



ADVANCING THE RULE OF LAW

ПРАВООЩИТНИКИ В ВИЗОВОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС: НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ РЕФОРМЫ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Аннализа Мелони (Annalisa Meloni),
доктор философии, магистр юридических наук,
бакалавр юридических наук
Дженнифер Гаспар (Jennifer Gaspar)
Али Феруз (Ali Feruz)

Кэролин Эллиотт-Мэгвуд (Carolyn Elliott-Magwood),
доктор юриспруденции, редактор

ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ

HRD (Human Rights Defender)

Правозащитник

EU (European Union)

Европейский союз (ЕС)

СОНОМ

Рабочая группа Совета ЕС
по правам человека

SIS
(Schengen Information System)

Шенгенская информационная
система

MEV (Multiple Entry Visa)

Многоразовая виза

LTV
(Limited Territorial Validity)

Виза с ограниченной
территориальной сферой действия

AFSJ
(Area of Freedom, Security,
and Justice)

Область свободы, безопасности
и правосудия

CFSP
(EU Common Foreign
and Security Policy)

Общая внешняя политика
и политика безопасности ЕС

MFA
(Ministry for Foreign Affairs)

Министерство иностранных дел
(МИД)

TEU (Treaty on European Union)

Договор о Европейском Союзе

VIS

Информационная система Visa

LGBTI
(Lesbian Gay Bisexual
Transgender Intersex)

Сообщество лесбиянок, геев,
бисексуалов, трансгендеров
и интерсексуалов

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный документ и его рекомендации являются результатом коллективных усилий многих людей и учреждений. Особую благодарность хочется выразить представителям неправительственных организаций (НПО) ЕС по защите прав человека, которые собрались в Праге 26-27 июня и 16-17 ноября 2019 года, чтобы посоветоваться и обсудить рекомендации, касающиеся визовой реформы в отношении правозащитников. Также выражаем благодарность коллегам из разных опрошенных стран, которые помогли распространить опрос о визах среди правозащитников, и тем самым собрать ключевую информацию для этого проекта. И, наконец, мы благодарны нашим коллегам за их неустанную и нередко опасную работу в сфере защиты прав человека как в своих странах, так и на международном уровне. Мы искренне надеемся, что результаты этой работы будут для вас полезными.

Прага, ноябрь 2019 г.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Опираясь на правовые исследования, на более 120 ответов, полученных в ходе опроса самоидентифицированных правозащитников¹ (правозащитники в широком понимании это отдельные лица, группы и органы общества, которые поощряют и защищают всемирно признанные права человека и основные свободы), а также на подробные интервью с правозащитниками об их опыте оформления поездок и виз, в данном документе рассматриваются ограничения правового или практического характера, с которыми сталкиваются правозащитники при оформлении виз на въезд в Европу. После обзора правового режима и проблем, с которыми сталкиваются правозащитники, в нем изложены рекомендации в отношении изменений, которые смогли бы улучшить этот процесс таким образом, чтобы потребности этих ключевых лиц, борющихся за права человека в своих странах, удовлетворялись еще лучше.

На периферии Европы находится ряд стран с гражданским обществом, которое на протяжении истории маргинализировалось, подверглось нападениям, а в некоторых случаях, было объявленным вне закона. Граждане, продолжающие заниматься защитой прав человека в этих странах, подвергаются все большему давлению, а также часто становятся жертвами прямого и косвенного насилия со стороны правительства, угроз, тюремного заключения, слежки и даже смерти. В ответ на эти ухудшающиеся условия Европа разработала официальную политику для поддержки правозащитников, в том числе для облегчения их въезда в Европу и мобильности внутри Европы. Ряд европейских организаций также разработали программы кратковременного и экстренного оказания помощи, предоставляя правозащитникам

¹ Полные результаты опроса можно найти на hrd.ceeliinstitute.org

возможность поддерживать связь друг с другом и с европейскими коллегами, а также быть в безопасности или оправиться от многих стрессов, присущих их работе. Чтобы правозащитники могли воспользоваться этими различными возможностями и поддержкой в Европе, им потребуется надежный доступ к действующей шенгенской визе, которая позволит им въезжать и передвигаться по территории Шенгенской зоны (безграничной зоны, включая все страны ЕС, за исключением Великобритании, Ирландии, Норвегии, Исландии, Швейцарии и Лихтенштейна).

Правовой и политический режим ЕС, регулирующий этот вопрос, является достаточно сложным и включает в себя систему документов, затрагивающие различные темы, но подчиняющиеся требованию непротиворечивости. Теоретически это требование должно гарантировать то, что никакая политика в одной области не подрывает другую. Однако на самом деле эти документы и методы, которые применяются в соответствии с этими документами, часто не согласованы. В данном документе рекомендуется ряд мер для НПО, расположенных в ЕС, государств-членов и институтов ЕС по расширению доступа правозащитников к визам для передвижения по территории ЕС.

