

I. А. ОГЛИ МАМЕДОВ. ПРАВОВИЙ СТАТУС МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ З МІГРАЦІЇ

Досліджуються деякі аспекти діяльності міжнародної організації з міграції. Особливо розглядається питання про цілі та функції цієї організації. Розкриваються багатогранність і ефективність функціонування міжнародної організації з міграції.

Исследуются некоторые аспекты деятельности международной организации по миграции. Отдельно рассматривается вопрос о целях и функциях данной организации. Раскрываются многогранность и эффективность функционирования международной организации по миграции.

Investigate some aspects of activity of international organization for migration. Separately, the question on aims and functions of this organization has been analyzed. Examines the diversity and effective functioning of international organization for migration.

Починаючи з кінця XIX ст., держави постійно стикалися з міграційними процесами, в той же час універсальних норм, які б регулювали цю сферу міжнародних відносин, не існувало. Лише після Другої світової війни міжнародна спільнота усвідомила, що необхідна багатостороння співпраця з координації дій по відношенню до міжнародної міграції.

За сприянням Організації Об'єднаних Націй (ООН) у 1947 р. було створено Міжнародну організацію у справах біженців (МОБ), спрямовану на подолання міграційних проблем. Ця допомога охопила усі нагальні проблеми біженців: встановлення особи, їх реєстрація, організаційні питання, правовий захист, транспортування, переселення або інтеграція на новому місці¹. Однак, МОБ не змогла виконати всі ці завдання, поставлені перед нею.

У 1949 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію № 319 (IV) Про створення Управління Верховного комісара у справах біженців (УВКБ ООН). Статут, який був прийнятий Асамблеєю в 1950 р., обмежив функції та визначив сферу діяльності УВКБ, що мав «гуманітарний і соціальний характер і стосується лише окремих груп і категорій біженців»².

У 1951 р. ООН дійшла висновків, що ані МОБ, що діяла до 1951 р., ані УВКБ ООН, що замінило її, не змогли вирішити проблему післявоєнної міграції в Європі. У зв'язку з цим 26 листопада-5 грудня 1951 р. у м. Брюссель (Бельгія) була проведена Міжнародна конференція з міграції, у якій взяли участь представники 28 держав, наглядачі з Ватикану та різноманітні міжнародні організації, такі, як ООН, Міжнародна Організація Праці (МОП), Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ) та ін.³

На конференції розглядався «План із переселення надлишку населення з країн Західної Європи та Греції в країни, які мають можливість їх розселення». Його метою була спроба розв'язати проблеми міграції, а саме переміщення людей, які не можуть знайти роботу в європейських державах і самостійно переїхати в інші країни, у яких їх послуги могли би бути використаними. З іншого боку, таким чином вирішувалась проблема надлишку населення, яка загрожувала економічній стабільності в Європі.

План прийняли усі держави і міжнародні організації, визначивши його як найбільш досконалий засіб вирішення проблеми надлишку населення у Європі.

Для його здійснення у грудні 1951 р. була прийнята резолюція, яка заснувала Тимчасовий міжурядовий комітет з переселення мігрантів із Європи (ICSMME), з штаб-квартирою в м. Женеві⁴. Комітет складався з представників основних держав еміграції, країн імміграції та інших держав, схильних до політичних, соціальних та економічних ризиків, зв'язаних із проблемою перенаселення у Європі. Членство в Комітеті було відкрито для всіх держав, які дотримувались принципу вільного переміщення людей.

У жовтні 1952 р. Тимчасовий комітет отримав статус Міжурядового комітету в справах європейських мігрантів (ICEM), а 19 жовтня 1953 р. був прийнятий його Статут, який до цього мав назву Брюссельської резолюції (Статут набув чинності 30 листопада 1954 р.)⁵. Статут закріпив згоду та єдине волевиявлення держав-членів, а також визначив цілі та функції ICEM. Головною метою Комітету було життєві заходів стосовно транспортування мігрантів, які не мали жодної можливості переїхати самостійно з європейських країн з надлишком населення до країн, що приймають мігрантів. Згідно з цілями, визначеними в Статуті, ICEM надавала компетенція у сфері упорядкування міграції населення, яке потребувало допомоги.

