



# Отчет об экспертной встрече по вопросам переселения и других форм приема лиц, нуждающихся в международной защите

---

2-3 июня 2016 г.

Стокгольм, Швеция



Проект финансируется Европейским  
Союзом



Проект имплементируется  
Международной организацией по  
миграции



Шведское миграционное агентство является  
партнером Проекта



## АННОТАЦИЯ

Профессионалы, работающие в сфере международной защиты, из стран Восточного партнерства (ВП) и государств-членов ЕС собрались в Стокгольме 2-3 июня 2016 года для обсуждения вопросов переселения и других форм приема лиц, нуждающихся в международной защите. Встречу принимали Швеция и Армения. Швеция имеет долгую традицию переселения беженцев, уходящую в 1950-е годы. Для Армении, которая, как и другие страны ВП, имеет значительный опыт в предоставлении международной защиты беженцам, подготовка встречи стала возможностью более детально изучить переселение, зачастую не предусмотренное в национальном законодательстве.

В ходе встречи страны и организации, которые имеют многолетний опыт реализации разных форм гуманитарного приема, поделились своими наработками. Они поделились удачным опытом и трудностями, с которыми пришлось столкнуться, а также рассказали о процедурах. Страны с меньшим опытом имели возможность сфокусироваться на трудностях с законодательством, сдерживающих факторах и практических решениях, связанных с переселением. Представители научного сообщества и международных организаций изложили систематизированную теоретическую основу, а также глобальный взгляд на гуманитарный прием.

Личная история, рассказанная беженцем, ранее переселенным в Швецию, представила непосредственный опыт переселенного лица, а также привнесла личный аспект в последующее обсуждение. УВКБ ООН и Европейская Комиссия (ЕК) представили переселение в глобальном и европейском контексте, в том числе и как важнейший компонент ответа на текущий миграционный кризис в ЕС. Г-жа Наоко Хашимото из Университета Сассекса предложила свой анализ переселения с исторической, политической и концептуальной точки зрения. МОМ в Украине представила дискуссионный документ, подготовленный для встречи на основе письменных ответов стран-участниц на тематическую анкету.

Презентации, представленные Великобританией, Германией, Канадой и Финляндией, об их национальных программах гуманитарного приема, включая переселение, обеспечили довольно глубокий обзор процесса разработки и реализации таких программ. Представитель Европейского офиса по делам убежища говорил о том, каким образом могут реализовываться на практике механизмы внутриевропейского перемещения. Далее УВКБ ООН, МОМ и Нидерланды представили более детальный обзор отдельных стадий программ переселения: идентификации, оценки, организации отъезда, переезда, приема и интеграции. Швеция представила участникам проект «EU-FRANK», который реализуется при поддержке ЕК и координируется Швецией. Проект имеет целью предоставить функциональную помощь государствам-членам ЕС в управлении увеличившимся переселением.

Последняя сессия проводилась в форме панельной дискуссии, во время которой представители всех стран ВП, среди которых лишь Беларусь имеет некоторый опыт в сфере переселения, имели возможность обсудить потребности их стран, приоритеты и имеющиеся возможности для переселения беженцев.





2 июня 2016 г. - День 1

## Приветственное слово и открытие встречи

**Г-н Роберт Рыбицки**, Генеральный директорат по миграции и внутренним делам, Европейская комиссия, поприветствовал участников встречи в Стокгольме, который можно считать особо значимым местом, поскольку именно Швеция стояла у истоков данного консультативного процесса. Кроме того, своей политикой Швеция доказывает, что в Европе имеется потенциал для разрешения миграционного кризиса, и она может при этом оставаться открытой и эффективно с кризисом справляться. Г-н Рыбицки также выразил благодарность Армении за участие в организации этого мероприятия и особо отметил высокий уровень квалификации докладчиков, принимающих участие в работе встречи.

**Г-жа Софи Дернелид**, Министерство юстиции Швеции, поблагодарила Шведское миграционное агентство (ШМА), Европейскую комиссию (ЕК) и МОМ за организацию встречи и разработку ее программы. Она отметила, что в ситуации, когда количество перемещенных лиц в мире исключительно велико, Швеция будет постепенно увеличивать свою квоту для переселения – с 1900 мест сейчас до 5000 мест к концу 2018 г. Г-жа Дернелид выразила надежду, что взаимный обмен знаниями в ходе встречи приведет к дальнейшему распространению переселения в восточном направлении.

