

А. Л. Левітан,
магістрант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ З ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовано міжнародні договори з дотриманням прав людини у міграційній сфері.

In the article the international are analysed up with the observance of human rights in a migratory sphere.

*Ключові слова: права людини, міжнародні договори, незаконна міграція.
Key words: human rights, international agreements, illegal migration.*

ВСТУП

На сьогодні незаконна міграція стала соціальним явищем, що вийшла за межі окремих держав і перетворилась на міжнародну проблему. Вона розглядається як одна з причин зростання правопорушень, кримінальних злочинів, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці тощо. На жаль, серед держав зі сприятливими умовами для міграції, у тому числі і незаконної, не останнє місце займає Україна. З часу прийняття Статуту ООН укладено велику кількість міжнародних договорів з прав людини, що регулюють правовідносини людини у різних сферах, у тому числі у міграційній сфері.

Мета статті — проаналізувати міжнародні договори з дотриманням прав людини у міграційній сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Перша універсальна заявка про право на свободу пересування міститься у Загальній декларації прав людини 1948 року. Зокрема, статтею 13 Декларації визначено право кожної людини вільно пересуватися й обирати собі місце проживання у межах будь-якої держави, право покинути будь-яку країну, включаючи і свою власну, та повертатися у свою країну. Відповідно до статті 14 Декларації кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні неполітичного злочину або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй. Стаття 15 Декларації передбачає, що кожна людина має право на громадянство та ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство за особистим бажанням [1].

Декларація не є міжнародним договором і відповідно юридично зобов'язувальним документом, проте її положення широко використовувалися для розвитку міжнародного права та національних законодавств. На сьогодні вона є моральним маніфестом цивілізованого людства та генератором його правового прогресу.

Положення Декларації у міграційній сфері одержали подальший розвиток і нормативно-правове закріплення в Міжнародному пакті про громадські та політичні права від 16.12.1966 року (Україна — учасник даного Пакту з 25 грудня 1990 року), в якому право на свободу пересування закріплене у статті 12, відповідно до якої кожному, у межах цієї території належить право на вільне пересування та свободу вибору місця проживання. Кожна людина має право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну. Згадані вище права не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачені законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав і свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою країну [7].

Згідно зі статті 13 Пакту іноземець, який законно перебуває на території будь-якої держави-учасниці Пакту, може бути висланий тільки на виконання рішення, винесеного відповідно до закону, і, якщо імперативні міркування державної безпеки не вимагають іншого, має право на подання доводів проти свого вислання, на перегляд своєї справи компетентними органами чи особою або особами, спеціально призначеними компетентними органами, і на те, щоб бути представленим для цієї мети перед цими компетентними органами, особою (особами).

Міграційні процеси регулюються також і Конвенцією про права дитини від 20.11.1989 року. Конвенція містить основні підходи до належного забезпечення прав дітей, у тому числі і права на свободу пересування.

У статті 10 Конвенції встановлено, що заява дитини чи її батьків на в'їзд у державу-сторону цієї Конвенції або виїзд із неї з метою возз'єднання родини повинне розглядатися державами позитивним, гуманним і оперативним чином. Дитина, батьки якої проживають у різних державах, має право підтримувати на регулярній основі, за винятком особливих обставин, особисті стосунки і прямі контакти з обома батьками. З цією метою держави-сторони поважають право дитини і її батьків залишати будь-яку країну, включаючи власну, і повертатися у свою країну. Щодо права залишати будь-яку державу діють лише обмеження, установлені законом, необхідні для охорони державної безпеки, суспільного порядку чи здоров'я, моралі населення або прав і свобод інших осіб, які сумісні з визнаними в зазначеній Конвенції іншими правами.

Згідно зі статтю 11 Конвенції держави вживають заходів щодо боротьби з незаконними переміщеннями й поверненням дітей із-за кордону.

