

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ СЕКРЕТАРИАТА ПО ВОПРОСАМ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА / СЕДЕРКОПИНГСКОГО ПРОЦЕССА

№ 6 (октябрь 2004)

Этот ежеквартальный бюллетень публикуется Секретариатом ППС и финансируется Европейской Комиссией

Комментарии и обзор Мирославы Корневич, эксперта по внешним отношениям, Секретариат ППС

В Ф О К У С Е

Проект программы отношений между ЕС и Украиной

20 сентября 2004 года эксперты Европейского Союза (ЕС) и Украины согласовали План действий по выполнению новой Политики соседства ЕС по отношению к Украине.

План действий начинается с установки приоритетов в сфере демократии, верховенства права, прав человека и основных свобод. Он также предусматривает сотрудничество между ЕС и Украиной в вопросах внешней политики и безопасности, нераспространения оружия массового поражения, разоружения, предотвращения конфликтов и управления кризисами.

Европейская политика соседства открывает новые перспективы экономической интеграции:

- Перспектива выхода за рамки существующего сотрудничества на более значительный уровень интеграции, включая участие во внутреннем рынке ЕС и возможность для Украины принимать более активное участие в ключевых аспектах политики и программ ЕС;
- Увеличение финансовой помощи: ЕС предоставит Украине финансовую помощь для оказания поддержки действиям, указанным в настоящем документе. Европейская Комиссия (ЕК) разрабатывает новый Инструмент добрососедства и партнерства в Европе (ENPI), которым предусматривается оказание помощи Украине, включая приграничное и транснациональное сотрудничество между Украиной и государствами-членами ЕС. Через

Европейский инвестиционный банк будут поддержаны проекты, инвестирующие в инфраструктуру;

- Возможности постепенного открытия или укрепления участия в некоторых программах Сообщества, направленных на поддержание культурных, образовательных, экологических, технических и научных связей;
- Поддержка гармонизации законодательства с нормами и стандартами ЕС, включая техническую помощь, консультации по “среднеию” и целевые консультации через Бюро технической помощи и обмена информацией ЕК (ТАИЕХ);
- Анализ перспективы учреждения зоны свободной торговли после вступления Украины в ВТО;
- Возможность заключения нового расширенного договора, рамки которого будут определены в свете выполнения обязательств по настоящему Плану действий и общего развития отношений между ЕС и Украиной.

Настоящий План действий будет представлен Совету по сотрудничеству между ЕС и Украиной с целью официального политического принятия. В случае успешного выполнения настоящего Плана действий возможно заключение новых договорных обязательств между ЕС и Украиной. Совместные органы, созданные в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, будут проводить мониторинг выполнения Плана действий. Первый обзор выполнения Плана действий будет проведен в течение двух лет после его принятия. ■

(Информация Делегации ЕК в Украине, Молдове и Беларуси)

В НОМЕРЕ:

- > В фокусе с. 1-2
 - Проект программы отношений между ЕС и Украиной
 - Встреча Будапештской группы в Санкт-Петербурге
- > Новости проекта с. 2-3
 - Заседание Руководящего комитета
 - Встреча северной субрегиональной группы
 - Брифинг для посольств и международных организаций
- > События в странах ППС с. 3-7
 - Страны центральной и южной субрегиональной группы
- > Актуальные события в ЕС с. 7
 - Новый Президент ЕК
 - Подписание Конституционного договора
 - Неофициальная встреча министров ЮВД
- > Актуальные документы и законодательство ЕС с. 8-10
 - Документы по политике
 - Убежище
 - Миграция
- > Возможности финансирования с. 10
 - Программа интегрированного развития сельских общин



Этот проект финансируется Европейской Комиссией



Проект выполняется Шведской Миграционной Службой



УВКБ ООН является проектным партнером



МОМ является проектным партнером

Взгляды, изложенные в этой публикации, не обязательно отображают взгляды Европейской Комиссии.

For English see the reverse side

Встреча Будапештской группы в Санкт-Петербурге

Двенадцатая встреча Будапештской группы и первая встреча проекта “Переориентация Будапештского процесса в регион СНГ” состоялась в Санкт-Петербурге 11–12 октября 2004 года с целью подведения итогов работы за период после Конференции на уровне министров по предотвращению незаконной миграции в расширенном европейском регионе, состоявшейся на о. Родос 25–26 июня 2003 года, и согласования приоритетов будущей деятельности.

Представители участвующих стран, включая Беларусь, Венгрию, Латвию, Литву, Молдову, Польшу, Румынию, Украину и Эстонию, сделали ряд рекомендаций в рамках основных новых направлений, определенных Родосской конференцией и связанных со (i) смещением географического акцента со стран Центральной Европы к СНГ и соседним странам, при этом сохраняя ориентацию на страны Южной Европы; (ii) изменениями в методологии работы, охватывающими страны происхождения нерегулярных перемещений и предполагающими более широкий диалог и партнерство; и (iii) определенной связью с другими регио-

нальными процессами, поднимающими вопросы нерегулярной миграции. Они коснулись, среди прочего, будущих действий по решению основных миграционных проблем, сформулированных участниками из стран СНГ, таких как предупреждение нерегулярной миграции (в особенности, торговли людьми и контрабанды), всех аспектов управления границами, возвращения и реадмиссии и т.д., а также поддержания и укрепления новых контактов с другими региональными процессами, в частности, Седеркопингским процессом, для взаимовыгодного обмена опытом. ■

(Информация Секретариата ППС)

НОВОСТИ ПРОЕКТА

Заседание Руководящего комитета

8 сентября 2004 года в Минске в офисе Представительства УВКБ ООН в Беларуси состоялось заседание Руководящего комитета Седеркопингского процесса с целью обсуждения вопросов, связанных с деятельностью Секретариата ППС.

