

ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

O. Wydler,
PhD student of Academy of Municipal Management

PAN-EUROPEAN EXPERIENCE COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION

У статті проаналізовано загальноєвропейський досвід протидії нелегальній міграції. Розкрито основний зміст міжнародних нормативно-правових актів спрямованих на координацію дій у сфері протидії нелегальній міграції. З'ясовано, що усі західноєвропейські держави все більше усвідомлюють велику небезпеку нелегальної імміграції для Європи. Встановлено, що поняття європейських кордонів поступово втрачає своє суттєве значення, а окресленість кордонів між окремими членами Євросоюзу стає виразною і принциповою. Зазначено, що проблема нелегальної міграції стала актуальною для європейських країн після завершення Другої світової війни. Доведено, що нелегальна міграція в Україні є гострою проблемою, що впливає на стан правопорядку, економічну ситуацію і на міжнародний імідж не тільки нашої держави, а й багатьох інших. Встановлено, що у Європейському Союзі розглядається можливість створення спільної європейської прикордонної служби, яка б взяла на себе відповідальність за захист зовнішніх кордонів Шенгенської зони.

The article analyzes the European experience of combating illegal migration. Revealed the main content of the international legal acts directed on coordination of actions in the sphere of combating illegal migration. Found out that all Western European States have become increasingly aware of the greater danger of illegal immigration to Europe. It is established that the notion of European borders gradually lose their essential value, and the definition of boundaries between the individual members of the European Union becomes a coherent and principled. It is noted that the problem of illegal migration has become urgent for European countries after the Second world war. It is proved that illegal migration in Ukraine is an acute problem affecting law and order, economic situation and international image, not only our country but many others. It is established that in the European Union the possibility of creating joint European border service, which would assume responsibility for the protection of the external borders of the Schengen area.

Ключові слова: міграційні процеси, нелегальна міграція, загальноєвропейський досвід, міжнародно-правові механізми, міжнародний імідж.

Key words: migration processes, illegal migration, European experience, international legal mechanisms, international image.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Європейський Союз все більше зосереджується на вирішенні власних проблем, бо їх занедбання, ймовірно вже найближчим часом може призвести до напружених ситуацій. Усі західноєвропейські держави все

більше усвідомлюють велику небезпеку нелегальної імміграції для Європи. Міграційна ситуація, що склалася в Європі на початку нового тисячоліття, характеризується надзвичайно великими обсягами міграції взагалі та нелегальної, зокрема. Зростає кількість мігрантів, які

перетнули кордони Європейського Союзу незаконним шляхом. У результаті постійних воєнних конфліктів у світі, стихійних лих та катастроф надзвичайно виріс наплив біженців.

Специфічною рисою сучасної міграції є збільшення частки жінок (до 47,5%) та дітей в міграційному потоці. Досить розповсюдженим явищем є незаконне переміщення жінок, дівчат та дітей з метою сексуальної експлуатації. За оцінками експертів, щорічно на світовий ринок інтимних послуг потрапляє від 700 тис. до 4 млн чол. Слід також зазначити соціально-економічні наслідки нелегальної імміграції для Європи. Нелегали, які готові працювати на будь-яких умовах, зводять нанівець соціальні гарантії, які існують в європейських країнах, (мінімальний рівень заробітної плати, максимальна тривалість робочого дня), а також потребують величезних фінансових витрат на прикордонний контроль, створення таборів для біженців, на соціальні та медичні послуги, утримання під вартою, депортацію [3].

Отже, засилля нелегальних іммігрантів є викликом європейській безпеці які можуть бути як реальними, так і потенційними, що виникають на різноманітних рівнях. Усе це є логічним продовженням "закривання кордонів Європи" та її окремих членів стали вимоги про обмеження вільного пересування людей у Шенгенській зоні через побоювання великої кількості мігрантів прибулих із Сирії.