Важливе значення мають положення статті 22 Конвенції про те, що держави-учасниці повинні вжити необхідних заходів, щоб забезпечити дитині, яка бажає отримати статус біженця або яка вважається біженцем, відповідно до застосування міжнародним або внутрішнім правом процедур, як тій, що супроводжується її батьками, так і тій, що не супроводжується її батьками або будь-якою іншою особою, належний захист і гуманітарну допомогу в користуванні правами, викладеними в Конвенції та інших міжнародних документах із прав людини або гуманітарних документах, учасниками яких є зазначені держави. З цією метою держави-учасниці повинні сприяти міжнародним або неурядовим організаціям, що співпрацюють з ООН, у захисті такої дитини й подання їй допомоги у пошуку батьків або інших членів родини будь-якої дитини-біженця для того, щоб отримати інформацію, необхідну для її возз'єднання зі своєю родиною. Якщо батьки або інші члени родини не можуть бути знайдені, цій дитині надається такий же захист, як і будь-якій іншій дитині, через якісь причини тимчасово або постійно позбавленої свого сімейного оточення, як це передбачено в даній Конвенції [2].

Деякі аспекти, пов'язані з обмеженнями свободи пересування, регулюються Конвенцією проти катувань і інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження й покарання від 10.12.1984 року. Згідно зі статтею 3 даної Конвенції жодна держава-учасниця не повинна висилати, повертати чи видавати будь-яку особу іншій державі, якщо існують серйозні підстави думати, що їй може загрожувати там застосування катувань.

Стаття 6 Конвенції передбачає, що, переконавшись після розгляду наявної у неї інформації, будь-яка держава-сторона, на території якої перебуває особа, яка підозрюється у вчиненні будь-якого зі злочинів, зазначених у статті 4, візьме її під варту або вживатиме інших юридичних заходів, що забезпечують її присутність. Узяття під варту й інші подібні заходи здійснюються згідно із законодавством даної держави, але можуть тривати тільки протягом часу, необхідного для того, щоб провести кримінально-процесуальні дії у справі видачі [4].

Згідно зі статтею 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 року держави-учасниці зобов'язуються заборонити й ліквідувати і расову дискримінацію в усіх її формах, і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, зокрема права на свободу пересування й проживання в межах держави, права залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну, права на громадянство.

Слід зазначити, що, на відміну від Конвенції про права дитини, дана Конвенція закріплює не право набуття громадянства, а право на громадянство, що слід розуміти як позитивно сформоване зобов'язання щодо запобігання втрати конкретними особами громадянства.

На забезпечення рівноправності жінок і чоловіків у сфері громадянства спрямована Конвенція про громадянство одруженої жінки від 29.01.1959 року. Конвенція передбачає, що ні укладання шлюбу, ні розлучення між будь-яким із громадян держав-учасниць та іноземцем, ні зміна громадянства чоловіком під час існування шлюбного союзу не будуть відобразитися на громадянстві дружини. У ній також встановлено, що ні добровільне набуття будь-ким із громадян держави-учасниці громадянства якої-небудь держави, ні відмова когось із його громадян від свого громадянства не будуть перешкоджати збереженню свого громадянства дружиною цього громадянина. Кожна держава-учасниця погоджується, що іноземка, яка одружена з будь-ким із її громадян, може набути, за своїм проханням, громадянство свого чоловіка у спеціальному спрощеному порядку натуралізації [6].

На боротьбу зі злочинами, що скоюються у сфері міграції, спрямована Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами від 21.03.1950 року. Її сторони домовилися щодо імміграції та еміграції вживати й здійснювати всі заходи, які потрібні, щоб покласти край торгівлі людьми обох статей, яка має на меті проституцію. Вони зобов'язалися відповідно до умов, установлених їхніми власними законами, збирати відомості про всіх іноземців, які займаються проституцією, з метою встановлення їх особи та соціального стану, а також із метою виявлення осіб, які спонукали їх покинути свою державу. Ці відомості сповіщають властям держави походження зазначених осіб з метою їх наступної репатріації.

