

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ СЕКРЕТАРИАТА ПО ВОПРОСАМ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА / СЕДЕРКОПИНГСКОГО ПРОЦЕССА

№ 10 (ноябрь 2005)

Этот ежеквартальный информационный бюллетень публикуется Секретариатом ППС и финансируется Европейской Комиссией

Редактор — Мирослава Кореневич

www.soderkoping.org.ua

В Ф О К У С Е

Миссия ЕК по предоставлению помощи на украинско-молдовской границе

7 октября 2005 г. представителями Европейской Комиссии (ЕК), Молдовы и Украины был подписан трёхсторонний меморандум о взаимопонимании с целью создания Миссии ЕК по предоставлению помощи на украинско-молдовской границе. Миссия направлена на укрепление потенциала пограничных и таможенных служб Молдовы и Украины и предупреждение приграничной преступности, такой как торговля людьми, контрабанда, торговля оружием и таможенные махинации. С этой целью планируются меры по укреплению доверия, осуществлению приграничного

сотрудничества и обмена информацией между Молдовой и Украиной.

Миссия начнёт свою работу 1 декабря 2005 г. на основе двухлетнего мандата с бюджетом в 7 млн. евро. В состав миссии войдут 50 сотрудников таможенных и пограничных служб ЕС, в основном временно прикомандированных странами-членами ЕС, и постоянная группа из 10 человек. Сотрудники миссии в составе нескольких мобильных групп будут проводить тренинги для молдавских и украинских служащих по месту работы последних, укрепляя потенциал пограничных и таможенных служб сфере эффективного контроля и наблюдения за государственной границей. В основном, миссия будет работать в районе молдово-украинской границы.

см. продолжение на стр. 2



Обсуждение создания Миссии ЕК по предоставлению помощи на украинско-молдовской границе, 7 октября 2005 года (фотография Миссии ЕК по предоставлению помощи на украинско-молдовской границе)

В ЭТОМ ВЫПУСКЕ:

- > В фокусе с. 1–2
 - Встреча тройки «Украина–ЕС»
 - Миссия ЕК по предоставлению помощи на украинско-молдовской границе
- > Новости проекта с. 2
 - Семинар, посвященный системам регистрации
- > События в странах ППС с. 3–9
 - Политика возвращения и реадмиссии в ЕС и в странах ППС
 - Законодательные и административные изменения и события
- > Форум НПО с. 10
 - Политика ЕКРЕ по возвращению искателей убежища
- > Актуальные документы и законодательство ЕС с. 10–12
 - Миграция и убежище



Этот проект финансируется Европейским Союзом



Проект выполняется Шведской Миграционной Службой



УВКБ ООН по делам беженцев является проектным партнером



МОМ является проектным партнером

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

For English see the reverse side

См. начало на стр. 1

Встреча тройки «Украина–ЕС»

1 сентября 2005 г. в Нью-Йорке состоялось заседание тройки «Украина–ЕС». Европейский Союз (ЕС) представляли государственный министр по делам Европы Министерства иностранных дел Великобритании г-н Дуглас Александер и член Европейской Комиссии по внешним связям и европейской политике соседства г-жа Бенита Ферреро-Вальднер; украинскую делегацию возглавлял министр иностранных дел Украины г-н Борис Тарасюк.

В свете предстоящего Саммита «Украина–ЕС», запланированного на 1 декабря 2005 г., стороны обсудили ряд вопросов двусторонних отношений. В частности вопросы, касающиеся воплощения Плана действий «Украина–ЕС», сотрудничества Украины и ЕС в сфере внешней политики и политики безопасности, а также необходимости предоставления Украине статуса страны с рыночной экономикой до начала саммита. Стороны также подчеркнули готовность начать переговоры по подписанию Соглашения о свободной торговле между Украиной и ЕС после присоединения Украины к Всемирной торговой организации (ВТО).

Представители ЕС официально уведомили украинского министра иностранных дел о ратификации Советом ЕС мандата на проведение переговоров о либерализации визового режима между ЕС и Украиной. ■

(Информация Секретариата)

НОВОСТИ ПРОЕКТА

Семинар по вопросам систем регистрации

В ответ на вопросы, поднятые во время встреч субрегиональных групп стран Седеркопингского процесса, 29–30 сентября 2005 г. Секретариат ППС/Седеркопингского процесса провел в Бухаресте, Румыния, семинар по вопросам систем регистрации. Семинар был проведен при поддержке партнеров Седеркопингского процесса — Европейской Комиссии (ЕК), Шведской Миграционной Службы (ШМС), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международной Организации по Миграции (МОМ).

В мероприятии участвовали сотрудники миграционных и пограничных служб и представители НПО из Беларуси, Венгрии, Латвии, Литвы, Молдо-

вы, Польши, Румынии, Словакии, Украины и Эстонии, а также должностные лица ЕК, МОМ, ШМС и УВКБ ООН.

Цель встречи состояла в предоставлении участникам информации о последних изменениях в законодательстве ЕС по вопросам регистрационных систем (Дублин I и II, ЕВРОДАК, Шенгенская информационная система и Визовая информационная система) и транспозиции требований ЕС в национальные законодательства стран-членов ЕС, а также предоставление соответствующего опыта новых стран-членов ЕС западным Новым Независимым Государствам (ННГ) и обсуждении доступа к данным, создания и использования интегрированных баз данных и защиты данных в контексте совместно используемых регистрационных систем.

