

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Ярмак В. Х.

Негативний вплив нелегальної міграції на різні сфери суспільного життя важко переоцінити: вона призводить до міжнаціональних конфліктів, супроводжується зростанням злочинності, стає базою для організованих злочинних угруповань і міжнародних терористичних організацій. На сьогодні нелегальна міграція перетворилась на вкрай прибутковий прояв організованої злочинності, боротьба з яким потребує мобілізації всіх ресурсів держави. Основний тягар протидії цьому негативному явищу лягає на плечі правоохоронців. Вивчення позитивного досвіду роботи закордонних правоохоронців у цьому напрямку є вкрай необхідним.

Для цього вважаємо за необхідне проаналізувати досвід європейських країн і, насамперед, правові засади їх діяльності у сфері протидії нелегальній міграції. Це зумовлено тим, що Україна намагається стати повноправним членом європейського співтовариства та знайти своє місце в процесі інтеграції країн Європи. Вона є членом Ради Європи з 1995 р. і має дотримуватися регіональних міжнародних норм, зокрема й у міграційній сфері.

Нелегальна міграція протягом кількох останніх десятиліть стала невід'ємною рисою розвитку європейських держав, незважаючи на прийняття законів, які забороняють незаконне перебування та зайнятість іноземців.

Впродовж багатьох років Європа була зацікавлена в нелегальній трудовій міграції, яка є вигідною як для роботодавців, так і для держави загалом. Саме тому уряди західноєвропейських країн недостатньо активно перешкождали проникненню нелегальної робочої сили. Наприклад, Німеччина фактично заохочувала напівлегальну міграцію курдських і турецьких робітників, Франція - алжирських, Великобританія - робітників з Індії та Пакистану.

Розглядаючи проблему нелегальної міграції в її регіонально-європейському ракурсі, ми виходимо з того, що країни-члени Ради Європи та Європейського Союзу перевищують загальносвітові показники щодо кількості легальних і нелегальних мігрантів, які становлять 4,1 % сукупного населення (16,8 млн. чол.) проти 1,7 % населення земної кулі. З 80 млн. легальних і нелегальних мігрантів у світі найменше робітників становлять 25-30 млн. чол., або 37 % усіх іноземців, що проживають за кордоном. В ЄС цей показник становить 33 % з урахуванням лише легальних мігрантів і 50 % з урахуванням усіх мігрантів [1]. Саме на Європейському континенті останніми роками існує інтенсивний потік мігрантів, зокрема й нелегальних. Природно, що це турбує офіційну владу європейських країн і загострює соціально-політичну обстановку в країнах ЄС і РЄ. Невідома точна кількість нелегальних мігрантів у Європі через велику ступінь латентності цього явища. Відомо, що найбільша їх кількість спостерігається в таких міграційних країнах, як Італія, Іспанія, Португалія, Греція [2].

Європа має багатий досвід роботи в міграційній сфері, адже вона вже пережила три хвилі й тепер (від початку 90-х років ХХ ст.) її "накрила" вже четверта хвиля міграції з різкою зміною географії, яка пов'язується з інтеграційними процесами в ЄС і зростаючими темпами економічного розвитку, а також з загостренням демографічної ситуації в країнах ЄС.

Співробітництво в рамках ЄС розпочалося майже

відразу після його утворення в 1957 р. і спочатку мало прагматичну мету - забезпечити свободу пересування робітників, що й було вперше регламентовано в Римському Договорі про європейське економічне співтовариство 1957 р. Проте зі зростанням динаміки міграційних потоків, питання міграції набуло актуальності й гостроти. Постає необхідність провести межу між правами на свободу пересування громадян, на отримання захисту шукачів притулку та власне на міграцію.

Співробітництво між державами-членами ЄС у сфері міграції (а саме, міграції, нелегальної міграції, надання притулку) активніше почало здійснюватися в 1980-ті роки. Спочатку воно мало міжурядовий характер і не базувалося на конкретному договорі регіонального характеру. У середині 80-х років ХХ ст. під егідою міністрів, відповідальних за питання міграції, було створено міжурядові групи. Це стало першими спробами регіонального європейського співробітництва у сфері міграції. Серед них можна назвати наступні: Група національних координаторів з питань вільного пересування людей; Спеціальна група з міграції; Група Треві тощо. Саме вони й розпочали підготовку загальноприйнятих рішень щодо регулювання міграційних потоків [3].

Слід звернути увагу на те, що сучасна міграційна європейська політика визначається кількома пан-європейськими угодами та конвенціями, які були прийняті за останні два десятиріччя. Це Шенгенські угоди 1985 та 1990 років, Дублінська Конвенція 1990 р., Маастрихтський договір 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р.