Крім універсальних міжнародних договорів про базисні права і свободи людини, значну роль у питаннях міграції відіграють регіональні договори держав з цих питань, зокрема укладені в рамках Ради Європи. Україна є учасником Конвенції про захист прав і основних свобод людини, прийнятої Радою Європи 4.11.1950 року, а також протоколів до неї від 16.11.1963 року № 4 і від 22.11.1984 року № 7, що регулюють деякі міграційні питання.

Як і Міжнародний пакт про цивільні й політичні права, Конвенція не розглядає свободу пересування як абсолютну. Вона може бути обмежена, але лише у визначених рамках і згідно зі законом.

Згідно зі статтею Протоколу № 4 жодна людина не може бути вислана з території держави, громадянином якої вона є, шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів і жодна людина не може бути позбавлена права в'їзду на територію держави, громадянином якої вона є.

Визначені положення, що відносяться до свободи пересування, містяться й у Протоколі № 7. Згідно зі статтею 1 даного Протоколу:

1. Іноземець, який законно проживає на території держави, не може бути висланий за її межі інакше як на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону. Для нього повинна бути надана можливість: наводити аргументи проти свого вислання; вимагати перегляду своєї справи; бути представленим із цією метою перед компетентним органом, особою чи особами, призначеними цим органом.

2. Іноземець може бути висланий за межі території держави до здійснення своїх прав, передбачених вищезазначеними пунктами, коли таке вислання необхідне в інтересах суспільного порядку або мотивується міркуваннями національної безпеки.

Україна є стороною Європейської конвенції про видачу правопорушників від 13.12.1957 року, Додаткового протоколу від 15.10.1975 року та Другого додаткового протоколу від 17.03.1978 року до цієї Конвенції. Конвенція передбачає видачу сторонами всіх осіб, які переслідуються компетентними органами сторони, що надсилає запит за вчинення правопорушення або які розшуковуються зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою.

Конвенція не застосовується до осіб, які скоїли політичні або військові правопорушення. Вона також визначає, що будь-яка сторона може відмовитися від видачі своїх громадян іншій державі.

Україна приєдналася до даної Конвенції зі застереженнями про те, що буде видавати лише осіб, які скоїли правопорушення, що караються позбавленням волі на максимальний термін не менш одного року або більш суворим покаранням. Україна залишає за собою право не здійснювати видачу, якщо особа, видача якої запитується, за станом здоров'я не може бути видана без завдання шкоди її здоров'ю

Конвенція про передачу засуджених осіб, прийнята Радою Європи 21.03.1983 року, насамперед, має на меті сприяти соціальній реабілітації позбавлених волі осіб шляхом надання іноземцям, засудженим за здійснення карного злочину, можливості відбувати призначене їм покарання в їхніх країнах.

Згідно зі статтею 2 Конвенції сторони зобов'язуються якнайширше співпрацювати одна з одною у тому, що стосується передачі засуджених осіб відповідно до положень цієї Конвенції. Згідно з положеннями цієї Конвенції, особу, засуджену на території однієї сторони, може бути передано на територію іншої сторони для відбування призначеного їй покарання. З цією метою засуджена особа може висловити державі винесення вироку або державі виконання вироку своє побажання бути переданою згідно з цією Конвенцією. Із запитом про передачу засудженої особи може звертатися як держава винесення вироку, так і держава виконання вироку.

Умови передачі засудженої особи передбачені у статті 3 Конвенції. Засуджену особу може бути передано за цією Конвенцією тільки за таких умов:

- якщо ця особа є громадянином держави виконання вироку;
- якщо рішення є остаточним;
- якщо на час отримання запиту про передачу засуджена особа має відбувати покарання впродовж якнайменше шести місяців або якщо їй винесено вирок до ув'язнення на невизначений строк;

— якщо на передачу згодна засуджена особа або коли з урахуванням її віку, фізичного чи психічного стану одна із двох держав вважає це за необхідне;

— якщо дія або бездіяльність, на підставі якої було винесено вирок, є кримінальним злочином згідно із законодавством держави виконання вироку або було б кримінальним злочином у разі вчинення на її території;

— якщо держава винесення вироку й держава виконання вироку згодні на передачу засудженої особи.

