

ЗНАЧЕННЯ ЄДИНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ В ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЇ В ЄС

ВОРОНА Дмитро Миколайович - кандидат державного управління, заступник Міністра юстиції України

УДК 351.88.314.7

В статті автором досліджуються особливості посилення вимог в законодавстві ЄС стосовно притоку нелегальних іммігрантів, загальна охорона зовнішніх границь ЄС, цілесобразність створення єдиної пограничної служби ЄС.

Ключові слова: міграційне законодавство, імміграція, міграція, правове регулювання, проживання, віза, дозвіл, депортація.

Вступ

З початком нового тисячоліття нелегальна міграція є актуальною проблемою для багатьох країн світу. Вирішення цієї глобальної проблеми неможливе без координації зусиль країн виїзду нелегальних мігрантів і країн їх в'їзду, в тому числі в частині створення та функціонування спеціальних інституцій, які здійснюватимуть протидію нелегальній імміграції.

Постановка завдання

Дослідити значення єдиної прикордонної служби в протидії нелегальної імміграції в ЄС.

Результати

Деякі питання удосконалення правових і організаційних основ діяльності у сфері міграції досліджувалися у наукових працях західних дослідників даної проблематики: Т. Хаммара, Г. Вербунта, Д. Коста-Ласку, Г. Венден-Дідье та ін. – російських учених: О. Арбузкіна, М. Богуславського, М. Вокуєва, О. Воробйової, Н. Гулієва, Ж. Зайончковської, В. Іонцева, А. Михайлова, В. Моїсеєнка,

Г. Морозової, Г. Попова, Л. Рибаківського, І. Сізова, Б. Хорєва, та ін. – а також цілої низки вітчизняних авторів: С. Бритченко, І. Вайнагія, О. Малиновської, В. Новіка, Н. Нижник, В. Олефіра, О. Піскуна, С. Пирожкова, І. Прибиткової, С. Ратушного, Ю. Римаренка, О. Хомри, П. Чалого, М. Шульги та ін.

Розглядаючи питання внутрішньої міграції, що поширюється у рамках Євросоюзу, необхідно відмітити, що нині у Брюсселі спрощують бюрократичні процедури для громадян ЄС, які тривалий час перебувають в іншій європейській країні-членові ЄС. У разі визнання Європейським парламентом нових, погоджених 22 вересня 2003 року, правил уперше «право тривалого проживання», включаючи основні соціальні права, було надано громадянам ЄС, які п'ять і більше років мешкають за кордоном, - в іншій європейській країні. Європейська Комісія вважає перебування людини в межах кордонів Союзу «ключовим елементом соціальних зв'язків». Уже сьогодні європейські договори гарантують громадянам з паспортом ЄС свободу пересування між державами, що є членами Союзу, а також можливість тривалого перебування в них, але бюрократичні перешкоди залишаються. Існують численні приписи, що створюють складнощі, наприклад, для членів сімей, але перешкоди знімаються з прийняттям нових законів.

Нинішній порядок, що передбачає перебування громадян в іншій європейській країні без реєстрації строком до трьох місяців, поки зберігається. Комісія ЄС хотіла продовжити цей термін до шести місяців, проте ця про-

позиція зустріла незгоду міністрів. Той, хто затримується в іншій країні більше трьох місяців, повинен пройти процедуру реєстрації. Ключові моменти її, як і раніше, полягають у необхідності надати докази можливості самостійно утримувати себе і членів сім'ї, а також в наявності чинної медичної страховки. Громадян інших держав-членів ЄС, які мешкають у тому ж Євросоюзі за межами своїх країн, налічується нині 5 мільйонів.

