

*Інститут публічної політики, Бухарест  
Інститут розвитку та соціальних ініціатив "Вііторул", Кишинів  
Міжнародний центр перспективних досліджень, Київ*

# **УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЄЮ В ЧОРНОМОРСЬКОМУ РЕГІОНІ: Молдова, Румунія та Україна**

*Київ 2008*

Цей звіт є результатом тристороннього проекту під назвою “Управління міграцією в Чорноморському регіоні: поліпшення реалізації національних політик в Україні, Молдові та Румунії через регіональне співробітництво НУО”, що здійснювався за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження” і Чорноморського довірчого фонду регіональної співпраці. Він був підготовлений наступними експертами: Севером Воїнеску, Георгіною Неаксу та Адріаном Морару з Інституту публічної політики (Бухарест), Валерієм Моснеага та Наталією Владыческу з Інституту розвитку та соціальних ініціатив “Вііторул” (Кишинів), Наталією Шаповаловою та Віктором Чумаком з Міжнародного центру перспективних досліджень (Київ).

Координатор проекту: Максим Борода, Міжнародний центр перспективних досліджень

Дизайн і верстка: Тетяна Іванько

# ЗМІСТ

Вступ	5
1. Молдова	6
1.1. Міграційні тенденції в Молдові	6
1.2. Міграційна політика Республіки Молдова	10
1.3. Висновки	14
2. Румунія	16
2.1. Румунія як прикордонна країна ЄС	16
2.2. Міграційні тенденції в Румунії	16
2.3. Міграційні політики Європейського Союзу	20
2.4. Міграційні політики Румунії	28
2.5. Висновки	34
3. Україна	36
3.1. Міграційні тенденції в Україні	36
3.2. Міграційна політика України	37
3.3. Висновки	45
4. Ключові результати й рекомендації	46
БІБЛІОГРАФІЯ	49

## АБРЕВІАТУРИ

ЄЕП	Європейський економічний простір
ЄС	Європейський Союз/Європейські Спільноти
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ДПСУ	Державна прикордонна служба України
МОМ	Міжнародна організація з міграції
МВС	Міністерство внутрішніх справ
МЗС	Міністерство закордонних справ
НУО	Неурядові організації
ОБСЕ	Організація з безпеки і співпраці в Європі
ООН	Організація об'єднаних націй
РБІ	Румунське Бюро Імміграції
СНД	Співдружність незалежних держав
УВКБ ООН	Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців

# Вступ

Цей звіт є результатом тристороннього проекту під назвою “Управління міграцією в Чорноморському регіоні: поліпшення реалізації національних політик в Україні, Молдові та Румунії через регіональне співробітництво НУО”, який виконують три мозкові центри в Бухаресті, Кишиневі та Києві за підтримки мережі Фонду відкритого суспільства та Чорноморського довірчого фонду регіональної співпраці. Головне завдання цього звіту – вивчення спільних проблем міграційних потоків і міграційних політик у Молдові, Румунії та Україні, а також формування плану поліпшення реалізації національних міграційних політик через посилення двосторонньої, тристоронньої та прикордонної регіональної співпраці в управлінні міграцією в Чорноморському регіоні.

Міграція – і легальна, і нелегальна – це один з ключових викликів безпеці, стабільності та економічному розвитку Чорноморського регіону. Такі чинники, як невирішені територіальні та етнічні конфлікти, проникні кордони, слабкі демократичні інституції та бідність, створюють умови для нерегульованої міграції з теренів і територією регіону до Західної Європи. Попри те, що останній раунд розширення Євросоюзу додав стимули до інституціалізації регіональної співпраці у сфері міграційної політики, Чорноморські країни досі займаються міграційними питаннями ізольовано одна від одної.

Тимчасом як регіональна координація питань управління міграцією – це довгострокова стратегічна мета, зміцнення співпраці між країнами-сусідами видається цілком реалістичним і середньостроковим завданням. Чорноморські країни, на яких зосереджено увагу авторів цього звіту, мають спільні кордони та спільні міграційні потоки, а отже, дуже часто і спільні проблеми з управлінням ними. Громадяни Молдови, Румунії та України працюють у країнах Європейського Союзу з початку 1990-х років. Хоча після недавнього приєднання Румунії до ЄС громадяни цієї країни отримали (або отримують у майбутньому) рівні з громадянами інших країн – членів Європейського Союзу можливості зайнятості, українці та молдавани досі є громадянами третіх країн, які легально й нелегально заповнюють Євросоюз у пошуках кращої роботи.

Для всіх трьох країн міграція – порівняно нове явище, тому законодавча база та політика управління міграцією наразі перебувають у процесі вироблення. Навіть більше, на міграційні політики цих країн великою мірою вплинув євроінтеграційний процес. Румунія в процесі приєднання до Євросоюзу ухвалила законодавство й політики ЄС, тоді як Молдова та Україна долучилися до Європейської політики сусідства, в якій міграція є пріоритетом для співпраці та зближення.

Віднедавня Україна й Румунія стали країнами імміграції. Усі три країни мають однакові проблеми із захистом біженців і прохачів притулку, виконанням міжнародних конвенцій і законів про біженців, а також вдосконаленням слабких інтеграційних політик. Позиція країн, якщо розглядати міграційні потоки в Чорноморському регіоні та Європі, визначається тим фактом, що, згідно зі звітом Комісії з народонаселення й розвитку за 2006 рік, Україна – четверта у світі країна за кількістю міжнародних мігрантів, тимчасом як Молдова – серед лідерів за часткою грошових переказів мігрантів у валовому внутрішньому продукті.

Всі ці чинники є опорними питаннями цього тристороннього дослідження. Над кожним зі звітів трьох країн працювала команда фахівців – представників громадських організацій, після чого відбулося обговорення на національному рівні за участю ключових зацікавлених сторін – урядових відомств, членів парламенту, громадських організацій та експертних спільнот. Тристоронні висновки й рекомендації стали результатом спільної роботи трьох національних команд експертів.

Ми сподіваємося, що реалізований проект і цей звіт як його безпосередній продукт – це не тільки внесок громадянського суспільства у вироблення державної політики трьох країн у сфері міграції, а й поштовх до тіснішої співпраці між урядовими й неурядовими гравцями сусідніх Чорноморських країн.

# 1. Молдова

## 1.1. Міграційні тенденції в Молдові

### 1.1.1. Трудова еміграція з Молдови

Міграція в Республіці Молдова – поширене й надзвичайно важливе явище, якщо враховувати той факт, що чимала частка працездатних осіб втягнена в міграційний процес, а їхні грошові перекази становлять третину ВВП<sup>1</sup>. Немає надійної й вичерпної інформації щодо точної кількості мігрантів, які працюють за кордоном. Одна з причин – відсутність ефективної та сталої реєстрації міграційних процесів. Крім того, відсутність добре організованого державного контролю на східних кордонах країни внаслідок невирішеного придністровського конфлікту також негативно впливає на процес реєстрації трудових мігрантів. Навіть більше, по суті уряд Республіки Молдова не володіє інформацією про міграційне пересування населення з Придністров'я, оскільки з 1992 року регіон фактично перебуває поза зоною контролю Кишинєва<sup>2</sup>. Тому всі дані, представлені в цій роботі, стосуються Республіки Молдови без урахування придніпровської частини.

Засоби масової інформації наводять цифри від 340 тисяч до 1 мільйона осіб. Результати соціальних досліджень і перепису населення 2004 року свідчать, що близько 600 тисяч людей втягнуто у процес трудової міграції, тобто практично кожен третій працездатний громадянин країни.

Особливо наголошується присутність трудових мігрантів з Молдови в Росії (60%), Італії (20%), Португалії (5%), Іспанії, Туреччині, Греції, Франції, Румунії, Україні. За типами роботи і гендерними перевагами країни призначення класифікуються як “чоловічі” (Росія, Україна, Іспанія, Португалія – будівництво) і “жіночі” (Італія, Туреччина – послуги).

Крім того, відчутна тенденція до концентрації мігрантів у великих містах: три чверті всіх трудових мігрантів-молдаван зосереджено в десятих найбільших містах (Москва, Рим, Санкт-Петербург, Стамбул, Одеса).

Таблиця 1. Молдавани – трудові мігранти за кордоном

	Місто	Кількість мігрантів	%
1	Москва (Росія)	145 388	51,69
2	Рим (Італія)	12 815	4,56
3	Санкт-Петербург (Росія)	9 084	3,23
4	Стамбул (Туреччина)	8 597	3,06
5	Одеса (Україна)	7 650	2,72
6	Лісабон (Португалія)	6 294	2,24
7	Мілан (Італія)	5 801	2,06
8	Падуа (Італія)	4 849	1,72
9	Париж (Франція)	4 222	1,50
10	Тюмень (Росія)	3 893	1,38

Звісно, ця “армія” з тисяч молдовських трудових мігрантів не працює за кордоном в один і той самий час<sup>3</sup>. Існують певні часові “піки” (лютий, березень, серпень, жовтень), коли більшість мігрантів виїжджають у пошуках роботи, або періоди, коли вони повертаються до Молдови на свята, лікування (грудень, квітень).

Трудова еміграція до Росії відрізняється від поїздок до країн Європейського Союзу за тривалістю перебування: молдовські гастарбайтери перебувають на території Росії в середньому 7 місяців, тому молдавани-мігранти тут представлені потоком, переважно сезонним (Мошняга, Теоса, Зайончковская, 2003, 49). Середня тривалість перебування в країнах Європейського Союзу становить більш як рік (14–16 місяців).

Для того, щоб добре розуміти ситуацію та передбачити розвиток міграційних тенденцій, потрібно враховувати плани трудових мігрантів на майбутнє. Прикметно, що кожен п'ятий респондент, який працює в країнах ЄС, не має наміру повертатися на батьківщину в процесі претендування або вже після отримання дозволу на перебування в країні, що приймає, у статусі постійного резидента. Для трудових мігрантів у Російській Федерації цей показник удвічі нижчий (Мошняга, Руснак, 2005, с. 40).

1 Джерело: Національний банк Молдови.

2 Джерела щодо кількості мігрантів з Придністров'я суперечливі: так, за офіційними даними самопроголошеної республіки, кількість емігрантів постійно зменшується – з 32,9 тисячі осіб 1990 року до 10,8 тисячі осіб 2007 року. За інформацією з інших джерел, близько третини працездатного населення Придністров'я заробляє на життя за межами регіону.

3 За даними дослідження МОМ “Грошові перекази та міграція в Республіці Молдова—2006”, 252 тисяч осіб працювали за кордоном на момент виконання дослідження і понад 1,5 млн. громадян Республіки Молдова проживали в сім'ях, які отримували грошові перекази.

Середньостроковий прогноз розвитку населення (до 2010 року), ВВП і грошові перекази в Молдову в контексті міграції трудового населення свідчать, що, незалежно від того, як розвиватиметься соціально-економічна ситуація в країні, обсяги трудової міграції в Республіці Молдова постійно зростатимуть.

Докладно проаналізувавши осіб, залучених до міграційного процесу (розділивши їх на три категорії – ті, хто виїхав уперше; ті, хто повернувся на якийсь період часу, і ті, хто залишився на постійній основі), робимо висновок про тенденцію до зменшення міграційного контингенту. Так, 2004 року країну вперше залишили 60 тисяч осіб, тимчасом як наступного 2005 року ця цифра була меншою – 52,5 тисяч.

**Рисунок 1: Динаміка міграції**



Джерело: Міжнародна організація міграції (МОМ)

Кількість тих, хто виїхав уперше, більшою чи меншою мірою зростала до 2004 року, за винятком хіба що 1999–2000 років. Ми припускаємо, що на такі міграційні стрибки 1999–2000 років безпосередньо впливала фінансова криза в Росії, яка почалася в серпні 1998 року. Утім, впродовж 2004–2005 років цей показник засвідчив сповільнення темпів, хоча й з нижчим коефіцієнтом порівняно з 2000–2001 роками (і з тією різницею, що попереднього року не було великого зростання). Тому ми вважаємо, що це радше природний розвиток, аніж реакція на шоківий період (Vladicescu, Cantrij, Jigau, 2008). Водночас частка тих, хто залишається на постійній основі в Молдові, набагато зросла. Оскільки міграція – комплексне явище, й існує безліч різних чинників, що її зумовлюють, важко передбачити кількість емігрантів у середньо- і довгострокових еміграційних напрямках, проте це вкрай необхідно для вироблення державної та міжнародної політики.

Порівнюючи вплив чинників, що зумовлюють міжнародну трудову міграцію, робимо висновок, що до групи осіб, які вирушають у країни Співдружності незалежних держав (СНД), входять бідніші мігранти порівняно з тими, які їдуть до ЄС. Адже їхати до Росії чи України набагато дешевше, аніж подорожувати до країн ЄС. Отже, трудова міграція до країн СНД здебільшого визначається потребою мігрантів і членів їхніх сімей у виживанні, тимчасом як до країн ЄС мігранти їдуть у пошуках кращих можливостей для життя (роботи) та добробуту їхніх родин.

**Таблиця 2. Чинники, які визначають і сприяють світовій міграції**  
(Lucke, 2007, с. 27)

	У країнах ЄС (%)	У середньому серед усіх мігрантів (%)
<b>Чинники, які визначають еміграцію</b>		
Безробіття	26,43	34,27
Мотивація споживача (рівень життя)	46,56	46,78
Бідність	12,69	20,51
<b>Чинники, які сприяють еміграції</b>		
Наявність соціальних контактів (капіталу)	31,90	27,54
Гарантована робота	38,57	36,06
Гарні умови праці	44,72	34,21
Країну призначення порадили надійні люди	51,55	40,86
Вищий рівень життя за кордоном	5,89	3,36
Нижчі витрати на подорожі	14,18	49,10

У молдаван – трудових мігрантів немає проблем з перетином кордонів України чи Росії, оскільки немає жодних візових перешкод, тимчасом як у країнах ЄС наявність візи обов'язкова, а її вироблення передбачає додаткові чималі витрати. За результатами нашого дослідження виявлено, що неофіційна вартість поїздки до країн ЄС може коливатися в межах 2,500–4,500 євро. Проте спроби нелегального перетину державного кордону в напрямку Європейського Союзу відбуваються досить часто.

Недавно вивчалася тенденція до еміграції задля возз'єднання родин. Дедалі більше людей виїжджають за кордон, щоб бути разом зі своїми чоловіками чи жінками, батьками, дітьми і навіть подругами чи хлопцями. Ця тенденція посилюється, адже тепер, після здобуття певного статусу в країні, що його прийняла, емігрант прагне вдовольнити власні емоційні потреби й накопичує гроші для нелегальної міграції родичів.

### Соціально-демографічний портрет трудового емігранта

До міжнародної трудової міграції залучені люди різного віку, статі, з різних професійних і освітніх груп, з усіх куточків країни. Найактивніші – молоді й середнього віку (більш як 70% із них ще не досягли 40 років, а майже 40% – навіть 30). Середній вік трудового мігранта становить 35-36 років. У трудовій міграції представлені й висококваліфіковані фахівці, і особи без спеціальності; присутні також представники бюджетної сфери (вчителі, інженери, лікарі), працівники промисловості, перевізники, будівельники, сільськогосподарські виробники.

Так, більшість трудових мігрантів - чоловіки. Жінки становлять чверть усіх молдовських мігрантів. Чоловіки-мігранти зайняті переважно у будівництві, на перевезеннях, у промисловості та сільському господарстві. 51% усіх молдаван-мігрантів працюють на будівництві. Жінки-мігранти зайняті у сфері послуг, торгівлі, веденні домашнього господарства та секс-бізнесі. Більшість трудових мігрантів не працюють відповідно до своїх кваліфікацій. Особи, які працюють у країнах ЄС, мають вищий рівень освіти порівняно із середнім значенням для всіх емігрантів.

Оплата праці у групі “СНД” суттєво відрізняється від тієї, яку отримує група “ЄС”. Особливості першої групи (бідність, сезонність, сільське населення тощо) визначають більшу частку грошових переказів з отриманих зарплат. Це можна простежити через грошові перекази та через моделі транспортування грошей до Молдови (Luske, 2007, с. 37-39).

Також варто зазначити, що майже кожен другий долар, євро, рубль пересилається до країни походження неформальними (неофіційними) каналами, що зумовлено кількома причинами: нелегальне проникнення, перебування та праця молдаван-мігрантів, дешевизна неофіційного переправлення грошей, недовіра до банків.

#### 1.1.2. Імміграція до Молдови

Хоча Молдова – типова країна еміграції, в ній присутнє явище імміграції. Відповідно до перепису населення в жовтні 2004 року, 180 255 осіб (менш як 5,4%) у Республіці Молдова за останньою країною проживання та тривалістю перебування в Молдові були мігрантами ззовні. Більшість (173 200 осіб) походять з країн СНД. Тривалість перебування на території Молдови та постійне проживання свідчать про їх приїзд ще в радянський період.

Кількість іноземців, які проживають у Молдові, набагато менша – 13 973 осіб (менш як 0,5% постійного молдовського населення). Більшість іноземців (74,6%) мають статус постійних резидентів. Статус тимчасового резидента в Молдові має кожен четвертий іноземець (25,6%). Серед іноземців – постійних резидентів 84,4% – громадяни інших країн. Особи без громадянства – кожен шостий іноземець (15,6%), які проживають у Молдові на постійній основі.

Легальна міграція відбувається відповідно до чинного законодавства і певних встановлених імміграційних квот. Від 1990 року Молдова почала здійснювати політику річного імміграційного квотування. На період з 1992 до 2006 року квота залишалася практично незмінною: 0,05% загальної кількості населення, тобто близько 2 200 осіб. За цей період у країну в'їхали близько 22 тисяч осіб, тимчасом як квотою було передбачено 33 тисячі осіб. Імміграційна квота фактично ніколи не перевищувалася (за винятком 2007 року, коли до листопада квоту вже було вичерпано).

Відповідно до Бішкекської угоди, громадяни СНД можуть перетинати кордон Республіки Молдова без віз, а для громадян інших країн віза обов'язкова і видається спеціальними урядовими структурами Молдови. З 1 січня 2007 року Республіка Молдова запровадила безвізовий режим для іммігрантів з країн ЄС, США, Канади, Швейцарії, Норвегії, Ісландії та Японії.

Законна імміграція до Молдови здійснюється з традиційних, всесвітньо відомих мотивів: возз'єднання сімей, навчання чи робота. Водночас варто зазначити зростання кількості іммігрантів з тимчасовим статусом перебування (на навчання чи роботу) і зниження числа постійних резидентів. Ми припускаємо, що ця тенденція збережеться в майбутньому. Її зумовлюватимуть соціально-економічна непривабливість країни (це одна з найбідніших європейських країн) і низький рівень життя населення.

До цього часу більшість іммігрантів походили з України, Росії, Румунії, арабських країн. Загалом іммігранти представляють 90 країн. Оскільки раніше провідною була тенденція возз'єднання родин, більшість іммігрантів приїжджали з Росії та України. Зараз іммігранти приїжджають переважно на навчання та роботу, тому суттєво збільшилася кількість іммігрантів з країн поза пострадянською міграційною системою, наприклад з Туреччини та решти мусульманського світу. Статистика також свідчить про зміни тенденцій.

Таблиця 3. Розподіл іммігрантів за цілями перебування, тисяч осіб

Мета перебування	
Робота	1,002
Навчання	0,221
Імміграція сімей	0,847
Загалом	2,070

Водночас нелегальна міграція – незаконне проникнення на територію країни для нелегального перебування й незаконного працевлаштування. Передусім це стосується громадян країн СНД, які потрапляють у Республіку Молдова нелегально.



### 1.1.3. Нелегальна міграція та торгівля людьми

Явище молдовської міграції можна охарактеризувати такими трьома показниками:

- ◇ незаконний перетин кордонів різними шляхами та методами, що особливо характерно для тих, хто виїжджає до європейських країн;
- ◇ нелегальне перебування у країні, що приймає іммігрантів;
- ◇ незаконна зайнятість за кордоном.

Підрахувати кількість залучених до нелегальної міграції практично неможливо. Нелегальну міграцію часто асоціюють з торгівлею людьми. У звіті США про торгівлю людьми наголошується, що 1% усіх молдовських мігрантів – жертви торгівлі людьми. За інформацією неурядових організацій, жертви торгівлі людьми експлуатуються переважно у Туреччині (сексуальна експлуатація) та Росії (трудова експлуатація)<sup>4</sup>. За даними Міністерства внутрішніх справ, 2007 року було виявлено 507 випадків торгівлі людьми, а в першому півріччі 2008 року – 352 випадки.

Нерегульована масова трудова міграція негативно впливає на характер молдовських відносин із країнами, які приймають наших трудових мігрантів. Незаконний перетин кордону та перебування, асоціальна поведінка, порушення прав і морально-етичних норм псує імідж Молдови як цивілізованої демократичної країни. Таке ставлення до Республіки Молдова часто посилює проблема торгівлі людьми, насамперед молодими жінками з Молдови, яких вивозять для сексуальної експлуатації. Так, останнім часом з'явився ще один аспект у відносинах Молдови з іншими країнами в контексті міжнародної трудової міграції молдовських громадян, – вони стали “роздрібною монетою”, знаряддям політичного тиску Росії, її політичних та урядових структур. Події 2005–2006 років більш як показові.

Нелегальна транзитна міграція також до певної міри розвинулася в Молдові – це нове явище в молдовських імміграційних процесах. Люди, які беруть участь у цьому виді міграції, – громадяни з країн СНД, а також інших закордонних країн, здебільшого Південно-Східної Азії, Африки. Якщо конкретніше, то це особи, які перебувають на території Молдови й не можуть або не хочуть повернутися додому (студенти). Але до когорти нелегальних транзитних мігрантів також належать ті особи, які намагаються проникнути на територію західноєвропейських країн через доволі “прозорі” кордони СНД.

Територією Молдови проходить один з неофіційних шляхів транзитної міграції до Західної Європи. Однак молдовський шлях не такий популярний, як інші подібні маршрути незаконної транзитної міграції (через Білорусь та Україну). На нашу думку, це зумовлюється необхідністю перетину ще одного державного кордону, що невігдно нелегальному транзитному мігрантові, який змушений буде надмірно ризикувати, вкладати додаткові кошти у пошук організаторів і перевізників.

Перетинаючи кордони, нелегальні транзитні мігранти використовують загальновідомі форми та методи проникнення на територію заповітної країни. Тут потрібно виділити кілька каналів нелегального перетину кордонів:

- ◇ нелегальний перетин кордону через зелену зону кордону;
- ◇ перетин кордонів через законні митні пости за рахунок використання підроблених (фальсифікованих) документів або оригіналів, що належать іншим особам;
- ◇ часто великі транспортні засоби промислового призначення використовуються для нелегального перевезення мігрантів через кордон (під прикриттям перевезення різного роду сировини та будівельних матеріалів).

Функціонування таких каналів – дуже поширене явище у світовій практиці незаконної транзитної міграції. Сучасна практика свідчить, що мігранти, які намагаються незаконно перетнути державні кордони, часто ховаються в автомобілях, які перевозять деревину, бавовну, сигарети, іграшки, металеві вироби та килими. Дуже часто результатами такої незаконної міграції стають застуди, обмороження, серйозні хвороби, які часом мають летальний кінець.

Функціонування таких каналів – надзвичайно ризиковий бар'єр, який мусить подолати транзитний мігрант. Дуже часто такі способи нелегального пересування передбачають надзвичайно довгий часовий період. Наприклад, у квітні 2008 року молдовські митники виявили сім афганців – нелегальних транзитних мігрантів, які намагалися дістатися Італії та впродовж двох років робили спроби перетнути кордон Молдови, переховуючись у вантажівці серед товару.

Будь-який незаконний перетин неможливий без посередників, які забезпечують функціонування того чи іншого транзитного каналу на територіях, що безпосередньо прилягають до кордонів різних країн. Діяльність посередників доволі багатогранна; вона навіть передбачає забезпечення документами, якщо порушник планує перетнути один із державних кордонів через легальний митний пост.

Якщо говорити про перетин кордонів у зелених зонах, на плечі посередника лягає обов'язок з пошуку провідника, який знав би місцеві особливості, географію території та прикордонну ситуацію, розташування й режим функціонування митних постів – усе це дуже важливі аспекти. До того ж нелегальним транзитним мігрантам потрібно, щоб їх хтось супроводжував у частково чи повністю незнайомій країні. Наприклад, громадяни Малі вирушили морем із Сенегалу до Європи й випадково потрапили до Молдови (через Одесу та Придністров'я). Власне, не мало б бути жодних нарікань: Молдова справді європейська країна. Організатори перевезення, які обіцяли африканцям Європу, цілком впоралися зі своїм завданням.

Прикметно, що нелегальна транзитна міграція має організований характер: мігранти організовуються у групи, які можуть бути етнічно однорідними або складатися з громадян різних країн. Кількість нелегальних транзитних мігрантів поки що невелика. Це переважно вихідці з країн Центральної та Південно-Східної Азії, які переправляються з України та Росії (“довгий євро-азійський міграційний транзит”), і мігранти з Африки<sup>5</sup>, які намагаються знайти нові шляхи для проникнення у країни ЄС (найчастіше країнами походження є Афганістан, Пакистан, Ірак, Сенегал, Малі та інші африканські країни).

4 Інформацію надав Центр запобігання торгівлі жінками (Звіт за результатами діяльності впродовж 2003–2006 років ([www.antitrafic.md](http://www.antitrafic.md))) і Міжнародний центр «Ла Страда», статистичні дані, [www.lastrada.md](http://www.lastrada.md).

5 Докладніше див. Фолл П.Д., Сенегал і Малі. Нові африканські порти Європи, “Конференція IMISCOE: (Нерегульована) транзитна міграція на європейському просторі: теорія, політики та дослідницькі методи”. Університет КОС, Стамбул, Туреччина, 18–19 квітня 2008 року.

У середині 1990-х років було розкрито кілька випадків нелегальної транзитної міграції із Заходу на Схід, коли громадяни Ірану незаконно перетнули румунсько-молдовський кордон, щоб далі прямувати в східному напрямку, до Ірану. Це вказує на той факт, що Молдова інтегрується у глобальну міграційну систему, яку характеризують масові переміщення людей зі Сходу на Захід і з Півдня на Північ. Утім, масштаби міграції зі Сходу на Захід переважають.

## 1.2. Міграційна політика Республіки Молдова

Політика регулювання міграційних процесів зазнала певного поступу, що його зумовило переформулювання цілей міграційної політики Республіки Молдова. На першому етапі (1990–1994 роки) міграцію розглядали з погляду державної безпеки, захисту корінного молдовського населення в контексті масової міграції з колишніх радянських теренів. Упродовж 1995–2006 років (другий і третій етапи) концепція міграційної політики не зазнала змін, проте цілі змінилися. Уряд намагається захистити інтереси молдован, які працюють за кордоном.

Останнім часом очевидною стала модифікація зазначеної вище концепції. Міграцію розглядають у питаннях, що стосуються вироблення політики розвитку. Компоненти сучасного етапу (з травня 2006 року) включають: постійне зважування концептуальних підходів щодо регулювання трудової міграції, інституційну реформу, тісну співпрацю з Європейським Союзом, боротьбу з нелегальною міграцією та незаконною транзитною міграцією.

### 1.2.1. Реформування інституцій

Хоча уряд, поза сумнівом, зацікавлений у врегулюванні міграції, не досягнуто основної мети – легалізації молдован – трудових мігрантів за кордоном та їхнього правового й соціального захисту. Реформу було спрямовано на зміну пріоритетів міграційних політик, що розглядалися як цілісний компонент соціальної політики. Крім того, тенденція до наближення системи управління міграцією Молдови до стандартів, які існують у країнах ЄС, змінила природу та функції спеціалізованого міграційного органу. Національне бюро міграції підзвітне Міністерству економіки та торгівлі, Міністерству внутрішніх справ (Національне бюро у справах міграції та біженців) і Національному бюро зайнятості. До процесу регулювання міграції також дотичні Президент, парламент, Міністерство зовнішніх справ і європейської інтеграції, Митна служба та Департамент міжгнїчних відносин (Національне бюро).

Найважливішою в регулюванні міграції була робота молдовського уряду, яку він здійснював з іммігрантами, біженцями та репатріантами, а також розроблення відповідної імміграційної політики, протидія торгівлі людьми, незаконній і неконтрольованій транзитній міграції, надання притулку біженцям тощо. Також можна простежити певне наближення до позиції країн ЄС щодо міграційного регулювання. У серпні 2006 року було створено Комітет з питань координації міграційного процесу на чолі з віце-прем'єр-міністром, міністром закордонних справ і європейської інтеграції.

### 1.2.2. Вдосконалення законодавства та перегляд цілей політики

Правові та регуляторні рамки міграції представлено нині в Концепції міграційної політики, законах “Про міграцію”, “Про громадянство”, “Про виїзд і в'їзд до Молдови”, “Про правовий статус іноземних громадян і осіб без громадянства в Молдові”, “Про статус біженця” і “Про запобігання та протидію торгівлі людьми” (грудень 2005 року). Молдова має чималу регуляторну базу з управління міграцією: Програма дій уряду на 2005–2009 роки “Модернізація країни – добробут людей”, Національний план заходів щодо міграції та надання притулку (2006 рік), Національний план запобігання та протидії торгівлі людьми на 2008–2009 роки (квітень 2008 року), Програма заходів для підтримки молдован, які живуть за кордоном (молдовської діаспори) на 2006–2009 роки (2006 рік) тощо.

Молдова співпрацює з міжнародними структурами, що спеціалізуються на питаннях міграції (Міжнародна організація міграції, Міжнародна організація праці, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців). Зараз готуються проекти законів щодо іноземців і трудової міграції в Молдові. Пропонується ухвалити закон, який змінив би принципи визначення та формування міграційних квот. Простежуються навіть часом революційні підходи у таких питаннях, як стимулювання трудової міграції та інвестування у можливість іммігрантів.

У Законі “Про трудову міграцію” багато уваги приділяється протидії в Молдові неконтрольованій трудовій міграції. Законодавчі органи посилили контроль за діяльністю агенцій, причетних до працевлаштування молдован за кордоном: компанії мусять подавати звіти в національне бюро статистики і відомство з питань зайнятості населення. Ці звіти повинні містити дані про те, хто, де та на який період часу поїхав з країни і коли повертається. Батьки, які планують виїхати на заробітки за кордон, повинні повідомити державні органи про те, що їхні діти залишаються під наглядом.

Розроблено автономну інтегровану інформаційну систему. Разом із Міжнародною організацією міграції проведено тендер і відібрано компанії, які надаватимуть необхідну технічну підтримку. 2008 року планується створити змішану систему фінансування в рамках програми “Електронна Молдова”. План дій щодо міграції та притулку вже виконується. У квітні 2008 року було відкрито нову будівлю для розміщення біженців.

У структурах молдовського уряду було затверджено новий підхід до регулювання процесів трудової міграції, який, зокрема, націлений на вирішення проблеми бідності, поліпшення зайнятості людей, зростання соціально-економічного потенціалу країни та добробуту людей. Здійснено перегляд міграційної політики в соціально-політичному контексті, міграційні цілі мають підпорядковуватися національним пріоритетам і пов'язуватися з пріоритетами розвитку країни.

Створення в Молдові умов для нормальної трудової діяльності, залучення грошових переказів мігрантів до інвестиційних операцій, розвиток малого та середнього бізнесу і соціально-економічний розвиток країни – усім цим питанням приділяють чимало уваги. Тому протягом 2007–2008 років втілюється в життя документ “Більше, аніж подолання бідності: розроблення правової та інституційної структури й регуляторної бази для використання грошових переказів для цілей розвитку бізнесу в

Молдові”. Отже, потрібно інформувати населення та трудових мігрантів про переваги банківських переказів і рахунків людей, які працюють за кордоном. Триває співпраця зі “старою” і “новою” молдовською діаспорою, виконується План дій щодо управління справами діаспори та її залучення до економічного розвитку Молдови (розроблено Національним бюро міжетнічних відносин).