Рекомендации для НПО, расположенных в ЕС

1. Постоянная информационная поддержка Министерств иностранных и внутренних дел государств-членов в отношении правозащитников и важности их передвижения и возможности въезда в ЕС.
Включая:
 - a. укрепление связей и проведение брифингов для Министерств внутренних дел, которые отвечают за иммиграцию, безопасность и правопорядок
 - b. демонстрация как вопиющих случаев, так и положительный опыт в области оформления виз/передвижений;
 - c. разработка и проведение курсов по вопросам прав человека для соответствующих должностных лиц национальных органов власти государств-членов
 - d. Устанавливать связи с консульскими отделами в Министерствах иностранных дел государств-членов
2. Для небольших НПО рассмотреть возможность партнерства с более крупными НПО при выдаче пригласительных писем.
3. Содействовать решению проблемы мобильности правозащитников на уровне ЕС (государств-членов Европейского парламента), включая распространение рекомендаций и сообщений.
4. Распространять в СМИ информацию об ограничениях доступа и нарушениях при получении виз.
5. Продолжать оказывать поддержку правозащитникам в процессе оформления визы (руководства, приглашения, бронирование и т. д.).

- a. Ознакомить сотрудников с Визовым справочником ЕС
 - b. предоставлять партнерам в третьих странах информацию о процедуре оформления шенгенской визы (включая распространение Визового справочника ЕС).
 - c. При необходимости отправлять письма поддержки, чтобы подтвердить личность и добросовестность конкретных правозащитников, намеревающихся въехать в ЕС.
 - d. При необходимости упоминать донора в тексте приглашения (например, программы, финансируемые ЕС)
 - e. Увеличить количество доступных стипендий и стажировок в ЕС, а также способствовать развитию связей с научными и культурными учреждениями для облегчения/дальнейшего укрепления процесса оформления приглашений.
 - f. Стремиться к долгосрочному планированию в отношении правозащитников, предполагающее многократные приглашения для облегчения оформления многоразовых виз.
 - g. Отслеживать и собирать информацию о серьезных нарушениях при оформлении виз со стороны государств-членов или внешних поставщиков услуг, в том числе в отношении оповещений в системе SIS.
 - h. Направлять систематические серьезные нарушения в Европейскую комиссию для возможного расследования.
 - i. Рассмотреть вопрос о поддержке правозащитников, которые подали апелляции и находятся в процессе судебного разбирательства.
 - a. Устанавливать связи с сообществами иммиграционных адвокатов и экспертов, которые смогут оказать поддержку.
6. Развивать профессиональные связи с другими правозащитными сообществами в Европе, включая: организацию ProtectDefenders, независимую организацию ICORN, платформу Human Rights Cities Network

Рекомендации для государств-членов

1. Придерживаться изменений в Визовом справочнике ЕС и Визовом кодексе ЕС для достижения эффективного осуществления положений о мобильности правозащитников в Руководящих принципах ЕС по правозащитникам и положений об упрощении визового режима для правозащитников, принятых в рамках Общей внешней политики и политики безопасности.
2. Рассмотреть более подробно вопрос об упрощении визового режима для правозащитников в рамках Общей внешней политики и политики безопасности.
3. Осуществлять дискреционное право, предусмотренное в Визовом кодексе ЕС, упрощая процесс оформления виз для правозащитников.

- a. Поручить консульствам применять наиболее благоприятные условия и процедуры для выдачи виз правозащитникам, в том числе в отношении сроков обработки, требований к документам, сборов, многоразовых виз, приемлемости и рассмотрения заявок, а также LTV виз.
4. В рамках Шенгенского сотрудничества на местах и при поддержке делегаций ЕС координировать осуществление дискреционного права на национальном уровне при выдаче виз правозащитникам, а также выявлять передовой опыт, перенимая его в качестве образца.
5. Тесно сотрудничать с правозащитными НПО ЕС, которые поддерживают высокую активность в других странах, занимаясь вопросом мобильности правозащитников.
6. Обучение соответствующих государственных служащих, чтобы они могли идентифицировать различные категории правозащитников и оказывать им поддержку.
7. Обеспечить предоставление доступных визовых услуг:
 - a. Обеспечить консульское обеспечение в третьих странах и регионах. Там, где невозможно консульское присутствие, заключать представительские соглашения или организовывать другие формы сотрудничества.
 - b. Рассмотреть вопрос о восстановлении консульских служб в странах с безвизовым режимом с ЕС (Грузия, Украина, Молдова), при этом уделяя особое внимание потребностям правозащитников из третьих стран при подаче заявлений.
 - c. Внедрить в МИДах офисы, которые поддерживают связи с НПО и правозащитниками, в том числе по вопросам оформления виз.
 - d. Ускорить внедрение электронных заявок на визу.
8. Рассмотреть риски недостаточного обеспечения безопасности и потенциальные утечки информации, связанные с визовыми центрами и их сотрудниками, особенно в странах, где правозащитники и активисты гражданского общества испытывают сильное давление со стороны властей.
 - a. Если внешние поставщики услуг задействованы в третьей стране, где государство-член представлено или имеет консульское представительство, то возможность подачи заявлений на получение визы непосредственно в консульстве оставлять открытой.
9. Внимательно следить за работой внешних поставщиков услуг для того, чтобы они полностью соблюдали положения правового документа, регулирующего их сотрудничество с государствами-членами, как указано в Приложении 10 Визового кодекса.

