

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС: ВИНИКНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

EU MIGRATION POLICY: ORIGINS AND PROBLEMS OF TODAY

Безушко М.С., студент II курсу магістратури
юридичного факультету

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

Ця стаття спрямована на висвітлення процесу зародження спільного міграційного права держав Європи, починаючи з оформлення адміністративно-територіального поділу між державами до прийняття спільного законодавства з питань міграції, та дослідження проблем сучасності, з якими стикнувся в останні роки Європейський союз.

У роботі розвиток спільного міграційного права був поділений на чотири етапи, запропонованих Л. Ентіном, кожен з яких був доповнений, проаналізований та охарактеризований згідно з думкою автора статті.

У статті були досліджені нормативно-правові акти у сфері міграційної політики Європейського союзу, котрі були прийняті починаючи з другої половини 20-го і до початку 21-го століття (Від Брюссельського до Лісабонського договорів). Також була проаналізована їх важливість для становлення і функціонування спільного міграційного законодавства.

Проблемним питанням у сфері міграційної політики Європейського союзу було визначено міграційну кризу 2015 року, яку дослідники називають чи не найбільшою з часів Другої світової війни. Європейська криза 2015 року викликала серйозні протиріччя між країнами – учасницями ЄС стосовно питань, пов'язаних з напливом мігрантів, найгострішим з яких виявилось питання про розподілення мігруючих осіб між державами-учасницями.

Окрім проблеми напливу мігрантів, також було порушено питання щодо гострої необхідності ЄС у висококваліфікованих працівниках та реформуванні вже існуючого інструменту задля їх залучення, а саме – «блакитної карти».

Звичайно, це не весь перелік проблемних питань, з якими зіткнулась Європейська спільнота, проте саме зазначені проблеми нагального вирішення.

Як висновки було зазначено, що на тлі останніх подій, а саме міграційної кризи та нестачі висококваліфікованих кадрів на ринку праці Європейського союзу, можливо виділити п'ятий етап розвитку спільної міграційної політики та права, від якого вимагається врегулювання усіх суперечностей між країнами-учасницями задля подолання наявних проблем та недопущення їх у майбутньому шляхом вироблення довгострокового плану дій та удосконалення існуючого міграційного права.

Ключові слова: Європейський союз, рада, комісія, міграція, переселенці, спільна міграційна політика, міграційне право, криза, комунітарність.

This article is aimed at highlighting the process of the emergence of a common migration law of the states of Europe, from the registration of the administrative-territorial division between the states to the adoption of common legislation on migration, and the study of the problems of the present, which the European Union has faced in recent years.

In this paper, the development of the common migration law was divided into four stages, proposed by L. Entin, each of which was analyzed and characterized in accordance with the opinion of the author.

This paper examines the legal acts in the field of migration policy of the European Union, which were adopted from the second half of the 20th to the beginning of the 21st century (From the Treaty of Brussels to the Treaty of Lisbon). Again, their importance for the establishment and functioning of the common migration legislation was analyzed.

A problematic issue in the field of migration policy of the European Union was identified by the migration crisis of 2015, which the researchers call the largest since the World War II. The European crisis of 2015 has caused serious controversy between EU Member States on issues related to the influx of migrants, the most acute of which was the issue of the distribution of migrants among the Member States.

In addition to the problem of the influx of migrants, the issue of the EU's urgent need for highly skilled workers and the reform of an existing tool to attract them, namely the Blue Card, were also raised.

Of course, this is a non-exclusive list of the problematic issues facing the European Community, but in need of an urgent solution.

In conclusion, it was noted that, in the light of recent events, namely the migration crisis and the shortage of highly qualified personnel in the EU labor market, it is possible to identify the next, fifth stage of the development of a common migration policy and law, which requires resolving all conflicts between countries, participants to overcome existing problems and prevent them in the future by developing a long-term plan of action and improving existing migration law.

Key words: European Union, Council, Commission, Migration, Migrants, Common Migration Policy, Migration Law, Crisis, Communitarianism.

Гене́за спільного міграційного права. Виникнення та розвиток міграційного права Європейського союзу значною мірою зумовлені глобалізаційними, інтеграційними процесами у країнах Європи. У зв'язку з цим співпраця між державами у безпечній сфері, сфері зовнішніх відносин стає все більш тісною, на тлі чого якраз постає питання уніфікації міграційного законодавства.