Соціальний захист мігрантів стосується двох основних аспектів: 1) соціальний захист мігрантів у країнах, що їх приймають; 2) соціальний захист мігрантів з погляду їх повернення у Молдову. Проблема в тому, що більшість із них не сплачують внески в обов’язкові фонди соціального та медичного захисту. Незважаючи на те, що в грудні 2006 року внесено зміни до закону “Про державні соціальні страхові пенсії”, згідно з якими обов’язковим стало укладання індивідуального робочого контракту безпосередньо з Національним бюро соціального захисту, певна кількість мігрантів однак вимагають забезпечення пенсіями. Люди, які працюють за кордоном, також можуть собі купити обов’язковий поліс медичного страхування.

Молдовські громадяни за кордоном звертаються по лікарську допомогу тільки в крайніх випадках, оскільки медичні послуги надзвичайно дорогі, і більшість із них просто не в змозі їх оплатити. Зазвичай мігранти намагаються вирішити свої проблеми зі здоров’ям традиційними методами або приймаючи ліки в домашніх умовах. Люди, які працюють за кордоном, повертаються додому, щоб скористатися послугами стоматолога, для хірургічних втручань тощо (ІОМ, 2007). Ми мусимо взяти до уваги ще й той факт, що чимало мігрантів погоджуються на небезпечні та ризикові умови праці.

Послідовна урядова політика та стратегія вкрай необхідні для стимулювання внесків мігрантів у систему соціального захисту й охорони здоров’я. Важливо надавати їм усю необхідну інформацію про важливість таких внесків. Якщо проблемним залишається укладання двосторонніх угод, потрібно докласти максимальних внутрішніх зусиль.

### 1.2.3. Посилення співпраці з Європейським Союзом

Міграційна політика Молдови щодо ЄС розробляється в контексті міграційних ініціатив. Ці ініціативи узгоджуються з глобальним підходом до міграції у Східному та Південно-Східному регіонах, які межують з ЄС, партнерськими домовленостями щодо мобільності та переміщення мігрантів, Європейським інструментом сусідства та партнерства, Місією ЄС щодо прикордонної допомоги Молдові й Україні (EUBAM), Чорноморською синергією, новою предметною програмою співпраці з третіми країнами щодо міграції та надання притулку, створенням уніфікованого візового центру ЄС, Угодами про спрощення видачі віз і реадмісію.

Враховуючи те, що План дій Молдова – ЄС наближається до свого завершення, уряд Молдови підписав з ЄС новий партнерський документ. Цей документ має бути більш консолідованим з політичного погляду та гарантувати продовження в Молдові реформ, націлених на європейську інтеграцію. Молдова наполягає, щоб цей документ мав назву “План інтеграції Молдови до ЄС”. Молдова хоче, щоб цей документ визначав, що вона отримає перспективу приєднання і можливість використовувати чотири свободи, які ЄС пропонує країнам, які хочуть інтегруватися.

Молдова висловила бажання приєднатися як пілотна країна з ротаційною міграцією, надавши цілу низку пропозицій і коментарів щодо мобільності та поліпшення ротаційного міграційного механізму. Проведено два раунди переговорів. У червні 2008 року Молдову обрали для виконання “пілотного” проекту у сфері ротаційної міграції. Значення такої угоди щодо партнерства та мобільності дуже велике. Не секрет, що більшість ініціатив ЄС з міграції мають обмежувальний характер. Ця угода засновується на стимулах, зосереджуючи увагу передусім на ротаційній міграції високоякісної трудової сили, яка, відповідно до вимог ЄС, добре поінформована про майбутнє повернення додому та реінтеграцію на батьківщині. Угода передбачає підписання угод про соціальний захист нелегальних трудових мігрантів, увагу до співпраці з діаспорою, проблем біженців, подолання незаконної міграції, консолідацію управління міграцією та державними кордонами. Згідно з цією угодою, з осені 2008 року належить здійснити два проекти загальною вартістю 5,5 млн. євро.

Загалом Республіка Молдова позитивно оцінює результати діяльності Місії EUBAM, серед яких зміцнення кордонів, зменшення нелегальної міграції, обігу наркотиків і крадених авто тощо. Застосування сучасних технологій дає змогу виявляти переміщення немаркованих сигарет. Президент Молдови зазначив, що завдяки діяльності Місії шанси Молдови щодо легального бізнесу зросли, так само як зріс експорт молдовського Придністров’я (на 19% 2007 року порівняно з 2005).

Завдяки єдиному візовому центру ЄС, який відкрився 2007 року, спростилася ситуація з отриманням віз до країн ЄС без залучення представників посольства у Молдові. Центр опрацював (за чинними правилами) 10 тисяч заявок на видачу віз. У роботі центру беруть участь сім країн. 2008 року планується збільшити навантаження центру до 30 тисяч заяв на рік за участю 10 країн ЄС. Найслабше місце центру – обмежена кількість країн-учасниць.

Від 1 січня 2008 року виконується Угода про спрощення видачі віз між Молдовою та країнами ЄС. Таким чином, спростилася реєстрація короткотермінових віз, тобто сама процедура (межі й термін опрацювання заявок). Зменшено візові внески та визначено категорії осіб, які можуть претендувати на безплатні, багаточільові та довготермінові візи. Візовий режим транзиту через Румунію та Болгарію також спрощено. З 11 липня 2008 року громадяни Молдови можуть перетинати територію Румунії без транзитної візи на період до 5 днів, якщо в них є віза або дозвіл на перебування в одній із країн ЄС.

На відміну від інших країн угода про реадмісію громадян Молдови та громадян третіх країн, які перетнули кордони ЄС через молдовську територію, набрала чинності 1 січня 2008 року. Крім того, Молдова підписала угоди про реадмісію з Чеською Республікою, Угорщиною, Литвою, Польщею, Румунією, Україною, Норвегією, Швейцарією та Італією.

У рамках “Чорноморської синергії” Молдова співпрацює з іншими країнами в боротьбі з незаконною міграцією, контрабандою, транскордонною злочинністю, зміцнює та модернізує контроль на кордонах, поліпшує надходження митних зборів, накопичення моніторингової інформації тощо.

### 1.2.4. Боротьба з торгівлею людьми

Перші спроби протистояти нелегальній трудовій міграції в Молдові були пов’язані з боротьбою проти торгівлі людьми. Ініціювали цю боротьбу міжнародні організації, занепокоєні торгівлею жінками для сексуальної експлуатації. Враховуючи ре-

комендації міжнародних організацій і реальну ситуацію, уряд Молдови вирішив створити Національну робочу групу з протидії торгівлі людьми (травень 2002 року) на правах національного партнера у виконанні проекту МОМ щодо молдовської торгівлі людьми. Водночас було розроблено План дій щодо боротьби з торгівлею людьми, який робить наголос на співпраці та спільних діях урядових структур і неурядових організацій. Також було створено постійну робочу групу з працівників міністерств, депутатів парламенту та представників неурядових організацій. Під егідою Міністерства внутрішніх справ було створено Департамент боротьби з організованою злочинністю, до складу якого увійшов Центр з питань боротьби з торгівлею людьми.

У серпні 2005 року затверджено новий Національний план дій з протидії торгівлі людьми, який передбачав різні заходи з протистояння торгівлі людьми. Він передбачав, по-перше, інформування людей про небезпеку та ризики нелегальної та неконтрольованої міграції, торгівлі людьми задля дальшої трудової чи сексуальної експлуатації та власне боротьбу з торгівлею людьми та її наслідками; по-друге, збільшення контролю за діяльністю бюро подорожей і агенцій, які пропонують молдовським громадянам послуги з працевлаштування за кордоном; і по-третє, покарання тих, хто організовує, вербує та транспортує “рабів”.

1998 року до Кримінального кодексу додали спеціальну статтю 105, було внесено зміни до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів Молдови (липень 2001 року) щодо торгівлі людьми. Зокрібно потрібно згадати статтю 113-2, яка передбачає великий строк як покарання за торгівлю людьми. Упродовж останніх років стимулюється діяльність правових структур, націлена на боротьбу зі злочинами у сфері торгівлі людьми.

Отже, було вжито чимало кроків у цьому напрямі. Утім, ще багато чого потрібно зробити для подолання нелегальної міграції та торгівлі людьми. Передусім це стосується непослідовних дій молдовського уряду щодо покарання урядових посадовців, які прикривають сліди незаконної міграції та торгівлі людьми для праці за кордоном. Ці події змусили Державний департамент США перенести Молдову з другої до третьої групи країн, тобто тих, які нічого не роблять або просто імітують боротьбу із цим соціальним явищем (звіт з протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми за 2007 рік).

Попри позитивні аспекти управління міграцією в Молдові за активного сприяння ЄС, варто наголосити на кількох чинниках, що мінімізують результативність міграційних процесів. По-перше, розслідування злочинної діяльності урядових посадовців і їх покарання за покривання міграції та її організаторів. На жаль, тільки суворе рішення, що його ухвалив Державний департамент США, змусило молдовських чиновників якимось реагувати. Під час зустрічі з працівниками Центру з питань боротьби з торгівлею людьми Президент оголосив про скорочення його штату наполовину. Це рішення не відповідає прийнятним демократичним принципам і має адміністративний характер, адже це не покарання посадовців, чия провина доведено в судовому порядку.

По-друге, діяльність, спрямовану на подолання нелегальної міграції, часто імітують, надаючи перевагу заборонним адміністративним заходам. Як приклад можна навести приватні (неофіційні) рекомендації іноземним консульствам видавати за день обмежену кількість віз.

По-третє, комплексну довгострокову співпрацю з діаспорою, що потребує поєднання патріотичних, соціально-економічних, правових та інформаційних аспектів, часто замінюють бюрократичними методами, закликами інвестувати в національну економіку, грою на ностальгії мігрантів і прихованою брехнею.

Врешті-решт, щиро приділяючи увагу європейським прагненням Молдови та співпраці з ЄС у сфері регулювання міграції, молдовські посадовці нехтують східним вектором взаємодії (Росія, Україна та інші країни СНД) у сфері врегулювання міграційної та протидії нелегальній міграції й різним формам експлуатації завербованих людей. Ми не повинні упускати з виду цей аспект, особливо в контексті зростання обсягу трудової міграції та зважаючи на той факт, що Росія – основне місце призначення молдовських мігрантів.

Молдова – невеличка країна з мілким ринком праці. Вона не зможе самостійно стати економічно привабливою для інших народів, щоб таким чином мінімізувати трудову міграцію та знизити ризики ЄС щодо нелегалів. Тому очевидно, що без довготривалої, зваженої та цілеспрямованої інвестиційної політики ЄС усі кроки, зроблені молдовським урядом у регулюванні міграційних процесів, навряд чи будуть успішними. Утім, ефективне протистояння нелегальному руху людей – це комплексне, добре сплановане поєднання примусу й економічних заходів, яке потребує багатосторонньої співпраці національних і міжнародних структур, урядових інституцій і неурядових організацій.

### 1.2.5. Надання притулку й імміграційна політика

Від 2002 року Молдова почала брати активну участь у міжнародних програмах надання допомоги біженцям. Загалом відтоді більш як 400 осіб отримали статус біженців, близько 600 осіб визнано претендентами на статус біженців – це представники всіх континентів з понад 25 країн світу. Більшість отримувачів міжнародної гуманітарної допомоги – вихідці з Чечні та російські іммігранти (40%). Прикметно, що частка росіян-біженців зменшується у загальній кількості біженців, яких приймає Молдова. Упродовж 2002–2003 років вони становили 89,1% і 90,2%, тимчасом як згодом їх стало 71,9% 2004 року; 3,3% 2005 року; 18,8% 2006 року; 31,5% 2007 року. Біженці з інших країн – вихідці з Вірменії, Сирії, Туреччини, Іраку.

2007 року було зареєстровано 42 особи – прохачів притулку. Видано 6 карток біженців і 183 тимчасові ідентифікаційні картки для тих, хто просить притулку. Водночас Центр у справах прохачів притулку прийняв 61 особу, попередньо скеровану до нього, і 51 – евакуйовану. На 1 січня 2008 року в центрі мешкали 73 особи. На 1 січня 2008 року в Департаменті у справах міграції та надання притулку зареєстровано 230 іноземців, зокрема 89 біженців, 64 особи, які отримують гуманітарну допомогу, і 79 прохачів притулку.

Регулюючи імміграційні процеси, поліція Молдови спирається на такі законодавчі й регуляторні акти: Конституція Молдови, ухвалена в липні 1994 року, Закон “Про міграцію” (грудень 1990 року); Закон “Про виїзд/вїзд до Молдови” (листопад 1994 року); Закон “Правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства у Молдові” (липень 2002 року); Закон “Ратифікація Угоди про співпрацю з країнами СНД у боротьбі з нелегальною міграцією” (лютий 2002 року); Закон “Ратифікація Угоди про співпрацю між Урядом Молдови та Міжнародною організацією з міграції” (жовтень 2002 року); Закон “Про мі-



грацію” (грудень 2002 року); “Закон про ухвалення Статуту Міжнародної організації з міграції” (травень 2003 року); Закон “Ратифікація додаткового протоколу проти переміщення нелегальних мігрантів сушею, морем і повітрям на додаток до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності” (лютий 2005 рік).

Безпосередня близькість до кордонів ЄС потребує належної координації міграційної політики, яка узгоджувалася б з політикою ЄС. У лютому 2005 року Молдова підписала Індивідуальний план дій “Республіка Молдова – Європейський Союз”, який приділяє чималу увагу міграційним проблемам, механізмам боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, проблемам біженців і шукачів притулку.

Очевидно, що заходи, яких вживає Молдова, по суті мають обмежувальний (заборонний) характер і зорієнтовані на правове регулювання міграційних процесів і законодавчу боротьбу з нелегальною (неконтрольованою) міграцією та торгівлею людьми. Тому до цього підходу регулювання міграції поступово починають впроваджувати механізм економічного стимулювання, що відображено в кількох законодавчих проектах молдовського парламенту.

Ми згадали Закон “Поправки до Закону про міграцію” (2002 рік). Цей закон був покликаний змінити статтю 1 старого закону, який встановлював імміграційну квоту. Міністерство економіки та торгівлі запропонувало замінити старе формулювання “імміграційна квота” на “імміграційна квота на роботу – обмежена кількість іноземців та осіб без громадянства, яким дозволено в’їзд у Молдову для цілей зайнятості, яку визначають щороку, залежно від потреб країни”. Це формулювання цілком змінює основний принцип імміграційної політики молдовського уряду.

Зараз розглядають проект закону “Про трудову міграцію”. Основна проблема, виявлена законопроектом, – яким чином підтримати ефективний соціально-економічний розвиток країни. Так, трудова міграція розглядається як одна трудова діяльність, з одного боку, молдовських громадян, залучених до міжнародної трудової міграції, а з іншого боку, іноземних громадян або осіб без громадянства, які мігрують у пошуку роботи до Молдови. Уважного розгляду потребують питання законної зайнятості, правового та соціального захисту молдовських трудових мігрантів та іноземців і осіб без громадянства, які в’їжджають у країну як трудові мігранти.

Крім того, потрібно наголосити на новому нюансі, який не є типовим для молдовського законодавства: заохочення мігрантів-бізнесменів за принципом “що більшими є інвестиції в молдовську економіку, то на довший період буде надано легальний статус для перебування на території країни”. Загалом цей закон містить чимало революційних ідей, особливо для молдовської поліції – щодо врегулювання трудової міграції (імміграції та еміграції) у контексті і молдован, й іноземців.

Відповідно до Національної програми дій щодо міграції та надання притулку (урядова постанова № 448 від 27 квітня 2007 року) й регуляторної структури в сфері вільного пересування й міграції іноземних громадян у Молдові, а також враховуючи потребу в ухваленні нової регуляторної бази, яка відповідає б законодавству ЄС, розроблено та внесено на розгляд уряду проект закону “Іноземці в Молдові”.

Розроблено та внесено на розгляд парламенту також законопроекти, що передбачають “зміни та поправки до цілої низки правових актів” (Закон “Про в’їзд/виїзд з Молдови (№ 269-ХІІІ від 9 листопада 1994 року); Закон “Про ідентифікаційні картки, ідентичні до національної паспортної системи” (№ 273-ХІІІ від 9 листопада 1994 року)).

Крім того, потрібно зазначити новий позитивний аспект у реальній практиці управління імміграцією. Згідно з урядовою постановою № 40 від 12 січня 2007 року про створення Інтегрованої автоматичної інформаційної системи з питань міграції (IA-ICM) розроблено та схвалено урядом Концепцію IAICM (листопад 2007 року).

Для вдосконалення механізму виселення іноземних громадян та осіб без громадянства, які порушили свій режим перебування, створено фонд з реадмісії, виселення та повернення іноземних громадян до країн походження. Таким чином, Міністерство фінансів запропонувало змінити певну кількість регуляторних документів з планування ресурсів державного бюджету. На 2008 рік заплановано суму фінансування в розмірі близько 30 000 євро.

Центр тимчасового розміщення іноземних громадян, який приймає нелегальних мігрантів, міжнародні експерти та працівники міжнародних організацій заслужено називають “тюрмою” за його вбогість і непривабливий вигляд. Щоб вирішити проблему фінансування та вдосконалення центру, спільно з МОМ молдавани виконали проект “Консолідація управління міграцією в Молдові – MIGRAMOL”. Проект фінансували Європейська Комісія та уряд Фінляндії. Наслідками роботи проекту стало впровадження в експлуатацію першого блоку центру для розміщення 100 осіб. Крім того, у рамках цього ж проекту спільно зі спеціальними дослідницькими та правовими інституціями створено нову регуляторну базу для діяльності центру, яка спирається на стандарти ЄС.

Порівняльний статистичний аналіз свідчить, що активнішу діяльність урядових структур щодо обмеження натиску іноземних громадян можна пояснити наближенням ЄС до молдовських кордонів, адже тепер Молдова – безпосередній сусід ЄС. На нашу думку, це відповідь на збільшення активності нелегальних мігрантів, зокрема транзитних, які використовують територію Молдови для дальшого пересування на Захід.

Основний вид покарання, який застосовують до іноземців, що порушують правила перебування в Молдові, – адміністративні заходи відшкодування (87,76% всіх покарань). Другий за частотою застосування каральний захід – виселення з країни (6,11%). Зменшення термінів перебування застосовують у 4,57% випадків; кримінальна відповідальність за злочини, організовані іноземними громадянами на території Молдови, передбачається в 1,56% випадків.

### 1.2.7. Співпраця уряду та НУО

Вплив громадянського суспільства на міграційну політику здебільшого пов’язують з двома суттєвими сферами: обізнаність населення та надання рекомендацій щодо скорочення та вирішення проблем з міграцією, а також розуміння певних проблем на рівні урядових інституцій.

Програми та стратегії з інформування громадськості передбачають співпрацю між громадянським суспільством і міжнародними організаціями. Відбуваються масштабні інформаційні кампанії, які пояснюють усі ризики нелегальної міграції, тор-

гівлі людьми, а також висвітлюють питання захисту ефективних грошових переказів; дітей, які залишилися без опіки; хвороб, що передаються статевим шляхом у контексті міграції тощо.

Більшість програм боротьби з торгівлею людьми виконують міжнародні організації: МОМ, ЮНІСЕФ (Фонд дітей ООН), Фонд народонаселення ООН, ОБСЄ (Reiko, 2006). Важливу роль в інформуванні молдовського населення про ризики торгівлі людьми відіграють такі молдовські неурядові організації: “La Strada”, “Inițiativa civică”, “Compasiune”, “Milena SM”, “Adjuta civis”, “Regina Pacis”, Національний центр досліджень та інформування жінок, Асоціація жінок-юристів, “Salvați copii” тощо.

Базові напрями їхньої діяльності – організація семінарів з інформування людей про небезпеки незаконних переміщень; розмови та навчальні тренінги серед студентів, у різних організаціях; підтримка “гарячої лінії”, підготовка різних видів інформаційних матеріалів, свідчень жертв торгівлі людьми; допомога з соціальною та психологічною реабілітації жертв торгівлі людьми.

Протидія торгівлі людьми та допомога її жертвам здійснюється у тісній співпраці з урядом Молдови, міжнародними організаціями та відповідними неурядовими організаціями з інших країн. Прикметно, що впродовж 2000 року співпраця з урядовими структурами стала ефективнішою завдяки діяльності міжнародних організацій, урядових структур з країн ЄС (Нідерланди) та США, які посилюють боротьбу з торгівлею людьми задля сексуальної експлуатації та привертають увагу молдовських чиновників до необхідності використання цих явищ.

Спільно з Місією МОМ неурядові організації вживали різних заходів з інформування громадськості про торгівлю молодими жінками задля сексуальної експлуатації в Молдові та Придністров’ї. Потрібно зазначити, що процес запобігання торгівлі людьми задля сексуальної експлуатації, продажу чи видалення органів і викриття та покарання торгівців передбачає залучення силових структур по обидва боки Дністра.

Тим часом інші аспекти міграції, моніторингу й обміну статистичними даними про міграційні процеси не є предметом співпраці від 1998 року. Молдова орієнтується на ЄС і співпрацю з ним, тоді як Придністров’я – на Російську Федерацію.

Важливу роль у стимулюванні легальної міграції та протидії торгівлі людьми відіграють заходи Міжнародної організації з міграції. Так, було вжито низку заходів у рамках проекту “Викоринення торгівлі людьми з Молдови й України заходами на ринку праці” (2007–2008 роки).

Упродовж інформаційних кампаній наголошується підтримка урядових інституцій, наприклад: Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ і європейської інтеграції, Міністерства юстиції, Міністерства соціального захисту, Міністерства у справах сім’ї та дітей, Міністерства освіти та у справах молоді, Департаменту з питань міграції, Митної служби тощо, навіть якщо їхня підтримка зводиться до простих заяв чи спільних зустрічей та участі в конференціях.

Відбуваються спроби взаємної оцінки інформації та обміну зобов’язаннями в процесі співпраці, наприклад Меморандум про співпрацю, підписаний 23 травня 2008 року між трьома урядовими структурами (Міністерством внутрішніх справ, Міністерством соціального захисту, у справах сім’ї та дітей і Генеральною прокуратурою) та трьома неурядовими організаціями (Міжнародною організацією з міграції у Молдові, Асоціацією юридичної кар’єри/Центром запобігання торгівлі жінками та Міжнародним центром захисту прав жінок “La Strada”).

У контексті доповіді Європейської Комісії від 4 грудня 2006 року і з огляду на два роки з часу підписання Плану дій Молдова – ЄС, група з 13 неурядових організацій приготувала та підписала незалежний звіт “Громадянське суспільство – за європейську Молдову!”, в якому наведено результати дворічної імплементації вже згаданого Плану дій у рамках Європейської політики сусідства та певні рекомендації. У цьому звіті пріоритетними називали також міграційні проблеми (легальна й нелегальна міграція, реадмісія, видача віз і надання притулку) та боротьба з організованою злочинністю (зокрема торгівлею людьми)<sup>6</sup>.

Іноді співпрацю між молдовським урядом і НУО визначають міжнародні організації відповідно до умов надання грантів. У річному звіті Держдепартаменту США щодо торгівлі людьми (березень 2007 – березень 2008) уряд Молдови звинувачено в тому, що він не фінансує неприбуткові організації, які займаються проблемами торгівлі людьми та надають допомогу її жертвам. Після таких повідомлень віце-прем’єр-міністр заявив, що уряд надалі виділятиме НУО більше ресурсів для надання допомоги жертвам торгівлі людьми – або з державного бюджету, або з позабюджетних фондів<sup>7</sup>.

### 1.3. Висновки

Республіка Молдова забезпечує робочою силою країни і СНД, і Євросоюзу. Вищий рівень життя – суттєвий аргумент, який підштовхує багатьох громадян до виїзду за кордон на заробітки. Оскільки Республіка Молдова – невеличка країна, вона вразлива до будь-яких переміщень громадян: близько третини її економічно активного населення втягнуто в еміграційний процес, що негативно позначається на довгострокових демографічних, соціальних та економічних показниках, хоча квота молдовських мігрантів досить невелика в країнах, що їх приймають.

Грошові перекази є важливим елементом підтримки сімей у Молдові, де приблизно 1,5 млн. громадян ведуть домашні господарства на кошти, що надходять з-за кордону, та й інші громадяни також стають опосередкованими їх бенефіціарами. Молдова займає перше у світі місце за часткою грошових переказів у відсотковому складі ВВП. Грошові перекази здебільшого націлені на споживання. На державному рівні за підтримки міжнародних організацій здійснюють спроби сприяти ефективному управлінню переказами грошей. Такі спроби мусять супроводжуватися створенням сприятливого інвестиційного середовища, яке характеризували б стабільність і прозорість.

Величезна кількість молдаван продовжують нелегально виїжджати до країн ЄС. Обмежувальні умови призводять до пошуку нових шляхів перетину кордонів і збільшення видатків емігрантів. Будь-який нелегальний виїзд змушує молдаван-мігрантів

6 Незалежний звіт 13 представників громадянського суспільства Республіки Молдова “Громадянське суспільство – за європейську Молдову!”, Кишинів, 30 березня 2007 року.

7 Молдова опустилася на одну позицію, звіт Держдепартаменту США щодо торгівлі людьми [5 червня 2008 року], [http://www.lastrada.md/agenda/index.html#05\\_062008](http://www.lastrada.md/agenda/index.html#05_062008).

довше залишатися на території країн, до яких вони потрапляють, що суттєво збільшує соціальні витрати, адже зростає відстань між ними та громадами походження, розпадаються родини, діти роками не бачать своїх батьків. Стимулювання сезонної міграції до країн ЄС було б вигідним і для Молдови, і для країн, які приймають молдаван-мігрантів.

За останні роки Молдова внесла чимало прогресивних змін законодавчого та інституційного рівнів у міграційне регулювання. Попри це, Молдова ще має укласти двосторонні угоди з кількома країнами щодо міграції робочої сили. Цей аспект насамперед стосується соціального захисту мігрантів у країнах, що їх приймають, а також системи соціального захисту в самій Молдові. У Молдові немає урядової політики, яка стимулювала б мігрантів робити внески у систему соціального захисту, хоча певні спроби й відбуваються. Вони виявляються недостатніми, бо дуже кволо стимулюються і не вселяють довіри тим, хто працює за кордоном.

Міжнародні організації, НУО й урядові інституції Молдови доклали чимало зусиль, щоб зменшити торгівлю людьми. Утім, це ганебне явище досі залишається проблемою для країни, особливо коли державні службовці втягуються в організацію або прикривання випадків торгівлі людьми. Проблемними також є реабілітація і соціальна інтеграція жертв торгівлі людьми.

Що стосується імміграційних питань, Молдова не приваблює громадян інших держав. Політика щодо прохачів притулку та біженців крок за кроком наближається до політики ЄС, хоча Молдова досі має зобов'язання з гарантування прав біженців і прохачів притулку, забезпечення їх гідними умовами життя і можливостями соціального залучення.

Сусідство з ЄС пропонує країні певні переваги, наприклад серйозну фінансову підтримку. Європейський Союз вкладає кошти у зміцнення транскордонної співпраці. У червні 2008 року Республіка Молдова першою підписала Спільну декларацію про партнерство у сфері мобільності з ЄС, що відкриває перед Молдовою нові перспективи спільного управління міграційними потоками. Утім, деякі переваги не передбачаються – наприклад, угоду про малий прикордонний рух з Румунією досі не підписано.

## 2. Румунія

### 2.1. Румунія як прикордонна країна ЄС

З 1 січня 2007 року Румунія є членом Європейського Союзу. Навіть більше, Румунія зобов'язана невдовзі ввійти до Шенгенської зони. Згідно з Проектом національної стратегії приєднання до Шенгенської зони та Шенгенським планом дій, які ухвалив уряд Румунії у вересні 2007 року, Румунія повністю приєднається до Шенгенської зони 2011 року. Ці документи визначають, що підготовку до вступу буде закінчено впродовж 2010 року, коли румунська Європейська інтегрована система безпеки кордонів і система баз даних Шенген-2 стануть робочими та сумісними із системами інших країн – членів ЄС. Період оцінювання й ухвалення остаточного рішення щодо зняття контролю на кордонах залежить від дотримання Шенгенських стандартів для країн-членів, що приєднуються до Шенгенської зони. Остаточне рішення ухвалюватиме Рада ЄС наприкінці 2010 року або навесні 2011 року. Отже, законодавча база й інституції, що займаються міграційними питаннями в Румунії, повинні інтегруватися до європейської інституційної системи. По суті, вся філософія румунської міграційної інституційної структури має бути схожою на структуру Європейського Союзу.

Після того, як Румунія здобула право членства в ЄС з 1 січня 2007 року, державні органи влади інтенсифікували свої зусилля у довгостроковому процесі інтеграції. Нова позиція країни-члена потребує поступового увідповіднення стандартам Спільноти у сферах безпеки кордонів, візової політики, співпраці поліції, підтримання Шенгенської інформаційної системи, захисту особистих даних – усе це умови приєднання до Шенгенської зони до 2011 року. Період оцінювання, яке зараз триває, та остаточне рішення щодо зняття контролю на кордонах визначаються спроможністю Румунії відповідати Шенгенським стандартам в обмежених часових рамках.

Водночас стратегічна позиція Румунії як нового східного кордону ЄС зумовлює серйозні виклики в площині традиційного співпраці з Молдовою та Україною. Оскільки умови, які відтепер треба запровадити під час контролю на кордонах, візи та міграційна політика, продиктована критеріями вступу до Шенгенської зони, стають дедалі жорсткішими, Румунія домагається дипломатичного та стратегічного партнерства зі своїми географічними й геостратегічними сусідами. Попри фрагментарне спілкування й двосторонню співпрацю, зумовлену в деяких випадках суто територіальним чинником, Румунія повинна продовжувати докладати всіх можливих зусиль для консолідації своїх інституційних та інфраструктурних можливостей, щоб дотримуватися Шенгенських стандартів, і водночас бути в регіоні активним партнером сусідніх країн, які теж межують з ЄС. Крім того, Україна, вочевидь, не прийняла Європейську політику сусідства (ЄПС) як компромісний варіант, підтвердженням чого є недавня позиція, представлена експертом Олександром Дергачовим щодо ЄПС і перспектив співпраці з ЄС, в якій, зокрема, йдеться про таке: “ЄПС не пропонує справедливої винагороди за розширення, що об'єктивно утруднює розвиток відносин із новими країнами-членами, серед яких є важливі партнери й союзники України<sup>8</sup>”.

Недавній досвід інших центральноєвропейських країн-членів, таких як Польща, Словаччина й Угорщина (країни Шенгенської зони з 2007 року), свідчить, що (ім)міграційна політика була одним із найделікатніших і найгостріших питань, яке їм довелося врегульовувати. Особливо це стосується Польщі, яка повинна була розробити суворіший міграційний режим, адже її кордон (завдовжки 1 200 км від Балтійського моря до Карпат) офіційно став одним із кількох пунктів Європи, де можна контролювати просторову мобільність людей на напрямку Схід-Захід. Професор Кристіна Ігліцка, економіст і соціальний демограф із Польщі, під час вступу Польщі до Шенгенської зони порушила питання, яке видається актуальним для сьогоденної Румунії: “Питання в тому, яким чином зробити зовнішні кордони ЄС максимально дружніми для легальних мігрантів і максимально непроникними для нелегальних”.

### 2.2. Міграційні тенденції в Румунії

#### 2.2.1. Румунія як країна транзиту та призначення

Той факт, що Румунія залишатиметься країною еміграції, а потреба в робочій силі для румунської економіки дедалі зростатиме, безперечно вплине на майбутні тенденції. Очікується, що в найближчому майбутньому Румунія стане привабливим місцем призначення для іммігрантів, особливо для тих, хто приїжджає не з країн ЄС. Крім того, виїзд з Румунії кваліфікованих спеціалістів змушуватиме місцевих підприємців приглядатися до третіх країн у пошуку робочої сили для підтримки розвитку свого бізнесу.

<sup>8</sup> Цитата за [http://www.fesukraine.kiev.ua/Dokument/der\\_enp.pdf](http://www.fesukraine.kiev.ua/Dokument/der_enp.pdf).



