

Гнатюк Тетяна

УГОДА ПРО РЕАДМІСІЮ З ЄС ЯК ВИКЛИК ДЛЯ УКРАЇНИ

Результати самміту Україна-ЄС, що відбувся 27 жовтня 2006 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія), стали новим важливим кроком у співробітництві між Європейським Союзом та Україною в питаннях міграційної політики. Завершення переговорів та парафування (тобто візування кожної сторінки) угоди між Україною та ЄС про реадмісію поставили, серед іншого, питання щодо можливостей виконання Україною положень даної угоди на фінансовому, технічному та організаційному рівнях.

Різні аспекти, пов'язані з угодами про реадмісію, порушують у своїх працях як іноземні, так і українські науковці, серед яких П.Сталкер, С.Ангенендт, Г.Оррен, П.Казміркевич, О.Малиновська, В.Чумак, Н.Шаповалова, Т.Силіна та інші. Однак у світлі вищезазначених подій доцільним видається аналіз ситуації, з якою Україна підходить до підписання і ратифікації угоди про реадмісію з Європейським Союзом.

Наслідком обмежувальної політики Європейського Союзу щодо іммігрантів у 90-ті рр. ХХ ст. стало зростання кількості нелегальних мігрантів, які прагнуть будь-якою ціною і засобами дістатися країн ЄС.

Хоча точну кількість нелегальних мігрантів в ЄС важко підрахувати, австрійський дослідник Д.Відгрена на основі аналізу даних прикордонних служб дійшов висновку, що в середині 90-х рр. 250–350 тис. нелегалів кожного року потрапляли до країн ЄС¹. Німецькі дослідники С.Ангенендт і Г.Оррен наводять цифри у 500 тис. нелегальних мігрантів, які перетинали кордони ЄС щороку на початку ХІХ ст.².

Боротьба з нелегальною міграцією є одним з основних напрямів спільної європейської політики у сфері міграції.

Експерти міжнародної агенції “Human Rights Watch”³ вважають політику ЄС у зазначеній сфері політикою “екстерналізації”, що спрямована на утримання мігрантів та пошукачів притулку подалі від самого Європейського Союзу. Вона проявляється у перенесенні уваги на країни походження та транзиту іммігрантів з тим, щоб перетворити їх на країни призначення, утримання і забезпечення процесу надання притулку, статусу біженця тощо.

Зовнішній вимір сучасної європейської політики притулку та міграції має кілька компонентів, серед яких:

1. відмова у прийнятті осіб, що прибувають з країн, визначених як “безпечні країни походження”, або з території “третіх безпечних країн”;

2. відмова у прийнятті осіб, які прагнуть дістатися території ЄС морем;

3. завершення підписання угод про реадмісію з країнами поза ЄС, за якими країни транзиту погоджуються приймати назад з території Європейського Союзу мігрантів та пошукачів притулку, які прямували до ЄС;

4. підтримка укріплення кордонів та створення можливостей для затримання іммігрантів в країнах транзиту, що межують з ЄС⁴.

На сьогодні два останні пункти є напрямками активної співпраці між Україною і ЄС. Так, підписана Комісаром Європейського Союзу Б. Ферреро-Вальднер та міністром закордонних справ України Б.Тарасюком (але ще не ратифікована Верховною Радою України) угода про реадмісію встановлює чіткі зобов'язання та процедури для органів влади як України, так і відповідних країн ЄС щодо того, коли і яким чином мають бути повернуті особи, які незаконно проживають на їх території. Ці зобов'язання поширюються на громадян України, країн ЄС, третіх країн і осіб без громадянства. Угода містить необхідні заходи безпеки щодо захисту даних та захисту фундаментальних прав людини⁵.

На думку експертів “Human Rights Watch”⁶, прагнення Європейського Союзу “забезпечити необхідний захист та надійне вирішення проблем тих, хто потребує міжнародного

захисту, якомога швидше та ближче до країни походження” призводить до того, що статус безпечних країн надається країнам, які не мають змоги впоратися з нелегальними мігрантами на своїй території і забезпечити їм визначені міжнародними нормами умови перебування та утримання. Такі країни не мають технічних, фінансових та логістичних можливостей для здійснення необхідної ідентифікації іммігранта, утримання, повернення до країни походження, а також забезпечити повну і справедливу процедуру надання притулку.

Українська держава наразі, на думку автора, не має можливостей для виконання положень угоди про реадмісію з Європейським Союзом виходячи з кількох причин.

