



Будапештский процесс

23-е совещание Старших должностных лиц Будапештского процесса

Будапешт, 14-15 декабря 2015 г.

Итоги/Выводы

1. 14-15 декабря 2015 г. в Будапеште (Венгрия) состоялось 23-е совещание Будапештской группы старших должностных лиц. Совещание принимала у себя Венгрия – Сопредседатель Будапештского процесса – на территории Министерства внутренних дел Венгрии. Совещание возглавлялось Турцией – Председателем Будапештского процесса.
2. В совещании Старших должностных лиц приняли участие **74 представителя 31 страны** (Австралия, Австрия, Азербайджан, Албания, Бангладеш, Болгария, Босния и Герцеговина, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Ирак, Исламская Республика Иран, Италия, Люксембург, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Пакистан, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Турция, Украина, Финляндия, Черногория, Чехия, Швеция, Швейцария), а также агентства “FRONTEX”, Европейской комиссии, Европейской службы внешних связей (EEAS), Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD), Международной организации по миграции (МОМ), Совета Европейского Союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Управления Верховного Комиссара ООН по вопросам беженцев (УВКБ ООН).
3. Венгрия поприветствовала все страны и организации и огласила минуту молчания в память о д-ре Кристине Берте, заместителе государственного секретаря по вопросам ЕС и международных отношений Министерства внутренних дел Венгрии. Она была близким другом Будапештского процесса и ее внезапная кончина потрясла всех, кто работал с ней.
4. В первой части совещания Председатель, Сопредседатель, Секретариат и Европейская комиссия выступили со **вступительными речами о миграционной ситуации в 2015 г.** Было подчеркнуто, что с момента проведения последнего Совещания старших должностных лиц в 2014 г. миграционная реальность в Европе изменилась, а колоссальное миграционное давление, которому подвергалась Турция и другие страны в предыдущие годы, достигло Европы. Было подчеркнуто, что эту сложность необходимо преодолевать с применением комплексного подхода. В этом отношении упоминалась важность партнерства ЕС-Турция, а также важность тесного сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения, в том числе через Будапештский процесс. Перед лицом ожидающегося увеличения потоков из региона Шелкового пути и в его пределах в ближайшем будущем, возвращение и реадмиссия будут приобретать все большее значение в отношениях между странами. В то же время, необходимо предпринять меры по интеграции тех беженцев, которые будут находиться в странах назначения, а также обеспечить безопасные маршруты к защите. Несмотря на то, что сегодня страны преимущественно сосредоточены на выработке краткосрочных решений, также подчеркивалась необходимость средне- и долгосрочных стратегий.



