

НОВІ ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ТРЕТІМИ КРАЇНАМИ У СФЕРІ СПІЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

КОРТУКОВА Тамара Олександрівна - аспірант та викладач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права НАН України
УДК 341.171

Стаття посвячена аналізу нової форми співробітництва ЄС з третіми країнами в сфері загальної міграційної політики в рамках Заявлених між ЄС та Туреччиною з метою врегулювання імміграційного кризису з 2016 року.

В частині, в статті досліджена проблема правової природи та правових наслідків порушення Заявлених. Крім того, проаналізовано відповідність Заявлених міжнародним стандартам захисту прав людини в контексті принципу невипуску, в частині, проаналізовано питання являється чи Туреччина безпечною третьою країною.

Ключові слова: біженці; убежище; принцип невипуску; перша країна убежища; безпечна третя країна.

Постановка проблеми

Європейська імміграційна криза, яка виникла у 2015 році спричинила необхідність зміни законодавства на рівні Союзу та потребу у більш тісному співробітництві як держав-членів ЄС відповідно до принципу солідарності, так і ЄС в цілому з третіми країнами в імміграційній сфері, зокрема, у рамках Заяви між ЄС та Туреччиною від 2016 року [1], що є новою формою співробітництва.

При цьому необхідно зазначити, що співробітництво в рамках вищезазначеного документу спричинило багато дискусійних питань. Зокрема, головним на сьогодні є питання правової природи документу, його місця серед інших джерел права та чи

є документ обов'язковим до виконання або ж він має рекомендаційний характер, так званий, документ *soft law*.

Крім того, суперечливим є питання щодо забезпечення прав людини, а саме, в контексті вислання шукачів притулку до Туреччини, яка на думку деяких вчених, таких як Е. Роман, Ф. Бейрд не є безпечною країною для біженців та шукачів притулку.

Вищезазначені проблемні питання мають високу актуальність серед академічної, громадянської та політичної спільноти, що призвело навіть до судових справ у ЄС. Тому, у цьому контексті надзвичайно актуальним є дослідження правового регулювання нової форми співробітництва ЄС із Туреччиною в міграційній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Серед іноземних науковців, питанню нової форми співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері у контексті Заяви ЄС та Туреччини з метою врегулювання міграційної кризи від 2016 року приділяли увагу: А.Мейбрід, А. Палм, Г.Хог, Ж.Рійпма, П.Сіберг, С.Пірс.

На національному рівні зазначена вище проблематика не набула поширення серед досліджень вчених. Хоча глибоко аналізує питання зовнішнього виміру міграційної політики В. Муравйов та З. Макаруха; В. Шамраєва та І. Грицяк зосереджують увагу на аналізі спільної міграційної по-

літики ЄС в контексті євроінтеграційних прагнень України; О.Святун хоча і займається проблематикою міграційного права ЄС, проте, у її доробку досить мало досліджень з цього питання.

Метою статті є аналіз нової форми співробітництва ЄС з третіми країнами у межах Заяви ЄС та Туреччини з метою врегулювання імміграційної кризи від 2016 року.

Виклад основного матеріалу дослідження

Події Арабської весни, які розпочались у 2011 році та полягали у масових повстаннях та внутрішніх війських конфліктах в арабських країнах призвели до величезного напливу біженців із Сирії, Ірану, Іраку, Афганістану, Сомалі та інших країн до Туреччини, яка є транзитною країною для нелегальних іммігрантів та біженців, які прямують до ЄС. Відповідно до щорічного звіту щодо стану біженців від 2017 року, в Туреччині перебуває найбільша кількість біженців у світі, а саме 3 млн., і тільки 10% з них знаходиться в таборах для біженців [2]. Для багатьох з них Туреччина є транзитною країною до Європи, що створює величезне навантаження, зокрема, на систему соціального захисту. Станом на 2016 рік 1,1 млн. осіб подали заяви щодо надання міжнародного захисту до 28 держав-членів ЄС, а також до Норвегії та Швейцарії [3]. Зазначені вище події спричинили необхідність пошуку нових форм співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері, зокрема, в рамках Заяви ЄС та Туреччини з метою врегулювання міграційної кризи від 2016 року.