Зазначимо, що можливим наслідком європейських суперечностей є сумнівне майбутнє Шенгенської зони. Тому поняття європейських кордонів поступово втрачає своє суттєве значення, а окресленість кордонів між окремими членами Євросоюзу стає виразною і принциповою. Із 26 країн, що приєдналися до Шенгенської угоди, чимала кількість вкрай негативно ставиться до вільного пересування мігрантів у межах ЄС.

З метою ефективного регулювання міграційними процесами, країнами Європейського Союзу було розроблено єдину політику, фінансові інструменти та механізми, що спрямовані на удосконалення механізмів міграційними процесами на національному та наднаціональному рівнях. Це амбітна мета має бути реалізована в форматі реалізації зовнішньої політики ЄС, що має назву "Європейська політика сусідства".

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вивченням цієї проблематики займалися авторитетні українські вчені Ю. Бузицький, І. Березовський, А. Бабенко, С. Бритченко, О. Войцехівський, В. Іващенко, В. Коваленко, В. Кривенко, О. Кузьменко, В. Куц, О. Джужа, Ю. Кравченко, О. Малиновська, А. Мозоль, О. Надьон, А. Черняк, С. Чехович, Т. Назарова, В. Новік, С. Пирожков, О. Піскун, І. Прибиткова, С. Ратушний, Ю. Римаренко, В. Трощинський, В. Шаповал В. Шакун, М.О. Шульга та ін.

Однак, незважаючи на загальний підвищений інтерес до міграційних процесів, дослідження складних, багатоаспектних і актуальних наукових та

прикладних проблем щодо протидії нелегальній міграції для вітчизняної науки державного управління, потребують додаткового вивчення для поглибленого розуміння його сутності, динаміки, специфічних ознак.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати загальноєвропейський досвід протидії нелегальній міграції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Стратегічні підходи до процесу реформування системи системи державного управління міграційними процесами та створення ефективного механізму протидії нелегальній міграції закладені в Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, яка спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, ефективний контроль за міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, захист національного ринку трудових ресурсів, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом. Отже, проблема протидії нелегальній міграції є однією з головних загроз національній безпеці України. Тому є необхідність проаналізувати загальноєвропейський досвід протидії нелегальній міграції [7].

Доведено, що високий рівень міграційних процесів є невід'ємною рисою сучасної людської цивілізації. Тому фактично всі країни світу залучені в міграційні процеси на національному та наднаціональному рівнях. Мільйони людей перетинають державні кордони з метою пошуку роботи, навчання, відпочинку, спілкування з родичами, а також рятуючись від різного роду переслідувань та надзвичайних ситуацій і війн.

Міграційні процеси є відповідною реакцією на відмінності в умовах та рівні життя, а також несприятливі фактори середовища існування. З точки зору розвитку людства, міграція є позитивним явищем, оскільки з її допомогою відбувається подолання відмінностей у рівні життя, задовольняються потреби економіки, відбувається соціокультурний обмін, духовне взаємозбагачення. Однак особливістю сучасної міжнародної міграції є високий рівень нелегальної міграції. Так, за даними Міжнародної організації з міграції, загальна кількість мігрантів у світі становить близько 175 мільйонів осіб [1, т. 1, с. 3].

На теперішній час у жодній країні світу немає прямих методів, за допомогою яких можна було б визначити точну кількість перебуваючих у них нелегальних іммігрантів на той чи інший період часу [2, с. 50].

Основна мотивація нелегальної міграції населення передусім зумовлена економічною нерівністю держав. Не у всіх випадках і не всі бажаючі можуть іммігрувати і влаштуватися на роботу в обраній країні призначення легальним чином.

Ці обставини безпосередньо впливають на сам характер міграції, бо іноді люди просто змушені в пошуках роботи іммігрувати в розвинені країни, і легітимність такої імміграції в ситуації, що склалася їх

мало цікавить. Тим самим процес нелегальної імміграції в сучасний період демонструє існуюче в міжнародному праві протиріччя між правом кожної людини вільно виїжджати з країни і правом кожної держави охороняти свої інтереси і інтереси своїх громадян.

