

*Білоконь О. В.,**здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ України*

МЕТОДИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ІНОЗЕМНОГО ГРОМАДЯНИНА

Анотація. У науковій статті розкрито методи ідентифікації іноземного громадянина з метою подальшого документування для застосування процедури реадмісії. Акцентовано увагу на досвід Польщі щодо ідентифікації особи і на підставі викладеного пропонується запровадити в Україні такі методи ідентифікації особи.

Ключові слова: реадмісія, ідентифікація, іноземний громадянин, нелегальна міграція.

Постановка проблеми. Питанням ідентифікації особи іноземних громадян останнім часом приділяється найпильніша увага, про що свідчить схвалена 4 червня 2008 року рішенням Спільної комісії держав-учасників Угоди про співпрацю держав-учасників СНД у боротьбі з нелегальною міграцією «Методика проведення ідентифікації особи іноземних громадян і осіб без громадянства, затриманих компетентними органами без документів, що засвідчують особу», в якій представлені основні дії уповноважених державних органів, що робляться з метою встановлення особи іноземного громадянина [1].

Метою статті є аналіз і оцінка методів ідентифікації іноземного громадянина в зарубіжних країнах для визначення можливості запровадження їх в Україні.

Виклад основного матеріалу. Так, іноземний громадянин, відносно якого прийнято рішення про видворення, має бути видворений за межі країни.

Нерідко особа не має необхідних документів і, отже, повинна бути «ідентифікована», щоб отримати документи, на основі яких вона може перетнути межу і в'їхати в країну свого походження. Однією з найважливіших характеристик реадмісії, яка відрізняє її від стандартної процедури видворення, являється те, що в разі реадмісії запитуюча держава не зобов'язана ідентифікувати іноземного громадянина, якого вона переміщає в запитувану державу.

Досить довести, що ця особа проникла на територію запитуючої держави з території запитуваної держави. У цьому випадку клопотання про реадмісію повинно містити інформацію про відсутність документів, засвідчуючих особу, а також свідчення і докази, необхідні для реадмісії. У такому разі обов'язок по ідентифікації особи «лягає на плечі» запитуваної держави. Саме тому для запитуваної держави важливо мати, у свою чергу, угоди про реадмісію з країнами походження мігрантів. Ці угоди створюють правове зобов'язання для країн походження по співпраці і швидкій відповіді в разі виникнення необхідності ідентифікувати їх громадян і видати їм проїзні документи. Проблема ідентифікації (тобто придбання проїзних документів) і співпраці з країнами походження для вирішення цієї проблеми вважається найважчою в плані видворення нелегальних мігрантів.

Враховуючи важливість проблеми, у більшості країн ЄС ідентифікацією займаються зазвичай цілі підрозділи компетентного органу або навіть окремих органів.

Так, у Нідерландах ідентифікацією займається Агентство по репатріації і депортації, що діє незалежно від Служби імміграції і натуралізації. Різні підрозділи цього агентства спеціалізуються на окремих регіонах світу, що веде до накопичення

додаткових знань і, отже, до підвищення ефективності роботи співробітників.

У Польщі відповідальність за ідентифікацію іноземних громадян, що підлягають видворенню, несе прикордонна служба. Основний спосіб отримання необхідних ідентифікаційних документів – через дипломатичні або консульські місії країн походження мігрантів. Зазвичай з питань ідентифікації з консульствами зв'язується начальник прикордонної служби. Проте якщо в країні є декілька консульських представництв країни походження, цей обов'язок ділиться між територіальними підрозділами прикордонної служби, тобто командири загонів прикордонної служби самі звертаються у відповідні консульства. Якщо в Польщі немає дипломатичного представництва країни походження, запити відносно ідентифікації і видачі проїзних документів спрямовуються консульствами Польщі в інших державах у відповідні дипломатичні або консульські місії, що представляють країну походження особи. Відповідальність за встановлення і підтримку контактів з цими службами несе керівник прикордонної служби. Найчастіше в цьому випадку прибігають до послугам консульств Польщі в Москві, Берліні і Брюсселі.

У Польщі ідентифікувати людину можна, передусім, по номеру, який кожен польський громадянин отримує згідно з центральним реєстром населення. За допомогою цього номера можна відшукати персональні дані конкретної людини, відомості про його батьків, адресу номери посвідчення особи і паспорта. По номеру паспорта в архівах можна відшукати фотографію його власника. Громадяни Польщі, які підозрювалися, обвинувачувалися або були засуджені за вчинення злочинів, проходили процедуру дактилоскопування в процесі слідства, а це означає, що їх особи можуть бути встановлені за допомогою відбитків пальців.

У Польщі, як і в ряді інших країн Європейського Союзу, введені інноваційні методи ідентифікації особи, наприклад, запрошення фахівців з ідентифікації в особі представників конкретної національності з країни передбачуваного походження ідентифікованої особи.

