

**МІЖНАРОДНЕ ПОЛІЦЕЙСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄС
В БОРОТБІ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ****INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN THE EU
IN COMBATTING ILLEGAL MIGRATION**

Аракелян М.Р. д.ю.н.,
професор, Заслужений юрист України
професор кафедри міжнародного та європейського права,
проректор з наукової роботи
Національний університет «Одеська юридична академія»

Бірюков Р.М., к.ю.н.,
докторант кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена актуальній проблематиці налагодження міжнародного поліцейського співробітництва в ЄС в боротьбі з нелегальною міграцією. Зазначається, що згідно із Конвенцією про Європол, останній був наділений повноваженнями в з запобігання та боротьби з нелегальною міграцією, хоча ці повноваження не розглядалися як пріоритетні. Однак, напочатку 2000-х років їхнє значення зросло у зв'язку з ухваленням Європейською Комісією Всеохоплюючого плану боротьби з нелегальною міграцією. Значущість боротьби з такою міграцією зростала через розширення ЄС на східноєвропейські країни. Ці події збіглися зі зростанням кількості осіб, що прагнули мігрувати до ЄС з деяких країн, в першу чергу Іраку та Афганістану. Зростання міграційного тиску призвело до виникнення окремих регіональних ініціатив, що були поступово інтегровані на європейському рівні, що призвело до посилення ролі Європолу в протидії нелегальній міграції. В якості однієї з таких ініціатив розглядається проект «Фенікс», спрямований на боротьбу з контрабандою людей, а також створення Європейською комісією групи експертів щодо боротьби з контрабандою людей.

Розглядається розвиток спроможностей Європолу в боротьбі з контрабандою людей в 2010-х роках, піком чого стала криза біженців 2014-2015 років, викликана припливом осіб з Сирії. Ці події зумовили створення Європейського центру по боротьбі з контрабандою мігрантів. Створення цього Центру при Європолі означало, що європейські держави відтепер розглядали приплив нелегальних мігрантів як загрозу безпеці, що викликала значне громадське занепокоєння та вимагала швидких та рішучих дій. У відповідь Європейська комісія наділила Європол функцію єдиного координаційного центру міжвідомчого співробітництва в боротьбі з контрабандою мігрантів. Розглядається діяльність зазначеного Центру при Європолі. Робиться висновок, що криза біженців 2014-2015 років призвела до централізації міжнародного поліцейського співробітництва в ЄС в боротьбі з нелегальною міграцією, напрацювання єдиних позицій держав, і політичного рішення на рівні Європейської Комісії з призначення Європолу центральним органом поліцейського співробітництва в боротьбі з нелегальною міграцією.

Ключові слова: міжнародне поліцейське співробітництво, боротьба з нелегальною міграцією, Європол, нелегальна міграція, криза біженців.

The article is devoted to the current issues of establishing international police cooperation in the EU in the fight against illegal migration. It is noted that according to the Convention on Europol, the latter was vested with powers to prevent and combat illegal migration, although these powers were not considered a priority. However, in the early 2000s, their importance increased in connection with the adoption by the European Commission of the Comprehensive Plan to Combat Illegal Migration. The importance of combating such migration increased due to the expansion of the EU to Eastern European countries. These events coincided with an increase in the number of people seeking to migrate to the EU from some countries, primarily Iraq and Afghanistan. The growth of migratory pressure led to the emergence of individual regional initiatives that were gradually integrated at the European level, which led to a strengthening of Europol's role in combating illegal migration. One such initiative is the Phoenix project aimed at combating human smuggling, as well as the establishment by the European Commission of a group of experts on combating human smuggling.

The development of Europol's capabilities in combating human smuggling in the 2010s is examined, culminating in the 2014-2015 refugee crisis caused by the influx of people from Syria. These events led to the establishment of the European Centre for Combating Migrant Smuggling. The establishment of this Centre at Europol meant that European states now viewed the influx of illegal migrants as a security threat that raised significant public concern and required rapid and decisive action. In response, the European Commission assigned Europol the function of a single coordination centre for interagency cooperation in combating migrant smuggling. The activities of the said Centre at Europol are examined. It is concluded that the refugee crisis of 2014-2015 led to the centralization of international police cooperation in the EU in the fight against illegal migration, the development of common positions of states, and a political decision at the level of the European Commission to appoint Europol as the central body for police cooperation in the fight against illegal migration.

Key words: international police cooperation, fight against illegal migration, Europol, illegal migration, refugee crisis.