Варто зазначити, що історія обліку мігрантів починається з середини XIX століття. І можна говорити про те, що почали цей облік саме європейські держави, які фіксували кількість власних емігрантів. Окрім того, у цей же час формуються європейські держави-нації, оформлюються їхні кордони, а міграція вже стає не просто звичайним рухом населення, а таким просторовим рухом, який супроводжується перетином адміністративно-територіальних кордонів, а у разі міжнародної міграції – вже сформованих державних кордонів, наявність яких саме і зробила можливою фіксацію такого перетину.

Цікавим є той факт, що починаючи з середини XIX століття і до другої половини XX мігрували саме з території Європи. Лише з 1846 по 1924 рр. найбільші держави Європи – Великобританію, Італію, Австро-Угорщину, Німеччину, Португалію, Іспанію та Швецію – покинуло принаймні 43 млн осіб, більше ніж 75% з яких переселилося до США. За часів Першої та Другої світових воєн переміщення осіб здебільшого відбувалися територією Європи. І лише у 60-х рр. XX століття почалася міграція вже до країн Європи [1, ст. 288].

Контакти, що були встановлені в колоніальну епоху, стали основою багатьох міграційних процесів в епоху постколоніалізму. Британія, наприклад, звернулась до програми запрошення робочої сили через зростаючий попит на неї. Основними постачальниками закордонної робочої сили для Великої Британії стали країни Південної Азії, що входили до Британської Співдружності. Вільне поселення та набуття громадянства у Британії ускладнилось після набуття чинності «Закону про іммігрантів у Співдружності» у 1962 р.

Як відомо, ЄС та, відповідно, європейське право у своєму розвитку пройшли декілька етапів. Так, Л. Ентін виділяє чотири етапи становлення та еволюції права ЄС [2, с. 6].

Перший етап пов'язаний з конституюванням Європейських Співтовариств (йдеться про підписання у 1965 році Європейською спільнотою з атомної енергії, Європейською спільнотою з вугілля та сталі та Європейською економічною спільнотою Договору про злиття (Брюссельський договір), який почав діяти 1 липня 1967 року).

Другий етап починається з виникнення самого Європейського Союзу (існує на основі Маастрихтського договору, підписаного 7 лютого 1992 року і чинного з 1 листопада 1993).

Третій етап бере свій початок від підписання Ніщцького договору (цей договір змінює окремі положення Договору про ЄС, Договору про заснування Європейської Спільноти та деяких пов'язаних з ними законодавчих актів. (Ніщцький договір був ухвалений у грудні 2000 року на засіданні Європейської Ради в Ніщі, підписали ж його 26 лютого 2001 року).

Четвертий етап розвитку європейського права у сфері розвитку міграційного законодавства відкриває Лісабонський договір (Підписання Лісабонської Угоди відбулося 13 грудня 2007 року. Набула ж чинності Угода 1 грудня 2009 року). Цей договір встановлює співробітництво Європейських держав на новому рівні.

Можна стверджувати, що вже на першому етапі формування європейського права важливе місце посідало формування Шенгенської системи нормативних актів, тобто Шенгенського права, або Шенгенських *acquis* (сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах – членах ЄС) (Угода про поступове скасування перевірок на спільному кордоні від 19 червня 1985 року – «Шенген I» і Конвенція про застосування Шенгенської угоди про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 19 червня 1990 р. – «Шенген II»). Як головний об'єкт регулювання шенгенського права виступають умови і пересування на території Шенгенського простору загалом.

Треба відзначити, що міцні тенденції щодо уніфікації імміграційної політики виникають вже на другому етапі розвитку права Європейського союзу, адже спільна виважена імміграційна політика є однією з важливих засад співробітництва у галузі юстиції та внутрішніх справ. Базові засади щодо надання політичного притулку, порядку перетину зовнішнього кордону та здійснення контролю за цим, імміграційної політики наявні вже в Маастрихтській угоді.

Амстердамський договір 1997 р. ввів більш детальне регулювання питань надання довгострокових віз та видів на проживання, возз'єднання сімей, умов в'їзду та перебування на території ЄС третіх осіб. Міграційний курс ЄС став характеризуватися так званим «зовнішнім виміром», тобто співробітництво з третіми країнами з питань міграції перейшло з міжурядового на наднаціональний рівень [3, с. 44].