Так, у 2007 році польська прикордонна служба почала використовувати цей метод у рамках угоди про реадмісію з В'єтнамом. У 2007 році був також підписаний протокол, згідно з яким в'єтнамська сторона виражала готовність регулярно посилати в Польщу в'єтнамських фахівців для проведення ідентифікації і документування затриманих нелегальних мігрантів, які вважалися в'єтнамцями [2].

Фахівці розмовляють з особами, що знаходяться в спеціальних установах, чий особи не можуть бути встановлені, з тими, хто вже не міститься в спеціальних установах, але звернувся за наданням «толерантного» статусу, і з тими, хто вже отримав цей статус внаслідок неможливості пройти ідентифікацію.

В рамках дослідження особливо хотілось би відмітити досвід Польщі щодо ідентифікації особи і на підставі викладеного нами пропонується запровадити в Україні такі методи ідентифікації особи, як:

– запрошення фахівців з ідентифікації в особі представників конкретної національності з країни передбачуваного походження ідентифікованої особи;

– ідентифікація особи по номеру, який кожен громадянин України отримував би з центральним реєстром населення;

– дактилоскопування в процесі слідства, а це означає, що особи можуть бути встановлені за допомогою відбитків пальців, якщо вони підозрювалися, обвинувачувалися або були зазначені за вчинення злочинів;

– отримання необхідних ідентифікаційних документів – через дипломатичні або консульські місії країн походження мігрантів.

Хотілось би відмітити, що Польща також бере участь у германському проєкті під назвою «Повернення 2006» («Return 2006»), метою якого є розробка нових методів ідентифікації спільно з африканськими партнерами. Цей проєкт орієнтований на роботу з 6 африканськими країнами: Єгиптом, Берегом Слонової Кості, Ганою, Гамбією, Ліберією і Сьєрра-Леоне. Проєкт розбитий на 4 етапи. Перший етап полягає у відвідуванні цих країн для встановлення контактів з представниками місцевих імміграційних служб. Другий етап передбачає відвідування представниками імміграційних служб цих країн своїх партнерів за проєктом – країн ЄС для узгодження спільних дій. Третій етап передбачає поїздки в країни ЄС африканських фахівців для зустрічей з іноземцями, які вважаються громадянами відповідної африканської країни, але які не можуть бути ідентифіковані співробітниками посольства або консульства цієї країни. Останній етап передбачає організацію країнами ЄС спільних чартерних рейсів для повернення осіб, ідентифікованих і забезпечених документами в ході цього процесу.

Зазвичай, чим краще стосунки між відповідними органами повертаючої країни і країни походження, тим швидше проходить процес ідентифікації. Польський досвід свідчить, що встановлення прямих контактів між міграційними службами країн і організація візитів фахівців з метою ідентифікації осіб, що повернулися, являється найефективнішим способом ідентифікації і розвитку тісніших контактів між відповідними органами.

Зважаючи, що ідентифікація іноземних громадян часто може виявитися проблематичною для державних органів, обмін міжнародним досвідом може стати ключовим у пошуку нових рішень проблеми. З цієї причини, нижче наведені декілька загальних прикладів з досвіду держав-членів ЄС.

У разі небажання особи розкрити дані про себе органи влади різних держав використовують різні підходи. У державах-членах ЄС велика частина нелегальних мігрантів звертається за притулком по прибуттю на територію ЄС. Після отримання негативної відповіді на своє клопотання, і якщо немає інших підстав для надання їм легального статусу, вони стають нерегулярними/нелегальними мігрантами і повинні залишити країну. Досє і відбитки пальців цих людей зберігаються в системі Eurodac, яка шляхом взаємодії держав-членів ЄС може в окремих випадках сприяти ідентифікації тих, хто просив, але не отримав притулок. Держави-члени ЄС мають також власні електронні бази цих відбитків пальців. Тривають обговорення ширшого використання біометричних даних, що, окрім іншого, включає збір додаткових (біометричних) даних під час видачі віз.

Питання про збір даних відносно реадмісії являється ключовим, особливо для країн, яка подає запит. Конкретні відомості про реадмісованих осіб і їх подальшу долю (наприклад, чи вдалося їх ідентифікувати і повернути у відповідні країни походження) дозволяють запитуючій державі однозначно обґрунтувати договірній стороні (чи сторонам) успіх або невдачу процедури реадмісії і складності, що стоять за угодами про реадмісію для запитуваної держави.

Один з методів, використовуваних у країнах ЄС для встановлення приналежності до певного громадянства видворених

осіб, – лінгвістичні тести, у ході яких фахівці розмовляють з людиною і з урахуванням місцевих акцентів і володіння мовою можуть точно встановити країну його походження. З іншого боку, деякі країни (наприклад, Бельгія, Естонія і Ірландія) не використовують такі тести систематично, заявляючи, що їх результати не завжди надійні і досить часто не приймаються деякими країнами походження.

Як вже відзначалося раніше, усі держави-члени ЄС працюють разом із співробітниками зарубіжних посольств/консульств або навіть запрошують представників безпосередньо з країн походження для бесіди з іноземними громадянами, що імовірно мають громадянство відповідної країни.

