

Деякі аспекти міжнародно-правового регулювання міграційних відносин

Р.Ф. Аракелян
магістр права,
слухач Національної
академії державного
управління
при Президентіві України

Науковий керівник
В.К. Гіжевський,
кандидат юридичних наук,
професор,
проректор, декан
юридичного факультету,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

Кожна держава зобов'язана створити сприятливі умови для міграційних відносин. На сьогодні відсутні ефективні механізми регулювання міграційних відносин на національному та регіональному рівнях, але надані автором статті пропозиції спрямовані на подолання проблемних питань, які виникають в сфері регулювання міграційних відносин та сприятимуть вдосконаленню законодавчої бази.

Каждое государство обязано создать необходимые условия для миграционных правоотношений. На сегодняшний день отсутствуют эффективные механизмы регулирования миграционных правоотношений на национальном и региональном уровне. Для преодоления данных проблем автор статьи предлагает конкретные пути усовершенствования законодательной базы регулирования миграционных правоотношений.

Every state has to create the additional facilities for migratory relationships. For today absence the effective machinery for governing (regulating) migratory relationships on national and international levels. To resolve these problems the author of this article offer improving our legislation base which is governed the migratory relationships.

Ключові слова: міграційна політика, імміграція, міграційні процеси, особа, яка потребує надання притулку, статус біженця, надання притулку.

Постановка проблеми

Усвідомлюючи інтенсивність міграційних процесів в Україні, необхідним убачається створення преференційного режиму для потенційних біженців та осіб, які потребують додаткового захисту шляхом внесення відповідних змін і доповнень до актів міжнародного та національного законодавства з метою подальшого вдосконалення інституційного законодавства. Необхідним є також розширення співробітництва задля спільної боротьби з незаконною імміграцією та розв'язанням проблем біженців на багатосторонньому рівні серед держав СНД.

На сьогодні існує практика безпідставної відмови у визнанні іноземця або апатрида біженцем або особою, яка потребує надання притулку, а також практика, пов'язана зі скасуванням рішення про визнання особи біженцем або особою, що потребує надання притулку. Така ситуація зумовлена нівелюванням положень міжнародно-правових стандартів у вказаній сфері

регулювання в актах національного законодавства та наявності значної кількості прогалин у нормах чинного як міжнародного, так і національного законодавства, що спрямовані на недопущення іноземців і апатридів до системи надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, унаслідок чого вони змушені шукати захисту в іншій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Порушене питання є предметом уваги багатьох відомих учених. Нині зазначені у статті проблеми знайшли своє часткове втілення в роботах В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, М.О. Баймуратова, А.С. Васильєва, М.В. Вітрука, Л.Д. Воєводіна, В.К. Гіжевського, Л.М. Галенської, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, О.Є. Єжової, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.І. Кисіля, Л.В. Ковалюка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.О. Котюка, С.Ю. Кашкіна, П.А. Калініченка, С.О. Мосьондза, С.С. Саїва та інших дослідників.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Незважаючи на проаналізовані здобутки в досліджуваній проблематиці та науковій літературі, зокрема, у вітчизняних та іноземних правників бракує як системних досліджень, так і конкретних пропозицій щодо покращення міжнародно-правового регулювання міграційних відносин.

Формулювання цілей статті

Метою статті є висвітлення та дослідження європейсько-правового досвіду регулювання міграційних процесів у межах країн-членів ЄС, правовий аналіз терміну «особа, яка потребує надання притулку» та визначення пропозицій щодо покращення міжнародно-правового регулювання міграційних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження

Розглядаючи європейський досвід регулювання міграційних процесів у межах країн-членів ЄС, необхідно звернути увагу на наявність дієвої законодавчої бази (ідеться про законодавство вищого рівня для країн-членів ЄС), реалізація якої є достатньо ефективною та сприятливою для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають із третіх країн. Так, положення Маастрихтської угоди 1992 року знаходять своє практичне застосування в регулюванні міграційних процесів населення та не мають декларативного характеру, вони спрямовані на розширення співробітництва між державами-членами Європейського Союзу в галузі імміграції та безпеки [5, с. 265].