Рассмотренные на семинаре вопросы

были объединены в четыре блока:

- роль регистрационных систем в управлении миграцией и международные стандарты регистрации искателей убежища, беженцев и мигрантов;
- регистрационные системы и базы данных, используемые либо разрабатываемые в ЕС; передовой опыт государств-членов ЕС (Швеция);
- опыт новых членов ЕС (Венгрии и Латвии) и страны-кандидата в члены ЕС (Румынии) с внедрением систем регистрации иностранцев в соответствии со стандартами ЕС;
- системы регистрации иностранцев в Беларуси, Молдове и Украине и перспективы внедрения системы ЕВРОДАК в их регистрационные системы. ■

(Информация Секретариата)

Политика возвращения и реадмиссии в ЕС и в странах ППС

Положение дел в ЕС

Единые стандарты в сфере возвращения. 1 сентября 2005 г., в качестве следующего шага к созданию Единой политики ЕС в сфере иммиграции и предоставления убежища, ЕК приняла предложение по Директиве по вопросам единых стандартов в сфере возвращения. Термин «возвращение» относится к лицам, нелегально пребывающим в ЕС, т.е. тем гражданам, которые не выполняют (или уже не выполняют) условия въезда, присутствия и проживания на территории государств—членов ЕС ввиду того, что они въехали в ЕС незаконно, просрочили визу или вид на жительство, или же получили окончательный отказ в предоставлении убежища. Эти лица обязаны покинуть территорию государств—членов. Добровольное возвращение поощряется в тех случаях, когда нелегальные иммигранты либо иностранцы, получившие окончательный отказ в предоставлении убежища, согласны репатрироваться. В то же время, государства—члены должны иметь возможность принудить граждан третьих стран к выполнению их обязательства возвращения, если того потребуют обстоятельства.

Предложение по упомянутой Директиве было одобрено в пакете с Сообщением о Региональных программах защиты (СОМ(2005)388), Сообщением о «совместной повестке дня по вопросу интеграции» (СОМ (2005)389) и Сообщением о миграции и развитии (СОМ(2005)390), в котором вопросы возвращения уравновешены вопросами интеграции, а региональные программы защиты увязаны с политикой в сфере миграции и развития.

В своём Сообщении о единой политике в сфере нелегальной иммиграции от 15 ноября 2001 г. ЕК подчёркивала, что политика возвращения является неотъемлемым и ключевым компонентом борьбы с нелегальной иммиграцией. Политика возвращения должна строиться на трёх элементах: единых принципах, единых стандартах и единых мерах. Вопрос возвращения подробно анализируется в проекте документа о политике сообщества в сфере возвращения от 10 апреля 2002 г. как элемент комплексной Политики Сообщества в сфере иммиграции и

предоставления убежища, а также освещает вопрос гармонизации и развития сотрудничества между странами—членами ЕС в сфере возвращения.

Сообщение ЕК о политике Сообщества по возвращению нелегальных резидентов от 14 октября 2002 г. учло итоги открытой дискуссии и очертило конкретную программу дальнейших действий, сделав особый акцент на принятии целостного подхода к проблеме. Отталкиваясь от положений данного сообщения, 28 ноября 2002 г. Совет принял Программу действий в сфере возвращения, в которой призвал оптимизировать сотрудничество между государствами—членами ЕС, интенсифицировать диалог с третьими странами и ввести единые стандарты с целью функционального упрощения возврата.

Наконец, «Гагская программа», принятая 4—5 ноября 2004 г. в ходе Брюссельского заседания Европейского Совета, вновь возвратилась к данному вопросу. В документе настоятельно рекомендовалось установить единые стандарты обращения с лицами, подлежащими возвращению, строящиеся на принципе гуманности, уважения достоинства и прав человека. Программа также призвала ЕК представить соответствующее предложение к 2005 году.

Основной задачей данного предложения является установление ясных, прозрачных и объективных общих правил в сфере возвращения, выдворения, принудительных мер выезда, временного содержания под стражей и повторного въезда с учётом прав человека и основных свобод соответствующих лиц. С этой целью настоящий проект, в частности:

- устанавливает правило, что незаконное пребывание иностранного гражданина на территории ЕС должно завершаться в рамках объективных и прозрачных процедур;
- поддерживает принцип добровольности возвращения путём введения правила, предусматривающего внедрение практики предоставления нелегальным резидентам «периода для отъезда»;
- устанавливает двухэтапный порядок возвращения, предусматривающий вынесение решения о возвращении (первый этап) и, в случае необходимости, принятие постановления о выдворении (второй этап), таким образом, содействуя некоторой гармонизации различных систем, действующих в государствах—членах ЕС;

- разрешает ситуацию нелегально пребывающих лиц, которые не могут быть выдворены;
- предусматривает существование минимального набора процессуальных гарантий;
- ограничивает применение принудительных мер, увязывая его с принципом пропорциональности, и устанавливает минимальные процессуальные гарантии в данной сфере;
- придаёт общеевропейское измерение национальным действиям в сфере возврата путём введения запрета на въезд в любую страну ЕС;
- поощряет соблюдение законодательства ЕС (в частности, путём отмены запрета на въезд) и содействует наказуемости нарушения соответствующих норм (в том числе, с помощью продления запрета на въезд);
- ограничивает использование временного содержания под стражей (максимальный срок — 6 месяцев), устанавливает принцип пропорциональности применения этой меры и вводит минимальные гарантии в этой связи;
- рассматривает ситуации, когда гражданин третьей страны, в отношении которого компетентные органы одного из государств—членов ЕС приняли постановление о выдворении либо решение о возвращении, задерживается властями другого государства—члена.

Данный проект Директивы, наряду с Фондом возвращения, станет важной составляющей комплексной политики ЕС в сфере возвращения. Предложенная Директива станет дополнением Пограничного фонда путём введения во всех государствах—членах ЕС единого толкования и единых стандартов касательно того, кто может быть подвергнут репатриации, и в каком порядке осуществлять меры по возвращению.

ЕК и государства—члены начнут обсуждение текста Директивы в ближайшем будущем. Основные участники процесса подготовят подробные комментарии к проекту документа с тем, чтобы обеспечить наличие в Директиве всех необходимых гарантий в части предоставления защиты и соблюдения прав человека. Государства—члены ЕС должны ввести законы, правила и административные нормы, необходимые для имплементации данной Директивы, и уведомить ЕК о том, каким образом данные акты соотносятся с положениями Директивы.