В ходе обсуждений Руководящий комитет принял проект плана работы Секретариата ППС. Исходя из кон-

текста предыдущего проекта, план работы Секретариата включает организацию различных мероприятий Седеркопингского процесса, таких как встречи субрегиональных групп стран, тематические семинары, обзорная встреча высокого уровня и брифинги для посольств и международных организаций, проведение исследовательской деятельности, обеспечение информационного обмена и оказание содействия странам ППС в поиске возможностей финансирования. План также включает в себя дополнитель-

ную деятельность по проекту, как составление каталога тренинговых мероприятий, которые проводятся в Украине, Беларуси и Молдове, а также составление каталога исследований, проведенных международными и другими организациями в сфере убежища и миграции.

После обсуждения ряда рабочих вопросов, связанных с деятельностью Секретариата, члены Руководящего комитета предварительно рассмотрели перспективы продолжения Седеркопингского процесса в 2005/2006 гг. ■



Встреча стран северной субрегиональной группы 9–10 сентября 2004 года в Минске

Встреча северной субрегиональной группы

9–10 сентября 2004 года в Минске, Беларусь, Европейская Комиссия (ЕК), Шведская Миграционная Служба (ШМС), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международная Организация по Миграции (МОМ) при поддержке Секретариата по вопросам приграничного сотрудничества (ППС)/Седеркопингского процесса провели встречу стран северной субрегиональной группы Седеркопингского процесса. Во встрече приняли участие должностные лица, занимающиеся вопросами управления убежищем, миграцией и границами, и

представители неправительственных организаций (НПО) из Беларуси, Латвии, Литвы, Польши, Украины и Эстонии, а также представители международных организаций.

Организованное в продолжение ежегодной обзорной встречи высокого уровня, это мероприятие открыло новый раунд субрегиональных встреч Седеркопингского процесса в 2004–2005 гг. Основные цели встречи состояли в анализе последствий расширения ЕС, обзоре изменений в странах-участницах и ЕС в сфере управления убежищем, миграцией и границами и поиске возможных путей обмена с Украиной и Беларусью опытом, приобретенным новыми государствами-членами ЕС в процессе присоединения.

Обращаясь к участникам, организаторы подчеркнули, что расширение ЕС предоставляет определенные преимущества, такие как стабильность, безопасность и благополучие, как для стран ЕС, так и государств-партнеров, и что проблемы убежища и миграции приобретают особую актуальность (ЕК), и сделали акцент на передаче Украине, Беларуси и Молдове опыта новых государств-членов ЕС (УВКБ ООН).

Секретариат сообщил участникам о последних событиях, состоявшихся в рамках Седеркопингского процесса, деятельности Секретариата ППС, а также законодательных и институцио-

нальных изменениях в странах северной субрегиональной группы с октября 2003 года. УВКБ ООН представило обзор последних изменений в политике и практике ЕС по вопросам убежища и миграции, а также связанных с ними инициатив УВКБ ООН. MOM представила участникам свою стратегию по управлению нерегулярной миграцией в Украине. Затем последовало пленарное обсуждение последствий расширения ЕС и последние изменения в политике и законодательстве ЕС в сфере управления убежищем, миграцией и границами в странах северной субрегиональной группы. Особое внимание участников привлекла презентация Плана действий ЕС для Украины (ЕК) и доклад об опыте Украины в его выполнении в сфере управления границами (Государственная пограничная служба Украины).

Активные дискуссии состоялись в рабочих группах по вопросам существующих систем и процедур индивидуальной регистрации, приведения их в соответствие с требованиями ЕС в новых странах-членах ЕС и передаче этого опыта Беларуси и Украине, а также по предложениям касательно будущего сотрудничества и совместных действий в рамках Седеркопингского процесса, включая более активное привлечение НПО. Участники подчеркнули необходимость в обмене опытом по существующим в новых странах-членах ЕС стандартам и процедурам касательно центров приема и

временного содержания, мигрантов без документов и нерегулярных мигрантов, систем индивидуальной регистрации и т.п. В этом контексте опыт работы Балтийского комитета по вопросам управления миграцией и границами, литовского центра регистрации иностранцев и центра информационного обмена на польско-литовской границе мог бы оказаться актуальным для всех стран-участниц процесса. Участники также призвали к более интенсивному и согласованному информационному обмену.

По результатам встречи Секретариат разработает предложения для будущей деятельности в рамках Седеркопингского процесса. Материалы встречи будут опубликованы в декабре этого года. ■

Брифинг для посольств и международных организаций

За встречей стран последовал брифинг для посольств стран ЕС, стран-участниц Седеркопингского процесса и международных организаций. Проектные партнеры и Секретариат сообщили о результатах Встречи стран северной субрегиональной группы и предстоящих мероприятиях и деятельности, запланированной в рамках процесса. ■

(Информация Секретариата ППС)

СОБЫТИЯ В СТРАНАХ ППС

Страны центральной и южной субрегиональной группы

Ввиду предстоящей встречи стран центральной и южной субрегиональной группы Седеркопингского процесса, настоящий выпуск бюллетеня посвящен Венгрии, Молдове, Румынии, Словакии и Украине. Ниже следует краткий обзор основных законодательных и административных изменений и событий в сфере управления убежищем, миграцией и границами в этих странах за период со середины января по настоящее время для Мол-

довы, со середины апреля по настоящее время для всех других стран и со середины июля по настоящее время для Украины.

Законодательные изменения

В преддверии вступления в ЕС, Парламент **Венгрии** принял Закон XXIX от 2004 года *“О внесении изменений и аннулировании некоторых законодательных актов и определении некоторых положений, связанных со вступлением Венгрии в Европейский Союз”*, который вступил в силу 1 мая 2004 года. Закон вносит значительные изменения в Закон “Об иностранцах” и Закон “Об убежище”.

