

Т.М. ЗВЬОЗДНАЯ

МІЖНАРОДНО-НОРМАТИВНЕ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ПИТАНЬ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

Досліджується стан нелегальної міграції в різних країнах, розглядається питання міжнародно-нормативного регламентування нелегальної міграції. Висвітлюється Шенгенська угода 1985 та 1990 років, Дублінська Конвенція 1990 р., Маастрихтський договір 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р.

Ключові слова: нелегальна міграція, нормативно-правове регулювання процесів нелегальної міграції, європейські угоди та конвенції.

Исследуется состояние нелегальной миграции в разных странах, рассматривается вопрос международно-нормативного регулирования нелегальной миграции. Освещается Шенгенское соглашение 1985 и 1990 годов, Дублинская Конвенция в 1990 г., Маастрихтский договор в 1992 г. и Амстердамский договор в 1997 г.

Ключевые слова: нелегальная миграция, нормативно-правовое регулирование процессов нелегальной миграции, европейские соглашения и конвенции.

In the article the state of illegal migration is investigated in different countries, a question is examined internationally-normative regulation of illegal migration. The Schengen agreement is illuminated 1985 and 1990, Dublin Convention in 1990, Maastricht Treaty in 1992 and the Amsterdam agreement in 1997.

Key words: illegal migration, normatively-legal adjusting of processes of illegal migration, European agreements and conventions.

Нелегальна міграція протягом кількох останніх десятиліть стала невід'ємною ознакою розвитку європейських держав. Зараз у світі нараховується близько 150 млн. мігрантів. Перше місце згідно цього показника займає Європа — 56 млн. осіб. Важливо зазначити, що з початку 90-рр. XX ст. рівень офіційної міграції там знизився, але кількість іноземного населення практично не зменшилася. Така ситуація пояснюється високим процентом нелегальних мігрантів, а також біженців і вимушених переселенців у загальному міграційному потоці, на реєстрацію, розміщення та допомогу яким європейські держави витрачають величезні кошти. Якщо у 1990 р. у світі нараховувалося близько 3,5 млн. біженців, то на початку нового тисячоліття їх число збільшилося майже в десять разів.

Що стосується нелегальних мігрантів, то в країні Європейського Союзу щорічно незаконно прибуває більше 500 тис. чол., не враховуючи сотень тисяч біженців. Загальна кількість нелегальних мігрантів в Європі — від 3 до 7 млн. осіб. Найбільша кількість незаконних мігрантів зосереджена в Іспанії, Франції, Німеччині, Нідерландах, Великобританії, Італії, Португалії. Усе більше нелегалів проникає в Європу через її південні кордони.

Для прикладу, в Італії незаконно перебуває до 1 млн. іноземців і їхня кількість постійно зростає. Зокрема, це відбувається за рахунок вихідців із Північної Африки, які прагнуть потім потрапити до Іспанії, Португалії чи Франції. В Іспанії чисельність нелегальних мігрантів коливається від 300 до 500 тис. людей, у Франції — від 200 тис. до 1 млн. осіб, у Великобританії — більше 100 тис. нелегалів, більшість з яких становлять іноземці із простроченими візами¹.

Розглядаючи питання становлення міжнародно-нормативного регламентування питань міграції загалом і нелегальної зокрема, слід зазначити, що протягом останніх століть питання міждержавної міграції тією чи іншою мірою регламентувалися різними уго-

дами. У дослідженні «Регламентация міграції», яке було здійснене у 1929 р. Міжнародною організацією праці, зазначалося, що спочатку положення про міграцію нерідко включалися у договори про дружбу та мореплаводство, консульські конвенції та угоди про поселення. Вони застосовувалися до всіх громадян і підданих сторін, що домовлялися, та регулювали відносини з великого кола питань. Як правило, це було пов'язано з тим, що в той час міграція не набула ще інтенсивного, а тим більш загрозливого характеру, а тому й не привертала до себе особливої уваги міжнародної спільноти. Пізніше питання міграції почали регламентуватися різноманітними протоколами, обмінними нотами, меморандумами та іншими актами договірної природи та конвенційними нормами. Водночас ці питання, особливо до Першої світової війни, були об'єктом простішого регулювання між компетентними органами зацікавлених держав, яке здійснювалося шляхом спільної розробки конкретних заходів щодо такого співробітництва. Розроблені таким чином акти, які були аналогічними за дією договорам, набували чинності відразу після їх підписання представниками адміністративних органів, що співпрацюють, і мали назву адміністративних угод. Першою двосторонньою угодою, яка безпосередньо регулювала питання міждержавної міграції, можна назвати Договір між США та Швецією про дружбу та торгівлю 1783 р.²

Нормативно-правове регулювання процесів нелегальної міграції на універсальному рівні було здійснено шляхом прийняття резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 р. Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження та припинення торгівлі людьми, насамперед жінками і дітьми, та покарання за неї, Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря). Зазначена Конвенція підписана від імені України у м. Палермо 12 грудня 2000 р.

