

УДК 341
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.23.05>

САРАКУЦА М. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ПЛЮК С. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БОРОТЬБИ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ В ЄС У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анотація. Статтю присвячено висвітленню основних заходів боротьби з нелегальною міграцією в Європейському Союзі. Відповідно до цього розглянуто такі засоби запобігання незаконній міграції, як повернення і реадмісія, досліджено поняття, сутність і принципи «безпечної третьої країни», з якою ЄС підписує договори про реадмісію. Зазначено, що Комісія ЄС визначає загальний перелік безпечних третіх країн, а держави-члени ЄС доповнюють його згідно з власними міркуваннями. Розкрито зміни щодо співпраці з питань реадмісії з третіми країнами, внесені у Візовий кодекс ЄС у 2019 році щодо взаємозв'язку між реадмісією та візовою політикою ЄС.

У дослідженні також висвітлено порядок роботи таких спеціалізованих агентств і систем, як Frontex, ЄВРОСУР, EURODAC, що призначені для контролю зовнішніх кордонів Європейського Союзу. Проаналізовано завдання Європейської системи інформації про подорожі й авторизацію (ETIAS), яка призначена для проведення попередніх перевірок осіб, які мають намір в'їхати на територію Євросоюзу, і має на меті підвищення внутрішньої безпеки країн ЄС і запобігання нелегальній імміграції.

Важливою новелою міграційної політики ЄС є розроблення системи «розумних кордонів» – автоматизованої системи, що вноситиме до однієї бази даних обличчя й відбитки пальців осіб, що перетинають кордон ЄС. Цей механізм дасть змогу пришвидшити перевірки на кордонах, а також посилити їхню безпеку.

У сучасних умовах пандемії COVID-19 міграційна політика ЄС зазнала нових загроз. У контексті цього проаналізовано два основних документи, що було ухвалено останнім часом – Спільний меморандум Агентства ЄС з основних прав та Ради Європи з питань міграції, щодо основних прав біженців, заявників про притулок та мігрантів на європейських кордонах і Пакт ЄС щодо міграції та надання притулку. Ухвалений у вересні 2020 року, Пакт охоплює три основних виміри міграційного питання: контроль осіб на кордоні ЄС, співпраця з країнами, звідки здебільшого прибувають біженці, та розподіл відповідальності між країнами ЄС. Наголошено, що, хоча Пакт має деякі недоліки та є компромісним варіантом, він містить новий механізм розв'язання міграційної кризи та

регулювання управління на кордонах і може сприяти розв'язанню найбільш проблемних питань міграційної політики ЄС.

Ключові слова: міграційна політика Європейського Союзу, повернення і реадмісія, «безпечна третя країна», Європейська система авторизації і інформації про подорож, Пакт щодо міграції та надання притулку.

Постановка проблеми. Боротьба з нелегальною міграцією становить найскладніший елемент міграційної політики ЄС. Сучасна міграційна політика ЄС об'єднує в собі два напрями: регулювання легальної міграції та протидія нелегальній. Перший напрям передбачає визначення нових правових і політичних механізмів і розроблення правових регуляторів внутрішніх міграційних потоків.

Другий напрям міграційної політики представлений проблемою нелегальної міграції, яка стоїть перед державами – членами ЄС. Її некерований розвиток сприяє поширенню таких соціальних явищ, як злочинність, безробіття й тиск на соціальні бюджети держав – членів ЄС. Для запобігання цьому Європейський Союз поступово реалізує такі завдання:

- 1) встановлює обмеження міграційного потоку на загальноєвропейському рівні, для чого ухвалює відповідні нормативно-правові документи;
- 2) посилює контроль перетину біженцями кордонів європейських держав, особливо на півдні Європи, а також у гірських і лісових масивах;
- 3) створює єдину прикордонну службу, що дає можливість узяти під особливу охорону контрольні пункти на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах;
- 4) стимулює біженців повертатися на батьківщину та втілювати в життя відповідні програми пріоритету добровільного виїзду іммігрантів додому;
- 5) уніфікує загальноєвропейське законодавство та законодавство окремих країн відповідно до викликів і потреб сьогодення [1, с. 57].