**Г-н Артак Апитонян**, Чрезвычайный и Полномочный Посол Армении в Швеции, особо подчеркнул многолетнюю открытость и толерантность Швеции, давшую надежду на лучшее будущее сотням тысяч беженцев. Он высоко оценил текущую встречу экспертов как форум для изучения возможностей создания правовой основы для гуманитарной помощи через международные границы. Г-н Апитонян отметил, что Армения всегда поддерживала работу Панели и считает честью выступать в роли соорганизатора нынешней встречи. Армения также выразила желание принять одну из будущих встреч в Ереване.

## Сессия I. Глобальный обзор

Модератор: Оскар Экблад, Шведское миграционное агентство

**Беженец, ранее переселенный в Швецию**, рассказал о своей личной истории, начиная с происхождения и обстоятельств, которые заставили его покинуть страну происхождения и искать убежища в соседней стране; хотя, как впоследствии выяснилось, эта страна не смогла обеспечить ему физическую безопасность и социальную защиту. Беженец рассказал, как он установил контакты с сотрудниками УВКБ ООН и с официальными представителями Швеции в стране убежища, как он прошел процедуру отбора и программу культурной ориентации перед выездом в Швецию. Далее он рассказал о приеме в Швеции и о трехлетнем процессе интеграции, который, наряду с другими компонентами, включал курсы изучения языка, и результатом которого стало его поступление в один из шведских университетов.

**Г-н Питер О'Салливан**, УВКБ ООН, отметил рост переселения в Европе: тридцать две страны континента согласились принимать беженцев в рамках переселения; одиннадцать стран-членов ЕС впервые приступят к переселению в течение ближайших двух лет. В своей презентации г-н О'Салливан описал функции переселения (одной из которых является быть долгосрочным решением); охват мандата УВКБ ООН для долгосрочных решений; предварительные условия УВКБ ООН для рассмотрения вопроса о переселении; критерии выбора принимающей страны; компоненты и характеристики национальных программ переселения, которые должны включать



правовую и политическую базу, консультации и сотрудничество с заинтересованными сторонами, утвержденные процедуры рассмотрения дел и интеграционные меры. Чтобы проиллюстрировать глобальный процесс переселения, использовалась соответствующая статистика: поданные прошения на переселение, процент удовлетворенных прошений и число выехавших лиц. Были также представлены пояснения по проблемам, возможным решениям и потребностям на 2017 г. [См. презентацию «Затяжные миграционные кризисы: необходимость эффективного переселения».](#)

**Г-н Роберт Рыбицки**, Генеральный директорат по миграции и внутренним делам, Европейская комиссия, описал переселение как исключительно важный компонент многопланового реагирования на миграционный кризис в Европе. О тяжести этого кризиса свидетельствуют такие цифры как количество случаев незаконного пересечения границ, число поданных прошений об убежище, количество принятых и выполненных решений о возвращении. Г-н Рыбицки описал всесторонний стратегический подход, принятый ЕС в ответ на это явление. Переселение рассматривается как один из его элементов, хотя и существуют определенные проблемы, связанные с расхождениями в правилах переселения различных стран-членов ЕС: касательно критериев отбора, продолжительности процедур, ориентационных программ, инструментов интеграции, статуса переселенных лиц и количества доступных мест. Для разрешения этих проблем ЕК намеревается представить предложения по формированию политики ЕС в области переселения. [См. презентацию «Реагирование ЕС на миграционный кризис».](#)

**Г-жа Лаура Скорретти**, Представительство МОМ в Украине, представила [дискуссионный документ](#), в котором обобщаются видения стран, их опыт и практика в сфере гуманитарного приема. Этот документ был подготовлен МОМ на основе ответов двенадцати стран на вопросы опросника, который распространялся перед встречей, а также на основе информации из других профильных источников. Документ охватывал такие аспекты как характеристики и типы программ гуманитарного приема; мотивация стран к принятию решений о реализации (или об отказе от реализации) программ гуманитарного приема; подходы к определению квот; детализированное описание переселения, гуманитарного приема и перемещения в пределах ЕС. [См. презентацию «Переселение и другие формы приема лиц, нуждающихся в международной защите: обзор национального опыта и практики стран ЕС и ВП».](#)