Применительно к *Закону “Об убежище”*, основные изменения коснулись процедуры предоставления убежища. Громоздкая “четырёхэтапная” процедура сокращена до двух инстанций — органа по делам беженцев Бюро по делам иммиграции и гражданства (БИГ) как первой инстанции по принятию решения по заявлению о предоставлении убежища, и Столичного суда в Будапеште как судебной инстанции, обязанной теперь заслушивать каждого заявителя о предоставлении убежища лично.

См. продолжение на с. 4.

Начало на с. 3.

Компетенция органа по делам беженцев по выдворению иностранцев, незаконно пребывающих на территории страны, теперь ограничена, позволяя инициировать эту процедуру только после получения “отрицательного решения” по заявлению о предоставлении убежища, которое имеет обязательную силу, то есть когда в ходе судебного пересмотра заявление отклонено или если заявитель не обращался в суд.

БИГ теперь обязано принимать решение о применимости положения о невыдворении в основной части решения суда об отклонении прошения или об отмене статуса беженца или временной защиты.

Положения Директивы Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 года о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового наплыва перемещенных лиц были “внесены” в измененный Закон “Об убежище”.

Другие поправки предоставили искателям убежища доступ на рынок труда согласно общим правилам, применимым к иностранцам, через год после подачи заявления о предоставлении убежища. В течение первого года процедуры получения убежища искатели убежища могут работать только в приемном центре. Также поправки предусматривают для беженцев ограниченное право голоса на местных выборах и референдумах.

В измененном Законе “Об иностранцах”, в отличие от предыдущих положений, были исключены административные меры против решения о выдворении иностранца силами полиции, однако, районные суды могут запросить судебный пересмотр приказа о выдворении. Суд обязан рассматривать запрос о пересмотре в ходе судебного разбирательства и должен проводить слушания в присутствии иностранца.

Создана специальная процедура судебного пересмотра задержания иностранца, при этом компетенция пересмотра задержания иностранца была передана от уголовных судов другим ветвям судебной власти гражданского или административного характера.

Задержанные иностранцы, которые не понимают венгерский язык и не в состоянии назначить юридического пред-

ставителя, получают специального защитника (в форме юриста экс-офицера), назначаемого по их делам судом.

Несовершеннолетние лица без сопровождения имеют право на пребывание в стране на гуманитарных основаниях, даже если не выполняются правовые условия для такого пребывания.

В общем, все еще отсутствуют меры правовой защиты против отказа в заявлении о выдаче визы через государственную администрацию или суд. Однако было введено право на судебные меры против решения об отклонении заявления о выдаче вида на жительство.

Эти поправки также позволяют иностранцам, прибывшим в Венгрию до 1 мая 2003 года и не отвечающим критериям для законного пребывания в стране, урегулировать свой статус в Венгрии. Положения так называемой амнистии позволяют этим лицам подать заявление на вид на жительство, если они в состоянии подтвердить свои личные данные и отвечают другим требованиям, изложенным в Законе “Об иностранцах”.

В Молдове 7 октября 2004 года между Председателем парламентского комитета по правам человека и группой парламентариев была подписана *законодательная инициатива* о внесении изменений в Закон “О статусе беженца” с целью введения дополнительных форм защиты и гармонизации некоторых существующих положений с нормами международного права. Эта предлагаемая поправка, внесенная УВКБ ООН в тесном сотрудничестве с Парламентской комиссией по правам человека, Департаментом миграции и Главным управлением по делам беженцев, касается введения гуманитарной защиты как формы дополнительной защиты и внесения положений о дополнительном исключении и отмене, выходящих за рамки Конвенции 1951 года.

В Румынии эксперты Министерства управления и внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства труда, социальной защиты и семьи — Бюро по вопросам трудовой миграции, в ходе консультаций с представителями других государственных органов, международных организаций (УВКБ ООН и МОМ) и НПО, действующих в сфере убежища и миграции, разработали *Национальную миграционную стратегию*.

Цель этого документа заключается в формировании единой политики в сфере убежища, миграции и социальной интеграции иностранцев с целью гармонизации национальных правовых рамок с международным правом и законодательством ЕС. Стратегия будет внедряться через “План действий по выполнению Национальной миграционной стратегии”, определяющий действия и ответственность каждого министерства/органа, имеющего полномочия в этой сфере.

В сентябре 2004 года Правительство **Словакии** приняло *поправки к Закону “О беженцах”*. Закон с поправками определяет местности, где искатели убежища могут подать заявление о предоставлении убежища; определяет временные рамки, в течение которых искателю убежища зачитываются его/ее права и обязанности в ходе процедуры предоставления убежища; определяет лица и учреждения, имеющие право доступа к документам и информации о процедуре предоставления убежища; дает право искателю убежища искать работу на рынке труда, если решение по его или ее заявлению не принято в течение одного года; и предусматривает, что органы власти имеют право “потребовать осмотр” несовершеннолетних искателей убежища, если возникают сомнения касательно их фактического и заявленного возраста. Эти поправки вступают в силу с 1 февраля 2005 года.

В Украине принята 30 июня 2004 года и вступила в силу 25 июля 2004 года *Инструкция Государственной пограничной службы Украины (ГПС) по содержанию под стражей лиц, задержанных органами ГПС за нарушение законодательства о государственной границе Украины и по подозрению в совершении преступления*. Инструкция включает новые положения об отказе от идентификации искателей убежища посольствами их стран происхождения, доступе региональных миграционных служб, УВКБ ООН и НПО к искателям убежища, а также транспортировке искателей убежища пограничными службами в миграционные органы.

Совместная *Инструкция Государственного Комитета по делам национальностей и миграции и Государственной пограничной службы “О процедурах передачи искателей убежища и даче пояснений о незаконном пересечении государственной*

границы" принята 9 июля 2004 года и вступила в силу 13 августа 2004 года.