З цього приводу, П.Сіберг зазначає, що співробітництво ЄС із Туреччиною в міграційній сфері є новим і важливим елементом міжнародної системи регулювання руху біженців та мігрантів у Середземномор'ї та забезпечення їх прав [4,с.2] Г. Хог наголошує, що Туреччина є найважливішим партнером для ЄС у питанні врегулювання міграційної кризи [5,с.20]. Окрім того, визначення співробітництва ЄС з Туреччиною, як нової форми регулювання міграційних потоків закріплено у Новій

програмі ЄС з міграції від 2016 року, в якій визначено, що взаємовідносини обох сторін з управління міграцією мають безпрецедентну ступінь співробітництва [6].

Тобто, співробітництво у контексті Заяви ЄС та Туреччини від 2016 року є новою формою співробітництва, яке не має аналогів в історії співробітництва ЄС з третіми країнами в міграційній сфері.

Так, з метою врегулювання Європейської міграційної кризи, між ЄС та Туреччиною було проведено три саміти. На першому саміті 29 листопада 2015 року було представлено Спільний план дій щодо врегулювання міграційних потоків, особливо з Сирії. На другому саміті 7 березня 2016 року було виділено три цілі, які необхідно досягти, а саме, по-перше, це запобігання втратам життів на Егейському морі; по-друге, подолання мережі контрабанди мігрантів; та по-третє, заміна нелегальної міграції на легальну. На виконання поставлених цілей було проведено третій саміт 18 березня 2016 року, на якому було представлено Заяву між ЄС та Туреччиною з метою врегулювання імміграційної кризи [1].

Дискусійним є питання щодо правової природи документу. З одного боку, назва та форма документу вказують на декларативний характер. Зокрема, «statement» перекладається з англійської мови, як «заява» і, як зазначає С. Пірс, це зумовлює юридичну необов'язковість документу [7]. Щодо форми документу, то важливим є те, що в документі відсутні підписи сторін. До того ж, при укладанні Заяви не було дотримано процедури, закріпленої в Договорі про функціонування ЄС.

Варто зазначити що форма та назва документа відповідно до права міжнародних договорів не є вирішальними для визначення правової природи, як, наприклад, мета, зміст та наміри сторін, які є важливими критеріями. Наприклад, у справі Камерун проти Нігерії [8] у контексті чинності Мараульської декларації, Міжнародний суд ООН встановив, що навіть якщо документ має назву «декларація», проте він має зобов'язальну силу. Більше того, щодо форми документу, то у справі Катар

проти Бахрейну [9] було встановлено, що протоколи та переписка можуть вважатися міжнародним договором, при цьому, необхідно враховувати фактичні положення документів.

Тобто, Заява від 2016 року встановлює ряд зобов'язань перед ЄС та Туреччиною. При цьому, використання певної термінології, що включає такі слова, як «вирішили» та «узгодили», вказує на те, що зобов'язання мають обов'язковий характер; а практичне виконання Заяви сторонами є свідченням того, що вона є нібито міжнародною угодою, обов'язковою до виконання.

Проте, важливим є те, що не було дотримано процедури укладання договорів з третіми країнами відповідно до статті 218 Договору про функціонування ЄС. Зокрема, Європейська рада не має компетенції щодо укладання міжнародних договорів і у цьому контексті виникає питання щодо обов'язкової дії Заяви взагалі.

Необхідно відмітити, що у справі Комісія та Парламент проти Ради ЄС від 2014 року [10] Суд ЄС встановив, що порушення процедури укладання міжнародного договору не спричиняє недійсність договору. У справі йшлося про те, що Декларація, адресована Венесуелі, прийнята Радою ЄС, проте без дотримання процедури встановленої в статті 218 Договору про функціонування ЄС є міжнародним договором між ЄС та Венесуелою. Проте, Рада ЄС має законодавчу функцію, на відміну від Європейської ради. Зокрема, саме Рада ЄС Рада уповноважує почати переговори з третіми країнами, ухвалює директиви щодо ведення переговорів, дає повноваження на підписання угод та укладає їх [11].

