

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

Нерегулярная миграция

Дисклеймер

Данная информационная записка была подготовлена для целей межправительственных консультаций, состоявшихся летом 2021 года. Консультации послужили обновлению Плана действий Пражского процесса и его шести тематических областей. На четвертой Министерской конференции в октябре 2022 г. будет одобрен новый План действий, который определит рамки сотрудничества в рамках Пражского процесса на 2023–2027 гг.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр развития миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragueprocess.eu

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения и поиска информации, без разрешения владельцев авторских прав.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства по миграции», при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации не отражает точку зрения Европейского Союза.

Согласно опросу, проведенному среди всех стран Пражского процесса в 2020 г., тематическая область «*предотвращение незаконной миграции и борьба с ней*» представляет собой второй по важности политический приоритет для государств Пражского процесса, лишь незначительно уступая тематической области реадмиссии, возвращения и реинтеграции. Для сравнения, по результатам [оценки, проведенной в 2015 г.](#), предотвращение нерегулярной миграции являлось наиболее важным аспектом для государств-участников. Неудивительно, что это также самая сложная и комплексная тематическая область Плана действий Пражского процесса, охватывающая самый широкий круг политических вопросов, таких как кампании по повышению осведомленности, торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов, управление границами, сбор данных и обмен информацией, идентификация, защита документов или обмен аналитическими методами.

Ключевые события в регионе Пражского процесса

В последнее десятилетие происходило массовое перемещение населения в непосредственной близости от региона Пражского процесса, что напрямую затронуло многие участвующие государства. Растущее количество лиц, прибывающих в ЕС, выявило основные недостатки в структуре миграционной политики на национальном и региональном уровнях. **Турция** более других стран столкнулась с огромным количеством лиц, спасающихся от войны в соседних Сирии и Ираке, а также в Афганистане. Приняв почти четыре миллиона мигрантов и беженцев, Турция сыграла ключевую роль в значительном сокращении дальнейшей миграции в Европу.

Западнобалканские страны в равной степени сыграли важную роль, тесно сотрудничая с ЕС по вопросам миграции и безопасности. Из почти миллиона беженцев, нашедших приют в Германии в 2015 г., более 80% проследовали через Западные Балканы. В этот период также увеличился приток нерегулярных мигрантов из западнобалканского региона в ЕС. «Закрытие» западнобалканского маршрута, провозглашенное в 2016 г., активизировало незаконный ввоз мигрантов и привело к тому, что многие транзитные мигранты застряли в западнобалканских странах, оказавшись в затруднительном положении. Более того, этим маршрутом продолжают пользоваться до настоящего времени, а с 2019 г. соответствующие потоки снова начали увеличиваться. В то время как страны, расположенные вдоль этого маршрута, преимущественно реагировали на национальном политическом уровне, существующие вызовы требуют скоординированного подхода.

В **Европейском Союзе** кризис 2015-2016 гг. выявил серьезные недостатки, а также обнажил сложности в управлении ситуацией, которая по-разному влияет на разные государства-члены. Основные вызовы включали управление внешней границей, переполненные центры приема или большое количество несанкционированных вторичных перемещений. Количество случаев нелегального пересечения границы, зафиксированных вдоль внешней границы ЕС в 2015 г., сократилось с 1,82 млн. до 142 тыс. к 2019 г. В законодательном и нормативном плане ЕС среди прочего выдвинул и принял Европейскую повестку дня по вопросам миграции, Европейскую повестку дня по вопросам безопасности, План действий ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов, Европейскую междисциплинарную платформу противодействия угрозам преступности, включая приоритетное внимание такому преступлению, как «Содействие нелегальной иммиграции». Хотя нерегулярные перемещения из третьих стран вызывают значительную обеспокоенность в ЕС и его государствах-членах, большинство нерегулярных мигрантов в ЕС изначально въезжают легально по краткосрочным визам, но затем остаются незаконно после истечения срока действия их визы.