Згідно з Статутом головними органами ICEM були Рада, Виконавчий комітет і Адміністрація (ст.5). Наступна зміна Статуту відбулася в 1989 р., яка, однак не позначилася на структурі організації. Найвищим органом ICEM виступала Рада. Як головний керуючий орган, вона складалася з представників усіх держав-членів, і була наділена повноваженнями розглядати доповіді і керувати діяльністю Виконавчого комітету та Директора, затверджувати програми, бюджети та витрати (ст. 6). Рада здійснювала свою діяльність, збираючись на чергову сесію один раз на рік, але вкрай необхідних випадках на вимогу однієї третини її членів або на вимогу Виконавчого комітету, Генерального директора чи Голови Ради могла бути скликана на позачергову сесію. На початку кожної чергової сесії обирався її Голова строком на один рік.

Важливе місце в структурі ICEM належало Виконавчому комітету, який складався з представників дев'яти держав-членів, що обиралися Радою на два роки, з можливістю подальшого переобрання. Кожен з членів мав один голос. До функцій Комітету належали фінансові і бюджетні питання, розгляд програм, політики та діяльності Організації, за виключних обставин Виконавчий комітет надавав рекомендації Раді і був уповноважений приймати невідкладні рішення з питань, які стосувалися компетенції Ради. Згідно з Статутом Виконавчий комітет міг проводити засідання не менш ніж раз на рік. Секретаріат ICEM мав назву Адміністрації, яку очолював Директор і Заступник Директора. Даний орган виступав важливою структурною ланкою Організації. Генеральний директор та його заступник обиралися двома третинами голосів Ради на п'ятирічний термін перебування на посаді з правом подальшого переобрання. Генеральний директор здійснював адміністративні ті виконавчі функції стосовно політики Ради і Виконавчого комітету. При здійсненні своїх функцій заборонялося керуватися вказівками конкретних держав та міжнародних організацій. В його обов'язки брали участь у всіх сесіях Ради та Виконавчого комітету, але без права голосу та надання звіту про роботу організації по закінченні фінансового року.

У 1970-х роках у діяльності ICEM почався новий етап. Минулий період довів, що ICEM став універсальним оператором у сфері міграції, здійснюючи послуги у сфері розселення людей по всьому світу та допомагаючи мігрантам у переїзді не тільки з Євразійського континенту. Про це свідчить те, що в Комітет входили представники держави з усіх континентів. І, на розвиток цього підходу, у

1980 р на 45-й сесії Комітету Рада прийняла резолюцію, згідно якої з назви Комітету було вилучено термін «європейський» і, отже, ІСЕМ перетворився на Міжвідомчий комітет з міграції (ІСМ), що діяв на основі Статуту 1953 р.⁶ Але це було не просто зміна назви, це фактично означало нову, більш важливу роль Організації.

Незважаючи на зміни, що відбувалися в міграційній ситуації у світі, Статут ІСЕМ ніколи не переглядався. Перша така спроба була здійснена в листопаді 1975 р., коли Директор представив державам-членам ряд поправок до Статуту, що відображали зміни в тенденціях міграції та в діяльності ІСЕМ. Проте на сесії у 1977 р. деякі держави звернули увагу, що, хоча конкретні життєві обставини змінили початковий напрямок традиційної міграції з Європи, головні принципи діяльності ІСЕМ повинні залишатися незмінними⁷. Для перегляду Статуту була створена спеціальна комісія, яка у 1987 р. підготувала доповідь, у якій було запропоновано розмежувати види міграції від біженців до кваліфікованих мігрантів та розширити перелік послуг Організації (до нього ввійшли мовна підтримка, медична допомога та консультаційні послуги). Окрім зазначених, було запропоновано внести зміни щодо статусу Виконавчого комітету, якому надавалися повноваження утворювати підкомісії для належного виконання своїх функцій (наприклад, на 88-й сесії 2002 р. було прийнято рішення про створення Підкомісії з бюджету і фінансів)⁸. Проте, головна увага приділялася створенню форуму для держав та міжнародних організацій з питань міграції і збереження принципів діяльності організації в незмінному вигляді.

