

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Міжнародні міграційні процеси є невід'ємною складовою сучасного суспільства. Використання праці мігрантів часто відіграє важливу роль в економіці багатьох держав. Разом з тим при переміщенні людей між державами можуть бути порушені норми міжнародного і внутрідержавного права відповідних держав і завдана шкода різним сферам суспільного життя. Тому особливого значення набуває налагодження міжнародної співпраці у сфері регулювання, запобігання і припинення незаконної міжнародної міграції та її наслідків.

Для того щоб акцентувати увагу на актуальності поставленої проблеми, можна процитувати слова італійського професора Умберто Еко: «В Європі вперше за 15 століть ми перебуваємо перед новою хвилею масової міграції. Останньою міграцією була міграція готів та гунів, вона змінила генетичний і лінгвістичний склад цього континенту. Сьогодні ми стоїмо перед тією самою проблемою: з півдня насувається величезний потік, який ніщо не може уповільнити. Такі зміни не можуть проходити мирно. Вони цілком можуть викликати кривавий період нетерпимості, і необхідно приготуватися його пережити: це може стати великою проблемою наступного сторіччя» [1]. На жаль, прогнози У. Еко підтверджуються, зокрема, недавніми подіями у Франції, а також експертними оцінками, згідно з якими в Західній Європі нині перебуває не менш ніж 4 млн. незаконних іммігрантів, зокрема у ФРН – близько 200 тис. чоловік, у Франції – до 1 млн., в Італії – до 950 тис. чоловік [2]. Поставлена проблема є актуальною загальноєвропейською проблемою разом з такими проблемами Європи, як: зміцнення безпеки, боротьба з корупцією, захист прав і свобод людини, екологічні та демографічні проблеми.

Серйозність проблеми нелегальної міграції пов'язана, по-перше, зі складністю визначення кількісних параметрів явища, що значно перевершують, згідно з оцінками, офіційно реєстровані дані про міграцію; по-друге, з неоднозначністю і невизначеністю наслідків, що викликаються нею; по-третє, з концептуальною неопрацьованістю проблеми нелегальної міграції в умовах глобальної реструктуризації світової економіки; і по-четверте, з надзвичайною складністю боротьби з вказаним явищем, що пов'язане з нестабільністю соціально-політичної і економічної ситуації в країнах-джерелах, що породжує дедалі нові потоки мігрантів [3].

Основною метою даної статті є спроба показати стан, який склався на території Європи в рамках боротьби з нелегальною міграцією, а також в ході дослідження виділити основні міжнародно-правові акти, зміст яких безпосередньо або побічно регламентує статус мігрантів і біженців, показати систему найбільш авторитетних європейських організацій, діяльність яких робить істотний внесок у розвиток і захист прав і свобод осіб, які беруть участь у процесі міграції, а також показати можливі шляхи вирішення проблеми нелегальної міграції.

У зв'язку з тим, що проблемами захисту й адаптації мігрантів займаються як міжнародні універсальні, так і міжнародні регіональні організації, можна виділити такі основні міжнародно-правові акти, зміст яких справляє вплив на регулювання статусу мігрантів на території Європи. Це Загальна декларація прав людини і громадянина, Статут Міжнародної організації з міграції, Конвенція «Про статус біженців», Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод, Європейська Соціальна Хартія, Хартія Європейського Союзу про основні права, Гельсінській Заключний Акт ОБСЄ, Угода про співпрацю держав-учасників СНД у боротьбі з незаконною міграцією та ін.

Необхідно відзначити, що проблема міграції не може розглядатися якоюсь однією організацією або однією державою. Міграція – це складний соціальний процес, який включає як мінімум дві сторони – це держава-джерело міграції і держава перебування мігрантів, у більшості випадків бере участь і держава, через яку проходять міграційні потоки. Як і міграція в цілому, незаконна міграція обумовлена рядом чинників, серед яких деякі дослідники, зокрема зарубіжні: Д. Вейсбротт, Р. Манц, Г. Лучані та вітчизняні: С. Чехович, М. Шульга, М. Романюк, називають економічні, політичні, демографічні, етнічні, екологічні, військові та ін. Усі ці чинники можна поділити на дві великі групи – це «виштовхуючі» (наприклад, екологічні катастрофи, політичні мотиви) та «притягаючі» чинники (наприклад, кращі економічні перспективи або політичний захист у місцях переселення). Відповідно виділяється також економічна, етнічна, екологічна й інші різновиди міграції. Ці чинники можуть діяти і, як правило, діють у складному поєднанні.