У виняткових випадках сторони можуть погодитися на передачу засудженої особи, якщо їй залишилося відбувати покарання менше шести місяців [9].

Україна є учасником декількох міжнародних договорів у рамках СНД, які регулюють міграційні процеси.

Одним з перших таких договорів була Угода з питань пов'язаних із поновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів від 9.10.1992 року. Укладання цієї Угоди було ініційоване Україною і мало важливе значення для вирішення проблем депортованих кримських татар і осіб інших національностей.

Згідно зі статтею 3 даної Угоди сторони зобов'язалися створити необхідні умови для безперешкодного добровільного переселення депортованих осіб, включаючи умови вільного виїзду з території однієї сторони на територію іншої сторони та транзитного проїзду через територію третіх сторін.

Згідно зі статтею 4 Угоди сторони взяли зобов'язання створити умови для безперешкодного та безмитного вивозу, ввозу та транзитного переміщення майна, що належить на праві особистої власності депортованим особам, сприяти їм у перевезенні цього майна, а також вчасно забезпечувати оформлення документів на нерухоме майно, що залишається.

Україна є стороною Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22.01.1993 року, а також Протоколу до неї від 28.03.1997 року.

У частині I розділу IV Конвенції врегульовано питання видачі сторонами одна одній осіб, які знаходяться на їх території, для притягнення до кримінальної відповідальності чи для приведення вироку у виконання.

Видача особи для притягнення її до кримінальної відповідальності передбачається за такі діяння, які за законами договірних сторін є кримінальними та за вчинення яких передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше одного року чи більш тяжке покарання.

Видача особи не здійснюється, якщо:

— особа, видачі якої запитують, є громадянином Договірної сторони, яку запитують;

— на момент отримання вимоги кримінальне переслідування відповідно до законодавства договірної сторони, яку запитують, не може бути порушене чи вирок не може бути приведений у виконання внаслідок закінчення строку давності або з іншої законної підстави;

— у відношенні особи, видачі якої запитують, на території договірної сторони, яку запитують, за той же злочин був винесений вирок або постанова про припинення провадження за справою, які вступили в законну силу;

— злочин відповідно до законодавства договірних сторін переслідується в порядку приватного звинувачення (за заявою потерпілого).

У видачі особи може бути відмовлено, якщо злочин,

у зв'язку зі скоєнням якого потрібна видача, вчинено на території договірної сторони, яка запитується.

Відповідно до пункту 20 зазначеного Протоколу дану Конвенцію доповнено статтею 78, згідно з якою при необхідності допитати як свідка чи потерпілу особу, яка знаходиться під вартою або відбуває покарання у вигляді позбавлення волі на території іншої договірної сторони, а також провести інші слідчі дії з його участю, ця особа, незалежно від її громадянства, за обґрунтованим запитом зацікавленої договірної сторони може бути за рішенням Генерального прокурора (Прокурора сторони), яку запитують, тимчасово передана за умови її утримання під вартою та повернення у встановлений строк.

Тимчасова передача особи не здійснюється: якщо не отримана її згода на таку передачу; у разі потреби її присутності на попередньому слідстві чи судовому розгляді на території договірної сторони, яка запитується; якщо така передача може спричинити порушення встановлених термінів утримання цієї особи під вартою або відбування нею покарання у вигляді позбавлення волі.

17 лютого 1994 року в рамках СНД була підписана Угода про порядок передачі та транзитне перевезення осіб, узятих під варту, у якому сторони зобов'язалися забезпечувати охорону, конвоювання й етапування взятих під варту осіб до передачі їх представникам сторони, що запитує, у прикордонних, а за взаємною згодою — в інших пунктах.