См. продолжение на стр. 4

См. начало на стр. 3

Миграция и развитие. В качестве части упомянутого пакета, *Сообщение «Миграция и развитие: некоторые конкретные ориентиры»* (СОМ (2005) 390) является продолжением первого Сообщения по данному вопросу, озаглавленного «Включение вопросов миграции в отношения ЕС с третьими странами» от 2 декабря 2002 года. В мае 2003 г., отражая содержание этого документа, Совет принял ряд выводов по вопросам беженцев и искателей убежища. В частности, Совет предложил ЕК рассмотреть пути усовершенствования механизмов приёма принимающими странами и продолжить разработку использования сотрудничества по программам развития с целью поиска долгосрочных решений для беженцев, содействия добровольному возвращению и реинтеграции, а также интеграции по месту нахождения, и разработать конкретные предложения по предоставлению большей помощи беженцам в регионе с одновременным сокращением бедности в принимающих районах. Предпринимая данные шаги, Совет и ЕК должны уделить особое внимание имплементации Повестки дня по защите беженцев УВКБ ООН, принятой в октябре 2002 г., с целью усиления и модернизации механизмов международной защиты и с акцентом на трёх приоритетах: улучшении доступа к защите, долгосрочных решениях и разделении ответственности с третьими странами. В партнерстве с заинтересованными третьими странами и соответствующими международными организациями, им также следует рассмотреть возможность разработки новых моделей для совершенствования управления миграцией.

Как и прочие документы в сфере миграционной политики, эти решения подготовили почву для издания Сообщения «К более доступной, беспристрастной и управляемой системе предоставления убежища» (июнь 2003 г.), а также Сообщений «О долгосрочных решениях» (июнь 2004 г.) и «О региональных программах защиты» (сентябрь 2005 г.).

Данным сообщением ЕК вступила в глобальное обсуждение вопросов миграции и развития, в частности в контексте предстоящих мероприятий ООН (Диалог на высоком уровне, запланированный на следующий год) и доклада Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, ожидаемого этой осенью.

Сообщение выделяет несколько тем, определенных на основе критерия их влияния на схемы миграционных потоков «юг—север» и, в особенности, на возможные действия ЕС в партнерстве со странами происхождения. Сообщение очерчивает круг ориентиров в следующих сферах:

- **денежные переводы:** содействовать удешевлению денежных переводов посредством усовершенствования механизмов сбора данных, введения более прозрачных правил, гармонизации законодательной базы и технологического улучшения процесса в данной сфере;
- **диаспоры:** оказывать помощь развивающимся странам в определении местонахождения их диаспор и установлении связей с ними, уделяя особое внимание развитию потенциала молодежи;
- **циклическая миграция и миграция интеллекта:** поощрять временную/сезонную миграцию и облегчать её условия, упростить и поддерживать процессы возвращения мигрантов в страны их происхождения, а также облегчить участие мигрантов в экономической жизни их стран без окончательного в них возвращения. Раздел Приложения 5, посвященный вопросам упрощения возвращения, упоминает ситуации неустойчивого возвращения (в страны, не достигшие необходимого уровня социальной и экономической стабильности), например, возвращение «бывших беженцев и искателей убежища», а также опыт Дании, разработавшей практику поездок таких граждан в места их прежнего проживания (в Боснию и Герцеговину) до принятия решений об окончательном возвращении;
- **ограничение эффекта «утечки мозгов»:** содействовать тому, чтобы государства—члены ЕС ограничивали набор персонала в тех странах и секторах экономики, которые страдают от недостатка квалифицированных кадров (путём принятия соответствующих кодексов поведения), и оказывать содействие сотрудничеству между академическими, медицинскими и исследовательскими организациями развивающихся стран и ЕС.

Данное Сообщение должно быть одобрено Советом. Одним из механизмов его имплементации станет программа AENEAS (бюджетная линия, направленная на увеличение по-

мощи третьим странам в десяти сферах миграции и убежища) и её преемник на последующий финансовый период (2007—2013 гг.).

Соглашения о реадмиссии. Заключение соглашений о реадмиссии является частью комплексной стратегии ЕС в сфере борьбы с нелегальной иммиграцией, одобренной на заседаниях Европейского Совета в Тампере, Лакене и Севилье. Подобные соглашения предусматривают взаимные обязательства ЕС и партнёров из числа третьих стран касательно сотрудничества в сфере возврата нелегальных резидентов в государства их происхождения или транзитные страны. ЕК стремится к введению вопросов миграционной политики в общий контекст отношений ЕС с третьими странами.

Исходя из новых полномочий Сообщества, обусловленных ст. 63 (3) (b) Договора об основании Европейского Сообщества, к настоящему моменту Совет утвердил мандат ЕК на проведение переговоров о заключении соглашений о реадмиссии с одиннадцатью третьими странами/административными образованиями — Марокко, Пакистаном, Россией и Шри-Ланкой, (сентябрь 2000 г.), Гонконгом, Макао (май 2001 г.), Украиной (июнь 2002 г.), а также Албанией, Алжиром, КНР и Турцией (ноябрь 2002 г.).

Переговоры с Российской Федерацией завершились в начале октября 2005 г. Соответствующее соглашение было парафировано в ходе заседания Постоянного совета по сотрудничеству в сфере юстиции и внутренних дел 13 октября 2005 г. Продолжаются переговоры с Марокко, Пакистаном, Турцией и Украиной. В ноябре 2002 г. были утверждены мандаты на переговоры с Алжиром и КНР, но сам переговорный процесс всё ещё не начался. Тем не менее, формальное начало переговоров с Алжиром ожидается осенью 2005 г.

Соглашения о реадмиссии содержат стандартные положения о реадмиссии, фигурировавшие в договорах об ассоциации и сотрудничестве. Данные положения сами по себе не являются соглашениями о реадмиссии, а устанавливают рамки для возможных переговоров о подобных соглашениях в будущем. Согласно решениям заседания Европейского Совета в Севилье (2002 г.), любой договор о сотрудничестве, ассоциации либо иное подобное соглашение, заключаемое Европейским Сообществом с какой бы то

ни было страной, должно включать в себя положение о совместном управлении миграционными потоками и принудительной реадмиссии в случае нелегальной иммиграции.

Соглашения о реадмиссии устанавливают недвусмысленные взаимные обязательства сторон в данной сфере и определяют:

- технические положения, регламентирующие порядок реадмиссии и транзита, в том числе, в части подачи заявок на реадмиссию, доказательств, временных ограничений, способов транзита и т.д.;
- правила в таких сферах, как стоимость возврата, защита информации, а также защита других международных прав и обязательств сторон.