Статут з новою редакцією набрав чинності 14 листопада 1989 р. шляхом прийняття двома третинами голосів члени ІСМ і був трансформований у Міжнародну організацію з міграції (МОМ). Вносячи зміни в Статут, держави намагалися гарантувати тривалу діяльність Організації в контексті мінливих тенденцій міграції та посилити її роль шляхом розширення допомоги мігрантам, біженцям та переміщеним особам у всьому світі⁹.

Членами МОМ є первісні держави-учасниці Міжвідомчого комітету з європейської міграції, які затвердили Статут 1953 р. та будь-які інші держави, що проявили «зацікавленість» до принципу вільного переміщення осіб і які визнали Статут МОМ, з обов'язковою умовою, що вони зобов'язуються вносити внески на її адміністративні витрати. Питання щодо прийняття нових держав у члени вирішується двома третинами голосів Ради МОМ. До Організації можуть бути запрошені в якості спостерігачів держави, які не є членами, але подали заяву про вступ до неї. Окрім держав, спостерігачами можуть бути міжнародні урядові та неурядові організації, які мають справу з міграцією, біженцями та правами людини. Спостерігачі можуть бути присутніми на сесіях та приймати участь у дебатах, проте без права голосу. На сьогодні до її складу входять 127 країн-членів та 17 країн зі статусом спостерігачів. Представництво МОМ в Україні почало функціонувати з 1996 р., коли країна отримала статус країни-спостерігача МОМ. У 2001 році Україна звернулася із запитом про надання їй статусу країни-члена МОМ, а у 2002 році парламент України ратифікував Угоду про членство України в Організації.

Для виконання своїх повноважень у сфері міграційних проблем МОМ володіє міжнародною правосуб'єктністю, що має цільовий та функціональний характер і є необхідною для здійснення цілей, які закріплені в Статуті. До числа головних ознак міжнародної правосуб'єктності відноситься здатність МОМ укладати договори, набувати та витрачати приватні і державні фінансові засоби й переслідувати в судовому порядку (Статут МОМ, ст.27).

Після аналізу тенденцій міжнародної міграції державами-членами були визначені цілі та функції МОМ. Організація працює зі своїми партнерами в міжнародній спільноті, маючи на меті сприяння вирішенню актуальних завдань міграції, шляхом вдосконалення розуміння державами проблем у сфері міграції та заохочення соціального і економічного розвитку відповідних країн за допомогою міграції, але в той же час особливу увагу приділяє повазі людської гідності й добробуту самих мігрантів і здійснює заходи стосовно організованого переміщення мігрантів, яким необхідні міграційні послуги¹⁰.

Для досягнення зазначених цілей МОМ здійснює певні функції. Функції МОМ можна поділити на дві категорії: операційні та регулюючі. Регулюючі полягають в встановленні принципів та норм, регулюють поведінку її учасників. Операційні функції стосуються прямого здійснення цілей Організації шляхом надання відповідних послуг, а регулюючі функції МОМ полягають в прийнятті резолюцій рекомендаційного характеру, які мають важливе значення для держав членів у сфері міграції. Проте вони не позбавлені моральної та політичної сили. В резолюціях відображається позиція Ради МОМ відносно поведінки держав і вказівки на мету, яку їм необхідно досягти.

Регулююча функція МОМ також відображається в укладанні угод між МОМ і державами-членами про співробітництво. Такі угоди укладаються з країнами, в яких Організація відкриває свої представництва, з метою виконання своєї діяльності. МОМ також укладає угоду з кожною країною, що пов'язана з обома кінцями міграційного ланцюга.

Головна увага в діяльності МОМ приділяється операційній функції, оскільки вона дозволяє здійснювати цілі, закріплені в Статуті, шляхом проведення певних дій з боку Організації та держави. До даної функції відносяться дії, пов'язані з наданням допомоги в організованому переміщенні мігрантів. Програма діяльності МОМ здійснюється з семи головних напрямків: допомога в поверненні мігрантів; програми переміщення мігрантів; трудова міграція; програми, що спрямовані на боротьбу з торгівлею людьми; технічне сприяння в сфері міграції; програми у сфері охорони здоров'я та масові інформаційні кампанії. Вони охоплюють всі категорії мігрантів: екологічних, внутрішніх, переміщених усередині країни, трудових і незаконних мігрантів, включаючи транзитних і жертви торгівлею людьми. На теперішній час МОМ приділяє особливу увагу програмам по боротьбі з торгівлею людьми, протидії нелегальній міграції, поверненню на батьківщину та встановленню управлінських функцій держав у сфері міграції.