Так, Румунська національна прогнозна комісія підрахувала, що дуже скоро, до 2013 року на румунському ринку праці працюватимуть 200–300 тисяч іноземців. Галузі економіки, в яких існує найбільший попит на трудові ресурси, – будівництво та сільське господарство. Румунія очікує, що туристична індустрія та сфера з надання медичних послуг також приваблюватимуть іноземців навіть більше, аніж раніше. Правда полягає в тому, що формальності, передбачені законом щодо працедавця, який може захотіти найняти іноземця, набагато складніші порівняно з формальностями аналогічного типу, яких мусить дотримуватися працедавець стосовно громадянина Румунії.

У вересні 2008 року Румунське бюро імміграції (РБІ) засвідчило присутність у Румунії близько 43 588 іноземних громадян, які легально проживають на її території.

**Таблиця 4. Іноземці, які легально проживають у Румунії, вересень 2008 року**

Країна походження	Кількість осіб
Молдова	10 973
Туреччина	8 677
Китай	6 759
Сирія	1 971
США	1 559
Ліван	1 443
Ірак	1 063
Україна	1 051
Іран	954
Сербія	1 156
Інші країни	7 983
Разом	43 588

За даними Міністерства освіти, на 2007 рік найбільше іноземців, які мешкають у Румунії задля здобуття освіти, походять із Молдови (5 725 осіб), Тунісу (987 осіб), Ізраїлю (675 осіб), Греції (798 осіб) та України (466 осіб). Що стосується іммігрантів із дозволом на тимчасове проживання, тут знову веде перед Молдова (11 852 осіб), тоді Туреччина (6 227 осіб) і Китай (4 366 осіб). Іммігранти, які мають дозвіл на постійне проживання в Румунії, походять здебільшого з Китаю (1 070 осіб), Туреччини (976 осіб) та Сирії (757 осіб).

Як і очікувалося, іноземці в Румунії надають перевагу регіонам з найвищим рівнем економічного розвитку. Більшість іммігрантів живуть у Бухаресті (17 132 осіб), Тіміш (3 403 осіб), Клуж (3 332 осіб), Ясси (3 158 осіб). Також ті, хто має дозвіл на постійне проживання в Румунії, обирають Ілфов (282 особи), території біля Бухаресту й Констанци, південний схід, біля узбережжя Чорного моря (262 особи).

Якщо брати до уваги запити на перебування в Румунії за перші місяці 2008 року, було прийнято 55 920 заяв, з яких 47 391 – на тимчасове проживання і 8 529 на постійне. Офіційна статистика свідчить, що за останні роки збільшилася частка тих, хто просить про дозвіл на тимчасове перебування на території Румунії. Це свідчить, що ця країна стає однією з цільових країн, особливо в контексті недавнього підписання різноманітних угод між урядами сусідніх країн. Ще очевиднішим стає збільшення претендентів на постійне перебування в Румунії: у червні 2007 року їх було зареєстровано 4 985 осіб, а в червні 2008 року – вже 8 529 осіб. У першому півріччі 2008 року було подано 4 920 запитів на понад тримісячне перебування на території Румунії громадян Європейського Союзу і країн Південно-Східної Європи; 186 було видано територіальними відділеннями РБІ – інституцією, що впродовж останнього часу працюють над зміцненням своїх відділень.

Що ж стосується громадян ЄС, то в квітні 2008 року в Румунії їх проживало 17 619 осіб. Більшість із них походять з Італії (4 366 осіб), Німеччини (3 268 осіб) і Франції (2 298 осіб).

У Румунії простежується тенденція до збільшення обсягів нелегальної імміграції. 2007 року румунській прикордонній поліції вдалося затримати 331 групу, що складалася із 1 083 нелегальних іммігрантів і 135 жертв торгівлі людьми порівняно з 232 групами з 738 нелегальних іммігрантів і 127 жертв торгівлі людьми 2006 року. Крім того, 2007 року румунські силові структури відшукали 672 нелегальних іммігрантів порівняно з 537 2006 року. Ці цифри свідчать про суттєве збільшення кількості осіб, які використовують фальшиві румунські (або болгарські) документи, що посвідчують особу, для проникнення на територію Румунії.

Якщо аналізувати кількість рішень про депортацію та повернення, які ухвалило РБІ за 2007 рік (всього 4 470 осіб), бачимо збільшення на 7% порівняно з 2006 роком, з чого робимо висновок, що це нормальна ситуація в умовах загальної підвищеної імміграційної активності. Загалом більшість осіб – негромадян ЄС, депортованих з Румунії, походять з Туреччини (1 337 осіб), Молдови (1 304 особи) і Китаю (431 особа). У 2 205 випадках Румунія депортувала нелегальних іммігрантів. 1 394 особи було виселено на вимогу, а 489 осіб – через те, що Румунія відхилила їхні заяви на проживання. Загалом 2007 року найбільше нелегальних іммігрантів походило з Молдови та Туреччини.

2007 року було ухвалено рішення про виїзд з території Румунії 4 044 іноземців. Серед них 88% підкорилися цьому рішення, а 12% вирішили залишитися, і ці особи далі живуть у Румунії. РБІ виявило чималу активність у цій справі, працюючи над ідентифікацією тих, хто відмовився підкоритися рішенням органів влади, і переконуючи таких осіб змиритися з рішенням влади. Саме в цій сфері важливу роль виявилася співпраця з іншими організаціями, такими як Міжнародна організація з міграції (МОМ): 8 з-поміж згаданих осіб отримали допомогу в процесі добровільної репатріації. Однак 257 іноземців не вдалося знайти та змусити покинути Румунію впродовж 24 годин, тому РБІ звернулося до прокуратури й апеляційного суду з вимогою заарештувати їх.

Щодо іноземців, які вирішують покинути територію Румунії, РБІ відіграє важливу роль і впродовж останніх років допомагає в управлінні негативною стороною цього явища – коли люди відмовляються поважати рішення щодо репатріації. У цьому

контексті важливо зазначити посилення спроможності до обміну інформацією на рівні різних відповідальних ланок РБІ, а також поліпшення робочих можливостей з обміну відповідними й необхідними даними між різними складниками державної влади (РБІ, поліція, митниця, децентралізовані департаменти праці, окружна жандармерія тощо). З цієї категорії 1 914 осіб отримали рішення про репатріацію (1 754 особи вже виїхали з Румунії або збираються виїхати), 8 попросили про надання їм статусу біженця, 68 осіб оскаржили рішення про примусове повернення на батьківщину. 31 особу досі розшукують, оскільки вони проігнорували кінцевий термін виїзду з Румунії, 5 – фактично випроваджено додому і 3 особи розміщено у відповідних центрах для того, щоб приготувати справи щодо їхньої репатріації, а двоє іноземців скористалися допомогою МОМ, добровільно попросившись додому.

Саме дуже мала кількість осіб, чия ситуація підпадає під сферу діяльності МОМ, свідчить, що ще потрібно докласти чимало зусиль для пояснення бенефіціарам ролей різних інституцій, і що ті бенефіціари, які вирішили приїхати до Румунії, дуже неохоче згодом вирушають до рідних домівок. У першому півріччі 2008 року 201 іноземця репатріювали, а це на 14,5 % менше порівняно з першим півріччям 2007 року. У цьому контексті важливо згадати недавні законодавчі зміни, внаслідок яких процедура випровадження осіб стає ще суворішою. У першому півріччі 2008 року 153 іноземців, які мали покинути Румунію впродовж 24 годин, не вдалося знайти, тож РБІ звернулося до прокуратури й апеляційного суду з вимогою їх заарештувати. Роль РБІ в цій сфері також треба посилювати, щоб показати, що ті, хто не зважає на права та процедури Румунії, мусять за це відповідати.

Заводячи мову про прохачів притулку, треба чітко з'ясувати різницю між прохачами притулку, особами, які отримують певну форму захисту (статус біженця, допоміжний захист або тимчасовий захист), та інші категорії мігрантів. Найпростіша різниця полягає в тому, що прохачі притулку (особи, які отримали певну форму захисту) були змушені покинути країни походження через небезпеку чи загрозу їхньому життю чи свободі, тоді як мігранти обирають виїзд з країн походження з різних причин і поселитися тимчасово чи на постійній основі на території якоїсь іншої країни. Їхні причини можуть мати економічний, соціальний, культурний, родинний характер.

Беручи це до уваги, Румунія ратифікувала цілу низку міжнародних документів, якими зобов'язалася на державному рівні забезпечувати вільний доступ до процедур з надання притулку і поважати принципи non-refoulement – заборона повернення, видалення, екстрадиції прохачів притулку або осіб, яким надано якусь із форм захисту.

Після ухвалення перших законодавчих актів і створення інституційного механізму з компетенціями в цій сфері 1992 року було зареєстровано зростання кількості прохачів притулку на 50% порівняно з 1993 роком. Найбільший стрибок зафіксовано 2001 року, після набрання чинності урядового указу № 102/2000 (щодо біженців у Румунії).

За даними РБІ, більш як 810 осіб отримали захист у Румунії, 549 дорослих і 261 дітей. Більшість – вихідці з Іраку, Ірану, Палестини і Конго.

За останні роки в Румунії зростає число прохачів притулку. За даними РБІ, 2007 року 605 іноземців офіційно попросили притулку в Румунії, і жоден із цих запитів не отримав відмови. Ці цифри свідчать про майже 40% зростання, якщо порівнювати з 2006 роком, коли було внесено 381 запит. Усі ці особи пройшли через дуже сувору контрольну процедуру ідентифікації особистості, а 578 іноземців перевіряли на причетність до кримінальних справ. Усі прохачі пройшли процедуру дактилоскопічних відбитків і 562 з них було перевірено Автоматичною системою ідентифікації відбитків пальців (AFIS).

Усі прохачі, крім тих, які перебували в центрах з утримання під вартою (Отопені й Арад), одержали ідентифікаційні документи. Ті, яким було відмовлено, вважалися неприйнятими або рішення про виїзд з Румунії приймали проти них. 2007 року 533 клопотання було розглянуто в адміністративному порядку, результатом чого було 314 відмов, 113 схвалені (107 осіб отримали статус біженців, 6 – допоміжний захист біженців), 106 вирішили подавати попередній запит і 97 отримали абсолютний дозвіл на перебування. Решта справ ще розглядаються. Збільшення кількості таких запитів 2007 року можна пояснити кількістю нелегалів сербського й романського походження, які просять притулку в Румунії. 2007 року до РБІ звернулося 75 осіб із запитом про проходження нової процедури з отримання притулку. 40 заяв не було прийнято, 35 особам було дозволено ініціювати цей процес. Було внесено 262 скарги у відповідь на рішення РБІ щодо відмови у таких запитах. Суд дозволив 10 особам отримати статус біженця в Румунії і постановив, що ще 9 осіб скористаються додатковим захистом біженців.

За перші місяці 2008 року 407 осіб подали клопотання про отримання притулку в Румунії, 40 осіб зробили це вдруге. Якщо порівнювати з аналогічним періодом попереднього року, це суттєве збільшення, що пояснюється нелегальним перетинком румунського кордону на півночі країни. Варто також зазначити, що велика кількість запитів надходить від громадян Іраку, країни, де конфлікти й відсутність повноважень державних інституцій впливають безпосередньо на права громадян загалом. Цікаве спостереження: за перші місяці 2008 року нікому не було відмовлено у можливості подання клопотання про надання притулку. Якщо ж говорити про форми допомоги, надаваної румунською державою, 516 прохачів притулку отримали допомогу в регіональних центрах організації, зокрема фінансову.

Зобов'язання щодо притулку, що їх бере на себе РБІ, – досі дуже важлива сфера дальшого законодавчого наближення Румунії до права ЄС. Вже будучи членом ЄС, Румунія постійно зацікавлена в інтегруванні європейських норм і стандартів у свої внутрішні законодавчі акти й політики. Один із прикладів – підготовка до імплементації програми DUBLIN II, яка краще розподілить обов'язки між інституціями європейського рівня. Румунська влада вже почала співпрацювати з системою DUBLIN, надаючи інформацію про осіб з третіх країн, які просять притулку і рішення стосовно яких не повинна ухвалювати Румунія.

## 2.2.2. Румунія як країна походження

Статистика щодо румунів, які покидають країну, досить неясна й суперечлива. Зазвичай вважається, що стежити за переміщенням румунських громадян за кордон повинно Міністерство закордонних справ (МЗС) і що саме воно відповідає за підтримання відносин із румунськими громадами у світі. Насправді ж румунське МЗС може тільки здогадуватися про число румунів за кордоном.

Існує дві причини, з яких румунський уряд не може офіційно встановити кількість румунських іммігрантів. По-перше, законодавча база Румунії забезпечує громадян Румунії правом вільного пересування. Тому румуни не зобов'язані декларувати

мету свого виїзду за межі батьківщини і куди саме вони прямують. Існує тільки загальна рекомендація для румунських громадян, зокрема тих, хто має намір залишатися за кордоном тривалий час, за якою вони мають зареєструватися в одному з дипломатичних або консульських представництв Румунії за кордоном. Однак практика свідчить, що така реєстрація не відбувається.

По-друге, оскільки Румунія вже в ЄС, пересування румунів усередині Союзу абсолютно вільне. Румуни можуть подорожувати країнами ЄС без закордонного паспорта — внутрішнього паспорта, що посвідчує особу, достатньо для проходження контролю на кордоні.

Статистиці добре відомо, які країни румунські іммігранти обирають найчастіше, — це Італія та Іспанія. Пояснити це явище може те, що і в Італії, і в Іспанії недавно були періоди економічного розвитку, внаслідок чого оплата праці там відчутно зросла порівняно з тією, яку пропонують румунам у Румунії. Той факт, що Італія та Іспанія близькі Румунії з культурного погляду (мова, звички, ставлення до життя тощо), також розглядається як суттєвий аргумент. Загалом італійці та іспанці дуже толерантно ставляться до румунів, що усуває перед останніми чимало перешкод на шляху до інтеграції. Крім того, важливо нагадати, що Італія та Іспанія були серед перших серед країн ЄС, хто відкрив свої ринки праці перед румунськими громадянами. Крім Італії та Іспанії, чисельні румунські громади іммігрантів можна побачити в Німеччині, Франції та Британії. Румуни-іммігранти прагнуть виїхати за межі європейських країн, а саме до Нової Зеландії, Австралії і Канади. І нарешті, США залишається вагомою країною призначення для емігрантів румунського походження. Підрахунки числа румунів, які виїхали за кордон, коливаються в межах 1,5-5 млн. осіб. Зазвичай вважається, що 70–75% з них проживають у країнах ЄС.

Оскільки не вистачає надійних статистичних даних, важко оцінити наслідки вступу ЄС на міграційні потоки. Та абсолютно очевидним є те, що багато румунів вважають відкриття для них європейських ринків праці прекрасним шансом. Після приєднання до ЄС є всі підстави стверджувати, що міграція назовні стрімко зросла. У жовтні 2007 року Йохан Тен Гьозендам (Johan Ten Geuzendam), керівник Дирекції з моніторингу праці в Комісії ЄС, заявив, що близько 850 тисяч румунів працюють в ЄС і що вони — переважно працівники з низькою кваліфікацією. По суті пан Гьозендам наголосив, що вони навіть менш кваліфіковані, аніж робітники з низьким рівнем кваліфікації в середньому в ЄС (Business Standard, 1 жовтня 2007 року). У звіті Світового банку, що вийшов у світ наприкінці 2007 року, Румунія посіла 10 місце серед країн світу за обсягами грошей, що їх переказують додому емігранти, — 6,8 млрд. доларів США<sup>9</sup>.

Усі ці цифри разом із загальними суспільними настроями наштовхують на думку, що румуни дуже плідно скористалися нагодою вільного пересування, яку їм надало приєднання до ЄС. Спираючись на соціальні відчуття, можна зробити висновок, що основна категорія, яка емігрувала з економічних причин за останні роки, — молодь (віком близько 30 років) з недостатніми навиками із сільських або нерозвинених територій. Навіть більше, вони не емігрували назавжди, оскільки надсилають гроші додому — щоб будувати житло і купувати нерухомість. Той факт, що Румунія зазнала серйозних міграційних впливів, відображається в ЗМІ, які викривають драматичні історії дітей, залишених батьками-емігрантами, яких змушені доглядати родичі. Соціальні проблеми, що виникають у цьому зв'язку, очевидні, тому громадськість тисне на уряд, аби той розробляв належну соціальну політику стосовно таких дітей.

Економічні наслідки трудової міграції в Румунії ще не оцінено належним чином. Напевно можна тільки сказати, що обсяг грошових переказів безперервно зростає до 2006 року. 2002 року до Румунії надійшло грошових переказів на суму близько 1,5-2 млрд. доларів США, відтак Румунія посіла 23-є місце в рейтингу 30 світових країн, що розвиваються, за обсягами переказаних грошей за період<sup>10</sup>. Останні звіти показують, що відтоді обсяг переказів збільшився майже втричі: Національний банк Румунії зафіксував рекордну суму — 4,8-5,3 млрд. євро за 2006 рік. Складається враження, що велика частина цих грошей йде на підвищення якості життя в домашніх господарствах мігрантів, і тільки невеличка частка інвестується в підприємницьку діяльність<sup>11</sup>.

Попри позитивні економічні аспекти у веденні домашніх господарств, масштабне залучення румунів до трудової міграції має водночас низку негативних наслідків, зокрема для життя родин, яких зачепило це явище. Можливо, найбільш проблемним питанням є тимчасова занедбаність неповнолітніх їхніми батьками-трудовами мігрантами. На початку 1990-х років зважувалося на міграцію лише один член родини, тобто відсутньою була тільки одна особа в сім'ї (переважно батько). Можна також констатувати, що відтоді кількість жінок, залучених до трудової міграції, зросла. Тепер виїзд подружніх пар — звичне явище, причому їхні діти залишаються без прямого батьківського нагляду. Цих дітей не обов'язково покидають — здебільшого ролі батьків перебирають родичі, сусіди чи друзі. Втім, брак прямого батьківського контролю призводить до виникнення серед дітей і підлітків соціальних проблем, а органи влади, відповідальні за захист дітей, стоять перед завданням формулювання нових політик, які б могли тримати ситуацію під контролем.

Наприкінці 2006 року національний орган у справі захисту прав дітей визнав близько 60 тисяч дітей такими, що перебувають під ризиком через відсутність батька/матері чи одразу обох батьків, які працюють за кордоном (у третині випадків (21,4 тис.) діти позбавлені догляду і батька, і матері)<sup>12</sup>.

Недавно проблему еміграції було визнано на ще одному — політичному — рівні. Всі політичні партії в Румунії кажуть про це явище, оперуючи двома основними думками. Так, політичні сили нарікають, що румуни виїжджають з Румунії з огляду на незадовільні вітчизняні умови і роздумують, яким чином їх повернути. По суті, за останні роки ми стали свідками своєрідного змагання між політичними лідерами щодо виголошення ідей, в якій спосіб повернути румунів до Румунії.

Задля справедливості треба сказати, що кілька найближчих років румуни все ще виїжджатимуть у великих кількостях. Значимо також, що основні цільові країни румунських трудових мігрантів залишаються тими самими. З другого боку, економічний розвиток Румунії і рецесія в країнах, на яких найчастіше зупиняють свій вибір румуни, можуть сповільнити міграційний

9 Агенція новин Mediafax, 2 грудня 2007 року.

10 Докладніше див. "Romania", Focus Migration Policy Brief 2007, № 9, взято 25 вересня 2008 р. з [http://www.focus-migration.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Laenderprofile/CP\\_09\\_Romania.pdf](http://www.focus-migration.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/CP_09_Romania.pdf).

11 Докладніше див. "Remittances — A Bridge between Migration and Development?", Focus Migration Policy Brief 2006, № 5, взято 25 вересня 2008 р. з [http://www.focus-migration.de/uploads/tx\\_wilpubdb/PBo5\\_Remit.pdf](http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/PBo5_Remit.pdf).

12 Внутрішня статистика урядового Департаменту у справах захисту прав дітей.

процес. Відомий фахівець Райнер Мунц, керівник дирекції з досліджень і розвитку в Erste Bank, заявив, що для румунів міграція до Західної Європи поступово втрачатиме сенс у майбутньому. Ми недовзі можемо опинитися в ситуації, коли такі країни, як Чеська Республіка, Польща або Словенія, звітуватимуть про переважання рівня імміграції над еміграцією<sup>13</sup>.

## 2.3. Міграційні політики Європейського Союзу

Країни – члени Європейського Союзу почали розгляд низки міграційних політик для визначення ефективного управління процесом, а саме: ефективне розселення й стратегія управління цим явищем, політика зміцнення законодавчої бази щодо подолання нелегальної міграції та нелегальної зайнятості іноземців, політика інтеграції іммігрантів і політика щодо міжнародного співробітництва у цій сфері.

За даними EUROSTAT<sup>14</sup>, впродовж найближчих чотирьох–п’яти десятиліть країни ЄС можуть готуватися до стрімкого зменшення робочого населення. Тому всередині ЄС усі погоджуються, що глобальне й злагоджене управління міграційним явищем сприятиме розвитку всього Союзу. Члени Євросоюзу разом з Європейською Комісією мають всебічно й безперервно керувати процесом замість спонтанного реагування на хаотичні природні зміни. Зважаючи на специфіку європейських інтеграційних політик, яка передбачає відкритість ринків праці і вільне пересування осіб всередині Союзу, будь-яке рішення, ухвалене однією країною, негайно ж впливає на міграційний потік у межах всіх інших країн-членів. Так, країни – члени ЄС вирішили дотримуватися спільної міграційної політики, а Європейська Комісія взяла на себе клопіт з вироблення такої політики. Велика частина цієї спільної політики відображена нині в *acquis communautaire*. Ця політика з управління міграцією до ЄС через узгоджені дії призвела до нестачі робочої сили на спільному ринку праці та демографічних змін у країнах ЄС. Ці виклики мають важливе значення для майбутнього Європи.

На конференції з питань легальної імміграції в Лісабоні (вересень 2007 року) член Європейської Комісії Франко Фраттіні сказав<sup>15</sup>: “До легальної імміграції треба ставитися як до неминучого явища сучасного світу, а не як до загрози. Для Європейського Союзу це явище несе переваги, якщо зважити на зменшення робочої сили у прийдешніх десятиліттях. З іншого боку, ми маємо враховувати статистику: 85% робітників з низькою кваліфікацією, що мігрують по цілому світу, досягають Європейського Союзу, тоді як тільки 5% добираються до Сполучених Штатів. Водночас 55% робітників середньої і високої кваліфікації іммігрують до США, тоді як у ЄС – лише 5%. Ми мусимо змінити цю статистику, попередньо змінивши наші бачення й політики”.

Висновок, до якого дійшов ЄС, полягає в тому, що глобальний та узгоджений підхід до міграції є нині обов’язковим. Європейська Комісія взяла на себе відповідальність за спільну міграційну політику і вже запропонувала певні законодавчі зміни, враховуючи економічну й демографічну ситуацію в ЄС.

### 2.3.1. Огляд основних законів

1. Директива Ради 2001/55/ЄС щодо мінімальних стандартів з надання тимчасового захисту в разі масового напливу осіб і щодо заходів із забезпечення балансу зусиль між країнами-членами в прийомі таких осіб і подоланні наслідків.
2. Директива Ради 2003/9/ЄС від 27 січня 2003 року щодо мінімальних стандартів прийому прохачів притулку у ЄС – ця Директива закладає мінімальні стандарти для прийому прохачів притулку.
3. Регламент Ради (ЄС) 343/2003 від 18 лютого 2003 року, який усталює критерії та механізми для визначення країн-членів, відповідальних за вивчення заяв прохачів притулку, що їх внесено до країн-членів громадянами третіх країн, – загальна політика надання притулку, у тому числі Загальноєвропейська система надання притулку, яка є складовою мети Європейського Союзу щодо поступового створення зони свободи, безпеки й справедливості, відкритої для тих, хто, змушений обставинами, у законний спосіб шукати захисту у Спільноті. Регламент Ради ґрунтується на методі, який уможлиблює негайне визначення країни-члена, відповідальної за гарантування ефективного доступу до процедур щодо визначення статусу біженця і сприяння у швидкому оформленні заяв прохачів.
4. Лісабонський Договір<sup>16</sup> – розділ IV – Зона свободи, безпеки й справедливості – Регламент Комісії (ЄК) 1560/2003 від 2 вересня 2003 року, у якому докладно викладено правила застосування Регламенту Ради 343/2003, що усталює критерії та механізми визначення країни-члена, відповідальної за вивчення заяв прохачів притулку, що їх внесено до країн-членів громадянами третіх країн.

#### Ратифіковано Румунією

Президент Румунії Траян Бесеску ратифікував Лісабонський Договір 11 березня 2008 року; Договір покликаний реформувати Європейський Союз після того, як Конституційний Договір не отримав належної підтримки; він доповнює чинні угоди ЄС, фактично їх не замінюючи.

Парламент Румунії ухвалив Лісабонський Договір 4 лютого 387 голосами. Румунія – четверта країна-член, яка ратифікувала Договір, після Угорщини, Словенії і Мальти.

Договір підписано 13 грудня 2007 року на саміті в Лісабоні, Португалія.

<sup>13</sup> Посилання на “Săptămâna Financiară”, 25 липня 2008 року.

<sup>14</sup> EUROSTAT представляє Бюро статистики Європейських Спільнот, взято з

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090\\_30070682\\_1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090_30070682_1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL).

<sup>15</sup> Лісабонська конференція високого рівня з питань міграції, вересень 2007 року,

[http://aps.mai.gov.ro/pagini/inf\\_publice/Migratia\\_si\\_azilul\\_in\\_Romania\\_2007.pdf](http://aps.mai.gov.ro/pagini/inf_publice/Migratia_si_azilul_in_Romania_2007.pdf).

<sup>16</sup> Договір, підписаний в Лісабоні 13 грудня 2007 року головами держав або урядів 27 країн-членів, забезпечує ЄС сучасними інституціями і оптимізує робочі методи задля ефективного й результативного реагування на сучасні виклики в сучасному світі. У світі, що стрімко змінюється, європейці вимагають, аби ЄС займався такими питаннями, як глобалізація, кліматичні й демографічні зміни, безпека й енергетика. Лісабонський Договір зміцнює демократію в ЄС і його спроможність щоденно обстоювати інтереси своїх громадян.



5. *Директива Ради 2003/86/ЄС від 22 вересня 2003 року щодо права на возз'єднання родин* – згідно з директивою необхідно прийняти заходи щодо уможливлення возз'єднання сімей відповідно до зобов'язань захисту й поваги до життя родин, що їх містять чимало інструментів міжнародного права. Ця директива засвідчує повагу до основних прав і дотримання принципів, проголошених, зокрема, Статтею 8 Європейської Конвенції захисту прав людини і основних свобод, а також у Хартії основних прав Європейського Союзу.
6. *Директива Ради 2004/83/ЄС від 29 квітня 2004 року щодо мінімальних стандартів кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства, наприклад біженців або осіб, які так чи інакше потребують міжнародної допомоги.* Основна мета цієї директиви: з одного боку, забезпечення застосування країнами-членами спільних критеріїв ідентифікації осіб, які справді потребують міжнародного захисту, а з іншого – забезпечення доступності мінімального рівня вигод для таких осіб у всіх країнах-членах. Наближення правил щодо визнання й надання біженцям додаткового захисту має сприяти обмеженню повторних переміщень прохачів притулку у країнах-членах, де такі пересування спричиняються суто через відмінності у правових рамках.
7. *Директива Ради 2004/114/ЄС від 13 грудня 2004 року щодо прийому громадян третіх країн, які подорожують для здобуття освіти, через студентські програми обміну, задля навчання чи як добровольці.* Для створення зони свободи, безпеки й справедливості ця директива передбачає заходи, які необхідно ухвалити щодо надання притулку, імміграції і захисту прав громадян третіх країн. Директива передбачає, що Рада повинна прийняти заходи імміграційної політики, що стосуються умов в'їзду та проживання, а також стандарти й процедури в таких питаннях для видачі у країнах-членах довгострокових віз і дозволів на проживання.
8. *Директива Ради 2005/71/ЄС від 12 грудня 2005 року щодо прийому громадян третіх країн, які подорожують в науково-дослідних цілях,* – ця директива має на меті сприяти у прийомі та мобільності громадян третіх країн, які перетинають кордони ЄС для проведення дослідницької та наукової діяльності і прагнуть перебувати на його території більш як три місяці. Цим передбачається зробити Спільноту привабливішою для дослідників і науковців зі всього світу, а також зміцнити її позиції як міжнародного центру досліджень.
9. *Гаазька програма консолідації зони свободи, безпеки й справедливості в межах Європейського Союзу* – охоплює період з 2005 до 2009 року, розглядає всі аспекти політик із забезпечення свободи, безпеки й справедливості, у тому числі зовнішній вимір, зокрема основні права і громадянство, надання притулку й імміграція, прикордонний контроль, інтеграція, боротьба з тероризмом і організованою злочинністю, співпраця судів і поліції, цивільне право.

Через п'ять років після засідання Європейської Ради в Тампері лідери ЄС вирішили, що настав час для нової робочої програми, яка дала б змогу Союзу примножити свої здобутки та ефективно реагувати в майбутньому на нові виклики. Для цього Європейська Рада ухвалила нову багаторічну Гаазьку програму. Програма розрахована на п'ять років – з 2005 до 2010 року – і має на меті забезпечити тіснішу співпрацю у судочинстві й внутрішніх справах на рівні ЄС. Вона прагне зробити Європу зоною свободи, безпеки й справедливості.

Серед цілей Гаазької програми – вдосконалення в цілому спроможності Союзу та його країн-членів, зокрема, до гарантування основних прав, мінімальних процедурних перепон і доступу до справедливості відповідно до Женевської конвенції щодо біженців та інших міжнародних угод стосовно осіб, які потребують захисту; регулювання міграційних потоків і контроль зовнішніх кордонів Союзу; боротьби з організованою транскордонною злочинністю і придушення загроз тероризму; реалізації потенціалу організацій EUROPOL і EUROJUST; продовження взаємного визнання судових рішень і сертифікатів у цивільних і кримінальних справах; усунення правових і судових перешкод у процесі судових слухань щодо цивільних і родинних справ у випадках іноземців. Це мета, якої треба досягти в інтересах громадян Європейського Союзу через розбудову загальної системи надання притулку і полегшення доступу до судів, практичну співпрацю поліції і судів, наближення законодавства і вироблення спільних політик.

2005 року у спільному Плані дій Європейської Ради і Комісії запропоновано пріоритети, на яких мала б зосередитися Гаазька програма в майбутні роки. У тому ж контексті було окреслено стратегію зовнішнього виміру – зони свободи, безпеки й справедливості.

Імміграція та надання притулку – чільні питання Гаазького документа, що розглядаються поряд з попередженням тероризму. Керівники ЄС погодилися застосовувати процедуру ухвалення рішень на мажоритарних засадах, а також сумісні рішення в питаннях надання притулку, імміграції та прикордонного контролю. Легальна імміграція залишається питанням одностайного ухвалення.

Що стосується надання притулку, імміграції та прикордонного контролю, Гаазька програма розглядає такі ключові питання:

- ◇ Спільна європейська система надання притулку із загальною процедурою і уніфікованим статусом для тих, кому надається притулок чи захист до 2009 року.
- ◇ Заходи для іноземців, які передбачають їхню легальну зайнятість відповідно до вимог ринку праці.
- ◇ Європейська структура гарантування успішної інтеграції мігрантів у громади країн, що їх приймають.
- ◇ Партнерство з третіми країнами задля вдосконалення їхніх систем з надання притулку, оперативнішого реагування на нелегальну імміграцію та виконання програм із переселення.
- ◇ Політика видалення й повернення нелегальних мігрантів до країн походження.
- ◇ Фонд для управління зовнішніми кордонами.
- ◇ Шенгенська інформаційна система (SIS II) – база даних із зазначенням осіб, стосовно яких видано ордери на арешт, і викрадених речей – запускається 2007 року.
- ◇ Спільні візові правила (спільні центри подання заяв, внесення біометричних даних у візовий інформаційній системі).

