

ШЕНГЕНСЬКИЙ ВИКЛИК ДО БЕЗПЕКИ КОРДОНІВ

Prof. JUDr., Владімір Чечот, CSc. et. Dr.h.c.,

державний секретар Міністерства внутрішніх справ Словачької Республіки, Братислава

JUDr. Олександра Котрецова,

кафедра цивільного права юридичного факультету імені Янка Єсенського Університету в м. Слодковичово. Словачька Республіка

У сучасному глобалізованому світі, що характеризується постійними й швидкими змінами, Європейський Союз має інтинсивніше, ніж дотепер, протистояти новим проблемам. Перед Європою XXI століття постало багато викликів. Крім економічної глобалізації, демократичного розвитку, кліматичних змін і постачання енергії, це й нові загрози щодо безпеки. Оскільки ці виклики торкаються наших країн без огляду на кордони, їм не можна ефективно протистояти в індивідуальному порядку, а лише на рівні Союзу. Це і є наміром нової угоди, підписаної в грудні в Лісабоні¹. Йдеться про договір, який доповнює дотеперішні механізми політики окремих держав, посередництвом яких Союз буде на ці виклики реагувати.

Розбудова шенгенського простору

Цікаво відзначити, що дотеперішній розвиток політики ЄС у сфері безпеки кордонів, спільної міграційної політики, залучений до **Шенгенського acquis**², був цілком врахований до положень Лісабонського договору³. Метою цієї політики є, з одного боку, створення умов для вільного пересування осіб, товарів та капіталу в межах шенгенської зони, а з другого – досягнення безпеки громадян Союзу, скорочення проникнення організованої злочинності та тероризму через зовнішні кордони.

Політика вільного пересування осіб спочатку проходила безпроблемно. Лише пізніше надмірне зростання нелегальних міграційних рухів значною мірою ускладнило це зусилля. Досить довго тривало, поки органи ЄС намір вільного пересування осіб та безконцептуальне та повільне вирішення проблем нелегальної міграції замінили на чітку міграційну політику ЄС і охорону кордонів ЄС. Події, пов'язані з міжнародним тероризмом та етнічними заворушеннями, показали, що впровадження

вільного пересування осіб іманентно пов'язане з вирішенням феномену **безпеки кордонів ЄС**, особливо щодо нелегальних міграційних рухів, транскордонної організованої злочинності та з потребою чіткої концепції у сфері легального переселення до країн-членів ЄС. Виникли спеціальні органи ЄС, компетентні скорочувати нелегальні міграційні потоки до ЄС.

Мета у цій сфері – завершити процес, розпочавтий Амстердамською угодою та Угодою з Ніцци, покращенням згуртованості членських країн Союзу. ЄС пропонує своїм громадянам простір свободи, безпеки і справедливості без внутрішніх кордонів, в якому гарантується вільне пересування осіб разом з відповідними заходами, що стосуються контролю на зовнішніх кордонах, а також еміграції, переселення та здійснення в ньому кримінального покарання (ст. 2 параграф 2 Лісабонської угоди).

Поняттям Шенген стисло називається так званий шенгенський простір – територія держав, які на основі Шенгенського **acquis**, окрім іншого, не проводять контроль осіб на своїх спільних (внутрішніх) кордонах. Амстердамський договір з травня 1999 р. увів комплекс юридичних приписів у цій галузі (Шенгенські **acquis**) в правові рамки ЄС (Acquis communautaire).

Наша Республіка зобов'язалася імплементувати Шенгенський договір підписанням вступної угоди вже в Афінах 16 квітня 2003 року. Відповідно до Шенгенського договору поліцейські чи інші державні органи мали виконати умови вступу до шенгенського простору, передусім:

⇒ посилення контролю на зовнішньому шенгенському кордоні (словацько-українському);

⇒ поліпшення організації та ефективності співпраці між національними системами – поліцейськими, судовими, митними та ін. органами управління;

⇒ впровадження шенгенської інформаційної системи (SIS) як спільної слідчої та інформаційної системи в боротьбі з криміналітетом;

⇒ поступова гармонізація окремих важливих заходів, що торкаються передусім спільної візової та аналітичної політики, проблематики зброї та боєприпасів, судової співпраці в кримінальних справах тощо.