По-перше, в Україні немає єдиного державного органу, який би займався координацією міграційної політики. Проблеми, пов’язані з нелегальною міграцією, вирішує Міністерство внутрішніх справ України, а також Державна прикордонна служба України. Деякі аспекти міграційних процесів підпорядковані Міністерству праці і соціальної політики України, Міністерству охорони здоров’я України, Міністерству зовнішніх справ України, Державному департаментові з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Питаннями легальної міграції, пошукачів притулку та біженців займався Державний комітет України у справах національностей та міграції. Однак у зв’язку з черговою реорганізацією Держкомнацміграції України і створенням на його основі Державного комітету України у справах національностей та релігії⁷, повноваження щодо міграційних питань передаються до міграційних служб, що функціонують як управління та відділи у складі територіальних органів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. У наступному році планується створити міграційну службу України як окремих державний орган.

По-друге, в Україні все ще немає прийнятої концепції міграційної політики, яка б вводила у правове поле і тлумачила основні поняття, що стосуються міграційних процесів, серед яких і поняття нелегальної міграції. Проект відповідного закону

вже кілька років перебуває на доопрацюванні у профільному комітеті Верховної Ради України.

Натомість наявне законодавство України, що стосується нелегальних мігрантів та їх відповідальності за порушення правил перебування на території України, має багато неузгодженостей, правових колізій і в деяких випадках є недієздатним.

Наприклад, у п.3 “Правил в’їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію”, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 1074 від 29 грудня 1995 р., міститься суперечливе положення, за яким “іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні, зобов’язані мати паспортний документ, що підтверджує громадянство іноземця та особи без громадянства або посвідчує особу без громадянства...”⁸. Однак особа без громадянства не може розглядатись як громадянин будь-якої держави за визначенням, і, відповідно, в неї не може бути такого паспортного документа. Така неузгодженість призводить до неправомірного притягнення осіб без громадянства до юридичної відповідальності, а також до непорозумінь і виникнення конфліктних ситуацій між представниками закону і негромадянами України. Причина виникнення такої неузгодженості полягає у технічній недбалості, що сталася після внесення змін до відповідної постанови і автоматичної заміни у Правилах всіх слів “іноземець” на слова “іноземець та особа без громадянства”⁹.

Іншим прикладом правової колізії в українському законодавстві є застосування до іноземців та осіб без громадянства адміністративного видворення як міри відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. Так, ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) серед адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, передбачає для іноземців та осіб без громадянства адміністративне видворення за межі України¹⁰. Ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” передбачає адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства, якщо вони “...

ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення, або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду”¹¹. На думку В.Колпакова, перша підстава для видворення є порушенням рішень компетентних органів, яким надано право здійснювати контроль за перебуванням іноземців на території України, однак КУпАП не містить статті, яка б кваліфікувала такі дії як адміністративний проступок. Другою підставою для видворення є інформація про майбутню протиправну поведінку. Однак Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” не містить заходів та засобів для пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння. Отже, покарання в Законі встановлюється не за діяння, а за продукт мислення – думки, міркування, помисли. В свою чергу Конституція України гарантує кожному право на свободу думки, переконань і забороняє розцінювати припущення як докази вини. Внаслідок цього застосування до іноземців та осіб без громадянства адміністративного видворення за Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” не є притягненням до адміністративної відповідальності.

В.Колпаков зазначає, що внаслідок колізій адміністративно-деліктних норм КУпАП та Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” юридично необґрунтованими видаються також зазначені в ст. 32 Закону підстави для видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України, а саме: дії, що суперечать інтересам гарантування безпеки України чи охорони громадського порядку (діяння, що не відповідають інтересам, не є правопорушеннями в юридичному розумінні) або коли це необхідно для охорони здоров’я (використання зазначеної підстави можливе лише до іноземців, які законно перебувають на території України; нелегальні мігранти повинні нести відповідальність за порушення правил перетинання державного кордону України або перебування на території України), захисту прав і законних інтересів громадян України (поняття “законного інтересу” недостатньо розроблено в українському законодавстві і є дискусійним), або вчинення

у минулому адміністративного правопорушення і виконання адміністративного стягнення чи скоєння злочину та відбуття призначеного покарання (особа, яка відповіла перед державою і суспільством за свою протиправну поведінку, не може зазнавати безпідставного вигнання відповідно до ст. 9 Загальної декларації прав людини; до того ж у цьому Законі не уточнюється термін “вчинення у минулому” і не пов’язується зі ст. 89 Кримінального кодексу “Строки погашення судимості”)¹².

