

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 341.12

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАДМІСІЇ

FOREIGN LEGAL EXPERIENCE REGULATION OF READMISSION

Білоконь О.В.,

*здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

У даній науковій статті розкрито ряд загальних рекомендацій щодо встановлення особи іноземного громадянина з метою його подальшого документування для застосування процедури реадмісії. Розглядається питання вирішення проблеми транзиту мігрантів через Україну. Також розроблено відповідні висновки та пропозиції щодо зарубіжного досвіду правового регулювання реадмісії.

Ключові слова: реадмісія, нелегальна міграція, міжнародна угода, транзит, примусове видворення.

В данной научной статье раскрыт ряд общих рекомендаций по установлению личности иностранного гражданина в целях его дальнейшего документирования для применения процедуры реадмиссии. Рассматривается вопрос решения проблемы транзита мигрантов через Украину. Также разработаны соответствующие выводы и предложения по зарубежному опыту правового регулирования реадмиссии.

Ключевые слова: реадмиссия, нелегальная миграция, международное соглашение, транзит, принудительное выдворение.

In this scientific article reveals some general recommendations for the identification of a foreign national for the purpose of further documentation for the application of readmission. The problem of solving the problem of transit migration through Ukraine. Also developed appropriate conclusions and proposals on regulation of foreign experience readmission.

Key words: readmission, illegal migration, international agreements, transit, forced expulsion.

Актуальність теми. На сьогодні Україна більшою мірою розглядається мігрантами швидше в якості держави транзиту, а не кінцевого призначення. Таким чином, загроза примусового видворення з території України з подальшим встановленням терміну заборони на в'їзд не така значима для іноземного громадянина, оскільки він не пов'язує своє подальше життя з перебуванням на території нашої країни. У разі неможливості використати територію України для транзиту в напрямі держави кінцевого призначення такий іноземний громадянин просто буде підшукувати інші маршрути прямування.

Формування цілей статті. Інша справа – розвинені держави ЄС (Швейцарія, Німеччина, Голландія та ряд інших), які однозначно розглядаються мігрантами як держави кінцевого призначення, в яких вони бажали б влаштуватися надовго. У зв'язку із цим перспектива застосування процедури примусового повернення завжди пов'язана із крахом життєвих планів. Цим обумовлений значно вищий (порівняно з аналогічними випадками в Україні) рівень відмов іноземних громадян, які підлягають примусовому поверненню, співпрацювати з компетентними державними органами держав – членів ЄС щодо питань встановлення своєї особи, документування й подальшого повернення.

Виклад основного матеріалу. Водночас, за оцінками експертів, середньостатистична чисельність

таких осіб загалом не перевищує 3-5% від загальної кількості виявлених нелегальних мігрантів, щодо яких застосовуються процедури видворення або реадмісії.

Проте саме ця категорія іноземних громадян є найбільш проблемною, переважно тому, що яких-небудь апробованих ефективних методик встановлення особи і громадянства особи, яка підлягає примусовому поверненню, не існує. У кожному конкретному випадку, як вже говорилося вище, потрібно застосовувати індивідуальний підхід, при цьому позитивний результат не гарантовано. Як показує досвід роботи міграційних відомств держав – членів ЄС, незважаючи на зусилля, що робляться, завжди залишаються мігранти, хоч і в незначній кількості, яких не вдалося ідентифікувати, а отже – повернути до держави їх громадянства.

Водночас є ряд загальних рекомендацій, які можуть виявитися досить дієвими під час встановлення особи іноземного громадянина в цілях його подальшого документування. Рекомендації однаково можуть бути застосовані до всіх форм недобровільного повернення іноземного громадянина – адміністративного видворення й реадмісії, проте з урахуванням специфіки цього дослідження, акцент передбачається зробити саме на випадках реадмісії.