¹ Лісабонська угода 2007/С 306/01, якою змінюється і доповнюється договір про ЄС та Договір про заснування Європейської співдружності, підписана у Лісабоні 13 грудня 2007.

² Шенгенське **acquis** створюється передусім Шенгенською угодою і пов'язаним з нею шенгенським договором та рядом інших виконавчих приписів (напр, Кодекс Шенгенських кордонів, Шенгенський каталог тощо).

³ Зокрема розділ 2, ст. 62, 63а та розділ 5, ст. 69 f

Переваги для громадянина

Як у нас, так і в цілому в ЄС однозначно переважають позитивні погляди на шенгенську систему. У нас це – ейфорія, викликана отриманням ще одного атрибуту єврогромадянина після трьох років членства нашої республіки в ЄС. Наповнюється одна з важливих свобод ЄС - право на вільне пересування осіб, товарів та послуг.

Серед п'яти безпосередніх наслідків вступу Словаччини до шенгенського простору можна першочергово навести:

1. **Вільне перетинання внутрішніх шенгенських кордонів** без прикордонного контролю.

2. **Вільне пересування в цілому шенгенському просторі** з дійсним внутрішнім або закордонним паспортом.

3. Зовнішнім шенгенським кордоном залишається лише **словацько-український кордон та міжнародні аеропорти** при перетинанні меж шенгенського простору.

4. В інтересах охорони громадян, громадського порядку та безпеки держави або ЄС можна прийняти відповідні заходи, у тому числі тимчасовий контроль на внутрішніх кордонах.

5. Обов'язком держав шенгенського простору є **спільна протидія нелегальній міграції** з третіх країн та її **наслідкам**.

Вільний вступ словацького громадянина у договірні країни, утворюючі шенгенський простір, означає не лише перетинання внутрішніх кордонів без зупинки для перевірки документів на пунктах пропуску та в аеропортах на внутрішніх лініях, але й при перетинанні таких кордонів у будь-якому місці. Отож, напр., туристи та збирачі ягід можуть вільно переходити внутрішні кордони та мати з собою тільки внутрішній або закордонний паспорт.

Вільне пересування осіб комплексно закріплено у 4-му розділі Амстердамського договору, а після набуття чинності Лісабонського договору ця частина, зокрема щодо іноземців третіх країн, перенесена в новий розділ 2, стаття 62. Детальніше це право на вільне пересування передбачається секундарними правовими актами, що видаються органами ЄС і в рамках яких важливу роль відіграє юрисдикція Європейської судової палати. Правовими актами органів ЄС прийняті заходи з контролю внутрішніх кордонів Союзу, притулку, переселенців та заходи проти нелегальної міграції.

Отже, європейське право розуміє вільне пересування осіб як право будь-коли без спеціального договору поїхати до іншої країни-члена ЄС і побути там. Це право виникає аж після перетину кордону з іншою країною-членом. Особа, яка має

намір це право вільного пересування використати, мусить усвідомлювати, що після вступу на територію іншої країни-члена вона повинна сама оплачувати свої витрати і не може ставати навантаженням для соціальної системи даної членської держави. Однак навіть право вільного пересування не є абсолютним. Це право може бути обмежене¹ у випадках крайньої небезпеки, зокрема з огляду на національну безпеку, громадський порядок та охорону здоров'я.

Необхідність компенсаційних заходів

Наведені переваги входження у шенгенський простір поєднані з кількома так зв. компенсаційними заходами, мета яких – скасувати зловживання вільного пересування при скоєнні протизаконної діяльності. Йдеться передусім про три основні галузі:

- боротьба з нелегальною міграцією з держав, що не входять в ЄС,
- боротьба з міжнародною організованою злочинністю,
- покращення можливостей розшуку осіб та крадених предметів.