Що стосується забезпечення справедливості й безпеки, Гаазька програма розглядає такі ключові заходи:

- ◇ Доступність поліцейської інформації між країнами ЄС (інформація про загрози безпеці якійсь із країн ЄС має передаватися негайно).
- ◇ Реагування на чинники, які сприяють розвитку фундаменталізму і залученню осіб до терористичної діяльності.
- ◇ Ефективніше використання EUROPOL<sup>17</sup>, поліцейської служби ЄС, і EUROJUST<sup>18</sup>, підрозділу судової співпраці ЄС.
- ◇ Забезпечення більшої співпраці у сфері цивільного й кримінального судочинства між країнами і повне застосування принципу взаємного визнання.

### 2.3.2. Ключові пріоритети політики на 2005–2010 роки

10 травня 2005 року Комісія ухвалила План дій, своєрідну “дорожню карту” з імплементації Гаазької програми, в якому визначено десять конкретних пріоритетних сфер на 2005–2010 роки. План дій містить загальні пріоритети свободи, безпеки й справедливості, викладені у Гаазькій програмі (підтримана Європейською Радою у листопаді 2004 року), і перетворює їх на конкретні заходи із зазначенням часових рамок для прийняття й виконання.

Він визначає десять ключових сфер пріоритетної діяльності. Ці ключові сфери/розділи – вкрай важливі цілі майбутніх політик з розбудови узгодженої та ефективної спільної імміграційної політики. Їх визначено після оцінки наслідків Програми Тампере і докладного дослідження економічних і демографічних тенденцій у Європі й світі. Ось їхній виклад:

#### 1. Основні права і громадянство: вироблення політик, що зміцнюють інститут громадянства, відстежують і стимулюють шанування основних прав

Основні права – осердя європейського проекту, свідченням чого є інтеграція Хартії основних прав до Конституційного Договору ЄС. Союз зобов’язується поважати основні права, а також активно їх стимулювати. Впродовж п’яти наступних років провадитиметься активна робота щодо захисту особистих даних і викорінення дискримінації в усіх її проявах. Комісія також спрямує свої зусилля на подолання насильства над жінками і надаватиме допомогу жертвам насильства спільно з усіма країнами-членами. Особлива увага приділятиметься правам дитини. Програма Daphne II продовжить надавати підтримку європейським організаціям, які вживають заходів з попередження чи подолання всіх видів насильства над жінками і дітьми, а також працюють із жертвами насильства й групами ризику. Навіть більше, група комісарів із забезпечення основних прав працюватиме над погодженістю заходів Комісії на користь дітей.

2005 року Комісія запропонувала переформувати Європейський центр з моніторингу расизму й ксенофобії в Агенцію ЄС з основних прав. До Агенції можна буде звертатися з усіх питань, що хвилюють громадянське суспільство, і вона сприятиме налагодженню діалогу на європейському рівні й підвищуватиме рівень обізнаності широкого загалу. Серед інших завдань Агенції – надання допомоги європейським інституціям і країнам-членам, а також проведення експертної оцінки збору й розповсюдження вірогідної а порівняльної інформації і даних для укладання річних звітів щодо забезпечення основних свобод.

Громадянство в Союзі передбачає низку прав, які ЄС активізуватиме впродовж наступних п’яти років. Це, для прикладу, вільне пересування в межах ЄС, якщо потрібно – дипломатичний і консульський захист громадянина Союзу в країнах за межами ЄС. Врешті-решт, право участі у виборах представників у Європейському Парламенті й місцевих органах влади у країнах-членах – делікатне й важливе питання, яке Комісія уважно розгляне.

#### 2. Боротьба з тероризмом: запобігання, готовність і реагування

Європейський Союз може сказати своє вагомe слово у боротьбі з тероризмом. Країни спільно працюють над дотриманням глобальної стратегії, що ґрунтується на чільних цінностях: демократія, основні права і верховенство права. Увага Союзу мусить зосередитися на різних аспектах запобігання, готовності й реагування, аби й далі посилювати, а якщо треба, то й примножувати спроможність країн-членів до викорінення тероризму.

Ця стратегія також передбачає тісну співпрацю з третіми країнами, зокрема фінансування антитерористичних проектів і заходів з посилення спроможності до реагування на його виклики. Стратегічна мета країн-членів і ЄС – урізання доступу різноманітних терористичних організацій до фінансових та економічних ресурсів: ціла низка різних заходів, передбачених на кілька прийдешніх років, матиме на меті посилення прозорості юридичних осіб та інтенсифікацію обміну інформацією між задіяними гравцями національного, союзного і міжнародного рівнів.

Для максимізації спроможності органів ЄС і країн-членів до виявлення, стеження і переслідування терористів, а також запобігання терористичним нападам Союз налагоджуватиме активнішу співпрацю між всіма компетентними органами країн-членів, а саме щодо обміну інформацією, що є актуальною для викриття терористичної діяльності.

Спільно з країнами-членами Союз працюватиме над посиленням спроможності до усунення наслідків терористичних атак: 2005 року було розроблено Програму захисту важливих об’єктів інфраструктури, і Комісія виступила з пропозицією створити Інформаційну мережу з раннього запобігання у сфері важливих об’єктів інфраструктури (CIWIN), щоб сприяти обміну інформацією між країнами-членами про спільні загрози, незахищені зони, належні заходи й стратегії зі зменшення ризику й захисту важливих об’єктів інфраструктури.

2006 року було оцінено результати пілотного проекту з роботи з жертвами терористичних актів. У цьому контексті Союз надав фінансову допомогу і забезпечив проведення навчань для професіоналів з психологічної підтримки жертв терактів та їхніх сімей; було створено центри прийому жертв терористичних актів і їхніх сімей, а також нагромаджено “найкращі практики” з підтримки жертв тероризму і розповсюджено інформацію серед європейців щодо терористичних загроз.

<sup>17</sup> EUROPOL (Європол) — Європейська силова організація, що має на меті вдосконалення ефективності й співробітництва компетентних органів країн-членів щодо попередження й подолання тероризму, незаконного обігу наркотиків та інших серйозних форм міжнародної організованої злочинності, <http://www.EUROPOL.europa.eu/>.

<sup>18</sup> Європейський підрозділ судової співпраці, EUROJUST, — це агенція Європейського Союзу, створена 2002 року для посилення ефективності компетентних органів країн-членів у процесі слідства й судового переслідування серйозних транскордонних кримінальних злочинів. Офіційна веб-сторінка <http://www.eurojust.europa.eu/>.

### 3. *Управління міграцією: розроблення спільної імміграційної політики ЄС і подолання нелегальної міграції*

Комісія переконана, що на рівні ЄС є чіткі домовленості про запровадження прозорих та узгоджених правил і критерії для прийому легальних мігрантів. Утім, рішення про прийом громадян третіх країн в одній з країн-членів зачіпає й інші питання: право подорожувати Шенгенською зоною, надавати послуги в інших країнах-членах, переїзд до іншої країни-члена, як тільки отримано довгостроковий статус резидента, допуск працівників третіх країн на ринок праці ЄС.

Крім того, потреба у спільній європейській стратегії посилюється ще й тим фактом, що оскільки вона відсутня (тобто відсутні спільні критерії прийому легальних мігрантів), міграційні потоки здатні обминати національні правила й законодавство, внаслідок чого може зростати кількість громадян третіх країн, які в'їжджають на територію ЄС нелегально і без будь-яких гарантій отримати роботу легально, відтак і інтегруватися у суспільство.

Союз намагається розробити збалансований підхід, а це передбачає впровадження спільної імміграційної політики, яка охоплювала б процедури прийому громадян третіх країн, критерії легального перетину ними кордонів ЄС, наданням їм законного статусу, чіткіше визначення переліку конкретних прав громадян, які працюють на тимчасовій основі або залишаються в ЄС з інших причин. Тому ще одним із завдань є реалізація політики, спрямованої проти нелегальної міграції, яка повинна бути жорсткою, але водночас поважати права й гідність громадян третіх країн, у тому числі тих, які опинилися в Союзі нелегально.

Наразі відбуваються ґрунтовані громадські обговорення найбільш відповідної форми правил Спільноти щодо прийому економічних мігрантів і користі від ухвалення відповідних спільних рамок. Виходячи з цього, 2006 року Комісія запропонувала план політики щодо законної міграції, зокрема процедури прийому. Планом передбачено запровадження системи, здатної швидко реагувати на коливання в попиті на трудових мігрантів на ринку праці.

#### **Ухвалення національного законодавства**

У квітні 2004 року Румунія запровадила Національну стратегію з міграції. Виконання Національної стратегії з міграції тривало 2005 року, а в січні 2006 року було затверджено План з подолання незаконної імміграції і відкрито новий приймальний пункт. Другу Національну стратегію з міграції ухвалено 2007 року.

### 4. *Внутрішні й зовнішні кордони, візи: дальший розвиток спільного управління зовнішніми кордонами і спільна візова політика із забезпеченням вільного пересування осіб*

Зведення правил, відоме як “Шенгенський *acquis*”, забезпечує вільне пересування осіб територією ЄС. Воно містить низку “компенсаторних заходів”, що мають на меті забезпечення скоординованого контролю на зовнішніх кордонах і поліпшення координації між національними відомствами.

До 2009 року країни-члени, які приєдналися до Союзу 2004 року, повністю інтегруються в Шенгенську зону, відтак буде знято контроль на їхніх кордонах і кордонах інших країн-членів. До 2011 року країни-члени, що приєдналися до Союзу 2007 року, також увійдуть до Шенгенської системи. Це передбачає ґрунтовну підготовку нової інформаційної системи (Шенгенська інформаційна система II – SIS II), яку запущено 2007 року після належних контрольних процедур.

ЄС розробляє інтегровану систему управління зовнішніми кордонами. FRONTEX<sup>19</sup> надалі несе відповідальність за координацію й допомогу країнам-членам у нагляді за зовнішніми кордонами. Для забезпечення достовірності проїзних документів з одночасним поважанням основних прав людини з 2005 року внесено вимоги щодо внесення біометричних даних у проїзні й ідентифікаційні документи тих, хто пересувається територією Євросоюзу.

Розробку ефективної візової політики забезпечить Візова інформаційна система, покликана інтенсифікувати обмін візовими даними між країнами-членами. Таким чином буде поліпшено оцінку запитів на видачу віз, а також перевірку й ідентифікацію самих прохачів віз. Для цього необхідним буде зміцнення співпраці між країнами-членами задля створення спільних центрів з видачі віз, які можуть стати першим кроком до майбутніх спільних європейських консульських послуг. Комісія виступить із пропозицією, якою задовольнить потребу у кращій синергії консульської діяльності і щодо європейців, що вирушають за кордон, і громадян третіх країн, яким для перетину кордонів ЄС потрібна віза.

19 **Frontex** – агенція ЄС, розташована у Варшаві і створена як спеціалізований і незалежний орган, чийм завданням є управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах країн-членів. Діяльність Frontex ґрунтується на розвідуванні. Frontex суттєво допомагає національним системам управління кордонами країн-членів ЄС. Офіційна веб-сторінка <http://www.frontex.europa.eu/>.

### Ухвалення національного законодавства

Що стосується візової політики, тут досягнуто вагомих успіхів. У квітні 2001 року Румунія внесла поправки до Закону щодо іноземців і положення про візу. Візи можна тепер отримати тільки у румунському консульстві або посольстві, тоді як на кордоні їх видають у виняткових випадках. Національний візовий центр приймає всі заяви на візу і ухвалює остаточне рішення. Управління у справах іноземців виконує додаткові перевірки заяв, що надходять з країн з високим рівнем міграції. Рішення про обов'язкове запровадження нової візової вклейки було прийнято в квітні 2003 року і застосовується з початку 2004 року. Почала працювати перша фаза візової системи он лайн, яка поєднує відомства у справах іноземців із дипломатичними місцями в Єгипті й Росії, Сербії та Чорногорії, Туреччині й Україні. Румунія великою мірою увідповідила свою візову політику з політикою ЄС, внаслідок чого вона вигідно користується безвізовим режимом в усіх країнах — членах ЄС із січня 2002 року.

У червні 2002 року Румунія ухвалила закон про видачу нових ідентифікаційних документів і документів, що дають право на перетин державного кордону для громадян третіх країн. Уряд також уклав угоду з Міжнародною організацією з міграції щодо співпраці у сфері добровільного повернення.

Чималого прогресу вдалося досягти в питаннях контролю зовнішніх кордонів. У червні 2001 року було видано дві надзвичайні постанови: перша щодо румунських кордонів, друга — щодо організації та функціонування прикордонної поліції (це передбачає нову структуру й рамки співпраці між прикордонною поліцією та іншими органами).

У березні й травні 2002 року відповідно набрали чинності закони про румунські державні кордони та організацію і функціонування прикордонної поліції. Професійний рівень співробітників прикордонної поліції постійно поліпшується завдяки безперервній заміні новобранців професійними кадрами.

Що ж стосується наближення до Шенгенського аспису, Румунія запровадила більшість необхідних Шенгенських процедур. У грудні 2001 року вона запропонувала перший Шенгенський план дій і стратегію безпеки кордонів на 2003—2007 роки, тоді як другий Шенгенський план було прийнято 2003 року разом зі стратегією управління кордонами на 2003—2006 роки. У жовтні того ж року затверджено Інтегровану систему безпеки на кордонах, яка містила заходи, що їх необхідно було вжити перед приєднанням. Європейська Комісія також закликала Румунію пришвидшити підготовку до участі в Шенгенській інформаційній системі (SIS II) і Візовій інформаційній системі (VIS). Протокол про співпрацю підписали представники прикордонної поліції та Генерального директорату у митних справах у березні 2003 року, а спільні прикордонні пости було відкрито на чотирьох пунктах перетину кордону Румунії.

#### 5. Спільна зона надання притулку

Після вироблення впродовж останніх п'яти років засад спільної політики щодо надання притулку очевидною стала потреба оцінити ефективність наявних інструментів, а також розпочати другу фазу підготовки Спільної європейської системи надання притулку (завершення підготовки заплановано на кінець 2010 року). Зусилля спрямовуватимуться на вироблення спільних процедур і уніфікованого статусу осіб, які скористаються притулком або додатковим захистом, згідно з цінностями й гуманітарною традицією.

На додаток до завершення роботи над Спільною європейською системою надання притулку Європейський Союз водночас допомагатиме країнам регіону, куди як до транзитних країн потрапляють прохачі притулку, забезпечувати належний захист біженців відповідно до всіх міжнародних стандартів. Посилення спроможності регіонів до надання належного захисту мінімізує потребу біженців шукати захисту деінде. Це зменшить небезпеку, з якою постійно стикаються прохачі притулку, намагаючись досягти безпечної країни.

Регіональні програми захисту<sup>20</sup> запропонують вироблення у тісній співпраці із зацікавленими країнами конкретних та оперативних заходів, які спрямовуватимуться на посилення захисної спроможності і забезпечать біженців довготривалими рішеннями. У той час, як кількість прохачів притулку в Європі постійно зменшується впродовж останніх років, це не означає зменшення числа біженців і осіб, які потребують міжнародного захисту, у глобальному вимірі. Фактично переважна більшість біженців залишається в регіонах походження в умовах крайньої бідності і сумнівної безпеки. Тому важливо гарантувати, щоб ті, хто потребує допомоги, міг якнайшвидше її отримати і в такому розмірі, в якому їм це необхідно. У цьому контексті і дотримуючись заклику Ради від листопада 2004 року, Комісія зобов'язалася розробити Програми регіонального захисту у тісній співпраці з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців і зацікавленими третіми країнами. Програми регіонального захисту мають на меті забезпечити біженців безпосередніми вигодами, а також сприяти поліпшенню їх захисту і ситуації навколо дотримання прав людини у країнах, що приймають біженців. До кожної Програми регіонального розвитку, таким чином, має бути передбачена програма з 5 або 6 заходів, яка включала б реєстрацію та інші проекти, зосереджені на забезпеченні практичних вигод (навчання, розвиток інфраструктури, забезпечення обладнанням тощо).

У довгостроковій перспективі результатом виконання Програм регіонального розвитку має бути досягнення низки цілей: треті країни, що отримують цю підтримку, мають прийняти або доповнити свої національні закони щодо біженців, таким чином визнаючи міжнародні стандарти і особливо зобов'язання за Женевською конвенцією; мають також посилитися стандарти прийому й допуску. Програми загалом сприятимуть вдосконаленню місцевої інфраструктури й підвищенню рівня допомоги особам, які повертаються до своїх країн походження і під час переселення.

<sup>20</sup> Регіональні програми захисту призначені для посилення спроможності залучених регіонів до свого захисту — мають на увазі регіони походження і транзитні регіони — і до поліпшення захисту біженців через надійні й тривалі рішення (повернення, місцева інтеграція або переселення у третю країну), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33222.htm>.



## Ухвалення національного законодавства

Що стосується законодавства про надання притулку, 1996 року було внесено поправки до Закону про біженців і внесено нові поняття, такі як “явно безпідставна заявка”, “безпечна третя країна”, “країна походження” і “пришвидшена процедура”. Особи зі статусом біженця в Румунії отримують фінансову допомогу впродовж дев’яти місяців. Передбачено також додаткову допомогу для певних категорій осіб, таких як неповнолітні без супроводу або самотні матері.

За загальним правилом біженці мають ті самі права, що й громадяни Румунії, в тому числі доступу до ринку праці. Від лютого 2003 року новий трудовий кодекс звільнив у Румунії осіб зі статусом біженця від обов’язкового отримання дозволу на роботу перед працевлаштуванням на постійній основі.

Урядове рішення про інтеграцію біженців було ухвалено в листопаді 2001 року. У березні 2002 року прийнято закон, яким запроваджується процедура возз’єднання біженців з членами їхніх сімей. Цей закон усунув найсерйозніше упущення попереднього закону в частині про возз’єднання родин.

У доповіді за 2005 рік наголошується, що далі необхідним буде законодавче наближення щодо мінімальних стандартів для прийому шукачів притулку, Правила “Дублін II”, міжнародного й тимчасового захисту. Що ж стосується виконання, у серпні 2003 року розпочала свою роботу база даних з реєстрації країн походження біженців, і її успішно застосовують під час процедури визначення статусу біженця.

У квітні 2004 року набрав чинності закон, мета якого – більше увідповіднення режиму для біженців Женевській конвенції від 1051 року. Наступні поправки щодо соціальної інтеграції біженців було внесено в травні. До того ж Національне управління у справах біженців розширило свій штат, що якісно поліпшило спроможність румунської системи із забезпечення притулку.

2005 року Румунія формально ухвалила план виконання EURODAC<sup>21</sup>, проте потрібно докладати більших зусиль на цьому фронті. Необхідно також модернізувати робочі пункти Автоматичної системи ідентифікації відбитків пальців (AFIS) у Національному управлінні у справах біженців та Інституті Кримінології.

### 6. Інтеграція: максимальне використання позитивного впливу міграції на суспільство й економіку

Найближчими роками Європейський Союз підтримуватиме й стимулюватиме своїх країн-членів у виробленні кращих політик з інтеграції, щоб попередити ізоляцію і виключення із соціуму громад іммігрантів.

Європейську інтеграційну структуру, що ґрунтується на спільних принципах, буде запроваджено для сприяння налагодженню міцніших контактів між національними відомствами й обміну досвідом та інформацією щодо інтеграції. Крім того, побачив світ Посібник з інтеграції<sup>22</sup>. Цей інструмент має на меті надати практикам (в органах влади національного й місцевого рівнів, працедавцям, спілкам, релігійним організаціям, громадянському суспільству, асоціаціям мігрантів, ЗМІ, НУО) приклади найкращих практик у світлі посилення обміну інформацією і просування політичних ініціатив.

Перше видання відображає успішні приклади інтеграційних політик – запровадження курсів для щойно прибулих іммігрантів (для прикладу, британська компанія із забезпечення тимчасовими робітниками розробила навчальну схему для працівників-іммігрантів, які недавно прибули до країни) і участі в громадському житті (щоб розвинути міжкультурні компетенції, релігійний діалог і активність у політичних процесах).

### 7. Конфіденційність і безпека обміну інформацією: збалансування потреби в обміні інформацією між силовими й судовими органами влади з правом на конфіденційність і захист даних

Потреба в ефективному розслідуванні транскордонних злочинів і дотримання закону й правопорядку, що стосується вільного пересування і ускладнюється загрозою терористичних атак, змусили Спільноту подвоїти зусилля, щоб полегшити обмін інформацією між силовими відомствами різних країн-членів. Країни-члени мусять застосовувати свої розвідувальні служби й служби безпеки не лише для того, щоб протидіяти загрозам, спрямованим на їхню власну безпеку, а й гарантувати безпеку всередині інших країн-членів. Потрібно не тільки підтримувати, а й далі підвищувати рівень обміну інформацією між силовими структурами, керуючись загальним принципом доступності.

За певних умов інформацію однієї країни-члена, що стосується забезпечення правопорядку, необхідно робити доступною для відомств іншої країни-члена. Щодо цього 2005 року Комісія подала відповідні пропозиції. Союз мусить відшукати правильний баланс між конфіденційністю і безпекою, що стосується обміну інформацією між силовими і судовими структурами. Очевидно, це нелегко, оскільки боротьба з тероризмом – це глобальна проблема, яка включає серйозних гравців за межами Союзу, з якими країни-члени мають узгоджувати свої кроки.

Відсутність єдиних правових рамок породжує потребу в ухваленні нових інструментів, які регулювали б захист даних, що їх збирають і використовують у своїх цілях силові й судові відомства. Тому принцип доступності треба зрівноважувати із захистом основних прав через встановлення належних перешкод для переглядання особистих даних. Комісія також майже готова виступити з пропозицією про регулювання й надання конкретних гарантій щодо зберігання даних для цілей виявлення, розслідування й судового розгляду кримінальних правопорушень.

21 Це розпорядження має на меті запровадити систему для зіставлення відбитків пальців прохачів притулку і нелегальних іммігрантів, аби полегшити застосування Правил “Дублін II”, за яким можна визначити країну-члена, відповідальну за вивчення заяви прохача. Система Eurodac дає країнам-членам змогу ідентифікувати прохачів притулку й осіб, які підозрюються у нелегальному перетині зовнішніх кордонів Спільноти. Зіставляючи відбитки пальців, країни-члени можуть визначити, чи прохач притулку або іноземець, який нелегально опинився на території країни-члена, попередньо просив притулку в іншій країні-члені і чи законно він перетнув кордон Союзу. Eurodac складається з Центрального відділу всередині Комісії, який забезпечено комп’ютеризованою центральною базою даних для порівняння відбитків пальців прохачів притулку, і системи передачі електронних даних між країнами-членами і бази даних, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33081.htm>.

22 Група з міграційної політики діє як незалежний консультант Європейської Комісії і відповідає за написання Посібника з інтеграції для політиків і практиків. Перше видання побачило світ у листопаді 2004 року. Публікацію другого видання було заплановано на вересень 2006 року. Посібник з інтеграції – це рушій обміну інформацією й найкращими практиками, який уможливив розвиток і просування політичних ініціатив. Це продукт співпраці Європейської Комісії, Національних контактних пунктів з питань інтеграції і ГМП як незалежного консультанта, і всіх їх можна вважати “редакторами” цього посібника, <http://www.migpolgroup.com/inforpages/2691.html>.

Для дотримання узгодженого підходу завдання всередині Комісії було переглянуто: відповідальність за захист даних сконцентрувалася в Генеральному Директораті “Справедливість, свобода й безпека”.

### Ухвалення національного законодавства

Румунія ухвалила кілька проектів законів із захисту даних наприкінці 2001 року. Вона ратифікувала Конвенцію Ради Європи про захист осіб щодо автоматичної обробки особистих даних у лютому 2002 року, а в липні 2005 року - її додатковий протокол. Далі було досягнуто успіхів 2003 року з ухваленням закону, який запроваджував тарифну сітку для попередження про обробку особистих даних. У травні 2005 року ухвалено закон, яким 1 січня 2006 року створювалося Національне управління з нагляду за обробкою особистих даних<sup>23</sup>, незалежний орган, відокремлений від Управління омбудсмена.

#### 8. Боротьба з організованою злочинністю

Вона, зокрема, передбачає розроблення і втілення стратегічної концепції боротьби з організованою злочинністю на рівні ЄС, обізнаність щодо цього явища, співпрацю силових структур, судових інстанцій, ініціативи законодавчого та іншого характеру, співпрацю з третіми країнами і міжнародними організаціями, використання потенціалу й дальший розвиток EUROPOL і EUROJUST.

Боротьба з організованою злочинністю – пріоритетне завдання Комісії. Вже запропоновано Повідомлення з вироблення стратегічної концепції подолання організованої злочинності. У цьому Повідомленні викладено загальну європейську стратегію на прийдешні роки. Комісія рекомендує розробити спільні методики органів національного і союзного значення з викорінення організованої злочинності, а також побудувати Європейську систему статистики злочинності для збору інформації та вимірювання рівнів злочинності й переслідувань окремих груп – все це становило б основу Європейської моделі кримінальної поліції. Це дасть змогу краще розуміти природу цього небезпечного явища і допоможе політикам обґрунтовано й зважено визначитися щодо європейських стратегій. Стратегічна концепція подолання організованої злочинності передбачає заходи, покликані:

- ◇ посилити профілактику, особливо що стосується вироблення моделі попередження злочинів;
- ◇ забезпечити законодавчу базу, нові продукти й послуги – це має усунути можливості для вчинення злочинів.

Дальший розвиток і провадження всебічної антикорупційної політики ЄС разом із заходами щодо посилення прозорості публічного сектору повинні зашкодити проникненню організованої злочинності у законну торгівлю. Навіть більше, партнерство між публічним сектором і підприємствами може стати ефективним інструментом із запобігання злочинності загалом і організованої злочинності зокрема. Підготовка й імплементація Плану дій ЄС щодо партнерства держави й приватних підприємств – серед пріоритетних завдань Комісії. Необхідно посилити співпрацю між національними силовими відомствами (поліція, правосуддя, митниця) задля ефективнішої боротьби з організованою злочинністю; потенціал EUROPOL і EUROJUST потрібно використовувати повною мірою, наприклад більше залучаючи ці органи до розслідування транскордонної організованої злочинності. Водночас буде посилено слідство й знаряддя для вивчення фінансових аспектів організованої злочинності. Зокрема Комісія виступає за розвиток навиків розслідування і створення кримінальних розвідувальних підрозділів у країнах – членах ЄС. Стратегія також мусить передбачити найкращі засоби для тіснішої співпраці з цих питань з третіми країнами і міжнародними організаціями.

У липні 2005 року набрала чинності угода між Румунією та Болгарією про співпрацю в боротьбі з організованою злочинністю, обігом наркотиків і тероризмом.

### Ухвалення національного законодавства

У сфері імміграційної політики румунське законодавство нині наближено до *acquis*. Румунія уклала й ратифікувала 30 угод про реадмісію з країнами-членами. Закон про іноземців, ухвалений у грудні 2002 року, містить положення про в'їзд і проживання, а також правила щодо видалення. Угоду було також підписано з Міжнародною організацією з міграції щодо відкриття тимчасового притулку для жінок – жертв торгівлі людьми. У березні 2004 року було створено автономний орган – Управління у справах іноземців. Воно підписало угоду з Генеральним директором у консульських справах. Його також консультує національний візовий центр у випадках з подовження права проживання. Що стосується співпраці поліції й боротьби з організованою злочинністю, в січні 2003 року було ухвалено Закон з попередження організованої злочинності.

#### 9. Цивільне й кримінальне судочинство: доступ всіх верств суспільства до судочинства та ефективне виконання судових рішень

Для створення зони гарантованого доступу до судочинства і задля забезпечення чинності судових рішень і їх виконання Союз мусить передбачити правила щодо юрисдикції, визнання законів і колізій правових норм, а також заходи, які примножували б впевненість і взаємну довіру між країнами-членами. Такі заходи повинні передбачати створення мінімальних процедурних стандартів з перевірки якості правосуддя, зокрема щодо справедливості й поваги до права на захист.

<sup>23</sup> Завдання Управління – захист основних прав і свобод фізичних осіб, особливо права на інтимне, сімейне й приватне життя у зв'язку з обробкою особистих даних і вільного обігу цієї інформації. Національне управління з нагляду за обробкою особистих даних провадить свою діяльність на засадах повної незалежності та неупередженості. Управління здійснює нагляд і контроль за законністю використання особистих даних відповідно до Закону № 677/2001. Роботою Управління керує президент, чия посада прирівнюється до посади міністра. Президента Управління призначає Сенат терміном на п'ять років з можливістю переобрання тільки раз. Перед тим, як приступити до виконання обов'язків, президент Управління складає присягу на вірність у присутності парламентаріїв Сенату, <http://www.dataprotection.ro/index.jsp?page=about&lang=en>.

Цивільна й комерційна правова співпраця – це сфера політика, яка має безпосередній вплив на щоденне життя громадян. Вона може полегшити стягнення боргів у всій Європі, полегшуючи процедури або доступ до судочинства через усталення чітких правил щодо застосування законів у випадках, коли йдеться про перетин кордонів. Комісія вже надала щодо цього низку законодавчих пропозицій. Зараз відбувається напрацювання нового законодавства, що, своєю чергою, потребуватиме попередніх консультацій навколо зеленої книги, відповідних цих законодавства та юрисдикції у справах із розлученнями (це потрібно для збору думок і пропозицій з урегулювання цих специфічних справ). Наслідком підвищеної мобільності громадян у межах Європейського Союзу стало збільшення числа “інтернаціональних” шлюбів, де чоловік і жінка мають різні національності, живуть у різних країнах-членах тощо. У випадку, якщо “інтернаціональна” пара вирішує розлучитися, можна застосувати кілька законів.

Зелена книга наводить приклади ситуацій, які можна було б вирішити завдяки європейському регулюванню. Так, проглянувши чинне законодавство, фінсько-шведська подружня пара може виявити, що умови для розлучення суттєво змінюються від країни до країни: якби вони вирушили до Ірландії, там їм довелося б провести чотири роки у розлуці, аби переконати суд, що подружжя справді розпалося – ірландські суди застосовують до процедур розлучення ірландське законодавство, яким передбачається власне такий довгий період (порівняно із шістьма місяцями, що їх передбачає шведське й фінське право!). Європейське регулювання, таким чином, могло б спростити й роз’яснити умови розлучення величезній кількості людей (близько 15% розлучень на рік у Німеччині стосується пар, що складаються з осіб різних національностей).

Щодо кримінального судочинства, то гармонізація та усталення мінімальних стандартів кількох аспектів процедурного права (таких як *ne bis in idem*, поведження з доказами або судові рішення *in absentia*) допомогли б налагодити взаємодовіру й сприяли б взаємному визнанню. EUROJUST – ключовий чинник налагодження в Європі правової співпраці у кримінальних справах. Створений 2002 року, EUROJUST працює з відомствами країн-членів над поліпшенням співпраці й координації щодо розслідування й судового розгляду найрізноманітніших справ, які, зокрема, стосуються тероризму, підробки, торгівлі людьми і наркотиками. Члени EUROJUST – високопрофесійна команда старших прокурорів і суддів, делегованих від кожної країни ЄС, – надають експертні знання й швидкий доступ до правових систем їхніх рідних країн. EUROJUST може з більшою легкістю і точністю визначити моделі правопорушень, аніж це самостійно зробили б національні органи. Він може рекомендувати національним правовим органам вжити конкретних заходів та ініціювати розслідування або судовий розгляд. Громадянам потрібно підтримувати роль EUROJUST, а його потенційні можливості мають цілком і повністю використовуватися із застосуванням набутого досвіду й урахуванням майбутніх подій.

#### Ухвалення національного законодавства

Закон про запобігання й боротьбу з торгівлею людьми і План дій щодо подолання торгівлі людьми ухвалено в грудні 2001 року. У лютому 2003 року було створено міжурядову робочу групу з питань торгівлі людьми. Наприкінці 2003 року Румунський поліцейський інститут із запобігання злочинам і розслідуванням запустив Програму із запобігання й подолання торгівлі дітьми.