Метою статті є висвітлення основних заходів та органів, що використовуються Європейським Союзом для запобігання нелегальній міграції, а також аналіз міграційної політики ЄС в умовах пандемії COVID-19.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, що охоплюється предметом наукового дослідження, визначеним у назві статті, тією чи іншою мірою вивчалася такими вітчизняними та іноземними спеціалістами, як: В.В. Войников, Д.Ю. Дворніченко, Н.Б. Мушак, Н.А. Пак, Е.А. Торкунова, Х. Фогел, Ю.В. Чайковський, М.Л. Ентин та інші. Але сучасний стан проблеми не має достатнього наукового розкриття, що зумовлює безперечну актуальність дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно одними з найдієвіших засобів запобігання незаконній міграції є *повернення і реадмісія*. Нормативною підставою процесу видворення небажаних іноземців є угоди про реадмісію, що дають змогу їх вислати в країни, з яких вони прибули. У доктрині та практиці міжнародного права під реадмісією розумі-

ють взаємні зобов'язання держав, які закріплюються в міжнародних угодах, прийняти назад власних громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї із договірних сторін або після прибуття законно втратили підстави для легального там перебування.

Механізм примусу для реадмісії – двосторонні й багатосторонні угоди. Їх підписання – один із пріоритетних напрямів європейської міграційної політики. ЄС веде переговори й укладає з третіми країнами угоди про реадмісії, у яких містяться правила повернення осіб, що не мають посвідки на проживання від імені всіх держав-членів ЄС. Такі угоди було підписано Європейським Союзом із країнами Західних Балкан, деякими азіатськими та європейськими державами.

Для реалізації угод про реадмісію Європейський Союз укладає спеціальні договори лише з тими третіми країнами, які ЄС визнаються безпечними. За положеннями концепції мігрант зобов'язаний залишитися в першій безпечній для нього державі й звернутися в міграційну службу або до влади із заявою. Дублінська конвенція від 1990 р. (пункт 5 ст. 3) визначає, що «будь-яка держава-член зберігає за собою право відповідно до свого внутрішнього законодавства переадресувати заявника, що клопоче про надання притулку, до третьої держави» [2].

Серед визначених Дублінською конвенцією принципів, яким повинна відповідати безпечна третя країна, варто перерахувати основоположні: життю та свободі іноземця, який подав клопотання про надання притулку, не загрожує небезпека за ознакою раси, віросповідання, національності, політичних переконань або належності до певної соціальної групи; держава дотримується принципу заборони висилання або примусового повернення відповідно до умов Женевської конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу 1967 року; країна дотримується встановленої міжнародним правом заборони на примусове виселення іноземців, якщо їм загрожують тортури або інше жорстоке, нелюдське або таке, що принижує людську гідність, поводження.

Для того щоб допомогти державам-членам ЄС більш оперативню обробляти заяви про надання притулку, Європейський Союз визначає загальний перелік безпечних третіх країн. Зокрема, повноваженнями в цій сфері наділена Комісія ЄС, яка щороку встановлює такий перелік.

Окрім загального переліку безпечних третіх країн, визначених ЄС, держави-члени ЄС самостійно встановлюють для себе власні національні переліки безпечних третіх країн, причому щодо визначення «безпечної третьої країни» також існують певні національні відмінності [3, с. 94]. Недоліком концепції «безпечної третьої країни» стало те, що найбільше навантаження лягло на прикордонні держави, у які біженці прибувають уперше. Це питання ще потребує свого законодавчого розв'язання.

У 2019 р. було внесено низку змін до Візового кодексу ЄС, зокрема, щодо співпраці з питань реадмісії з третіми країнами. Впроваджено новий

механізм використання як рушійну силу процедури оформлення візи. Нові правила дадуть змогу проводити регулярну оцінку того, як країни, що не входять до ЄС, співпрацюють із питань реадмісії, беручи до уваги такі індикатори, як:

- кількість рішень про повернення щодо громадян конкретної країни, що не входить в ЄС, які незаконно перебувають на території ЄС;
- кількість фактичних повернень до кількості рішень про повернення;
- кількість запитів на реадмісію, прийнятих країною, що не входить в ЄС, у відсотках до кількості поданих заяв.

Якщо виявиться, що країна ефективно співпрацює в питаннях реадмісії, то Комісія може запропонувати Раді ЄС ухвалити виконавче рішення про зменшення розміру візового збору, про скорочення часу розгляду візової заяви або про збільшення терміну дії багаторазових в'їзних віз.

Держави-члени, які зазнають суттєвих і постійних складнощів у сфері реадмісії щодо конкретної країни, що не входить в ЄС, також можуть повідомити Європейську комісію про ситуацію. На цій підставі Комісія зможе ввести більш жорсткі умови для розгляду візових заяв, що надходять від громадян зазначеної країни [4, с. 85].