Амстердамський договір передбачає вироблення єдиної політики відносно імміграції, яка увійшла до компетенції Європейського співтовариства. Наднаціональні юридичні інструменти отримали пріоритет над національним законодавством, внаслідок чого інститути ЄС дістали можливість впливати на формування міграційно-правової політики держав-членів. Це, однак, не означало, що відповідно до Амстердамського договору питання імміграції повністю передані Європейському Союзу і національні держави повністю позбавляються цієї компетенції. Відповідно до принципу субсидіарності вони можуть продовжувати здійснювати національну політику відносно загальноєвропейського законодавства в частині введення нових національних норм, що не суперечать наднаціональному праву і міжнародним угодам.

У процесі переходу Європейського Союзу до моделі наддержавної міграційно-правової політики мали велике значення також документи, що були прийняті на самітах Європейської Ради у Відні (у 1998 р.) і в Тампере (у 1999 р.), де були окреслені чотири ключові напрями формування комунітарної імміграційної політики:

1. Розвиток партнерства з країнами походження іммігрантів;
2. Створення загальної європейської системи надання притулку;
3. Справедливе поводження з громадянами третіх країн;
4. Управління міграційними потоками [4, с. 30–32].

Проявом переходу ЄС від заходів контролю до регулювання імміграції є включення деяких заходів імміграційної політики в стосунки ЄС з третіми країнами. Цей підхід заснований на першому та четвертому пунктах положень, що були розроблені в Тампере. Під час реалізації такої стратегії приймаючими державами країни походження іммігрантів виявляються залученими у сферу дії імміграційної політики. В такому разі імміграційна політика відносно індивідів здійснюється в рамках міграційного режиму, який встановлений між державами.

З огляду на вищезазначене можна стверджувати, що на другому етапі розвитку права ЄС міграційна політика фактично стає елементом зовнішньої політики Союзу.

Говорячи про третій етап, можна стверджувати, що його започаткував зазначений вище Ніщцький договір 2003 р.

Найбільш вагомим документом у сфері імміграційної політики на початку цього етапу стала Дублінська угода 2003 р., якій передувала конвенція 1990 р. Ця конвенція містила систему критеріїв, відповідно до яких держава-член визнається відповідальною за розгляд клопотань про надання притулку. Дублінська конвенція лягла в основу формування права і політики надання притулку в ЄС. Поряд з шенгенськими угодами вона є інструментом більш тісної співпраці шляхом здійснення спільних дій поліцейських, судових, митних та інших компетентних органів держав – членів ЄС в рамках «простору, свободи, безпеки та права» (ПСБП) [5, с.776].

Не можна обійти стороною і Гаазьку програму 2003 р., яка не лише звертає увагу на необхідність співпраці у галузі надання захисту за Женевською конвенцією 1951 р., але й зосереджується на врегулюванні міграційних потоків та боротьбі з транскордонними злочинами. Програма містить побудову загальної європейської системи притулку, яка має включати єдину процедуру надання притулку та єдиний статус для осіб, що отримали притулок або субсидіарний захист. Найголовнішим напрямом цієї Програми є інтеграція громадян третіх країн.

Слід зазначити, що на тлі останніх подій, а саме Європейської міграційної кризи 2015 р., питання інтеграції мігрантів має дуже вагомe значення задля нормального «уживання» з громадянами тієї держави – учасниці Європейського союзу, до якої вони прибули.

Прийняття Лісабонського договору 2009 р. відкрило новий, четвертий етап у розвитку права ЄС.

Значні зміни відбулися на рівні самої концепції права ЄС, інституціональному та функціональному рівнях. Вступ у силу цього документу зумовлює початок нового рівня інтеграції всередині ЄС, його нову роль у зовнішніх відносинах, а з огляду на це і новий рівень гармонізації та уніфікації міграційної політики. У ст.79 Лісабонського договору зазначається про необхідність проведення спільної імміграційної політики, та міститься детальний перелік питань, котрі потребують регулювання на рівні Союзу.

При цьому комунітаризація стосується не тільки тих сфер, де Євросоюз і так був достатньо сильним, – боротьби з нелегальною імміграцією та укладанням міжнародних угод про реадмісію. Спільна імміграційна політика включає також і керування легальною імміграцією, в тому числі інтеграцією іммігрантів. До спільної імміграційної

політики буде застосовуватися принцип солідарності держав ЄС у розподілі відповідальності за охорону кордону і регулювання припливу біженців.