Они обуславливают обязательство страны, с которым ЕС подписал такой договор, принять своего гражданина. Эти соглашения также обязывают стороны к реадмиссии лиц без гражданства или граждан другой юрисдикции, нелегально проникших на территорию ЕС из страны-участницы соглашения или наоборот. Речь идёт, например, нелегальных иммигрантах в ЕС, которые нелегально находились в странах, из которых они прибыли, либо которые имели временный вид на жительство, срок действия которого истёк.

Многие государства-члены ЕС заключили двусторонние соглашения о реадмиссии с третьими странами. Однако соглашения о реадмиссии ЕС, как часть комплексной иммиграционной политики Сообщества, будут способствовать повышению эффективности процедур возврата, в частности, путем:

- введения единых стандартов на всех стадиях процесса возвращения;
- взаимного признания определений и решений;
- учреждения Службы технической поддержки для оптимизации сотрудничества;
- укрепления сети представителей иммиграционных служб ЕС в третьих странах;
- координации статистической информации;
- подготовки кадров для работы в сфере возвращения.

Соглашения о реадмиссии строятся на соблюдении прав человека и основных свобод, и таким образом согласуются с политикой ЕС по правам чело-

века. Соглашения содержат положение, которое предполагает соответствие решений компетентных органов государств-членов о выдворении лиц положениям Женевской конвенции 1951 г., Протокола о статусе беженцев 1967 г., европейских договоров об экстрадиции, транзите и реадмиссии иностранных граждан и предоставлении им убежища (в частности, Дублинской конвенции 1990 г.), а также Конвенции о правах человека 1950 г.

Предполагается осуществить следующие меры по интенсификации разработки политики возвращения и реадмиссии на уровне ЕС:

- Формирование совместного подхода государств-членов ЕС к имплементации мероприятий по возвращению: в краткосрочной перспективе следует улучшить практическое взаимодействие между компетентными службами, а также выработать действенные схемы взаимной компенсации расходов, понесённых государствами-членами в связи с приведением в исполнение решений об изгнании; далее, необходимо проанализировать действия и меры, которые могут быть предусмотрены на основе проекта документа ЕК по вопросам возвращения.
- Соглашения о реадмиссии с третьими странами: в ближайшее время необходимо подписать подобные соглашения с третьими странами, а также определить круг третьих стран, с которыми необходимо провести соответствующие переговоры; в среднесрочной перспективе следует заключить соглашения о реадмиссии, четко отличающиеся от предыдущих.
- Транзит репатриантов: в краткосрочной перспективе необходимо установить стандарты в сфере транзита возвращаемых лиц как внутри ЕС, так и в отношениях с третьими странами.
- Минимальные единые стандарты для процедур возвращения: в среднесрочной перспективе необходимо изучить возможность для принятия мер по введению определенных минимальных единых стандартов по процедуре возвращения.

В качестве первого шага по созданию Программы возвращения Сообщества, ЕК предложила начать подготовительную деятельность в 2005–2006 гг. Данные мероприятия, в частности, будут направлены на содействие оперативно-

му сотрудничеству между государствами-членами и продвижение интегрированных планов возвращения, способствующих эффективному и устойчивому возвращению. Объём финансирования в 2005 году составит 15 млн. евро.

События в сфере политики возвращения и реадмиссии в странах-участницах Процесса приграничного сотрудничества

Молдова подписала соглашения о реадмиссии с соседними странами, а также с некоторыми государствами-участниками Седеркопингского процесса. Параграф 2 ст. 9 молдовско-украинского соглашения о реадмиссии предотвращает возврат иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут быть подвергнуты преследованиям на территории страны, требующей выдачи. Схожие положения включены и в соглашения о реадмиссии, заключённые с Польшей (Ст. 7, пар. 3), Румынией (Ст. 5, пар. 4) и Венгрией (Ст. 4, пар. 2). Ни одно из упомянутых соглашений о реадмиссии не содержит особых положений в отношении искателей убежища и/или беженцев.

План действий «ЕС–Молдова» предусматривает меры, направленные на развитие сотрудничества по эффективному управлению миграционными потоками и реадмиссии собственных граждан, апатридов и граждан третьих стран, включая: начало обсуждения вопросов реадмиссии с целью подписания соглашения о реадмиссии, а также оказание содействия в процессе заключения Молдовой подобных соглашений с основными государствами происхождения и транзита. Данные мероприятия осуществляются в настоящий момент.

В 2005 году **Польша** подписала соглашения о реадмиссии с Австрией и Вьетнамом. Помимо этого, в силу вступило соглашение о реадмиссии между ЕС и Шри-Ланкой. В ближайшем будущем также вступит в силу соглашение о реадмиссии, подписанное с Албанией.

С целью более эффективного управления процессами нелегальной миграции, а также поиска баланса между депортацией и добровольным возвращением, **Румыния** и **МОМ** подписали соглашение о поддержке добровольной репатриации. Согласно договору, Бюро по делам иностранцев Румынии и Представительство **МОМ** должны начать реализацию ряда специальных программ добровольной репатриации уже в этом году.

См. продолжение на стр. 6

См. начало на стр. 3–5

В настоящее время Румыния подписала 32 соглашения о реадмиссии, включая все страны ЕС и некоторые другие государства (либо страны происхождения, либо транзита), например, с Боснией и Герцеговиной. Некоторые из этих документов, скажем, соглашение о реадмиссии с Венгрией, дополненное протоколом об имплементации, подписанным министерствами внутренних дел, могут служить образцом двустороннего сотрудничества в этой сфере.

В настоящее время **Словакия** участвует в 19-ти таких соглашениях (с Австрией, Бельгией, Болгарией, Венгрией, Германией, Италией, Испанией, Люксембургом, Македонией, Нидерландами, Норвегией, Польшей, Румынией, Словенией, Украиной, Францией, Хорватией, Чехией и Югославией).

1 мая 2005 г. соглашение о реадмиссии между ЕС и Шри-Ланкой вступило в силу на территории Словакии. Соглашение между ЕС и Албанией было подписано 14 апреля 2005 г.; оно вступит в силу в 2006 г.