5. После вступительных обращений Секретариат Будапештского процесса отчитался о мероприятиях, проведенных в 2015 г. в рамках Будапештского процесса (БП) и проекта “Партнерство в регионе Шелкового пути”. Было проведено два совещания Рабочей группы по региону Шелкового пути – одно в Исламабаде по вопросам нерегулируемой миграции и возвращения, торговли людьми и контрабанды мигрантов, а другое в Дакке по вопросам миграции и развития. Рабочая группа по Черноморскому региону также провела одно совещание в Софии, обсудив последствие кризисных ситуаций на управление миграцией. Болгария как Председатель данной Рабочей группы отметила, что участие всех стран Шелкового пути в этом совещании засвидетельствовало неослабевающее значение Рабочей группы по Черноморскому региону, которая связывает миграционные маршруты из нескольких регионов и между ними.
6. Во второй части Совещания старших должностных лиц страны Шелкового пути – Бангладеш, Иран, Ирак, включая Региональное правительство Курдистана (РПК), и Пакистан – доложили о последних событиях в развитии **миграционной ситуации** в своих странах:
 - i. **Бангладеш**, принимавший у себя совещание Рабочей группы по региону Шелкового пути по вопросам миграции и развития и выступающий Председателем Глобального форума по миграции и развитию в 2016 г., сообщил, что государственное управление миграцией было включено в его стратегии развития для достижения цели сокращения бедности. С целью улучшения практики найма и повышения безопасности трудовых мигрантов был принят новый закон – Закон о трудоустройстве за рубежом. Для экспатриантов и репатриантов был создан социальный банк, предоставляющий им доступные займы. Бангладеш отметил планы по принятию дальнейших мер, таких как сбор отпечатков пальцев и онлайн-проверка виз для борьбы с нерегулируемой миграцией.
 - ii. **Иран** подчеркнул, что в настоящее время миграционные вопросы не являются приоритетом иранской политики, поскольку в национальной повестке есть более приоритетные темы. Тем не менее, Иран обсуждает создание миграционного органа, поскольку всеми миграционными вопросами занимаются разные министерства и ведомства, которые не обязательно координируют свою деятельность между собой. Иран напомнил участникам, что массовый приток из соседних стран был реальностью для страны в течение десятилетий, а не только в последнее время. В то же время, страна испытывала на себе давление санкций. Массовая миграция произошла не в 2015 г., просто в этом году она достигла Европы.
 - iii. **Ирак** отметил, что хотя ранее он и не являлся страной, принимающей мигрантов, угроза безопасности со стороны ИГ привела к перемещению более 3 млн. человек, из которых более 250 тыс. покинули страну. Иракское правительство выступает против массовой эмиграции иракцев и работает над улучшением безопасности и экономических условий в стране для поощрения добровольного возвращения своих граждан из-за рубежа. Ирак заинтересован участвовать в информационно-просветительских кампаниях для информирования населения о рисках нерегулируемой миграции. **Региональное правительство Курдистана (РПК)** сообщило о начале координированных усилий по поиску пропавших мигрантов и возвращении тех мигрантов, которые умерли в пути, и предлагает помощь выжившим иждивенцам умерших



мигрантов. В этом контексте РПК обращается с просьбой об обмене данными и информацией с ЕС и другими странами, чтобы иметь возможность вернуть своих граждан, умерших или заключенных за рубежом.

- iv. Для **Пакистана** повышение уровня осведомленности остается приоритетной задачей. Хотя люди из Пакистана чаще всего мигрируют легально, они могут оказаться в нелегальной ситуации. Несмотря на существование механизма предотъездного информирования (преимущественно в странах Залива), требуется дополнительный обмен информации с другими регионами мира, чтобы помочь людям принять информированное решение за или против миграции. Поэтому Пакистан высоко ценит деятельность по Пилотному проекту 1 “Партнерство в регионе Шелкового пути”, в рамках которого, в числе прочего, будут созданы два Центра по информированию мигрантов в Исламабаде и Лахоре. Эти центры должны заполнить информационный пробел между ЕС и Пакистан и впоследствии помочь в устранении роли контрабандистов.
7. Второй день совещания был посвящен **роли Будапештского процесса в текущей миграционной ситуации**. В этом контексте Секретариат ICMPD открыл заседание представлением проекта плана действий на 2016 г. и первые 4 месяца 2017 г.¹
- i. Агентство “**Frontex**” представил последние данные о нерегулируемой миграции. В 2015 г. восточно-средиземноморский маршрут был самым чувствительным с точки зрения неурегулированных пересечений границы, количество которых в 12 раз превысило значение 2014 г. Граждане Сирии составили самую большую группу; за ними следуют афганцы, иракцы и пакистанцы. Следует отметить увеличение количества афганцев среди мигрантов, достигающих Европы и преимущественно прибывающих из транзитных пунктов назначения, таких как Иран, где они находились без регистрации. Еще одна проблема связана с явлением подмены гражданства – проверки выявили, что 14% мигрантов с сирийскими документами на самом деле не были гражданами Сирии. Кроме того, подсчеты смертности затруднены.
 - ii. **УВКБ ООН** в своем докладе предупредила участников о нескольких ожидающих их трудностях, наибольшей из которой является быстрое изменение и временный характер маршрутов, которыми пользуются мигранты. В силу физических барьеров, новых политических решений и подготовки к зимнему сезону, маршруты постоянно изменялись. УВКБ ООН также напомнило о необходимости решения коренных причин миграции и отсутствии легальных каналов миграции, которые необходимы для предоставления альтернативы перемещающимся лицам. УВКБ ООН напомнило участникам, что текущие проблемы требуют общеевропейского и международного подхода.
 - iii. **МОМ** подчеркнула, что проблемой, требующей решения, является не миграция – нужно выработать последовательный подход для эффективного управления миграцией, включая борьбу с преступными контрабандистскими

¹¹ Работы по проекту “Партнерство в регионе Шелкового пути” продлятся до апреля 2017 г. Проект плана действий предусматривает мероприятия как в рамках Будапештского процесса, так и проекта “Партнерство в регионе Шелкового пути”, которые тесно взаимосвязаны между собой.