Універсальні правові норми Конвенції, створені для регулювання процесів нелегальної міграції, є в Протоколі проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря. Протокол підписаний від імені України в м. Нью-Йорку 15 листопада 2001 р. Держави-учасниці цього Протоколу заявляють, що для вжиття ефективних заходів щодо попередження незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, боротьби з ним необхідний всеосійний міжнародний підхід, у тому числі співпраця; обмін інформацією й інші відповідні заходи, у Протоколі зазначається про виключну необхідність прийняття такого роду акта, оскільки, незважаючи на роботу, проведenu на інших міжнародних форумах, не існувало універсального документа, в якому б зачіпалися всі аспекти незаконного ввозу мігрантів та інші, пов'язані з ним питання. Мета Протоколу Конвенції «Проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря» полягає у попередженні незаконного ввозу мігрантів і боротьбі з ним, а також у заохоченні співпраці між Державами-учасницями у досягненні цих цілей при забезпеченні захисту прав незаконно ввезених мігрантів. Сфера застосування зазначеного Протоколу — попередження, розслідування та кримінальне переслідування у зв'язку зі злочинами, визнаними такими відповідно до цього Протоколу, вони (злочини) носять транснаціональний характер і скоєні за участю організованої злочинної групи, а також захист прав осіб, які стали об'єктом таких злочинів.

Окремий розділ Протоколу встановлює заходи протидії незаконному ввезенню мігрантів по морю. Його можна визначити як організаційний, оскільки Державами-учасницями розроблений механізм припинення використання судна, щодо якого є підозра щодо участі у незаконному ввезенні мігрантів по морю³.

Зазначимо, що існують й інші суттєво важливі міжнародні документи, які стосуються проблем нелегальної міграції та статусу нелегальних мігрантів. Як зазначив Генеральний Секретар ООН у своїй доповіді щодо засобів боротьби з контрабандним перевезенням іноземців, велике значення для проблеми нелегальної міграції мають Конвенція ООН про захист прав працівників-мігрантів і членів їхніх сімей 1990 р., Конвенція ООН про права дитини, Конвенція ООН про статус біженців 1951 р.

Після 11 років розробки, у 1990 р. була прийнята Конвенція ООН про захист прав трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей⁴. У преамбулі цього міжнародного документа зазначається, що держави прийняли дану Конвенцію, враховуючи, що трудящі, які не мають документів або постійного статусу, часто наймаються на роботу на менш сприятливих умовах, ніж інші трудящі, і що це спонукає багатьох роботодавців залучати таку роботу силу з метою отримання високого прибутку або недобросовісної конкуренції. Все це прямо впливає на зростання рівня нелегальної міграції. Даний документ ні в якому разі не має тлумачитися як намагання встановити статус для трудящих-мігрантів, які перебувають нелегально або не мають постійного статусу (ст. 35 Конвенції). Однак слід визначити, що він шляхом ширшого визнання загальних прав усіх трудящих-мігрантів намагається перешкодити найму останніх, які не мають легального статусу.

Значну, на нашу думку, увагу слід приділити міжнародно-правовому захисту прав жінок і дітей, які знаходяться у особливо тяжкому становищі, перебуваючи у статусі нелегальних мігрантів. Жінки знаходять роботу переважно у неофіційному секторі, де майже завжди ігноруються правові норми, які регулюють питання заробітної плати та умов праці. У процесі нелегального переправлення жінки зазнають особливих форм експлуатації, щодо них застосовуються різні форми насилля, особливо сексуального. Окремо в цьому ракурсі постає проблема торгівлі жінками. Як складова частина явища нелегальної міграції, таємне перевезення жінок відрізняється тим, що є водночас експлуатацією жінок, зловживанням і порушенням фундаментальних прав людини. Об'єкти торгівлі з метою їх подальшої експлуатації, можуть, так би мовити, балансувати протягом усього періоду на грані легального та нелегального статусу.

Міжнародні договори з питань боротьби з торгівлею жінками можуть стосуватися різних аспектів і напрямів такого співробітництва, є різними за змістом і формою, з неоднаковими практичними значеннями. Як правило, конкретні та практичні питання співробітництва держав щодо цієї проблеми розв'язуються на двосторонній основі. Окремі питання такого співробітництва регулюються різними видами двосторонніх угод: консульськими конвенціями, угодами про реадмісію (повернення та зворотній прийом), про правову допомогу. 3-поміж угод універсального характеру слід відокремити Конвенцію про рабство 1926 р. зі змінами, внесеними протоколом від 1953 р., Конвенцію щодо примусової та обов'язкової праці 1930 р., Додаткову конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та звичаїв, подібних до рабства 1956 р., Конвенцію про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. Вкрай важливим документом, що безпосередньо регулює питання співробітництва у сфері запобігання і боротьби з торгівлею людьми, є Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1949 р. Подібні багатосторонні угоди стосовно боротьби з окремими видами міжнародних кримінальних злочинів мають особливе значення.