Таким чином, не зважаючи на те, що у практиці Суду ЄС можна знайти випадок, коли при порушенні процедури укладання міжнародного договору відповідно до статті 218 Договору про функціонування ЄС [11] недійсність договору не була встановлена, проте, враховуючи те, що Європейська рада не має повноважень укладати міжнародні угоди, залишається під питанням дійсність самої Заяви.

Це питання також є суперечливим і в доктрині. Зокрема, А. Палм, щодо такої

Заяви зазначає, що вона представляє інноваційні аспекти, основним з яких є те, що управління відносинами з третіми країнами, зокрема, з Туреччиною, було піднято на наднаціональний рівень [12,с.9]. Проте, на думку, Ж. Рійпма, ця Заява є домовленістю між державами-членами ЄС і Туреччиною, а не між Союзом в цілому і третьою країною [13,с.583].

Існування багатьох спірних питань з цього приводу призвело до порушення справ у Суді ЄС щодо Заяви між ЄС та Туреччиною. Зокрема, у 2016 році до Суду ЄС були подані три заяви, які стосувались співробітництва ЄС з третіми країнами. Заявники стверджували, що Заява між ЄС та Туреччиною є угодою, яка створює юридичні наслідки, що негативно впливають на права та інтереси заявників, оскільки вони можуть призвести до повернення до Туреччини, а згодом і до Пакистану. Проте, справи були відхилені на підставі відсутності юрисдикції Суду щодо їх розгляду [14].

Тлумачення Суду ЄС полягало в тому, що Заява 2016 року була підписана від імені глав держав [14]. Ні Рада ЄС, ні будь-який інший інститут ЄС, що має законодавчу функцію не укладала угоду з урядом Туреччини щодо проблеми імміграційної кризи. Тому, за відсутності будь-якого акта інституту ЄС, законність якого можна було б переглянути відповідно до статті 263 ДФЄС, Суд ЄС заявив, що він не має юрисдикції для розгляду даних справ [14].

Тобто, враховуючи те, що Заява була підписана не від імені Союзу, а від імені держав-членів ЄС, можна стверджувати те, що Заява є договором не між ЄС і третьою країною, а між державами-членами ЄС і третьою країною. Відповідно, Заяву від 2016 року не можна вважати міжнародним договором, який закріплює обов'язкові до виконання норми для сторін, а тому порушення документу матиме лише політичну відповідальність.

Необхідно зазначити, що в Заяві запроваджено добровільну схему розселення, яка є новим підходом до регулювання міграційних питань. Зокрема, всі нові нелегальні мігранти, які прибудуть з Туреччини до

Греції після 20 березня 2016 року та не подаватимуть там заявку на отримання притулку або якщо їхнє прохання не буде задоволене будуть повернуті до Туреччини. У свою чергу, за кожного повернутого сирійця-нелегального іммігранта з грецьких островів до Туреччини один сирієць-біженець буде переселений з Туреччини до ЄС [1].

Крім того, таке положення є певною мірою дискримінаційним, адже йдеться про можливість надання притулку для громадян Сирії, тоді як, реальна необхідність в отриманні притулку громадян інших країн не враховується. Наприклад, разом із шукачами притулку із Сирії, у Туреччині ще є 400 тисяч шукачів притулку та біженців з Іраку, Афганістану, Ірану, Сомалі та Палестини [15], які також потребують захисту.

Таким чином, якщо мігрант-сирієць не подав заявку на притулок в Греції, то не існує перешкод для його повернення до Туреччини. Проте, якщо особа подала заявку на притулок у Греції, то така заявка має бути розглянутою грецькою владою, а у разі відмови, шукач притулку має право на оскарження рішення.

Необхідно виділити дві причини за яких заява про надання притулку може вважатися неприйнятною, по-перше, це коли мігрант вже визнаний біженцем в Туреччині або якщо він отримує достатній захист у Туреччині. У цьому контексті буде застосовуватись принцип «першої країни притулку», відповідно, зокрема, до 35 статті Заяви. По-друге, заява може бути неприйнятною відповідно до 33 статті Директиви 2013/32/ЄС про спільну процедуру надання або скасування міжнародного захисту [16], тобто, якщо третя країна є безпечною країною.