В настоящее время Словакия готовит подписание соглашений о реадмиссии с Великобританией, Вьетнамом, Грецией, Молдовой, Ливаном, Швецией и Швейцарией (в 2005 году), а также с Афганистаном и Пакистаном (в 2006 году). ■

(Информация Регионального Представительства УВКБ в Бельгии, Представительств УВКБ в Молдове, Польше, Румынии и Словакии, а также Секретариата)

Законодательные и административные изменения и события

Краткий обзор законодательных и административных изменений и событий в сфере управления убежищем, миграцией и границами в странах ППС охватывает период с июля 2005 года по октябрь 2005 года.

Законодательные изменения

13 сентября 2005 г. Министерство иностранных дел **Латвии** объявило, что *искателям убежища теперь будет выдаваться разрешение на трудоустройство, действительное в течение периода рассмотрения их заявок*. Ранее легально работать могли только лица, получившие

определенную форму защиты. Количество лиц, получивших возможность воспользоваться данным постановлением, весьма ограничено. Так, с 1998 г. всего лишь 141 человек обратился с просьбой об убежище в Латвии, и всего 9 из них получили защиту.

1 октября 2005 г. в **Польше** вступили в силу *поправки к Закону об иностранцах 2003 года и Закону о предоставлении защиты иностранцам на территории Польши*. Поправки касались, в частности:

- внесения в национальное законодательство изменений в соответствии с положениями Директивы Совета 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 г. о помощи в случае транзита при осуществлении депортации посредством авиатранспорта — Ст.ст. 100а–100j Закона об иностранцах 2003 года, а также ряд подзаконных актов;
- изменения национальных норм согласно Рамочному решению Совета от 19 июля 2002 г. о борьбе с торговлей людьми (Документ «2002/629/JHA») — Ст.ст. 33 и 53 Закона об иностранцах 2003 года;
- принятия обязательства снимать отпечатки пальцев у иностранцев, подлежащих выдворению — Ст. 98, разд. 4 Закона об иностранцах 2003 года.

21 сентября 2005 г. Совет Министров одобрил Соглашение от 12 июля 2005 г. между министерством внутренних дел и МОМ *о сотрудничестве в сфере добровольного возвращения иностранцев*.

Согласно *Чрезвычайному постановлению №113*, вступившему в силу в июле 2005 г., нормативно-правовые акты **Румынии**, регламентирующие статус иностранцев, *были изменены и дополнены* (Чрезвычайное постановление №194/2002). Поправки коснулись Шенгенского законодательства, воссоединения семей, установление места жительства, мер по возвращению и торговли людьми.

Словакия подписала с Австрией соглашение о сотрудничестве полицейских служб (Документ №252/2005 Coll.). Соглашение вступило в силу 1 июля 2005 г. Некоторые разделы документа регламентируют режим совместного патрулирования словацко-австрийской границы. Совместным патрулям правоохранительных органов обеих сторон разрешается

осуществлять осмотр местности на глубину до 10 км от границы. Данное соглашение войдет в Шенгенский договор 1985 г. после его вступления в силу в Словакии.

В мае 2005 г. парламентом страны был утверждён *Закон (№ 265/2005 Coll.) о внесении изменений и поправок в Закон № 40/1993 Coll. о гражданстве*. Внесённые поправки определяют условия и процедуры предоставления гражданства. Так, были отменены два условия для предоставления гражданства признанным беженцам, а именно — необходимость проживания в стране на протяжении пяти лет до подачи заявки на гражданство и знание основ словацкого языка. Данный закон вступил в силу с 1 сентября 2005 г.

14 июля 2005 г. был подписан *Меморандум о сотрудничестве* между Представительством УВКБ ООН в Словакии и Министерством юстиции. Согласно Меморандуму, Министерство юстиции обязуется проводить тренинги для ряда судей и собственных сотрудников по вопросам интерпретации Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., а также принимать участие в тренингах УВКБ ООН. Предусмотрено также совместное участие УВКБ ООН и Министерства юстиции в разработке нормативно-правовых актов (включая документы ЕС), касающихся искателей убежища, беженцев или лиц без гражданства.

16 июня 2005 г. парламент **Украины** принял Закон «О внесении поправок в Закон Украины «О гражданстве»». Новый закон призван обеспечить полное соответствие национального законодательства международным нормам, что открывает перед Украиной возможность ратифицировать как Европейскую конвенцию 1997 г. о правах человека и основных свободах, так и Конвенцию 1961 г. о сокращении безгражданства, а также изучить возможность присоединения к Конвенции 1954 г. о лицах без гражданства.

6 июля 2005 г. в *Закон Украины «О статусе иностранцев и лиц без гражданства»* были внесены поправки. В соответствии с этими изменениями, отныне МВД и органы пограничной службы могут задержать и принудительно выдворить с территории Украины иностранцев и лиц без гражданства лишь после вынесения соответствующего решения административного суда. Подобное решение принимается по представлению орга-

на внутренних дел, пограничной службы или Службы безопасности Украины в том случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства уклоняется от выполнения ранее принятого решения о его/её выдворении либо существуют разумные основания полагать, что он/она будет уклоняться от выезда. До создания в Украине административных судов эту функцию будут выполнять суды общей юрисдикции.

18 июля 2005 г., в контексте реализации положений Постановления Кабинета Министров Украины «Об упорядочении структуры аппарата центральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений и местных государственных администраций» №179 от 12 марта 2005 г., Государственный Комитет по делам национальностей и миграции (ГКНМ) принял *Приказ о реорганизации государственных миграционных служб*. Так, в соответствии с приказом, миграционные службы Винницкой, Донецкой, Житомирской, Запорожской, Ровненской, Кировоградской, Луганской, Сумской, Тернопольской и Черкасской областей ликвидируются, а их полномочия передаются укрупнённым подразделениям ГКНМ других областей. В настоящее время 120 сотрудников миграционной службы занято в 14-ти учреждениях системы, представленной в 23-х из 27-и областей страны.