Аналогичным образом безвизовый режим, установленный между странами **Содружества Независимых Государств (СНГ)**, Украиной и Грузией, (за некоторыми исключениями) позволяет региональным мигрантам легально въезжать на территорию СНГ с целью трудоустройства. Незаконная занятость трудовых мигрантов остается довольно распространенным явлением в регионе Пражского процесса, особенно среди сезонных и домашних работников. **Евразийский экономический союз (ЕАЭС)**, созданный в 2015 г., пытался решить эту проблему посредством целевых соглашений, но существующие административные барьеры и значительные финансовые расходы, с которыми приходится сталкиваться мигрантам, сдерживают эти усилия. Во всем регионе работодатели в значительной мере склонны к неформальному найму трудовых мигрантов, тем самым усугубляя существующую проблему.

В связи с возросшей обеспокоенностью вопросами безопасности, в последнее десятилетие также ускорилось технологическое развитие **искусственного интеллекта** и применение массового наблюдения и инновационных подходов для проверки документов, осуществления пограничного контроля или упрощения процедур возвращения. Однако распространение современных технологий создает новые вызовы. Недавняя тенденция к разработке комплексных функционально совместимых баз данных, в которых собираются, хранятся и обрабатываются миллионы единиц персональных данных для различных целей, особенно в контексте нерегулярной миграции, является одновременно преимуществом и вызывает растущую озабоченность. Это особенно очевидно на фоне излишне политизированного общественного дискурса о нерегулярной миграции, который укореняет негативное отношение к мигрантам.

Торговля людьми в условиях смешанной миграции подчеркивает необходимость выявления факторов уязвимости, которые могут привести к эксплуатации, торговле людьми и другим видам злоупотреблений. Среди людей, перемещавшихся в 2015-2018 гг., большинство случаев торговли людьми оставалось невыявленными, а жертвы торговли людьми редко обращались за помощью. Национальные власти столкнулись с такими общими вызовами, как большое количество лиц, следующих транзитом за ограниченное время, что затрудняет оценку отдельных случаев; ограниченные возможности органов убежища и пограничных служб по выявлению потенциальных случаев торговли людьми; и пробелы в системах защиты жертв торговли людьми.

Наконец, продолжающаяся **пандемия COVID-19** спровоцировала серьезные нарушения трансграничной мобильности, что привело к сокращению как нерегулярной, так и регулярной миграции. Долгосрочные последствия для миграции, визовой политики, условий въезда и управления границами еще предстоит оценить политикам в регионе Пражского процесса и за его пределами.

Новый Пакт ЕС о миграции и убежище

В **Коммюнике о Новом пакте о миграции и убежище**¹, который был опубликован Европейской комиссией в сентябре 2020 г. и в настоящее время обсуждается государствами-членами ЕС, представлены новые инструменты для решения проблемы нерегулярной миграции. Пакт направлен на создание более быстрых и беспрепятственных процессов миграции и укрепление управления миграционной и пограничной политикой при поддержке современных ИТ-систем и эффективных ведомств ЕС. Это предполагает надежное и справедливое управление внешними границами, новый механизм солидарности в напряженных и кризисных ситуациях, а также улучшение прогнози-

¹ См.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

рования, кризисной готовности и реагирования. В конечном итоге Пакт восстановит доверие европейцев к эффективному, но в то же время гуманному управлению миграцией.

В Новом пакте не указано, как его положения и последующие действия повлияют на **уязвимые группы**. Поэтому важно рассмотреть, как предлагаемая процедура проверки перед въездом, периоды содержания под стражей, а также возвращение и переселение повлияют на наиболее уязвимые категории, в т.ч. на потенциальных жертв торговли людьми. Между тем Европейская комиссия приближается к завершению работы над новой Стратегией ЕС по искоренению торговли людьми.