При цьому, зарубіжна наукова спільнота схиляється до думки, що Туреччину не можна назвати безпечною третьою країною. Наприклад, А. Мейбрід зазначає, що Туреччину не можна назвати «безпечною третьою країною», а Греція, висилаючи мігрантів до Туреччини у свою чергу порушує міжнародний принцип non-refoulement [17, с.1].

У цьому контексті необхідно розібрати поняття «безпечної третьої країни». Вперше, у межах Європейського Союзу, поняття було закріплено у Резолюції щодо гармонізованого підходу питань приймаючої третьої країни у 1992 році [18]. На сьогодні, критерії для того, аби третя країна вважалась безпечною викладені в статті 38 Директиви 2013/32/ЄС [19]. Виділяються такі п'ять критеріїв, а саме, 1) життя та свобода не піддаються загрози за такими ознаками, як раса, релігія, національність, приналежність до певної соціальної групи чи політичні переконання; 2) відсутність ризику серйозної шкоди, що визначено в Директиві 2011/95/ЄС; 3) поважається принцип невислання; 4) забороняється вислання за умов загрози тортур та жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження; 5) існує можливість подачі заяви для отримання статусу біженця, а у випадку якщо особа визнається біженцем, отримати захист відповідно до Женевської конвенції.

Тобто, теоретично, якщо шукачі притулку потрапляють до ЄС через Туреччину, вони будуть повернуті до Туреччини, оскільки вона є «безпечною третьою країною». Навіть, зважаючи на те, що Туреччина містить географічне застереження до Конвенції про статус біженців від 1951 року, що полягає в тому, що Туреччина не зобов'язана приймати біженців, країна походження яких є «неєвропейські країни», проте принцип non-refoulement є загальноновизнаним серед світової спільноти і відповідно до нього, Туреччина не може вислати особу у країну, де їй/йому загрожує небезпека.

До цього ж, Туреччина має відповідати за шукачів притулку, які перетнули кордон Туреччини, оскільки це «перша безпечна країна», в яку вони потрапили після того як покинули свою країну походження.

Проте, на практиці існує реальна загроза повернення шукачів притулку до країни, де їм загрожує небезпека. Так, наприклад, у доповіді міжнародної неурядової організації Amnesty International від 2016 року [20] вказується на масові випадки вислання шукачів притулку із Туреччини до Си-

рії, що є порушенням міжнародного права, права ЄС та турецького законодавства. У цьому контексті, через недодержання принципу невислання Туреччину не можна вважати безпечною третьою країною.

Варто також додати, що доречним було б прийняття єдиного списку безпечних третіх країн на рівні ЄС, що спростило б процедуру розгляду заяв щодо надання притулку у ЄС; так як на сьогодні, кожна держава-член має свої окремі списки, які інколи не співпадають один з одним, а деякі держави, як наприклад, Греція і взагалі не має такого списку.

Хоча, результат Заяви між ЄС та Туреччиною з метою врегулювання імміграційної кризи був досягнутий, а саме, зменшилась кількість нелегальних прибульців з Туреччини до ЄС, проте варто зазначити, що Заява не вирішує комплексно проблему щодо біженців та шукачів притулку, зокрема, із урахуванням дотримання прав людини.

Висновки дослідження

Таким чином, реакція ЄС на виклики міграційної кризи продемонструвала ефективність у забезпеченні першочергової мети, яка полягає у зменшенні потоку нелегальних мігрантів до Європи.

Зокрема, у забезпеченні ефективного управління міграційними потоками у Середземноморському регіоні ключову роль відіграє Заява ЄС з Туреччиною, що є новою формою співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері. Заява є доказом співробітництва в ЄС на основі принципу солідарності, яка створила зв'язок між ЄС та Туреччиною, хоча і була підписана від імені держав-членів ЄС, а не Союзу в цілому. При цьому, щодо правової природи документу, зважаючи на наміри сторін при укладанні Заяви та практичні результати виконання сторонами Заяви, необхідно зазначити, що вона повинна бути міжнародним договором, який має зобов'язальний для сторін характер.

Виконання Заяви призводить до порушення міжнародного принципу невислання, через те, що Туреччину не можна назвати безпечною третьою країною. До

того ж, схема розселення 1:1 містить дискримінаційний характер на основі національності.