Вільне пересування осіб дозволяє нелегальним мігрантам майже безперешкодно перетинати внутрішні шенгенські кордони, що призводить до побоювання тих країн, які є цільовими для цих імігрантів. Вільне пересування осіб, товару та капіталу має тенденцію до зловживання представниками організованої злочинності. Дистрибуція наркотиків, крадених товарів та речей (зокрема, автомобілів), торгівля людьми, рекет, ризику міжнародного тероризму – все це має тенденцію зловживання можливостями, що надає скасування контролю на внутрішніх кордонах.

Намагання власне громадян ЄС уникати обов'язків, які вони мають перед органами держуправління (напр., карна відповідальність), мають бути компенсовані адекватними заходами. Тому до компенсаційних заходів у цій сфері належить і уведення результативної співпраці між національною поліцією, судами, митними та іншими органами держуправління: при усуненні транскордонного криміналітету, при розшуку зниклих та тих, хто перебуває у розшуку, при пошуку предметів тощо. Складовою цих заходів є і обов'язок тих, хто поселяє іноземців², інформувати про них органи адміністрації.

¹ Вказівка Ради № 64/221/64 ЕЕС від 25 лютого 1964 про координацію спеціальних заходів щодо руху та перебування іноземних громадян, прийнятих для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та здоров'я громадян (31964L0221).

² Ця вимога регулюється законом № 48/2002 Збірки законів про перебування іноземців.

Система інтегрованої охорони зовнішніх кордонів.

Фізична охорона словацької ділянки зовнішнього шенгенського кордону – це тема інтересу не лише самої Словацької Республіки, але й решти держав шенгенського простору. Мета охорони – заборона незаконного переселення, торгівлі людьми, будь-якої загрози внутрішній безпеці, громадському порядку, здоров'ю людей та добрим зв'язкам договірних країн. Недостатнім є лише послідовне запобігання діяльності провідників нелегалів. Обов'язком СР при вступі у шенгенський простір була розбудова та вдосконалення тек званої системи інтегрованої охорони кордонів, яка здійснюється на 4-х рівнях:

1. Діяльність у третій країнах з направленням на країну, звідки походять і переміщуються нелегальні мігранти, накопичення інформації про можливі міграційні рухи, адекватна діяльність консульських служб, які оформляють візи за кордоном.

2. Міжнародна прикордонна співпраця при охороні зовнішніх кордонів. Участь у спільних операціях на небезпечних ділянках зовнішніх кордонів, якими керує агенція ЄС FRONTEX.

3. Прямі заходи безпеки на зовнішніх кордонах, дієва охорона сухопутного кордону поза пунктами пропуску, виявлення нелегальних супровідників, фальшивих та змінених документів.

4. Інші види превентивної діяльності на внутрішній території договірних держав і виявлення в цих державах нелегального працевлаштування мігрантів, міжнародної мережі нелегальних провідників, транскордонна організована злочинність тощо.

Легальна міграція проти нелегальної міграції та незаконне перебування

Гагська програма¹ звернула увагу на значення дискусії щодо економічного переселення на рівні ЄС, яка мала б бути базою „плану політики в галузі легальної міграції, у тому числі способу прийому, що дозволяє швидко реагувати на мінливі вимоги ринку праці, якщо йдеться про мігруючу робочу силу”.

Так звана Зелена книга про позицію ЄС щодо управління економічною міграцією² розпочала дискусію органів ЄС про відповідні правила ЄС щодо прийняття економічних переселенців та про реальний внесок прийняття таких спільних заходів. Європейський парламент, європейський соціальний та економічний комітет, комітет регіонів зайняли у рамках цієї дискусії власну, проте дуже близьку позицію³.

Нині ця політика визначається так званою Стратегією Гагської програми і конкретизується діяльністю та законодавчими ініціативами, які комісія має намір реалізувати для подальшого когерентного проведення політики у сфері легальної міграції ЄС⁴. Цей план є водночас реакцією на Лісабонську програму комісії, схвалену ще в липні 2005 р.

Великі міграційні хвилі несуть з собою радикалізацію політичної сцени, протиміграційні настрої громадян, соціально-економічні проблеми та інші фактори ризику, як, наприклад, міжнародна організована злочинність. Вона створює величезні фінансові ресурси внаслідок контрабанди та постачання наркотиків, зброї, товарів, контрабанди осіб та так. зв. торгівлі білим м'ясом, відмивання грошей, рекету тощо. З цих коштів підживлюється корупція органів управління, зокрема, при наданні громадянства, фіктивних шлюбів та навчання, з'єднання сімей, нелегальної підприємницької діяльності тощо. Новим феноменом є тероризм, розбудова його баз у просторі ЄС.