Постановка проблеми. Одним з завдань Європолу відповідно до Конвенції про Європол була координація поліцейського співробітництва європейських держав у боротьбі з нелегальною міграцією. Вона, однак, не розглядалася як пріоритетне завдання до 2000-х років, коли у зв'язку з розширенням ЄС з одного боку, і напливом мігрантів з деяких країн (в першу чергу, Іраку та Афганістану) потреба в подоланні нелегальної міграції зростає. Особливо проблема актуалізувалася під час кризи біженців 2014-2015 років, коли виникла потреба в посиленні поліцейського співробітництва в запобіганні нелегальному перетину європейських кордонів великими хвилями мігрантів. Це призвело до передачі

Європолу нових повноважень в організації поліцейського співробітництва в боротьбі з нелегальною міграцією.

Метою дослідження встановлення порядку і особливостей міжнародного поліцейського співробітництва в ЄС в боротьбі з нелегальною міграцією.

Стан опрацювання проблематики формування та розвитку міжнародного поліцейського співробітництва ЄС в боротьбі з нелегальною міграцією характеризується як недостатній. Можна виділити наукові розвідки Дж. Альмеда, К. Козера, Дж. Сальта, Дж. С. Шмейдла. Водночас, комплексні дослідження вказаної проблематики відсутні, що робить вказану проблематику актуальною.

Виклад основного матеріалу. Вже наприкінці 1990-х років запобігання та боротьба з нелегальною міграцією та контрабандою людей становили одне з завдань Європолу відповідно до частини 2 статті 1 Конвенції про Європол. Тим не менш, посилення спроможностей Європолу та розширення його залучення в цій галузі не було пріоритетом для держав-учасниць на початковому етапі. Зміни відбулися лише в 2014-2015 роках, що створили поштовх до інтеграції в цій галузі політик ЄС, для чого протрували шлях політичні підприємці. Інтенсифікація європейського поліцейського співробітництва через Європол стало безпосереднім результатом внутрішньодержавного, а не наддержавного політичного підприємництва.

Так, Європейська Комісія висловила переконання, що «уповноваження Європолу в спільній боротьбі з нелегальною міграцією та контрабандою людей походить з імпульсу від національних поліцейських чиновників» [1]. Пропозиції Комісії мали своїм джерелом висновки Робочої групи голів поліцейських органів, які розробили всеохоплюючий план, що був схвалений Радою з правосуддя та внутрішніх справ в лютому 2002 року. Ці пропозиції були безпосередньо включені у підготовлений Комісією в 2002 році всеохоплюючий план боротьби з нелегальною міграцією та контрабандою людей. Зростаюча взаємозалежність вимагала кращої координації на рівні ЄС в пов'язаних з цим сферах. Внутрішньодержавне та наднаціональне політичне підприємство, таким чином, створило функціональний тиск та посилило поліцейське співробітництво в рамках ЄС. Хоча воно не призвело до негайної глибокої інтеграції, воно змогло створити зсув в перевагах держав та підготувати ґрунт для подальших змін.

З урахуванням розширення ЄС в 2004 році, представники Союзу продовжували підкреслювати високу взаємозалежність в кримінальних провадженнях та практичну потребу в посиленні поліцейського співробітництва. Сам Європол підкреслював зростаючу проблему міграції до держав-учасниць [2]. Суспільно-політичні дискусії на національному рівні також відображали цей поширений дискурс щодо потенційного припливу злочинців до ЄС. Політизація та громадський тиск, таким чином, зсунили переваги держав в цій сфері в бік спільної відповіді ЄС на відповідні загрози безпеці. Відповідно, держави-учасниці визначили нелегальну міграцію та контрабанду людей як один з п'яти пріоритетів діяльності Європолу [2].

Незважаючи на високу політизацію, розширення ЄС в 2004 році не мало суттєвого впливу на переваги держав та не створило підстав для глибокої інтеграції поліцейського співробітництва в ЄС в боротьбі з нелегальною міграцією та контрабандою людей. Угоди про поліцейське співробітництво продовжували діяти, та відтепер охоплювали нові держави-учасниці. Тобто відбулося горизонтальне розширення. Як відзначали Дж. Солт та Дж. Альмеїда, «питання, що підняла нелегальна міграція, особливо контрабанда мігрантів та контрабанда людей, постали на політичному порядку денному, однак риторика випереджала дослідження. Існувала фундаментальна нестача твердо встановлених відомостей щодо більшості аспектів проблеми. Натомість, ця сфера відрізнялася порівняною стабільністю після 2000 року, а наявні дані щодо потоків нелегальних мігрантів не підтримували погляд, що нелегальна міграція збільшується» [3, с. 171]. Це, як уявляється, підтверджує, що сама по собі політизація недостатня для визначення переваг урядів, а виступає в якості додаткового рушія в рамках цілого набору умов, посилюючи взаємозалежність та політичне підприємство.