У липні 2002 року Румунія та Болгарія підписали протокол про ефективнішу протидію транскордонній організованій злочинності. Інші міжнародні угоди укладено з Албанією, Вірменією і Чеською Республікою. У листопаді 2002 року Румунія ратифікувала Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності і Протоколи проти торгівлі людьми і таємного перевезення мігрантів сушею, морем і повітрям. У травні 2003 року прийнято Угоду про співпрацю з EUROPOL. І нарешті, в грудні 2004 року прийнято Стратегію боротьби з організованою злочинністю, а План дій – у вересні 2005 року. Що стосується протидії тероризму, в листопаді 2002 року Румунія ратифікувала Конвенцію ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 року.

#### 10. Свобода, безпека й справедливість: огляд ефективності політик і фінансових інструментів щодо досягнення цілей свободи, безпеки й справедливості

Важливо дати визначення понять спільна відповідальність і солідарність країн-членів для дальшого огляду політики й фінансових інструментів, які можуть забезпечити досягнення цілей свободи, безпеки й справедливості у найефективніший спосіб. Гаазька програма наголосила на значенні підтримки політичних пріоритетів у сферах забезпечення свободи, безпеки й справедливості через належне фінансування. Ухвалення Гаазької програми збігається з підготовкою пропозиції Комісії щодо нових фінансових перспектив (2007–2013 роки). Це дає змогу Комісії забезпечити цілковиту відповідність політичних пріоритетів, визначених у Гаазькій програмі, фінансовим інструментам, покликаним їх забезпечити (на 2007–2013 роки). Пропозиції щодо трьох рамкових програм, які охоплювали б сфери свободи, безпеки й справедливості, чітко дотримуються структури Гаазької програми. Тому цілі політики асоціюються з належними ресурсами і прагнуть надати практичного значення концепціям спільної відповідальності й солідарності країн-членів. Солідарність та управління міграційними потоками: підтримати принцип солідарності в управлінні потоками людей через забезпечення справедливого розподілу відповідальності між країнами-членами, що стосується фінансового навантаження, в контексті запровадження інтегрованого управління на зовнішніх кордонах Союзу і виконання спільних політик щодо надання притулку й імміграції.

Гаазька програма передбачає основну частину фінансування у сферах свободи, безпеки й справедливості – близько 60% усіх асигнувань. Причина цього – політична мета ЄС, яка полягає у підтримці спільної відповідальності країн-членів у сферах контролю за зовнішніми кордонами, надання притулку й імміграції. Нині 0,5% загального бюджету ЄС виділяється на цю сферу, та з часом відсоток поступово збільшиться до 1,3% (2013 року), а це майже потроєння видатків.

Фахівці вважають, що можна зробити кілька важливих висновків, порівнявши суми, запропоновані на 2007–2013 роки:

- ◇ Найбільшого поступу вдалося досягти, безперечно, у сфері безпеки. 2013 року суми у сфері безпеки зростуть майже у дванадцять разів порівняно з фінансуванням 2006 року.

- ◊ Збільшення в інших сферах також вагомим: так, усього у сфері солідарності й управління міграційними потоками відбудеться збільшення фінансування на понад 250% між 2006 і 2013 роками. Щодо забезпечення основних прав і справедливості, суми тут майже подвоюються – відбудеться зростання на 125%.
- ◊ Очевидні зусилля Комісії у сфері запобігання та придушення злочинності й тероризму.

10 травня 2005 року з ініціативи Європейської Комісії відбувся довгоочікуваний запуск Гаазької програми, розрахованої на п'ять років; ця подія дістала важливі відгуки. Зараз цікаво пригадати деякі з них, адже у такий спосіб ми змогли б досягти надії і тривоги посадовців та основних інституцій громадянського суспільства щодо того, як ЄС врегулює міграційні питання.

Представляючи План дій, Франко Фраттіні, на той час Комісар у справах забезпечення свободи, безпеки й справедливості, сказав, що тісніша європейська співпраця запропонує нові можливості для успіху й ефективного реагування на загрози безпеці або особистій свободі. “Цей п'ятирічний план накреслює конкретні заходи з посилення безпеки громадян, придушення тероризму, зміцнення зовнішніх кордонів Союзу і протидії незаконному обігу наркотиків, торгівлі людьми й організованої злочинності”, – сказав Комісар<sup>24</sup>.

Під час саміту на той час Прем'єр-міністрів Великої Британії Тоні Блеру порадили не використовувати британської позиції “неучасті” в питаннях надання притулку й імміграції, щоб не підірвати нову європейську еру транскордонної співпраці. Президент Європейської Ради Ян Петер Балкененде наголосив, що в Європі мусить з'явитися “одна дійсність” у питаннях надання притулку й імміграції. “Ми наголошуємо на важливості дотримання однієї лінії. Це теза для Великої Британії”, – сказав він.

Рууд Любберс, Верховний Комісар ООН у справах біженців, закликав ЄС розділити відповідальність із країнами, що розвиваються, де знаходять притулок більшість біженців у всьому світі. Він попередив: якщо ЄС планує перекинути тягар на країни, що розвиваються, “вони не тільки будуть приречені на невдачу, а й серйозним чином підірвуть глобальну еміграційну систему на шкоду всіх і кожного, разом з ЄС”.

У відкритому листі до Європейської Ради організація “Міжнародна амністія” висловила побоювання, що, “незважаючи на добрі наміри й належні посилання на основні права людини, у змісті програми існує забагато вакууму в частині досягнення окресленої мети. Немає узгодженості, якщо заводити мову про інструменти й структури, необхідні для захисту основних прав, а також бракує ресурсів. Надання притулку – питання, що головним чином стосується прав людини, але складається враження, що воно десь загубилося в дискурсі про управління міграційними процесами. Тоді як у робочій програмі ЄС щодо забезпечення справедливості і внутрішніх справ фігурує боротьба з тероризмом і “нелегальною імміграцією”, зростає ризик одностороннього наголосу на “безпеці” за рахунок елементів “справедливості” й “свободи”.

І нарешті, Юрген Штрубе, президент Союзу конфедерацій промисловців і підприємців Європи закликав Раду дати змогу законним трудовим мігрантам працювати в будь-якій країні-члені і запровадити універсальну процедуру видачі дозволів на проживання й зайнятості. “Вкрай важливо, щоб Рада розпочала обговорення й встановила кінцевий термін ухвалення Директиви щодо прийняття і проживання громадян третіх країн метою для працевлаштування”, – сказав пан Штрубе.

## 2.4. Міграційні політики Румунії

Упродовж 2000–2006 років Румунія докладала чималих зусиль для гармонізації національного законодавства щодо міграції й торгівлі людьми з європейським правом. Особлива увага приділялася здійсненню інституційної реформи задля збільшення ефективності відомств, що спеціалізуються на міграційних питаннях.

З приєднанням Румунії до ЄС у січні 2007 року східний зовнішній кордон Європейського Союзу перебуває тепер на її території. А це потребує жорсткого вживання конкретних заходів, передбачених на європейському й державному рівнях.

### 2.4.1. Законодавча база

Процес вступу Румунії до ЄС передбачав, серед найголовніших аспектів, адаптацію *acquis*. Румунська імміграційна система мусила зазнати серйозного реформування в процесі приєднання. Наприкінці процесу Румунія мала мати законодавство в питаннях імміграції, яке повністю відповідало б європейським стандартам, а також відповідні інституції, які могли б це законодавство виконувати.

Для збільшення ефективності імміграційного управління на території Румунії 18 вересня 2007 року румунський уряд затвердив *Національну стратегію імміграції на 2007–2010 роки*.

До цього кроку зумовили вступ Румунії до Євросоюзу у січні 2007 року і новий підхід до міграції в контексті ЄС. Нова стратегія фокусується на цілях уряду контролювати імміграцію, тобто запобігати й контролювати незаконну імміграцію, надання притулку і соціальну інтеграцію іммігрантів.

Стратегію також можна сприймати як офіційну позицію румунського уряду щодо явища імміграції. Маючи обмежений термін для виконання, ця Стратегія приймає зобов'язання Румунії з цього питання як члена ЄС і намагається перемістити фокус з викликів країни транзитної міграції на виклики країни призначення. Джерелом натхнення для укладання стратегії стали в основному Гаазька програма і План дій поряд з відповідними документами Європейського Парламенту.

Національна стратегія імміграції передбачає конкретні заходи щодо:

- 1) Контрольованої міграції:
  - ◊ забезпечення адміністративних рамок для застосування права на вільне пересування і проживання громадян країн – членів ЄС;
  - ◊ стимулювання прийому громадян третіх країн в цілях зайнятості відповідно до потреб ринку праці;

<sup>24</sup> Посилання на “Euroactiv”, взято з <http://www.euractiv.com/en/security/hague-programme-jha-programme-2005-10/article-130657>.



- ◇ заохочення прийому іноземців, які прагнуть інвестувати в комерційну діяльність;
  - ◇ просування ефективної системи відбору іноземних громадян для навчання на території Румунії;
  - ◇ розроблення інформаційних технологій для контролю за інформацією про міграційні потоки на території країни.
- 2) Запобігання й протидія нелегальній міграції:
- ◇ ефективне інформування потенційних мігрантів про законні можливості для їх прийому і заходи, що їх вживає румунська держава для запобігання нелегальній міграції;
  - ◇ посилення співпраці між відомствами для протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми;
  - ◇ посилення заходів з повернення іноземців, які перебувають на території Румунії нелегально або тих, які законним чином опинилися на румунській території, проте їхній статус добіг кінця;
  - ◇ підготовка Румунії до Шенгенської зони;
  - ◇ посилення співпраці між румунськими органами влади і відповідними інституціями в країнах – членах ЄС.
- 3) Соціальної інтеграції і добровільного повернення/репатріації іноземців з нелегальним статусом:
- ◇ заохочення іноземців – резидентів Румунії до активної участі в законному економічному, суспільному і культурному житті країни з належною пошаною до їхньої культурної ідентичності;
  - ◇ забезпечення інтеграції в румунське суспільство категорії прийнятих іноземців, які докладають для цього достатні зусилля, зокрема розроблення спеціальних програм, напрацьованих Румунією для цього;
  - ◇ підвищення рівня обізнаності людей, дотичних до цієї сфери – державних службовців, представників широкого загалу й іноземців, – щодо важливого значення підтримки для інтеграції.

Нові елементи, внесені Стратегією, такі:

- ◇ Прийом іноземців ґрунтуватиметься на потребі Румунії у власному ринку праці.
- ◇ Заохочення прийому іноземців, які хочуть розвивати свій власний бізнес у Румунії.
- ◇ Впровадження чіткої та ефективної системи з відбору іноземців, які приїжджають для здобуття освіти.
- ◇ Зменшення рівня нелегальної імміграції через протидію в'їзду до Румунії тих, хто не хоче дотримуватися вимог румунського законодавства з прийому іноземних громадян, а також через ефективну боротьбу з нелегальною присутністю на румунській території, нелегальними працівниками і торгівлею людьми.
- ◇ Заохочення міжнародної співпраці щодо контролю за незаконною імміграцією.
- ◇ Заохочення співпраці щодо повернення разом з іншими країнами ЄС через ініціативи типу участі Румунії у спільних вильотах до певних країн за межами ЄС для повернення нелегальних іммігрантів до країн їхнього походження.
- ◇ Активна участь у розбудові необхідної спроможності до застосування регіонального підходу в питаннях надання притулку у Східній Європі.

Основна філософія стратегії полягає в тому, що імміграція – процес, яким треба керувати, а не проблема, яку треба вирішувати відповідними методами. Цю чотирирічну стратегію потрібно поділити на річні плани дій, які містили б конкретні дії та зобов'язання, а також передбачали необхідне фінансування заходів.

Як зазначається в проєкті Національної стратегії імміграції на 2007–2010 роки, вступ Румунії до ЄС і очікуване нарощення темпів економічного розвитку у період після вступу позначаться на міграційних потоках і зроблять Румунію країною-мішенню для різних категорій мігрантів.

Відповідно до цієї стратегії румунський уряд також має намір дотримуватися міжнародних стандартів, усталених і визнаних через підписання Румунією різних угод і конвенцій. Він також має на меті забезпечити й підтримати спроможність Румунії до виконання своїх обов'язків як країни – члена ЄС завдяки ефективному посиленню конкретних політик, процедур і практик, усталених задля запобігання, обмеження й покарання за порушення процесів з надання/отримання притулку – все це за активної участі в розробленні функціональної системи надання притулку в Східній і Південно-Східній Європі. Для поліпшення обробки інформації й умов для прохачів притулку Румунія повинна вжити певних заходів з виконання проєктів, фінансованих ЄС і націлених на біженців та інтеграційні процеси.

Стратегію представив Технічний секретаріат Міжурядової координаційної групи, а докладно кроки з досягнення окреслених цілей стратегії розписано в річних національних планах дій. Основні залучені інституції<sup>25</sup> будуть на високому рівні представлені в Координаційній групі з імплементації стратегії, яку очолить Міністр внутрішніх справ і адміністративної реформи в Румунії.

У безпосередньому зв'язку з таким дуже важливим законодавством уряд недавно схвалив переглянуту версію Національної стратегії з приєднання до Шенгенської зони. Ця стратегія розглядає необхідні заходи, що їх треба вжити впродовж 2008–2011 років. Усі завдання потрібно виконати до березня 2011 року, відповідно до заяв румунської влади. До її складу також входить докладний План дій, який, по суті, є оновленим варіантом документа від попереднього року. Це надзвичайно важкий документ, оскільки він визначає ризики й наслідки приєднання до Шенгенської зони. Планом дій передбачено дуже конкретні завдання для кількох інституцій, у тому числі необхідність підготовки персоналу. З-поміж завдань, вміщених у документі: підготовка законопроектів і їх ухвалення до кінця 2010 року (за винятком Шенгенських віз), необхідність зняття контролю на внутрішніх кордонах, необхідність підключення румунської системи до Національної системи запобігання та Інформаційної Шенгенської системи (другого покоління). Ухвалення стратегій і планів дій ще наразі не означає, що нині впроваджено все необхідне законодавство.

<sup>25</sup> Інституції, відповідальні за імплементацію, – це передусім Міністерство внутрішніх справ і адміністративної реформи (через Румунське бюро імміграції) і Міністерство праці, сім'ї та рівних можливостей за підтримки Міністерства освіти, досліджень і у справах молоді, Міністерство закордонних справ і Румунська агенція іноземних інвестицій.

### Ключове законодавство з регулювання міграції в Румунії

1. *Надзвичайний наказ № 194/2002 щодо поведження з іноземними громадянами в Румунії, змінений законом № 482/2004, створює рамки для політик щодо проживання іноземців, перебування й виїзду цих категорій у/з Румунії, їхніх прав і обов'язків, а також спеціальні заходи імміграційного контролю.*
2. *Закон № 374 від 22 вересня 2002 року, яким уряд Румунії ратифікує Меморандум про розуміння з Міжнародною організацією з міграції (МОМ) про співпрацю в наданні гуманітарної допомоги у випадках добровільної репатріації, підписаної 28 червня 2002 року в Бухаресті.*
3. *Рішення уряду № 616 від 21 квітня 2004 року з ухвалення Національної стратегії міграції: Румунська національна стратегія міграції має на меті провадження єдиної політики в сферах міграції, надання притулку і соціальної інтеграції іноземців задля наближення вітчизняних законодавчих рамок до міжнародних і також європейського аспису. Вона закладає нові інституційні рамки для реалізації політик у зазначених сферах і окреслює внутрішній координаційний інструмент виконавчих інституцій.*
4. *Закон № 185/2004, що затверджує наказ уряду № 44/2004 про соціальну інтеграцію іноземних громадян, які отримали в Румунії якусь із форм захисту.*
5. *Наказ № 73/2004 про анулювання статті 11, параграф (2) наказу уряду № 44/2004 про соціальну інтеграцію іноземних громадян, які отримали в Румунії якусь із форм захисту.*
6. *Закон № 474/2004, що затверджує наказ уряду № 73/2004 про анулювання статті 11, параграф (2) наказу уряду № 44/2004 про соціальну інтеграцію іноземних громадян, які отримали в Румунії якусь із форм захисту.*
7. *Наказ № 44/2004 про соціальну інтеграцію іноземців, яку отримали в Румунії якусь із форм захисту: Наказ про сприяння соціальній інтеграції іноземних громадян, які отримали в Румунії якусь із форм захисту (що передбачає доступ до таких прав, як, наприклад, право на роботу, право на житло, на медичне й соціальне забезпечення, соціальне страхування, право на освіту, а також розробку спеціальних заходів з культурної адаптації, консультацій і вивчення румунської мови, зібраних у інтеграційних програмах)<sup>26</sup>.*
8. *Надзвичайний наказ № 113/2005, який змінює і доповнює Надзвичайний наказ уряду № 194/2002 про поведження з іноземцями в Румунії.*
9. *Методологічні стандарти застосування закону № 122/2006 про притулок у Румунії.*
10. *Наказ № 41/2006, який змінює і доповнює урядовий наказ № 44/2004 про соціальну інтеграцію іноземців, які отримали в Румунії якусь із форм захисту.*
11. *Закон № 122/2006 про притулок у Румунії – закон, який визначає правовий статус іноземців, що роблять запит на якусь із форм захисту в Румунії, надання, припинення чи відмову в якійсь із форм захисту для них у Румунії, а також процедуру визначення країни-члена, відповідальної за аналіз заяв на отримання притулку.*
12. *Наказ № 123 від 21 лютого 2008 року про створення й функціонування Комісії соціального захисту робітників-мігрантів<sup>27</sup>.*

Усі ці законодавчі акти виконуються за допомогою цілої низки допоміжних законодавчих ініціатив, ухвалених урядом Румунії або напрацьованих різними міністерствами впродовж останніх років.

Щодо національної візової політики Румунії, яка відповідає європейським стандартам, усі румунські візи видається за межами її території в консульствах Румунії. Можливість отримання візи на контрольних пунктах допускається тільки у виняткових випадках, надзвичайних ситуаціях або в ситуаціях гуманітарного характеру.

Від січня 2003 року Румунія запровадила візові вимоги до громадян колишньої югославської республіки Македонія. Двостороння угода із Сінгапуром про скасування візових вимог набрала чинності у лютому 2003 року; такі угоди укладено з Естонією, Ліхтенштейном, Литвою і Швейцарією. 2004 року запроваджено візову систему у чотирьох країнах “негативного” списку ЄС – Росії, Сербії і Чорногорії, Туреччині та Україні. Звіт за результатами 2005 року зазначає, що Молдова залишається єдиною країною у списку, з якою Румунія не запровадила візового режиму. Румунії необхідно розпочати підготовку до запуску Візової інформаційної системи (VIS) перед зняттям контролю на внутрішніх кордонах і перед приєднанням до Шенгенської зони.

Заяви на короткострокові візи прохачів, що походять із країн з високим рівнем/потенціалом міграції, чи на будь-які довгострокові візи спрямовуються з консульств до Румунського бюро імміграції. Тут заяви оцінюють в індивідуальному порядку з урахуванням усталених правових рамок і аргументів прохачів.

2007 року до РБІ надійшло 24 518 заяв на видачу віз (на 20% більше порівняно з 2006 роком), з яких 10 262 – на короткий термін (на 9% більше, аніж 2006 року) і 14 256 – на довгий термін (на 28% більше порівняно з 2006 роком). Із загальної кількості заяв 85% було задоволено і у 15% випадків – відмовлено. Візова політика враховує історичні й політичні відносини з країнами-сусідами Румунії (наприклад Молдовою).

Румунія також співпрацює з країнами у сфері легальної і нелегальної міграції через угоди і двосторонні конвенції. Наразі чинна ціла низка домовленостей і конвенцій щодо трудових мігрантів і визнання освітніх стандартів на європейському рів-

26 У Стратегії на 2007–2010 роки робиться дуже вагомий наголос на інтеграції іммігрантів у Румунії після того, як їх прийнято як резидентів. З 2007 року РБІ та інші органи державної влади серйозно працюють у цьому напрямі. Водночас, незважаючи на те, що програми підтримки відкриті для всіх іммігрантів, дуже мало хто з них робив на них запит. 2007 року 77 іммігрантів скористалися соціальним захистом, що його надав уряд Румунії, а 66 осіб потрапили до програми інтеграції, тоді як 2006 року було тільки 66 бенефіціарів програми. РБІ займається пошуком надійних партнерів серед представників громадянського суспільства для виконання зазначеної програми інтеграції. Згідно з їхніми офіційними заявами дуже непросто знайти таких партнерів, оскільки цей вид діяльності не є пріоритетом у діяльності румунських НУО.

27 Створено Комісію у справах працівників-мігрантів, яка є міжурядовою організацією. Комісія складається з дев'яти членів і її очолює Міністр у справах праці, сім'ї і рівних можливостей. Інші члени Комісії – представники Міністерства праці, Національного пенсійного управління, Національного відомства медичного страхування. Серед компетенцій Комісії: координація застосування Регламенту та організація навчання персоналу з відповідних інституцій, надання інформації про право працівників-мігрантів на соціальний захист.

ні між Румунією і Болгарією, Німеччиною, Францією, Угорщиною, Ліваном, Люксембургом, Молдовою, Португалією, Словаччиною, Іспанією і Швейцарією. Угоди про реадмісію підписано з Албанією, Бельгією, Великим Герцогством Люксембург, Нідерландами, Боснією і Герцеговиною, Естонією, Ісландією, Швейцарією, Туреччиною, Великою Британією, Португалією.

## 2.4.2. Інституції

Основні інституції, відповідальні за міграційну політику, – це Румунське бюро імміграції, Шенгенський департамент і Прикордонна поліція. Всі ці структури підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ і адміністративної реформи Румунії.

Румунське бюро імміграції (РБІ) – чільна інституція Румунії, відповідальна за міграційну політику. За законом, РБІ – це спеціалізована інституція центральних органів влади із правосуб'єктністю, що входить до Міністерства внутрішніх справ і адміністративної реформи, створена 26 червня 2007 року через реорганізацію Національної агенції у справах іноземців і Національної агенції у справах біженців. Після реорганізації Румунське бюро імміграції займається також питаннями видач документів, необхідних іммігрантам для працевлаштування у країні.

Завдання бюро полягає в імплементації румунської політики у сфері міграції, надання притулку, інтеграції іноземців, а також напрацювання необхідного законодавства. Воно має різні й суттєві прерогативи в питаннях міграції, як-от надання притулку, видача віз тощо. Це також головний офіційний канал зв'язку з усіма, хто цікавиться інформацією про законодавчі ініціативи, документи, необхідні громадянам ЄС, третіх країн і прохачам притулку.

РБІ визначає і втілює в життя необхідні проекти із залученням зовнішнього фінансування, що мають на меті звести до купи законодавство, правила й процедури та інституційні рамки у сфері міграції та надання притулку відповідно до європейського *acquis* і чинних інституційних рамок країн Євросоюзу.

Основні обов'язки РБІ:

- ◇ регулювати й ухвалювати рішення щодо надання законного права на перебування для громадян третіх країн;
- ◇ ухвалювати рішення, відповідно до положень закону, про видачу дозволу на працю задля отримання права на проживання для зайнятості;
- ◇ регулювати перебування й проживання в Румунії громадян ЄС/ЄЕП, а також членів їхніх сімей;
- ◇ ухвалювати рішення щодо надання румунською державою форми захисту особам, які потребують міжнародного захисту;
- ◇ керувати національною системою реєстрації іноземців, забезпечуючи опіку, підтримку й власне реєстрацію відповідно до положень закону;
- ◇ у співпраці з Генеральною інспекцією прикордонної поліції надсилати й аналізувати, здійснювати контроль, опрацьовувати і повертати запити, здійснювати доставку прохачів притулку до безпечних третіх країн;
- ◇ координувати діяльність державних інституцій, органів державної влади і неурядових організацій у сфері соціальної інтеграції іноземців, які отримують захист у Румунії у вигляді законного права на перебування або є громадянами ЄС/ЄЕП;
- ◇ співпрацювати з іншими підлеглими Міністерству внутрішніх справ і адміністративної реформи органами і державними інституціями, що володіють компетенціями у сфері міграції та надання притулку, а також з громадянами за умов, викладених у законі;
- ◇ співпрацювати з аналогічними іноземними інституціями та міжнародними органами, що займаються міграційними питаннями, проблемами надання притулку й соціальної інтеграції іноземців, виходячи з міжнародних угод, під якими підписалася Румунія;
- ◇ забезпечувати виконання будь-яких інших вимог, продиктованих законом.

З-поміж середньо- і довгострокових цілей РБІ варто зазначити такі:

- ◇ Розроблення системи надання притулку на базі критеріїв, що визначають ефективні та якісні процедури в цій сфері, наприклад через безперервне наближення до європейського *acquis* (зокрема положень “Пріоритетів солідарності й управління Програми міграційних потоків на 2007–2013 роки”) і постійне забезпечення дотримання основних прав людини, а також попередження й протидію нелегальній міграції в межах ЄС.
- ◇ Підтримка спроможності Румунії до виконання її зобов'язань як країни – члена ЄС.
- ◇ Максимізація позитивних аспектів імміграції та обмеження негативних для країни загалом і румунських громадян зокрема. У цьому контексті РБІ працюватиме над чітким виділенням категорій мігрантів, яких можна допускати на територію країни, що відповідало б національним інтересам країни, але також відповідно до політик і програмних документів, прийнятих на рівні Європейського Союзу, також гарантування прав мігрантів.
- ◇ Мінімізація нелегального чинника міграції шляхом попередження імміграції тих категорій осіб, які не задовольняють умов, визначених законом, а також протидія нелегальному перебуванню на території країни, нелегальній зайнятості і перевезенню мігрантів.
- ◇ Забезпечення вільного доступу до національних процедур з отримання притулку з одночасним дотриманням принципу відмови від примусової репатріації згідно з міжнародними стандартами, що їх в угодах і конвенціях визнала й ратифікувала Румунія.
- ◇ Підтримка активного залучення іноземців, що легально проживають на території Румунії, до економічного, соціального й культурного життя країни зі збереженням водночас їхньої культурної ідентичності.
- ◇ Проводити підготовку до приєднання до Шенгенської зони.

- ◇ Активна участь у регіональній і міжнародній співпраці у питаннях міграції й надання притулку, стимулювання розвитку ефективних систем міграції й надання притулку в Східній і Південно-Східній Європі.

Інші статистичні дані вказують на основні категорії справ, якими займався РБІ впродовж кількох останніх років. Один із напрямків стосується позитивного аспекту міграційного явища — активного координування всієї необхідної допомоги іноземцям на час їхнього перебування в Румунії. В цих умовах в Румунії важливим було сприяння в отриманні віз.

2007 року РБІ рекомендувало подати 23045 клопотань (на 27,23% більше порівняно з попередніми роками) до румунських органів влади. До РБІ також звертаються іноземці, зацікавлені в отриманні дозволів на роботу в Румунії. 2007 року РБІ прийняло 1704 таких запитів (всього 3421). Якщо говорити про клопотання про тимчасове чи постійне перебування в Румунії, до РБІ 2007 року звернулося всього 50 240 осіб (43786 прохачів дозволів на тимчасове перебування і 6454 осіб, що претендували на постійне проживання в Румунії). І нарешті, 10 403 громадян ЄС і країн Південно-Східної Європи, які більш як три місяці перебувають на території Румунії, було внесено до реєстру РБІ. Усі ці цифри свідчать, що збір актуальних даних становить особливий інтерес для РБІ, яке готове підтримувати національну політику в цій сфері.

За перше півріччя 2008 року кількість заявок навіть збільшилася (на 25% порівняно з аналогічним періодом 2007 року). Якщо конкретніше: упродовж перших місяців 2008 року 12 638 осіб було рекомендовано повернутися за візами до румунських властей. Класифікуючи за національністю, можна виділити молдаван, які внесли найбільшу кількість клопотань у цей час. За Молдовою розташувалися Китай, Туреччина, Єгипет (переважно запити туристичного характеру) та Індія. РБІ також повідомило, що за цей період надійшло більше заявок від громадян Китаю, аніж за аналогічний період попереднього року, водночас на початку 2008 року менше клопотань надійшло від громадян Іраку. Загалом найбільша кількість ухвалених клопотань припадає на громадян Республіки Молдова (948 справ) і Китаю (667 випадків). Щодо громадян Молдови, треба зазначити, що велика кількість позитивних рішень, які приймаються в справах, що надходять з Кишинєва, пов'язана з бажанням возз'єднати родини.

Недавні зобов'язання, якими було наділено РБІ, стосуються визначення можливостей отримання роботи в Румунії, що ще більше посилює роль РБІ в цій сфері. Починаючи з червня 2007 року, РБІ намагається спростити ці процедури для будь-якого зацікавленого іноземця. Від 2008 року за сприяння РБІ було видано 6074 дозволів на роботу. Більшість із них, а точніше 4011 – на постійну зайнятість і 1637 – на договірній основі. Досить цікаво, що на початку 2008 року зменшилася кількість заявок на розвиток бізнесу в Румунії, за даними статистики РБІ, яку воно оприлюднило на офіційну вимогу Інституту публічної політики.

РБІ має філії в усіх регіонах Румунії і несе відповідальність за боротьбу з нелегальною міграцією. З часу створення, тобто вже впродовж двох років, РБІ організувала майже 4 тисячі різних операцій, спрямованих проти нелегальної імміграції в Румунії. РБІ організувало до 800 операцій з місцевою поліцією, 317 операцій із Прикордонною поліцією ідесь приблизно 300 операцій з місцевими інспекторами зайнятості. Бюджет РБІ на 2007 рік налічував близько 6,17 млн. євро, тоді як на 2008 рік бюджет збільшено до 9,07 млн. євро.

На веб-сайті <http://aps.mai.gov.ro> кожен охочий може знайти перелік необхідних документів для отримання притулку й дозволу на проживання, а також інформацію про те, що ці процеси передбачають. На цій веб-сторінці можна ознайомитися і з оголошеннями, офіційними заявами, корисною інформацією, посиланнями і деталями до відома громадськості. За словами керівника цієї інституції, РБІ в Румунії відведено важливу роль не лише протидії, а й запобігання незаконній імміграції, а також тісної взаємодії з партнерами в регіоні.

РБІ (головний офіс і територіальні відділення) може ухвалювати рішення щодо виїзду за межі румунської території, воно також зобов'язує іноземця покинути територію Румунії за певний період часу. Це головне знаряддя, яке передбачає виїзд з країни, і іноземний громадянин зобов'язаний повністю його поважати.

З-поміж обов'язків РБІ також обов'язкове повернення іноземців. Повернення – це адміністративний захід РБІ, що має на меті виселити іноземця з території Румунії і повернути додому. У таких випадках процес ініціюється без урахування волі особи. Її супроводжують до кордону або до країни походження. Якщо це неможливо, особу супроводжують до іншої країни, яка дозволяє його/її в'їзд на свою територію. Це стосується нелегальних мігрантів або осіб, перебування яких стало незаконним після того, як вони в'їхали в країну. Це також стосується тих, чий дозвіл на перебування в країні було в якийсь момент скасовано. Рішення також можуть стосуватися дальшого в'їзду таких осіб на територію Румунії впродовж певного періоду часу. Якщо прокурор Апеляційного суду в Бухаресті доходить висновку, що перебування особи на території Румунії небажане, РБІ має забезпечити виконання цього рішення через видалення особи до країни походження.

За загальним правилом повернення особи мусить відбутися впродовж 24 годин з моменту, коли відшукано особу, яка підпадає під положення, зазначені вище. Якщо це неможливо за такий період часу (з об'єктивних причин, наприклад відсутність квитків, нестача часу для того, щоб їх придбати), прокурор, призначений прокуратурою Апеляційного суду, може прийняти рішення про супроводження іноземця до одного з центрів, створених для прийому таких осіб, що перебувають у юрисдикції РБІ.