Впливовим інструментом боротьби з нелегальною міграцією в ЄС є політика повернення. Зазвичай для участі в програмі добровільного повернення заяву можуть подати дві категорії іноземців: іноземці, які подали заяви на міжнародний захист, а судовий розгляд у їх справі перебуває в черзі або отримали негативне рішення, або коли вони відмовилися від статусу біженця.

Директива ЄС щодо Спільних стандартів та процедур повернення нелегальних мігрантів, яка набула чинності у 2010 році, покликана сприяти добровільному поверненню цих осіб на батьківщину і одночасно встановлює мінімальні стандарти поводження з ними. Зокрема, Директива зобов'язує країни-члени або депортувати виявленого нелегального мігранта, або врегулювати його правовий статус, щоб уникнути ситуації «зависання» особи поза правовим полем. Вона містить також низку правозахисних норм, зокрема право оскаржити рішення про депортацію. Особам, які підлягають поверненню, має надаватися правова допомога, забезпечуватися доступ до медичної допомоги і навчання дітей на час, поки вони очікують депортації чи готуються добровільно повернутися на батьківщину. Примусова репатріація неможлива, якщо існує небезпека переслідувань мігрантів на їх батьківщині [5].

Для посилення охорони кордонів ЄС із метою запобігання їх нелегального перетину функціонує Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (Frontex). Агентство визначає ступінь серйозності ситуації на кордонах: чи є необхідність розпочати спільну операцію, які технічні засоби варто використовувати. Воно має у своїй структурі спеціальний підрозділ, який стежить за ситуацією на кордонах, займається забезпеченням проведення спільних

операцій держав-членів та систематизує дані про результати. Результати його діяльності у вигляді аналітичних доповідей надходять в розпорядження Єврокомісії, Ради та Парламенту, які враховують ці дані при розробці відповідних документів.

Вагомим напрямом зусиль Європейського Союзу щодо підвищення ефективності інформаційного обміну та співробітництва держав-членів в питаннях охорони кордонів служить створення нових європейських систем і органів інформаційного та координаційного характеру. Це Шенгенська інформаційна система другого покоління (SIS-II) та Візова інформаційна система (VIS). На основі Директиви № 2008/115 «Про мінімальні стандарти висилки нелегальних мігрантів з третіх країн» було розроблено систему EURODAC, для визначення особи по відбитках пальців.

З 2013 р. працює Європейська система зі спостереження за зовнішніми кордонами (ЄВРОСУР). Вона являє собою механізм співпраці та обміну інформацією, що дає змогу державам-членам здійснювати охорону кордонів, а Агентству з управління зовнішніми кордонами Frontex – співпрацювати на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях. По суті, ця система орієнтована на упорядкування чинних національних систем охорони кордонів із метою запобігання незаконному перетину кордону, боротьби з транскордонною злочинністю та порятунку життя іммігрантів. Шляхом оперативного обміну інформацією в режимі реального часу Frontex, а також держави-члени ЄС отримують ситуаційну картину всіх ділянок зовнішнього кордону ЄС. Це допомагає швидше й ефективніше реагувати на будь-які правопорушення або надзвичайні ситуації на кордоні [6, с. 80].

Незважаючи на те, що Європейський Союз має у своєму розпорядженні розгалужену систему органів (Frontex, ЄВРОСУР, EURODAC, SIS-II, VIS) та механізмів (амністія, повернення, реадмісія) для запобігання та протидії нелегальним міграційним потокам, сучасна міграційна криза довела, що на сьогодні в ЄС відсутня як єдина стратегія у сфері міграції, так і єдине розуміння цієї проблеми серед держав-членів об'єднання.

З метою адаптувати правила до сучасних викликів, пов'язаних із міграцією, Європейський Парламент 5 липня 2018 року ухвалив регламент про створення *Європейської системи авторизації і інформації про подорож (ETIAS)*. Формально вона розроблена в межах галузі прикордонного контролю. Але фактично нова система, яка почне працювати у 2021 році, розв'яже ще кілька завдань: дасть змогу скоротити кількість процедур і поданих заявок до Шенгенського простору, призведе до посилення прикордонного контролю країн ЄС, сприятиме виявленню та скороченню злочинності і тероризму, зміцнить політику візової лібералізації ЄС та перешкоджатиме незаконній міграції.