13 июля 2004 года Кабинет Министров принял Резолюцию "О внесении изменений в Процедуру предоставления финансовой помощи и пенсий беженцам", согласно которой беженцы получают право на получение как социальных, так и трудовых пенсий. Интеграционный грант признанным беженцам остается неизменным, в виде единовременного пособия в сумме 17 гривен (равной 3 долларам США). На рассмотрении находится проект Резолюции "О процедуре получения образования беженцами и искателями убежища".

В том же месяце Министерство юстиции подало в Кабинет Министров законопроект "О предоставлении временного убежища в Украине иностранцам и лицам без гражданства", согласно которому планируется введение дополнительных форм защиты в Украине.

В августе этого года разработана совместная Инструкция Государственного Комитета по делам национальностей и миграции, Государственной пограничной службы, Министерства внутренних дел и Службы безопасности "О процедурах передачи, принятия и освобождения лиц, находящихся в центрах временного содержания для иностранцев и лиц без гражданства". Цель документа состоит в регулировании деятельности центров временного содержания нерегулярных мигрантов, которыми будет руководить Государственный комитет, а также процедур их приема, перемещения и освобождения.

25 августа 2004 года Кабинет Министров принял Резолюцию, отменяющую существовавший с июня 1996 года режим временной защиты и помощи "беженцам войны" из Абхазии, Грузии. В результате около 3000 таких беженцев войны теперь теряют законный статус в Украине.

14 сентября 2004 года Парламентский Комитет по правам человека принял законопроект "О внесении поправок в Закон "О беженцах". В случае принятия, эти поправки заменят трех-/пятидневный срок для подачи заявлений о предоставлении убежища, предусмотренный действующим Законом "О беженцах". ■

(Информация Венгерского хельсинского комитета, Представительств

УВКБ ООН в Молдове и Украине, Генерального инспектора пограничной полиции Министерства управления и внутренних дел Румынии и Управления миграции Министерства внутренних дел Словацкой Республики)

Административные изменения

В Молдове завершен второй этап восстановления Центра приема искателей убежища. Открытый 6 октября 2003 года и рассчитанный на 120 лиц, этот центр все еще достраивается. Завершение строительства ожидается в марте 2005 года.

В Румынии, кроме Центра приема искателей убежища, открытого в Тимишоара в феврале 2004 года, в мае 2004 года в Галати был открыт еще один Центр приема искателей убежища, строительство которого финансировалось программой PHARE — в сумме 750 тыс. евро — и правительством Румынии — в сумме 300 тыс. евро. Центр рассчитан на 250 лиц. Оба центра управляются Национальным бюро по делам беженцев и Министерством управления и внутренних дел.

В марте 2004 года между Министерством управления и внутренних дел Румынии и Федеральным министерством внутренних дел Германии совместно с Министерством внутренних дел Испании было заключено соглашение сроднения PHARE "Укрепление потенциала румынской Пограничной полиции в борьбе с трансграничной торговлей наркотиками и людьми". Общее финансирование 18-месячного проекта составляет 800 тыс. евро. Проект нацелен на гармонизацию национального законодательства с законодательством ЕС и укрепление потенциала Пограничной полиции в укреплении границ. Мероприятия, предусмотренные проектом, включают проведение семинаров и тренингов, круглых столов, ознакомительных поездок, создание рабочих групп и мониторинг.

В Украине в сентябре 2004 года начал финансировать ЕС проект TACIS "Содействие в проведении правовой и административной реформы в Украине в сфере миграции и защиты беженцев согласно нормам и стандартам Европейского Союза". Годичный проект выполняет австрийский Институт прав человека им. Людвиг Больцманна и Министер-

ство внутренних дел Литвы; бенефициарием проекта является Государственный Комитет Украины по делам национальностей и миграции. План действий, разработанный партнерами проекта на подготовительном этапе, ориентирован на укрепление потенциала и направлен на оказание поддержки должностным лицам Украины, работающим в сфере предоставления убежища. В ходе серии семинаров и круглых столов, посвященных лучшим практическим достижениям европейских стран в сфере убежища, состоится обмен опытом между австрийскими, литовскими и украинскими экспертами и поиск решений определенных вопросов в контексте Украины. Для дальнейшей информации, пожалуйста, обращайтесь к г-ну Мартину Вагнеру (Martin Wagner) по адресу: mvagner@scnm.gov.ua ■

(Информация Представительства УВКБ ООН в Молдове, Генерального инспектора пограничной полиции Министерства управления и внутренних дел Румынии и австрийского Института прав человека им. Людвиг Больцманна)

События

27–28 сентября 2004 года Варшавское Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Центр технического сотрудничества МОМ в Вене провели семинар по "Политике в сфере трудовой миграции и информационного управления" в Кишиневе, Молдова. Цель семинара состояла в укреплении приграничного сотрудничества между странами региона в сфере регулирования трудовой миграции, а также сбора и обмена данными, связанными с миграцией, на национальном и региональном уровнях. В ходе двухдневной встречи официальные лица, отвечающие за разработку политики в сфере трудовой миграции, из Беларуси, Молдовы, Российской Федерации и Украины, а также эксперты Международной организации труда, Датской иммиграционной службы и ученые из Молдовы и России рассмотрели проблемы, с которыми столкнулись Молдова и соседние страны в связи с ростом количества мигрантов, ищущих работу за границей, и оказали содействие региональному сотрудничеству по управлению информацией о трудовой миграции.

См. продолжение на с. 6

Начало на с. 3—5.

В Румынии Национальное бюро по делам беженцев, УВКБ ООН и НПО, работающие в сфере убежища, совместно разработали учебную программу для Пограничной полиции. В 2004 году мобильная команда, состоящая из сотрудников вышеуказанных организаций, провела тренинги в шести управлениях Пограничной полиции.