1. Взаємодія з консульськими установами дипломатичних представництв зарубіжних держав є до-

силь ефективним інструментом під час встановлення особи іноземного громадянина. Для того щоб бути по-справжньому дієвим засобом, взаємодія повинна будуватися на наступних принципах: безперервності, взаємної користі, зацікавленості сторін, оперативності контактів, відповідальності за рішення, що приймаються. При цьому слід мати на увазі, що консульські працівники, як показує практика, переслідують цілі, що не співпадають із цілями міграційних служб, сприяючи у встановленні особи й оформленні проїзних документів у тих випадках повернення, коли на це є пряме волевиявлення особи, що підпадає під реадмісію. У випадках із примусовим поверненням іноземних громадян до держави їх громадянства для консульських працівників не існує безпосереднього мандату і, як наслідок, вони відмовляються видавати документи, що засвідчують особу, якщо на те немає письмового звернення самого мігранта. Такий мандат, що зобов'язує консульських працівників видавати документи, що засвідчують особу іноземного громадянина, за відсутності волевиявлення останнього, створюється в результаті укладення договору про реадмісію.

Можна сказати, що саме така позиція консульських працівників, що є загальною для всіх країн, стала однією з головних причин, які зумовили виникнення в міжнародному праві інституту реадмісії. Мета реадмісії – сформулювати умови, за яких документування іноземних громадян документами, що засвідчують їх особу, здійснювалося б незалежно від їх волевиявлення на підставі міжнародного договору.

Таким чином, наявність укладених угод про реадмісію примушує налагоджувати надійні контакти з консулами. При цьому практика й досвід діяльності міграційних служб зарубіжних країн свідчить про те, що взаємодія з консулами повинна будуватися, передусім, на неформальній основі, особистих контактах і взаємній довірі. Лише за таких умов можна домогтися високої віддачі від взаємодії з консульськими підрозділами щодо питань їх сприяння під час встановлення особи й документування іноземних громадян. Саме встановлення й підтримка постійного контакту дозволяє вирішувати досить непрості з технічної точки зору питання організації візитів співробітників консульства до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства для участі в інтерв'юванні іноземних громадян, а також організації виїздів осіб, що містяться в пунктах тимчасового перебування, до консульства для встановлення особи й документування.

2. Інтерв'ювання є одним з основних способів отримання інформації про іноземного громадянина. У ході інтерв'ювання, тобто особистого опитування, з'ясовуються деталі, що дозволяють скласти уявлення про вірогідну державу громадянської приналежності особи, мову, якою особа володіє, про можливі контакти, які можуть надати інформацію про особу іноземного громадянина. У зв'язку із цим інтерв'ювання вимагає високої кваліфікації виконавця, що, зокрема, допускає його обізнаність у питаннях країнознавства, певну мовну підготовку, що дозволяє ідентифікувати з певною часткою ймовір-

ності передбачувану державу громадянства опитуваної особи, а також підготовку у сфері психології.

Зважаючи на те, що особи, які підпадають під реадмісію, розміщуватимуться в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України, у структурі цієї установи доцільно передбачити спеціальний підрозділ (відділ, групу), до виняткової компетенції якого будуть віднесені питання встановлення особи іноземних громадян, які підпадають під реадмісію, з подальшим документуванням. При цьому одночасно слід вирішувати питання навчання співробітників цього підрозділу й підвищення їх кваліфікації, в тому числі за допомогою вивчення передових зарубіжних методик і практик у даній сфері.

3. Взаємодія з діаспорами. Національні діаспори зацікавлені в тому, щоб співвітчизники перебували на території держави на законних підставах. Справа в тому, що мігранти з нерегульованим правовим статусом створюють для діаспор певні проблеми, в першу чергу, негативно впливаючи на їх імідж і репутацію у країні перебування. Із цієї точки зору діаспори виявляються дуже корисними і, як показує практика, готовими охоче йти на контакти з державними органами, уповноваженими у сфері міграції. Цей інтерес, безумовно, слід використовувати, зокрема, в цілях отримання відомостей, що дозволяють ідентифікувати іноземного громадянина, адже в ряді випадків встановлення особи проблемного мігранта можливе лише через посередництво діаспори.