Проблема неефективної співпраці дипломатичних представництв низки країн походження зазвичай вирішується на:

а) зустрічах між високопоставленими державними особами і послами відповідних країн;

б) за допомогою прямих контактів між державними агентствами;

в) у результаті укладення меморандумів про взаєморозуміння між країнами і підписання угод про реадмісію для створення зобов'язань по ефективній співпраці при виконанні процедури повернення.

Якщо конкретна проблема відразу не вирішується або якщо країна походження не відмовляється співпрацювати, але об'єктивно вимагає багато часу для ідентифікації свого громадянина, а державах-членах ЄС існує практика видачі одностороннього проїзного документу ЄС.

Угоди про реадмісію ЄС надають можливість використати проїзний документ ЄС, що дозволяє поверненій особі покинути територію ЄС і в'їхати на територію запитуваної третьої країни. Стандартний проїзний документ ЄС видається на основі Рекомендації Ради і Парламенту від 30 листопада 1994 року про використання стандартного проїзного документу для цілей видворення іноземних громадян. Проте в такій угоді повинна міститися згода третьої країни прийняти цей документ, як, наприклад, це має місце в угодах про реадмісію між країнами ЄС і між Росією і ЄС.

Тому, слід сказати, що, хоча встановлення особи іноземного громадянина часто залежить від можливостей держави, наявних в його розпорядженні ресурсів і доступності високих технологій для створення і підтримки баз даних, встановлення громадянства і видача відповідній особі документів залежить від співпраці між державами.

Слід зауважити, що запропоновані варіанти дій з ідентифікації (а також повернення) особи, що відмовляється співпрацювати з зазначених питань, доцільно застосовувати комплексно в різних поєднаннях, оскільки тільки в цьому випадку досягатиметься максимальний ефект.

Попри всі зусилля не завжди досягається позитивний результат і в окремих випадках особу іноземного громадянина так і не вдається встановити. Як же повинні будуватися подальші стосунки з такою категорією громадян? На сьогодні світова практика не виробила універсального рішення, у різних країнах це питання вирішується по-різному. Найбільш поширений механізм документування особи спеціальним документом, що визнається тільки в країні перебування. Зазначений документ надає іноземному громадянину, особа якого фактично не встановлена, право, обтяжене різними обмеженнями, тимчасово перебувати на території держави до тих пір, поки він не буде успішно ідентифікований і не отримає документ, виданий уповноваженими органами держави його справжнього громадянства, засвідчуючий особу і надаючий право перетину державного кордону. Характерна назва такого правового статусу

особи – «толерантне перебування», тобто перебування особи на території не відповідає інтересам держави, але в той же час відносно особи з незалежних від держави причин не може бути реалізована процедура примусового повернення [3].

Висновки. В Україні коло питань, пов'язаних з невстановленням особи мігранта, також законодавчо не визначено, що утворює певну прогалину в законодавстві. Проте, враховуючи зростаючу міграційну привабливість держави і поступову зміну його статусу з держави транзиту на державу кінцевого призначення, слід припустити, що в майбутньому підрозділи державної міграційної служби України впритул стикатимуться з подібними ситуаціями, що ставить вже сьогодні завдання вироблення відповідного алгоритму дій, який, очевидно, повинен буде враховувати наявний міжнародний досвід. А саме: введення поняття «особи толерантного перебування»; визначення її правового статусу; правове регулювання її тимчасового проживання на території України.

Література:

1. Методика проведення ідентифікації особи іноземних громадян і осіб без громадянства, затриманих компетентними органами без документів, що засвідчують особу (схвалена 4 червня 2008 року рішенням Спільної комісії держав-учасників Угоди про співпрацю держав-учасників СНД у боротьбі з нелегальною міграцією) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jva-bueren.nrw.de>.
2. Umowa o readmisji miCdzzy Polska a Wietnam, podpisana w 2004 roku, Dz.U. UE L 2007.129.40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/ТCPU61/Programm/Opera/Downloads/temporary_downloads/BSP_Book9.pdf.

3. EU travel letters are standard travel documents used for the removal of third-country nationals. They were introduced by a Council Recommendation of 30 November 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-ret-hol-06.pdf.

Белоконь А. В. Методы идентификации иностранного гражданина

Аннотация. В данной научной статье раскрыты методы идентификации иностранного гражданина с целью дальнейшего документирования для применения процедуры реадмиссии. Акцентируется внимание на опыт Польши относительно идентификации лица и на основании изложенного предлагается ввести в Украине такие методы идентификации.

Ключевые слова: реадмиссия, идентификация, иностранный гражданин, нелегальная миграция.

Belokon A. Methods for the identification of foreign citizens

Summary. In this scientific article the methods of authentication of foreign citizen are exposed with the aim of the further documenting for application of procedure of readmit. Attention is accented on experience of Poland in relation to authentication of person and on the basis of the stated it is suggested to enter such methods of authentication of person in Ukraine.

Key words: readmit, authentication, foreign citizen, illegal migration.