



DOI 10.37491/UNZ.84.12
УДК 341.171:342.721



Юрій ЧАЙКОВСЬКИЙ¹
Роман ХАРИТОНОВ²

ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ПОЛІТИКОЮ БЕЗПЕКИ

Проблема міжнародної міграції, особливо нелегальної, є дуже політизованою проблемою в більшості країн-членів ЄС. Такі країни, як Італія, Франція чи Іспанія, глибоко зацікавлені у зменшенні припливу нелегальних працівників на національні ринки праці. Цей антиімміграційний тиск має глибокий вплив на спільну міграційну політику ЄС. Імміграція стала справжнім викликом для країн Європейського Союзу. Деякі країни-члени, що не в змозі впоратися з проблемою асиміляції та інтеграції своїх іммігрантів, стали заручниками популістських гасел боротьби з нелегальною міграцією та злочинністю. Під загрозою кількісного збільшення мігрантів у ЄС питання неможливості поступової інтеграції стають все більш очевидними. Україна нормативно оголосила своєю метою членство у Європейському Союзі. У ході зміцнення співпраці України з ЄС та інтеграції України в європейське співтовариство стабільність законодавства у сфері міграції є необхідною. Тому, зважаючи на досвід країн Європейського

¹ кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
yuriy.chaykovskyy@onua.edu.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-0435-8723>.

² кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного та європейського права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
roman2012h@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-0378-8377>.



Союзу, Україна повинна створювати і реалізовувати власні правові норми і принципи внутрішньої правової системи відповідно до стандартів і принципів європейського права. Метою роботи є представлення еволюції європейської політики управління міграцією. Показується, що міграція із початку європейської інтеграції невід'ємно пов'язана з проблемами безпеки. Однак така політика не враховує важливі демографічні виклики для економіки ЄС, особливо проблему старіння населення. Розглянуто історичні передумови виникнення правового регулювання міграційних процесів у праві Європейського Союзу, проведено аналіз нормативних документів права ЄС і цієї сфері. Зроблено висновок, що існування достатньо розгалуженої системи захисту прав мігрантів у ЄС та визначення їхнього статусу не гарантує вирішення проблем таких осіб. Подолання міграційних криз є справою спільних зусиль всього міжнародного співтовариства. Вирішення проблем мігрантів повинна залежати від узгодження політичної волі держав.

Ключові слова: міграція, біженці, міграційні кризи, міграційне право ЄС, спільна міграційна політика.

На сьогодні Європейський Союз має спільну міграційну політику, що не лише періодично стає визначальною в регулюванні міграційних потоків, але й є надважливим складником майбутнього існування ЄС взагалі. Так, вихід Великобританії зі складу ЄС став наслідком, серед іншого, незгоди зі спільною політикою країн-членів з питань міграції. Міграційні кризи та колапси все частіше супроводжують процеси глобалізації та є наслідком реалізації особами права на свободу пересування та вільного вибору місця проживання. Проблема імміграції, особливо нелегальної, є дуже політизованою проблемою в більшості країн-членів ЄС і з початку європейської інтеграції тісно пов'язана з проблемами безпеки. Однак така політика не враховує важливі демографічні виклики для економіки ЄС, особливо проблему старіння населення та потреб ринку праці.

Проблеми міграційних процесів та міжнародно-правового регулювання міграції були предметом наукових розробок спеціалістів різних галузей науки. Серед вітчизняних науковців питанням міграції присвячені роботи таких вчених, як: С. Братков, І. Василенко, Ю. Волошин, Ю. Гаврушко, О. Малиновська, О. Мельничук, Д. Муратов, О. Поліщук, Ю. Римаренко, І. Серова, О. Савченко, Г. Тимчик, Н. Тиндик, С. Чехович, Т. Цуркан та інших.

Метою статті є розкриття проблемних питань, які виникають у регулюванні міжнародних міграційних процесів у рамках права Європейського Союзу, зокрема їхній вплив на безпеку держав-членів ЄС.

Для кращого розуміння проблем, пов'язаних з міграційною політикою країн Європейського Союзу та його країн-членів, необхідно мати уявлення про демографічні зміни в Західній Європі після закінчення Другої світової війни. Перш за все, слід пам'ятати, що країни-ініціатори проекту євроінтеграції до 1945 року були здебільшого чітко вираженими країнами еміграції. Масовий відтік європейців на інші континенти був явищем, яке



вже почалося в період колонізації та побудови колоніальних імперій, але найбільшої динаміки воно набуло під час промислової революції. XIX ст. і початок XX ст. були періодом неймовірно динамічного розвитку трансатлантичної міграційної системи: між 1815 і 1930 роками близько 52 млн європейців покинули свій континент [1, с. 22]. Більшість виїхала до США, але також до Канади, Аргентини, Бразилії, Австралії, ПАР, меншою мірою — до інших частин Африки, а також Азії та Тихоокеанського регіону.

