



## **Дополнительное совещание по человеческому измерению**

# **СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И КОНТАКТОВ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ**

**25-26 апреля 2013 г.  
Хофбург, Вена**

## **АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ**

Свобода передвижения и трансграничные контакты между людьми были заметно выделены в Хельсинском процессе ОБСЕ, направленном на решение и преодоление разделений в Европе. Обязательства в области контактов между людьми, принятые государствами-участниками ОБСЕ в Хельсинки в 1975 г., а также впоследствии, в Мадриде в 1983 г. и в Вене в 1989 г., были направлены на упрощение выезда граждан указанных государств и въезда на их территорию граждан других государств-участников, с такими целями как встречи с родственниками, воссоединение семьи, брак с иностранными гражданами и поездки в личных и профессиональных целях.

Поскольку последующее падение Берлинской стены символически обозначило начало либерализации трансграничного движения между Востоком и Западом, в январе 1989 г. в Вене государства-участники ОБСЕ обязались гарантировать всеобщее право на свободу передвижения, включавшее также право на выезд с территории государства и право законных резидентов на беспрепятственное передвижение по территории государства. Тем не менее, право на свободу передвижения не включает права лиц на въезд на территорию иностранного государства, и критерии допуска иностранных граждан на сегодняшний день остаются предметом суверенных полномочий каждого государства-участника.

Повторно подтверждая право каждого человека на выезд с территории любого государства, в том числе и их собственного, в 1990 г. в Копенгагене государства-участники достигли договоренности об углублении обязательств в области контактов между людьми, а также об их реализации в полном объеме, в том числе в двустороннем и многостороннем порядке, посредством согласования, среди прочего, внедрения процедур въезда на их территорию, включая выдачу таких документов как визы и паспорта, а также добросовестное проведение таможенного досмотра без необоснованных задержек. С того времени государствами-участниками были заключены многосторонние соглашения (например, Шенгенские соглашения, соглашение о СНГ, соглашение о ЕврАзЭС), а также ряд двусторонних соглашений, обусловивших определенную либерализацию трансграничного передвижения. В то же время, в тех случаях, в которых между государствами-участниками ОБСЕ продолжают сохраняться визовые режимы, сохраняются вызовы, касающиеся упрощения доступа к получению виз для добросовестных путешественников.

В целом, граждане государств-участников ОБСЕ могут свободно покидать территорию своего государства и возвращаться на эту территорию, за несколькими исключениями. Во многих государствах-участниках ОБСЕ от граждан требуется регистрация места их проживания в соответствующем органе власти, что отражается на их праве на свободу передвижения и

выбор места жительства. Для регистрации места жительства в некоторых государствах-участниках ОБСЕ зачастую требуется обыкновенное уведомление соответствующих государственных властей, в то время как в некоторых других государствах-участниках данный процесс предполагает выполнение ряда требований административного и юридического характера. Там, где процедуры и требования к регистрации сложны и обременительны, они могут представлять для некоторых категорий населения действенное сдерживающее средство и препятствие в получении легального места жительства на территории их государства или в выбранном ими месте.

На данном Дополнительном совещании по человеческому измерению (ДСЧИ) будет рассмотрено, каким образом можно укрепить и защитить право на свободу передвижения, а также достигнуть дальнейшего прогресса в содействии трансграничным контактам между людьми. На совещании будут выявлены вызовы, стоящие перед государствами-участниками ОБСЕ, и обсуждены пути их преодоления, необходимые для полного осуществления свободы передвижения в регионе ОБСЕ. С целью рассмотрения возможностей по созданию условий для более свободного трансграничного передвижения, на ДСЧИ будет обсужден вопрос ведущегося диалога по упрощению визового режима и его либерализации между государствами-участниками ОБСЕ. Кроме этого, будет обсуждено воздействие государств-участников ОБСЕ на трансграничную мобильность и возможности использования новых технологий и инновационных подходов для развития трансграничных контактов между людьми, обеспечивая при этом защиту других основных свобод.

**День 1**                      **25 апреля 2013 г.**

**15:00 – 16:00**              **Открытие совещания**

**16:00 – 18:00**              **ЗАСЕДАНИЕ I: Обязательства ОБСЕ по свободе передвижения и вызовы в их реализации**

Государства-участники использовали Хельсинский процесс для того, чтобы способствовать взаимовыгодным шагам по разъяснению правил и упрощению процедур, с целью обеспечения людям возможности временного въезда или выезда с их территории в личных или профессиональных целях. Это изначально касалось трансграничных поездок по гуманитарным причинам, однако впоследствии было расширено до контактов в других областях, таких как деловые, образовательные или научные.