Країни-члени ЄС розглядають імміграцію як важливий елемент європейських відносин з іммігрантами третіх країн, їх політика в галузі регулювання міграційних процесів спрямована на сприяння інтеграції іноземців, які постійно проживають на території Європейського Союзу з місцевим населенням, включаючи можливість набуття ними громадянства. При цьому, країни-члени ЄС неухильно додержуються положень міжнародних договорів, що містять спеціальні норми захисту прав біженців, зокрема, Женевської конвенції

про захист цивільного населення під час війни 1949 року, Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року, Конвенції про незастосування терміну давнини до військових злочинів і злочинів проти людства 1968 року, Шенгенської угоди 1985 року, Шенгенської конвенції 1990 року. Відповідно до положень Шенгенської угоди 1985 року передбачено відсутність міграційного контролю на територіях країн-членів, це передбачає єдність між Шенгенськими країнами, а також єдність дій щодо попередження незаконної імміграції [4]. Вказана угода передбачає можливість введення прикордонного контролю в межах Шенгенської території в разі існування реальної загрози національній безпеці країнам-членам угоди, а також наявність єдиної візової політики. Шенгенські візи видаються будь-якою державою, що є членом указаної угоди, особам, які не мають громадянства Європейського Союзу, з метою безперешкодного пересування в межах території Шенгенської зони. Членами цієї угоди визначено єдині правила прикордонного контролю на зовнішніх кордонах. Створено єдину автоматизовану систему – «Шенгенська інформаційна система». Держави-члени зобов'язані реєструвати в Шенгенській інформаційній системі імена іноземців, перебування яких на території цих країн є небажаним. За допомогою ШІС здійснюються консультації з будь-якого прикордонного пункту. У межах угоди впроваджено досить потужне поліцейське співробітництво, що включає в себе обмін інформацією та право переслідування на території іншої держави-члена.

Вищезазначені позитивні досягнення країн-членів ЄС є прикладом необхідності створення єдиного в межах СНД прикордонного контролю за зовнішніми кордонами з метою спільної боротьби з незаконною імміграцією, при цьому залишаючи право свободи кожної держави у вирішенні питання про інтеграцію іноземних громадян, яких вона може прийняти. Після розпаду СРСР на пострадянському просторі налічуються сотні тисяч

біженців, які стали жертвами етнічних і релігійних конфліктів у Нагірному Карабасі, Придністров'ї, Таджикистані, Чечні, Абхазії. На превеликий жаль, співробітництво в межах структур Співдружності здійснюється вкрай незадовільно, незважаючи на те, що з цього питання в межах СНД було підписано Угоду про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям, але Україна в ній участі не бере [5, с. 236].

З огляду на вищезазначені факти, необхідним убачається розширення співробітництва задля спільної боротьби з незаконною імміграцією та розв'язанням проблем біженців на багатосторонньому рівні серед держав СНД шляхом укладення такого правового документа, як «Угода про створення єдиного прикордонного контролю та активізація спільних зусиль з метою захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (далі – Угода). Зазначене співробітництво повинно бути дієвим та не мати декларативного характеру. Вказана Угода повинна складатися з V розділів, зокрема: Розділ I – Визначення основних термінів; Розділ II – Упровадження єдиного прикордонного контролю. Глава 1 – Порядок перетинання внутрішніх і зовнішніх кордонів. Глава 2 – Порядок здійснення візового контролю; Розділ III – Упровадження єдиної інформаційної системи в межах СНД; Розділ IV – Засади захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Глава 1 – Порядок надання необхідної інформації та документів на запити біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Глава 2 – Гарантії правового та соціального захисту біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Глава 3 – Створення Спеціального фонду допомоги біженцям та особам, які потребують додаткового або тимчасового захисту в межах СНД. Глава 4. – Відповідальність сторін за порушення положень цієї Угоди; Розділ V – Заключні положення. Ця Угода обов'язково повинна визначати порядок перебування іноземців та осіб без громадянства на території

однієї з держав-учасниць з урахуванням таких положень:

- порядок перебування іноземців та осіб без громадянства повинен характеризувати держави СНД як надійні передбачувані країни, що вирізняються демократичністю та повагою до прав, свобод і законних інтересів людей;

- визнання державами СНД того, що від закріплення порядку перебування іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території однієї з країн-учасниць Угоди, залежить закріплення аналогічного положення щодо громадян однієї з країн-учасниць Угоди, які перебувають за кордоном, зокрема, відповідно до принципу взаємності;

- визнання країнами-учасницями Угоди необхідності розроблення дієвих правових заходів внутрішньодержавного характеру, спрямованих на покращення правового становища іноземців та осіб без громадянства, у тому числі потенційних біженців, які потерпають від свавілля з боку відповідних органів державної влади під час перебування на території однієї з країн-учасниць Угоди з метою постійного проживання на території цієї держави, тимчасового перебування на цій території та які проїжджають через територію однієї з країн-учасниць Угоди транзитом.