Після 1945 року на європейському континенті відбулися революційні зміни, особливо серед потоків населення. Динамічно розвиваючись і відбуваючись після руйнувань Другої світової війни, Західна Європа змінила характер з регіону, який експортував мігрантів, вона стала однією з найважливіших цільових територій, особливо для вихідців із колишніх європейських колоній. Процес не був однорідним, такі країни, як Іспанія, Португалія, Італія та Греція, стали країнами імміграції лише наприкінці XX ст. Наприклад, Італія у 1960–1990 рр. зафіксувала чистий відтік приблизно 900 тис. мігрантів. Всього за десять років, у період 1990–2000 років, вони «відновились» — міграційний баланс став позитивним і становив 1,2 млн осіб [1, с. 24]. Також інші згадані країни в 1990–2000 рр. реєстрували більшу кількість іммігрантів, ніж емігрантів.

Період динамічного припливу іммігрантів до Західної Європи можна поділити на дві частини, з чітким переломним моментом у 1973 році [2, с. 104]. У 1945–1972 рр. більшість країн проводили активну імміграційну політику, залучаючи робочу силу з-за кордону. По суті, існували два джерела припливу: міграційні системи для сезонних робітників (гастарбайтерів) та імміграція робітників з колишніх колоній. Сезонна імміграційна система була особливо помітна в Німеччині. Країна підписала багато двосторонніх угод з біднішими європейськими країнами (Іспанія, Португалія, Греція та Італія) та з несередземноморськими країнами з Середземноморського регіону (включаючи Туреччину та Марокко), на підставі яких залучалися тимчасові працівники. Після закінчення терміну дії контракту вони повинні були повернутися до країн походження. Приплив гастарбайтерів був вражаючим: тоді як у 1956 році кількість іноземних робітників у Німеччині становила лише 95 тис., у 1966 році їх було вже 1,3 млн, а в 1973 році — 2,6 млн. У 1975 році (разом із працівниками та їхніми сім'ями) перевищило 4 млн осіб [2, с. 106].

Трудова міграція у Франції мала подібний ефект. До 1970 року вона отримала майже 2 млн працівників та 690 тисяч членів їх сімей. Однак Франція, як і Велика Британія і меншою мірою Нідерланди, також використовувала другий імміграційний канал — залучали працівників зі своїх колишніх колоній. У 1970 році у Франції було 600 тис. осіб з Алжиру, 140 тис. — з Марокко і 90 тис. — з Тунісу. У Великій Британії приплив людей зі Співдружності Націй був подібно вражаючим — у 1951 році їх було 218 тис., у 1961 році — 541 тис., а у 1971 році — уже 1,2 млн осіб. У свою чергу, Нідерланди до середини 1960-х років прийняли майже 300 тис. іммігрантів з Нідерландської Ост-Індії (нині Індонезія), а потім, до кінця 1960-х років, — ще 160 тис. осіб. із Сурінаму. Окрім тих, хто отримав на той час



або пізніше громадянство Нідерландів, до 1975 року було прийнято 370 тис. осіб-іммігрантів [3].

Як зазначалося, 1973 рік став переломним у міграційній політиці західноєвропейських країн. Нафтова криза призвела до уповільнення економіки, що зменшило попит на іноземну робочу силу. Тоді більшість країн призупинили процес найму, очікуючи, що водночас сезонні іммігранти вирішать повернутися на батьківщину. Однак виявилось, що більшість іноземців, які все ще сприймалися як тимчасові жителі, не мають наміру повертатися. Навпаки, вони вирішили оселитися назавжди і перевезти свої сім'ї до Європи. Це рішення було сприйнято з недовірою, і навіть підозрою. Іноземці були абсолютно різними в культурному плані і їхня кількість була настільки великою, що вони стали помітними у суспільствах, що їх приймають. У багатьох країнах вони становили значну частку населення: у Бельгії — 8,5 %, у Франції — приблизно 8 %, у Німеччині — 6,5 %, Нідерландах — 2,5 %, Швеції — 5 % (дані за 1975 рік) [3]. Раптом імміграція стала проблемою, особливо в умовах зростання безробіття та економічного спаду.

Безробітні іммігранти у Швеції з платників податків раптово стали одержувачами соціальної допомоги на рівні із місцевим населенням, незважаючи на те, що іммігранти на той час становили лише 10 % населення Швеції. Унікальною групою в цій країні були іноземці з-за меж Європи, переважно з Близького Сходу та Африки, серед яких майже половина (відповідно 50,7 % іммігрантів з Африки та 48,9 % з Близького Сходу) була одержувачами соціальної допомоги у 1995 році. Кількість неєвропейських іммігрантів щодо інших груп іммігрантів у Швеції зростала дуже швидко. Якщо у 1970 році вони становили лише 10 % усіх іммігрантів, то у 2007 році — цілих 40 % [4, с. 32].