Рассматривая «...развитие контактов в качестве важного элемента в укреплении дружественных отношений и доверия между народами...»<sup>1</sup>, Хельсинский заключительный акт ввел ряд обязательств, направленных на развитие большей свободы трансграничного передвижения. В данном контексте государства-участники также приняли на себя определенные обязательства, направленные на упрощения процедур выезда их граждан и процедур въезда граждан других государств-участников, в том числе в связи с семейными контактами, для воссоединения семьи, брака с гражданами других государств-участников, а также в связи с деловыми контактами.

Вопрос контактов между людьми рассматривался также во время Второй встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в рамках дальнейших шагов (Мадрид,

---

<sup>1</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки (Сотрудничество в гуманитарных и других областях), 1 августа 1975 г.

1983 г.) и Третьей встречи СБСЕ в рамках дальнейших шагов (Вена, 1989 г.), на которых государства-участники согласовали дальнейшие шаги по ускорению и упрощению обработки запросов на передвижение, на основании обязательств в области контактов между людьми, включая обязательство *«в большей мере содействовать поездкам на индивидуальной или коллективной основе по личным или профессиональным причинам и в туристических целях, таким, как поездки делегаций, групп и отдельных лиц»*.

Утверждая, что *«...более свободное передвижение и контакты между их гражданами имеют важное значение в контексте защиты и развития прав человека и основных свобод»*, государства-участники ОБСЕ в Копенгагенском документе в 1990 г. еще раз подтвердили *«...свою решимость не отступать от обязательств, содержащихся в документах СБСЕ...»* и *«...полностью выполнять и совершенствовать нынешние обязательства в области контактов между людьми, в том числе на двусторонней и многосторонней основе»*. Для достижения этой цели они выразили намерение *«...стремиться осуществлять процедуры въезда на их территории, включая выдачу виз, паспортный и таможенный контроль, добросовестно и без неоправданных задержек»*. В тех случаях, в которых действуют визовые режимы, государства-участники достигли договоренности *«...сокращать сроки принятия решений о выдаче виз, а также упрощать практику и сокращать административные требования в отношении ходатайств о получении виз»*.<sup>2</sup>

Позднее (Любляна, 2005 г.), государства-участники ОБСЕ обязались *«содействовать свободному и безопасному передвижению людей... через границы, путем повышения надежности документов на въезд и выезд и содействия формированию, в необходимых случаях, условий, благоприятных для либерализации визовых режимов...»*.<sup>3</sup>

На Третьей встрече СБСЕ в рамках дальнейших шагов (Вена, 1989 г.) государства-участники ОБСЕ обязались *«...полностью уважать право каждого на свободу передвижения и местожительства в пределах границ каждого государства и покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»*, создавая, таким образом, основания для отмены требования получения разрешения на выезд с территории государства и систем выдачи разрешений на проживание, ранее практиковавшихся некоторыми государствами-участниками ОБСЕ<sup>4</sup>. Данные обязательства были повторно подтверждены в Документе прошедшего в 1991 г. Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, в котором отмечено, что: *«Государства-участники устраняют все правовые и другие ограничения в отношении передвижения своих и иностранных граждан в пределах их территорий и местожительства лиц, имеющих право на постоянное проживание, за исключением тех ограничений, которые могут быть необходимы и официально объявлены исходя из военных интересов, интересов безопасности, экологии или других законных государственных интересов, в соответствии с их национальными законами, совместимыми с обязательствами в рамках СБСЕ и международными обязательствами в области прав человека. Государства-участники обязуются сводить такие ограничения к минимуму»*.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Пар.19, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген

<sup>3</sup> Пар. 4.1., Документ Тринадцатой встречи Совета министров, Любляна, 5-6 декабря 2005 г. (Концепция в области безопасности границ и пограничного режима: Принципы сотрудничества государств-участников ОБСЕ по относящимся к границам вопросам)

<sup>4</sup> Пар. 16-23, Итоговый документ венской встречи (Сотрудничество в гуманитарных и других областях) – Третья встреча в рамках дальнейших шагов, Вена, 15 января 1989 г.

<sup>5</sup> Пар. 33, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Москва, 3 октября 1991 г.