- a. Предоставить внешним поставщикам услуг четкие инструкции, которые будут полностью соответствовать Визовому кодексу и законодательству ЕС.
 - b. Обеспечить, чтобы внешние поставщики услуг прошли соответствующую подготовку для выполнения своих задач в соответствии с Визовым кодексом и законодательством ЕС.
 - c. Полностью выполнить нововведенное обязательство по обеспечению процедуры подачи жалоб в отношении поведения внешних поставщиков услуг.
10. При поддержке делегаций ЕС содействовать внедрению большего количества программ по предоставлению приютов для правозащитников, финансируемых ЕС, а также следить за тем, чтобы данные программы и программы гражданского общества, финансируемые государствами-членами, эффективно координировались визовой политикой.
- a. Взаимодействовать с механизмом ЕС для правозащитников (ProtectDefenders.eu).
 - b. Ознакомиться с инициативой «Города-убежища», с платформой Human Rights Cities Network и организацией ICORN в качестве примеров передовой практики.
11. Обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты для осуществления прав на информацию, доступ, исправление и удаление в отношении оповещений SIS об отказе во въезде, а также права на обжалование решений об отказе в выдаче визы.
12. Следить за тем, чтобы оповещения в SIS об отказе во въезде соответствовали принципу соразмерности юридической ответственности, были основаны на индивидуальной оценке и, таким образом, обеспечивали профессиональную подготовку для соответствующих должностных лиц национальных органов власти.
13. Для стран, не являющихся участниками Шенгенского соглашения, выполнять все применимые рекомендации посредством проведения национальной визовой политики.

Рекомендации для институтов ЕС

1. Европейская комиссия при поддержке Комитета по визам, Европейского парламента и Совета ЕС должна включить в Визовый справочник ЕС инструкции о том, как оказывать содействие правозащитникам и членам их семей при осуществлении дискреционных полномочий со стороны государств-членов и толковании соответствующих условий Визового кодекса ЕС, касающиеся сроков обработки, требований к документам (особенно в отношении финансовой стабильности/дохода/официальной занятости, судимости и семейных связей), сборов, MEV, приемлемости и рассмотрения заявлений, а также LTV виз.

2. На политическом уровне решительно поддерживать важность мобильности правозащитников и возможность въезда в ЕС, оказывая правозащитникам поддержку в рамках внешней политики ЕС в области защиты прав человека.
 - a. Председательство в Совете должно играть ключевую роль в поддержке этого процесса.
3. Работать над внесением поправок в правовые документы, касающиеся виз, особенно в Визовый кодекс.
 - a. Устранять недостатки, связанные с простотой использования политики, соблюдением прав человека и правозащитной тематикой.
 - b. Ввести меры по упрощению визового режима для правозащитников, которые основаны на четком определении понятия «правозащитник», разработаны и реализованы с учетом Общей внешней политики и политики безопасности и миссий ЕС, а также содействуют решению вопросов, вызывающие беспокойство со стороны государств-членов, в отношении иммиграционных рисков и злоупотреблений в системе.
4. СОНОМ следует выносить Совету рекомендации по вопросу мобильности правозащитников на основе информации, представленной делегациями ЕС, и содействовать включению положений, повышающих мобильность правозащитников, в соответствующую политику и действия ЕС.
5. Европейской комиссии следует и дальше следить за тем, чтобы государства-члены соблюдали положения правовых документов, касающиеся виз, Положения об использовании SIS в области пограничных проверок, а также другие соответствующие законы ЕС, включая Хартию ЕС об основных правах.
 - a. В частности, контролировать наличие эффективных внутренних средств правовой защиты в государствах-членах для осуществления прав на информацию, доступ, исправление и удаление в отношении оповещений SIS об отказе во въезде, а также права на обжалование решений об отказе в выдаче визы.
 - b. Инициировать судебное разбирательство по делу о нарушении прав, когда это необходимо.
6. «Координаторы» или сотрудники по связям с местными правозащитниками в представительствах ЕС (или посольствах государств-членов) должны поддерживать связь с консульствами по вопросам выдачи виз правозащитникам и участвовать в Шенгенском сотрудничестве на местах.