Шенгенські домовленості, які були інтегровані Амстердамським договором 1997 р. у право ЄС, включають обидві Шенгенські угоди 1985 р. і 1990 р., низку протоколів про приєднання до них, рішення й декларації, прийняті Виконавчим комітетом щодо застосування Шенгенської конвенції 1990 р. Згідно з Шенгенською угодою 1985 р. країни-члени ЄС домовилися усунути прикордонний контроль між собою та застосовувати єдині візові вимоги для держав, які не підписували домовленостей. Було досягнуто згоди щодо співробітництва між митними та поліцейськими владами країн-членів, особливо в боротьбі зі злочинністю. Шенгенська конвенція 1990 р. вводить таке поняття, як "іноземець, зареєстрований як особа, якій не дозволений в'їзд". Під цим поняттям розуміється особа, яка зареєстрована в Шенгенській інформаційній системі (далі - ШінфоС) і якій не дозволений в'їзд згідно зі ст. 96 Конвенції. У пункті 3 ст. 96 зазначено, що цей статус може базуватися на тому факті, що відносно іноземця застосовувалися "заходи, які пов'язані з депортацією або висланням, які застосовувалися через порушення національних правових норм, що регулюють в'їзд або перебування" [4].

ШінфоС представляє собою міжнародну поліцейську комп'ютерну мережу, яка складається з Центральної апаратної в Страсбурзі та 10 національних інформаційних систем. Згідно зі ст. 26 Шенгенської конвенції 1990 р. держави-учасниці мають закріпити правила, які зобов'язують транспортні підприємства (повітряного, морського або залізничного транспорту) прийняти назад тих осіб, яких вони доставили та яким було відмовлено у в'їзді. За вимогою прикордонних органів транспортні підприємства мають доставляти таких осіб до "третьох країн",

© В.Х. Ярмак, 2013

звідки вони прибули, у “третю країну”, яка видала закордонний паспорт, або ж у будь-яку іншу країну, в’їзд до якої їй дозволено. Крім того, транспортні підприємства мають вжити всіх заходів з тим, щоб впевнитися, що особа, яку вони доставляють, має необхідні легальні документи для в’їзду. Характерно, що проти підприємств пасажирського транспорту рекомендується ввести санкції за ті випадки, коли особи, яких вони доставляють, не мають в’їзних документів.

Так, у Німеччині відповідні положення закріплені в § 73, 74 Закону про статус іноземців. В Австрії абзаци 2, 3 § 53 Закону про іноземців регулюють обов’язки транспортних підприємств. Такі обов’язки й можливості застосування санкцій щодо підприємств повітряного транспорту врегульовані Угодою про міжнародні цивільні польоти від 7 грудня 1994 р. До речі, накладання штрафів на авіакомпанії регламентуються й на міжнародному рівні. У 1988 р. у додатку 9 до Чиказької конвенції про цивільну авіацію була внесена поправка, згідно з якою держави не повинні штрафувати авіакомпанії, якщо немає доказу того, що перевізник проявив недбалість при перевірці в пасажирів в’їзних документів. Тобто обов’язок доказування лежить на державі. Фактично законодавство багатьох країн Європи сформульовано так, що цей обов’язок лежить на перевізнику. Однак згідно з позицією УВКБ ООН з цього питання, якщо європейські держави стурбовані нелегальною міграцією, то вони повинні упорядковувати стандарти застосування норм, а не застосовувати жорсткі міри щодо перевізників [5].

Весною 2001 р. до Шенгенської угоди приєдналися Данія, Фінляндія, Іспанія, Швеція та Норвегія. Однак майже відразу урядові кола й засоби масової інформації цих держав почали піднімати питання своєчасності й необхідності такого приєднання. Одразу були введені різні законодавчі обмеження, зокрема, через ризик проникнення вірусу ящура. Інша причина - різке збільшення кількості бажаних отримати притулок (тільки в Норвегії таких шукачів збільшилось на 40 %) [6]. Всі ці практичні проблеми звичайно несуть у собі деструктивні елементи.

На міжурядовій конференції в Турині (1996-1997 рр.) був підготовлений проект згаданого Амстердамського договору, де особлива увага приділялася визначенню загальних правил в’їзду, а також визначенню статусу осіб з країн, що не є членами ЄС. Проте, як зазначають правознавці, нововведені принципового характеру цей договір не має [7].