Зростання рівня насильства в країнах походження викликало зростання кількості біженців, що покидали Ірак та Афганістан, в яких суттєво погіршилася безпекова ситуація. Однак, незважаючи на занепокоєння громадськості, фактичний вплив напливу біженців в цей період

був порівняно незначним. Однак, між 2004 та 2007 роками Афганістан та Ірак вийшли на перше місце за кількістю біженців, що перебували з них в ЄС [4, с. 9]. Особливо велика кількість біженців осідала в Данії, Німеччині, Нідерландах, Швеції та Сполученому Королівстві. Наднаціональні актори скористалися з цього моменту. Так, напочатку 2006 року Європейська Комісія підготувала повідомлення щодо пріоритетів політики в світлі боротьби з нелегальною міграцією з третіх країн. Цей документ ґрунтувався на пріоритетах держав-учасниць, що були ухвалені в листопаді 2004 року [5], та підкреслювали важливість подальшого розвитку співробітництва через потребу реагувати на зростаючий міграційний тиск на зовнішніх кордонах ЄС [6].

Незважаючи на існуючі домовленості з державами-сусідами, особливо в Балканському регіоні, Комісія виступила за посилення співробітництва через Європол та укріплення координуючої ролі Європолу в боротьбі проти нелегальної міграції та контрабанди людей. Сам Європол активно просував свої послуги в даному контексті як для поліцейських-практиків, так і для державних чиновників. Європол вирішив концентрувати свої зусилля на боротьбі з нелегальною міграцією до держав-учасниць ЄС особливо з Іраку та Афганістану, особливо з урахуванням постійно озвучуваних наднаціональними акторами взаємозалежностей в даній сфері.

Для досягнення зазначених цілей виявлялося недоцільним концентруватися виключно на Болгарії. Відповідно, в червні 2007 року було запущено проект «Фенікс», що був спрямований на боротьбу з контрабандою людей в більш загальному сенсі та дозволяв залучення Європолу в боротьбу з будь-якими пов'язаними з такою контрабандою формами злочинності, що зачіпали, щонайменше, дві держави-учасниці Європейського Союзу. Крім того, Європол приєднався до створеної Комісією групи експертів щодо боротьби з контрабандою людей [7].

Тут варто відзначити, що після піку нелегальної міграції в 2006 та 2007 роках, в наступні роки її обсяги почали падати. Тим не менш, цей спад не відобразився на громадському дискурсі. Навпаки, на підставі виключно повідомлень в медіа можна було скласти враження, що кордони Європи стають все більш хиткими [8, с. 14]. Крім того, незважаючи на падіння абсолютних значень нелегальної міграції, взаємозалежності в боротьбі з контрабандою людей залишалися високими та продовжували справляти функціональний тиск на держави-учасниці, підштовхуючи їх до співробітництва.

В липні 2012 року Європол зробив висновок, що «контрабанда людей залишається серйозною проблемою для ЄС. Правдоподібно, що кожна окрема держава-учасниця ЄС зазнає впливу контрабанди людей в тій чи іншій формі, в той час як контрабандисти явно віддають перевагу деяким державам-учасницям як 'ринковим майданчикам'» [9]. Європол також підкреслив зміни в характері взаємозалежностей в двох різних напрямках. По-перше, спостерігалось їх кількісне зростання в середині ЄС через прозорість кордонів та розширення організації. По-друге, вони еволюціонували якісно, оскільки кримінальні мережі все більше ускладнювалися та ставали все більше взаємопов'язаними одна з одною. В світлі цих змін, як зазначав Європол, уряди ЄС потребували розширення локальних та національних заходів боротьби зі злочинністю та регулювання діяльності поліції так, аби зробити їх по-справжньому міжнародними, що повинно було б включати, зокрема, систематичне залучення Європолу [9].