Щоправда, ефективність взаємодії з діаспорами має об'єктивні обмеження, пов'язані з тим, що діаспори утворюють лише ті національності, які досить широко представлені в державі. Наприклад, щодо Російської Федерації найбільш активне сприяння своїм громадянам роблять діаспори держав – учасників СНД, розвивається взаємодія з діаспорами В'єтнаму і Китаю, перспективним напрямом є взаємодія з «Федерацією мігрантів Росії» – організацією, яка об'єднує представників діаспор 26 держав далекого зарубіжжя (які не входять до СНД).

4. Використання можливостей існуючих інформаційних банків даних є одним із поширених способів, використовуваних під час встановлення особи іноземного громадянина (подібна практика отримала досить широке поширення в державах – членах ЄС). При цьому слід мати на увазі, що обмежувати пошук необхідної інформації лише інформаційними ресурсами єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами недоцільно, оскільки ці ресурси не є вичерпними. Хоча в роботі підрозділів ДМС України використання саме цієї системи є пріоритетним [1]. Водночас інформація про іноземного громадянина може міститися також і в банках даних, утримувачами яких є інші центральні органи виконавчої влади, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національне центральне бюро Інтерполу, податкові органи. Особливу цінність представляють ті інформаційні ресурси, які оперують дактилоскопічними відомос-

тями, оскільки ці дані дозволяють із великою часткою вірогідності встановлювати особу. Найбільш перспективними із цього погляду є інформаційні банки даних Міністерства внутрішніх справ України – експертно-криміналістичні центри (підрозділи).

У зв'язку із цим представляється важливим налагодити стійку міжвідомчу взаємодію з питань інформаційного обміну, щоб мати можливість оперативного отримувати інформацію, яка цікавить. Щоб бути максимально ефективним, процес інформаційного обміну має бути організований за згодою сторін.

5. Отримання інформації від осіб, які містяться в пунктах тимчасового перебування спільно з іноземним громадянином, особа якого не встановлена.

Очевидно, що розміщений у спеціальній установі іноземний громадянин вимушений вступати в контакти з іншими особами й ділитися з ними різною інформацією, в тому числі й тією, яка є значимою для встановлення його особи. Таким чином, відмова мігранта сприяти у встановленні своєї особи, документуванні і поверненні до держави громадянської приналежності може бути компенсована за рахунок інших джерел інформації, в даному випадку – іноземних громадян, які перебувають із ним спільно. Міжнародна практика свідчить, що вмiла організація роботи з контингентом спеціальної установи в більшості випадків дозволяє зібрати відомості, необхідні для встановлення особи іноземного громадянина. Проблема полягає лише в тому, що цей спосіб встановлення особи не завжди є гарантією отримання в результаті документів, що засвідчують особу й надають право перетину державного кордону. Цей спосіб має здебільшого орієнтуюче значення.

6. Відстеження телефонних переговорів іноземних громадян, які містяться у спеціальних установах. Цей захід досить успішно застосовується в ряді країн Євросоюзу (наприклад, в Австрії). Часто інші способи визначення передбачуваної країни громадянства й особи самого іноземного громадянина не приносять результатів, тоді як відстеження телефонних номерів (а не змісту переговорів), що набирає особа, дозволяє визначити державу громадянства й коло спілкування особи. У свою чергу визначення держави, куди було зроблено телефонний дзвінок, а також населеного пункту дає серйозні підстави звернутися до відповідної консульської установи із запитом про проведення співбесіди з іноземним громадянином, за результатами якого може бути потенційно вирішене питання про його документування. Аналогічним чином встановлення кола спілкування іноземного громадянина дозволяє припустити, що цим особам може бути відома інформація про справжню особу іноземного громадянина, який міститься у спеціальній установі.

Водночас цей захід, як і попередній, також носить орієнтуючий характер і повинен застосовуватися з урахуванням того, що він є певною мірою заходом, що зачіпає права людини на таємницю телефонних та інших переговорів.

7. Використання диференційованого підходу під час притягнення іноземного громадянина до відповідальності.