**Г-жа Наоко Хашимото**, Школа права, политики и социологии Сассекского университета, Великобритания, представила обзор концепции переселения с позиций научного анализа, включая правовую базу в международном праве для трех основных долгосрочных решений (добровольное возвращение, местная интеграция и переселение); классификацию мотивации стран к участию в переселении в соответствии с теориями международных отношений (конструктивизм, утилитаризм, реализм, рационалистическая теория); исторические примеры волн переселения; текущее состояние переселения в мире с точки зрения подходов (гуманитарный отбор / утилитарный отбор); сравнение переселения с традиционной концепцией убежища с точки зрения принимающей страны и с точки зрения беженцев соответственно.

### **Обсуждение**

**Швеция** попросила всех выступающих высказать свои мнения о том, может ли расширение переселения привести к изменению ситуации в Средиземноморье. **Переселенный беженец** высказал соображение, что мотивирование людей выбрать ожидание переселения вместо рискованной перевозки на лодках должно сопровождаться усилением безопасности в странах убежища, а особенно в лагерях беженцев. **ЕК** процитировала слова Президента ЕК Жана-Клода Юнкера, который полагает, что ЕС следует сделать больше в области урегулированной миграции (включая переселение), чтобы людям не приходилось совершать опасные морские переходы. **УВКБ ООН** отметило, что более эффективным для изменения ситуации в Средиземноморском регионе было бы скорее не переселение, а перемещение, особенно если оно



будет дополняться другими путями, включая, например, гуманитарные визы, медицинскую эвакуацию, трудовую мобильность. **Миссия МОМ в Украине** отметила, что при оценке эффективности переселения следует учитывать, что любая гуманитарная программа ограничена не только потенциалом принимающей страны, но также и ситуацией в стране временной защиты. **Г-жа Наоко Хашимото**, Сассекский университет, предложила, что поскольку переселение не является обязательным, то потенциально эффективность этого инструмента можно было бы повысить путем применения коэффициентов распределения в глобальном масштабе (на основе индикативных показателей желательного числа беженцев, которые индивидуальные страны могли бы принять через процедуру переселения).

## Сессия II. Переселение и перемещение: понимание концепций

Модератор: г-н Ара Маргарян, Министерство иностранных дел Армении

**Г-жа Шэрон Хомин**, Высокое представительство Канады в Великобритании, представила общий обзор программы переселения в Канаде. Страна принимает беженцев, исходя из принципов выполнения своих международных обязательств и обязательств по защите, поддержке успешного расселения и интеграции, а также воссоединения семей беженцев. Канада принимает по меньшей мере 10% от общего числа переселяемых лиц в мире. В рамках этой программы имеются три потока: беженцы, которым помощь оказывают правительственные структуры, беженцы, финансируемые частными лицами, а также беженцы, которые получают смешанное финансирование. См. более подробную информацию об этих потоках в [презентации «Переселение беженцев в Канаде»](#).

**Г-жа Коринна Вихер**, Федеральное министерство внутренних дел Германии, представила обзор ряда программ приема, которые проводит Германия, в том числе и программы переселения (включая национальную схему, схему ЕС и механизм 1:1 с Турцией), гуманитарный прием и перемещение. См. сравнительное описание программ переселения и гуманитарного приема в Германии, включая процедуры и правовой статус принимаемых лиц, в [презентации «Программы приема в Германии: обзор»](#).