У ситуаціях, передбачених законом, РБІ може ухвалити рішення про прийом особи на території Румунії не зважаючи на те, яким чином відбулося її/його виселення (на базі рішення про виїзд з країни чи супровід). 2005 року такі рішення стосувалися 1164 громадян, більшість із яких – вихідці з Республіки Молдова, Туреччини й Китаю.

З часу створення РБІ співпрацює з кількома неурядовими організаціями<sup>28</sup>. Ретельно дослідивши діяльність НУО в Румунії, можемо сказати, що імміграційні питання, на жаль, не становлять великого інтересу. Утім, є кілька НУО, особливо НУО, засновані іммігрантами, які потребують захисту своїх прав, або НУО, які загалом займаються підтримкою меншин, вживають різних базових заходів у сфері імміграції. Найактивніші: Національна рада у справах біженців, Асоціація жінок-біженок у Румунії, Асоціація "Культура миру", Ресурсний центр для збереження етнічно-культурної розмаїтості та Єзуїтська служба у справах біженців.

<sup>28</sup> За інформацією Румунського бюро імміграції, його основні партнери серед НУО: Верховний Комісар ООН у справах біженців, Румунська національна рада з питань біженців, румунський форум біженців і мігрантів, Фонд "Врятуймо дітей", <http://aps.mai.gov.ro>.



У квітні 2008 року РБІ контролювало діяльність п'яти центрів з розміщення прохачів притулку і біженців у таких містах, як Бухарест, Тімішоара, Редеуці, Ґалац, Сату-Маре<sup>29</sup>. Існує також два центри з поселення іноземців, яких взято під варту, – у Бухаресті й Арадї.

Усі, хто приймає рішення в рядї Румунії, вважають роль РБІ надзвичайно важливою. Будь-які справи іноземців безпосередньо стосуються ролі РБІ, що передбачає координування та сприяння інтеграції іноземних громадян у Румунії, роз'яснення їм необхідних правил і цінностей, щоб вони могли стати гідною частиною румунського суспільства. Статистика, знову ж таки, має дуже важливу роль. За перші місяці 2008 року 78 іноземців скористалися захистом. Інституції, що долучилися до захисту їх, зазначають, що у більшості цих осіб особливі, проблемні випадки – вони члени сімей, де є тільки мати або батько, які перебувають у центрі допомоги в Бухаресті. Керівники РБІ постійно наголошують, що роль інституцій полягає в забезпеченні суспільної єдності в інтересах румунського суспільства, іммігрантів і тих, хто потенційно вважає Румунію кращим місцем для проживання в майбутньому. У цьому контексті вже було прилюдно задекларовано бажання співпрацювати з неурядовими організаціями в різних сферах: навчання румунській мові (переважно вихідці Туреччини й Китаю просять про таку підтримку), допомога в заповненні документів тощо.

Ще одна інституція, що займається в Румунії міграційними питаннями, – Шенґенський департамент, створений для забезпечення узгодженого приєднання Румунії до Шенґенської зони<sup>30</sup>. Після 1 січня 2007 року приєднання до Шенґенської зони – найпріоритетніше завдання Румунії. Румунська влада визначила кінцевим терміном для досягнення цієї мети 2011 рік.

Шенґенський департамент – це спеціалізована структура Міністерства внутрішніх справ і адміністративної реформи, позбавлена правосуб'єктності і наділена компетенцією національного рівня. Завдання департаменту – координація і моніторинг заходів відповідальних відомств та інституцій, дотичних до цієї сфери, відповідно до Національної стратегії щодо Шенґенського простору, Індикативного плану щодо Шенґенського механізму<sup>31</sup>, Шенґенського плану дій і Національної стратегії інтегрованого управління на державних кордонах Румунії. Департамент очолює Державний секретар, якого призначає Прем'єр-міністр.

Шенґенський департамент, в якому працює 75 осіб, складається з таких підрозділів:

- ◇ Відділ Шенґенського асґвіс.
- ◇ Відділ само оцінювання.
- ◇ Підрозділ спрощених Шенґенських програм.
- ◇ Єдиний контактний пункт.
- ◇ Технічно-секретарський підрозділ.
- ◇ Підрозділ систем інформування про Шенґенські візи.
- ◇ Секретарський підрозділ в справах класифікації документів.

До основних обов'язків Шенґенського департаменту Румунії входять:

- ◇ Координація всіх необхідних державних політик і заходів у цій сфері.
- ◇ Координація інституційної, у тому числі адміністративної, спроможності до втілення європейських стандартів і рекомендацій щодо Шенґенської зони.
- ◇ Моніторинг дій румунської влади щодо приєднання до Шенґенської зони.
- ◇ Координація всіх необхідних заходів із забезпечення відповідності у виробленні й втіленні політик, стратегій і програм у сфері управління кордонами.
- ◇ Представлення основних повноважень у сфері реалізації програми щодо інтегрованої системи безпеки кордонів.
- ◇ Забезпечення виконання зобов'язань, що перебувають у компетенції Міністерства внутрішніх справ, щодо координації допомоги ЄС через Шенґенський механізм.
- ◇ Вироблення національних політик і секторальних стратегій у сфері вступу Румунії до Шенґенської зони, подання їх на затвердження Національної комісії.

8 липня 2004 року уряд Румунії видозминив і ухвалив Шенґенський план дій. План дій 2004 року – модифікована версія первинного Шенґенського плану дій, який 2001 року було запропоновано до розгляду румунською владою як додаток до Позиційного документа. Цей документ був покликаний оновити інформацію щодо стадії виконання асґвіс і поліпшити спосіб надання інформації. Шенґенський план дій 2004 року містить чіткі посилання на асґвіс, вказані Європейською Комісією і опубліковані в Офіційному журналі L 239 від 22 вересня 2000 року; Румунія з ними повністю погодилася.

Для вироблення загальних рамок єдиного й узгодженого підходу до інтегрованого прикордонного контролю, який відповідав би усім європейським вимогам, було напрацьовано Національну стратегію управління державним кордоном на 2004–2006 роки.

Стратегія передбачає організацію захисту кордонів на стадії перед вступом до Європейського Союзу (з 1 січня 2004 року до 31 грудня 2006 року). Водночас стратегія має на меті забезпечити простір, який допоможе Румунії у період після вступу до Євросоюзу вдовольнити попередні умови приєднання до Шенґенської угоди. Відповідальність за координацію і виконання стратегії покладається на Секретаріат Румунської міжурядової групи з інтегрованого управління кордонами і спеціальні пі-

29 За інформацією “Amos News Agency”, взято з [http://www.amosnews.ro/Ziua\\_Aniversara\\_a\\_Oficiului\\_Roman\\_pentru\\_Imigrari-242488](http://www.amosnews.ro/Ziua_Aniversara_a_Oficiului_Roman_pentru_Imigrari-242488).

30 1985 року Франція, Німеччина й країни Бенілюксу підписали Шенґенські угоди (назва невеличкого люксембурзького містечка Шенґен), які дали їм змогу відкрити свої внутрішні кордони. Шенґенські угоди почали застосовувати 1990 року. Див. [http://www.schengenspace.com/history/history\\_overview](http://www.schengenspace.com/history/history_overview).

31 Шенґенський механізм було створено відповідно до Статті 35 Шенґенської угоди для фінансової допомоги новим країнам-членам ЄС у заходах, необхідних для гарантування й ефективного забезпечення контролю на зовнішніх кордонах розширеного Європейського Союзу, а також для гарантування застосування Шенґенських законодавчих актів у всіх питаннях перетину кордону, [http://www.pmlp.gov.lv/en/par\\_pmlp/projects/schengen.html?jsessionid=99E14E4E3ACCF5CoB5CE8E4D8A2F8B70](http://www.pmlp.gov.lv/en/par_pmlp/projects/schengen.html?jsessionid=99E14E4E3ACCF5CoB5CE8E4D8A2F8B70).

дрозділи цього органу залежно від випадку. Фактична імплементація стратегії передбачає залучення всіх відомств, дотичних до цієї сфери питань.

На державному рівні Шенгенський департамент співпрацює з різними структурами Міністерства внутрішніх справ і адміністративної реформи, які відповідають за адаптацію та застосування Шенгенського аспис. На міжнародному рівні департамент налагодив і підтримує необхідні контакти з аналогічними інституціями ЄС, дипломатичними представництвами Румунії і країн – членів ЄС, а також аташе з внутрішніх питань Румунії та інших країн.

2008 року Шенгенський департамент у Румунії провадив інтенсивну моніторингову діяльність стану виконання основних законодавчих, інституційних і технічно-адміністративних заходів, зазначених у Шенгенському плані дій за 2007 рік. Пріоритетним завданням Департаменту було узгодження термінів щодо кожного з визначених заходів. Шенгенський департамент здійснював нагляд за інституціями, що реалізували необхідні заходи, а також надавав їм підтримку, коли в цьому виникала потреба.

Крім того, спираючись на останні оцінки своєї роботи, Департамент вирішив посилити свою роль у моніторингу упущень системи. Раз на місяць він подає звіти про захист даних і співпрацю між поліцейськими підрозділами, а раз на дві місяці – звіти про управління кордонами.

Де потрібно, Департамент обмінюється інформацією з іншими інституціями, щоб оперативно відкоригувати їхні упущення, задля цілей загальної справи – наближення Румунії до Шенгенських стандартів ЄС.

Прикордонна поліція (ПП) – ще одна інституція, яка дуже тісно дотична до імміграційної політики Румунії; це головний партнер РБІ в питаннях імплементації відповідного законодавства. ПП за законом – спеціалізована інституція, що входить до складу Міністерства внутрішніх справ і адміністративної реформи, відповідальна за нагляд і контроль за румунськими кордонами для запобігання нелегального проникнення осіб на територію Румунії, а також профілактику й боротьбу з різними формами транскордонної злочинності, зокрема нелегальною торгівлею людьми. ПП перевіряє паспорти тих, хто покидає або в'їжджає на територію Румунії, і захищає інтереси держави вздовж Дунаю і каналу Суліна.

ПП організовано за прикладом аналогічних інституцій у Європейському Союзі. ПП несе відповідальність за 3150 км кордону, тому постійно протистоїть нелегальній міграції, незаконному перевезенню продуктів, зброї тощо. У своїй щоденній роботі найбільше уваги ПП присвячує питанням нелегальної імміграції. З часу, коли Румунія стала східним кордоном ЄС, всі очікували посилення тиску на східні румунські кордони, ПП зокрема. У першому півріччі 2008 року ПП затримав 208 груп іммігрантів, до яких увійшло 88 трейдерів і 792 іммігранти. Ці цифри свідчать про збільшення майже вдвічі порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Таке стрімке зростання можна пояснити тим, що кордони Румунії з іншими країнами ЄС більш “розслаблені” після приєднання Румунії до ЄС, а також тим, що Румунія поступово перетворюється з країни транзиту на країну призначення, як це раніше передбачали експерти. Членство в ЄС, з одного боку, і економічне процвітання за останні роки, з іншого, дають хороші підстави вірити, що ці передбачення справдяться. Бюджет ПП на 2008 становив близько 327 млн. євро.

До основних обов'язків ПП входить:

- ♦ контролювати державні кордони Румунії;
- ♦ запобігати й протистояти нелегальній міграції і транскордонній злочинності;
- ♦ здійснювати контроль документів, які дають право на перетин кордонів, відкритих для міжнародних пересувальників, на в'їзді і виїзді;
- ♦ забезпечувати безперервний і правильний рух осіб і товарів через пропускні пункти на державних кордонах;
- ♦ забезпечувати дотримання положень угод, конвенцій і протоколів, попередньо підтриманих Румунією та іншими країнами, міжнародними й регіональними організаціями;
- ♦ підтримувати на державних кордонах громадський правопорядок;
- ♦ вносити й використовувати дані Національної системи інформації про рух осіб і товарів через державні кордони.

Представництва у Бухаресті Управління Верховного комісара ООН у справах біженців і Міжнародної організації з міграції відіграють чималу роль, консультуючи уряд Румунії щодо захисту прохачів притулку та управління міграцією. Спільно з румунським урядом МОМ намагається реалізувати програму зі стимулювання гуманітарної добровільної репатріації прохачів притулку, чії заяви відхилено, а також інших іноземних громадян, які приїжджають до Румунії або вже перебувають на її території нелегально. Це дуже важливе завдання, яке, на жаль, можна виконати тільки в окремих випадках репатріації. Здебільшого прохачі змінюють свої рішення, внаслідок чого МОМ реєструє дуже невелику кількість офіційних випадків добровільної репатріації. Все ж ця інституція робить чимало, щоб допомогти мігрантам у їх репатріації. Організація також відома в Румунії завдяки публічним кампаніям із запобігання торгівлі людьми.

## 2.5. Висновки

Немає вірогідних підрахунків кількості й профілю румунського населення, яке покинуло батьківщину впродовж останніх років. Румунська влада, здається, до певної міри здивована повідомленнями ЗМІ про перекази грошей, що їх здійснюють румуні-заробітчани своїм родичам вдома. Цей важливий фінансовий ресурс потрібно скрупульозно контролювати, оскільки він живить надходження місцевих румунів – мешканців Бухаресту і тих, хто проживає в сільській місцевості. У деяких випадках ці надходження є чи не єдиним джерелом засобів до існування для багатьох румунів.

На окрему дискусію заслуговує візова політика Румунії. Рішення щодо країн сусідів, зокрема Республіки Молдова та України, є частиною політичної програми. Тільки один приклад: візовий режим щодо громадян Молдови впродовж останніх років, звісно ж, мав політичний підтекст завдяки цілому набору зобов'язань ЄС, що їх Румунія мусила дотримуватися після приєднання до Євросоюзу.

Ще одна делікатна дискусія безпосередньо пов'язана з попередньою: вона стосується політики надання громадянства, яка підірвала в Румунії цілу низку суперечок. Зі своїм новим статусом члена ЄС Румунія стала привабливою для багатьох сусідніх країн, чії громадяни спекулюють на власному історичному походженні тільки задля отримання зеленої доріжки для подорожей до Європи. Водночас, оскільки одним з поточних викликів Румунії є нестача людських ресурсів (через те, що румуни покидають батьківщину), зокрема в ключових секторах економіки, важливо, щоб державна влада визнала наявність такого дефіциту і полегшила умови в'їзду до Румунії іноземців, які можуть мати інтерес у роботі в країні. Однак питання дефіциту трудових ресурсів у деяких ключових секторах румунської економіки не варто політизувати. На жаль, деякі політичні лідери вже почали планувати, яким чином отримати політичні вигоди з цієї проблеми. Хтось навіть пообіцяв не менш як 20 тис. доларів США кожному румуні, який виявить бажання повернутися додому.

Питання еміграції з Румунії не могло не зачепити такого важливого компоненту, як освіта. Влада має визнати, що еміграція осіб, чий освітній рівень досить низький, – не тільки питання до Міністерства праці, а й однаковою мірою до Міністерства освіти. Ми не можемо критикувати уряди інших країн, де зараз живуть румуни, адже перед тим, як наші співгромадяни вирушають до якихось інших країн призначення, нам треба локально вирішити чимало питань.

Буде справедливим визнати: як тільки Румунія приєдналася до ЄС, її громадяни почали використовувати нові можливості й вільно подорожувати до різних країн континенту. Це абсолютно природно, і в прийдешні роки ситуація напевно зміниться. Недавні історії румунів, які привозять дітей назад додому навчатися в румунських школах, свідчать, що тенденція змінюється. Для деяких таких румунів період проживання за кордоном може позитивно позначитися на поведінці/освіті/цінностях, що врешті-решт сприятиме підвищенню загальноосвітнього рівня в румунському суспільстві. Різні інституції та законодавчі органи влади мусять взяти ці реалії до уваги і стати гнучкішими, постійно відстежуючи такі тенденції.

Статус членства Румунії в ЄС досі містить низку нез'ясованих питань, наприклад вільний доступ румунів на ринок праці Європейського Союзу. Той факт, що румуни досі не можуть вигідно скористатися доступом до європейського ринку праці, навіть якби приєднання відбулося 2007 року, вказує на те, що вступ до ЄС – тривалий процес. Це може бути єдиним обґрунтуванням, яке ЄС і також румунська влада мають “взяти на озброєння” під час оцінки процесу нелегальної еміграції.

Щоб виконувати свою роботу, неурядові організації мають сповна володіти інформацією, що становить інтерес для громадськості. НУО могли б не тільки створювати інформаційні рамки для обговорень актуальних аспектів, а й виконувати місію наглядача й вказувати уряду на його законодавчі, інституційні чи пов'язані з імплементацією слабкі сторони. На жаль, у Румунії ще є багато роботи в цьому сенсі. Інституції, що займаються проблемою міграції, не відповідають потребам громадянського суспільства, яке потребує статистичної інформації про тих, хто перетинає кордон країни у двох напрямках. Спроби, зроблені в рамках цього проекту, – дуже важливі, і їх треба примножувати.

Міграція – це питання, яке, звісно ж, не повинно спиратися тільки на діяльність НУО. Співробітництво між інституціями, що займаються моніторингом імміграції та еміграції, повинно бути, можливо, навіть активнішим, аніж в інших питаннях. Національні інституції також мають співпрацювати з європейськими партнерами, вивчати їхні мови й переймати найкращі практики. Контроль за явищем міграції має здійснюватися у міжнародному вимірі, а румунській владі варто засвоювати нові навички і знання, щоб стати гідними й професійними партнерами своїх колег у всьому світі.

Хоч би якою була державна політична програма, влада Румунії має дотримуватися суворих стандартів і правил Європейської Співдружності країн, до яких Румунія недавно долучилася. Статус Румунії як країни – члена ЄС накладає зобов'язання, які можуть до певної міри зачіпати відчуття історичних зв'язків із країнами-сусідами. Насправді ж це допоможе всьому регіону подолати явище незаконної імміграції, яку потрібно тримати під жорсткішим контролем у міжнародному масштабі.

## 3. Україна

### 3.1. Міграційні тенденції в Україні

Для України характерна транзитна міграція, еміграція; віднедавна країна також стала активно приймати мігрантів з багатьох куточків світу. Як зазначено в доповіді Світового банку за 2007 рік, Україна посідає третє місце в списку країн, з яких виїжджають мігранти на заробітки, – після Російської Федерації та Мексики (одразу за Україною значаться Індія та Китай); і четверте місце у списку країн, що приймають мігрантів, – після США, Російської Федерації та Німеччини (World Bank, 2006).

Для української міграції властива здебільшого нерегульованість; українські нелегальні іммігранти переймають від громадян країн Євросоюзу роботу з низів ринку праці, що також стосується нових країн – членів ЄС. Таким чином, Україна – не лише важлива країна походження трудових мігрантів до Європи, а й одна з основних країн, звідки громадяни виїжджають на заробітки і набувають статусу нелегальних іммігрантів. Незважаючи на все зазначене вище, з погляду Європейської Спільноти найбільше тривоги спричиняє транзитна міграція територією цієї країни (Dyvell, 2006).

#### 3.1.1. Україна як країна транзиту

Як і Румунія, Україна – одна з країн Чорноморського регіону, для яких характерна активна транзитна міграція. Через Україну пролягає один із п'яти головних маршрутів глобальної нелегальної міграції до ЄС – центральноєвропейський. Загальна кількість нелегальних мігрантів, яку реєструють державні служби України, зростає з року в рік: 2004 року було затримано 25 тисяч осіб, а 2007 року – вже 45 тисяч. Більшість транзитних мігрантів прибувають з країн СНД, а також Південної і Східної Азії й Африки. Масштаби міграції до ЄС через Схід Європи не такі суттєві, як через її Південь.

**Таблиця 5. Кількість нелегальних мігрантів в Україні впродовж 2004–2008 рр., тис.**

	2004 рік	2005 рік	2006 рік	2007 рік	2008 рік (I півріччя)
Зареєстровано ДПСУ	9,945	17,941	25,782	31,8	15,6
Зареєстровано МВС	15,594	14,785	12,280	13,644	8,349
Загалом	25,539	32,726	38,062	45,444	23,949

*Джерело: Державна прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України*

Навіть незважаючи на те, що кількість нелегальних мігрантів, зареєстрована державними службами України, постійно зростає, кількість нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні, спільному з ЄС, безупинно зменшується з 2003–2004 років. За даними Державної прикордонної служби України, така ситуація зумовлена тим, що впродовж цих років розпочалося виконання двосторонніх угод про реадмісію між Україною та сусідніми країнами – членами ЄС. Навіть більше, з 2003 року ДПСУ має право депортувати нелегальних мігрантів. Ці два чинники негативно позначилися на прибутках міжнародних кримінальних угруповань, причетних до організації незаконної міграції.

Кількість мігрантів з Південної та Східної Азії зменшилася, натомість більшість нелегальних мігрантів походять з країн СНД. Прикордонники пояснюють це тим, що мігрантів з азійських країн переправляють групами, на що витрачається більше ресурсів, тому організатори обирають інші маршрути, прагнучи оминати Україну. Громадяни країн СНД можуть вільно перетинати кордон України у зв'язку з чинним для них безвізовим режимом, а потім продовжувати своє перебування на її території або ж намагатися проникнути на територію ЄС у незаконний спосіб.

Третій чинник, який мав позитивний вплив на зменшення кількості мігрантів, затриманих на західному кордоні України, полягав у застосуванні співробітниками ДПСУ профілактичних механізмів з урегулювання процедур в'їзду осіб, які подорожують за студентськими чи туристичними візами. Наразі більшість зареєстрованих ДПСУ нелегальних мігрантів належать до числа тих, кому було відмовлено у праві в'їзду на територію країни.

#### 3.1.2. Україна як країна походження

Разом з Румунією і Молдовою Україна належить до групи країн Чорноморського регіону, в яких відбувається зменшення населення через переважання смертності над народжуваністю та еміграції над імміграцією (World Bank, 2006, с. 4). Україна та Молдова також унікальні тим, що через їхню територію проходять значні міграційні потоки, з одного боку, до Західної Європи і до багатих на ресурси країн СНД – з іншого (World Bank, 2006, с. 35–36). Румунія, Молдова й Україна належать до країн Чорноморського регіону, що є батьківщиною жертв торгівлі людьми.

Україна – постачальник робочої сили до Європейського Союзу і Російської Федерації. Тільки незначна частина українців працює за кордоном легально. За даними Міністерства праці та соціальної політики, 2007 року кількість українських громадян, які працюють за кордоном за посередництва ліцензованих компаній, становила 73 тис. осіб, що рівняється до 2% всього числа українців-заробітчани<sup>32</sup>. За інформацією Міністерства внутрішніх справ, близько 231 тис. українців узаконили своє перебування в країнах призначення завдяки змінам, запровадженим у національне законодавство цих країн (МЗС, 2008).

За даними МОМ, кількість трудових мігрантів з України становить 2,1 млн. осіб, тобто 5% українського населення. Цю цифру вряди-годи озвучують українські урядовці і більшість незалежних експертів. Близько 37,2% мігрантів прямують до Росії, 18,7% працюють у Польщі, 16,9% обирають Чехію, 8,5% – Італію, 3,8% – Португалію, 2,5% – Угорщину, 2,2% – Грецію, 2% – Словаччину (ІОМ, 2006, с. 6).

### 3.1.3. Україна як країна призначення

Від 2005 року міграційні тенденції вказують на перехід України від статусу країни походження до країни призначення. 2005 року еміграційні збитки у західноєвропейських країнах компенсували іммігранти з країн колишнього Радянського Союзу. Утім, 2006 року – вперше за більш як десятиліття – міграційне сальдо України проти країн Заходу також було додатним (Pritytkova, Gromovs, 2007, с. 9).

Більшість іммігрантів походять з країн СНД. За останніми даними Міністерства внутрішніх справ, у першому півріччі 2008 року переважна більшість іноземців, що прибули до України, виявилися росіянами (22 593 особи із 93 666 осіб, або 25% загальної кількості іммігрантів). Другу і третю найчисленнішу групи представляли громадяни Китаю і Туреччини (8 474 особи, або 9%; і 5159 осіб, або 5%, відповідно). За ними йдуть інші країни СНД: Азербайджан (4 587 осіб), Узбекистан (4 577 осіб), Грузія (4 301 особа), Молдова (3 794 особи, або 4%), Вірменія (2 762 особи) і Білорусь (1 529 осіб). З-поміж інших домінують легальних груп резидентів – вихідці Сирії (2 730 осіб), Йордану (2 835 осіб), Індії (2 831 особа), Ірану (2 484 особи) та В'єтнаму (2 368 осіб).

Згідно з інформацією Міністерства внутрішніх справ, 2008 року в Україні зареєстровано близько 264 тисячі іноземців. Підрахунки загальної кількості іммігрантів – і легальних, і нелегальних – коливаються в межах від 60 тисяч до 1,6 млн. осіб; утім, цифра у півмільйона видається достатньо реалістичною (Dyvell, 2006).

Найбільш заселеними легальними іммігрантами регіонами є столиця, Донецька, Харківська та Одеська області. Іммігранти зайняті переважно в роздрібній торгівлі, на будівництві, у сільському господарстві.

## 3.2. Міграційна політика України

### 3.2.1. Інституційна головоломка

Міграційна політика України зводиться переважно до боротьби з нелегальною міграцією, яка головним чином зумовлена проблемами з оформленням державних кордонів і відсутністю угод про реадмісію з країнами-постачальниками й транзитом мігрантів, і виконання міжнародних зобов'язань України щодо захисту шукачів притулку. Вирішення загальних питань управління міграційними потоками, зокрема залучення праці іммігрантів для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку, використання потенціалу української діаспори за кордоном, здійснення ефективного міграційного контролю, спрямованого на запобігання негативних наслідків міграції та недопущення порушення прав, свобод і законних інтересів мігрантів і громадян України, перебуває поза фокусом державної політики.

Україна має достатньо розвинену та водночас розгалужену правову базу для міграційної політики. Її становлять закони України “Про імміграцію” (2001), “Про біженців” (2001), “Про громадянство України” (2001), “Про правовий статус іноземців” (1994 рік, остання редакція 2005 року) і ратифікація Конвенції “Про статус біженців” 1951 року та Протоколу 1967 року (2002), Закон “Про Державну прикордонну службу України” (2003) та “Про внесення змін в деякі законодавчі акти у зв'язку з прийняттям Закону “Про державну прикордонну службу України” (2003). Механізмами реалізації цих законів стали численні постанови уряду, що регулювали окремі питання.

Водночас відсутнє базове законодавство у цій сфері – в Україні досі немає закону про основи міграційної політики, як того вимагає Конституція, та, як наслідок, бракує інституційного забезпечення. Величезна кількість підзаконних і відомчих нормативних актів, які регулюють процедури реалізації законів веде зазвичай до суб'єктивної правозастосовальної практики. Механізм роботи з нелегальними мігрантами та шукачами притулку вже більш як десять років характеризується хаотичністю у підходах, неузгодженістю дій на міжвідомчому рівні і суперечить європейським стандартам.

Починаючи з 2002 року в Україні дискутується питання створення Єдиної міграційної служби. Нині реалізацію окремих аспектів міграційної політики здійснюють сім центральних органів виконавчої влади: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Державний комітет у справах національностей та релігій Міністерства юстиції, Державна прикордонна служба та Служби безпеки України.

Відсутність єдиної міграційної служби не дає змоги виконувати основні завдання контролю над міграцією, такі як скоординований контроль за в'їздом, перебуванням і виїздом іноземців, міжвідомчий обмін інформацією про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які перетнули державний кордон та яким заборонено в'їзд в Україну.

Не сприяє ефективності міграційного контролю розмежування між Держприкордонслужбою України та МВС України відповідальності за вислання за межі держави нелегальних мігрантів, які незаконно потрапили в державу (компетенція Держприкордонслужби), і тих, які законно потрапили в державу, але після закінчення встановленого терміну перебування ухилилися від виїзду та перейшли на нелегальне становище (компетенція МВС) (Чумак, 2006, с. 2006).

<sup>32</sup> Офіційний вебсайт Міністерства праці та соціальної політики, [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=81570&cat\\_id=34946](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81570&cat_id=34946).



За останні десять років на розгляді у парламенту було кілька законопроектів, що визначали засади міграційної політики та створення єдиного органу управління у сфері міграції. Однак жоден з них не ухвалено внаслідок розбіжностей міжвідомчого характеру в органах виконавчої влади, що опікуються міграцією.

Основні видимі суперечки точилися навколо проблеми поєднання в одному органі функцій гуманітарного та правоохоронного характеру, що могло б призвести до конфлікту інтересів. Проте іншими міжвідомчими суперечностями, які не виносилися на публічне обговорення, стали боротьба за утримання функцій у сфері регулювання міграції і, як наслідок, збереження за відомствами кадрового та фінансового забезпечення. Так, наприклад, лише передача функцій досудового слідства за злочини, пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону, змусили передати одночасно до 80% кадрів слідчого апарату СБУ прикордонних областей, де порушено кримінальні справи, пов'язані з прикордонним законодавством, становлять абсолютну більшість.

Інше складне питання – підвідомчість центрів утримання нелегальних мігрантів і біженців. Передача таких центрів до міграційної служби позбавляла б великих кадрових і фінансових ресурсів, у тому числі з міжнародної технічної допомоги, органи, що за них відповідають.

Питання створення “єдиної міграційної служби” України постійно перебувало і в центрі уваги міжнародних партнерів України. У плані дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ щодо України у 2006–2008 роках воно було визначено однією з основних цілей підрозділу “Міграція та притулок”. У рамках плану визначалася і можливість широкої технічної допомоги Україні в разі такої реформи. У Цільових планах співробітництва Україна – НАТО впродовж останніх трьох років це питання було одним з головних зобов'язань України.

Нові виклики в міграційній сфері, пов'язані з підписанням угоди про реадмісію з ЄС, і тиск європейських партнерів змусили українську владу повернутися до вирішення питання комплексного управління міграційними процесами. 15 червня 2007 року відбулося засідання Ради національної безпеки й оборони (РНБО) України, рішення, якого було затверджено Указом Президента України за № 657/2007. У документі визнано факти, які доти не перебували в центрі завдань державної політики. Наголошено на потребі “невідкладного визначення основ державної міграційної політики України, підвищення ефективності протидії явищам, що становлять реальну загрозу національній безпеці України, – нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу”. Констатується “концептуальна невизначеність державної міграційної політики України, в тому числі її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань, стандартів із забезпечення прав людини”.

Указом передбачалося “розробити до кінця 2007 року за участю представників громадських організацій, вчених, фахівців та експертів проект Концепції державної міграційної політики України та внести його в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України шостого скликання та здійснити протягом 2007–2008 років необхідні заходи щодо оптимізації системи державного управління у сфері міграції, розглянути питання щодо доцільності утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України”.

На виконання цього указу Кабінет Міністрів підготував постанову № 558 від 18 червня 2008 року “Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики”. Документ передбачає покладення на Міністерство внутрішніх справ “виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики до законодавчого визначення протягом одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади”.

Відмінністю від Указу Президента є те, що Кабінет Міністрів не подав пропозиції зі створення нового центрального органу виконавчої влади, а тимчасово поклав такі функції на Міністерство внутрішніх справ. Водночас цією постановою передбачається створити у складі міністерства Державний департамент міграційної служби, до сфери управління якого передаються всі пункти тимчасового розміщення біженців і всі регіональні органи міграційних служб, а отже, і повноваження щодо розгляду справ і надання статусу біженців в Україні, та всі фінансові ресурси, пов'язані з виконанням цієї функції.

По суті Кабінет Міністрів створив не центральний орган виконавчої влади, діяльність якого він спрямовує та координує через міністра внутрішніх справ, а орган державного управління у складі МВС, діяльність якого безпосередньо визначатиметься міністром внутрішніх справ України. Загалом це найпоширеніша практика європейських країн – створювати міграційні органи у складі МВС, яку підтримали й українські експерти.

Утворення такого органу у складі МВС дало б змогу сконцентрувати в одній службі реалізацію таких завдань:

- ◇ розгляд питань щодо громадянства України;
- ◇ прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця або додаткового захисту в Україні;
- ◇ розташування та утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця;
- ◇ утримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України;
- ◇ розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування.