Існування нелегальної імміграції також є результатом прогресуючої диференціації доходів різних груп населення, сильної регіональної відмінності в рівні соціально-економічного розвитку, соціальної нерівності та диспропорції економічного розвитку. Перешкоджаючи вирівнюванню умов для ринкової конкуренції, нелегальна імміграція сприяє наповненню ринку праці некваліфікованої робочої силою, що може вплинути на продуктивність праці і його якість. Нелегальна імміграція, як явище, тягне за собою безліч негативних наслідків, які зачіпають як самих нелегалів, так і держави, в які вони незаконно іммігрують [5, с. 106].

Враховуючи той факт, що нелегальні мігранти уникають будь-якого обліку (що неминуче спричинило б прийняття до них заходів примусу), їх чисельність може бути оцінена тільки з тією чи іншою мірою достовірності.

Міжнародна організація праці зазначає, що нелегальні мігранти становлять від 10 до 15% загального обсягу міграційних потоків [3, с. 185]. Високий рівень незаконної міграції спостерігається як у розвинених, так і в окремих країнах, що розвиваються. За оцінками міжнародних експертів, у США знаходиться понад 5 мільйонів незаконних мігрантів, а у Франції та Німеччині число нелегальних мігрантів перевищує 4 мільйонів осіб [4, с. 156]. Слід зазначити, що з метою протидії нелегальній міграції ООН були розроблені міжнародно-правові акти, серед яких особливо можна виділити:

— Конвенцію щодо рабства, підписану в Женеві 25 вересня 1926, із змінами, внесеними Протоколом від 7 грудня 1953 року;

— додаткову Конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв, подібних з рабством від 7 вересня 1956 року;

— Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами від 21 березня 1950 схваленою резолюцією 317 (IV) Генеральної Асамблеї ООН від 2 грудня 1949 року;

— Конвенцію про зловживання в галузі міграції і про забезпечення трудящим-мігрантам рівності можливостей звернення від 4 червня 1975 року;

— Конвенцію ООН з морського права від 10 грудня 1982 року;

— Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 та протоколи до неї: Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї; Протокол проти незаконного ввезення мігрантів по суші, морем та по повітряними шляхами, в якому закріплені положення, які покликані забезпечувати гуманне поводження і повний захист прав мігрантів [6, с. 103—106].

Проблема нелегальної міграції стала актуальною для європейських країн після завершення Дру-

гої світової війни. Спочатку залучення іноземної робочої сили західноєвропейськими країнами розглядалося як тимчасове явище, здатне ліквідувати брак трудових ресурсів, необхідних для відновлення економіки після війни. Але, з 60-х років минулого сторіччя трудова міграція, в тому числі і нелегальна, стала постійним і невід'ємним чинником соціально-економічного і політичного розвитку Європи. Потоки мігрантів направляються, насамперед, у Францію, Німеччину, Австрію та інші розвинені країни.

Починаючи з 1989 року, стався небувалий ріст нелегальної міграції в ЄС вихідців з країн Східної Європи та СРСР, який в умовах безробіття і економічної стагнації змусив держави-члени Європейського Союзу констатувати про вичерпання можливостей залучення іноземної робочої сили.

Внаслідок вищезазначених процесів, за останні двадцять років чисельність нелегальних мігрантів у Європі зростає з 1,5 до 5 мільйонів осіб. У зв'язку з цим, істотною рисою кінця ХХ століття стає посилення імміграційної політики: одна за одною держави-члени Європейського Союзу запроваджують обмежувальні заходи на в'їзд і перебування іноземців.