Як зазначалося, одним з головних напрямків діяльності МОМ є повернення на свою батьківщину мігрантів. Процес міграції стає більш помітним в умовах глобалізації. Дослідження, що були проведені МОМ, свідчать про те, що в світі існує від 15 до 30 млн. мігрантів. Це є свідченням того, що значний обсяг міграції становить серйозну проблему для транзитних країн і країн, до яких прагнуть мігранти. Саме тому все більш урядів звертається до МОМ з проханням розширити спектр програм, які спрямовані на добровільне повернення.

З часу створення МОМ займається питаннями міграції осіб, які приймають рішення переїхати до іншої країни. Інакше кажучи, це означає, що МОМ не здійснює програму вимушеної міграції і не виступає від імені держав, які застосовують заходи з висилки або депортації осіб з їх території. Проте, існує тісний і неминучий зв'язок між добровільним і насильницьким поверненням мігрантів; добровільне повернення осіб, які шукають притулку і які отримали відмову, а також незаконних мігрантів сприймаються окремими мігрантами як єдине аль-

тернатива вимушеному поверненню¹¹.

МОМ глибоко стурбована тяжким становищем нелегальних мігрантів, у яких часто виникає потреба в допомозі у поверненні на батьківщину. Для повернення мігрантів, які знаходяться в скрутному становищі, МОМ працює як з мігрантами, так і з урядами, розробляючи та здійснюючи програми добровільного повернення. Діяльність в цьому напрямку сплачується країнами-донорами та фінансується повністю або частково приймаючими країнами або міжнародною спільнотою.

Однією з перших функцій МОМ починаючи з 1951 р. було здійснення програм з транспортування біженців і мігрантів з метою переселення. Вона й зараз існує в діяльності МОМ. Уперше програма з переселення біженців почала здійснюватися в 1952 р., стосуючись допомоги біженцям у Європі та здійснюючи в умовах тісної співпраці УВКБ ООН і Програми Сполучених Штатів по біженцях (USEP). Вищезазначені структури продовжують співпрацювати для вирішення проблем, які пов'язані з транспортуванням біженців і на даний момент¹².

В останні роки однією з гострих проблем міграції, яка потребує спільних дій як держав так і світової спільноти, виступає торгівля людьми. У 1997 р. боротьба з торгівлею жінками стала пріоритетним напрямком у діяльності МОМ. У подальшому ця організація довела, що має багатий досвід і глибокі знання у сфері торгівлі людьми; на 2001 р. вона здійснила більш ніж 70 проектів у цій сфері у всьому світі: Центральній Америці, Європі, Азії та Латинської Америці та виконала чимало програм і провела цілу низку семінарів, зустрічей і досліджень у всьому світі¹³. Досягнення МОМ полягають в тому, що вона розглядає дане питання в двох вимірах: з боку мігранта-жертви, яка потребує захисту, і з боку країн, які постачають і приймають таку категорію мігрантів, тому що нелегальний характер торгівлі людьми впливає на регулювання міграції і міграційної політики в зазначених країнах. Тому діяльність МОМ в сфері боротьби з торгівлею жінками орієнтована, в першу чергу, на попередження цієї торгівлі шляхом проведення інформаційних кампаній серед груп ризику; кримінальне переслідування і криміналізація осіб, які здійснюють торгівлю людьми, шляхом надання допомоги правоохоронним і судовим органам та захист і допомога в реінтеграції жертвам торгівлі шляхом надання психологічної, медичної і юридичної допомоги.

Програми в сфері охорони здоров'я виступають одним із усталених напрямків у діяльності МОМ. Спочатку робота в цій сфері була сфокусована на медичних вимогах пересування мігрантів у Європі. На сьогодні, медичне обслуговування у сфері міграції включає мігрантів з Східної та Центральної Європи, Балкан, Південно-Східної Азії та в інших регіонах¹⁴. Медичне обслуговування в сфері міграції гарантує, що люди, які переміщуються під егідою МОМ, знаходяться в здоровому фізичному стані, яка дозволяє переїзд, що вони не становлять загрозу для людей, які знаходяться поруч з ними, і що вони отримують відповідну медичну допомогу в разі необхідності.