Не дивно, що після цього були зроблені спроби адміністративно скоротити приплив послідовних хвиль іммігрантів у Швеції та інших західноєвропейських країнах. Наявні програми працевлаштування були обмежені або призупинені, а процедури прийняття нових іноземних працівників ускладнювалися. Проте деякі з них продовжували приїжджати, особливо завдяки процесу возз'єднання сімей. Судова система в окремих країнах відіграла в цьому плані важливу роль. Рішення судів чітко дали зрозуміти, що право на возз'єднання сім'ї є невід'ємною частиною прав людини. У результаті спроби європейських держав обмежити цю форму імміграції слід розцінювати як такі, що протирічать правовому порядку, закріпленому в національних конституціях.

У другій половині 1980-х та 1990-х роках імміграційна політика країн Західної Європи була дещо лібералізована. У цей період біженців та політичних емігрантів приймали відносно охоче: спочатку з Ірану (після ісламської революції 1979 року) та Афганістану (після військового втручання СРСР у 1979 році), пізніше, наприклад, з Польщі (після 1981 року — моменту введення надзвичайного стану) і, нарешті, з території колишньої Югославії (після початку громадянської війни в Боснії та Герцеговині у 1992 році) та Руанди (вихід населення хуту в 1994 році) [5, с. 8]. Однак схвалення гуманітарного прийняття біженців у Західній Європі швидко



вичерпалося, особливо в ситуації, коли все більша кількість економічних іммігрантів почала використовувати так званий притулок через туризм. Бажаючи легалізувати своє перебування, вони вдавали, що їх переслідують з політичних та релігійних причин і подавали заяву про надання статусу біженця одночасно в кількох державах-членах Європейських Співтовариств. Західноєвропейські політики почали сприймати міграцію як загрозу, пов'язуючи її з вимаганням іноземцями пільг та зростанням злочинності, а населення відкрито говорило про зловживання мігрантами своїми правами. Таким чином, почало формуватися негативне ставлення до мігрантів у Європі, в чому, звісно ж, частково винні самі мігранти.

Дійсно, проблема нелегальної міграції та торгівлі людьми зросла у 1990-х роках, але основною причиною негативного сприйняття міграції був просто той факт, що як відносно нова проблема в історії Європи імміграція тривалий час ігнорувалася та недооцінювалася [6, с. 55]. Це стосується як влади, так і суспільств держав, що їх приймають. Найбільш показовим є приклад Німеччини, яка вперто відстоювала тезу про те, що вона не є країною еміграції. Заперечення очевидних фактів, ігнорування трудової, соціальної та інтеграційної політики призвели до появи серйозної проблеми асиміляції в деяких країнах. Іноземці з культурного погляду, незважаючи на пережиті несприйняття чи навіть акти дискримінації з боку суспільства, що приймають, не мали наміру повертатися на Батьківщину. Це викликало негативне ставлення європейської громадськості до імміграційної проблеми. На жаль, ця проблема значною мірою вплинула на міграційну політику Європейського Союзу, що починала формуватися. Це сталося тому, що політичні та офіційні кола, які були зацікавлені в контролі та управлінні імміграцією, насамперед її обмеженні, брали участь у її створенні.

Посилення активізації співпраці між державами-членами у сфері міграційної політики було помітно із середини 1970-х рр. Саме тоді питання імміграції та надання притулку були пов'язані з проблемою наркобізнесу та загрозами тероризму [4, с. 51]. Почалося створення транснаціональних форумів, спочатку присвячених винятково обговоренням цих питань та обміну інформацією та досвідом. Це були, серед інших, Бернський клуб та група TREVI, що займаються співробітництвом у сфері внутрішніх справ та питань безпеки (включаючи боротьбу з тероризмом), та група STAR, яка об'єднувала країни, які борються з незаконним обігом наркотиків.