Відмова Європейського Союзу від політики "відкритих дверей" щодо біженців та іммігрантів з третіх країн і перехід до колективної захисту своїх кордонів була закріплена Маастрихтським договором 1992 року. У цьому договорі вперше міграція була оголошена проблемою, що представляє "загальний інтерес" для країн-членів спільноти [8].

Стратегічні підвалини щодо реформування міграційної та візової політики були закладені у Амстердамському Договорі 1997 року у якому було чітко визначено компетенцію інститутів ЄС у сфері міграційної та візової політики, де у розділі IV були визначені засади проведення прикордонного контролю та візової політики та сформульовані заходи з протидії незаконній міграції, включаючи репатріацію нелегально проживаючих осіб.

З'ясовано, що 28 травня 2001 Рада Європи прийняла Директиву 2001/40/ЄС "Про взаємне визнання рішень про видворення громадян третіх країн". У цій Директиві зазначено, що рішення про видворення іноземця-нелегала, винесене одним з держав-членів ЄС, підлягає виконанню іншими державами на території яких в подальшому може виявитися дана особа.

Також вживаються комплексні політико-дипломатичні заходи з посилення охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу, як важливої складової протидії нелегальній міграції.

На сьогодні умови в'їзду іноземців в ЄС регулюються Регламентом Ради від 15 березня 2001 "Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких повинні мати візу та країн, громадяни яких звільняються від віз". Таким чином, регламент заснував так звані "чорний і білий" списки громадян третіх країн.

У листопаді 2001 року Європейська Комісія виступила з пропозицією щодо створення Європейського прикордонного корпусу (European border

guard). Досягнуто консолідованих домовленостей про охорону зовнішнього кордону ЄС спільними зусиллями, шляхом проведення міжнародних прикордонних операцій у взаємодії з національними прикордонними структурами.

У лютому 2002 року Рада Європи ухвалила План глобальних дій проти нелегальної міграції та торгівлі людьми. Документом передбачається:

- удосконалення візової політики;
- обмін інформацією та її аналіз ефективності заходів що спрямовані на регулювання міграційних процесів;
- удосконалення системи контролю на кордонах;
- створення Європейської візової ідентифікаційної системи.
- розробку єдиної стратегії Євросоюзу по боротьбі з незаконною міграцією.

На основі Плану глобальних дій проти нелегальної міграції та торгівлі людьми Європейська Комісія ЄС навесні 2002 року представила для обговорення "Зелену книгу про репатріацію осіб, які незаконно проживають в ЄС". Цим документом передбачалось реалізація єдиної політики норм та принципів, що спрямовані на реадмісію нелегальних мігрантів до країн походження та інтеграцію національних імміграційних політик в єдину політику Євросоюзу.

З метою уніфікації кримінального законодавства в сфері протидії нелегальній імміграції в ЄС було прийнято:

- 28 листопада 2002 року Директива Ради ЄС № 2002/90/ЄС "Про визначення допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню";
- 28 листопада 2002 року Рамкове рішення Ради ЄС 2002/946/ПВД "Про підвищення стандартів кримінальної відповідальності з метою покарання за допомогу незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню";
- 25 листопада 2003 року Директива Ради 2003/110/ЄС "Про сприяння транзиту в рамках заходів по видворенню повітряним шляхом";
- 25 листопада 2003 року Рамкове рішення Ради ЄС "Про організацію спільних рейсів на цілях видворення громадян третіх країн, які нелегально перебувають на території двох або більше держав-членів".

Також у 2003 році в Європейському Союзі було запроваджено дактилоскопічну базу даних осіб нелегальних мігрантів. Метою створення такої бази є запобігання отримання притулку одним і тим же особам відразу в декількох країнах ЄС. Дактилоскопіруванню піддаються всі особи, що шукають притулку на території країн ЄС старше 14 років.

Зазначимо, що упродовж 2005—2007 років завдяки вжитим політико-дипломатичним зусиллям було укладено угоди про реадмісію між ЄС та Шрі-Ланкою, Гонг-Конгом, Макао, Албанією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Чорногорією та Сербією, Росією та Україною.