По-третє, українське законодавство є досить ліберальним до нелегальних мігрантів. Відповідно до українського законодавства, а саме – ст. 16 КУПАП, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. В той час як, наприклад, за польським законодавством іноземець, який незаконно перетнув кордон Польщі або знаходиться на території Польщі нелегально, підлягає кримінальній відповідальності¹³.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 203) за проживання без документів, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, недодержання порядку реєстрації та порушення терміну перебування іноземцями та особами без громадянства передбачає штраф у розмірі від 20 до 40 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі незаконного перетинання державного кордону України ст. 204–1 передбачає або штраф у розмірі від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправні роботи протягом 1 місяця з відрахуванням 20% заробітку, або адміністративний арешт на 15 діб. Якщо ж іноземець або особа без громадянства здійснила протягом року більше ніж один незаконний перетин державного кордону України, то штраф зростає до 100–200 неоподатковуваних мінімумів, а виправні роботи до 2 місяців¹⁴. Враховуючи те, що у переважній більшості нелегалів немає грошей, то покарання може бути у вигляді адміністративного арешту або попередження.

Торкаючись питання арешту та утримання нелегалів під вартою, постає ще одна проблема: в Україні функціонує лише

один пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Це пункт “Павшино” у Закарпатській області.

На думку колишнього міністра МВС України Ю.Луценка, в Україні немає жодного придатного і юридично оформленого пункту утримання нелегалів. На утримання 400 осіб, які зараз перебувають у пункті “Павшино”, виділяється лише 2 тис. гривень на день. Фінансування пункту здійснюється за рахунок Державної прикордонної служби України та благодійних організацій¹⁵.

На думку В.Чумака та Н.Шаповалової, серед основних причин невідповідності умов перебування (умови життя, гігієна, харчування) у “Павшино” міжнародним стандартам є відсутність чіткого підпорядкування пункту певній установі, внаслідок чого він не отримує окремого бюджетного фінансування. Друга причина полягає у значному перенаселенні пункту “Павшино”, який розрахований на 150 осіб. Навесні і влітку, коли зазвичай збільшується чисельність транзитних нелегальних мігрантів в Україні, кількість затриманих у пункті може коливатися від 450 до 700 осіб¹⁶.

В Україні на кошти Європейської Комісії передбачається спорудити ще два центри утримання нелегалів (кожен на 500 осіб) у Волинській та Чернігівській областях. До того ж за пропозицією української сторони Європейська Комісія погодилася додати до тексту проекту Угоди між Україною та ЄС про рєадмісію декларацію щодо надання Україні технічної та фінансової допомоги для реалізації зазначеної угоди та визначення цього напрямку одним з пріоритетних у співробітництві з Україною¹⁷.

На думку експертів¹⁸, побудова пункту утримання у Волинській області є нелогічною, оскільки основний потік нелегалів проходить через Закарпатську та Львівську області. Більше того, спорудження пунктів для розміщення ще 1000 нелегалів не зможе бути адекватним вирішенням проблеми після ратифікації угоди про рєадмісію з ЄС, оскільки передбачається зростання кількості нелегальних іммігрантів до 20 тис. осіб щорічно, з яких приблизно 30% будуть потребувати довготермінового утримання.

Проте, незважаючи на наявні недоліки, умови утримання затриманих нелегалів у пункті “Павшино” є більш гуманними, ніж у польських центрах. Так, затримані у “Павшино” мають змогу перебувати на відкритому повітрі, робити міжнародні дзвінки та спілкуватися з іншими нелегалами на території пункту.

Польські центри для затриманих нелегалів поділяються на два типи. До першого типу належить відкритий центр затримання, де нелегалам дозволяється вільно переміщуватися територією центру і вони не зачинені у камерах. На даний момент у Польщі є лише один такий центр, що розташований поблизу Варшави у м. Лешновола. У разі порушення правил цього центру нелегали переправляються до центрів іншого типу на зразок в'язниць. Таких центрів у Польщі більше 10 і вони розташовані на території прикордонної служби або у поліцейських дільницях. В усіх центрах затриманим особам не дозволяється виходити назовні більше ніж на 1 годину в день. Така умова є предметом серйозної критики з боку Комітету Ради Європи із запобігання тортурам¹⁹.