З іншого боку, наприкінці 1970-х років суди держав-членів, розглядаючи позови правозахисних організацій, масово виносили рішення на користь іммігрантів, відкидаючи обмежувальні міграційні правила. Федеральний конституційний суд Німеччини виніс багато рішень щодо права в'їзду та проживання іноземців у цій країні [7, с. 72]. У 1973 році він розглянув справу двох палестинських студентів, які мали бути депортовані через «загрозу безпеці» після терористичного нападу 1972 року в Мюнхені. У рішенні поставлено під сумнів спрощену процедуру депортації як порушення основних прав людини та верховенства права. Оскільки студентів не звинувачували в будь-якому злочині (існувала лише підозра, що студентська організація, до якої вони належали, може мати зв'язки з терористичними організаціями), трибунал постановив, що процедура негайної депортації



порушує права людини. На думку суддів, у випадку такого типу адміністративної процедури слід розглядати, окрім суспільних інтересів, також «приватні інтереси цього іноземця, а отже, вплив депортації на його економічні, професійні та особисті справи та його соціальні зв'язки». Вперше було чітко зазначено, що іноземці також підлягають певному захисту та мають ті ж права, що надані Конституцією німецьким громадянам. Однак ще більш важливим для становища іммігрантів була ухвала Федерального конституційного суду Німеччини 1978 року. На той час судді розглядали справу індійського службовця, який легально проживав у Німеччині з 1961 року на підставі періодичного продовження тимчасової посвідки на проживання. У 1973 році йому було відмовлено в подальшому праві на проживання на тій підставі, що його метою було не працювати в Німеччині, а оселитися на постійне місце проживання. Конституційний суд визнав це рішення невідповідним Конституції. Таким чином, органи державного управління втратили можливість «позбутися» небажаних іммігрантів, просто відмовивши в продовженні права на проживання [7, с. 72–73].

Суди в інших європейських країнах виносили подібні рішення, тим самим зміцнюючи становище іммігрантів. У результаті можливість депортації іммігрантів з більшості країн Західної Європи була значно зменшена та процедури, пов'язані із возз'єднанням сімей мігрантів, були спрощені. Ці рішення були несприятливими з погляду політиків, зацікавлених у обмеженні імміграції. Е. Боравська-Кенджерська та Я. Бжозовські стверджують, що готовність до співпраці в межах Європейських Співтовариств була викликана нездатністю запровадити ефективний контроль над імміграцією на національному рівні [4, с. 54; 5, с. 61].

Координація міграційної політики на рівні Співтовариства принесла державам-членам багато переваг. Перш за все, це дозволило обійти певні обмеження, які з'явилися на національному рівні. Міграційна політика, спрямована на контроль та обмеження імміграції, стала, незважаючи на тиск із боку західноєвропейських суспільств, стурбованих зростаючою кількістю іноземців, часто культурно відмінних, ставала все важчою через вищезгадані судові рішення. Встановлення певних правових норм щодо міграції на рівні Співтовариства дозволило обійти контроль над цими правилами конституційними судами або вищими судами. Крім того, законодавство, спрямоване на імміграційний контроль, відчуло опір організацій мігрантів, які змогли чинити сильний тиск на національні парламенти. На рівні спільноти такі групи лобювання були менш ефективними. Більше того, прихильники обмеження та контролю імміграції могли б представити свої вимоги як проекти, спрямовані на активізацію європейської інтеграції, завдяки чому вони також отримали підтримку європейських політиків. Нарешті, співробітництво на рівні Співтовариства полегшило контакти та переговори з країнами транзиту та походження мігрантів, а отже, дало змогу підписати угоди про реадмісію нелегальних та небажаних іммігрантів [5, с. 62].

Початком співробітництва з питань координації зовнішньої міграційної політики у Співтовариствах стала лібералізація переміщення лю-



дей, започаткована Шенгенською угодою, підписаною у 1985 році [8]. Однак варто зазначити, що Шенгенська угода передбачала вільне переміщення осіб та скасування прикордонного контролю між державами, які його підписали, але обов'язково надавала повну свободу працювати у вибраній країні. Ця угода, спочатку застосована до меншої кількості країн, врешті-решт, була включена до *acquis* в рамках основи Амстердамського договору, але без участі Ірландії та Великої Британії. Данія також визначила, що ініціативи ЄС у сфері міграції не будуть обов'язковими. Наразі, незважаючи на величезний прогрес у сфері європейської інтеграції, не всі держави-члени мають повний доступ до спільного ринку праці. Останні обмеження, введені під час розширення ЄС у 2004 та 2007 роках, стали обов'язковими із січня 2014 року [9, с. 369].

На цьому етапі варто відійти від хронологічного опису витоків міграційної політики ЄС та представити філософію співробітництва між державами-членами в рамках Шенгенської зони. Сама Шенгенська угода пропонує величезні можливості для співпраці в рамках внутрішньої безпеки держав: вона гарантує обмін інформацією в рамках Шенгенської інформаційної системи (колишня — ШІС, нині — ШІС II) та уповноважує поліцейські сили окремих країн, крім іншого, переслідувати злочинців-втікачів, які перетинають державний кордон і в'їжджають до іншої країни, на яку поширюється угода [8].

