

интеграции, включающий необходимость осведомления общественности и содействие получению общего образования мигрантами и беженцами. Эксперты Министерства в сотрудничестве с представителями других министерств и организаций изучают опыт и благоприятную практику других государств и пытаются найти наилучшие пути адаптации мигрантов. МВД тесно сотрудничает по всем этим вопросам с международными организациями, включая Европейский союз, Международную организацию по миграции и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Данные попытки проводятся по фазам, так как интеграция — это комплексный и многогранный вопрос, который не может быть решен в одночасье. Тем не менее, несмотря на прогрессивное законодательство и не дискриминирующие процедуры и практику по принятию и интеграции мигрантов и беженцев, государство налагает на средства массовой информации и высшие учебные заведения огромную ответственность. Хелен Келлер мудро сказала: «Наивысший результат образования — это толерантность». И этот «круглый стол» свидетельствует о значении и ответственности образования.

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА

Жан-Эрик Гольцапфель, Временный Поверенный в делах Представительства Европейской комиссии в Республике Беларусь

Политика Европейского союза основывается на международных инструментах, касающихся статуса беженца и защиты беженцев, таких как Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.

Согласно статье 1 А 2) Конвенции о статусе беженцев 1951 г. беженец — любое лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Определение понятия «беженец» ясно указывает на различие между беженцами и другими категориями мигрантов. Беженцам должна быть предоставлена международная защита при отсутствии защиты со стороны страны своей гражданской принадлежности.

В соответствии с пунктом 1 статья 33 Конвенции 1951 г. беженцы не могут быть высланы или возвращены в место, где их жизни или свободе угрожает опасность.

Сейчас это обычное международное право, обязательное для соблюдения всеми государствами.

Исключение составляет ситуация, когда беженец представляет угрозу национальной безопасности или опасности обществу, будучи осужденным в совершении особо тяжкого преступления.

Основами международной защиты беженцев являются право на убежище, запрещение высылки, запрещение высылки без справедливого судебного разбирательства, выдача документов, удостоверяющих личность, свобода передвижения, неналожение взысканий за незаконный въезд.

Касаясь правовых основ политики Европейского союза в области миграции и убежища в отношении третьих стран, следует отметить, что на специальной сессии Европейского совета в Тампере 15—16 октября 1999 г. участники занимались

разработкой многолетней программы в области правосудия и внутренних дел, впервые делая ссылку на Европейский союз в целом для обеспечения более эффективного управления миграционными потоками, в частности развивая партнерство с заинтересованными третьими странами.

Европейский совет 4–5 ноября 2004 г. принял новую многолетнюю программу, известную как Гагская программа, которая впоследствии разработала и подчеркнула важность включения вопросов миграции и убежища в отношения с третьими странами и сбалансированное их рассмотрение.

Развитие глобального подхода к миграции в 2005 г., который изначально привел к углублению диалога с Африкой и странами Средиземноморья, впоследствии было распространено на восточные государства — соседи Европейского союза в 2007 г. — Восточный миграционный путь.

Эти принципы были подтверждены на самом высоком политическом уровне в октябре 2008 г. вместе с принятием всеми государствами — членами Европейского союза Европейского пакта об иммиграции и убежище, предусматривающего целый ряд основных принципов сотрудничества, которых необходимо придерживаться.

Пакт формирует основу общей миграционной политики и политики в области убежища, основанной на надлежащем управлении миграционными потоками, в интересах не только принимающих стран, но и самих стран происхождения мигрантов.

Пять приоритетов («общих принципов») к действию выглядят следующим образом:

- организация легальной иммиграции;
- контроль нелегальной иммиграции;
- усиление эффективности пограничного контроля;
- построение Европы как убежища;
- создание всеобъемлющего сотрудничества со странами происхождения и транзита, что обеспечит более эффективное взаимодействие между миграцией и развитием.

Эти принципы также повторяются в недавно принятом документе Европейского союза «Пространство свободы, безопасности и правосудия в отношении граждан», который устанавливает главенствующие принципы и ориентиры на следующие пять лет в продолжение Гагской программы.

Текущая политика Европейского союза основывается на четырех главных принципах:

- сбалансированный подход, учитывающий все элементы, связанные с миграционными вопросами;
- общая национальная ответственность среди стран назначения, транзита и происхождения;
- первоочередность (верховенство) прав человека;
- прогрессивное сближение всех национальных политик стран — членов Европейского союза.

Восточное партнерство

В рамках политики «Восточного партнерства», направленной на шесть восточных соседей: Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Республику Молдову и Украину, — Еврокомиссия предложила партнерам Пакты о мобильности и безопасности, которые включали бы и аспекты мобильности, и условия, требуемые для безопасной окружающей обстановки.

Ключевые направления политики, которые охватывали бы данные пакты, включали бы борьбу с нелегальной миграцией, приведение национальных систем убежища в соответствие со стандартами Европейского союза, установление совместных пограничных структур, приведенных в соответствие со стандартами Европейского союза, так же как и усиление возможностей полиции и правосудия, в

частности, в борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Эти пакты улучшили бы мобильность людей, в то же время внесли бы вклад в собственную стабильность и безопасность партнеров и в безопасность границ Европейского союза. Они будут индивидуальны для каждой страны.