Важливим кроком у протидії нелегальній міграції в країнах ЄС є підписана наприкінці 1990 року в Дубліні дванадцятьма країнами ЄС Конвенція про право притулку та поведіння з біженцями (Дублінська конвенція - вступила в силу 1 грудня 1997 р.). Вона є першою міжнародною угодою, яка дає біженцю певні гарантії того, що його заява повинна бути розглянута владою тієї держави, куди він її направляє. Для біженців, які проникли на територію ЄС нелегально, компетентною є країна первинного в’їзду. Це правило не діє тоді, якщо біженець перебував раніше в іншій державі ЄС і там подавав клопотання про надання притулку. Згідно зі ст. 6: “Коли буде доведено, що заявник, який звертається за наданням притулку, незаконно перетнув кордон однієї з держав-членів, прибув з країни, яка не є учасницею ЄС, відповідальність за розгляд клопотання про притулок лежить на тій державі, в яку він таким чином в’їхав” [8].

Крім Дублінської конвенції, у регіоні діє також Конвенція про перетинання зовнішніх кордонів, яка перед-

бачає координацію по питанню видачі віз і накладення санкцій на осіб, які нелегально перевозять людей і не мають необхідних супровідних документів.

Згідно з Маастрихтським договором ЄС 1993 р. європейські уряди погоджують і виробляють спільні позиції щодо сучасних проблем міграції, також і нелегальної. Характерною рисою процесу гармонізації європейської політики є взаємодія політичних і законодавчих аспектів проблеми біженців, зокрема в контексті нелегальної міграції. Перед державами Європи постав вибір між необхідністю дотримуватися своїх зобов’язань, передбачених Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р., і намаганням впоратися зі справжньою навалою нелегальних мігрантів і шукачів притулку. У лютому 1994 р. Комісія ЄС оприлюднила “Роз’яснення політики в галузі імміграції та надання притулку”, де визнала, що надання притулку має залишатися доступним для всіх осіб. Цей порядок не може бути обмежувальним, оскільки такий підхід неминуче призведе до зростання числа осіб, які нелегально потрапляють на територію ЄС [9].

Однак сучасна практика засвідчує, що країни ЄС почали більш обачно ставитися до надання притулку відповідно до Конвенції 1951 р. Намагання уникнути надання статусу біженців особам, які фактично є економічними мігрантами, простежується у двох Резолюціях, прийнятих країнами ЄС у листопаді-грудні 1992 р. у Лондоні. Було визначено, зокрема, таке поняття, як “необґрунтоване клопотання”. Воно вживається, коли: немає посилання на будь-яке питання сутності, яке міститься в Женевській конвенції; ствердження заявника про переслідування нічим не підтвержене; в основі клопотання лежить обман або воно є зловживанням процедурами надання притулку [5].

Слід звернути увагу на те, що після цього виникла нова обмежувальна імміграційна політика західноєвропейських держав, яка отримала назву “Фортеця Європи”. Влітку 1993 р. був започаткований План реєстрації відбитків пальців усіх, хто подає клопотання про надання притулку, ухвалений Радою Міністрів ЄС у листопаді 1995 р. Однак закриття кордонів не ліквідує причин, через які маси населення мігрують з однієї країни до іншої. Замість зведення мурів на шляху мігрантів, країни ЄС дедалі частіше вдаються до заходів, здатних скоротити еміграцію з бідніших країн шляхом прискорення економічного розвитку, запобігання виникненню конфліктів і порушення прав людини [10].

У березні 1995 р. міністри юстиції та внутрішніх справ країн-членів ЄС досягли політичної угоди про створення єдиної системи мінімальних гарантій, закріплених у порядку надання притулку. Список гарантій є досить вдалою спробою встановити єдині процедурні норми у визначенні статусу біженців усіма країнами ЄС, що, у свою чергу, зробило корисний внесок у проблему протидії нелегальній міграції [9].

Переїдемо до питання транснаціональної організованої злочинності в Європі в контексті нелегального переміщення мігрантів. Тривалий час проблема транснаціональної організованої злочинності майже не привертала до себе уваги на європейському політичному рівні. Проте вже в 1970-ті роки вона почала активно поширюватися як у Західній, так і в Центральній та Східній Європі. До того ж радикальні зміни, що відбулися в Східній Європі наприкінці 1980-х років, значно розширили можливість міжнародної злочинності в провадженні транснаціональних операцій по всій Європі. На цьому тлі за останні десять

років помітно підвищилась інтенсивність багатосторонніх зусиль у боротьбі з організованою злочинністю. Зростаюче занепокоєння мобілізацією та інтернаціоналізацією організованого криміналу зумовило зростання числа міжнародних і регіональних ініціатив, які спрямовані на посилення боротьби з ним. Доповнюючи собою класичне міжнародне поліцейське співробітництво в рамках Інтерполу та Європолу, ці багатосторонні програми реалізуються переважним чином на рівні ЄС, РЄ та ООН.