В августе 2004 года член украинской сети НПО МОМ “Возрождение нации” организовал в Херсонской области, **Украина**, летний лагерь для детей жертв торговли людьми и несовершеннолетних лиц, ставших жертвами торговли людьми. Цель лагеря состояла в оказании содействия в стабильной реинтеграции и семейной поддержке жертвам торговли людьми с детьми, часто — молодым матерям. Эта деятельность финансировалась через проект ЕС “Борьба с торговлей людьми в Украине”. По оценкам, в лагере получили помощь 20 жертв торговли людьми и 30 детей.

В рамках того же проекта ЕС 9—10 сентября 2004 года в Луганской области состоялся второй из пяти межведомственных семинаров. В ходе семинара главы подразделений по борьбе с торговлей людьми, следователи, прокуроры, судьи и пограничные северо-восточного региона Украины обменялись опытом по вопросам борьбы с торговлей людьми и уголовным процедурам, связанным с торговлей людьми. В ходе обсуждения участники подчеркнули важность сотрудничества с НПО для оказания должной помощи жертвам. По результатам семинара был составлен

список рекомендаций для Министерства внутренних дел, в который, среди прочего, вошло требование об оценке эффективности двусторонних юридических запросов, обрабатываемых в странах назначения, дальнейшем обмене следственным опытом между сотрудниками правоохранительных органов и более значительной консолидации судебной экспертизы в уголовных делах. Также было отмечено, что техника интервьюирования жертв торговли людьми должна основываться на методах, описанных в “Руководстве по лучшей практике борьбы с торговлей людьми для работников правоохранительных органов Украины”. По завершении пяти семинаров будут составлены итоговые рекомендации, которые будут впоследствии переданы в Министерство внутренних дел, включая его региональные управления, Генеральную прокуратуру и ее региональные подразделения, а также Верховный Суд Украины.

21—23 сентября 2004 года Миссия МОМ в Украине провела глобальный тренинг МОМ “Оказание МОМ и НПО прямой помощи жертвам торговли людьми: успех через сотрудничество”. Тренинг финансировался Международным агентством развития Швеции. Представители НПО и МОМ из Албании, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Косово, БЮР Македонии, Молдовы, Румынии, Сербии, Украины и Черногории собрались для обсуждения и разработки методов сотрудничества между МОМ и партнерскими НПО в оказании прямой помощи жертвам торговли людьми. Участники обменялись опытом по успешным реинтеграционным проектам

там НПО и сосредоточились на расширении усилий по борьбе с торговлей людьми и открытию новых сетей связи для противодействия торговле людьми. Миссия МОМ в Украине надеется организовать ознакомительные визиты в некоторые из стран-участниц и инициировать скоординированные усилия по борьбе с торговлей людьми через обмен информацией.

11—15 октября 2004 года Региональное представительство УВКБ ООН в Украине, Молдове и Беларуси и Шведская Миграционная Служба провели семинар для региональных миграционных служб Украины. В мероприятии участвовали представители Государственного комитета по делам национальностей и миграции (ГКНМ), 25 региональных миграционных служб (РМС), Шевченковского районного суда г. Киева, а также органов власти, работающих в сфере убежища, из Беларуси и Молдовы. В течение четырехдневного семинара эксперты из УВКБ ООН, ШМС и НПО провели теоретические и практические тренинги по процедуре определения статуса беженцев (ОСБ), включая методики проведения собеседований с женщинами, детьми и жертвами жестокого обращения или пыток, роли информации о странах происхождения в процедуре ОСБ, преследовании по гендерному признаку; по оценке достоверности, бремени доказательств и кумулятивных основаниях, а также по применению пунктов об исключениях (с акцентом на участниках боевых действий и подозреваемых членах террористических организаций). Участникам также была предоставлена обновленная информация о странах происхождения и руководство по ОСБ.

С целью разрешения проблем местной интеграции беженцев, Региональное представительство УВКБ ООН в Украине, Молдове и Беларуси совместно с Советом Европы провело 20—21 октября 2004 года семинар “Учреждение устойчивых социальных услуг для беженцев, искателей убежища и мигрантов в Украине и Молдове”. Представители ГКНМ Украины и Департамента Миграции Молдовы, Министерства труда и социаль-



Участники межведомственного семинара в Луганске, 9—10 сентября 2004 г.

СОБЫТИЯ В СТРАНАХ ППС

ной политики Украины и Молдовы, Киевского городского государственного центра занятости, соответствующих управлений Киевской городской и Областной государственных администраций, Киевской, Одесской и Закарпатской РМС, а также ученые и представители украинских и молдавских НПО собрались в Киеве, чтобы

установить связи между организациями, работающими в сфере интеграции, рассмотреть схемы местной интеграции в Украине и Молдове для выявления пробелов и потребностей, и выработать ряд мер, которые могли бы лечь в основу программ УВКБ ООН и других доноров в 2005 году. Следующая встреча в продолжение этого

семинара состоится в 2005 году. ■

(Информация Центра технического сотрудничества МОМ, Генерального инспектора пограничной полиции Министерства управления и внутренних дел Румынии, Миссии МОМ в Украине и Секретариата ППС).

АКТУАЛЬНЫЕ СОБЫТИЯ В ЕС

Новый президент ЕК

22 июля 2004 года тайным голосованием депутаты Европейского Парламента одобрили назначение Хосе Мануэля Барросо (José Manuel Barroso) на должность нового президента Европейской Комиссии (ЕК). Таким образом, действующий Президент объявил о назначении господина Барросо Президентом Комиссии. Господин Барросо должен создать команду из 24 членов Комиссии, состав которой должен быть одобрен Европейским Парламентом до конца октября, и вступить в должность 1 ноября. Новая Комиссия примет дела у Комиссии Президента Проди и займется будущими тенденциями и задачами, с которыми сталкивается Европейский Союз (ЕС). ■

Подписание Конституционного договора

29 октября 2004 года Главы государств или правительств и министры иностранных дел 25 стран-членов ЕС подписали в Риме Договор о Конституции Европы, а также Заключительный акт. Церемония подписания состоялась в Кампидожлио, в том же зале, где шесть первых стран-членов подписали Договор о создании Европейского Сообщества в 1957 году.