Також Європейському Союзу вдалося укласти попередню домовленість з Китаєм про повернення китайських громадян, які приїхали до ЄС в якості туристів і залишилися нелегально.

З метою удосконалення системи європейської прикордонної безпеки, у червні 2005 року у Варшаві (Польща) почало працювати нове Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів ФРОНТЕКС (FRONTEX). Агентство здійснює координацію діяльності держав-членів ЄС з охорони кордонів і бере участі у розробці єдиних стандартів з питань зміцнення прикордонної безпеки. У середньостроковій перспективі Європейська комісія планує організувати роботу Європейської системи морського патрулювання (Евросур), яка має за мету протидію незаконній міграції на морі.

Встановлено, що 15 березня 2006 року країнами Європейського Союзу було запроваджено Шенгенський кодекс про кордони, що визначав механізми реалізації єдиної наднаціональної політики зі створення безвізової Європи. В рамках прийнятого міжнародного документа було встановлено ряд положень, які стосувалися процедури в'їзду та розгляду прохань про імміграцію та порядку надання притулку, а також видворення не громадян ЄС та осіб, які звернулися за наданням притулку.

З'ясовано, що з метою ефективної протидії нелегальній міграції, в Європейському Союзі були створені спеціальні агентства, такі як Європейська поліція (далі — Європол) і Європейська юстиція (далі — Євроюст). Обидва агентства виконують завдання з питань координації та взаємодії між поліцейськими, прикордонними та іншими правоохоронними структурами у країнах ЄС. Європол є підрозділом організаційного механізму Євросоюзу, що організує співробітництво поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері. З самого початку свого існування до компетенції Європолу були віднесені питання щодо протидії незаконному ввезенню мігрантів та торгівлі людьми.

Крім Європолу, важливу роль у протидії нелегальній міграції відіграє спеціальне відомство — Євроюст, що складається з прокурорів та офіцерів поліції. Для реалізації своїх цілей Євроюст виконує такі завдання:

- звернення до компетентних органів держав — членів Європейського Союзу із запитом про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів,
- створення об'єднаних слідчих бригад з метою протидії злочинним проявам;
- надання інформаційної підтримки розслідуванням кримінальних справ;
- удосконалення співробітництва між компетентними органами держав шляхом сприяння наданню правової допомоги і видачі злочинців.

Сьогоднішнє негативне ставлення європейців, причому не тільки до біженців, а й до інших іммігрантів, поступово зростає. Якщо раніше в Європі говорили тільки про "відчинені двері" та необхідність допомогти шукачам кращої долі, то зараз такі лозунги починають втрачати популярність, і чужоземці дедалі більше небезпідставно асоціюються з майбутніми загрозами для всього Європейського Союзу.

Неприйняття чужої ментальності — це не вада європейських народів, а їх історична особливість.

Політичні гасла ЄС не можуть довго ґрунтуватися на толерантності, і цьому є просте пояснення: європейські нації моноетнічні, а не транзитивні, як прикладом Канада чи США.

Спільна проблема мала б згуртувати європейську спільноту, та, попри необхідність здійснення скоординованих кроків і прийняття компромісних рішень, лідери ЄС продовжують сперечатися один з одним через обов'язок розміщувати непроханих гостей із Сирії та інших країн у яких відбуваються збройні конфлікти [10].

Саме тому у Європейському Союзі розглядається можливість створення спільної європейської прикордонної служби, яка б взяла на себе відповідальність за захист зовнішніх кордонів Шенгенської зони. У зв'язку із ситуацією біженців із Сирії дипломати і чиновники ЄС всерйоз розглядають можливість створення такої структури у Європейському Союзі, і надати їй повноваження контролю над зовнішніми кордонами країн-членів Шенгенської зони, які на сьогодні охороняються національними прикордонними службами кожної із країн. Зокрема ЄС хоче передати контроль над зовнішніми кордонами Шенгенської зони агенції Frontex, роль якої полягає, в основному, у координації роботи національних прикордонних відомств, що має бути підкріплена постійно діючою спільною прикордонною службою та спільною береговою охороною.