1 сентября 2005 г. вступил в силу *Административный кодекс Украины* (принят парламентом 6 июля 2005 г.). Кодекс устанавливает полномочия административных судов, рассматривающих апелляции на решения, а также жалобы на действия или бездействие государственных органов. В отличие от Гражданского процессуального кодекса 1963 г., новый кодекс устанавливает, что административные вопросы, связанные с защитой интересов граждан, в том числе заявления о предоставлении статуса беженца, рассматриваются судом по месту жительства истца, а не по месту жительства (нахождения) ответчика. Заключительными положениями кодекса устанавливается, что до начала деятельности районных административных судов их функции будут выполняться местными общими судами первой инстанции.

1 сентября 2005 г. вступил в силу *Закон «О международном частном праве»*. Статья 16 Закона согласуется со Статьей 12 Конвенции 1951 г., чёт-

ко предусматривая, что закон, регулирующий личный статус и гражданство (*lex personalis*) беженца, должен относиться к законодательной базе государства, в котором он проживает.

12 сентября 2005 г., по представлению Министерства юстиции, Кабинет Министров принял Постановление №394-р, *продлевающее срок действия временных удостоверений личности граждан, покинувших места своего постоянного жительства в Автономной Республике Абхазия (Грузия) и прибывших в Украину*. Таким образом, правовой статус около 3000 «беженцев из зоны конфликта в Абхазии», получивших дополнительную защиту с июня 1996 г. до августа 2004 г., был возобновлён и продлён до апреля 2006 г.

24 сентября 2005 г. Постановлением Кабинета Министров №945 были внесены изменения в *Постановление №1110 от июля 2004 г. о пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пребывающих в Украине*. Управление такими пунктами переходит от ГКНМ под юрисдикцию Министерства внутренних дел (МВД). Два подобных центра в настоящее время создаются в Черниговской и Волынской областях.

24 сентября 2005 г. Кабинет Министров утвердил *процедуру использования ресурсов государственных бюджетных фондов для создания и управления пунктами временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пребывающих в Украине, а также для создания информационной системы регистрации и анализа миграционных потоков*. Ожидается, что вскоре в процедуру будут внесены поправки, и средства, предназначенные для создания пунктов временного пребывания, будут проходить через МВД. Информационная система, обеспечивающая электронный обмен данными между ГКНМ и его региональными миграционными службами по вопросам беженцев и искателей убежища, должна существенно усовершенствоваться.

14 сентября 2005 г. МВД Украины и МОМ подписали договор о сотрудничестве в сфере предотвращения нелегальной миграции и торговли людьми. Договором предусматривается: добровольная репатриация нелегальных мигрантов из Украины и добровольная репатриация на родину украинских граждан, оказавшихся жертвами

торговли людьми; сбор, использование и распространение информации по вопросам миграции; проведение совместных конференций, семинаров и других мероприятий в данной сфере; организация курса обучения для работников министерства по проблемам предотвращения торговли людьми и нелегальной миграции; а также основание консультационных центров по вопросам миграции. ■

(Информация Представительств УВКБ ООН в Латвии, Польше, Словакии и Украине, а также Секретариата)

Административные изменения

Представительство МОМ в **Беларуси** и Школа права Гомельского государственного университета в рамках следственно-правовой программы учредили *специальность «специалист по борьбе с торговлей людьми»*. Курс предназначен для удовлетворения потребности страны в специально подготовленных юристах, прокурорах и судьях, которые будут заниматься расследованием преступлений и возбуждением уголовных дел, связанных с торговлей людьми. При финансовой поддержке Шведского агентства международного развития (SIDA) МОМ предоставила университету техническое оснащение и специально оборудованные учебные помещения. МОМ также окажет содействие в привлечение иностранных экспертов для обучения и чтения лекций. По окончании курса студентам будет предлагаться недельная стажировка в МОМ и НПО по борьбе с торговлей людьми с целью ознакомления со спецификой работы «горячих линий», мероприятиями по предоставлению убежища жертвам торговли людьми и т.д. В этом году из 49 студентов, изучающих следственное право, 16 человек начнут изучение нового курса по борьбе с торговлей людьми. В рамках данного проекта составляется словарь соответствующей юридической терминологии и учреждается пункт скорой правовой помощи с целью предоставления юридических услуг жертвам торговли людьми, который начнёт работать уже в конце этого года.

В Польше (в Белостоке, Бялой Подласке, Кентжине и Перемышле) ведётся строительство *четырёх новых охраняемых центров пребывания иностранцев*. Строительство планируется завершить в 2006–2007 гг.

См. продолжение на стр. 8

См. начало на стр. 3–7

Польские погранслужбачи присоединились к проекту по *возвращению граждан третьих стран совместными чартерными авиарейсами, финансируемыми ЕС*. В 2006 г. в рамках проекта, осуществляемого 11 государствами—членами, будут выполнены четыре совместных чартерных рейса в страны Восточной Африки.

Национальная система регистрации иностранных граждан (NRSA) — комплексная система обработки личных данных иностранцев — была внедрена в 39 из 42 территориальных подразделений Национального бюро по делам беженцев **Румынии**. ■

(Информация Представительств УВКБ ООН в Польше и Румынии и Представительства МОМ в Беларуси)

События

30–31 августа 2005 г. в Минске, **Беларусь**, состоялся семинар по использованию биометрии в решении ключевых проблем миграции в странах СНГ, проведенный МОМ и Министерством внутренних дел Беларуси по просьбе Совета Министров внутренних дел стран СНГ. Центральной темой семинара стало использование биометрии в четырёх основных областях — проездные документы и их выдача, удостоверение личности, управление границей, а также защита частной жизни и информации. В семинаре участвовали старшие оперативные сотрудники из СНГ, а также международные и региональные специалисты в сфере биометрии. На фоне ускоренного развития биометрических технологий участники получили возможность обмена опытом в применении биометрии, определения передового опыта, укрепления влияния биометрических инициатив, а также участия в совместном планировании.

Миссия МОМ в **Молдове** положила начало 18-месячному проекту «Укрепление потенциала в управлении миграционными процессами и реализации миграционной политики в Республике Молдова», на осуществление которого Шведское агентство международного развития (SIDA) выделило сумму в 937 553 американских долларов. Проект является результатом рекомендаций подготовленных по итогам оценки управления миграционными процессами, проведенной МОМ в 2003–2004 гг., и направлен на усиление потенциала правительства в

разработке политики эффективного управления миграционными процессами на основе усовершенствованного механизма сбора и анализа данных.