После подписания Договора государства-члены должны ратифицировать Конституцию согласно своим внутрен-

ним требованиям. Ожидается, что этот процесс займет два года.

Европейская Конституция заменяет большинство существующих договоров и состоит из четырех частей. Первая часть определяет ЕС и его ценности, задачи, ответственность, процедуры по принятию решений и институты. Вторая часть включает Хартию основных прав. Третья часть описывает политику и действия ЕС. Четвертая и последняя часть состоит из заключительных положений, включая процедуры принятия и возможного пересмотра Конституции. ■

Неофициальная встреча министров ЮВД

30 сентября и 1 октября 2004 года в Схевенингене состоялась неофициальная встреча министров юстиции и внутренних дел ЕС (Совет ЮВД). Хотя на таких неофициальных встречах не принимаются официальные решения, министры достигли политического соглашения по ряду вопросов касательно направлений предстоящей разработки многолетней программы ("Гаагской программы"). Цель встречи состояла в определении многолетней программы в сфере свободы, безопасности и правосудия в ЕС, которая должна быть принята главами правительств и государств на Совете Европы 4 и 5 ноября. Многолетняя программа охватывает борьбу с терроризмом, безопасность, сотрудничество в сфере гражданского права, иммиграцию, границы и убежище.

Наряду с вопросами убежища и иммиграции обсуждалось гуманитарное положение лиц, привезенных в Европу торговцами людьми и пребывающих в вопиющих условиях, общая политика по предоставлению убежища, а также эффективная политика возвращения, способная препятствовать незаконной иммиграции.

На встрече была подчеркнута необходимость в поиске не только краткосрочных решений, но также решений на длительный срок. Инициатива обсуждения данного вопроса исходила от Министра внутренних дел Германии Отто Шили, Верховного комиссара ООН по делам беженцев Рууда Любберса и Комиссара Антонио Виторино. Была подчеркнута необходимость создания общеевропейской политики по предоставлению убежища. Успешная иммиграционная политика неотделима от партнерства с третьими странами. Она не сводится исключительно к партнерству в сфере убежища и иммиграции, а затрагивает и другие сферы, такие как помощь в развитии, экономическое сотрудничество, торговая политика и политика по защите прав человека.

Кроме того, обсуждались такие вопросы, как Европейское агентство по управлению операционным сотрудничеством на внешних границах, силы быстрого реагирования, состоящие из национальных экспертов, для оказания помощи на внешних границах, общая визовая политика. ■

(Информация Секретариата ППС)

Документы по политике

В июле 2004 года ЕК издала Сообщение “**Более эффективная общеевропейская система убежища: переход к единой процедуре**”.

Со ссылкой на Выводы Совета Европы, принятые в Салониках в июне 2003 года, в которых содержался призыв к дальнейшему укреплению и развитию процедур предоставления убежища, это Сообщение является шагом на пути к единой процедуре, исходя из результатов последнего исследования по вышеуказанной процедуре.

Основными аргументами Сообщения в пользу введения единой процедуры (процедуры, в которой один орган принимает одно решение) стало сокращение длительности и повышение эффективности процедуры и централизация ресурсов по обработке заявлений о предоставлении защиты.

Учитывая формальное принятие Советом ЮВД в апреле 2004 года Квалификационной директивы и политическое соглашение по Директиве о процедурах предоставления убежища, остается открытым вопрос введения процедурных гарантий для лиц, подающих прошение о получении статуса дополнительной защиты, или лиц, которые на ранней стадии подачи заявлений не имеют оснований для получения защиты в рамках Женевской Конвенции, однако имеют основания для получения дополнительной защиты.

В то время как Директива о процедурах предоставления убежища требует изменений в административной практике большинства стран-членов, введение единой процедуры вызовет еще более значимые изменения в административных структурах. Эти изменения будут вноситься на подготовительном этапе — в период консультаций о шагах стран-членов по унификации процедуры, ведущей к двум типам статуса, изложенным в Квалификационной директиве. Это, в свою очередь, позволит подготовить основания и достигнуть широкого консенсуса для развития законодательства Сообщества. Первый законодательный шаг потребует расширения гарантий, которые уже признаны соответствующими для заявлений о предоставлении статуса беженца согласно Директивы о процедурах предоставления убежища, для заявлений о предоставлении дополнительной защиты по

Квалификационной директиве. Следует рассмотреть возможности внесения поправок в Директиву о процедурах предоставления убежища и Условия приема, а также — расширения Положения Дублин II с целью включения в них заявлений о предоставлении дополнительной защиты.

Во избежание тенденции предоставления менее выгодного статуса, чем статус согласно Конвенции, с целью недопущения использования беженцами всех преимуществ Женевской Конвенции и Квалификационной директивы, чему может способствовать введение единой процедуры, в положении войдет предварительно установленная последовательность рассмотрения, посредством которой заявления о предоставлении дополнительной защиты будут рассматриваться только после негативной оценки оснований согласно Женевской Конвенции.

Подготовительный этап начнется в январе 2005 года и будет проходить вместе с имплементацией первого этапа законодательства Общеевропейской системы убежища. Комиссия представит документ с описанием Плана действий для проведения этого периода консультаций. В завершение этого процесса состоится конференция, которая должна будет проанализировать результаты деятельности и дать рекомендации Комиссии по их включению в процесс разработки законодательства. ■

(Информация Регионального представительства УВКБ ООН в Бельгии)

Убежище

В заключительном отчете финансируемого ЕК проекта “**Европа — земля убежища**”, в рамках которого в Лондоне, Берлине и Риме в 2003—2004 гг. были созданы местные “обсерватории” для изучения потребностей и услуг по приему и интеграции, предоставляемых искателям убежища и беженцам в этих трех городах, подведены итоги его деятельности.