**Г-жа Лаура Хастлер-Райт и г-н Робин Доуз-Виллаби**, Министерство внутренних дел Великобритании, подчеркнули, что для Великобритании важнейшим приоритетом остается предоставление помощи и жизненно необходимой поддержки для Сирии и соседних стран региона. Переселение рассматривается как один из инструментов помощи, и соответственно правительство инициировало реализацию схемы переселения уязвимых лиц (VPRS) для отдельных уязвимых сирийских беженцев в Великобританию (первоначально для нескольких сот человек). Эта схема стала первой британской программой переселения, нацеленной на поддержку наиболее нуждающихся лиц, исходя из их уязвимости, особенно для людей, требующих неотложной медицинской помощи, переживших насилие и пытки, а также женщин и детей, подвергающихся риску. В настоящее время количество лиц, которых Великобритания готова принять, и перечень приемлемых для переселения категорий существенно расширены.

**Г-н Марк Камиллери**, EASO, в своей презентации описал процесс перемещения в пределах ЕС и роль EASO в его реализации. Докладчик отметил, что хотя перемещение и не является собственно переселением, у этих двух инструментов имеется много сходных черт и взаимосвязей. Что же касается вовлечения EASO, то оно основывается на [Регламенте EASO](#), который включает конкретное положение по продвижению и поддержке перемещения. Усилия, предпринимаемые в настоящее время Агентством в Греции и в Италии, направлены на разрешение следующих проблем: низкие показатели приема лиц принимающими странами; непредусмотренные предпочтения, которые применяются принимающими странами в отношении кандидатов на



перемещение; недостаточная инфраструктура в принимающих странах (в частности, что касается услуг в сфере убежища и возможностей для размещения); вторичные передвижения перемещенных лиц (для разрешения этой проблемы проводят подбор страны для таких лиц и учитывают их личные предпочтения). Более подробную информацию о деятельности и функциях EASO в процессе перемещения можно найти на [сайте Агентства](#).

**Г-жа Кукка Крюгер**, Иммиграционная служба Финляндии, представила презентацию о том, как Финляндия проводит внутриевропейское перемещение, включая управление этим процессом, национальные процедуры и достигнутый прогресс, исходя из количества перемещенных лиц. Докладчица отметила, что даже несмотря на невысокий в настоящее время уровень (не только для Финляндии, но и для ЕС в целом), этот механизм должен заработать более эффективно в случае внесения в него определенных корректив, а именно: при увеличении числа заявленных мест, сокращении времени оформления и при упрощении и ускорении административного процесса. [См. презентацию «Опыт перемещения в ЕС: успех или провал? Опыт Финляндии»](#).

### **Обсуждение**

**Молдова** поинтересовалась, проводится ли анализ риска в странах, которые выполняют программы гуманитарного приема. **Канада** ответила, что каждый кандидат на переселение (примерно 40000 человек к настоящему времени) проходит проверку на наличие судимостей и для оценки состояния здоровья. **Германия** отметила, что ее визовая процедура включает проверки органами безопасности, и это считается пропорциональным, поскольку основная идея программ гуманитарного приема состоит в том, чтобы переселять людей возможно быстрее, принимая при этом потенциальные риски. До настоящего времени не было зафиксировано каких-либо угроз для безопасности. **Великобритания** сообщила, что перед началом выполнения программы переселения и перед ее дальнейшим расширением британские правительственные структуры провели оценку предпринимаемых УВКБ ООН мер касательно безопасности и были удовлетворены тем, как УВКБ ООН «фиксирует» личность кандидата на переселение (например, используя биометрические данные, в частности сканирование радужной оболочки глаза кандидата на переселение). При этом переселение не относится к традиционным путям, которыми пользуются представляющие опасность лица, поскольку нет гарантии, что именно они будут отобраны, а сама процедура сравнительно длительная для исполнения злонамеренных целей. **Беларусь** озвучила вопрос о мерах, которые предпринимаются для формирования доброжелательного общественного мнения в отношении принимаемых лиц. **Германия** отметила, что в целом к принимаемым из стран за пределами ЕС лицам в Германии относятся благожелательно. Отношение к малым группам лучше, чем к более многочисленным. Государственные структуры возможно шире информируют общественность о своих действиях и решениях. **Финляндия** добавила, что она использует аналогичный немецкому подход: информируя общественность, в том числе и путем распространения материалов для повышения уровня информированности, и объясняя, почему необходимо перемещать искателей убежища из Италии и Греции. **Нидерланды** заметили в этой связи, что имеется прямая связь между количеством сирийских беженцев, прибывающих в страну через неурегулированные каналы, и восприятием общественностью сирийцев, которых принимают в рамках программ приема (меньшее количество лиц, прибывающих через неурегулированные каналы, приводит к более благоприятному общественному мнению в отношении лиц, которых переселяют или перемещают организованно).