Проектом Угоди між Україною та ЄС про реадмісію передбачено дворічне відтермінування дії положень, що стосуються прийому-передачі громадян третіх держав та осіб без громадянства²⁰. Крім того, що такі заходи пов'язані з прагненням української держави технічно підготуватися до втілення положень угоди, це дає можливість Україні захистити свої східні кордони через підписання подібних угод про реадмісію з Росією та Білоруссю, через території яких до України потрапляє найбільша кількість нелегальних мігрантів.

Домовитися з Росією про підготовку документа про реадмісію Україна намагалася ще на початку 90-х рр. минулого століття. Однак лише у 2002 р. росіяни погодилися на обговорення цього питання²¹.

Підготовлений у травні 2005 р. проект українсько-російської угоди про реадмісію викликав найбільші суперечки з боку Росії щодо статті 4, в якій йшлося про приймання і передачу громадян третіх держав та осіб без громадянства. Російська

сторона пропонувала цей пункт зробити предметом додаткової угоди, а в наявному договорі обмежитися поверненням і прийманням громадян України і Росії. Для вирішення конфлікту було запропоновано відстрочити дію ст. 4 після підписання договору²². У лютому 2006 р. на чергових консульських переговорах у Москві було узгоджено текст двосторонньої угоди про реадмісію між Україною і Росією, в якому зазначено, що стаття про передачу громадян третіх країн набирає чинності через 3 роки після набрання чинності самої угоди²³. 25 жовтня 2006 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено проект Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про реадмісію і уповноважено міністра внутрішніх справ підписати її².

Від успіху України у підписанні угоди про реадмісію з Росією буде залежати й підписання відповідної угоди з Білоруссю. Хоча проект українсько-білоруської угоди про реадмісію був підготовлений ще у 1998 р., білоруське керівництво чітко пов'язує її підписання з укладанням угоди між Україною і Росією²⁵.

Враховуючи незахищеність східних кордонів України від потоків нелегальних мігрантів, в українській пресі останнім часом лунають побоювання щодо можливого перетворення України на “міграційний відстійник” після набуття чинності угоди про реадмісію з ЄС.

На думку В.Чумака, можливими є кілька варіантів розвитку подій. Якщо Україна не матиме відповідних угод про реадмісію з країнами походження нелегалів (Китай, держави Центральної та Південно-Східної Азії), є ризик того, що вони “осядуть” на території України. Однак, можливо, нелегальні мігранти прокладатимуть шляхи тими країнами, які не мають домовленостей про реадмісію з Європейським Союзом. Ще одним варіантом є приклад співпраці у цій сфері Німеччини і Польщі, де Німеччина взяла на себе витрати щодо утримання та переправлення нелегалів, а Польща опікується ідентифікацією та юридичним оформленням повернення мігрантів до країн походження. Таку саму схему співпраці пропонує Польща Україні²⁶. Однак, як зазначає П.Казміркевич²⁷, у коротко- та

середньостроковому періоді найбільше виграють від угод про реадмісію країни відправлення нелегальних мігрантів.

У звіті про дослідження “Польський досвід щодо підготовки, переговорів і запровадження угоди про реадмісію з країнами-членами ЄС” зазначається, що у перші роки дії угод про реадмісію із сусідніми країнами найдієвішою була реадмісія громадян країн СНД, а найскладнішою – громадян з країн Південної Азії.

Серед основних проблем, з якими зіткнулася Польща після набуття чинності угод про реадмісію, були затримання у розгляді заяв громадян з небезпечних країн походження чи зі складним маршрутом повернення (наприклад, громадяни Шрі-Ланки, Іраку, Афганістану); необхідність у перекладачах, адже великі групи нелегальних мігрантів з Південної Азії не розмовляли європейськими мовами; переповнення центрів утримання нелегалів; необхідність створення умов для утримання жінок з дітьми, а також неповнолітніх іноземців; необхідність у додаткових інвестиціях в інфраструктуру, що не були передбачені офіційними документами чи угодами тощо²⁸.

Отже, розпочавши процес підписання і ратифікації угоди про реадмісію з Європейським Союзом, Україна постала перед складним завданням – за два роки до набуття чинності угоди забезпечити захист своїх національних інтересів і не перетворитися на міграційну буферну зону для ЄС.

Враховуючи наявні проблеми, для успішного виконання цього завдання потрібно, по-перше, переглянути українське законодавство щодо нелегальних мігрантів і зробити його дієвим, виправивши наявні неузгодженості та колізії.