Проект предусматривает:

- создание электронной системы обработки данных и базы данных в сфере миграции в рамках Национального Бюро по миграции (НБМ), посредством которой будет предоставляться информация всем компетентным миграционным ведомствам для обеспечения эффективного межведомственного сотрудничества, обмена информацией и выработки стратегии;
- проведение тренинга по использованию базы данных и анализа данных с целью дальнейшего повышения квалификации соответствующих государственных сотрудников для разработки соответствующей миграционной политики;
- проведение учебноознакомительных поездок и ознакомление с примерами обработки информации в сфере миграции, а также применением баз данных в других странах;
- оказание помощи в развитии законодательной базы по вопросам миграции и гармонизации законодательства с международно-правовыми нормами;
- проведение исследований в сфере миграции, включая миграцию и денежные переводы, управление диаспорой и визовый режим.

Румыния в настоящее время *предоставляет временное убежище 415 лицам узбекской национальности* до их переселения в третьи страны (Австралия, Германия, Канада, США, Чехия, Финляндия и Швеция). Договор между правительством Румынии, УВКБ ООН и МОМ был подписан 27 июля 2005 г. Переселение должно завершиться самое позднее к февралю следующего года.

21–23 сентября 2005 г. Румынский Национальный Совет по делам беженцев совместно с Национальным Бюро по делам беженцев и УВКБ ООН провел *шестой семинар для сотрудников пограничной полиции* в Куртеа де Аргес. Он предназначался для инспекторов уголовного розыска и охватил все целевые управления и

инспекции страны. Участники семинара ознакомились с вопросами идентификации искателей убежища среди прочих мигрантов и их освобождения от уголовной ответственности.

5 августа 2005 г. *МОМ открыла Информационно-ресурсный центр по миграции* в Кишинёве, **Молдова**. Центр, первое учреждение такого типа, выполняет функции «органа комплексного обслуживания» для молдавских граждан, желающих эмигрировать легально. Целью его является обеспечение потенциальных мигрантов достоверной и актуальной информацией относительно ситуации с трудоустройством за границей; предупреждение потенциальных мигрантов об опасностях нелегальной миграции; ознакомление граждан с их правами; информирование граждан Молдовы за границей о потенциальных инвестиционных возможностях, которые могут быть созданы на территории Молдовы посредством денежных переводов из-за рубежа. Центр финансируется Правительством Нидерландов и управляется в партнёрстве с НБМ. Эта инициатива была дополнена открытием Представительством МОМ в Молдове и НБМ веб-сайта (<http://www.migratie.md>), содержащего основные факты об условиях легального пребывания, работы или учёбы в основных странах назначения молдавских мигрантов.

С 1 июля 2005 г на пяти **украинско-молдавских** пограничных пунктах практикуется совместный контроль. В настоящий момент проходит демаркация украинско-молдавской границы: 430,4 км государственной границы уже демаркировано и установлено свыше 1176 пограничных знаков; демаркация северного региона почти завершена (Черновицкая область, частично Винницкая область); продолжается процесс демаркации южных регионов (Одесская область). Нерешенной всё ещё остаётся демаркация украинско-приднестровской границы.

Пять консультационных центров по вопросам миграции было открыто МОМ совместно с правительством и институтами гражданского общества в Украине. Их целью является предоставление юридических консультаций по миграции украинским гражданам, желающим работать в Европе, возвращающимся на родину с работы за границей и гражданам третьих стран, живущим в **Украине**. Финансируемые ЕС в рамках программы управления миг-



Соглашения о сотрудничестве между Министерством иностранных дел Украины и Международной организацией по Миграции, Киев, 25 октября 2005 года (фотография Министерства иностранных дел Украины)

рацией МОМ, центры функционируют в Киеве, Львове, Одессе, Тернополе и Харькове и находятся в ведении НПО: Фонда региональных инициатив, Западно-украинского ресурсного центра, и Южно-украинского центра молодых юристов, благотворительного фонда «Возрождение нации» и «Каритас-Харьков». Они предоставляют информацию о настоящем положении дел и возможных опасностях, с кото-

рыми могут столкнуться трудовые мигранты за рубежом, а также предупреждают о последствиях нелегального въезда и пребывания в других странах. Предоставляемая информация охватывает данные о правах трудящихся за границей, легальных путях миграции, а также рисках нелегальной миграции, включая фактор торговли людьми. Данная информация доступна также в сети Интернет

(<http://www.migrantinfo.org.ua>).

25 октября 2005 года в **Украине** было подписано Соглашения о сотрудничестве между Министерством иностранных дел Украины и Международной организацией по Миграции (МОМ), в соответствии с которым, в пределах своей компетенции стороны будут осуществлять сотрудничество в таких вопросах, как предупреждение и борьба с незаконным ввозом мигрантов, торговлей людьми; упорядоченная миграция (включая трудовую) граждан, иностранцев и лиц без гражданства; построенная на международном опыте помощь в добровольном возвращении незаконных мигрантов из Украины в страны происхождения и помощь в добровольном возвращении украинских граждан, ставших жертвами торговли людьми; сбор, использование и распространение информации и данных, связанных с миграцией; совместное проведение семинаров, конференций и тренингов, посвященных вопросам миграции; консультационные и информационные центры для мигрантов.

Со стороны Украины Соглашение подписал Заместитель министра иностранных дел г-н Валентин Наливайченко, со стороны МОМ — Глава миссии МОМ в Украине г-н Джеффри Лабовиц.

(Информация Представительства МОМ в Беларуси, Молдове и Украине, а также Секретариата)

ФОРУМ НПО

Политика ЕКРЕ в сфере возвращения искателей убежища

Этот новый документ, в основу которого была положена позиция ЕКРЕ по вопросам возвращения от 2003 г., охватил значительный материал, подготовленный агентствами-членами ЕКРЕ. Его цель — внести позитивный вклад в дебаты по вопросам возвращения и представить ряд вопросов с точки зрения тех, кого страшит перспектива репатриации. Освещая права и характеризуя элементы уязвимости некоторых групп, принадлежащих к категории лиц, чьи заявки на предос-

тавление убежища не были удовлетворены, ЕКРЕ стремится к углублению понимания проблем, актуальных для этих граждан и обращает внимание на потенциально разрушительные последствия политики и практики возвращения для жизни данных лиц без должного рассмотрения фактов каждого личного дела. Документ также призван сделать предложения национальным правительствам и ЕС касательно разработки таких моделей политики репатриации, которые признавали и учитывали бы всю сложность данного вопроса, а также включали бы в себя все необходимые гарантии в сфере прав человека и ориентировались на устойчивое возвращение.