3 июня 2016 г. - День 2

### Сессия III. Процедурные аспекты переселения, создание национальных программ переселения

Модератор: г-н Ара Маргарян, Министерство иностранных дел Армении

Г-н **Деррел Хвард**, УВКБ ООН, в своей презентации описал начальные стадии процесса переселения и роль УВКБ ООН. Процесс переселения начинается со следующих шагов: регистрация соответствующих лиц, определение уязвимых лиц, оценка приемлемости, определение статуса беженца и оценка исключения, оценка переселения и передача дела, довыездные организационные меры. Более подробная информация относительно наиболее уязвимых лиц, существующих инструментов для их идентификации и критериев для подачи на переселение приводится в [презентации «Процесс переселения. Роль УВКБ ООН: от идентификации до выезда»](#).

Г-н **Майкл Грей**, штаб-квартира МОМ, обратился к Конституции МОМ, в соответствии с которой основой мандата Организации является обеспечение безопасного и упорядоченного перемещения беженцев и других уязвимых мигрантов. По запросам правительств МОМ предоставляет услуги в процессе переселения в таких сферах как рассмотрение дел, медицинские осмотры и медицинская помощь, довыездная ориентация/интеграция и транспортные операции. Схема организации рабочих процессов, показывающая довыездной процесс от отбора до приема, а также предоставляемые МОМ услуги на каждой стадии, приводится в [презентации «Довыездные процессы и перемещение»](#).

Г-н **Андре Баас**, Центральное агентство по приему искателей убежища Нидерландов (COA), представил краткое описание голландской политики переселения в целом, а затем особо остановился на фазах приема и интеграции в процессе переселения. Г-н Баас продемонстрировал [видео-материал](#), подготовленный COA, пояснив при этом, на что переселенные в Нидерланды беженцы могут рассчитывать с точки зрения приема и интеграции. См. дополнительную информацию о функциях COA, о временных рамках процесса переселения в Голландию и детальные данные о программе культурной ориентации, включая ее цели, применяемые инструменты, возникающие проблемы и достигнутые результаты, в [презентации «Подготовка к переселению: голландская программа»](#).

Г-жа **Лейла Нилсен**, Шведское миграционное агентство, представила координируемый Швецией проект «Способствование переселению и приему беженцев через новые знания». Этот четырехлетний проект, начинающийся в 2016 г. при поддержке со стороны ЕК, предоставляет оперативную помощь странам-членам ЕС, чтобы они могли расширить или приступить к выполнению программ переселения или аналогичных программ, а также эффективно управлять процессом переселения при его интенсификации. Это будут делать путем комбинирования теоретических элементов (семинары и тренинги), практического обмена и сотрудничества между странами-участницами. [См. презентацию «EU-FRANK. Действия Европейского Союза по способствованию переселению и приему беженцев через новые знания, 2016-2020 гг.»](#)

#### Обсуждение

**Армения** поинтересовалась у УВКБ ООН, как происходит подтверждение личности в процессе переселения, особенно в ситуации, когда нет возможности собирать информацию в стране происхождения (в Сирии, например). **УВКБ ООН** уточнило, что опирается на свое знание контекста стран. Даже если установить личность лица с полной определенностью невозможно, УВКБ ООН «фиксирует» личность заявителя и обеспечивает ее неизменность в течение всего процесса, используя биометрические данные (в частности, сканирование