В 2014-2015 роках спостерігалася криза біженців та мігрантів, викликана збройним конфліктом в Сирії, в рамках якої кількість біженців по всьому світові та зокрема в країнах Європи сягнула свого піку, небаченого з часів Другої Світової Війни. Всього за рік кількість шукачів притулку з третіх країн зросла з 431 000 до

1 322 800 осіб. Кількість незаконних перетинів кордону до ЄС вибухоподібно зросла наприкінці 2014 та в 2015 роках [10]. Ця криза показала зростаючу взаємозалежність та створила функціональний тиск на європейські уряди. Зростання кількості шукачів притулку в ЄС стало високо політизованою темою та широко висвітлювалося у пресі.

Політичний дискурс та усвідомлення кризи громадськістю відрізнялися від країни до країни, однак можна виділити певні спільні риси. По-перше, суспільне обговорення відображало високий рівень занепокоєння міграцією та пошуком притулку по всій Європі [12]. По-друге, засоби масової інформації відіграли значну роль у визначенні порядку денного громадської думки щодо кризи. В переважній більшості в пресі прибуття біженців та мігрантів подавалося в негативному ключі, хоча окремі випадки подавалися з виразами емпатії та солідарності. Однак, як негативні, так і позитивні повідомлення в пресі сприяли виникненню в громадськості розуміння кризи, її терміновості та необхідності спільних дій. По-третє, саме ЄС, а не національний рівень розглядався як основний політичний майданчик для колективних дій з метою вирішення кризи. По-четверте, криза посилювала бажання держав запустити роботу Європейського центру по боротьбі з контрабандою мігрантів при Європолі напочатку 2015 року, оскільки криза активно розглядалася як безпекова загроза для всього ЄС. Подальше переключення громадсько-політичного дискурсу по всій Європі на користь тематики секуризації становило не тільки реакцію на зростаючу взаємозалежність в боротьбі з незаконною міграцією, але й становила політичну реакцію на громадське занепокоєння. Це посилило залучення ЄС до розв'язання кризи біженців, оскільки окремі держави активно намагалися перекласти таке розв'язання саме на плечі ЄС, що зрештою сприяло посиленню Європолу та співробітництва на рівні ЄС.

Європейська Комісія представила порядок денний з міграції у травні 2015 року. У відповідності до загального політичного та громадського дискурсу, Комісія наголосила на потребі у швидких та рішучих діях «щодо людської трагедії по всьому Середземному морю» [13]. Вона зауважила на безпековій рамці, підкресливши необхідність в боротьбі з контрабандою мігрантів як головний пріоритет держав-учасниць. В порядку денному підкреслювалося, що Європол повинен негайно посилити операцію з інформаційного обміну щодо моря як ключовий елемент боротьби з контрабандою мігрантів [14]. Таким чином, Комісія запропонувала перетворення Європолу в єдиний координаційний центр щодо міжвідомчого співробітництва в боротьбі з контрабандою мігрантів. Таким чином, перша згадка такого центрального контактного органу – майбутнього Європейського центру боротьби з контрабандою мігрантів – з'явилася в документах Комісії.

План дій ЄС з боротьби з контрабандою мігрантів спирався на ці пропозиції. Хоча цей документ ще не згадував явно ідеї створення відповідного центру в рамках Європолу, він підкреслював потребу перетворення його на інформаційний хаб ЄС з боротьби з контрабандою мігрантів [14]. Європол спирався на ці пропозиції в просуванні

своїх послуг та лобіюванні подальшої інституціоналізації поліцейського співробітництва в ЄС. Так, директор Європолу Р. Вайнрайт заявляв, що для досягнення успіхів в боротьбі з контрабандою мігрантів роль Європолу повинна бути інструментальною [15]. Він підкреслював, що ресурси та компетенції організації в цій галузі вимагали суттєвого посилення, зокрема створення 250 нових посад в Європолі до кінця 2017 року, і ця вимога була передана Європейській Раді, Комісії та Парламенту. Посилаючись на громадську думку та політичні події напочатку кризи мігрантів та біженців, очільник Європолу підкреслював функціональну потребу в посиленні поліцейського співробітництва. Як він стверджував, ця сфера полягала у виявленні та боротьбі з кримінальними мережами, що стоять за контрабандою мігрантів, для чого були необхідні міжнародні зусилля, оскільки злочинці ефективно користалися з внутрішніх взаємозалежностей. На думку Вайнрайта, хоча Європол підкреслював ці взаємозалежності протягом тривалого часу, його порядок денний з міграції лише в 2015 році зацікавив політиків всередині держав. Нарешті, він згадав бюрократичний супротив співробітництва через Європол. Рівень довіри та операційного співробітництва з відповідними органами, на думку директора Європолу, все ще не були оптимальними.