сетями, популяризацию каналов легальной миграции, преодоление политической и экономической нестабильности в странах происхождения, улучшение систем убежища и пр.

- iv. **ICMPD** как Секретариат БП подчеркнул, что сложившаяся ситуация не имеет быстрого решения. Необходимо предпринимать интеграционные меры, а население стран назначения должно быть подготовленным к этой изменяющейся среде. Следует уделять внимание потенциальным проявлениям расизма и ксенофобии, а также созданию связей между миграцией и рисками для безопасности. Предстоящие проблемы для стран назначения будут связаны с возвращением и реадмиссией мигрантов, не имеющих законного права на пребывание, в том числе среди стран региона Шелкового пути, поскольку многие из них одновременно являются принимающими странами и размещают у себя беженцев. В рамках будущих проектов следует сохранять и углублять региональное измерение, а целевые интервенции на национальном уровне должны все больше основываться на приоритетах и потребностях стран бенефициаров и доноров.
8. После докладов совещание перешло в режим обсуждений. В целом, обсуждения касались того, как БП и проект “Партнерство в регионе Шелкового пути” можно **откорректировать для более эффективного реагирования на текущую миграционную ситуацию.**
- i. Комментируя незамедлительность реагирования на сложившуюся ситуацию с беженцами, Венгрия напомнила участникам, что потенциал БП, а также функциональные и устоявшиеся механизмы следует использовать как часть инструментария, но не как решение, которое может заменить собой двусторонние или краткосрочные действия. Кроме того, Венгрия отметила, что БП не должен стать платформой, занимающейся исключительно вопросами нерегулируемой миграции, но должен оставаться сбалансированным диалогом по всем миграционным вопросам.
- ii. Великобритания четко дала понять, что ожидает внесения изменений в подходы, используемые для реализации БП и проекта “Партнерство в регионе Шелкового пути”, хотя проект планировался задолго до интенсивного развития миграционной ситуации. Необходимо спланировать и реализовать большее количество кратко- и среднесрочных мероприятий, чтобы разработать ускоренный график реагирования на текущую ситуацию. Как комплексный подход к миграции, так и Министерская декларация 2013 г. все еще действуют. Необходимо активизировать тематический подход и выполнить дополнительный анализ движущих сил нерегулируемой миграции.
- iii. Нидерланды подчеркнули, что Европа в настоящее время больше сосредоточена на краткосрочных решениях, а не на долгосрочном сотрудничестве. В целом, диалог должен, в первую очередь, размыслить над краткосрочными решениями, поскольку политическая атмосфера может измениться. Основным текущим приоритетом является возврат лиц, не имеющих права на законное пребывание. Рабочий план БП на 2016 г. должен четко отражать эти приоритеты.
- iv. Германия подтвердила свое недавнее финансовое обещание БП и согласилась с мнением Нидерландов и Великобритании о новом подходе к решению



текущей миграционной ситуации. Во многом приветствуется продолжение информационно-просветительской кампании. Германия подчеркнула, что массовый приток мигрантов создал политический и общественный климат, в котором любое политическое развитие легальных каналов миграции полностью прекратилось. Интерес политических лидеров и общественности, в первую очередь, вызывает возвращение и реадмиссия.