Проблемою, що стосується контролю в'їзду та Шенгенської угоди в міграційній політиці Співтовариства, є положення про надання короткострокових віз (до трьох місяців) громадянам, що не є членами ЄС. Візовий режим фактично є елементом попереднього відбору, що ускладнює доступ біженців або нелегальних іммігрантів до континенту. Подання заяви на візу вимагає відвідування консульства однієї з держав-членів та проходження оплачуваної та іноді досить тривалої адміністративної процедури. Ця процедура передбачає перевірку персональних даних заявника на візу та порівняння їх із Шенгенською інформаційною системою, яка показує імена громадян третіх країн, яким заборонено в'їзд до ЄС. Штрафи можуть бути накладені на перевізників, які дозволили особам, які не мають шенгенської візи, сісти на борт літака або судна, що принаймні теоретично повинно запобігти незаконному в'їзду на територію ЄС громадян третіх країн.

Правила ЄС розрізняють два типи країн: ті, громадянам яких для в'їзду в ЄС не потрібна короткострокова віза та інші. Рішення про надання чи відмову в наданні притулку мали бути визнані обов'язковими для всіх держав-членів. У межах Ради Європи прийнято численні документи щодо захисту або поліпшення становища біженців: Європейська угода про скасування віз для біженців 1959 року [10], Європейська конвенція про перехід відповідальності за біженців 1980 року, Рекомендація про правовий статус осіб, що прирівнюються до біженців 1976 року та ін. Вищезазначені акти спрямовані на уніфікацію національних процедур надання притулку для біженців, зокрема на проведення формалізованого провадження надання такого статусу, гарантію ефективної процедури розгляду скарги, право тимчасового перебування протягом строку провадження тощо [11].



Хоча підписання конвенції слід вважати успіхом і важливим етапом у формуванні міграційної політики Європейських Співтовариств, слід визнати, що основною метою держав-членів було зменшення припливу шукачів притулку. У наступні роки таких спроб розробити обмежувальну міграційну політику Співтовариства було ще більше.

Маастрихтський договір 1993 року є ще одним важливим етапом у створенні міграційної політики Співтовариства [12, с. 291]. Тоді Рада Європейського Союзу набула низки повноважень у сфері візової політики. Однією з найважливіших компетенцій було визначення у формі регламенту переліку країн, громадяни яких повинні мати візу при перетині зовнішніх кордонів ЄС. Як уже згадувалося, можливість створення списку країн, на які поширюється візова вимога та звільнені від цього зобов'язання, є важливим інструментом міграційної політики ЄС (це дозволяє проводити первинний відбір та ускладнює процес іммігрантам, які хочуть працевлаштуватися незаконно), а також зовнішньої політики, оскільки вона доводить відносини Європейського Союзу з таким партнером.

У Договорі про Європейський Союз 1992 року предметами, що становлять спільний інтерес для держав-членів, є, зокрема, політика надання притулку, контроль за зовнішніми кордонами Європейського Союзу та імміграційна політика [13]. В останньому випадку були визначені сфери, що потребують співпраці, зокрема правила в'їзду громадян третіх країн на територію ЄС, їхнього подальшого перебування та роботи в межах його кордонів, а також право на возз'єднання сімей та протидію нелегальній імміграції. Міграційна політика щодо міграції в рамках третього рівня, тобто співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ, а не першого стовпа — політики спільнот, доводить, що певні політичні сили, зацікавлені в контролі та обмеженні імміграції в ЄС, досягли своєї мети. Ця процедура дозволила більш ефективно координувати національну міграційну політику без ризику втрати контролю над ними з боку держав-членів.

Однак ситуація змінилася після прийняття Амстердамського договору 1999 року. На той час діяльність, що охоплюється співробітництвом у сфері міграційної політики, зазначена в Маастрихтському договорі та увійшла до третього стовпа, була переведена до першого стовпа. Це стосувалося таких важливих питань, як: встановлення правил в'їзду на територію ЄС громадян третіх країн, а також їхнього подальшого перебування та пересування, або право на возз'єднання сімей іммігрантів. Усі ці сфери діяльності мали бути передані на рівень ЄС протягом п'яти років, але з моменту набуття чинності договором (тобто з 1999 року) проблема нелегальних іммігрантів та їхньої депортації потрапила до компетенції ЄС. Це лише доводить, наскільки терміново державам-членам необхідно було вирішити проблему припливу нелегальних іммігрантів, якщо вони так прагнули поділитися компетенцією у цій сфері з органами ЄС. Комунітаризація цих територій мала дуже важливі наслідки для держав-членів і спочатку не повністю відповідала очікуванням. Крім передбачуваних запобіжних та обмежувальних заходів, інститути ЄС реалізували багато досить несподіваних ініціатив, спрямованих на часткову лібералізацію міграційної політики країн-членів та розширення прав іммігрантів.