Однак формальне невиконання урядом Указу Президента для зупинення дії постанови з одночасним поданням до Конституційного Суду про визнання її неконституційною (каз Президента № 643/2008 від 21 липня 2008 року).

Мотивуючи своє рішення, Президент звинуватив Кабінет Міністрів у перевищенні своїх повноважень і виданні постанови всупереч положенням Конституції. На думку Президента, лише до повноважень Верховної Ради належить можливість встановлювати засади міграційних процесів, змінювати функції, повноваження та загальну структуру і чисельність МВС України.

Таким чином, питання щодо утворення єдиного органу, до функцій і повноважень якого належали б питання про вироблення, координацію та реалізацію міграційної політики України до рішення з конституційного подання Президента України, залишається відкритим.

### 3.2.2. Протидія нелегальній міграції

Останніми роками міграційна політика в Україні сфокусована головним чином лише на одному аспекті, а саме на протидії нелегальній міграції. Транзитна нелегальна міграція через Україну до європейських країн стала головною причиною інтенсивного розвитку відносин між Україною та ЄС у сфері міграції.

Через територію України впродовж 1996–2003 років пролягали основні шляхи східноєвропейського маршруту перевезення нелегальних мігрантів. Вже на той час діяли двосторонні угоди між Україною та сусідніми країнами, що були кандидатами на вступ до ЄС (Польщею, Угорщиною та Словаччиною) про прийом і передачу осіб, що перетинали спільний державний кордон нелегально. Основним контингентом, що підпадав під дію цих угод, були транзитні нелегальні мігранти з країн Центральної та Південно-Східної Азії.

Внаслідок нерозвиненості в Україні інфраструктури, що давала б змогу затримувати і утримувати таку кількість нелегальних мігрантів, українські служби за будь-яких причин старалися уникнути прийому осіб, якщо вони не були затримані безпосередньо під час перетинання лінії державного кордону. Це спонукало європейських партнерів України до посилення тиску на уряд для запровадження в Україні інституційних і законодавчих змін у сфері прикордонного менеджменту.

На виконання плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ 2002 року Верховна Рада України ухвалила Закон України „Про Державну прикордонну службу України”. Цей закон змінював правовий статус прикордонників, які втрачали статус військового формування та перетворювалися на правоохоронний орган спеціального призначення. Законом надавав набагато більші повноваження у правоохоронній сфері, в тому числі у сфері протидії нелегальній міграції. Зокрема, прикордонники отримали право не пропускати в Україну осіб, якщо стосовно них обґрунтовано побоювання, що вони є потенційними нелегальними мігрантами. Це різко скоротило кількість осіб, які прибували в країну легально для навчання, туризму або працевлаштування, а потім здійснювали спроби нелегального перетину кордону з європейськими країнами.

Водночас після того, як почав функціонувати єдиний на той час центр утримання нелегальних мігрантів у с. Павшиному Закарпатської області, змінилася і політика Держприкордонслужби щодо прийому нелегальних мігрантів від прикордонних служб суміжних країн. Дедалі більше мігрантів, затримані вглибині території Польщі, Словаччини та Угорщини, але з доказами про нелегальний перетин українського кордону, приймала українська сторона. Це зумовило поліпшення показників затримання українською стороною нелегальних мігрантів на всіх ділянках кордону.

У ці ж роки суттєво збільшилася технічна допомога Європейського Союзу та інших міжнародних донорів (США, ООН, ОБСЄ, МАГАТЕ, Італія, Канада, Швеція, Нова Зеландія, Німеччина, Угорщина, Польща), спрямована на вдосконалення прикордонної інфраструктури та поліпшення прикордонного менеджменту. 2007 року Адміністрація Держприкордонслужби виступила бенефіціаром 26 проектів міжнародної допомоги. Безпосередніми отримувачами допомоги стали 18 прикордонних загонів і п'ять загонів Морської охорони (охоплено всі регіональні управління), контрольно-пропускний пункт „Київ” у аеропорту Бориспіль, Національна академія Державної прикордонної служби та три навчальні центри, Центральний шпиталь, ППТ „Павшино”. На реконструкцію пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, розташованих у Волинській і Чернігівській областях, 2007 року з Державного бюджету України виділено 3 млн. євро та майже таку саму кількість міжнародної фінансової допомоги, головним чином від Європейської Комісії. Підсумком реалізації проектів є отримання упродовж 2007 року технічної допомоги на суму близько 9,7 млн. євро (2006 р. – 5,2 млн. євро)<sup>33</sup>.

Імплементация Плану дій у сфері Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи і безпеки показує, що пріоритетними визнано передусім напрями, критичні для безпеки ЄС, тобто пов'язані з подоланням нелегальної міграції, охороною кордонів, виконанням угоди про реадмісію та робочих домовленостей про оперативну співпрацю між ДПСУ та FRONTEX. Натомість питання розбудови інституційних спроможностей у сфері міграції, зокрема створення єдиної міграційної служби, удосконалення системи надання притулку в Україні, безпеки документів – одного з важливих питань у запровадження безвізового режиму з ЄС, кочують з одної редакції Плану до другої.

### 3.2.3. Політика щодо біженців та притулку

Приєднавшись у січні 2002 року до Женевської конвенції із захисту біженців, Україна взяла на себе зобов'язання щодо допуску шукачів притулку до процедури визначення статусу біженця, прийняття, розміщення й адаптації визнаних біженців. Упродовж останніх п'яти років (2003–2007) щороку до компетентних органів України звертаються в середньому 2000 осіб за отриманням статусу біженця в Україні. Причому кількість поданих заяв щороку зростає. Статус біженця в Україні отримує близько 3% шукачів притулку. У рік надається в середньому 50 статусів.

Шукачі притулку походять з різних країн Азії, Африки та пострадянського простору. Нині вже не можна сказати про домінування шукачів притулку з якоїсь конкретної країни, як-от громадян Афганістану чи громадян Російської Федерації чеченського походження. Остання тенденція – різке збільшення кількості заяв від громадян Білорусі та поява заяв від громадян РФ з неетнічних областей, і досить добре матеріально забезпечених.

33 За інформацією на офіційному сайті Державної прикордонної служби України [http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=oF068C2F24D6BA155EF717AC14BACEAo?art\\_id=55750&cat\\_id=46786&search\\_param=%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96&searchForum=1&searchPublishing=1](http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=oF068C2F24D6BA155EF717AC14BACEAo?art_id=55750&cat_id=46786&search_param=%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96&searchForum=1&searchPublishing=1).

**Таблиця 6. Заяви на отримання статусу біженця та надання статусу біженця в Україні, 2003-2007**

Рік	Кількість заяв	Кількість рішень про надання статусу	Відсоток надання (2003-2007)
2003	1367	56	3%
2004	1364	80	
2005	1765	49	
2006	2101	76	
2007	2272	33	

*Джерело: Секретаріат Сьодеркопінгського процесу*

Проблеми, що існують у політиці України у сфері біженців і притулку, можна розбити на два типи. Перші пов'язані із забезпеченням Україною прав людини шукачів притулку та мігрантів і дотриманням міжнародних зобов'язань у цій сфері. На адресу українського уряду регулярно звучать звинувачення правозахисних неурядових і міжнародних організацій у порушенні прав шукачів притулку та міжнародних договорів.

У звіті впливової неурядової міжнародної організації Human Rights Watch's («Нагляд за правами людини») «Україна: на межі. Порушення прав людини мігрантів та шукачів притулку на новому східному кордоні Європейського Союзу», опублікованому у листопаді 2005 року, наведено факти систематичного порушення прав людини мігрантів і шукачів притулку. Ані УВКБ ООН, ані Європейська Комісія не визнають Україну третьюю безпечною країною, тобто для повернення мігрантів-іноземців і шукачів притулку, яким було відмовлено у статусі в країнах ЄС, або безпечною країною для притулку, тобто безпечною країною для шукачів притулку.

Другий тип проблем пов'язаний з реалізацією правоохоронної функції держави. Чинна система притулку дозволяє потенційним нелегальним мігрантам зловживати можливістю отримання статусу біженця в Україні. Це призводить до збільшення обсягів нерегульованої, неконтрольованої державою міграції, що несе низку загроз для безпеки громадян і держави.

Причини, через які Україна стикається з проблемами реалізації права громадян на притулок, складні і лежать у двох площинах. Перша пов'язана з недостатньою розвиненістю системи правових норм, які регулюють захист іноземців, надання статусу біженця та притулку. Вирішення цієї проблеми полягає в усуненні хиб у чинному законодавстві та розвитку нових нормативних актів, які покривали б білі плями у політиці надання притулку в Україні.

У другій площині лежать проблеми, що виникають з імплементації чинного законодавства України та міжнародних договорів, до яких Україна приєдналася. Це неефективна інституційна система управління міграцією та притулком (організації, правила та процедури, кадри), обмежені фінансові ресурси та інфраструктурні спроможності для підтримки біженців і шукачів притулку.

Спільний знаменник усіх проблем у політиці щодо біженців і притулку – відсутність в Україні стратегічного, загальнодержавного підходу у цій сфері. З одного боку, управління системою надання притулку інституційно виключено з системи управління міграційними потоками, а з іншого – проглядається хибний підхід державних органів до шукачів притулку, яких розглядають передусім як нелегальних мігрантів, злочинців. Навіть більше, держава не ставиться до визнаних нею біженців як до своїх потенційних громадян, не розглядає їх як трудові ресурси, важливі для економічного зростання. Вочевидь, відсутність достатньої уваги держави до питання надання притулку спричинено тим, що в Україні бракує досвіду керування стихійними міграційними потоками, відсутні традиції утримання та інтеграції біженців, недорозвинена культура забезпечення прав людини, нереформовані правоохоронні інститути досі слугують наглядово-каральними інструментами держави, а не гарантантами забезпечення прав і свобод людини.

Закони «Про біженців» та «Про правовий статус іноземців» містять серйозні хиби, які не дають змоги виконувати міжнародно-правові зобов'язання Україні та зумовлюють неефективність роботи системи надання статусу біженця та притулку. Законом України «Про біженців» передбачено надання захисту лише так званим конвенційним біженцям, тобто особам, яких Женевська Конвенція «Про статус біженців» від 1951 року визначає як тих, щодо яких існують цілком обґрунтовані побоювання переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Решта осіб, що з різних причин не можуть скористатися захистом своєї держави і не можуть бути повернені до своєї країни, відповідно до українського законодавства є іноземцями або особами без громадянства, що незаконно перебувають на території України, а отже, підлягають поверненню.

Приєднавшись до таких міжнародних документів, як, наприклад, Конвенція ООН проти тортур 1984 року або Європейська конвенція з прав людини 1950 року, Україна взяла на себе зобов'язання не повертати особу до країни, в якій та може бути піддана тортурам, в тому числі смертній карі. Водночас Україна не може виконувати цих зобов'язань, адже її законодавство не передбачає механізмів з надання захисту таким особам.

Відсутність інституту додаткових форм захисту не дає змоги прийняти та надати захист іноземцям, які не відповідають вимогам Конвенції про біженців 1951 року, а вислання яких неможливе з різних причин, таких як неможливість ідентифікації та побоювання, що іноземців у країнах своєї громадянської належності або проживання піддаватимуть нелюдському поведженню або тортурам. Надання статусу конвенційного біженця може бути підставою для врегулювання правового статусу для дуже обмеженого кола осіб.

Закон України «Про біженців» містить положення про позбавлення визнаних біженців їхнього статусу без судової процедури, що УВКБ ООН розглядає як серйозну хибу. У законі також бракує визначення принципу non-refoulement – не вислання осіб, що кваліфікуються як «біженці війни» або не можуть бути повернені через серйозний ризик катувань або нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання (ст. 3 Європейської Конвенції прав людини та основних свобод, ст. 3 Конвенції ООН про запобігання катуванням).



Окрім того, законом передбачено занадто складну систему документування шукачів притулку, що перебувають у процедурі надання статусу біженця. Це призводить до їхнього затримання під час обміну документів, який може тривати до місяця, під час якого шукач притулку практично не має документів. Загалом закон потребує перегляду, спрямованого на спрощення процедур документування шукачів притулку та надання захисту особам, які перебувають у процедурі розгляду.

Департамент у справах біженців і притулку наголошує на проблемі різного розуміння законодавства про біженців, особливо підстав, за якими статус біженця не надається, тобто п. 3 ст. 10 Закону про біженців, згідно з яким статус біженця не надається особі, яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру до прибуття в Україну. Генеральна прокуратура України вважає, що заборонено надавати статус біженця особам, які розшуковуються за вчинення загальнокримінальних злочинів. Водночас, наприклад, громадяни Білорусі, що звертаються за наданням статусу біженця в Україні, майже усі йдуть з відкритими кримінальними справами. Генеральна прокуратура вважає, що усіх треба віддавати. Такі суперечності між Департаментом у справах біженців і притулку та Генпрокуратурою вирішуються через суд на користь першого, однак, на жаль, не вдається уникнути випадків видання біженців органам країн походження.

#### Випадки порушення прав біженців і шукачів притулку в Україні

Україна вже не раз насильницьки повертала шукачів притулку в країни попри існування загроз їх життю і здоров'ю. У березні 2008 року 11 шукачів притулку, етнічних тамілів зі Шрі-Ланки, повернуто в країну походження, незважаючи на те, що всі вони перебували у процедурі набуття статусу біженця в Україні. У лютому 2006 року 10 громадян Узбекистану, які були свідками кривавого придушення народних акцій протесту у Андижані і шукали міжнародний захисту в Україні, повернуто до Узбекистану правоохоронними органами. Їх повернуто без права оскарження чи права просити притулок. Amnesty International отримала повідомлення, що деякі з депортованих були піддані жорстоким тортурам після повернення до Узбекистану. Вдома всім їм присудили тривалі строки ув'язнення - від 3 до 13 років.

У серпні 2006 року чеченець Беслана Гадаєва видано російським правоохоронцям. Так само 2006 року Генеральна прокуратура видала Росії чеченця Султанбека Айдемирова всупереч рішенням суду. Співробітники ГПУ тоді обіцяли, що навіть якщо Росія відмовиться від обвинувачень на адресу Айдемирова - його все одно «відвезуть на кордон і викинуть у канаву».

Багато галасу зчинила історія російського опозиціонера Михайла Гангана. Після організації ним у Самарі «Маршу незгодних» Ганган мусив залишити Росію, побоюючись арешту за вигаданим звинуваченням у порушенні правил відбуття умовного покарання. 10 грудня 2007 року Ганган подав заяву до Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців з проханням надати йому статус біженця, і УБКВ ООН визнало його таким, що потребує міжнародного захисту. Однак 31 грудня 2007 року Гангана затримала українська міліція «за запитом російських спецслужб», а 2 січня 2008 року суд виніс рішення про його екстрадицію до Росії, що суперечило нормам міжнародного права: доки людина проходить процедуру отримання статусу біженця, вона не підлягає екстрадиції. Завдяки зусиллям правозахисників і громадськості 11 січня Апеляційний суд Вінницької області звільнив Гангана з-під варті.

28 липня 2008 року Генеральний прокурор ухвалив рішення про екстрадицію петербурзького бізнесмена Олега Кузнецова, який уже отримав статус біженця в Україні. Наступного ж дня росіянина передали владі Російської Федерації. Правозахисники стверджують, що екстрадицію здійснили всупереч національному закону та міжнародним договорам, ратифікованим Україною.

Інша проблема українського законодавства – існування можливостей для зловживання процедурою надання статусу біженця в Україні. Більш як 90% аплікантів є економічними біженцями, що розглядають свій статус як можливість легалізації на території України з подальшим переправленням до країн Європейського Союзу. Наприклад, більш як тисячу заяв щороку подають затримані мігранти в Закарпатті, тимчасом як відсоток допущення до процедури цих заяв – не більш як 0,1%.

Після легалізації свого перебування в Україні мігранти намагаються і далі законним або незаконним способом дістатися до країн Західної Європи й отримати відповідний статус у країнах ЄС. Часто це викликано не лише тактичними міркуваннями мігрантів використати подання заяви на статус біженця задля отримання свободи для продовження подорожі далі на захід. Це пов'язано з тим, що шукачі притулку не мають жодних матеріальних засобів для перебування в Україні, починаючи з місця проживання, а також із низьким рівнем надання статусу біженця в Україні і відсутністю альтернативних додаткових форм захисту для осіб, що його потребують. Практично необмежена свобода пересування робить їхні спроби виїхати з України вдалими. Через відсутність в Україні спільної з ЄС бази даних осіб, які намагалися або отримали статус біженця, мігранти можуть подавати на статус біженця в Україні та в іншій європейській країні водночас.

Українські правоохоронні служби порушують питання щодо обмеження свободи пересування осіб, які перебувають у процедурі визначення статусу біженця, у зв'язку з існуванням випадків зловживання процедурою. Однак міжнародні рекомендації вказують на небажаність затримання як запобіжного заходу в таких випадках, а керівні положення УБКВ ООН вказують на неприпустимість затримання шукачів притулку, окрім певних виняткових випадків. Сама процедура прийняття рішення з надання статусу може тривати більш як два роки, і затримання шукачів притулку на цей період становитиме грубе порушення міжнародного універсального і регіонального законодавства.

Аби негайно вирішити цю проблему, досягнуто усну домовленість між Державною прикордонною службою та УВКБ ООН про те, що мігрант, який подав заяву про надання йому статусу біженця, затриманий під час повторного незаконного перетину кордону, не розглядається як шукач притулку. Крім того, у ППТ “Павшино” запущено спільний пілотний проект ДПСУ, міграційної служби та УВКБ ООН із запобігання зловживанням процедурою надання статусу біженця, аби досягти практичних результатів, доки законодавство не буде змінено. Інший вихід з теперішньої ситуації – передача затриманих осіб, що подали заяву про надання статусу біженця, до пунктів відкритого типу (як передбачено рекомендаціями і практикою більшості розвинених країн світу), які вже існують або плануються в майбутньому і знаходяться в регіонах, віддалених від західного кордону України.

Міністерство юстиції України у співпраці з Департаментом у справах міграції та притулку та УВКБ ООН розробило нову редакцію закону про біженців і додаткові форми захисту, що усуває наявні правові прогалини і упущення. Окрім того, розроблено проект концепції про державну міграційну службу. Однак через затяжний процес узгоджень між різними відомствами законопроект не подано на розгляд до парламенту. Триває розроблення закону „Про безоплатну правову допомогу”, який має сприяти дотриманню прав шукачів притулку в Україні. Зараз розробляються пілотні проекти щодо створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги.

Крім того, на політичному рівні вирішено, що до ухвалення нової редакції закону про біженців має бути ухвалено закон “Про концепцію міграційної політики України” (його проект також розробляє Міністерство юстиції), але ухвалення цього закону потребує згоди різних гілок влади щодо місця єдиної міграційної служби в системі виконавчої влади України. Тим часом нинішня міграційна служба стає заручником постійних псевдореформ.

Закон України «Про біженців» передбачає функціонування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, до основних компетенцій якого належить прийняття рішень про надання, втрату і позбавлення статусу біженця; координація взаємодії органів виконавчої влади з питань, що стосуються біженців, і контроль над виконанням Закону «Про біженців». Перегляд інституційного устрою органів, які займаються міграцією та притулком, названо найнагальнішим завданням та передумовою вирішення багатьох технічних питань і у першому проміжному звіті Оцінної місії ЄС 2006 року (European Commission, 2006).

Крім проблеми створення єдиної міграційної служби в Україні, варто зазначити, що від численних спроб “реформування” найбільш постраждав орган, що відповідає за притулок, і як наслідок шукачі притулку в Україні. Внаслідок останньої такої трансформації (десятої з моменту незалежності), коли Державний комітет у справах національностей та міграції було реформовано у Державний комітет у справах національностей та релігій 2007 року Департамент у справах біженців і притулку не міг приймати жодних рішень впродовж восьми місяців через те, що в положенні про Державний комітет не було визначено, що він є спеціально уповноваженим органом у справах міграції, як того вимагало законодавство про біженців. 2008 року ситуація повторилася: у травні уряд ухвалив постанову, якою передав повноваження спеціального органу до Міністерства внутрішніх справ, тобто зупинилася процедура надання статусу біженця, навіть більше: згідно з постановою уряду до МВС перейшли пункти розміщення біженців і територіальні органи. У червні Президент зупинив постанову Кабінету Міністрів своїм указом з одночасним поданням до Конституційного Суду, про що вже говорилося.

Про місце проблеми захисту прав біженців в Україні також свідчить якість бюджетного фінансування цієї політики. У Державному бюджеті щорічно передбачаються кошти на надання допомоги біженцям за відповідною бюджетною програмою 5321020. Від 2004 року, крім бюджетної програми «Надання допомоги біженцям», у Державному бюджеті України передбачено ще одну програму – «Створення та утримання пунктів розміщення незаконних мігрантів та інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків».

Попри те, що бюджетні кошти на програму допомоги міграції постійно зростають, цього не вистачає на потреби політики. Коштів замало навіть на утримання достатньої кількості персоналу міграційних органів, вже не кажучи про утримання біженців та надання їм допомоги, будівництво нової інфраструктури, фінансування заходів з адаптації. «План заходів сприяння адаптації до українського суспільства осіб, яким надано статус біженця в Україні», ухвалений урядом 2004 року, не виконується через відсутність фінансування.

Через те, що держава не в змозі надавати правову, матеріальну, соціальну допомогу біженцям і шукачам притулку в Україні, цю роботу фактично здійснюють неурядові організації за підтримки УВКБ ООН, Європейської Комісії та інших міжнародних донорських організацій. Тобто поряд з головною метою своєї діяльності – радити, допомагати та відстежувати виконання країною зобов'язань щодо захисту біженців, УВКБ ООН в Україні у партнерстві з неурядовими організаціями здійснює заходи з прямого захисту шукачів притулку, надає їм правову, матеріальну, соціальну допомогу під час процедури. Крім того, УВКБ ООН та неурядові організації допомагають уряду України розвивати сучасну систему притулку.

УВКБ ООН має партнерські стосунки з 12 неурядовими організаціями, що діють в 15 з 27 регіонів України. Вони відрізняються розміром, джерелами фінансування, видами і географічними зонами діяльності. Часто неурядові організації здатні найбільш ефективно стежити за порушеннями прав людини і повідомляти про них. Здебільшого неурядові організації надають шукачам притулку юридичні консультації, діють як їхні представники в органах міграційної служби та у судах, відвідують їх у місцях утримання під вартою, допомагають переселенням біженцям.

### 3.2.4. Імміграційна політика

Європейський Союз продовжує лишатися привабливим ринком для українським мігрантів. В умовах посилення депопуляції, старіння населення та зростання дефіциту трудових ресурсів дедалі більше країн Європи вживають додаткових заходів для залучення передусім кваліфікованих мігрантів (Мельник, 2008-б). З огляду на історичні, культурні і політичні чинники мігранта з України розглядають як бажаного в багатьох країнах ЄС. Уже зараз існують спеціальні програми трудової імміграції, що у тому числі спрямовані на Україну, в Польщі, Чеській Республіці. Такі країни, як Іспанія, Італія, Португалія, завдяки політиці легалізації також приваблюють велику кількість українців. Європейська Комісія запропонувала країнам-членам уніфікувати імміграційну політику задля спрощення залучення трудових ресурсів на ринки ЄС. Російська Федерація ухвалила

Державну програму зі сприяння добровільному переселенню співвітчизників, які проживають за кордоном, спрямовану на залучення працездатного населення репродуктивного віку (Мельник, 2008-b). Однак з порівняно полегшеним доступом на ринок попит на робочу силу на ринках країн ЄС є найпотужнішим чинником для міграції з третіх країн.

Починаючи з 1993 року населення України стрімко скорочується. Природне скорочення населення на рівні 0,6–0,8% на рік і суттєве скорочення у другій половині 1990-х років громадян України за кордон<sup>34</sup> призвели до скорочення чисельності населення з 52,2 млн. осіб на 1 січня 1993 року до 46,6 млн. осіб на 1 січня 2007 року, тобто більш як на 10% (МЦПД, 2007).

За останні роки завдяки економічному зростанню та соціальній політиці уряду вдалося трохи підвищити народжуваність, яка досягла 9,8 людини на 1 000 жителів порівняно з 7,7 людини 2001 року, однак цей показник надалі менший за рівень народжуваності 1990-х років (12 людей на 1 000 жителів). Стабілізувався також рівень міграції громадян України за кордон: 2006 року зафіксовано приплив населення України за рахунок легальної міграції (14,2 тис. осіб) порівняно з 2001 роком, коли реєстрований відплив становив 152,2 тис. осіб. Експерти також кажуть про стабілізацію рівня неврегульованої міграції українців за кордон (МЦПД, 2007).

Різке скорочення працездатного населення очікується після 2010 року, коли покоління 1990-х років увійде у репродуктивний вік. За прогнозами економістів Міжнародного центру перспективних досліджень, з 2010 до 2025 року воно зменшиться на п'ять мільйонів осіб. Водночас скорочення населення пенсійного віку буде набагато меншим (МЦПД, 2007).

На тлі негативних демографічних показників керівництво України назвало “реальною загрозою національній безпеці України” стійку тенденцію до зростання процесів зовнішньої міграції, “що мають здебільшого необоротний характер і негативно впливають на загострення демографічної кризи, сприяють поширенню територіального простору наявних і виникненню нових депресивних територій, призводять до відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу”<sup>35</sup>. РНБОУ у своєму рішенні від червня 2007 року констатувала, що “більшість західних областей перетворилися на донора робочої сили за кордон, що, безумовно, становить загрозу економічній безпеці цих регіонів і держави загалом, через втрату критичної кількості економічно активної частини населення”.

Виправлення цієї ситуації РНБОУ вбачає, по-перше, у концептуальному визначенні державної міграційної політики та поліпшенні управління міграційними процесами. Саме у цьому рішенні РНБОУ постановила розробити Концепцію державної міграційної політики України та внести її в установленому порядку на розгляд Верховної Ради шостого скликання, а також з урахуванням затвердженої Концепції внести до парламенту проекти законів про основні засади державної міграційної політики України й упродовж 2007–2008 років розглянути питання щодо доцільності створення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Однак через політичний конфлікт між урядом і Президентом це питання заблоковано.

По-друге, серед керівництва України домінує думка, що виправити негативну для України міграційну ситуацію можна за рахунок повернення в Україну трудових мігрантів та етнічних українців. РНБОУ зобов'язало уряд “опрацювати у двомісячний строк пропозиції щодо заходів, спрямованих на нейтралізацію можливих негативних наслідків для України реалізації Російською Федерацією заходів зі сприяння добровільному переселенню до Росії співвітчизників, які проживають за кордоном, і розглянути питання щодо підготовки відповідної державної програми повернення співвітчизників до України”.

Скорочення масштабів нелегальної трудової міграції громадян і репатріацію етнічних українців запропоновано як засіб подолання негативних демографічних тенденцій і в ухваленій 2006 року урядовій Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року. Залучення праці мігрантів з третіх країн як вихід із ситуації керівництво України не розглядає:

“Стабільно додатний міграційний баланс забезпечується шляхом зменшення кількості осіб, які вибувають на постійне проживання, стимулювання зворотності зовнішніх трудових поїздок та встановлення необхідного рівня прибуття працездатного населення в Україну. При цьому відновлення чисельності населення України на рівні 52 мільйони або стабілізація її на сучасному рівні (близько 47 мільйонів) вимагатиме залучення значної кількості мігрантів (відповідно 500 та 300 тис. осіб щороку), переважно (враховуючи міграційний потенціал східної діаспори та представників раніше депортованих народів) з країн третього світу. Прибуття великої кількості мігрантів призведе до порушення ментальної цілісності населення України та внутрішньої рівноваги суспільства, труднощів взаємоадаптації корінного населення та мігрантів. Разом з тим визнається, що в Україні чисельність населення зменшиться до критичного рівня і, як наслідок, посиляться деформація статеві-вікової структури населення”<sup>36</sup>.

Від 2006 року уряд передбачив імміграційні квоти для залучення праці висококваліфікованих фахівців і працівників, гостра потреба в яких відчутна для економіки України, проте ці квоти не використано. Загалом 2008 року Кабінет Міністрів збільшив імміграційні квоти, дозволивши в'їхати до України або залишитися для постійного проживання 9 194 (2007 року – 7 323) іноземцям і особам без громадянства (дітям культури і науки, висококваліфікованим працівникам, особам, які здійснили інвестицію розміром у 100 тисяч дол. США, родичам чи нащадкам громадян України, колишнім громадянам України, іноземцям, що постійно проживали на території України впродовж трьох років). Ці квоти уряд формує за пропозицією центральних і місцевих органів виконавчої влади і на підставі аналізу імміграції в попередньому році. За сім місяців цього року дозвіл на імміграцію в Україну отримало майже 4,3 тисячі іммігрантів квотової категорії.

Нинішній міністр внутрішніх справ, під керівництвом якого уряд планує створити міграційну службу, робить суперечливі висловлювання щодо залучення праці мігрантів. У липні 2008 року великий резонанс у ЗМІ викликала заява міністра проти залучення праці іноземців, яку він зробив на засіданні колегії Головного управління МВС в Києві. Міністр обурився, що начальником відділу громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб видав сімдесят дозволів на проживання іноземним громадянам: “У нас що, своєї робочої сили не вистачає? Хочете до Китаю – беріть квиток і їдьте часто туди у відпустку. Можете вважати мене расистом, але ще один Харків або Одеса у в Києві влаштувати не дозволю. Установка така: видаємо дозвіл, тіль-

34 Чистий відплив громадян України з країни в 1994–2001 роках становив близько 150 тис. осіб щороку.

35 Указ Президента України від 15 червня 2007 року № 657/2007 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»».

36 Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 року № 879 про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року.

ки якщо він одружується з нашою. Тому що з такими темпами мені доведеться запрошувати в`єтнамців і китайців в міліцію замість вас!»<sup>37</sup>. У вересні 2008 на міністерській конференції Ради Європи з питань міграції міністр висловився за проведення легалізації нелегальних мігрантів без кримінального минулого<sup>38</sup>.

Повернення українських трудових мігрантів на батьківщину можливе лише за умови створення привабливого ринку праці в Україні, поліпшення бізнес-клімату і соціальної інфраструктури. Як свідчать спеціальні дослідження, заробітчани не повертатимуться на батьківщину, доки їхня заробітна плата не сягне тут хоча б половини їхнього доходу в країнах імміграції (Мельник, 2008-а).

### 3.2.5. Захист український трудових мігрантів за кордоном спорадичний

Наявність великої кількості громадян України, які працюють за межами держави, а також непоодинокі випадки брутального ставлення правоохоронних та інших державних органів країн працевлаштування до громадян України, жорстка критика громадських і правозахисних організацій за останні роки зумовили потребу змін до державної політики, спрямованої на захист прав і законних інтересів громадян України, які працюють за кордоном.

#### Випадки порушення прав українських мігрантів за кордоном

Десять українських жінок і двоє чоловіків, які збирали ягоди в іспанському місті Хуельва, отримали п'ятирічну заборону на в'їзд до Шенгенської зони після перевірки документів на німецько-польському кордоні. Зараз вони звернулися до суду німецького міста Пірна з вимогою повернути сплачені ними штрафи у розмірі 1 500 євро і скасувати депортацію. Конфлікт на кордоні виник, коли заробітчани поверталися додому, в їхніх паспортах були національні іспанські візи, які, як виявилось, не дозволяють проїздити транзитом територією інших країн Шенгену, про що українці не знали. Заявники наполягають, що німецька поліція перевищила свої повноваження і ставилася до наших громадян без належної пошани (згідно зі свідченнями жінок, їх піддавали приниженням, обшукували, роздягали, а потім відправили наніч до місця утримання нелегальних мігрантів). Подібний випадок на німецько-польському кордоні стався з українськими спортсменами, з якими також брутально поводитися і навіть порізали спортивне взуття.

Депутат обласної ради Львівської області, одного з регіонів донорів трудової міграції, вважає, що вина за це лежить на українській державі: «Держава мусить дбати про своїх громадян, навіть якщо вони опинилися з тих чи інших причин поза її межами. Уже давно на часі прийняття Закону про трудову міграцію»<sup>39</sup>.