Проблеми сьогодення. В умовах сьогодення гармонізація процедур притулку має першочергове значення для формування спільної Європейської системи притулку.

З початком Європейської міграційної кризи 2015 року окремі країни ЄС стали відчувати надмірний тиск на свої кордони, адже деякі держави, що формують зовнішні кордони ЄС, припинили реєстрацію через неможливість прийняти відповідну кількість біженців. Все це говорить про неспроможність Дублінської угоди ефективно регулювати питання надання притулку.

Через нерівномірний розподіл мігрантів у Європейському союзі і надмірне навантаження на Італію та Грецію з'явилась можливість застосування ч. 3 ст. 78 Лісабонського договору, що стало лише частковим вирішенням цієї проблеми. Ця стаття передбачає, що у разі якщо один чи більше членів ЄС зіштовхнулися з надзвичайною ситуацією, пов'язаною з впливом громадян третіх країн, Європейська рада за пропозицією Європейської комісії може прийняти запобіжні заходи [6]. Тому ЄС розробив принцип квотного розподілу мігрантів, що, на нашу думку, внесло ще більше суперечностей у відносини між державами – учасниками ЄС (Чехія, Угорщина та ряд інших країн Південної Європи довгий були проти прийняття системи квот). У 2017 році Словаччина та Угорщина подали скарги стосовно міграційної політики ЄС та квот на мігрантів, однак Європейський суд відхилив їх скарги. Європейський суд також дійшов висновку, що ЄС мав право давати вказівки національним урядам стосовно прийняття в рамках квот переважно сирійських біженців, які перебувають в Італії та Греції [7].

Варто також зазначити те, що сьогодні Європа відчуває гостру необхідність у висококваліфікованих, молодих робочих кадрах через швидке збільшення старіючого населення і низький рівень народжуваності. Відповідним інструментом задля залучення таких осіб виступає «блакитна карта» (аналог зеленої карти у Сполучених Штатах Америки). У 2017 році Європейська комісія виступила з ініціативою щодо реформування системи надання «блакитної карти». Зокрема, комісією пропонується розширення прав працівників-мігрантів шляхом введення дозволу на вільне пересування по всій території ЄС, обмеження національних органів влади в регулюванні режиму перебування громадян третіх країн і процедури возз'єднання їх сімей, а також підведення національних систем із залучення висококваліфікованих фахівців до єдиних стандартів.

Це лише декілька з багатьох проблем, що постали перед ЄС на новому етапі формування спільної міграційної політики.

Таким чином, можна дійти висновку, що формування спільного міграційного права краї Європейського союзу пройшло через чотири етапи, а з початком міграційної кризи виділяється наступний, п'ятий етап, на фоні якого гостро постають проблеми з внутрішніми суперечностями між самими державами-учасниками з приводу міграційної політики Союзу.

Вважається, що ЄС потребує консенсусу для відходу від пошуку ситуативних рішень та від принципу вирішення питань у міру їх надходження, а також варто створити стратегію, яка полягатиме у виробленні довгострокової програми переселення та впровадженні інтеграційних механізмів для переселенців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ровенчак О.А. Види та етапи міжнародної міграції: історико-соціологічний огляд. *Социальные технологии*. 2006. Выпуск 29. С. 288–300.
2. Энтин М.Л. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. Москва : «Аксиом», 2009. 304 с. (Серия: Общие пространства России-ЕС: право, политика, экономика).
3. International migration in Europe: New Trends and New Methods of Analysis / ed. Bonifazi C., Okolski M., Schoorl J., Simon P. Amsterdam : University of Amsterdam Press, 2010. 325 p.
4. Пономарьова О.П. Правове регулювання порядку перетинання кордонів країн шенгенської зони (не) громадянами ЄС. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 35–42.
5. Право Европейского Союза: учеб. для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. Москва : Юристъ, 2002. 776 с.
6. Солодько А., Фітисова А. Міграційна криза в ЄС: статистика та аналіз політики. Довідкова інформація офіційного сайту Аналітичного центру CEDOS. URL: <http://www.cedos.org.ua/uk/migration/mihratsiina-kryza-v-yes-statystyka-ta-analiz-polityky>.
7. ЄС має право «диктувати» країнам квоти на мігрантів – рішення Євросуду. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2299822-es-mae-pravo-diktuvati-krainam-kvoti-na-migrantiv-risenna-evrosudu.html>.