На національному рівні послідовні ініціативи держав-членів, пов'язані з координацією міграції вже в межах Європейського Союзу, також передбачали, перш за все, співпрацю у сфері обмеження імміграції (особливо нелегальної) та створення спільних процедур для розгляду заяв про надання притулку, більш обмежувальні, ніж ті, що запроваджені на рівні національних. Програма Тампере, прийнята під час саміту Європейської Ради 1999 року [14], встановила чотири основні пріоритети діяльності Європейської Комісії у сфері міграційної політики Співтовариства: посилення співпраці з країнами походження іммігрантів, створення спільної політики притулку, розвиток відповідної процедури гідного поводження (справедливого поводження) з громадянами третіх країн та процедури управління міграційними потоками, спрямовані на посилення контролю за зовнішніми кордонами спільноти [15, с. 33]. Однак, намагаючись реалізувати цю програму, виявилось, що наміри держав-членів надто відрізняються від ідей Європейської Комісії. Держави-члени, схоже, наголошували на більшому контролі, тоді як представники ЄК думали швидше про «розвиток діалогу, співробітництва та партнерства» з основними країнами походження, але не про «побудову стіни між розвиненими країнами (країни ЄС) та країнами, що розвиваються (країни еміграції)». У випадку Гаазької програми, прийнятої Європейською Радою у 2004 році [16], увагу було приділено не тільки боротьбі з нелегальною імміграцією та торгівлею людьми, але й легальній міграції, яка повинна сприяти побудові економіки, заснованої на знаннях, та сприяти економічному розвитку. З цієї метою Європейська Комісія опублікувала у січні 2005 року так звану Зелену книгу про підхід Європейського Союзу до управління трудовою міграцією. Документ закликає держави-члени посилити свої зусилля щодо координації спільної міграційної політики, включаючи визначення єдиних правил прийняття (тобто надання довгострокових віз на проживання та права на проживання) для економічних іммігрантів. У вересні 2005 року Європейська Комісія опублікувала повідомлення під назвою «Спільний порядок денний інтеграційних рамок для інтеграції громадян третіх країн до Європейського Союзу» [17]. У ній вона звернула увагу на проблеми інтеграції іммігрантів — громадян третіх країн — до держав-членів, закликаючи держави-члени «вжити заходів щодо збільшення зайнятості іммігрантів». У середині 2000-х років зусилля інституцій ЄС були скеровані на підтримку розширення його компетенції у сфері управління міграцією на рівні Співтовариства, а також лібералізації міграційної політики ЄС [4, с. 112]. З цього погляду, засідання Європейської ради у Тампере у вересні 2006 року слід оцінити як крок назад і своєрідну контратаку з боку фракції прихильників обмежувальної імміграційної політики. Під час обговорення домінувало питання амністії нелегальних іммігрантів. Країни різко критикували Іспанію за амністію нелегальних іммігрантів 2005 року, яка охопила близько 600 тис. осіб [4, с. 113]. Рішення про заходи регулювання було прийнято без консультацій з іншими державами-членами. Це також був перший випадок, коли була зроблена пропозиція скасувати або хоча б проконсультуватися щодо цього типу амністії відповідній державі-члену з іншими країнами ЄС.



Тож не дивно, що проблема нелегальної імміграції стала центром голування Франції у Раді Європейського Союзу у другій половині 2008 року [6, с. 11]. Була створена спеціальна робоча група (так звана G-6), до складу якої увійшли міністри внутрішніх справ Великобританії та Франції, Німеччини, Італії, Польщі та Іспанії. Результатом її діяльності став Європейський пакт про міграцію та притулок, запропонований у жовтні 2008 року. Він включав проєкт скасування масової амністії нелегальних іммігрантів у країнах-членах, поліпшення контролю на зовнішніх кордонах Союзу та посилення тиску на країни еміграції (переважно зі Східної Європи та Африки) для повернення нелегальних емігрантів. Тиск щодо проведення більш обмежувальної міграційної політики також відображався на правовому та інституційному рівнях ЄС. Нині розміщення міграційного питання в межах так званої Зони свободи, безпеки та правосуддя робить проблему зовнішньої міграції всередині ЄС майже інстинктивно сприйнятою з погляду обмеження та контролю цього явища.

Метою діяльності ЄС є, крім інших, створення і реалізація уніфікованої концепції з питань надання притулку біженцям та забезпечення їхнього єдиного статусу. Компетенцію ЄС щодо здійснення спільної політики в цій сфері визначають ст.ст. 61–69 Амстердамського договору 1997 року, а право на притулок гарантує ст. 18 Хартії ЄС про основні права 2000 року. У свій час 26 країн Європи (22 держави-члена Європейського союзу з 28 і 4 члена ЄАВТ) об'єдналися, щоб сформувати зону, в якій прикордонний контроль на внутрішніх кордонах був скасований, обмежуючись лише контролем на зовнішніх кордонах зони, дотримання контролю на яких обов'язково [18, с. 64]. Так, Дублінські правила ЄС 2003 року або Регламент Дублін-III, який є Регламентом Ради ЄС № 604/2013 від 26 червня 2013 р. [19], встановлюють критерії та механізми визначення відповідальної держави-члена за розгляд клопотання про надання біженцю притулку.