Звертаючи увагу на те, що процес міграції спостерігається у всіх частинах земної кулі, необхідно зупинитися на проблемі порушення прав мігрантів у рамках Європи. Пояснюється це тим, що у всіх крупних міграційних процесах однією із сторін завжди була Європа. Для прикладу можна пригадати початок XVI ст., коли величезні маси переселенців з Європи попрямували до Америки, теж відбувалося і в періоди Світових війн [4]. На сьогоднішній день Європа повертає мігрантів своїм рівнем життя, наявністю дешевого незаповненого ринку праці, а мотивом для цього служить відсутність перспектив для поліпшення свого добробуту на батьківщині. Більшість мігрантів потрапляють у держави Європи незаконно, що сприяє посиленню криміногенної обстановки, порушенню прав і свобод як мігрантів, так і громадян держави перебування.

У європейському праві міграція розглядається в двох аспектах: нелегальна міграція і легальна міграція. Також необхідно виділити таку категорію, як інститут біженців, який нероздільно пов'язаний з поняттям «міграція».

Аналізуючи основні міжнародно-правові акти, можна дійти висновку, що незаконну міграцію слід розуміти і розглядати як одну з форм територіального переміщення населення, специфіка якої полягає в тому, що в процесі такого переміщення або перебування мігрантів (іноземних осіб і осіб без громадянства) у приймаючій державі або державі, яка є транзитною, порушуються норми міжнародного права і внутрідержавного права відповідних держав. Зокрема, порушеними можуть бути норми, що встановлюють:

- 1) в'їзд і виїзд з відповідної держави або групи держав (держав-учасниць Шенгенських угод), зокрема візовий режим;
- 2) перебування на території іноземної держави;
- 3) порядок зайняття трудовою і підприємницькою діяльністю.

Говорячи про поняття «біженець», необхідно відзначити таку залежність. Перебуваючи на території іноземної держави, виходячи з побоювання стати жертвою переслідування у себе на батьківщині, біженець не завжди в змозі дотримати порядок виїзду з власної держави і в'їзду на територію іноземної держави. Таким чином, біженець формально підпадатиме під визначення незаконного мігранта. Насправді цілі його приїзду сильно відрізняються від намірів інших осіб, що незаконно в'їхали на територію іноземної держави. Завдяки цьому заходи, що вживають держави, розраховані на припинення і запобігання незаконній міграції, не повинні перешкоджати виконанню ними своїх міжнародно-правових зобов'язань відносно захисту біженців. Для прикладу, п. 1 ст. 31 Конвенції «Про статус біженців» звільняє біженців від стягнень за нелегальний в'їзд і перебування, якщо вони без зволікання з'являться в уповноважений орган держави і нададуть обґрунтовані пояснення. Дане положення необхідно також застосовувати і до осіб, які шукають політичний притулок [5].

Виходячи з вищевикладеного, а також проаналізувавши етимологію поняття «права людини», під правами мігрантів можна вважати правові можливості особи, здатні забезпечити її розвиток і захист як в умовах переселення або вимушеного переселення, так і в умовах соціальної адаптації, які закріплені, як міжнародні стандарти, як загальні й рівні для всіх людей і гарантовані законами держави як невід'ємні.

Виділяючи такі європейські міжурядові організації, як Рада Європи, Європейський Союз, ОБСЄ, СНД та ін., необхідно відзначити, що всі ці організації дотримуються єдиних принципів боротьби з нелегальною міграцією та її наслідками, захисту мігрантів від різних видів дискримінації. Проте, аналізуючи ефективність діяльності цих організацій, потрібно в першу чергу виділити діяльність Ради Європи і Європейського Союзу як найвпливовіших міждержавних об'єднань у політичній, економічній, культурній сферах міжнародних відносин на Європейському континенті.

Говорячи про діяльність Ради Європи, необхідно виділити те, що в рамках цієї правозахисної організації, дотримуючись Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод, протоколів до неї, Європейської Соціальної Хартії і інших стандартів, діють такі правозахисні інституції: Європейський суд з прав людини, Комісар з прав людини, Європейська комісія по боротьбі з расизмом і нетерпимістю; програми – «Демосфен» і «Правоохоронні органи і права людини», План заходів щодо боротьби з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом, нетерпимістю; прийнятий ряд конвенцій, основними з яких є: Європейська конвенція про правовий статус робочих-мігрантів [6], Рамкова конвенція про захист національних меншин, Європейська рамкова конвенція про трансграничну співпрацю [7].