Цель данного заседания – провести обзор реализации обязательств ОБСЕ в области свободы передвижения и контактов между людьми, а также оценить текущую ситуацию и вызовы, имеющие место в регионе ОБСЕ.

**Вопросы для обсуждения:**

- Остаются ли «прежние» обязательства ОБСЕ/СБСЕ актуальными на сегодняшний день, и как они могут быть реализованы?
- Каким образом было реализовано обязательство государств-участников ОБСЕ о «[содействии] более широким возможностям осуществления их гражданами поездок по личным или профессиональным причинам» (Хельсинки, 1975 г.)? Привела ли реализация данного обязательства к постепенному упрощению и повышению гибкости процедур выезда с территории и въезда на территорию других государств? Были ли постепенно снижены сборы за визы и другие официальные проездные документы?
- Упрощают ли существующие национальные правила въезда и механизмы подачи визовых заявлений контакты между членами семей, воссоединение семей и браки между гражданами государств-участников, а также туристический, спортивный, молодежный и образовательный обмен? Способствуют ли они развитию деловых и научных контактов?
- Гарантируют ли государства-участники в полной мере свободу передвижения своим гражданам и иностранцам, легально пребывающим на их территории? Какие проблемы испытывают государства-участники при реализации мероприятий по защите этих прав?
- Обеспечивают ли существующие в странах ОБСЕ правила регистрации места жительства достаточный уровень защиты свободы передвижения и выбора места жительства?
- Как можно лучше гарантировать соблюдение гражданских, политических, экономических и социальных прав граждан государств-участников ОБСЕ посредством реализации обязательств ОБСЕ в области свободы передвижения?

**День 2**                      **26 апреля 2013 г.**

**10:00 – 12:00**            **ЗАСЕДАНИЕ II: Преимущества трансграничных контактов между людьми и укрепление сотрудничества между государствами-участниками ОБСЕ в этой области**

По данным Всемирной туристской организации ООН (ЮНВТО), в 2011 г. государства-участники ОБСЕ посетили приблизительно 578 миллионов иностранцев, что составляет 59 процентов от общего количества зарегистрированных иностранных гостей во всем мире. В то же время, согласно этим же данным, за последние двадцать лет количество зарубежных поездок удвоилось, причем ожидается, что впоследствии темпы роста этого показателя

составят 3 процента в год.<sup>6</sup> В условиях постоянно растущей глобализации экономики либерализация трансграничной мобильности приносит существенные экономические преимущества, обусловленные, в значительной мере, туризмом, но также появлением новых деловых контактов. По данным ЮНВТО за 2012 г., при том, что 66 процентов от общего количества зарубежных поездок составляют поездки в целях туризма и отдыха, около 30 процентов всех зарубежных поездок осуществляется по личным причинам, в целях посещения друзей и родственников, оздоровления, в религиозных и иных целях.<sup>7</sup> В тех случаях, когда въезд на территорию государства регулируется визовыми режимами, количество поездок в личных целях, как правило, выше, чем в государствах с безвизовым режимом.

Во время Третьей встречи СБСЕ в рамках дальнейших шагов (Вена, 1989 г.) государства-участники ОБСЕ отчетливо выделили необходимость решения вопросов, связанных с существующими визовыми режимами, и достигли договоренности о том, чтобы «...уделять серьезное внимание предложениям о заключении соглашений относительно выдачи многократных въездных виз и взаимного упрощения визовых формальностей, а также изучать возможности для взаимного упразднения въездных виз на основе соглашений между ними».<sup>8</sup> С того времени государства-участники ОБСЕ подписали и ратифицировали ряд многосторонних и двусторонних соглашений, направленных на либерализацию въезда на их территорию. Там, где сохраняется визовый режим, многие государства-участники инициировали диалог, направленный на поддержание либерализации трансграничных поездок.

Целью данного заседания будет обсуждение преимуществ более свободного трансграничного передвижения, а также изучение воздействия диалогов об упрощении и либерализации визового режима между государствами-участниками ОБСЕ на трансграничную мобильность в регионе ОБСЕ в контексте защиты и развития прав человека, а также передового опыта, достигнутого в результате таких диалогов.