Дублінські правила ґрунтуються на ст.ст. 28–38 Конвенції про реалізацію Шенгенської угоди 1985 р. між урядами держав економічного союзу Бенілюкс, ФРГ, Франції про поступове скасування перевірок на спільних кордонах 1999 року [20] та Конвенції про визначення держави, відповідальної за розгляд клопотання про надання притулку, поданого в одній з держав-членів ЄС 1990 року (Дублінська угода). До неї приєдналися всі держави-члени ЄС, а також Норвегія, Ісландія, Швейцарія [21].

Від вересня 2003 року Дублінська угода була замінена Дублінськими правилами [22], які є основою Дублінської системи, до якої входять також правила ЄВРОДАК, затверджені Регламентом Ради ЄС № 603/2013 від 26 червня 2013 р. [23], що встановлюють загальноєвропейську базу даних відбитків пальців осіб, які подали клопотання про надання притулку, та осіб, що незаконно перетнули кордон ЄС.

До цієї системи також входять Директива № 2001/55/ЄГ від 20 липня 2001 р. про мінімальні вимоги для надання тимчасового захисту у випадку масового потоку переміщених осіб та заходи сприяння збалансованому розподілу зусиль, пов'язаних з прийманням таких осіб і наслідками такого приймання для держав-членів ЄС [24] та Директива № 2003/9/ЄС від 27 січня 2003 р., що встановлює єдині мінімальні умови приймання осіб, які



клопочуть про надання притулку в державах-членах ЄС [25]. У 2004 році Рада ЄС прийняла також ще два документи, які повинні завершити перший етап гармонізації законодавства про надання притулку, зокрема Директиву № 2005/85/ЄС від 01 січня 2005 р. про мінімальні стандарти процедур надання та позбавлення статусу біженця в державах-членах ЄС [26] та Директиву № 2004/83/ЄС від 29 квітня 2003 р. про мінімальні стандарти та статус громадян третіх держав, осіб без громадянства як біженців та осіб, які потребують міжнародного захисту [27].

У випадку Європейського Союзу очевидно, що розвиток міграційної політики має свою внутрішню динаміку, що не було метою країн-учасниць. Процес створення міграційної політики ЄС легше зрозуміти, якщо взяти до уваги аргументи неофункціонального підходу в міжнародних відносинах. У цій перспективі міграція увійшла до порядку денного ЄС внаслідок динаміки, характерної для процесу інтеграції: інтеграція в одній проблемній сфері виявила нові, раніше непередбачені виклики в інших. Ці додаткові проблеми також слід було включити до сфери співробітництва ЄС.

Крім того, інститути ЄС змогли та можуть ефективно розширити сферу своєї компетенції також у сфері міграції. Маастрихтський договір запровадив так звану звичайну законодавчу процедуру, згідно з якою законодавчу владу в ЄС поділяють Європейський парламент та Рада Європейського Союзу. Законодавча ініціатива належить Європейській Комісії, яка подає законодавчу пропозицію; потім правила обговорюються парламентом та радою. Для прийняття нового законодавчого акта потрібна згода обох цих органів. З часів Ніццького договору 2003 року звичайна законодавча процедура охоплювала більшість сфер, пов'язаних з міграцією, координуваних на рівні ЄС, що значно збільшило повноваження Європейського парламенту щодо прийняття рішень у цій сфері.

Фактично Європейський парламент виявився головним прихильником лібералізації міграційної політики ЄС. Більшість Європарламенту підтримала рішення, сприятливі для іммігрантів та їхніх сімей, та положення, що посилюють координацію дій ЄС у цих сферах. Однак основним опонентом парламенту, який виступає за обмежувальні рішення щодо міграції, є Рада Європейського Союзу. Завдяки процедурі спільного прийняття рішень численні законодавчі акти, які в запропонованих Європейською Комісією версіях, а також після внесення змін парламентом, внесли значні зміни лібералізації, були «згладжені» на рівні Ради прихильниками обмеження імміграції держав-членів.

Список використаних джерел

1. *Castles S., Miller M. J.* Migracje we współczesnym świecie. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2011. 422 s.
2. *Chetail V.* International Migration Law. Oxford University Press, 2019. 450 p.
3. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Женева, 2011. *The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*. URL : <https://bit.ly/3N5tMzw>.