В заключительном отчете рекомендуются изменения в политике на уровне ЕС, национальном и городском уровне для предоставления адекватного ответа на прибытие вынужденных мигрантов, который содействовал бы

социальному единству и превратил этот процесс в ценную возможность для развития города. Отчет подтверждает, насколько глубоко города затронуты национальной политикой и политикой ЕС по предоставлению убежища, имея при этом органичное влияние на ее развитие. Обсерватории пришли к выводу, что законы и политические директивы, принимаемые на национальном уровне или на уровне ЕС, могут противоречить интересам города. Работа по приему и интеграции усложняется из-за неопределенности и нестабильности, присущей самому процессу определения убежища, а также из-за ограниченного характера дополнительных форм защиты.

Среди положительных выводов обсерваторий два имеют особое значение. Во-первых, установлено, что во всех трех городах инновационные и эффективные модели социальных услуг присущи, прежде всего, сферам здравоохранения и образования. Во-вторых, эффективность и влияние услуг по приему и интеграции намного усиливаются при четком политическом руководстве и координации на уровне города.

Проект подтверждает, что опыт города и городские информационные системы являются потенциально богатым ресурсом для лиц, разрабатывающих политику в сфере убежища на ближайшие годы.

В Европейский фонд беженцев была подана заявка о продолжении проекта на 2004—2006 гг.

В ходе общественных консультаций по будущим руководствам для новой программы по установлению зоны свободы, безопасности и правосудия, **Муниципальная администрация Лондона** представила свое **видение политики ЕС в сфере убежища, миграции и интеграции**.

Документ стремится привлечь внимание к тому факту, что города обычно подвержены сильной социальной поляризации и разобщенности, угрожающей интересам всех горожан. Разработка общей политики ЕС по предоставлению убежища, приему и интеграции окажет большое влияние на городские власти, как правило отвечающие за предоставление услуг искателям убежища и беженцам “на местах”, прямо или в партнерстве с НПО. Учитывая практический опыт городских властей с общим влиянием

политики по предоставлению убежища и предпосылками для обеспечения ее эффективности, города должны сообщать политикам о влиянии политических изменений на эти вопросы на национальном уровне и на уровне ЕС.

Ключевыми принципами будущих руководств по работе ЕС в сфере убежища и интеграции должны стать, среди прочего, гармонизация национальных процедур предоставления убежища на уровне ЕС для обеспечения справедливого и прозрачного рассмотрения заявлений о предоставлении убежища; обеспечение искателей убежища, ожидающих принятия решений по своим заявлениям, адекватными средствами для проживания и поддержания здоровья; а также — обеспечение искателей убежища и беженцев доступом на рынок труда.

Муниципальная администрация Лондона также утверждает, что с появлением Общей политики предоставления убежища и дальнейшей гармонизацией законодательства возникнет явная необходимость в значительном расширении финансирования интеграционной политики на уровне ЕС.

Более подробную информацию о программе “Европа — земля убежища” и Муниципальной администрации Лондона можно получить на следующих сайтах: www.europelandofasylum.net; www.london.gov.uk

(Информация Регионального представительства УВКБ ООН в Бельгии)

Миграция

В апреле 2004 года в Лиссабоне состоялся второй из трех семинаров, организованный совместно **Сетью национальных контактных лиц по вопросам интеграции** и странами-членами. Первый семинар состоялся в начале года в Копенгагене и рассмотрел вопросы языковых и вводных курсов для прибывающих мигрантов. Лиссабонский семинар был посвящен участию мигрантов в общественной жизни с акцентом на политической, социальной и культурной интеграции. Третий семинар, охватывающий индикаторы и контрольные показатели интеграционных политик стран-членов, состоялся в Лондоне в июне 2004 года. По результатам семинаров, на которых страны-члены обменялись опытом и информацией с учеными и

представителями гражданского общества, Сеть национальных контактных лиц по вопросам интеграции разработает пособие по интеграции для практиков и политиков с целью структурирования обмена информацией. В пособии будут содержаться проиллюстрированные примерами общие принципы и политические рекомендации по интеграционной политике. Первое издание ожидается осенью 2004 года.

В июле 2004 года ЕК издала Сообщение “**Первый годовой отчет по миграции и интеграции**”. В этом документе предоставляется обзор миграционных тенденций в Европе, анализ изменений в иммиграции и описание мер, предпринимаемых в отношении допуска и интеграции иммигрантов на национальном и европейском уровне. Отчет является новым инструментом по анализу развития общей иммиграционной политики.

В отчете подтверждается, что иммиграция продолжает играть важную роль в экономическом и социальном развитии ЕС. В контексте старения и сокращения трудоспособного населения увеличение потоков иммигрантов, скорее всего, будет необходимым для удовлетворения нужд расширенного ЕС. Таким образом, в среднесрочной перспективе иммиграционная политика должна стремиться к равномерному, непрерывному допуску иностранных рабочих.

Признавая существующие преграды на пути к интеграции — отсутствие доступа к трудоустройству, незнание языка и сложности с признанием полученного образования — некоторые страны-члены разрабатывают специальные интеграционные курсы или программы для иммигрантов и беженцев. Однако требуются более интенсивные усилия для превращения ряда обязательств, взятых на уровне ЕС, в определенные действия в рамках Европейской стратегии занятости и Процесса социального включения и обеспечения активного участия иммигрантов в рынке труда.

В отчете также предлагается упростить признание навыков и профессиональных квалификаций иммигрантов и расширить диалог с организациями мигрантов.