Що стосується програм технічного співробітництва у сфері міграції (ТСМ), то вони здійснюються в чотирьох напрямках, а саме: технічне співробітництво з підвищення можливостей урядів у сфері управління міграційною політикою; міграційне управління в країнах з надзвичайною ситуацією, що вплинула на міграційний стан; обмін експертами, а також повернення і реінтеграція мігрантів, які отримали освіту в іншій країні.

Програми та діяльність ТСМ здійснюються у напрямках, пов'язаних з технічним співробітництвом у зміцненні управлінських можливостей урядів у сфері міграційної політики, законодавства та адміністрування. Прикладом здійснення такої програми є пілотний проект управління спільним кордоном, робота над

яким здійснювалася з березня 1999 по 2001 р. спільно з мінськими і київськими представництвами МОМ, за згоди урядів Білорусі та України¹⁵. Його головною метою було підвищення ефективності охорони білорусько-українського кордону з координаційним центром на даній ділянці та допомога технічного забезпечення прикордонним військам.

Сьогодні до складу МОМ входить 127 країн-членів та 17 країн з статусом спостерігачів. У МОМ працює приблизно 7.000 чоловік у більше ніж 450 територіальних офісах по всьому світу¹⁶. П'ятдесят років діяльності довели, що її мета, встановлена у 1951 р., досягнута. Вона стала універсальним форумом, який створив можливість діалогу між країнами з основних питань міграційної політики, сфокусованим на регулюванні міжнародної міграції, зайнявши певне важливе місце серед міжнародних організацій. У якості міжурядової установи МОМ разом зі своїми партнерами в міжнародній спільноті здійснює діяльність, яка спрямована на надання допомоги в вирішенні оперативних проблем у сфері міграції та вирішення питань, пов'язаних із міграцією. Немаловажне значення належить підтримці соціального та економічного розвитку через міграцію і безпосередній допомозі та турботі про мігрантів. МОМ притримується принципу, згідно якого гуманна та впорядкована міграція повинна приносити користь і мігрантам, і приймаючій їх спільноті. Дана організація стала так званим спеціальним центром, який надає рекомендації державам і допомагає їм у найважливіших міграційних проблемах.

1. Устав МОБ // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Мн.: Тесей, 2000. С. 44–50. **2. Устав УВКБ ООН // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев.** – С. 51. **3. Ducasse-Rogier M.** The International organization for migration 1951–2001. – Geneva: IOM, 2001. P. 17–21. **4. MCB/9.** Resolution to establish a Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe, adopted at the 13 meeting of the Migration Conference. – Brussels, 5 December 1951. **5. MC/55.** Resolution 56. Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration. 19 October 1953. **6. Ducasse-Rogier M.** Op. cit. – P. 88–89. **7. Perruchoud R.** L. Organisation Internationale pour les Migrations // *Annuaire francais de droit international.* – 1987. – V. XXXIII. – P. 513–539. **8. MC/2080.** Report of the Director General on the work of the organisation for the year. – 2001. – IOM, 14 May 2002. – P. 7. **9. Устав МОМ // Сборник международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции.** – М.: МОМ, 1994. – С. 233. **10.** Діяльність народної Організації з міграції за останні 50 років. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iom.int/en/who/main_members.shtml **11. Rules of procedure for the Council.** – IOM. – P. 14. **12. ICEM Handbook.** – ICEM, 1960. – P. 18. **13. MC/2049.** Programme and budget for 2002, adopted at the Council's 87 session. 5 October 2001. – P. 79–85; *MC/EX/INF/58,1999.* Trafficking in migration: polices and responses. 10 May 1999. – Par. 29–33. **14. MC/2080.** Report of the Director General on the work of the organisation for the year 2001. IOM, 14 May 2002. – P. 67–68. **15. Бюллетень МОМ.** – №1. – Мн.: МОМ, 1999. – С. 1, 11. **16.** Звіт про діяльність народної Організації з міграції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iom.org.ua>