Основним параметром, який визначає головну роль Ради Європи в розвитку і захисті прав мігрантів, є те, що членами цієї організації є практично всі держави Європи і Кавказького регіону.

Якщо Рада Європи хоче досягти реалізації своїх цілей, які полягають у зміцненні демократії і захисті прав людини, їй необхідно тісно співробітничати з численними партнерами: міжнародними міжурядовими і неурядовими організаціями, а також професійними союзами. Одним із найбільш важливих партнерів по співпраці є Європейський Союз.

Останні розширення ЄС сприяють тому, що держави-учасниці європейської інтеграції переглядають дуже багато сфер взаємодії, у тому числі й уніфікацію норм у сфері регулювання міграційних процесів.

Виходячи з того, що ЄС можна вважати квазідержавною структурою, населення якої є багатонаціональним, необхідно виділити таке поняття, як «внутрішня міграція», яка має велику актуальність і викликає неспокій «старих держав-членів» ЄС. Хоча тут необхідно відмітити тенденцію поступового спрощення бюрократичних процедур для громадян ЄС. Поступово кількість держав-членів ЄС, які відмовилися відкривати свої ринки праці, скорочується, деякі встановлюють імміграційні квоти. Що стосується «зовнішньої міграції», то проблема в цій сфері не обмежується встановленням квот. У зв'язку з тим, що легально потрапити на територію ЄС досить складно, більшість мігрантів потрапляють на територію ЄС нелегальними шляхами. Для прикладу можна сказати, що в Україні, та не тільки, існують окремі громадяни та організації, які допомагають нелегально потрапити на територію західноєвропейських країн. Ціни залежать від дальності, а також умов пошуку роботи, взагалі це від 2500 до 4000 євро. Серед таких посередників зустрічаються як суб'єкти, які виконують свої обіцянки, так і аферисти, які вивозять людей у місце, до цього перероблене як «державний кордон», «перетинають» його та висаджують людей нібито на території країни-члена ЄС. Все це призводить до певних наслідків як в політичній, економічній сфері, так і у сфері прав людини і громадянина.

Проаналізувавши основні напрями попадання мігрантів до Європи, можна відзначити ту обставину, що на сьогоднішній день простежується два чітко виділених напрями міграції. Це «Схід – Захід» і «Південь – Північ».

Повертаючись до регулювання міграції в рамках Європейського Союзу, необхідно відзначити, що компетенцію Європейських Співтовариств у сфері міграції, візовій політиці й політиці притулку, вільного переміщення осіб і регулювання перетину зовнішніх кордонів ЄС, захисту прав громадян третіх держав вперше визначили Шенгенські угоди, а саме Угода «Про поступову відміну перевірок на загальних кордонах» від 14 червня 1985 р. і Конвенція від 19 червня 1990 р. «Про застосування Угоди 1985 р.». На своєму засіданні в жовтні 1999 р. Європейська рада підтвердила проведення загальної міграційної політики і політики притулку, а також визначила політичні рамки для розвитку на підставі чотирьох основних елементів:

1. Партнерство з державами походження.

2. Загальна європейська політика притулку.
3. Справедливе ставлення до громадян третіх країн.
4. Загальна діяльність з протидії нелегальній міграції.

Під час конференції в м. Ніцці 7 грудня 2000 р. була підписана Хартія ЄС про основні права, яка визначає також і права громадян третіх держав і може служити основою для їх успішної інтеграції в суспільство. Передбачені такі певні соціальні права, як захист від несправедливого звільнення (ст. 30), справедливі й відповідні умови роботи (ст. 31), право на соціальну підтримку (ст. 34), свобода переміщення і перебування громадян третіх країн у межах ЄС, якщо вони законно перебувають на території однієї з держав-членів (ст. 45).