Интегрированное управление границами является незаменимым политическим инструментом ЕС для защиты своих внешних границ. Еще одним структурным элементом является улучшение функциональной совместимости, которая свяжет все европейские системы в области границ, миграции, безопасности и правосудия, что позволит национальным властям получать полную, надежную и точную информацию. Это также станет серьезным стимулом для противодействия мошенничеству с персональными данными. Процедура получения шенгенской визы будет полностью оцифрована к 2025 г., при этом будет предусмотрена возможность получения цифровой визой и подачи заявлений на оформление визы в онлайн-режиме.

Новый План действий ЕС по борьбе с **незаконным ввозом мигрантов на период до 2021-2025 гг.** будет способствовать развитию сотрудничества за счет внедрения новых мер и укрепления межведомственного сотрудничества по противодействию мошенничеству с документами, а также новым явлениям, таким как цифровая контрабанда. ЕС планирует улучшить обмен информацией с третьими странами и деятельность на местах путем содействия проведению совместных операций и деятельности совместных следственных групп, а также проведению информационных кампаний о рисках нерегулярной миграции. Европол будет укреплять свое сотрудничество с Западными Балканами; аналогичные соглашения также предполагается подготовить для Турции и других стран, расположенных в непосредственном соседстве.

ЕС будет продолжать укрепление **сотрудничества со странами происхождения и транзита** для предотвращения опасных путешествий и нерегулярных пересечений. Устранение коренных причин нерегулярной миграции и борьба с незаконным ввозом мигрантов являются важными задачами в этом отношении. Такие направления работы, как создание экономических возможностей или повышение стабильности, могут сократить количество нерегулярных прибытий в ЕС. В Новом пакте в явном виде отмечается важный прогресс, достигнутый на региональном уровне в рамках Пражского процесса, который следует развивать.

Активизация сотрудничества

Диалог между ЕС и странами, не входящими в ЕС, в последние годы углубился. В связи с географическим положением Западных Балкан и Восточного партнерства ЕС предусматривает для них **индивидуализированный подход** к управлению миграцией, а также – хотя и в меньшей степени – для стран Центральной Азии. Развивая свой потенциал и пограничные процедуры, эти страны должны не только приблизиться к стандартам ЕС, но и лучше подготовиться к конструктивному реагированию на общие вызовы безопасности. Также существует необходимость в более тесном сотрудничестве с Россией и Турцией. Соглашение между ЕС и Турцией 2016 г. уже отразило углубление взаимодействия. Фонд для беженцев в Турции продолжает удовлетворять основные потребности миллионов беженцев и, вероятно, сохранит эту роль. Поэтому постоянное и устойчивое финансирование, предоставляемое Европейским Союзом, сохранит свое важное значение и в будущем.

Коренные причины нерегулярной миграции и непосредственные движущие силы миграции имеют сложную природу. Торговая и инвестиционная политика может способствовать устранению коренных причин за счет создания рабочих мест и возможностей. Пандемия COVID-19 уже вызвала массовые сбои, еще раз подчеркнув необходимость построения сильной, устойчивой экономики, обеспечивающей рост и рабочие места для местного населения, тем самым снижая давление в части нерегулярной миграции. В этом контексте очень важны экономические возможности, особенно для молодежи.

Поддержка развития **эффективных систем управления миграцией** является еще одним ключевым элементом. Страны-партнеры могут поддерживать взаимные усилия и перенимать друг у друга опыт управления нерегулярной миграцией и борьбы с незаконным ввозом мигрантов и сетями торговли людьми. Целевые кампании по предоставлению информации о возможностях легальной миграции и объяснению рисков нерегулярной миграции при одновременном противодействии дезинформации останутся ценными инструментами в будущем.

Визовая политика может также использоваться для пресечения необоснованных ходатайств о предоставлении убежища из стран, пользующихся безвизовым режимом. Механизм приостановления безвизового режима с ЕС предусматривает систематическую оценку безвизовых стран по определенным критериям, включая риски нерегулярной миграции и неправомерные ходатайства об убежище. В конечном итоге это может привести к удалению третьих стран из безвизового списка. В то же время выработка легальных путей и инструментов многоуровневой помощи на местах должна способствовать сокращению нерегулярной миграции, незадекларированного трудоустройства и трудовой эксплуатации.