Для обеспечения должного внимания к проблемам иммиграции на национальном уровне и уровне ЕС и разра-

ботки практики, которая разрешала бы специфические вопросы целевых групп, ЕК предлагает усилить обмен опытом в контексте Социальной стратегии включения, Комитета по занятости, Программы Сообщества по стимуляции занятости, через Подготовительные действия программы INTI, а также в рамках Сети национальных контактных лиц по вопросам интеграции. Поскольку последняя организация может сыграть важную роль в этом процессе, ЕК рассмотрит необходимость создания в будущем более формальной основы для обмена информацией по вопросам интеграции.

С 31 августа по 3 сентября Нидерланды провели в Амстердаме **конференцию “Убежище, миграция и границы”**. Цель конференции заключалась в предоставлении Нидерландам, в настоящее время председательствующим в ЕС, возможности узнать различные точки зрения, прежде чем завершить разработку предложений для следующей пятилетней программы ЕС в сфере миграции и убежища. В конференции участвовали страны-члены, межправительственные организации и НПО. Программа должна быть принята главами государств на Совете Европы 4 и 5 ноября 2004 года.

В повестку дня конференции вошли:

- *Убежище и защита беженцев.* В рабочей группе по долгосрочным решениям состоялось активное обсуждение значимости переселения. Было отмечено, что Нидерландское председательство будет оказывать поддержку схеме переселения ЕС, которая, вероятно, станет частью многолетней программы. Участники признали необходимость введения единой процедуры оценки заявлений о предоставлении защиты, после чего, однако, последовала дискуссия о путях ее создания.
- *Миграция: границы и безопасность, интеграция и связи между легальной и нелегальной миграцией.* Прозвучали призывы к регистрации “нелегальных” мигрантов. Был поднят вопрос открытия путей для легальной миграции. Было взято политическое обязательство по продолжению сотрудничества в этой сфере, хотя уровень обязательств отличался в зависимости от степени развития стран-членов.

См. окончание на с. 10

АКТУАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕС

Начало на с. 8–9

- **Границы ЕС и безопасность.** Обсуждение сосредоточилось на ожиданиях, касающихся роли и функции будущего Агентства по управлению границ и на техническом выполнении договоренностей, достигнутых в отношении контроля и разделения границы. В ходе обсуждения также подчеркивалось отсутствие опыта работы с третьими странами, которые находятся вдали от границ ЕС. Однако существует более значительный опыт в отношении непосредственно соседствующих стран. Была признана необходимость в дополнительном межведомственном сотрудничестве.

На заседание Совета ЮВД, состоявшемся 25 и 26 октября 2004 года, принято **“Положение о создании Европейского агентства по управлению операционным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза”**. Цель создания агентства состоит в совершенствовании координации операционного сотрудничества между странами-членами и оказании содействия в применении существующих и будущих мер Сообщества в отношении управления внешними границами. Ответственность за контроль и надзор за внешними границами возлагается на стран-членов.

По другим вопросам, связанным с миграцией, Совет пришел к согласию по вопросу **включения второго обязательного идентификатора — отпечатков пальцев — в паспорта и другие проездные документы, выдаваемые странами-членами**. Была согласована следующая схема их введения: 18 месяцев со дня принятия технической спецификации для фотографий и 36 месяцев для отпечатков пальцев. ■

(Информация Регионального представительства УВКБ ООН в Бельгии и Секретариата ППС)

ВОЗМОЖНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Программа интегрированного развития сельских общин

Учрежденный в 1994 году Институтом “Восток–Запад” при поддержке Фонда Чарльза Стюарта Мотта, Карпатский Фонд является региональной приграничной организацией, содействующей дружественным отношениям, социальной стабильности и экономическому прогрессу приграничных регионов Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Украины путем предоставления финансовой и технической помощи НПО и местным органам управления. Объявив о приеме концептуальных документов, Карпатский Фонд открыл новый этап своей Программы интегрированного развития сельских общин (ПИРСО).

Цели программы, кроме вопросов местной экономики, экологии, социального и культурного развития, включают приграничное и межрегиональное сотрудничество между микро-регионами и между странами Карпатского Еврорегиона, включая приграничные микро-регионы.

Карпатский Фонд предоставляет финансовую поддержку местным программам в сумме до 60 тыс. долларов США на срок до двух лет, начиная с июля 2005 года. Программа поддерживает проекты, направленные на решение определенных задач и сосредоточенные в конкретных географических, экологических и/или приграничных зонах в рамках точно определенных микро-регионов с общим населением от 10 до 50 тыс. жителей.

Заявители должны быть зарегистрированными неправительственными организациями, расположенными в приграничных зонах Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Украины. Местные органы власти, научно-исследовательские институты, национальные НПО и международные организации, а также бывшие получатели грантов ПИРСО могут принимать участие в проекте в качестве партнеров, но не могут быть реципиентами.

Процесс рассмотрения заявлений состоит из двух этапов. Этап 1: заявитель

должен кратко изложить концепцию проекта на местном языке и подать ее в местное представительство Карпатского Фонда не позже 1 декабря 2004 года. Национальный оценочный комитет рассмотрит и отберет заявки, отвечающие критериям второго этапа. Этап 2: заявителям отобранных предложений будет предложено составить детальное предложение на английском языке, которое необходимо подать в соответствующее представительство Карпатского Фонда не позже 1 апреля 2005 года. Комитет по выделению грантов Карпатского Фонда рассмотрит предложения и подаст рекомендации Совету директоров, ответственному за окончательный отбор проектов. Успешные проекты получают финансирование до конца июня 2005 года.

Дополнительная информация находится на сайте: <http://www.carpathianfoundation.org/languages/en/program.php> ■

(Информация Центра технической сотрудничества МОМ)

Пожалуйста, присылайте Ваши вопросы и комментарии в Секретариат:

ул. Январского восстания 32-А, Киев, 01015, Украина
тел + 380 44 254 5346/47 факс + 380 44 573 9850
Электронная почта: bergman@unhcr.ch