По-друге, підписати на прийнятних для української держави умовах відповідні угоди про реадмісію з країнами, через які на територію України потрапляє основна кількість нелегальних мігрантів, а саме – з Росією та Білоруссю. Бажаним також є укладання угод про повернення з країнами походження нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС через територію України (передусім країнами Азії та Африки).

По-третє, створити державну установу, відповідальну за здійснення і координацію міграційної політики в Україні.

По-четверте, враховуючи досвід сусідніх держав, передбачити основні труднощі, які виникнуть після набуття чинності угоди про реадмісію, і підготувати фінансовий, технічний та організаційний супровід зазначеної угоди.

¹ *Stalker P.* Migration Trends and Migration Policy in Europe // International Migration. – 2002. – Vol. 40 (5). – P. 157.

² *Angenendt S., Orren H.E.* Asian Migration to Europe and European Migration and Refugee Policies // www.dgap.org/publikationen/category/themen-2.html. – P. 11.

³ Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees / Human Rights Watch, October, 2006 // www.hrw.org/background/eca/eu1006/eu1006web.pdf. – P. 1.

⁴ Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees / Human Rights Watch, October, 2006 // www.hrw.org/background/eca/eu1006/eu1006web.pdf. – P. 3.

⁵ “Самміт Україна-ЄС”. Спільна заява для преси // www.delukr.ec.europa.eu/press_releases_uk.html?y=2006&m=10

⁶ Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees. – P. 4.

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 1575 від 8 листопада 2006 р. “Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігії” // zakon.rada.gov.ua.

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 25 грудня 1995 р. “Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” // www.zakon.rada.gov.ua.

⁹ *Столбовий В.* Нормативна регламентація адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення ними правил перебування в Україні і транзитного проїзду її територією // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 45–46.

¹⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731%2D10&c=1.

¹¹ Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” № 3929-ХІІ від 4 лютого 1994 р. // Законодавство про громадянство. – Х.: ПП “ІГВІНІ”, 2005. – С. 77.

¹² *Колтаков В.* Адміністративна відповідальність іноземців: проблеми законодавчого регулювання // Юридична Україна. – 2003. – № 12. – С. 12–14.

¹³ *Chumak V., Shapovalova N.* The Challenges of a Readmission Treaty with the EU and Poland's Experience // The Ukrainian Journal of Business Law. – 2006. – May. – P. 26.

¹⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731%2D10&c=1.

¹⁵ *Светлова Ю.* Над Тисой // Экономические известия. – 2006. – 19 октябрю. www.eizvestia.com/?a=article_review&id=16096397.

¹⁶ *Chumak V., Shapovalova N.* The Challenges of a Readmission Treaty with the EU and Poland's Experience. – P. 27.

¹⁷ Парафовано Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз та про реадмісію осіб // www.kmu.gov.ua /kmu/ control/uk/ publish/ article? showHidden=1&art_id=52876745&cat_id=23804272&ctime=1162281628063.

¹⁸ Там само.

¹⁹ *Chumak V., Shapovalova N.* The Challenges of a Readmission Treaty with the EU and Poland's Experience. – P. 27.

²⁰ Парафовано Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз та про реадмісію осіб // www.kmu.gov.ua /kmu/ control/uk/ publish/ article? showHidden=1&art_id=52876745&cat_id=23804272&ctime=1162281628063.

²¹ *Силіна Т.* Вода камінь точить. Україна зможе повертати Росії нелегальних мігрантів // Дзеркало тижня. – 2006. – № 6 (585). – 18–24 лютого. www.zn.kiev.ua.

²² *Кравченко В.* Куди приїде нелегал? Росія затуляє з підписанням угоди про реадмісію // Дзеркало тижня. – 2005. – № 34 (562). – 3 вересня. – С. 5.

²³ *Силіна Т.* Вода камінь точить. Україна зможе повертати Росії нелегальних мігрантів.

²⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію” № 523-р від 25 жовтня 2006 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=52399990.

²⁵ *Силіна Т.* Вода камінь точить. Україна зможе повертати Росії нелегальних мігрантів.

²⁶ *Чумак В.* Підписання угоди про реадмісію навряд чи перетворить Україну на міграційний буфер ЄС // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2005. – № 35 (294). – 17 жовтня. www.visionuk.icps.kiev.ua

²⁷ *Казміркевич П.* “Польський досвід щодо підготовки, переговорів і запровадження угоди про реадмісію з країнами-членами ЄС”. Звіт про дослідження // www.icps.com.ua/doc/Readmission_Polish_report.ukr.pdf.

²⁸ Там само.