ВИСНОВОК

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що незважаючи на чималі зусилля, які вживаються європейськими державами щодо попередження та зменшення масштабів нелегальної імміграції, їх ефективність значно знижується через слабку координацію та взаємодію на наднаціональному рівні.

Більшість законодавчих та нормативно-правових актів ЄС, спрямованих на регулювання міграційної політики, носять рамковий характер. Тому вперше від виникнення Шенгенської зони з'явилася думка (і вже знайшла підтримку) повернути тимчасовий контроль на внутрішніх кордонах Євросоюзу. Але події у Сирії змусили спільно діяти майже всіх членів ЄС. Тому нагальним питанням для країн Європейського Союзу є удосконалення наднаціональних механізмів щодо протидії незаконній міграції.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є на наш погляд дослідження щодо сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження.

Література:

1. Основи управління міграцією: посібник для керівних посадових осіб та практиків / МОМ. — Женева, 2006 рік.
2. Іонцев В.А. Міжнародна міграція населення: теорія та історія вивчення / В.А. Іонцев. — М.: Діалог-МДУ, 1999.
3. Нелегальна міграція: Реалії ЄС у галузі трудових відносин [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://rozum.info/publ/6-1-0-89>

4. Івахнюк І.В. Міжнародна трудова міграція: навч. посібник / І.В. Івахнюк. — М.: Екон. фак. МДУ, ТЕИС, 2005.

5. Національна політика світових країн по протидії нелегальній міграції у сучасний період // Підприємство, господарство та право. — № 1. — К., 2003. — С. 103—106.

6. Барсегов Ю.Г. Світовий океан: право, політика, дипломатія. — М.: Чинне міжнародне право, 1997. — Т. 3. Розд. 20.

7. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони від 6 трав. 2015 р. "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]. — Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

8. Migration and migrant population statistics [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

9. Малиновська О. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / О. Малиновська // Міграція і ринки праці Польщі та України. — Warsawa. — 2003. — 382 с.

10. Завадська П. Ласкаво не просимо: біженці розсварили Європу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://iac.org.ua/laskavo-ne-prosimo-bizhentsi-rozsvarili-yevropu>

References:

1. Fundamentals of migration management (2006), [posibnyk dlia kerivnykh posadovykh osib ta praktikiv], Geneva, Switzerland.
2. Iontsev, V. A. (1999), International migration of population: theory and history study, Moscow, Russia.
3. Illegal migration: the Realities of the EU in the field of labor relations, available at: <http://rozum.info/publ/6-1-0-89> (Accessed 22 December 2015).
4. Ivakhnyuk, I. V. (2005), International labor migration [navch. posibnyk], Moscow, Russia.
5. The national policy of the world's countries to counter illegal migration in the modern period (2003), № 1, p. 103—106, Kiev, Ukraine.
6. Barsegov, Y. G. (1997), Svitovyi okean: pravo, polityka, diplomatiia, Moscow, Russia.
7. The Decree Of The President Of Ukraine (2015), About the Decision of the Council of national security and defense of 6 herbs. 2015. "Strategy of national security of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 22 December 2015).
8. Migration and migrant population statistics, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Accessed 23 December 2015).
9. Malinovskaya, E. (2003), Basic principles of migration policy of Ukraine and future scenarios of development, Warsawa, Poland.
10. Zavadszkaya P. Welcome don't ask: refugees essarily Europe, available at: <http://iac.org.ua/laskavo-ne-prosimo-bizhentsi-rozsvarili-yevropu> (Accessed 23 December 2015).

Стаття надійшла до редакції 21.12.2015 р.