Права дітей-нелегальних мігрантів також заслуговують особливої уваги. Так, у Віденській Декларації та програмі дій, яка була прийнята на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р., підкреслюється підтвердження принципу «першочергова увага дітям», у зв'язку з цим наголошується важливість національних і міжнародних зусиль з метою забезпечення поваги прав дитини на виживання, захист, розвиток. Всесвітня конференція з прав людини заклала всі держави, за підтримки міжнародного співробітництва, вирішувати гостру проблему дітей, які знаходяться в особливо скрутному становищі. Необхідно активно боротися з експлуатацією дітей та жорстоким поводженням з ними, в тому числі шляхом викоринення причин цих явищ. Існує нагальна потреба у ефективних засобах по протидії використанню дітей на шкідливих роботах, торгівлі дітьми, дитячій проституції та порнографії тощо. Особливу роль у забезпеченні прав дитини відіграє Конвенція ООН про права дитини 1989 р. та Всесвітня Декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей 1990 р.⁵ І це не випадково. Конвенція 1989 р. у ст. 11, приділяючи значну увагу нелегальній міграції дітей, зазначила: «Держави-сторони вжива-

ють заходів щодо боротьби з незаконним переміщенням і неповерненням дітей з-за кордону».

Розглядаючи проблему нелегальної міграції у її регіонально-європейському ракурсі, слід звернути увагу на те, що сучасна міграційна європейська політика визначається кількома 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. та 1990 р., низку протоколів про приєднання до них, рішення та 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 у боротьбі зі злочинністю. Шенгенська конвенція 1990 р. вводить таке поняття як «іноземець, зареєстрований як особа, якій не дозволений в'їзд».

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 доставили та яким було відмовлено у в'їзді. За вимогою прикордонних органів транспортні підприємства мають доставляти таких осіб до «третьох країн» звідки вони прибули, у «третю країну», яка видала закордонний паспорт, або ж у будь-яку іншу країну, в'їзд в яку 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'їздних документів.

Щодо Дублінської конвенції 1990 р., яка вступила в силу 1 грудня 1997 р., вона вимагає від шукачів притулку звернення до уряду першої безпечної країни, якої вони досягли, та зобов'язує інші країни-члени ЄС брати до уваги рішення цієї держави щодо заяви 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-не учасниці ЄС, відповідальність за розгляд клопотання про притулок лежить на тій державі, у яку він таким чином в'їхав».

Згідно з Маастрихтським договором ЄС 1993 р. європейські уряди погоджують та виробляють спільні позиції щодо сучасних проблем міграції, у тому числі й нелегальної. Характерною рисою процесу гармонізації європейської політики є взаємодія політичних і законодавчих аспектів проблеми біженців, зокрема, в контексті нелегальної міграції. Перед державами Європи постає вибір між необхідністю дотримуватися своїх зобов'язань, передбачених Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р., та намаганням впоратися зі справжньою навалюю 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 ЄС⁶.

На міжурядовій конференції в Турині (1996–1997рр.) був підготовлений проект Амстердамського договору, де особлива увага приділялася визначенню загальних правил в'їзду, а також визначенню статусу осіб з країн-не членів ЄС.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що нелегальна міграція стосується території як мінімум двох держав, вона є об'єктом міжнародного права, оскільки для її попередження і запобігання необхідна взаємодія суб'єктів міжнародного права. Нелегальна міграція — злочин міжнародного характеру, який посягає на нормальне функціонування міжнарод-

них відносин, оскільки переміщення нелегалів створює загрозу національній безпеці, посягає на функціонування економіки та криміногенну ситуацію в країні тощо. Тому взаємодія держав у боротьбі з нелегальною міграцією зумовлена повагою до державного суверенітету і наслідків, які випливають з нього, дотриманням міжнародних договорів, міжнародно-правовою відповідальністю тощо.

Співробітництво держав у боротьбі з нелегальною міграцією у межах міжнародних організацій здійснюється як на універсальному, так і на регіональному рівнях. У ньому чітко відслідковуються дві тенденції: відмежування нелегальної міграції від інших схожих чи споріднених явищ з метою створення міжнародно-правового режиму лише для тих категорій осіб, які потребують захисту та взаємодія у боротьбі безпосередньо з протиправним явищем чи його негативними наслідками.

1. *Голос України в Іспанії* [Електронний ресурс]: Нелегальна міграція. Нелегальна імміграція в Європі. — Режим доступу: <http://file://localhost/C:/Users/ТТ/Desktop/ТАНЯ/МИГРАЦИЯ/ГОЛОС%20УКРАЇНИ%20В%20ІСПАНІЇ%20-%20Нелегальна%20Імміграція%20в%20Європі.mht> **2.** *La réglementation des migration.* — Geneva, 1929. — Vol. 3. — P. 262-318. **3.** *Книш С.* Особливості міжнародно-правового механізму у боротьбі з нелегальною міграцією в сучасних умовах // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 9. — С. 22-24. **4.** *Ymaga-Karns K.* Pressing Japan: Illegal foreign workers under international human rights law and the role of the cultural relativism // Texas International Law Journal. — 1995. — № 30. — P. 567. **5.** *Римаренко Ю.І.* Нелегальна міграція та торгівля жінками: У 2 кн. — К.: ІДП НАН, КУП, НАВС, 2001. — С. 205-206. **6.** *Піскун О.І.* Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Посібник. — К.: МП Леся, 1998. — С. 170.