У рамках ЄС вживається ряд заходів і програм із запобігання нелегальній міграції, основними з яких є: програма «Eurodac», відповідно до якої в 2000 р. була введена Європейська центральна автоматична система порівняння відбитків пальців для претендентів на притулок і деяких інших категорій громадян третіх держав; надання технічної і фінансової допомоги прикордонним з ЄС державам, надання необхідної інформації про правові підстави в'їзду, особливості національного права і політики держави, яка приймає, небезпеки нелегальної міграції, а також дії із створення Єдиних консульських служб і Єдиної прикордонної служби [8]. Що стосується України, то на прикордонній території Молдови та України діє Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), метою якої є: 1) працювати спільно з Молдовою та Україною в напрямках гармонізації стандартів та процедур управління кордоном згідно з нормами, які діють на території країн Європейського Союзу; 2) сприяти підвищенню професійності прикордонної та митної служб обох країн; 3) сприяти покращенню співробітництва між прикордонною та митною службами та іншими правоохоронними органами. Очікуваними результатами цієї місії є покращення знань стандартів та методик, які діють в Європейському Союзі, та їх практичне застосування молдовськими та українськими службами, зменшення рівня корупції в прикордонній та митній сфері, зменшення потоку нелегальної міграції в обох напрямках. Європейський Союз також фінансує табори для нелегальних мігрантів та біженців, які створені в багатьох прикордонних регіонах. Необхідно зауважити, що Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні є прикладом як інформаційної, так і технічної та фінансової допомоги країнам, які є безпосередніми сусідами ЄС та можливими майбутніми країнами-членами ЄС.

Таким чином, можна сказати, що недопущення порушення прав мігрантів регулюється як міграційною політикою ЄС в рамках «першої опори», так і в рамках загальної зовнішньої політики і політики безпеки, а також у рамках політики співпраці поліції і судових органів у кримінально-правовій сфері. Це також комплексна проблема, що вимагає пильної уваги не тільки з боку практиків, але і з боку наукового співтовариства.

Діяльність із захисту мігрантів і їхніх прав ведеться і в рамках інших організацій, але вона є малоефективною, можливо цьому сприяють такі чинники, як

наявність невеликого досвіду, відсутність процедури ухвалення загальнообов'язкових рішень і механізму санкції, недостатнє фінансування.

Важливо відзначити, що для боротьби з нелегальною міграцією та її наслідками Раді Європи і Європейському Союзу також необхідно зробити і такі кроки, як:

1) збільшення технічної і фінансової допомоги державам, через які проходять основні потоки мігрантів. Серед таких країн можна виділити: а) в Європі – Росія, Україна, Боснія і Герцеговина; б) у Африці – Туніс, Марокко, Алжир;

2) допомога в проведенні внутрішніх реформ, спрямованих на збільшення добробуту громадян і посилення прикордонного контролю;

3) консультування і допомога у функціонуванні субрегіональних організацій з питань протидії нелегальній міграції;

4) боротьба з корупцією як невід'ємним елементом нелегальної міграції і посилення внутрішнього паспортного контролю;

5) введення єдиної, жорсткої системи санкцій щодо перевізників, викритих у перевезенні нелегальних мігрантів;

6) співпраця всіх підрозділів правоохоронних органів як на національному рівні, так і на міжнародному (Консультаційні ради, семінари і конференції).

Складаючи висновки, необхідно підкреслити, що проблема мігрантів і біженців найближчим часом навряд чи буде вирішена, так само як і проблема прав і свобод цих категорій, оскільки при зростанні народонаселення в бідних країнах Азії і Африки, подальшому виснаженні сільськогосподарських угідь, скороченні запасів прісної води, зміні клімату на планеті найближчими роками очікується тенденція збільшення міграції. В основному її вектор, як і раніше, буде направлений в економічно благополучні держави Європи і США.

Література

1. Умберто Э. Количество глупости стремительно увеличивается // День. – 1998. – 1 июля.
2. Ионцев В.Л., Каменский Л.Н. Россия и международная миграция населения // Международная миграция населения: Россия и современный мир. – 1998. – Вып. 1. – С. 10-11.
3. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. – М.: Статут, 2000. – 256 с.
4. Ястребова А.Ю. Россия и Европейский Союз: правовые подходы к регулированию приема и легализации беженцев // Вынужденные мигранты и гос. – 1998. – № 3. – С. 21-23.
5. Конвенция «Про статус беженцев» от 27 июля 1951 г. – <http://www.un.org/russian/documen/convents/hr.htm>.
6. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.77 р.: Ратифікована із застереженням до ст. 28 Законом України № 755-V (755-16) від 16.03.07 р.
7. Офіційний сайт Ради Європи – <http://www.coe.int>
8. Офіційний сайт Європейського Союзу – <http://www.europa.eu.int>.