4. *Borawska-Kędzierska E., Strąk K.* Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej: polityka wizowa, azylowa i imigracyjna. Warszawa : Inst. Wydaw. EuroPrawo, 2009. xv, 190 s. (System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik; t. 11, cz. 2).
5. *Малиновська О. А.* Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України. Київ : НІСД, 2014. 48 с.
6. *Brzozowski J.* Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy. *Studia Europejskie*. 2011. № 3. S. 51–73.
7. *Joppke C.* Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain. Oxford, 1999. 368 p.
8. Договір между Королевством Нидерландов, Королевством Бельгії, Федеративной Республикой Германия, Французской Республикой и Великим Герцогством Люксембург о поэтапной отмене контроля на общих границах (Шенгенское соглашение) от 14.06.1985 г. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3FwscUx>.
9. *Opeskin B., Perruchoud R., Redpath-Cross J. et al.* Foundations of International Migration Law. Cambridge University Press, 2012. 494 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139084598>.
10. Європейська угода про скасування віз для біженців (ETS N 31) від 20.04.1959 р. № ETS 31. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3урЕJaJ>.
11. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25.03.1957 р. (консолідована версія станом на 01.01.2005 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3P7QOY8>.
12. EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives. Kay Nailbronner. Hart Publishing, 2010. 590 p.
13. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3P2crJk>.
14. Tampere. Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs European Commission. *European Commission*. URL : <https://bit.ly/395splm>.
15. *Фогел Х. Є.* Періодизація імміграційної політики Європейського Союзу: від витоків до сучасності. *Грані*. 2017. Т. 20. № 2 (142). С. 32–42.
16. The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 53/01). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3vXO1Jw>.
17. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. COM (2005) 389 final, 01.09.2005. *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3урF0dL>.
18. *Мельничук О. І.* Міжнародно-правові аспекти міграційної кризи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 62–67.
19. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3smNtuu>.
20. Договір сосовно реалізації Шенгенської угоди між Урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, Федеративною Республікою Німеччина та Французькою Республікою від 14 червня 1985 року щодо поэтапного



- скасування прикордонного контролю на загальних кордонах з 19 червня 1990 року, включаючи заяви про переслідування злочинців відповідно до статті 41 п. 9 Угоди від 19.06.1990 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/37uq6rR>.
21. Конвенція, що визначає державу, яка відповідає за розгляд заяв про надання притулку, що подані в одній з держав-членів Європейських Співтовариств (Дублінська конвенція) від 15.06.1990 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3M3Bx90>.
 22. Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50, 25.2.2003, p. 1–10). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3P6ApDj>.
 23. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3907u3f>.
 24. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p 2–23). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3LTtv2h>.
 25. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31, 6.2.2003, p. 18–25). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3M0jLDs>.
 26. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ L 326, 13.12.2005, p. 13–34). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3Pbg3Jh>.
 27. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304, 30.9.2004, p. 12–23). *EUR-Lex*. URL : <https://bit.ly/3yGtUS7>.

Надійшла до редакції 23.11.2021



**Yuriy CHAYKOVSKYY,
Roman KHARYTONOV**

National University «Odessa Law Academy»

Formation of the Migration Policy of the European Union and its Relationship with Security Policy

The problem of international migration, especially illegal migration, is a much politicized problem in most EU member states. Countries such as Italy, France or Spain have a strong interest in reducing the influx of illegal workers into national labour markets. This anti-immigration pressure has a profound effect on the EU's common migration policy. Immigration has become a real challenge for the countries of the European Union. Some member states, unable to cope with the problem of assimilation and integration of their immigrants, have become hostages of populist slogans in the fight against illegal migration and crime. Under the threat of an increase in the number of migrants in the EU, the question of the impossibility of gradual integration is becoming increasingly apparent. Ukraine has declared its membership in the European Union as its normative goal. In the course of strengthening Ukraine's cooperation with the EU and Ukraine's integration into the European community, the stability of migration legislation is necessary. Therefore, based on the experience of the European Union, Ukraine must create and implement its own legal norms and principles of the domestic legal system in accordance with the standards and principles of European law. The aim of the article is to present the evolution of European migration management policy. The article shows that migration has been inextricably linked to security issues since the beginning of European integration. However, such policies do not take into account important demographic challenges for the EU economy, especially the problem of population aging. The historical preconditions of the legal regulation of migration processes in the law of the European Union are considered, the analysis of normative documents of the EU law and in this sphere is carried out. It is concluded that the existence of a sufficiently extensive system of protection of migrants' rights in the EU and determining their status does not guarantee a solution to the problems of such persons. Overcoming migration crises is a matter of joint efforts of the entire international community. Solving the problems of migrants must depend on the coordination of the political will of states.

Keywords: *migration, refugees, migration crises, EU migration law, common migration policy.*