Политика ЕКРЕ в сфере возвращения лиц, чьи заявки на предоставление убежища в Европе не были удовлетворены, входит в блок ее предложений, озаглавленный «Путь вперед — роль Европы в глобальной системе защиты беженцев», разработанные с целью предоставления конструктивных рекомендаций по ряду вопросов политики по беженцам, делают вклад в и оказывают позитивное влияние на общеевропейские дебаты. Для получения экземпляра на русском и английском языках обращайтесь, пожалуйста, к г-же Юлие Зельвенской, сотруднику ЕКРЕ по поддержке НПО: zelveusk@unhcr.org.

(Информация ЕКРЕ)

Миграция и убежище

С целью имплементации Гаагского плана действий, принятого Советом в июне 2005 г., ЕК одобрила **основной пакет мер в сфере иммиграции и предоставления убежища**. Пакет включает в себя проекты Директивы по вопросу единых стандартов в сфере возвращения и трёх Постановлений по вопросам интеграции, региональных программ защиты и миграции и развития.

Предложение по Директиве о единых стандартах и процедурах государств-членов в сфере возвращения нелегально пребывающих граждан третьих стран (см. стр. 3) предусматривает введение ясных и прозрачных общих правил в сфере возвращения, выдворения, принуждения к выезду, временного содержания под стражей и повторного въезда нелегальных мигрантов, с учётом прав и основных свобод упомянутых лиц. Предложение придаёт общеевропейское измерение действиям государств-членов в сфере возврата путём введения запрета на въезд в любую страну ЕС гражданам, которым не разрешено въезжать в другое государство-член.

Сообщение «Общая повестка дня по вопросу интеграции: рамки для интеграции граждан третьих стран в ЕС» является первым шагом на пути к установлению целостной европейской системы интеграции иммигрантов. Последовавшее за Общими основными принципами интеграции (ООПИ), принятыми Советом по юстиции и внутренним делам 19 ноября 2004 г., это сообщение содержит предложения по введению конкретных мер, направленных на внедрение положений ООПИ, в т.ч. в части дальнейшего прояснения прав и обязанностей мигрантов на территории ЕС.

Сообщение по миграции и развитию направлено на то, чтобы увязать проблематику миграции с вопросами сотрудничества с целью развития в контексте усилий по сокращению бедности в странах происхождения. Мигранты и члены диаспоры способны

сделать важный вклад в развитие своих стран путём пересылки денежных средств, а также применения своих знаний и навыков — посредством возвращения на родину, направления туда инвестиций либо распространения опыта. Сообщение предлагает конкретные ориентиры по увеличению этого вклада. В то же время, в документе изучаются пути ограничения негативных последствий «утечки мозгов», т.е. массового выезда квалифицированных работников из развивающихся государств.

Задачей **Сообщения о региональных программах защиты** является оказание помощи по усовершенствованию механизмов защиты тем третьим странам, которые принимают на своей территории значительные группы беженцев или получают заявки на предоставление убежища в большом количестве. Первая пилотная региональная программа защиты будет осуществляться в Западных ННГ (в Украине, Молдове и Беларуси). Данная программа будет направлена на совершенствование существующих механизмов защиты, в частности, путём предоставления практической помощи в рассмотрении заявок на получение убежища, а также усиления систем дополнительной защиты, социальной интеграции и документации.

15 сентября 2005 г. ЕК было одобрено **Предложение по Постановлению о статистике ЕС по вопросам миграции и международной защиты**. В данном документе, принятом в продолжение Плана действий ЕК по «сбору и анализу статистической информации ЕС в сфере миграции», утверждённого в апреле 2003 г., и решений саммита в Салониках, прошедшего в июне того же года, очерчиваются основы нормативно-правовой базы гармонизации процесса сбора статистических данных на всей территории ЕС. Проект направлен на установление единых рамок для сбора и обобщения статистики Сообщества по вопросам международной защиты и миграции. При этом, от государств-членов не потребуется ни перехода на обработ-

ку в корне новых источников данных, ни привнесения радикальных изменений в действующие административные системы. В целом, за основу взяты подборки данных системы «Евростат», подготавливаемые на ежегодной (информация о миграционных процессах) и ежемесячной основе (данные, касающиеся предоставления убежища и мер по борьбе с нелегальной иммиграцией). В то же время, предполагается ввести дополнительный учётный пункт, отражающий статистику легальной миграции лиц, не являющихся гражданами ЕС.

Предложение устанавливает единые правила сбора и обработки статистической информации Сообщества по следующим вопросам:

- иммиграция в государства-члены и эмиграция из них, включая миграционные потоки между различными государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами;
- гражданство и страна происхождения лиц, проживающих на территории государств-членов;
- административные и судебные процедуры государств-членов в сфере иммиграции, выдачи видов на жительство, предоставления гражданства, убежища или иных форм международной защиты, а также предотвращения нелегальной иммиграции.

Все вопросы международной защиты подпадают под действие либо Квалификационной директивы либо Директивы о временной защите.

Данные должны собираться за учетный период в один календарный год и предоставляться ЕК (Евростату) в течение трёх месяцев по завершении года. Первым учётным годом будет 2006 г.

Критерии для временных рамок передачи данных, формата и стандартов качества последних будут разработаны на более поздней стадии. ■

(Информация Представительства МОВ в Украине и Секретариата)

Пожалуйста, присылайте Ваши вопросы и комментарии Секретариату ППС по адресу:

Ул. Январского восстания, 32-А, Киев, 01015, Украина

Тел. + 3800-44-254-5346/47; факс + 380-44-288-9850

E-mail: efimenko@unhcr.org

www.soderkoping.org.ua