За новими правилами, коли вони будуть прийняті, кожен громадянин ЄС може використати своє право на постійне проживання в іншій країні ЄС, якщо він вже прожив у ній п'ять років. Згодом це право можна і втратити, але для цього треба чотири роки бути відсутнім у країні, що видала дозвіл на постійне проживання. Термін «постійне проживання» має на увазі, наприклад, можливість разом з громадянами приймаючих країн отримувати соціальну допомогу від держави, якщо до цього виникнуть відповідні передумови. Висилка з країни можлива лише з дуже серйозними підставами, перелік яких в кожній країні свій. Наприклад, Німеччина висилає осіб із статусом «постійний житель», якщо він звинувачений в тероризмі або в злочинах проти прав людини, попри те, що правові механізми регулювання внутрішньої міграції ЄС розроблені, вони неминуче коригуватимуться відповідно до очікуваних ефектів розширення ЄС.

Проблема незаконної міграції вже давно стала однією з найгостріших для держав ЄС. Враховуючи географічне положення країн-членів ЄС, існує багато способів нелегальної міграції. Мігранти можуть потрапити на територію ЄС сушею, морем тощо. Деякі мігранти з метою досягнення своїх цілей використовують підробні, фальшиві документи або звертаються за допомогою до злочинних організованих мереж нелегальної міграції. Ряд мігрантів виїжджає на територію на законних підставах, залишаються в країні після закінчення встановленого терміну і проживають у них незаконно. Кількість нелегальних мігрантів збільшується на тлі зростання кількості відмов в наданні дозволу на виїзд, арештів на кордонах, видворень і відмов у наданні притулку. За офіційними даними, щорічно в Європу в пошуках кращої долі усіма правдами і неправдами перебираються до півмільйона вихідців

з бідних країн Азії й Африки. Нелегальна міграція перетворилася на високоприбутковий бізнес злочинних міжнародних угруповань. За деякими оцінками, щорічний дохід злочинних транснаціональних структур, що спеціалізуються на незаконному переправленні людей, складає до 7 мільярдів дол. США, у тому числі в Європі – більше 1 мільярда. За прибутковістю він наближається до незаконного обігу наркотиків [3, с. 32]. Усвідомлюючи значущість проблеми і враховуючи усе вищевикладене, Комісія ЄС зробила висновок про те, що зниження потоків нелегальної міграції є політичною прерогативою як на національному, так і на союзному рівнях [2].

Некероване зростання нелегальної імміграції і поглиблення пов'язаних з нею труднощів із злочинністю, безробіттям і тиском на соціальні бюджети країн Євросоюзу призвели до активізації ультраправих сил у Франції, Нідерландах, Німеччині, Великобританії, Данії, Бельгії. Італія і Великобританія у зв'язку із зростаючими антимигрантськими настроями пішли на істотне посилення вимог у чинному законодавстві про прийом іноземців. А завжди терпима до приїжджиків з-за кордону Данія відносно нещодавно прийняла один з найстрогіших імміграційних законів у Європі. Зокрема, скорочені пільги біженцям і обмежено їх право одружуватися з датськими громадянами. Не пускають більше в країну іммігрантів старше 60 років. Тенденція посилення вимог до іммігрантів простежується і в інших державах-членах ЄС.

Проте справа не обмежується посиленням вимог у законодавстві, в ЄС мають намір посилити охорону зовнішніх кордонів Союзу. Для цього планується відпрацювати питання про доцільність введення нової європейської візи, яку повинні будуть видавати єдина консульська служба, створена при ЄС, і затвердження нових умов при отриманні права на політичний притулок, також створення загальноєвропейської прикордонної служби.

Уперше публічно ідея спільної охорони зовнішніх кордонів ЄС, з метою протидії, передусім, нелегальній імміграції, була озвучена Єврокомісією в листопаді 2003 року. У Римі на засіданні Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ за участю Делегації членів Союзу обговорювалися принципові можливі підходи до

організації єдиної прикордонної служби, етапи і терміни її формування. Члени Єврокомісії переконані, що це непростий процес. Належить спочатку сформувати єдині норми і вимоги до охорони зовнішніх кордонів ЄС, розробити основи єдиної прикордонної політики і найголовніше - звести воедино положення національних законодавств, що стосуються сфери забезпечення прикордонної безпеки, вирішити найделікатніше питання - яку мати наднаціональну управлінську структуру, і чи потрібно її мати взагалі, а також механізм фінансування.