На сьогодні існує низка міжнародно-правових документів, що стосуються захисту прав біженців, до них належать: універсальні міжнародні угоди, що регулюють правовий стан біженців і захист їхніх прав (Конвенція про статус біженців 1951 року, Протокол, що стосується статусу біженців 1967 року, Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1950 року, Конституція Міжнародної організації по міграції 1989 року); регіональні міжнародні договори та конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні (Конвенція, що регулює конкретні аспекти проблем біженців у Африці 1969 року, IV Ломейська конвенція 1989 року, Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 року, Картахенська декларація

про біженців 1984 року тощо); міжнародні договори, що регулюють визначений комплекс питань захисту прав біженців (Гаазька угода про моряків-біженців 1957 року, Угода про скасування віз для біженців 1959 року, Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 року, Дублінська конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав-членів Європейських співробітництв 1990 року тощо); міжнародні договори, дії яких було поширено на біженців (Всесвітня конвенція про авторське право 1952 року, Конвенція МОП про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення 1962 року тощо); міжнародні угоди, що містять спеціальні норми захисту прав біженців (Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року, Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року, Конвенція про незастосування терміну давнини до військових злочинів і злочинів проти людства 1968 року, Шенгенська угода 1985 року, Шенгенська конвенція 1990 року та інші); міжнародні договори загального характеру, що стосуються біженців (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про оголошення безвісно відсутніх мертвими 1950 року, Конвенція ООН про морське право 1982 року, Конвенція про пошук і рятування на морі 1979 року, Пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 тощо); угоди та декларації про притулок (Декларація ООН про територіальний притулок 1967 року, Гаванська конвенція про притулок 1928 року, Каракаська конвенція про територіальний притулок 1954 року та інші); міжнародні договори, що регулюють правовий стан апатридів (Конвенція про статус апатридів 1951 року, Конвенція про скорочення без громадянства 1961 року); двосторонні угоди, що регулюють правовий статус біженців (Угода між Австрією й Угорщиною про видачу злочинців 1976 року, Угода між

Південною Африкою і Мозамбіком про напад і добросусідство 1984 року, Угода між Афганістаном і Пакистаном про добровільне повернення біженців 1988 року тощо). Наявність такої великої кількості міжнародно-правових актів ускладнює механізм реалізації законних прав та інтересів біженців, зокрема, щодо визначення правового та соціального становища біженців, надання їм ефективної правової допомоги. Ускладнення полягають також у наявності диференційованих визначень терміну «біженець». З огляду на це, необхідним вбачається прийняття та застосування однакової універсальної міжнародної угоди, яка б ефективніше сприяла реалізації законних прав і свобод біженців, або визнання одного з вищезазначених міжнародно-правових актів універсальним і таким, що підлягає обов'язковому застосуванню при визначенні суб'єктивних та об'єктивних критеріїв визнання особи біженцем. На думку автора цієї статті, заслуговує універсального визнання та застосування Конвенція про статус біженців 1951 року, яка є єдиним міжнародно-правовим актом, що закріплює концептуально правильне визначення статусу біженця та дає можливість цій категорії осіб одержувати гідний соціальний і правовий захист.

Особливу увагу необхідно звернути на традиційний інститут міжнародного права – надання притулку. Необхідність дослідження цього інституту пов'язана з невизначеністю у практичній діяльності уповноваженими владними структурами термінів «біженець» та «особа, яка потребує надання притулку». Останній паралельно використовується з терміном «біженець», у законодавстві деяких Європейських держав, зокрема, у Конституції Франції 1793 року зазначалося, що країна надає «притулок іноземцям, вигнаним зі своєї батьківщини за справу свободи». Нерозрізнення цих термінів прослідковується також у ч. 1 статті 28 Конституції Російської Федерації, ч. 3 статті 10 Конституції Італії, п. 1 статті 16-а Основного Закону ФРН, п. 4 статті 13 Конституції Іспанії та ін. Право притулку регламентовано та гарантовано