У сфері управління кордонами важливим реформуванням стало ухвалення пакету законопроектів, які отримали назву «*Розумні кордони*» (*smart borders*). Ця реформа передбачає створення єдиної інформаційної системи реєстрації в'їзду та виїзду. Нова нормативна база створює основу для впро-

вадження автоматичної системи прикордонного контролю (*Automated Border Control System*), що складається з двох компонентів: системи самостійної реєстрації – сукупності технічних пристроїв, за допомогою якої здійснюються всі або деякі види прикордонного контролю щодо фізичних осіб, і електронного пункту пропуску – спеціальної апаратури, керованої за допомогою електронних засобів, за допомогою якої здійснюється перетин зовнішнього кордону.

На думку Комісії, реалізація проекту «Розумні кордони» допоможе полегшити процедуру проходження зовнішнього кордону для законослухняних осіб й одночасно зробити її неприступною для нелегальних іммігрантів [7, с. 106].

Пандемія коронавірусу, що охопила всі країни світу з початку 2020 р., стала серйозним викликом для європейської міграційної політики. Європейський Союз відчуває труднощі як із регулюванням перебування мігрантів на території Євросоюзу, так із фінансуванням в умовах пандемії, і це є додатковим стимулом для відмови від прийняття біженців. З квітня 2020 р. Греція закрила на карантин міграційні табори і призупинила дію програм із переселення. Перестали приймати біженців також Німеччина, Австрія, Угорщина, Бельгія і Нідерланди. Багато країн відмовляють людям уже на кордоні й іноді не приймають заяв на надання візи або притулку.

Водночас Португалія узаконила статус біженців з простроченими документами і дала їм право на держпідтримку та медичну допомогу. Італія реалізує масштабну програму по легалізації працівників-мігрантів, які не мають офіційного дозволу на перебування в країні.

Незважаючи на вимушене обмеження кордонів Шенгенського простору, керівництво відповідних інститутів ЄС неодноразово наголошувало, що всі дії держав-членів повинні базуватися на принципах, яких мають дотримуватися європейські демократії: надзвичайні заходи повинні бути необхідними, відповідними та обмеженими часом.

Після початку пандемії COVID-19 представник Генерального секретаря Ради Європи з питань міграції та справах біженців і Агентство ЄС з основних прав опублікували спільний меморандум про основні гарантії фундаментальних прав людини, які застосовуються на зовнішніх кордонах держав-членів Ради Європи і ЄС. Цей меморандум покликаний підтримати держави-члени обох організацій у виконанні ними своїх зобов'язань щодо вжиття захисних заходів, зокрема, щодо стримування поширення коронавірусної інфекції (COVID-19), а також щодо розв'язання проблем, пов'язаних із громадським порядком, охороною здоров'я та питаннями національної безпеки [8].

23 вересня 2020 р. Європейська Комісія представила новий *Пакт щодо міграції та надання притулку* [9]. Новий механізм передбачає всеосяжний підхід до всіх аспектів міграції, стосується управління на кордонах і забезпечує більш чітку узгодженість внутрішньої і зовнішньої політики ЄС. Він буде сприяти досягненню балансу між принципом справедливого

розподілу відповідальності і принципом солідарності. Серед основних новел можна зазначити обов'язковий огляд осіб, що в'їжджають в ЄС (перевірка здоров'я, особистості і безпеки), а також прискорену процедуру проходження кордону для прохачів притулку з швидким поверненням тих, хто відповідний дозвіл не отримав. Важливою зміною також є скорочення терміну для визнання біженців, які мають право отримати довгостроковий правовий статус до трьох років законного проживання замість п'яти. Крім того, має бути запроваджений незалежний моніторинг дотримання прав людини щодо мігрантів.

Планується забезпечити ефективне управління Шенгенським простором і зовнішніми кордонами, зокрема, за допомогою регулярного корпусу Європейської служби прикордонної і берегової охорони, розгортання якого розпочнеться 1 січня 2021 року.

Що стосується найбільш проблемного питання розподілу відповідальності між державами-членами, новий Пакт вводить систему «гнучких внесків», яка дасть можливість вибирати між різними варіантами: або прийняти біженців, отримуючи винагороду з бюджету ЄС за кожну людину, або відмовитися від прийняття, але оплатити висилку тих, кому було відмовлено в притулку, або надати країнам прийому оперативну чи організаційну підтримку.