Відповідну ідею про створення єдиної прикордонної служби підтримали Італія, Німеччина і Великобританія. У той час деякі країни ЄС, навпаки, поки ніяк не заявили своє відношення до її появи. Як повідомляє фінська газета «Хельсингін саномат», пропозиція про створення прикордонної служби ЄС не знайшла підтримки у Фінляндії, Австрії і Бельгії. Офіційний Хельсінку взагалі не бачить в ній необхідність [3, с. 33].

Проте 30 березня 2004 року міністри внутрішніх справ держав-членів ЄС прийняли важливе рішення про створення Агентства зовнішніх кордонів ЄС з метою ефективнішого пограничного контролю над трансграничною безпекою. Перший річний бюджет Агентства склав 6 млн. євро, а в 2010 році він збільшився до 10 мільйонів. Новий орган не замінить національні служби держав-членів ЄС, а діятиме, як підкріплення, особливо в надзвичайних ситуаціях. Крім того, він покликаний надавати підтримку державам-учасникам шляхом підготовки кадрів і постачання устаткування [1, с.18].

Не лише держава прагне впливати на нелегальну міграцію, але і нелегальна міграція у свою чергу здійснює вплив на правову політику держав. Усі спроби незаконними мігрантами знайти прогалини в законодавстві призводять до посилення правил прийому. Наприклад, суворіші правила про біженців пов'язані з тим, що економічні мігранти намагаються використати ці прогалини з метою отримання статусу біженця. Ці зміни відносяться не лише до статусу біженця, але також можуть послужити причиною посилення правил про укладення шлюбу між громадянами різних країн, що зрештою може призвести до

виникнення ряду проблем у законослухняних людей, ніж до ефективного впливу на осіб, які намагаються обійти закон. Що ще гірше, сукупність адміністративних обмежень дає невірні «сигнали» населенню країн, наприклад, що люди не повинні одружуватися з іноземцями або можуть не визнавати дітей, народжених за кордоном поза шлюбом [4, с. 18].

Вільне пересування фізичних осіб має величезне політичне, економічне, соціальне і гуманітарне значення для країн Європейського Союзу. Реалізація його сама по собі є пріоритетним адміністративним завданням величезного масштабу і складності. В результаті такої політики і, незважаючи на спільний внутрішній ринок, значення міждержавної міграції усередині ЄС помітно знизилася, проте придбала значну гостроту проблема імміграції з третіх країн. У зв'язку з цим, нині країни-члени ЄС прагнуть максимально ефективно регулювати міграцію з третіх країн.

Підсумком посилення міграційної політики, з метою запобігання в'їзду великих груп людей, є виникнення і стимулювання нелегальної міграції. Першочерговим завданням Європейського Союзу служить поступове створення простору свободи, безпеки і правосуддя, що припускає, зокрема, боротьбу з нелегальною імміграцією. Держави-члени ЄС бачать необхідність здійснювати заходи не лише проти нелегальних мігрантів, але також проти допомоги, нелегальної імміграції, коли така допомога відноситься до незаконного перетину кордонів і коли вона ставить метою забезпечити постачання мереж, що займаються експлуатацією людей.

Надання громадянам підвищеного рівня захисту усередині простору свободи, безпеки і правосуддя забезпечується шляхом розробки спільних заходів держав-членів ЄС з питань співпраці поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері. Країни-члени ЄС бачать необхідність у зближенні чинних законів, особливо в тому, що стосується, з одного боку, чіткого визначення відповідного злочину, чому присвячена Директива Ради Європейського Союзу № 2002/90/ЄС від 28 листопада 2002 р. «Про визначення допомоги при незаконному в'їзді, транзиті і перебуванні», і, з іншого боку, мінімальних правил відносно санкцій, відповідальності юридичних

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджуються особливості посилення вимог у законодавстві ЄС щодо притоку нелегальних іммігрантів, спільна охорона зовнішніх кордонів ЄС, доцільність створення єдиної прикордонної служби ЄС.