низкою міжнародно-правових актів, до них належить Загальна декларація прав людини від 10 січня 1948 р., п. 1 ст. 14 визначає, що «Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком [2]. Це право не може бути використане в разі переслідування, дійсно заснованого на вчиненні неполітичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй». Аналогічні приписи містяться в інших актах, у тому числі Декларації ООН «Про територіальний притулок» від 14 грудня 1967 р. [3], а також у Декларації про територіальний притулок, яку прийнято Радою Європи у 1977 році. Більшість держав обмежують перелік причин та умов, за яких може бути надано притулок. Так, у ст. 63 Конституції РФ зазначено, що притулок надається іноземцям, які переслідуються за свою діяльність на користь свободи та позбавлені у своїй країні основних прав і свобод. Конституція ФРН з цього приводу наголошує на політичних переслідуваннях, нелюдському або ганебному поводженні або покаранні. Спеціальний закон Іспанії встановлює умови, за яких громадяни інших держав і апатриди користуються в цій державі правом на притулок. Також, притулок надається не тільки з політичних мотивів, а й із будь-яких інших гуманних причин: расових, релігійних тощо, інколи цей термін у міжнародних правових актах окреслений як політичний притулок.

В Конституції України право притулку закріплене ч. 2 ст. 26 «Іноземцям і особам без громадянства може бути наданий притулок у порядку, встановленому законом» [1]. Конституція України не містить будь-яких обмежень, пов'язаних із наданням притулку, але зрозуміло, що він не може бути наданий кримінальним злочинцем та особам, які переслідуються за фашистську та іншу діяльність подібного характеру, а також діяльність, пов'язану з людиноненависницькою пропагандою. У вищезазначених міжнародних актах і законодавстві названих країн існують різні підходи до визначення поняття «особа, яка потребує

надання притулку». Інший підхід до визначення цього поняття прослідковується в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Так, закон використовує термін «особа, яка потребує додаткового захисту», нею визнається «особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання» [2]. Законодавець відмежовує національне законодавство у сфері притулку від національного законодавства у сфері біженців, але чітко не визначає, що особою, яка потребує додаткового захисту, є особа, яка потребує надання притулку. Якщо припустити, що ці поняття є ідентичними, то виникає питання про звужений характер визначення терміну «особа, яка потребує надання притулку».

З метою усунення різних підходів до тлумачення терміну «особа, яка потребує надання притулку», пропонуємо таке визначення: «особою, яка потребує надання притулку, є будь-яка особа, яка не визнається біженцем відповідно до чинних міжнародно-правових документів, яка має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань та якій надається право в'їзду та право законного перебування на території України протягом необмеженого часу, в межах якого вона не може бути вислана та не підлягає видачі як своїй патримоніальній державі, так і будь-якій третій іноземній державі».

Подане автором цієї статті визначення терміну «особа, яка потребує надання притулку» відповідає вимогам чинних міжнародно-правових актів із питань регламен-

тації права притулку, зокрема, Загальній декларації прав людини 1989 року, Декларації про територіальний притулок, прийнятій Радою Європи в 1997 році. Пропонуємо вказане визначення внести до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» шляхом включення пункту 25 до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що сприятиме правильному визначенню правового статусу осіб, які потребують надання притулку.

Висновки

З огляду на вищезазначене, автор вважає за необхідне розширити співробітництво задля спільної боротьби з незаконною

імміграцією та розв'язання проблем біженців на багатосторонньому рівні серед держав СНД шляхом укладення такого правового документа, як «Угода про створення єдиного прикордонного контролю та активізація спільних зусиль з метою захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Також, автором статті запропоновано визначення терміну «особа, яка потребує надання притулку», що відповідає вимогам чинних міжнародно-правових актів з питань регламентації права притулку. Внесення запропонованих автором статті змін та доповнень до чинного законодавства сприятиме ефективній реалізації та регламентації правового статусу осіб, які потребують надання притулку.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. та Протокол щодо статусу біженців 31 січня 1967 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 17. – Ст. 165.
3. Декларация о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г. // Международное право в избранных документах. – М. : Изд-во ИМО 2005. – 575 с.
4. Шенгенское соглашение от 26 марта 1995 г. // Международное право в избранных документах. – М. : Изд-во ИМО 2009. – 793 с.
5. Ведение в право Европейского Союза: учебник. - 3-е изд., перераб. доп. / С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко, А.О. Четверикова. – М.: Эксмо, 2010. – 464 с.
6. Kent P. European Union Law. – London: Sweet and Maxwell, 2003. – 480 p.