Особлива увага в Пакті надається співпраці з країнами походження, звідки люди намагаються потрапити до ЄС. У цьому напрямі передбачається здійснення як позитивних заходів – у вигляді поліпшення якості життя в зазначених країнах і усування основних чинників, які спонукають людей до міграції, так і негативних – у вигляді вжиття більш жорстких санкцій щодо нелегальних перевізників, які організують транспорт для біженців.

Висновки. Пандемія висвітлила нові проблеми в розв'язанні міграційних питань в ЄС. Це неможливість подати прохання на притулок, заборона проводити рятувальні операції в морі, умови, у яких містяться вже прибулі до Євросоюзу біженці, та інші складності. Відсутність єдиної позиції у протидії нелегальній міграції в ЄС та спроби деяких країн використати ситуацію з пандемією для встановлення більш жорстких обмежень для мігрантів і біженців створюють загрозу для двох цінностей, що є базовими для Євросоюзу: свободи пересування й дотримання міжнародних гуманітарних принципів.

На сьогодні європейські інститути (насамперед Єврокомісія) продовжують шукати збалансований підхід до боротьби з міграційною кризою. І хоча новий Пакт про міграцію та надання притулку має компромісний характер і, найімовірніше, не зможе кардинально врегулювати всі суперечності та труднощі в зазначеній сфері, він є безумовним доказом того, що Європейський Союз рішуче налаштований на розроблення єдиної стратегії до розв'язання проблеми міграції та надання притулку.

Література:

1. Пак Н.А. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми і перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна* 2017. Випуск 6. С. 54-57.
2. Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских Сообществ (Дублинская конвенция). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_310#Text.
3. Мушак Н.Б. Концепція «безпечної третьої країни» у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 134. 2018. С. 90–98.
4. Войников В.В. Правовые аспекты визовой политики ЕС. *Современная Европа*. 2018. № 4. С. 79–89.
5. Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN>:
6. Дворніченко Д.Ю. Інституціональне та правове забезпечення охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу. *Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи*: науково-практичний симпозиум, присвяч. 15-річчю міжнар. дня мігранта та 25-річчю міжнар. конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей. Одеса : Фенікс, 2015. С. 79–82.
7. Энтин М.Л., Войников В.В., Торкунова Е.А. Новый этап в институционально-правовом обустройстве Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. *Московский журнал международного права* 2018. № 2. С. 102–114.
8. Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders. *European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe*. 2020. URL: fra-coe-2020-european-law-land-borders_en.pdf.
9. A fresh start with a new Pact on Migration and Asylum. *European Union European External Action Service*. 25/09/2020. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85791/fresh-start-new-pact-migration-and-asylum_en.

Sarakutsa M., Piliuk S. Legal regulation of the fight against illegal migration in the EU under present conditions

Summary. The article is devoted to the main measures to combat illegal migration in the European Union. Thereby, such means of preventing illegal migration as return and readmission are considered, the concept, essence and principles of the “safe third country” with which the EU signs readmission agreements are studied. It is noted that the EU Commission determines a common list of safe third countries, and member states supplement it according to their own national characteristics. Changes on readmission cooperation with third countries introduced in the EU Visa Code in 2019 on the relationship between readmission and EU visa policy are revealed. The study also highlights the order of activity of such specialized agencies and systems as Frontex, EUROSUR, EURODAC. Main tasks of the European Travel Information and Authorization System (ETIAS), which is set up to conduct preliminary checks of persons who intend to enter the territory of the European Union and aims to increase the internal security of EU countries and prevent illegal immigration, are analyzed.

An important novelty of the EU migration policy is the creation of a system of “smart borders” – an automated system that will include in a single database of faces and fingerprints of people crossing the EU border. This mechanism will speed up border checks and strengthen their security.

In the current context of the COVID-19 pandemic, EU migration policy has faced new threats. In this context, the authors conduct an analysis of the two main recently adopted documents which are the Joint Memorandum of the EU Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe on Migration on Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders and the EU Pact on migration and asylum. Adopted in September 2020, the Pact covers three main dimensions of the migration issue – the control of people at the EU border, cooperation with the countries where refugees mostly come from and the division of responsibilities between EU countries. Although the Pact has some shortcomings and compromise nature, it was emphasized that it contains a new mechanism for resolving the migration crisis and regulating border management and can contribute to solving the most problematic issues of EU migration policy.

Key words: migration policy of the European Union, return and readmission, “safe third country”, European travel information and authorization system, Pact on Migration and Asylum.