SUMMARY

The author considers in the article the features of strengthening of requirements in the legislation of EU in relation to illegal immigrants, general guard of external borders of EU, expediency of creation of only frontier service of EU.

осіб і юрисдикції, які утворюють предмет Рамкового рішення Ради Європейського Союзу 2002/946/ПВД від 28 листопада 2002 р. «Про посилення кримінально-правових стандартів з метою покарання за допомогу при незаконному в'їзді, транзиті і перебуванні». Вищеперелічені документи є основою законодавства, відповідно до яких держави-члени ЄС вносили поправки до своїх кримінальних кодексів та інших внутрішніх законів.

Також держава-член ЄС вживає усі необхідні заходи з метою вирішення питання про віднесення до своєї юрисдикції даних злочинів, коли вони здійснені повністю або частково на її території, або одними з її громадян, або на користь юридичної особи, заснованої на її території.

ЄС для посилення контролю прийняття громадян третіх країн, латентної імміграції, незаконного найму на роботу і висилки були прийняті Рішення Ради 96/11/01 від 22 грудня 1995 року «Про контроль імплементації розроблених інструментів, що стосуються прийняття громадян третіх країн, а також Рішення Ради 96/749 від 16 грудня 1996 р. «Про контроль імплементації розроблених Радою інструментів, що стосуються нелегальної імміграції, реадмісії, незаконного найму на роботу громадянина третьої країни і взаємодії у висилці».

Згідно з вищеназваними Рішеннями Глава ЄС щорічно направляє державам-членам запит з метою з'ясування, як в них відбувається процес імплементації інструментів, прийнятих Радою у вищезгаданих сферах. Держава-член ЄС відповідно до запиту має відповісти на наступні питання:

1. Чи прийняті державою протягом року нормативно-правові акти у будь-якій з цих сфер, в якій були розроблені нові правові інструменти;

2. Чи виникали які-небудь труднощі при прийнятті цих нових інструментів;

3. Яка існує ймовірність прийняття таких інструментів у найближчому майбутньому;

4. Які результати реалізації цих методів на практиці.

За результатами отриманих відповідей Генеральним Секретарем Ради складається звіт, який у подальшому приймається Радою.

Висновок

Не менш ефективним способом протидії нелегальної імміграції є міжнародно-правове регулювання цієї проблеми. Міжнародне співтовариство включило нелегальну імміграцію населення до основних загроз національної і міжнародної безпеки. Тому нелегальну імміграцію можна віднести до однієї з форм сучасної транснаціональної організованої злочинності. У рамках міжнародного співтовариства за останній час прийнятий ряд документів орієнтованих на боротьбу з незаконною імміграцією і торгівлею людьми. Окрім правового регулювання, під егідою міжнародного співтовариства розроблені дієві інституціональні механізми, діяльність яких безпосередньо спрямована на сприяння трудовій міграції, на участь у боротьбі проти торгівлі людьми, на проведення досліджень, що стосуються управління міграційними процесами, а також розробки заходів по попередженню незаконного ввезення мігрантів.

Література

1. Потемкина О.Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия. // «Европейский Союз: факты и комментарии». – М. – 2004. – Вып. 36. – С. 17-20.

2. Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому Экономическому и Социальному Комитету и Комитету Регионов от 4 июля 2004 г. «Исследование связей между законной и нелегальной миграцией» (официальный сайт ЕС - <http://www.europa.eu.int>).

3. Трыканова С.А. Политико-правовые аспекты миграционной политики ЕС // Международное публичное и частное право № 5 (20) - 2004 г. - С.31-34.

4. Asylum and Migration Police in the European Union/ Research Institute of the German Society for Foreign Affairs, Berlin, Steffen Angenendt - Bonn: Europa Union Verlag, 1999. – 456 p.