Окрему увагу слід акцентувати на такому важливому форумі, як Саміт країн-членів ЄС, який відбувся 21-22 липня 2002 р. у Севільї (Іспанія). Цей форум став важливим кроком на шляху протидії нелегальній міграції на європейському континенті. Саме на цьому Саміті країни спромоглися домовитися про запровадження єдиної дієвої політики в цій сфері. Країни, які найбільше опинилися під негативним впливом нелегальної міграції й контрабанди людьми (Італія, Іспанія, Великобританія), перед Самітом виступали за те, щоб поставити подальше надання ЄС економічної допомоги країнам, що розвиваються, у залежність від того, чи застосовують вони ефективні засоби щодо стримання нелегальної міграції. Йшлося про можливість розірвання чинних угод про співробітництво. Проте більшість країн (Франція, Швеція, Бельгія, Люксембург тощо) не підтримали застосування таких санкцій. Крім того, ці держави внесли пропозицію збільшити економічну допомогу тим країнам, які прагнуть співробітничати з ЄС з питань нелегальної міграції. Нагадаємо, що конкретні заходи протидії нелегальній міграції, які були прийняті на Саміті ЄС у жовтні 1999 р. (Фінляндія), так і залишилися на папері у зв'язку з тим, що більшість країн навіть не затвердило їх.

У цих умовах, у Севільї, державам ЄС вдалося схвалити План єдиного курсу протидії нелегальній міграції. Йдеться про спробу інтегрувати ці засоби в єдину зовнішню політику й політику безпеки ЄС при стосунках з третіми країнами. Вочевидь, ЄС пропонує третім країнам предметно замислитися про майбутні відносини з ним у разі відмови від співробітництва з питань міграції. Документ спрямований на обмеження чисельності “нелегалів”, однак не передбачає жорстких санкцій проти них. План містить доволі збалансовані засоби протидії. Однак застосування кожного з них потребує одностайної згоди всіх країн-членів ЄС. Це, у свою чергу, робить сумнівним таке застосування на практиці. Однак влади країн мають активізувати видворення нелегальних мігрантів, а в кінці 2003 р. набрала чинності єдина політика ЄС щодо надання притулку. Поряд з посиленням боротьби з організованою злочинністю, яка займається контрабандою людей, європейські лідери вирішили проводити єдину політику щодо інтеграції легальних іммігрантів і біженців [11].

Можна зробити висновок, що сьогодні ЄС стоїть на позиції збалансованої та комбінованої політики щодо протидії нелегальній міграції й не збирається перетворюватися у “фортецю для мігрантів”, що й підтвердив Севільський Саміт. Але ефективність пропонованих засобів протидії перевірить лише час.

Окрім цього, необхідно зазначити, що при виборі концепції міграційної політики велике значення мають національно-історичні особливості країни. Так, уряди країн Європейського співтовариства, ставлячи своєю метою створення єдиного, міжнародного ринку робочої сили, виходять із концепції інтеграції. Для політики Сполучених Штатів Америки, Канади або Австралії більш типовою є концепція асиміляції, або натуралізації, тому

що масовий приїзд іноземної робочої сили в цих державах переважно збігався з процесом формування нації. Очевидно, що ця концепція не відповідала умовам Західної Європи з її історично сформованими націями й високою густрою населення.

#### Література

1. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний, національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упор. Ю. Римаренко, за ред. Ю. Римаренко. - К.: Довіра, 1998. - С. 187.
2. People on the move. New migration flows in Europe. - Strasbourg: Council of Europe Press, 1992. - P. 61.
3. УВКБ ООН и его партнеры в Европе. Информационное пособие. - Женева: УВКБ ООН, 1995. - С. 31.
4. Сборник международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. - М.:МОН, 1994. - С. 320, 336, 344.
5. Обзор проблем защиты беженцев в Западной Европе: тенденции в области законодательства и позиции УВКБ ООН. - УВКБ ООН, 1995. - С. 58-59.
6. Эмигрант. - 2001. - № 15 (91). - С. 1.
7. Топорнин Б. Европейское право: Учебник. - М.: Юрист, 1998. - С. 231.
8. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев // Сост. Ю. Сарашевский. - Минск: Тесей, 2000. - С. 154.
9. Пискун О. Основы миграционного права: Порівняльний аналіз: Посібник. - К.: МП Леся, 1998. - С. 170.
10. Підлуска І. Міжнародна міграція та “Фортеця Європи”: дилема для урядів та випробування для громадян ЄС // Біженці та міграція. - 1997. - № 1. - С. 21-30.
11. Загоруйко Ю. Спекотне літо в Севільї // Дзеркало тижня. - 2002. - № 24 (399).

*Ярмак В. Х.*

*завідувач кафедри конституційного та міжнародного права ОДУВС  
Надійшла до редакції: 10.10.2013*