Література

1. EU-Turkey statement, 18 March 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
2. Press release of European Commission. EU official development assistance reaches highest level ever [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_en.
3. Frontex risk analysis for 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.
4. Seeberg P. The EU-Turkey March 2016 Agreement As a Model: New Refugee Regimes and Practices in the Arab Mediterranean and the Case of Libya. P. Seeberg// Centre for Contemporary Middle East Studies. – 2016. – P. 1-8.
5. Hauge H. Mapping milestones and periods of past EU-Turkey relations. H. Hauge// Working Paper “Mapping milestones and periods of past EU-Turkey relations”. – 2016. – P. 1-24.
6. Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm.
7. S. Peers, “The Draft EU/Turkey Deal on Migration and Refugees: Is It Legal?” Peers.S. // Law Analysis Blog / 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html>.
8. Case Concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.icj-cij.org/>.
9. Case concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-19950215-JUD-01-00-EN.pdf>.

10. Joined Cases C-103/12 and C-165/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2014:2400>.

11. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

12. Palm A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? / A. Palm // *Instituto Affari Internazionali*. – 2016. – P. 1-18.

13. Rijpma J. External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action / J. Rijpma // *European Papers*. – 2017. – №2. – P. 571-596.

14. Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>.

15. Amnesty International report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4438252016ENGLISH.pdf>.

16. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>.

17. Maybritt A. Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey? / A. Maybritt, T. Seveda // *European University Institute*. – 2017. – № 30. – P. 1-10.

18. Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html>.

19. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>.

20. Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

The article deals with the analysis of a new form of EU co-operation with third countries in the field of a common immigration policy within the framework of the EU-Turkey Statement, 2016.

In particular, the article investigates the problem of legal nature and the legal consequences of a Statement's violation. In addition, the Statement's compliance with international human rights standards within the context of the principle of non-refoulement is analyzed, namely, the question is whether Turkey is a safe third country.

It should be noted, that the EU-Turkey Statement is an evidence of EU cooperation based on the principle of solidarity that has established the link between the EU and Turkey, although it was signed on behalf of the EU Member States, and not the Union as a whole. At the same time, in relation to the legal nature of the document, taking into account the intentions of the parties at the conclusion of the Statement and the practical results of the parties' execution of the Statement, it should be noted that the EU-Turkey Statement should be an international treaty, which is binding on the parties.

Also, the execution of the EU-Turkey Statement leads to a violation of the international principle of non-refoulement, because Turkey cannot be considered a safe third country.

That is why, it would be appropriate to adopt a single list of safe third countries at EU level, which would simplify the procedure for examining applications for asylum seekers in the EU; as at present, each Member State has its own separate lists that sometimes do not coincide with each other, and some states, such as Greece, do not have such a list at all.

In addition, the 1:1 settlement scheme is discriminatory on the basis of nationality. Although the result of the EU-Turkey Statement in order to resolve the immigration

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу нової форми співробітництва ЄС із третіми країнами у межах Заяви між ЄС та Туреччиною з метою врегулювання імміграційної кризи від 2016 року.

Зокрема, в статті досліджено проблему правової природи та правових наслідків порушення Заяви. До того ж, проаналізовано відповідність Заяв міжнародним стандартам захисту прав людини в контексті принципу невислання, а саме, проаналізовано питання чи є Туреччина безпечною третьою країною.

Ключові слова: біженці; притулок; принцип невислання; перша країна притулку; безпечна третя країна.

crisis has been achieved, namely, the number of illegal aliens from Turkey to the EU has decreased, but it is worth noting that the EU-Turkey Statement does not solve the problem of refugees and asylum-seekers in a

SUMMARY

The article deals with the analysis of a new form of EU co-operation with third countries in the field of a common migration policy within the framework of the EU-Turkey Statement, 2016.

In particular, the article investigates the problem of legal nature and the legal consequences of a Statement's violation. In addition, the Statement's compliance with international human rights standards within the context of the principle of non-refoulement is analyzed, namely, the question is whether Turkey is a safe third country.

Key words: refugees; asylum; principle of non-refoulement; first country of asylum; safe third country.

complex way, in particular, with regard to the observance of human rights.

Key words: refugees; asylum; principle of non-refoulement; first country of asylum; safe third country.