- v. Бангладеш подчеркнул важность политики в отношении диаспоры и развития навыков как приоритетных областей для своей страны.
- vi. Ирак потребовал, чтобы информационная кампания в рамках проекта Партнерства в регионе Шелкового пути была расширена, поскольку существует потребность в разъяснении ошибочного восприятия, бытующего среди населения в странах происхождения, включая Ирак, где люди полностью дезинформированы и ожидают легкого въезда, легкого доступа к жилью и рынку труда и даже гражданству.
- vii. Пакистан подчеркнул, что для получения желаемого результата проекты и интервенции вместо расширения следует сосредоточить на определенных приоритетных областях. Желательно обеспечить дополнительное региональное взаимодействие между странами Шелкового пути.
- viii. Швеция подчеркнула свою постоянную поддержку и заинтересованность в области миграции и развития, однако также видит необходимость в решении текущих проблем, напр., воссоединение несопровождаемых несовершеннолетних со своими семьями.
- ix. Турция объявила спасение жизней своим важнейшим приоритетом. В этих целях международную защиту следует обеспечить более целеустремленным подходом.
- x. Италия потребовала, чтобы БП – несмотря на то, что он является великолепной платформой для диалога – посылал четкие сигналы, сопровождающиеся соответствующими мероприятиями, о том, что он воспринимает данную миграционную ситуацию серьезно.
- xi. Норвегия подчеркнула, что подход должен состоять в сохранении жизней людей до начала опасного путешествия, а не в их спасении от утопания в открытом море. Норвегия также подчеркнула важность проведения различия между беженцами, могущими претендовать на защиту, и экономическими мигрантами, прибывшими в поисках лучшей жизни.
- xii. Иран напомнил участникам, что люди ищут не только защиты, но и лучшей жизни. Иран призвал правительства, подвергнувшиеся массовой миграции, проявить больше солидарности друг с другом.
- xiii. Россия подчеркнула свой неослабевающий интерес к деятельности Рабочей группы по Черноморскому региону и заявила о своей дальнейшей поддержке БП как комплексного диалога по вопросам миграции.
- xiv. Болгария как Председатель Рабочей группы по Черноморскому региону выразила свою активную поддержку и приверженность БП, а также углублению сотрудничества между Черноморским регионом и регионом Шелкового пути. Чтобы обогатить содержание деятельности Рабочей группы по Черноморскому



региону, Болгария рассматривает такие опции, как мероприятия по расширению возможностей и обмену опытом.

9. В ответ на выступления с места Секретариат БП (ICMPD) проинформировал участников, что возвращение и реадмиссия были одним из приоритетных тем в 2015 г. Поскольку в ближайшие годы количество возвращающихся лиц будет расти, требуется честное и открытое обсуждение того, как реализовывать разные формы возвращения.
10. Председатель и сопредседатель подняли вопрос финансирования БП. Чтобы продолжать работу в предстоящие годы и иметь возможность реагировать на возникающие потребности, БП понадобится более стабильная структура финансирования. Поэтому всем государствам-участникам было предложено продолжать вносить свой вклад в бюджет. Хотя независимая схема финансирования БП является преимуществом для его государств-участников, старшим должностным лицам напомнили, что ситуативную деятельность в ответ на возникающие ситуации можно реализовывать только при более стабильном бюджете.
11. В целом, участники выразили глубокую заинтересованность в более ситуативном сотрудничестве в рамках БП, что позволит реагировать на определенные миграционные реалии целевыми методами, обеспечивая платформу для обсуждения не только долгосрочных, но и краткосрочных решений. На фоне сложившейся миграционной ситуации несколько европейских стран подчеркнули, что возвращение и реадмиссия находится в числе их приоритетов и на 2016 г. Большинство государств-участников пришли к согласию о необходимости продолжения информационно-просветительских кампаний и, возможно, их расширения в 2016 г. В целом было подчеркнуто, что региональное измерение БП и проекта "Партнерство в регионе Шелкового пути" следует поддерживать и углублять, реализуя при этом более целенаправленные интервенции в некоторых приоритетных областях на национальном уровне.
12. В заключение Председатель вкратце подытожил обсуждения и поблагодарил Венгрию за организацию совещания, а все участвовавшие страны и организации за вклад в форме докладов и выступлений с места. Секретариату поручено подвести итоги обсуждений в виде выводов совещания, а также разослать результаты и обеспечить координацию обратной связи.