Обговорення на рівні Комісії та Європолу спонукали держави-учасниці прийняти пропозицію з об'єднання аналітичних проєктів Європолу в новий центр. Загадаємо, що ще до терористичних нападів в Парижі 13 листопада 2015 року Рада правосуддя та внутрішніх справ запропонувала Європолу прискорити створення Європейського центру з боротьби з контрабандою мігрантів та посилити його спроможності з підтримки держав-учасниць в кращій превенції та боротьбі з контрабандою мігрантів [16]. В цей час держави вже віддавали перевагу інтеграції в даній сфері, зокрема ухвалили рішення про створення Європейського центру з боротьби з контрабандою мігрантів, а політизація, що послідувала за терористичними нападами, лише посилила цю тенденцію.

Зрештою, Центр при Європолі розпочав свою роботу в лютому 2016 року. Його створення становило безпосередню реакцію держав-учасниць ЄС на комбінований вплив післякризової політизації проблем з мігрантами та біженцями та наднаціональне політичне підприємництво, що посилювало громадський та функціональний тиск. Взаємозалежності ставали все більш помітними та зростали протягом 2014 та 2015 років, а політизація досягла критичного рівня, і актори ЄС змушені були реагувати на пропозиції Європейської Комісії та Європолу.

Висновки. Розвиток міжнародного поліцейського співробітництва в Європі в боротьбі з нелегальною міграцією зумовлювався об'єктивними причинами, зокрема припливом нелегальних мігрантів в 2000-х роках та кризою біженців 2014-2015 років. У відповідь на ці кризи, європейські країни розробили ряд ініціатив, що зрештою були централізовані під управлінням Європолу. Ці події призвели до утвердження Європолу як центрального хабу міжнародного поліцейського співробітництва в боротьбі з нелегальною міграцією в Європі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Proposal for a Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings in the European Union (2002/C 142/02). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:52002XG0614\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:52002XG0614(02)) (дата звернення: 17.12.2024).
2. Europol Annual Report 2004. URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/annualreport2004.pdf> (дата звернення: 17.12.2024).
3. Salt J., Almeida J. International Migration in Europe: Patterns and Trends since mid-1990-s. *Revue Europeenne Des Migrations Internationales*. 2006. Vol. 22, No 2. P. 155-175.
4. Koser K., Schmeidl S. Displacement, Human Development and Security in Afghanistan. *Displacement in the Muslim World: A Focus on Afghanistan and Iraq*. H. Amr, E Ferris, K. Koser (eds.). Washington: Human Development Task Force, 2009. P. 8-21.
5. The Hague Programme: 10 priorities for the next five years. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-hague-programme-10-priorities-for-the-next-five-years.html> (дата звернення: 17.12.2024).
6. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (COM/2006/0402 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52006DC0402> (дата звернення: 17.12.2024).

7. Trafficking in Human Beings in Europe: The Perspective of Europol—Document prepared by Europol for
8. the Special Committee on Organised Crime, Money Laundering and Corruption. URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/thb_situational_report_-_europol.pdf (дата звернення: 17.12.2024).
9. Morehouse C., Blomfield M. Irregular Migration in Europe. Washington: Migration Policy Institute, 2011. 216 P. P. 14.
10. Trafficking in Human Beings in Europe: The Perspective of Europol—Document prepared by Europol for the Special Committee on Organised Crime, Money Laundering and Corruption. URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/thb_situational_report_-_europol.pdf (дата звернення: 17.12.2024).
11. Spindler W. 2015: The year of Europe's refugee crisis. URL: <https://www.unhcr.org/news/stories/2015-year-europes-refugee-crisis> (дата звернення: 18.12.2024).
12. Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. URL: <https://www.unhcr.org/media/press-coverage-refugee-and-migrant-crisis-eu-content-analysis-five-european-countries> (дата звернення: 18.12.2024).
13. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration (COM(2015). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240> (дата звернення: 19.12.2024).
14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020) (COM(2015). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE3940> (дата звернення: 19.12.2024).
15. European Union Committee, Home Affairs Sub-Committee: EU Action Plan against migrant smuggling—Evidence Volume. URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-committees/eu-home-affairs-subcommittee/EU-Action-Plan-against-migrant-smuggling/eu-action-plan-against-migrant-smuggling-evidence-volume.pdf> (дата звернення: 19.12.2024).
16. Outcome of the Council Meeting—3422nd Council meeting Justice and Home Affairs—Brussels, 9 November 2015 (Council doc. 13870/15). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/22709/st14382en15.pdf> (дата звернення: 19.12.2024).