Дальнейшее развитие **пограничных технологий** неизбежно. Текущий коронавирусный кризис может способствовать переходу от традиционного бумажного паспорта к цифровому, что позволит интегрировать конфиденциальные медицинские записи, такие как история вакцинации. Учитывая растущее число пользователей смартфонов и широкий охват мобильной связью, это может быть вполне осуществимо. Более того, с точки зрения безопасности границ, потребность в цифровизации и автоматизации процессов пограничного контроля, позволяющая упростить рабочую нагрузку пограничников и снизить административное бремя, существует уже несколько лет. Это также находит отражение в проведенных обширных исследованиях и различных инновационных проектах, направленных на создание новых инструментов в свете автоматизированного и цифрового пограничного контроля. Целевое использование искусственного интеллекта в управлении границами позволило бы еще больше избегать физических контактов, выполнять рутинные задачи и быстро обрабатывать большие объемы информации. Более широкое использование бесконтактного оборудования, такого как сканеры отпечатков пальцев или камеры распознавания лиц, может повысить степень защиты здоровья как пограничников, так и путешественников, а также может снизить риск злоупотреблений (например, кражи отпечатков пальцев). Автоматизированный пограничный контроль уже зарекомендовал себя на некоторых воздушных границах и получил широкое признание среди путешественников, имеющих доступ к определенным типам удостоверяющих личность документов, благодаря их интуитивно понятному и удобному интерфейсу. Дополнительное развитие инфраструктуры, наращивание потенциала, поставка оборудования и прогресс в выдаче удостоверений личности нового поколения отвечают общим интересам. Кроме того, с приходом передовых технологий в законодательстве и на практике должны появиться новые меры по защите данных и прав человека.

ССЫЛКИ

1. Битер Дж., Зибарт А. (2020) ИИ, цифровая идентификация, биометрия, блокчейн: учебник по использованию технологий в управлении миграцией. Группа стратегии миграции по международному сотрудничеству и развитию.
2. Кокко Э. (2017) Где граница Европы? Балканский миграционный кризис и его влияние на отношения между ЕС и Западными Балканами. Европейский вид 16, 293–302. Доступно по ссылке: <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>
3. Европейская комиссия (2020). Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о новом пакте о миграции и убежище. Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
4. Джонс К. (2019) Защита данных, иммиграционное правоприменение и основные права: что означают правила ЕС о функциональной совместимости для людей с нелегальным статусом. Statewatch и PICUM. Доступно по ссылке: <https://www.statewatch.org/publications/reports-and-books/data-protection-immigration-enforcement-and-fundamental-rights-what-the-eu-s-regulations-on-interoperability-mean-for-people-with-irregular-status/>
5. Работа в канадской системе иммиграции и беженцев, The Citizen Lab. Доступно по ссылке: <https://citizenlab.ca/2018/09/bots-at-the-gate-human-rights-analysis-automated-decision-making-in-canadas-immigration-refugee-system/>
6. Молнар П., Гилл Л. (2018) Боты у ворот: анализ прав человека при принятии автоматизированных решений.
7. Молодикова И. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми в странах СНГ». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/250-combating-irregular-migration-and-human-trafficking-in-the-cis-countries>
8. Оруч Н., Раза С., Сантич Д. (2020) Аналитический отчет Пражского процесса «Западнобалканский миграционный маршрут (2015-2019)». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/289-the-western-balkan-migration-route-2015-2019>
9. Полетаев Д. (2019) Аналитический отчет Пражского процесса «Решение проблем трудовой миграции в рамках ЕАЭС». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/33-reports/175-addressing-the-challenges-of-labour-migration-within-the-eaer>
10. Жак Р., Малеев А., Люсак И. (2019) Политическая записка Пражского процесса «10-летие Пражского процесса». Доступно по ссылке: <https://www.pragueprocess.eu/en/resources/repository/34-briefs/178-the-10th-anniversary-of-the-prague-process>