Україна є стороною Угоди про порядок в'їзду громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у держави, що не входять у Співдружність Незалежних Держав, і в'їзду з них від 17.01.1997 року. Відповідно до Угоди громадяни сторін мають право в'їжджати в держави, що не входять у Співдружність, і виїжджати з них через пункти пропуску на ділянках державних кордонів держав-учасниць СНД із державами, що не входять у СНД, за дійсними та належним чином оформленими для в'їзду за кордон національними закордонними паспортами чи документами сторін, які їх замінюють. Громадяни сторін, які прибули до пункту пропуску з держав, що не входять у Співдружність, без згоди на це сторони, громадянами якої вони є.

В Угоді про співробітництво держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з незаконною міграцією від 6.03.1998 року дане співробітництво визначене як один із важливих напрямів регулювання міграційних процесів на території сторін.

Під терміном "незаконні мігранти" як визначено у статті 1 Угоди, розуміється громадяни третіх держав і особи без громадянства, які порушили правила в'їзду, виїзду, перебування або транзитного проїзду через територію сторін, а також громадяни сторін, які порушили правила перебування на території однієї зі сторін, встановлені її національним законодавством.

Сторони домовилися здійснювати взаємодію у сфері боротьби з незаконною міграцією за такими основними напрямами:

- міграційний контроль;
- облік громадян третіх держав, осіб без громадянства та громадян сторін, які незаконно перетинають кордони держав, незаконно перебувають на територіях сторін, а також осіб, яким заборонено в'їзд на територію однієї зі сторін;
- створення механізму депортації незаконних мігрантів;

— гармонізація національних законодавств сторін у сфері відповідальності незаконних мігрантів і для всіх категорій осіб, які сприяють незаконній міграції;

- обмін інформацією про незаконну міграцію;
- підготовка та підвищення кваліфікації співробітників відповідних органів сторін, які займаються питаннями боротьби з незаконною міграцією.

Згідно зі статтею 5 Угоди незаконні мігранти, яких виявлено на території однієї зі сторін, підлягають депортації у державу виїзду відповідно до законодавства держави в'їзду, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. У випадку, якщо незаконні мігранти прибули на територію однієї зі сторін із території іншої сторони, то вони за наявності відповідних доказів про це підлягають передачі останній. Передача незаконних мігрантів здійснюється відповідно до окремих домовленостей сторін у цій сфері (двосторонніх угод про реадмісію).

25 січня 2000 року рішенням Ради голів урядів Співдружності Незалежних Держав було затверджене Положення про загальну базу даних незаконних мігрантів і осіб, в'їзд яким у держави-учасниці Угоди про співробітництво держав-учасниць СНД у боротьбі з незаконною міграцією закритий згідно з їх чинним національним законодавством і порядком обміну інформацією про незаконну міграцію.

ВИСНОВОК

Створення загальної бази даних незаконних мігрантів здійснюється на основі укладених державами-учасницями СНД міжнародних договорів про питання інформації, учасниками яких вони є. Згідно із "середньоєвропейськими" квотами кількість мігрантів у країні не повинна перевищувати 0,1 відсотка від її населення. Таким чином, Україна може прийняти лише до 48000 іноземців. Реальна ж кількість мігрантів у нашій країні, за оцінками фахівців Міжнародної організації з міграції, перевищує загальноприйняті європейські стандарти майже у 25 разів. При цьому переважна кількість мігрантів на території України знаходиться нелегально. На сьогодні незаконна міграція як вид організованої транснаціональної злочинності набула в Україні розмірів явища, котре реально загрожує її національній безпеці, економічним і політичним інтересам, стимулює відтік коштів у тіньовий сектор, викликає напруженість у відносинах із суміжними країнами.

Література:

1. Загальна декларація з прав людини (1948 рік).
2. Конвенція про права дітей (1989 рік).
3. Конвенція про статус біженців (1951 рік).
4. Конвенція проти катувань та інших жорстоких нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки й покарання (1984 рік).
5. Концепція (основи державної політики) Національної безпеки України.
6. Конвенція про виключення усіх форм дискримінації жінок (1979 рік);
7. Міжнародний пакт про громадські та політичні права (1966 рік).
8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 рік);
9. Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями (1955 рік).

Стаття надійшла до редакції 08.07.2011 р.