ЄС фіксує постійне зростання нелегальних міграційних рухів, нині, зокрема, у Середземномор'ї. Особливо важким є наплив нелегалів із Турецької суші на грецькі острови, з північної Африки на Мальту та Італійське узбережжя. Національно-економічні дослідження підтверджують, що надмірне завантаження соціальної системи внаслідок безробітних мігрантів належить до найважливіших причин ревізії цієї системи, що призводить до незадоволення старшого покоління, від якого відбирають очікуваний соціальний комфорт у пенсійному віці. Це спричиняє і проблеми у сфері підтримки молодих сімей, освіти та охорони здоров'я. Ця ситуація погрожує радикалізацією позиції вказаних груп населення до зростання кількості мігрантів.

Політичні взаємозв'язки та демографічні тренди

За останнє десятиліття загальносвітові міграційні рухи надмірно зросли⁵. Причиною постійного зростання мобільності робочої сили є передусім економічна різниця між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, а також демографічні зміни в рамках цих країн, пов'язані з політичними проблемами й нестабільністю країн походження мігрантів.

З огляду на сучасну й прогнозовану економічну та соціальну ситуацію в Союзі, міжнародний контекст і триваючий тиск переселенців необхідно по-

¹ Ухвалений Радою Європи 4 та 5 листопада 2004.

² Прийнята Комісією ЄС 11 січня 2005 р. Детальну інформацію про всі інструменти, наведені в цьому документі, див. у списку літ.

³ EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045

⁴ З 1999 р. на основі ст. 63 параграфу 3 та 4 були прийняті 4 вказівки Європейської Співдружності, що містять постанови про допуск до праці (особи з правом довстрокового перебування, з'єднання родини, студенти, науковці) та кілька повідомлень.

⁵ Звіт про діяльність ILO за 2004 р., звіт Світового банку за 2005 р., економічний баланс ЄС за 2005 р.

слідовно регулювати широкий спектр проблем навколо міграції, щоб забезпечити управління міграційними рухами до ЄС, а так само в її рамках, як це підтверджує повідомлення з жовтня 2005 р. про *Європейські цінності в глобалізованому світі*¹.

Дієву міграційну політику не можна обмежувати лише інструментами прийому переселенців, необхідно прийняти й інші важливі законодавчі та оперативні заходи, оскільки переселення осіб є комплексним феноменом, який потрібно вирішувати у взаємозв'язку усіх його вимірів. Прийом економічних переселенців не можна відокремити від заходів, які, з одного боку, пов'язані з інтеграцією, а водночас з другого – їх не можна відокремлювати від боротьби з нелегальним переселенням та працевлаштуванням включаючи нелегальну торгівлю. Саме в цьому контексті ЄС інтенсифікує зусилля усунення тіньової економіки, яка є „рушійною силою” нелегального переселення, а також каталізатором визискування нелегальних мігрантів.

Прогнози Євростату² передбачають, що в ЄС «зростання кількості населення до 2025 року відбуватиметься в першу чергу за рахунок чистої міграції», оскільки «очікується, що доля населення в продуктивному віці ... в загальній кількості населення виразно зменшиться, а саме з 67,2 % в 2004 році до 56,67 % в 2050 р., що представляє скорочення на 52 мільйони...».

Деякі країни-члени (Німеччина, Угорщина, Італія, Латвія) уже чітко зазначили спад кількості населення в продуктивному віці, хоча в інших країнах зниження настане пізніше (в Ірландії тільки з 2035 р.). Наведені демографічні тренди не торкнуться всіх країн-членів однаковою мірою, проте йдеться про проблеми, які потрібно вирішувати координовано.