Відповідно до міграційного законодавства України щодо нелегального мігранта застосовуються такі форми примусового повернення, як адміністративне видворення або реадмісія. При цьому в усіх випадках до іноземного громадянина застосовується додатковий захід обмеження його прав – встановлення заборони на в'їзд до України впродовж 5 років. Цей захід носить невиборчий характер і не враховує такі важливі з погляду призначення покарання чинники, як особа правопорушника, обставини здійсненого ним правопорушення, міра його провини й відношення до досконалого правопорушення. Тим самим виховно-мотиваційне значення інституту заборони в'їзду значною мірою нівелюється, оскільки наслідки недотримання іноземними громадянами вимог міграційного законодавства є абсолютно однаковими для всіх мігрантів із нерегульованим правовим статусом, незалежно від того, чи сприяв він у питанні свого повернення, чи, навпаки, активно перешкоджав цьому, чи добровільно він виконав рішення про в'їзд із території України, чи до нього застосовувався примус.

Водночас звернення до міжнародної практики примушує звернути увагу на те, що можливість застосування диференційованого підходу до встановлення терміну заборони на в'їзд до держави є потужним спонукальним мотивом для мігрантів йти на контакт з уповноваженими державними органами, всебічно сприяючи своєму документуванню й організації повернення до держави громадянства.

Насправді, якщо перед іноземним громадянином є вибір, відмовитися від співпраці з міграційною службою, проте при цьому в разі, якщо процедура повернення відбудеться, отримати заборону на повторний в'їзд до країни на максимально можливий термін, або активно допомагати в організації свого повернення й отримати мінімальний термін заборони на повторний в'їзд (а іноді й зовсім не отримати такої заборони), то з великою часткою вірогідності можна стверджувати, що обрано буде саме другий шлях, оскільки він спричиняє мінімально несприятливі наслідки для особи.

Стимулювання іноземного громадянина до співпраці дуже перспективне, в першу чергу, з точки зору забезпечення інтересів держави за рахунок скорочення витрат на утримання особи у спеціальній установі і прискорення процедур адміністративного видворення та реадмісії.

Питанням ідентифікації особи іноземних громадян останнім часом приділяється найпильніша увага, про що свідчить схвалена 4 червня 2008 р. рішенням Спільної комісії держав – учасників Угоди про співпрацю держав – учасників СНД у боротьбі з нелегальною міграцією Методика проведення ідентифікації особи іноземних громадян та осіб без громадянства, затриманих компетентними органами без документів, що засвідчують особу, в якій представлені основні дії уповноважених державних органів, заходи, що здійснюються з метою встановлення особи іноземного громадянина.

Слід зауважити, що запропоновані варіанти дій

щодо ідентифікації та повернення особи, яка відмовляється співпрацювати, доцільно застосовувати комплексно в різних поєднаннях, оскільки лише в цьому випадку досягатиметься максимальний ефект.

Висновок. Проте в результаті зусиль, які робляться, не завжди досягається позитивний результат, іноді особу окремих іноземних громадян встановити не вдається. Постає питання, як потрібно будувати подальші стосунки з такою категорією громадян. Світова практика не виробила універсального рішення, в різних країнах це питання вирішується по-різному. Найбільш поширений механізм документування особи спеціальним документом, що визнається лише у країні перебування. Цей документ надає іноземному громадянину, особа якого фактично не встановлена, право, обтяжене різними обмеженнями, тимчасово перебувати на території держави до тих пір, доки він не буде успішно ідентифікований і не отримає документ, виданий уповноваженими органами дер-

жави його справжнього громадянства, що засвідчує особу й надає право перетину державного кордону. Характерна назва такого правового статусу особи – «толерантне перебування», тобто перебування особи на території не відповідає інтересам держави, проте водночас щодо особи з незалежних від держави причин не може бути реалізована процедура примусового повернення.

В Україні коло питань, пов'язаних із невстановленням особи мігранта, поки що законодавчо не визначене, що утворює певну прогалину в законодавстві. Проте враховуючи зростаючу міграційну привабливість держави й поступову зміну її статусу з держави транзиту на державу кінцевого призначення, слід припустити, що в майбутньому підрозділи ДМС України впритул стикатимуться з подібними ситуаціями, що ставить вже сьогодні завдання вироблення відповідного алгоритму дій, який, очевидно, повинен буде враховувати наявний міжнародний досвід.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 85. – Ст. 272.