радужной оболочки глаза). **Великобритания** попросила **Нидерланды** и штаб-квартиру **МОМ** поделиться инновационными идеями, которые они наблюдают в сфере интеграции. **Нидерланды** привели пример нескольких стран выезда, в которых голландские граждане на добровольных началах организовали неофициальные курсы изучения языка для лиц, ожидающих переселения. Такая практика оказалась позитивной. Большим потенциалом также обладает распространение информации по вопросам переселения при помощи социальных сетей. **МОМ** дополнила, что поскольку существуют различные модели переселения, то всегда остается простор для инноваций. Одним из таких инновационных решений может быть применение телеконференций для проведения собеседований перед выездом с целью планирования приема и интеграции. Связь между беженцами и людьми в принимающих странах имеет важное значение, и технология может помочь такую связь обеспечить. **Г-жа Катерина Кульчицкая, аналитический центр «Европа без барьеров», Украина**, поинтересовалась у **Нидерландов** уровнем занятости среди переселенных беженцев. **Нидерланды** ответили, что хотя точных данных и не имеется, но, как известно, переселенным беженцам требуется несколько лет, чтобы выйти на рынок труда, и уровень безработицы среди беженцев выше по сравнению с другими группами. В то же время, с увеличением количества переселенных беженцев все больше компаний и организаций готовы создавать и предлагать возможности для беженцев.

#### Сессия IV. Особенности стран Восточного партнерства/региональный контекст

Модератор: г-жа Дениз Томссон, Шведское миграционное агентство

Сессия IV проходила в формате экспертной дискуссии с участием представителей каждой из стран ВП. Участники дискуссии – **г-н Петрос Агабабян**, Государственная миграционная служба Министерства территориального управления Армении, **г-н Намик Джафаров**, Государственная миграционная служба Азербайджана, **г-н Александр Татура**, Министерство внутренних дел Беларуси, **г-жа Ана Накашидзе**, Министерство по делам ВПЛ, размещения и беженцев Грузии, **г-н Петр Синявский**, Государственная миграционная служба Украины и **г-жа Татьяна Чумаш**, Бюро по вопросам миграции и убежища Министерства внутренних дел Молдовы – обсудили намерения и перспективы своих стран по инициированию/продолжению переселения или других форм программ приема беженцев, а также особые условия и обстоятельства стран ВП, которые необходимо принимать во внимание при рассмотрении вопроса о планировании программ приема беженцев или при их разработке.

#### Общие вопросы работы Панели

**Г-н Эрик Рехо**, Шведское миграционное агентство, объявил, что в рамках плана работы Панели на 2016 г. будут проведены еще две встречи: одна по информационным технологиям в управлении миграционными процессами (в Риге, Латвия) и еще одна – по миграционным стратегиям (в Минске, Беларусь). Г-н Рехо также сообщил, что формы для оценки встречи будут рассылаться по электронной почте, а материалы встречи будут размещены на сайте Панели <http://eapmigrationpanel.org/ru>.





## Подведение итогов и завершение встречи

**Г-н Роберт Рыбицки**, Генеральный директорат по миграции и внутренним делам, Европейская комиссия, пригласил собравшихся к участию в работе будущих встреч Панели в соответствии со своими профессиональными интересами. Он особо отметил созданную в рамках Панели атмосферу истинного партнерства и порекомендовал участникам активно обмениваться контактными данными и расширять сеть контактов.

**Г-жа София Стридж**, Шведское миграционное агентство, обобщила содержание встречи, которая охватила широкий круг вопросов: от научных представлений до практических советов по разработке программы переселения. Она отметила, что было чрезвычайно приятно заниматься организацией этой встречи совместно с Арменией, с которой у Швеции установились давние отношения. Она также заверила, что даже если ШМА не будет в дальнейшем поддерживать Панель на оперативном уровне, Швеция по-прежнему будет предоставлять свои знания и экспертную поддержку странам ВП.

**Г-н Ара Маргарян**, Министерство иностранных дел Армении, поблагодарил всех внесших свой вклад в работу встречи и выразил особую благодарность ЕС за поддержку Панели и за возможность встречаться с коллегами из соседних стран и учиться друг у друга. Он также выразил благодарность Швеции за представленную возможность ознакомиться с тем, как организуются мероприятия такого масштаба и формата. Он подтвердил заявление посла Армении, что Армения готова принимать следующие встречи Панели.

*Все упоминающиеся в отчете презентации, а также все связанные со встречей материалы размещены [на сайте Панели](#). Презентации доступны только для зарегистрированных пользователей.*