Мобильная часть пактов будет соответствовать недавним соглашениям Комиссии по усилению глобального подхода к миграции и Европейским пактам об иммиграции и убежище, одобренным Европейским советом в октябре 2008 г. Главным инструментом будет мобильное партнерство, как определено в рамках Глобального подхода к миграции.

Почему необходимо реализовывать специальные проекты в Беларуси? Беларусь присоединилась к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, 1967 г. в мае 2001 г. Государство приняло национальное законодательство и установило административные структуры для его осуществления. Тем не менее, Беларуси все еще требуется поддержка, чтобы удостовериться, что лица, нуждающиеся в защите, получают ее в соответствии с международными стандартами. Все лица, нуждающиеся в защите, должны иметь доступ к территории и процедуре предоставления убежища, условия приема должны быть высокого качества и соответствовать процедуре определения статуса беженца. Местная интеграция должна рассматриваться в качестве долгосрочного решения проблемы беженцев.

Беларусь участвует в Региональных программах защиты, которые являются частью работы Еврокомиссии по выполнению Гаагской программы. Региональные программы защиты должны усилить возможность регионов, близких к регионам происхождения, чтобы защитить беженцев. Целью должно быть создание условий для одного из трех вариантов долговременного решения — репатриация, местная интеграция или переселение. Региональные программы защиты основываются на уже существующих действиях, имеющих место в рамках программ финансирования ЭНЕЙ (*AENEAS*) и ТАСИС (*TACIS*). Разработка и выполнение этих программ должны приниматься во внимание при сотрудничестве с УВКБ ООН и, по мере возможности, с другими международными организациями.

Региональные программы защиты должны состоять из практических действий, которые дают реальные результаты в обоих случаях: с точки зрения и защиты беженцев, и поддержки существующих договоренностей с соответствующими третьими странами.

Региональные программы защиты

Новые западные независимые государства (Украина, Молдова, Беларусь) были определены как транзитный регион, подходящий для проведения региональных программ защиты на уже имеющейся основе, совершенствуя и дополняя работу, начатую в сотрудничестве с властями новых западных независимых государств.

Главным образом действия необходимо сконцентрировать на укреплении потенциала в области защиты. Это должно включать укрепление дополнительной защиты, интеграцию и регистрацию, так же как и действия по основной защите, относящиеся к случаям рассмотрения дел и принятия решений.

Инструменты сотрудничества Европейского союза и Республики Беларусь в области миграции и убежища

Политика Европейского союза в Беларуси, концентрирующаяся на контроле границ, управлении миграцией и защитой беженцев, включает различные компоненты. Существует две крупные категории европейского финансирования, которые могут быть использованы в этих сферах: общие программы и тематические программы. Общие программы предоставляют общее финансирование региона, часть средств приходится на контроль миграции и убежища (Программа технической помощи Содружеству Независимых Государств, Европейская

инициатива в области укрепления демократии и прав человека, Европейский инструмент партнерства и соседства). Тематические программы включают ЭНЕЙ и программу-последователя — Программу по сотрудничеству с третьими странами в области миграции и убежища, и программы по контролю границ.

Беларусь получила финансирование от программы ТАСИС (Программа технической помощи Содружеству Независимых Государств). Программа поддерживала следующие направления: Программы сотрудничества по пересечению границ, региональные программы помощи и национальные программы.

С 2007 г. программа ТАСИС была заменена программой Европейский инструмент партнерства и соседства, которая предлагала финансовую помощь для стран-участников Европейской политики добрососедства и России. Это более гибкий, политически управляемый инструмент, разработанный для достижения устойчивого развития, сближения со стандартами Европейского союза и поддержки приоритетов, согласованных в рамках плана действий Европейского партнерства и соседства.

Другие потоки финансирования, касающиеся контроля за миграцией, управления на границе и убежища, следующие: В7-667, ЭНЕЙ — финансовая и техническая поддержка третьих стран в области миграции и убежища, Тематическая программа сотрудничества с третьими странами по развитию аспектов миграции и убежища.

Существует также финансирование, которое выделяет ФРОНТЕКС, на контроль на границе и на механизмы контроля миграции.

Сёдерчёпингский процесс

Для разрешения вопросов пограничного сотрудничества, возникающих с расширением Европейского союза на восток, и для ведения диалога по вопросам убежища и миграции между странами, граничащими с Европейским союзом на восточной границе, в 2001 г. была начата такая инициатива, как Сёдерчёпингский процесс.

Данный процесс упростил обмен знаний между недавно присоединившимися государствами — членами Европейского союза и Беларусью, Молдовой и Украиной, что предоставляет возможность для данных государств поддерживать тенденции в области убежища и миграции. Этот процесс поддерживается Европейским союзом, Международной организацией по миграции, шведским миграционным отделом и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Текущие проекты в Беларуси:

- Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь — фаза II,

- Усиление условий предоставления убежища в Республике Беларусь (ЭНЕЙ-2),

- Региональный проект по поддержке интеграции беженцев.

Предыдущие проекты Европейского союза в Беларуси:

- Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь (2005—2006),

- Усиление укрепления границей в Республике Беларусь — БОМБЕЛ-1 (2005—2006),

- Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь (2007—2008).