Переселення в довгостроковому плані не вирішує питання низького рівня народжуваності та старіння населення. У Союзі нині переважає погляд, що це – один з інструментів у рамках ширшого політичного спектру, який перебуває в нашому розпорядженні. З огляду на низький рівень працевлаштування та високий ступінь безробіття в багатьох країнах ЄС³, необхідно першочергово спрямувати увагу на

діяльність, пов'язану із залученням громадян ЄС та легальних мігрантів до праці, щоб таким чином реалізувати цілі, поставлені Новою лісабонською стратегією з питань зростання та працевлаштування, а зокрема - регуляції у сфері працевлаштування⁴.

На відміну від розпорядження щодо економічної міграції з 2001 року, метою якої було регулювання умов вступу та перебування усіх громадян третіх країн, які виконують працю за оплату або займаються самостійною економічною діяльністю, цей пакет стосується умов та порядку прийому окремих вибраних категорій економічних переселенців. Крім цього, його метою є встановити права в галузі праці, які громадянину третьої країни буде надано після його прийняття на території країни-члена.

Багатьом країнам-членам потрібні працівники через дефіцит висококваліфікованих кадрів на ринку праці. У цьому сенсі органи Союзу розглядають, чи повинен цей порядок охоплювати мобільність робочої сили в рамках ЄС або має бути вибрана ще амбітніша альтернатива проекту, тобто чи дозвіл на працю в ЄС (зелена карта ЄС), виданий однією країною-членом, був би дійсним у рамках цілого ЄС при умові повного дотримання правил регулювання доступу на внутрішньодержавний ринок праці. Змінний попит мігруючої робочої сили може задовольнити лише спрощений та гнучкий порядок.

Закінчення

Безпека європейських кордонів та вільне пересування осіб, зокрема в останні роки, стає феноменом, який суттєво впливає на власний розвиток ЄС. Нашою метою було визначити такі процеси в деяких сферах розвитку, в яких Союз намагається знайти дієву концепцію реагування на сучасні виклики. Нині й надалі переважає відносно ліберальний підхід до легальної міграції, збалансований строгішими заходами в охороні кордонів Союзу, зокрема щодо нелегальної міграції.

Після вступу нашої республіки у шенгенський простір приймаються заходи технічного, організаційного, законодавчого, персонального та освітнього характеру, спрямовані на ліквідацію потоків нелегальної міграції через словацько-український кордон. Дотеперішні результати викликали позитивну реакцію з боку відповідних органів Ради ЄС та Європейської комісії.

Ми намагалися показати, що шенгенська система ніяким чином не спрямована на розбудову «фортеці ЄС», недоступної для зовнішнього світу. Причини міграційної політики Союзу, зокрема заходи проти нелегальних міграційних потоків, мають зовсім інший характер і паралельно підтримують прийнятні форми легальної міграції.

¹ КОМ (2005) 525.

² Комплекс прогнозів Євростату щодо кількості населення – це один з кількох сценаріїв розвитку популяції, який базується на прогнозі народжуваності, смертності та міграцій. Трендовий сценарій не бере до уваги жодних майбутніх заходів, які могли б вплинути на демографічну ситуацію, і складається з 4-х варіантів: „основний” варіант, результати якого тут наводяться, а також варіанти „висока популяція”, „низька популяція” та „нульова популяція”. Інформація STAT/07/48.

³ Сезонно уточнена міра безробіття в ЄС представляла у вересні 2006 8,6 % (як і в серпні) і знаходилася в межах від 4,3 % (Ірландія) до 17,7 % (Польща). У вересні 2007 представляла 9,0 %.

⁴ Рішення Ради від 12 липня 2005 р. про постанови щодо політики безробіття у членських країнах.

Список використаних джерел:

1. Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe, International Centre for Migration Policy Development Vienna 2005, 2006, 2007.
2. Eurostat, news release, STAT/05/48, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/page/pgp_prd_cat_prerel/pge_cat_prerel_year_2005/pge_cat_prerel_year_2005_month_04/3-08042005-en-ap.pdf).
3. Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005.
4. *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2006.
5. Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org).
6. ILO action plan on migrant workers adopted by the 2006 International Labour Conference (http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf).
7. Щорічник ЇНСП MV SR за 2003 – 2007 рр., Братислава.