было особо подчеркнуто, что поиск убежища следует отличать от миграции. Министр Мате завершил обсуждение политики убежища следующими словами: «Способность развивающихся стран принимать беженцев необходимо усилить с помощью региональных программ защиты».

Обсуждение по второй теме – интеграции – началось со вступительного слова г-на Гюнтера Платтера, Федерального министра внутренних дел Австрии, который отметил, что культурное многообразие, хотя оно и обогащает как государства-члены ЕС, так и Сообщество, является проблемой с точки зрения создания общих правил и ценностей сосуществования. Понимание и принятие ценностей государств-членов ЕС и самого ЕС – существенно важные элементы эффективной интеграции. В ходе дискуссии подчеркивалось, что успешная интеграция – хорошая возможность не только для иммигрантов, но и для самих государств-членов ЕС и Союза в целом. Поскольку интеграция может быть важным компонентом политики безопасности, ей придется уделять больше внимания в политике в сфере внутренних дел после 2010 года, особенно в отношении реализации политики интеграции на национальном и местном уровне, определения общей основы и совместных мер по успешной интеграции граждан третьих стран. Представители государств-членов ЕС отметили, что своевременная реализация мер по интеграции – важная и неотложная задача. Государства-члены ЕС продолжают обсуждение межкультурных вопросов и обмен опытом по межкультурным проблемам через национальных координаторов по интеграции. Выводы будут обсуждаться на ежегодных министерских конференциях по интеграции, первая из которых будет организована в период председательства Франции.

ЕС создаст Бюро поддержки в сфере управления убежищем

18 апреля Совет по вопросам юстиции и внутренних дел утвердил выводы о практическом сотрудничестве, в которых Комиссии предлагается в ближайшее время представить предложения об оказании необходимой поддержки мероприятиям по практическому сотрудничеству между государствами-членами ЕС, включая создание Бюро поддержки в сфере убежища, которое оказывало бы надлежащую структурную и финансовую поддержку, чтобы гарантировать уровень активности, необходимый для завершения создания Общей европейской системы убежища.

Вице-президент Европейской Комиссии Барро, отвечающий за вопросы свободы, безопасности и правосудия, заявил: «Смотря в направлении будущей Общей европейской системы убежища, нам крайне важно обеспечить максимальное сближение не только законодательства, но и практики. Необходимо, чтобы органы убежища государств-членов ЕС могли рассчитывать на конкретную поддержку в удовлетворении их повседневных и оперативных потребностей. С такой поддержкой государства-члены могут делиться информацией, повышать качество процедур и совместно находить решения в экстренных ситуациях, таких как массовый приток лиц, ищущих убежища. Создание в будущем Бюро поддержки должно рассматриваться как конкретный способ обеспечения необходимого уровня координации усилий государств-членов и оказания им поддержки».

Главная цель практического сотрудничества между национальными органами в сфере убежища – повысить качество принимаемых государствами-членами решений и сблизить их, в частности, путем обмена передовой практикой, совместной учебной деятельности и обмена информацией

о странах происхождения лиц, ищущих убежища. Это – в интересах и государств-членов ЕС, и лиц, ищущих убежища. Более высокое качество и сближение будут содействовать созданию одинаковых условий в сфере убежища в ЕС и созданию единого пространства убежища, которое будет предоставлять защиту нуждающимся в ней и обращаться справедливо и эффективно с теми, у кого потребностей в защите нет.

Вместе с тем, существующая в ЕС база еще не обеспечивает достаточную структурную поддержку для практического сотрудничества. Многие мероприятия проводятся в особом порядке, например, посредством семинаров и проектов, финансируемых Европейской Комиссией. Создание более постоянной структуры дало бы возможность для выделения достаточных кадровых и финансовых ресурсов с целью обеспечения устойчивости и лучшей координации всей деятельности по практическому сотрудничеству.

Сейчас Комиссия готовит технико-экономическое обоснование по исследованию вариантов преобразования существующих структур, задействованных в практическом сотрудничестве, в Европейское бюро поддержки. Такое бюро могло бы взять на себя задачи в сфере информации о странах происхождения и систематической координации деятельности в этой области, разработки общей учебной программы и обмена передовой практикой. Кроме того, бюро могло бы включать учебный центр для всех сторон процесса убежища и оказывать поддержку государствам-членам ЕС, сталкивающимся с особой нагрузкой, например, посредством управления группами экспертов по убежищу, которые будут разворачиваться в этих странах. Наконец, оно могло бы играть определенную роль в выполнении региональных программ защиты и в координации всех новых политических инициатив, например, по переселению на уровне ЕС.

Пожалуйста, присылайте свои вопросы и комментарии в Секретариат Седеркопингского процесса по адресу:

ул. Ивана Мазепы 32-А, (старое название – ул. Январского восстания), Киев, 01015, Украина

тел. + 380 44 254 5346/47, факс. + 380 44 288 9850

e-mail: yefimenk@unhcr.org

Бюллетень распространяется в печатном виде; электронный вариант можно загрузить с сайта www.soderkoping.org.ua