2003 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини оприлюднила спеціальну доповідь про права українців, які працюють за кордоном, після чого світ побачила постанова щодо гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами – це уможливило б захист прав українських громадян, які працюють за кордоном. Ще й досі Україна не ратифікувала Конвенцію ООН про захист прав усіх мігрантів і їхніх сімей, що набрала чинності 2003 року, а також Конвенції, укладені Міжнародною організацією праці, що, зокрема, стосуються трудової міграції і по суті стали обов'язковими правовими стандартами, що їх належить відображати в національній правовій системі.

За твердженнями МЗС України, найнадійнішим правовим механізмом у сфері закордонного працевлаштування та соціального захисту громадян України є укладення відповідних договорів з визначенням у них порядку працевлаштування та відповідальності сторін за соціальний захист громадян (МЗС, 2008). Наразі для України є чинними угоди у сфері працевлаштування, укладені з Азербайджаном, Республікою Білорусь, Вірменією, В'єтнамом, Латвією, Лівією, Литвою, Молдовою, Польщею, Португалією, Росією, Словаччиною та Чеською Республікою. У сфері соціального захисту громадян – з Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою. Словаччиною, Чехією, та в порядку правонаступництва – з Монголією, Румунією та Угорщиною.

МЗС продовжує роботу над розширенням міжнародної договірно-правової бази у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян з країнами, на території яких задля працевлаштування перебуває велика кількість наших співвітчизників, зокрема з Аргентиною, Грецією, Грузією, Естонією, Іспанією, Італією, Португалією, Росією, Румунією, Туреччиною, Угорщиною та ФРН. Зовнішньополітичне відомство також бере участь у процесі внесення змін і доповнень до чинних міжнародних договорів з Іспанією, Лівією, Польщею, Португалією, Словаччиною та Чехією. Водночас МЗС України бере участь в опрацюванні відповідних міжвідомчих угод – з Австрією, Грецією, Італією, Латвією, Литвою та Туреччиною. Реалізація чинних угод у сфері працевлаштування та соціального забезпечення з деякими країнами ускладнена з причин недосконалості механізму залучення українських громадян до роботи за кордоном, зокрема, це стосується Лівії, Португалії та частково Польщі» (МЗС, 2008).

Угода про створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС також міститиме положення, що регулюватимуть пересування працівників між Україною та ЄС. Завдання України – розширення прав своїх громадян, що легально працюють у країнах ЄС, зокрема розширення їхнього доступу до систем соціального забезпечення та доступу до ринків праці членів їхніх сімей, що легально проживають на території ЄС.

За підрахунками МОМ і МОП, найбільші прогалини політики України в галузі трудової міграції зумовлені відсутністю концептуальної правової структури з питань міграції та її управління: «в чинних політичних документах, що регулюють трудову міграцію в Україні, проглядається декларативний характер; тобто їхні автори зосереджувалися радше на самому укладанні

37 Цитата за «Луценко передумав: усім незаконним мігрантам – амністію», УНІАН, <http://unian.net/ukr/news/news-270977.html>.

38 З офіційного сайту Міністерства внутрішніх справ «Створення міграційної служби в складі МВС вимагають не політики, а життя», <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/14119>.

39 Цитата за вид.: «Знущання над українськими заробітчанами на німецько-польському кордоні розглянуть у Євросоюзі», Львів: ЗіК, <http://zik.com.ua/ua/news/2008/07/31/145495>.



подібних документів, аніж на чіткому окресленні механізмів і пошуку реалістичних інструментів для їх застосування” (ІОМ, 2006). Ще однією причиною називають відсутність соціально-економічних рамок для провадження політики й управління у сфері трудової міграції, оскільки нинішня державна політика не охоплює “соціальних та економічних аспектів трудової міграції, що виступають ключовими чинниками цього соціального явища”.

Неефективність політики трудової міграції також зумовлює загальна відсутність комплексного підходу до управління міграцією й недостатня координація між відомствами, залученими до збору даних щодо міграції робочої сили (ІОМ, 2006). Не здійснювалися аналізи процесів трудової міграції.

У той час, коли Міністерство зовнішніх справ України наголошує на надзвичайній важливості укладання двосторонніх угод з країнами, що приймають мігрантів, до законодавчої бази зовсім не вносяться адекватні механізми правового захисту українських трудових мігрантів. Правовий захист українців за кордоном досі зводиться до діяльності окремих дипломатичних представництв і розповсюдження інформації. Подібним чином захист після повернення обмежується роботою, що її провадять із жертвами торгівлі людьми і з репатріантами (ІОМ, 2006).

### 3.3. Висновки

Фундаментальна проблема щодо вироблення і втілення в життя міграційної стратегії в Україні полягає в тому, що ця сфера політики впродовж багатьох років не була пріоритетною для української влади. Основні зусилля з окреслення міграційної політики останніми роками зосереджуються на боротьбі з нелегальним транзитом мігрантів територією України.

Навіть більше, це не є результатом усвідомлення політичними гравцями небезпек, що їх несе нелегальна транзитна міграція, а радше відповіддю на зовнішній тиск європейських партнерів України, яких дедалі більше жахає кількість нелегальних мігрантів, які прокладають собі шлях до їхніх країн через Україну. Завдяки тиску Європейського Союзу і його технічній і фінансовій допомозі український уряд спромігся забезпечити інституційні та інфраструктурні зміни в управлінні державними кордонами і вдосконалити інфраструктуру для затримання нелегальних мігрантів.

Та все ж проблема надання притулку та гуманітарного захисту іноземців, які цього потребують через обставини, не передбачені законом про біженців, залишається невирішеною. Підготовка законодавства саме цього типу сповільнюється політичною кризою всередині країни і відмінностями в позиціях органів, що відповідають за втілення в життя законів про біженців і прохачів притулку. Незважаючи на те, що міжнародні й громадські організації, які займаються захистом біженців, систематично й наполегливо докладають великих зусиль задля внесення змін до законодавства, в них недостатньо впливу на рівні державних відомств.

За інформацією Ради національної безпеки та оборони України, міграція українських громадян у пошуках кращих економічних і політичних умов проживання сягнула критичних пропорцій і є головною загрозою національній безпеці України. Все ж країна залишається без стратегії, яка могла б запровадити механізми можливої репатріації українців – робочих емігрантів. Заклики різних політиків до підвищення заробітної плати в Україні як єдиного способу переконати українців повернутися, на нашу думку, нерациональні, адже це не матиме успіху, якщо у країні не поліпшиться бізнес-клімат. До того ж українські мігранти чекають більшого від держави в сенсі регуляторної політики, місцевого самоврядування, судової системи.

Якщо реформи не провадитимуться у цих сферах, надій на те, що українські емігранти повернуться додому, буде щоразу менше. Більшість українських громадян працюють за кордоном нелегально, а це означає, що їхня праця і соціальні права не можуть бути захищені їхньою власною країною. Зовнішньополітичні заходи України, покликані захищати права трудових мігрантів, стосуються тільки тієї категорії осіб, що працюють легально.

Одна з причин, чому український уряд зазнає невдач у міграційній політиці, – відсутність державного відомства, уповноваженого розробляти й здійснювати кроки, які стосувалися б більшості питань міграційної політики. Питання формування такої міграційної служби значиться в урядових робочих програмах уже впродовж принаймні шести останніх років. Проте створенню такого відомства заважають розбіжності в позиціях різних державних інституцій щодо повноважень і місця такої служби у вертикалі управління. А головне – це незацікавленість у втраті впливу й ресурсів – організаційних, фінансових і людських – внаслідок перерозподілу їхніх повноважень у цій сфері. Однак на цей момент головна перешкода – політичне протистояння Президента й Прем’єр-міністра, а також їхні відмінні погляди на місце такого відомства в системі виконавчих органів влади.



## 4. Ключові результати й рекомендації

Національні звіти про міграційні тенденції та політики свідчать, що в Молдові, Румунії та Україні міграційні тенденції розвиваються по-різному, так само як відмінні політичні й правові рамки. Незважаючи на це, всі три країни намагаються розв'язувати однакові проблеми, більшість з яких можна вирішити через тристоронню співпрацю або співпрацю у ширшому регіональному форматі.

Всі три сусіди – країни походження трудових мігрантів. Тоді як Румунія домагається повного й вільного доступу своїх громадян до ринків праці ЄС, Україна й Молдова прагнуть забезпечити кращі умови для легального пересування, законної зайнятості і дотримання соціальних прав громадян в ЄС і Росії як основних місцях призначення трудових мігрантів. Трудова міграція становить чималий виклик для Молдови через високу частку активної робочої сили, залученої до міграційних процесів. Не треба також нехтувати тим фактом, що Молдова посідає перше місце серед країн світу за часткою грошових переказів у ВВП.

Румунія та Україна поступово перетворюються на країни призначення. Завдяки новому статусу члена ЄС Румунія стає привабливою для громадян багатьох сусідніх країн. Та ця європейська країна приваблює не лише громадян сусідніх країн, а й інших країн на Сході. По суті, за останні роки найбільше просять надати притулок вихідці з Китаю. Четверта серед країн світу, що приймають громадян третіх країн і транзитна територія на шляху міграції до ЄС, Україну дедалі частіше обирають як пункт призначення ті мігранти, хто не зміг далі продовжувати свою подорож, або ж ті, хто вирішив залишитися з родинних чи економічних причин. Як місце призначення й транзиту і Румунія, і Молдова приваблюють мігрантів з Молдови.

Упродовж останніх років Румунія розробляє міграційні політики з більшим дотриманням логіки й під тиском політики приєднання до ЄС, з урахуванням міжнародного законодавства й практик. ЄС є і взірцем для наслідування, і джерелом політичної, технічної і фінансової допомоги для зміни міграційної політики. Зараз Румунія як член ЄС сповна використовує вигоди від вільного пересування своїх громадян територією ЄС, до певної міри відкритості ринку праці ЄС і готується до приєднання до Шенгенської зони.

Україна й Молдова перебувають у трохи іншому політичному контексті. Обидві країни відчувають низку трансформаційних викликів і потерпають від урядової нестабільності (випадок України), зазнають економічної реструктуризації (випадок обох країн, хоча проблеми тут різні) і долають проблеми безпеки (головним чином, випадок Молдови). В умовах, коли на порядку денному урядів стоїть так багато завдань, розвиток всебічних і збалансованих міграційних політик, які відповідали б не тільки політиці безпеки, а й потребам економічного розвитку і захисту прав людини, видається далеко не пріоритетним завданням. Навіть незважаючи на те, що обидві країни перебувають під тиском викликів у сфері міграції (Молдова як країна трудової еміграції, а Україна як країна трудової еміграції і як транзитна країна), процес інституційних і правових змін у цій сфері суттєво запізнюється або відкладається.

Навіть більше, ЄС не відіграє тієї ж трансформаційної ролі у випадку Молдови й України у сфері міграції, як це було і є у випадку Румунії. Все це, головним чином, через те, що Україна і Молдова, на відміну від Румунії, не отримали чіткої перспективи вступу до ЄС, яка слугує потужною "паличкою-пряником" у процесі європеїзації за межами ЄС. І Молдова, і Україна співпрацюють з ЄС у рамках Європейської політики сусідства й Угод про партнерство та співпрацю, що їх підписував Європейський Союз з країнами СНД у 1990-х роках. Хоча обидві країни прагнуть членства в ЄС і тому охочі співпрацювати у сфері юстиції і внутрішніх справах, серед яких є міграційні питання та нагляд за кордонами, цій співпраці бракує визначеності остаточної мети та чіткого графіка реалізації, які мали сусідні країни – экс-кандидати у члени ЄС. Крім того, політика ЄС щодо цих країн у сфері міграції радше зосереджена на усуненні загроз безпеці, аніж на допомозі в реалізації інституційних змін або просуванні підходу до міграції, який ґрунтується на правах людини.

З трансформаційного погляду поширення досвіду Румунії в управлінні міграцією у періоді перед і після вступу до ЄС, зокрема в таких сферах, як розбудова інституцій і наближення законодавства, може стати чільним пунктом тристоронньої й регіональної співпраці. Проте критична оцінка пристосування румунських міграційних політик до сучасних тенденцій наводить нас на думку, що розповсюдження досвіду і знань не повинно відбуватися в одному напрямку. Визнаючи поступ, що його досягла Румунія в управлінні міграцією завдяки, здебільшого, процесу приєднання до ЄС, ми вважаємо, що Румунії треба ще дуже багато зробити і вивчити спільно зі своїми східними сусідами. Так, у процесі виконання проекту ми виокремили низку питань, навколо яких дво(три)стороння або регіональна співпраця та обмін досвідом із залученням урядових і неурядових гравців можуть позитивно вплинути на управління міграційними процесами в кожній із країн.

### Обмін інформацією

- ◇ Створити прозорі рамки для обміну інформацією між трьома країнами про обсяги й тенденції міграції; необхідно, зокрема, докласти більших зусиль до моніторингу незаконної міграції. Створення комп'ютеризованої бази даних з нелегальної міграції зі спільним доступом, що обговорюють у різних контекстах, було б вагомим кроком уперед. Доступ

до загальної інформації в цій сфері має бути не лише офіційно дозволеною, а й надаватися насправді. Складається враження, що державні інституції у сфері управління міграцією ще не звикли до прозорих практик роботи.

- ◇ Створити механізми для розповсюдження румунського досвіду щодо адаптації європейських стандартів міграційної політики і провадження інституційної реформи. Вивчити можливості для використання коштів і програм ЄС для Молдови й України, наприклад Twinning.

### **Нелегальна міграція і торгівля людьми**

- ◇ Збільшити зусилля у спільному подоланні нелегальної міграції і торгівлі людьми через обмін досвідом, спільні операції та ефективний обмін інформацією. Торгівля людьми – серйозний виклик для регіону, оскільки до організації нелегальної міграції долучені громадяни всіх трьох країн, хоча великі масштаби нелегальної міграції властиві лише Молдові й Україні.
- ◇ Україна – гравець з найбільшими можливостями для моніторингу кордону з Придністров'ям і надання вірогідної інформації про пересування людей з цього регіону. Консолідація двосторонньої співпраці буде корисною для Республіки Молдова з огляду на її демографічні політики, але також і для України в сенсі безпеки й привабливого іміджу на міжнародній арені.

### **Маятникова міграція і зворотна міграція**

- ◇ Дальше стимулювання маятникової і сезонної міграції має велике значення, адже вона вигідна і країнам призначення, і країнам походження. Існує потенціал до взаємної підтримки в укладанні двосторонніх угод про трудову міграцію. Провідна роль за Румунією, яка пропагує цю ідею і залучає країни ЄС.
- ◇ Оскільки всі три уряди виявили зацікавленість у зворотних міграційних політиках, є потреба у поєднанні зусиль для реалізації спільних проєктів з обміну досвідом і найкращими практиками імплементації політик зворотної міграції та співпраці з третіми країнами.
- ◇ Стимулювати транскордонну міграцію з тим, щоб уникнути створення нової завіси в Європі. У цьому контексті і задля гарантування легальної міграції та жвавого регіонального розвитку надзвичайно важливим є укладання угод між Румунією та Україною і Румунією та Молдовою про малий прикордонний рух.
- ◇ Аби запобігти виїзду з країн кваліфікованих спеціалістів, потрібно заснувати адаптаційні грантові програми для студентів, що закінчують закордонні університети, реалізовувати спільні науково-дослідні проєкти з країнами перебування тощо.

### **Політики щодо трудових мігрантів за кордоном**

- ◇ Стимулювати міжурядову співпрацю з примноження зусиль для укладання двосторонніх угод про визнання дипломів і професійних кваліфікацій у країнах призначення.
- ◇ Посилити законодавчу базу, що дало б змогу гарантувати доступ до медичних послуг і соціального захисту мігрантів і в країнах перебування, і в країнах походження після їхнього повернення додому.
- ◇ Стимулювати зміцнення довіри мігрантів із трьох країн до дипломатичних представництв своїх країн за кордоном. Це уможливить налагодження тіснішого контакту між мігрантами та їхніми урядами (щоб громадяни могли користуватися за кордоном кращими послугами), а також підвищить ефективність управління міграцією. Багато зусиль варто докласти до роз'яснення фактичним і потенційним мігрантам наслідків нелегального перебування за кордоном (наприклад у разі катастрофи).
- ◇ Зміцнювати зв'язки з діаспорою та ефективно використовувати їхній потенціал народної дипломатії. Всі три країни мають докладати більше зусиль до повного використання інтелектуального й культурного потенціалу своїх діаспор задля створення позитивного іміджу своїх країн у країнах призначення.
- ◇ Ефективне використання грошових переказів мігрантів – важливе питання у випадку всіх трьох країн і особливо у випадку Республіки Молдова. Більше зусиль треба докладати до вивчення потенціального впливу грошових переказів на економіку країн походження. Наразі перекази мігрантів спрямовуються, головним чином, на споживання. Щоб стимулювати позитивний вплив грошових переказів на сталий економічний розвиток у регіонах призначення, існує нагальна потреба у створенні сприятливого й стабільного бізнес-середовища, що не лише сприяло б ефективному використанню грошових переказів, а й полегшило реалізацію зворотних політик України й Молдови. Надання мігрантам інформації про можливості переказу грошей з-за кордону, роз'яснення переваг легальних грошових переказів, відкриття рахунків за кордоном і в рідних країнах – усе це дуже важливі сфери, в яких треба докладати більше зусиль.

### **Імміграція**

- ◇ Румунія та Україна також стають країнами призначення, що необхідно відображати в урядових політиках і стратегіях. Дедалі більший попит на трудові ресурси мусить корелюватися з політикою видачі дозволів на роботу й проживання, інакше виникає ризик збільшення обсягів нелегальної міграції і незаконної зайнятості.
- ◇ В Україні і Румунії як країнах призначення потрібно орієнтувати зусилля на легальне залучення робочої сили.

### **Біженці й надання притулку**

- ◇ За кілька останніх років у сфері надання притулку в регіоні відбувся суттєвий поступ. Водночас прохачам притулку і біженцям необхідно гарантувати повну повагу до їхніх прав і належну якість життя поряд з цілковитою підтримкою в процесі інтеграції у громадах, що їх приймають. Має бути доступною належна мінімальна підтримка (починаючи з перекладу й задоволення базових потреб).

- ◇ Існує негайна потреба у розвитку соціальних програм для біженців і шукачів притулку, які надавали б реальний доступ до соціальної і медичної допомоги, освіти, робочих місць тощо. Обмін досвідом у цій сфері і співпраця між країнами будуть взаємно вигідними. Це питання, до яких НУО повинні долучатися більшою мірою, орієнтуючись у своїй роботі на практичний результат, наскільки це можливо. Складається враження, що ці питання більше хвилюють різноманітні міжнародні організації, а не місцеві НУО (потенційно з огляду на нестачу ресурсів).

### **Співпраця у ширшому регіональному форматі**

- ◇ Потрібно посилити співпрацю й сформувані спільні стратегії для регіонального підходу до управління міграцією в сприятливих рамках, запропонованих ЄС через транскордонну співпрацю – “Чорноморська синергія – нова ініціатива регіональної співпраці”. Європейський Союз вкладає кошти в посилення транскордонної співпраці: Румунія, Республіка Молдова й Україна отримують упродовж 2007–2013 років 126 млн. євро на транскордонні проекти.
- ◇ Необхідно вивчити можливості тристоронньої співпраці задля впровадження та майбутньої участі в Платформі співпраці з міграційних питань у Чорноморському регіоні, створення якої підтримано у висновках щодо глобального підходу до міграції, які ухвалила Європейська Рада у червні 2007 року.
- ◇ Треба розглянути можливості для посилення молдовсько-румунської та молдовсько-української співпраці в контексті імплементації підписаного в червні 2008 року Партнерства з мобільності між Молдовою та ЄС. Ця угода дасть змогу Молдові й Румунії тісніше співпрацювати як країні-сусідові і членові ЄС, а молдовський досвід міг би сприяти посиленню співпраці між Україною та ЄС у сфері міграції та мобільності.

### **Співпраця урядів та НУО**

- ◇ Існує нагальна потреба в усталенні механізмів сталої комунікації й консультацій між неурядовими організаціями й урядами всіх трьох країн у міграційній сфері.
- ◇ Участь НУО в моніторингу й інформуванні урядових інституцій про виконання міграційних політик, зокрема міжурядових угод і програм між трьома країнами, має бути збільшена. Існує досвід імплементації програм і надання мігрантам послуг НУО, який поступово перейняли урядові інституції. Визначені попередньо силами НУО сфери діяльності можна далі використовувати як стартові майданчики для співпраці між державами.

### **Співпраця між НУО**

- ◇ Потрібно стимулювати співпрацю між третім сектором трьох країн у таких сферах, як інформування громадськості про ризики нелегальної міграції, торгівлі людьми та інші проблеми, пов'язані з міграцією; посилювати участь у європейських програмах і полегшувати доступ до коштів ЄС на реалізацію транскордонних міграційних проектів.
- ◇ Забезпечувати обмін досвідом і найкращими практиками між НУО трьох країн, що займаються міграційними питаннями; перебирати й адаптувати успішні проекти, що їх вдалося реалізувати в одній із країн; розробляти й виконувати спільні проекти, зорієнтовані на інтереси діаспори в одній із трьох країн. Урядові органи мають долучатися на таких стадіях виконання транскордонних проектів, як дослідження та обговорення.
- ◇ Потрібно спрямовувати можливості для ширшої співпраці громадянського суспільства у Чорноморському регіоні. У цьому контексті Форум неурядових організацій Чорноморського регіону, який відбувся 31 жовтня 2008 року, може слугувати платформою для співпраці НУО, що займаються в регіоні питаннями міграції.

# БІБЛІОГРАФІЯ

## Молдова

### Книги та статті:

- Burian, C. (2008). Organizația Internațională pentru Migrațiune. Misiunea în Republica Moldova. [in:] *Reprezentanțele Organizațiilor Internaționale în Republica Moldova*. Chișinău: CEP USM, pp.176-193.
- Escola, E. (2007). Country economic report 2007:6. Investing into a brighter future abroad? The necessity to create a domestic alternative in Moldova.
- Ghencea, B., Gudumac, I. (2005). Migrația de muncă și remitențele în Republica Moldova (2004). Chișinău: Organizația Internațională a Muncii, Alianța de Microfinanțare din Moldova.
- Iațco, M., Balan, E. (2008). Strategii europene de prevenire și combatere a traficului de persoane. „Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 1 (XL). Chișinău: USM, pp. 34-45.
- IOM (International Organization for Migration) (2005). Gestionarea migrației de muncă în Republica Moldova. Chișinău: Organizația Internațională a Muncii.
- IOM (International Organization for Migration) (2007). The Health Risks of Migration: The Link between Health and Migration with Particular Consideration of Knowledge and Attitudes towards HIV/STIs and the Sexual Practices of Moldovan Migrants.
- Kring, T. (2007). *Moldovan Migrants in Italy: Remittances and the Role of the ILO's Social Partners*. Budapest: International Labour Organisation.
- Lucke, M. et al. (2007). *Patterns and Trends of Migration and Remittances in Moldova*. Chișinău: SIDA, International Organization for Migration.
- Malinovska, O., Mosneaga, V., Sahotcka, L. (2007). *Labor Migration Assessment for WNIS Region*. Kyiv: International Organization for Migration.
- Moșneaga, V., Rusu, R. (2008). Formarea diasporei moldovenești peste hotare: esența și specificul. “Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” nr.1 (XL). – Chișinău, USM, p.91-104.
- Mosneaga, V., (2007). “The role of labor migration in social and economic stabilization of Moldova” [in:] *International Relations: from Local Changes to Global Shifts*. Ed. by Katsy D. Sankt-Peterburg: St. Petersburg University Press, pp. 70-94.
- Mosneaga, V., Corbu-Drumea, L., Mohamadifard, G. (coord.) (2006) *Populația Republicii Moldova în contextul migrațiilor internaționale*. Vol.I-II. Iași: Pan-Europe.
- Mosneaga, V., Echim, T. (2003). Counteraction towards the trafficking of “Human Beings”: the experience of the Republic of Moldova. “Migracijske i etnicke teme” 2-3. Zagreb.
- Mosneaga, V. (coord.) (2000b). *Moldova, România, Ucraina: integrarea europeană și migrațiunea forței de muncă*. Chișinău: CAPTES.
- Orozco, M. (2007). *Looking Forward and Including Migration in Development: Remittances Leveraging Opportunities for Moldova*. A Study Commissioned by IOM Moldova.
- Pop, A. (2007). *Moldova – România: gestionarea migrației și combaterea traficului de ființe umane la frontiera de est a Uniunii Europene*. Chișinău: Organizația Internațională pentru Migrație.
- Postolachi, V., Poalelungi, O., Moșneaga, V., Gonța, V. (2007). *Republica Moldova – Problemele migrației*. Chișinău: Institutul muncii al sindicatelor din Republica Moldova; Institutul muncii GSEE, Grecia.
- Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova (2007). *Societatea Civilă - pentru o Moldova Europeană!*. Chișinău.
- Reiko, M. (2006). *The EU's Response to the Human Trafficking Situation in Moldova*, Department of Eurasian Studies. Uppsala: Uppsala University.
- Schwartz, R. (2007). *Exploring the Link between Moldovan Communities Abroad and Moldova*. An SIDA and IOM Study.
- Transferuri de bani de la cetățenii Republicii Moldova, aflați peste hotare la muncă, (2004). – Chișinău: CBS AXA. A TNS CSOP Branch in Moldova. / Organizația Internațională pentru Migrație.
- Vladicescu N, Cantriji V., Jigau I. (2008). *Migration and investment of remittances: Republic of Moldova*, International Organization for Migration, Cross-Border Cooperation Soderkoping Process.

- Weeks, J. et al. (2005). Republica Moldova: politici de creștere economică, crearea a locurilor de muncă și reducere a sărăciei. Chișinău: UNDP.
- Мошняга, В. (2008a). Миграция иностранных граждан и апатридов в/через Республику Молдова: состояние и практика регулирования, «Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 3 (XLII). Chișinău: USM, сс.70-93.
- Мошняга, В. (2008b). Неурегулированная транзитная миграция из Республики Молдова: состояние и пути минимизации. «Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 2 (XLI). Chișinău: USM, сс. 55-105.
- Мошняга, В. (2007). Регулирование трудовой миграции в Республике Молдова: основные этапы и специфика, «Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 1 (XXXVI). Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, сс. 33-48.
- Мошняга, В., Руснак, Г. (2005). Мы строим Европу и не только. Кишинев: Молд.ГУ.
- Мошняга, В., Теоса, В., Зайончковская, Ж. (коорд.). (2003). Трудовая миграция и защита прав гастарбайтеров: практика посткоммунистических стран. Кишинев, Молд.ГУ, ЮНЕСКО.
- Мошняга, В. (коорд.) (2000a). Население Молдовы и трудовая миграция: состояние и современные формы. Кишинев: CAPTES.

#### **Интернет-джерела:**

- Національне Бюро Статистики, <http://www.statistica.md>
- Представництво Європейської Комісії в Республіці Молдова, <http://www.delmda.ec.europa.eu>
- La Strada Moldova, Moldova a decazut cu o treapta on Raportul Departamentului de Stat al SUA privind traficul de persoane, [http://www.lastrada.md/agenda/index.html#05\\_062008](http://www.lastrada.md/agenda/index.html#05_062008), 5 June 2008.

## **Румунія**

#### **Книги:**

- CH Beck Publishing House (2008). National relevant legislation in the field of migration and asylum. Group 484 (2007), Migration flows in Southeast Europe, a Compendium of National Perspectives. Belgrade: Group 484.
- Lazaroiu, S. (2003). Information campaign regarding the risk of irregular migration in EU countries, particularly in Belgium, International Organization for Migration.
- Open Society Foundation (2006). Temporary residents abroad: economic migration of Romanians, 1990–2006. Bucharest: Open Society Foundation.
- Romanian Office for Immigration (2007). Immigration and asylum in Romania. Bucharest: Romanian Office for Immigration.
- Sandu, D. (2000). Circulatory migration as living strategy, Sociologia Romaneasca.
- United Nation High Commissioner for Refugees (n.d.). Collection of relevant terminology in the field of migration and asylum.
- United Nation High Commissioner for Refugees (2002). Statistical Yearbook.

#### **Интернет-джерела:**

- Euractiv [www.euractiv.ro](http://www.euractiv.ro)
- Румунська Прикордонна Поліція [www.politiadefrontiera.ro](http://www.politiadefrontiera.ro)
- Румунське Бюро Імміграції <http://aps.mai.gov.ro/>
- УВКБ ООН [www.unchr.ro](http://www.unchr.ro)
- Румунське національне бюро у справах біженців [www.cnrr.ro](http://www.cnrr.ro)
- Focus Migration, Country profile, Romania <http://www.focus-migration.de>
- Міжнародна організація з міграції [www.iom.int](http://www.iom.int)
- Шенгенський департамент <http://www.schengen.mira.gov.ro/info.htm>
- Портал законодавства ЄС, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)
- EUROJUST, <http://www.eurojust.europa.eu/>

#### **Інтерв'ю:**

- Пан Васіле Драгой (Vasile Drăgoi), Голова Румунського Бюро Імміграції
- Пан Грігоре Павел (Grigore Pavel), Заступник Голови Румунського Бюро Імміграції
- Пана Крістіна Бунеа (Cristina Bunea), Правовий радник, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Бухарест.

#### **Офіційні запити:**

- Офіційна відповідь Румунського Бюро Імміграції на запит Інституту публічної політики на підставі закону № 544/2001 про доступ громадян до публічної інформації.
- Офіційна відповідь Міністерства освіти, досліджень та молоді на запит Інституту публічної політики на підставі закону № 544/2001 про доступ громадян до публічної інформації.
- Офіційна відповідь Прикордонної Поліції на запит Інституту публічної політики на підставі закону № 544/2001 про доступ громадян до публічної інформації.



## Україна

### **Книги та статті:**

- Düvell, F. (2006). Ukraine – Europe's Mexico?, Oxford: COMPAS. Retrieved 15 June from <http://www.compas.ox.ac.uk/research/transit/home.shtml>
- European Commission (2006). EU Evaluation Mission in Ukraine in the Area of Justice, Freedom and Security. Summary Report. Brussels: European Commission.
- ICPS (2007). Demography and Future of Ukraine. Kyiv: International Center for Policy Studies (unpublished).
- IOM (2006). Labour Migration Assessment for the WNIS Region. International Organization for Migration.
- Pribytkova, I., Gromovs, J. (2007). Migration Trends 2004–2006. Sodercoping Process Countries. Kyiv: Cross-Border Cooperation Process Secretariat.
- World Bank. (2006). Migration and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Ed. by Ali M. Mansoor and Bryce Quillin. World Bank.
- Мельник, С. (2008-а). Процеси трудової міграції надалі поглиблюватимуться, 18.07.08, [http://www.jobmarket.com.ua/news/rabota\\_abroad/373254.html](http://www.jobmarket.com.ua/news/rabota_abroad/373254.html)
- Мельник, С. (2008-б). Трудова міграція до зарубіжжя – остання межа для країни, “Голос України” №132, 16.07.2008.
- Чумак, В. et al. (2006). Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією. Київ: Міжнародний центр перспективних досліджень.

### **Інтернет-джерела:**

- Міністерство внутрішніх справ України, <http://www.mvs.gov.ua>
- Державна прикордонна служба України, <http://www.pvu.gov.ua>
- Секретаріат Сьодеркопінгського процесу, <http://soderkoping.org.ua>

### **Інтерв'ю:**

- Представник Міністерства внутрішніх справ України
- Представники Державної прикордонної служби України
- Представник Державного комітету у справах національностей і релігій
- Представник Міжнародної організації з міграції, Представництво в Києві

### **Офіційні запити:**

- МЗС (2008). Офіційний лист Міністерства закордонних справ Україна №71/ВКВ/36-194/503-60046 від 23.07.2008 на запит Міжнародного центру перспективних досліджень.