#### ***Вопросы для обсуждения:***

- Как можно найти баланс между соображениями национальной безопасности и содействием либерализации трансграничного движения? Какие механизмы могут быть использованы государствами-участниками для упрощения трансграничного движения на законных основаниях?
- Какие шаги могут быть предприняты государствами-участниками для решения проблем, связанных с тем, что применение визовых требований и соответствующих правил и процедур может использоваться в качестве препятствия трансграничному движению в законных целях?
- Как ОБСЕ может помочь в обеспечении упрощения трансграничного движения в гуманитарных целях, в том числе для таких уязвимых групп как мигранты и беженцы, при одновременном решении вопросов, вызывающих оправданную обеспокоенность у государств-участников, относящихся к проблемам организованной преступности, терроризма и торговли людьми?

---

<sup>6</sup> ЮНВТО, Ключевые показатели по туризму, выпуск за 2012 г.; <http://mkt.unwto.org/en/publication/unwto-tourism-highlights-2012-edition>

<sup>7</sup> Там же

<sup>8</sup> Пар. 22, Итоговый документ венской встречи (Сотрудничество в гуманитарных и других областях) – Третья встреча в рамках дальнейших шагов, Вена, 15 января 1989 г

- Как государства-участники могут, в рамках процесса либерализации трансграничного движения, сотрудничать в решении вопросов, вызывающих оправданную обеспокоенность относительно усиливающихся смешанных миграционных потоков, например прогнозируемой трудовой миграции или увеличения количества лиц, ищущих убежище?
- Как государства-участники могут способствовать либерализации трансграничного передвижения и передвижения по их территории лиц, являющихся представителями структур ОБСЕ, других межправительственных органов, национальных или международных неправительственных организаций, а также лиц, задействованных в мониторинге реализации обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения?

**12:00 – 14:00**            **Обеденный перерыв**

**14:00 – 16:00**            **ЗАСЕДАНИЕ III: Инновационные подходы к содействию трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ**

Постоянно растущий по всему миру спрос физических лиц на международные поездки, наблюдаемый также в регионе ОБСЕ, продолжает ставить перед государствами-участниками ОБСЕ вызовы, требующие обеспечения соблюдения иностранцами, прибывающими на их территорию, соответствующих правил и процедур въезда. Эти вызовы имеют особое значение в случаях, в которых въезд на территорию страны регулируется визовым режимом. В настоящее время, в отношении практической реализации обязательств ОБСЕ в области контактов между людьми, в регионе ОБСЕ можно обозначить ряд новых подходов.

Многие государства-участники ОБСЕ внедрили подачу электронных заявлений на получение виз посредством Интернета или используют внешних поставщиков услуг для предоставления их гражданам и гражданам иностранных государств консульских услуг, включая такие услуги и функции как обработка визовых заявлений, информационные услуги, Интернет-модули (для назначения даты визита и осуществления оплаты в режиме онлайн), а также сбор биометрических данных. Проездные документы, содержащие биометрические идентификационные данные, также были признаны средствами, упрощающими обработку запросов на въезд.

Целью данного заседания будет поиск путей улучшения политики и законодательства, а также практических инструментов, которые государства-участники ОБСЕ могут внедрить для содействия трансграничной мобильности в соответствии с обязательствами ОБСЕ в области человеческих контактов. На заседании будет также рассматриваться передовой опыт в использовании современных технологий в данной области, их преимущества и потенциальные вызовы при их внедрении.

***Вопросы для обсуждения:***

- Как государства-участники ОБСЕ могут использовать передовой опыт в упрощении визовых процедур и либерализации визовых режимов?
- Как государства-участники ОБСЕ могут лучше использовать традиционные инструменты для содействия трансграничной мобильности, например выдачу многократных виз?

- Каковы результаты использования методов обработки заявлений на получение виз, например систем электронной подачи визовых заявлений и передачи внешним поставщикам услуг многочисленных функций, связанных с выдачей виз?
- Какие конкретные шаги государства-участники ОБСЕ могут предпринять для повышения информированности потенциальных посетителей о правилах въезда и проживания на их территории?
- Как государства-участники ОБСЕ могут эффективно решать вызовы, связанные с использованием новых технологий в области сбора персональных данных, для улучшения трансграничной мобильности в соответствии с международными стандартами по защите основных прав, в частности права на конфиденциальность и защиту персональных данных?
- Как государства-участники ОБСЕ могут наилучшим образом использовать предоставляемые новыми технологиями преимущества для упрощения и ускорения обработки визовых заявлений?

**16:00 – 16:30**

**Перерыв**

**16:30 – 17:30**

**Завершение совещания**

Доклады модераторов рабочих заседаний

**17:30**

**Закрытие совещания**