

ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У МЕЖАХ ЄС: КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА

Статтю присвячено дослідженню політики держав-членів ЄС у сфері регулювання міжнародних міграцій. Основні питаннями, розглянуті у статті, безпосередньо пов'язані з міжнародними стратегіями Євросоюзу у сфері управління міграційними процесами.

Ключові слова: міжнародна міграція; регулювання міжнародної міграції; міграційні стратегії ЄС.

Статья посвящена исследованию политики государств-членов ЕС в сфере регулирования международных миграций. Основные вопросы, которые рассматриваются в статье, непосредственно касаются международных стратегий Евросоюза в сфере управления миграционными процессами.

Ключевые слова: международная миграция; регулирование международной миграции; миграционные стратегии ЕС.

The article is dedicated to studying of the EU Member-states policy in the sphere of international migration regulation. The main issues examined in this article are connected with the EU international migration strategies.

© ЦИРФА Юлія Анатоліївна – студентка Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Key words: *international migration; international migration regulation; the EU migration strategies.*

Характерна для нинішнього світу інтенсифікація міжнародних міграцій, що є наслідком і водночас одним із вагомих чинників глобалізації, повною мірою спостерігається на Європейському континенті. У зв'язку з цим така важлива складова інтеграційних процесів, як пересування людей, поряд із вільним рухом товарів та капіталів, є предметом спільних політичних рішень Європейського Союзу, ОБСЄ та Ради Європи. Вона стосується ситуації як усередині організацій, так і їх міграційних відносин з третіми країнами. Адаже при формуванні безпекової політики в Європі потрібно враховувати не лише оборонні та військові компоненти, але й інші фактори політичного, економічного і соціального характеру.

Особливе місце в цьому процесі належить Європейському Союзу, політика якого на сучасному етапі розвитку міжнародних відносин відіграє важливу роль у формуванні загальної архітектури безпеки в світі. Значну увагу ЄС справедливо приділяє регулюванню міграційних процесів, ефективність якого стає важливим стабілізуючим фактором і обов'язковим елементом його власної системи безпеки. Формування спільної позиції ЄС у сфері міграції активізувалося у 90-ті роки ХХ століття, що зумовлено, зокрема, збільшенням масштабів міграційних переміщень, економічною рецесією, активізацією правих політичних сил, війною на Балканах і спричиненими нею потоками біженців, розпадом СРСР та нестабільністю на пострадянському просторі, експансією мусульманських фундаменталістів у Південному Середземномор'ї тощо. Скоординовані підходи до регулювання міграцій впливали також із логіки інтеграційних процесів у Європі.

Хоча, слід зазначити, що міграційна політика лише поступово і з великими труднощами стала предметом спільних зусиль у рамках ЄС. Адаже національні міграційні політики країн-членів значно відрізнялися, що відображало різну соціально-економічну ситуацію, характер і ступінь гостроти міграційних проблем, особливі стосунки з колишніми колоніями, які виявлялися в спрощеному порядку в'їзду вихідців із них. Різними були правові, адміністративні, фінансові можливості держав Європи, їх культурні та політичні традиції. Відповідно, на перших етапах європейської інтеграції міграційним питанням приділяли мінімальну увагу, вирішуючи їх переважно шляхом неформальних міжурядових відносин. І тільки у 1990-х роках проблеми ММН набувають формалізації, що дозволило 1999 року розпочати період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики. У зв'язку з цим дослідники європейської інтеграції висунули дві гіпотези щодо пояснення формування спільної політики ЄС у міграційній сфері, які умовно можна назвати «втрата контролю» та «втеча в Європу». Приблизницею першої з них є відома англійська дослідниця С. Сассен, на думку якої, єдина політика ЄС у сфері міграції – це результат зростаючої взаємозалежності, що є рушієм європейської інтеграції, проте, водночас, руйнівником територіальних та функціональних основ національної держави. У спільній міграційній політиці вона вбачає відмову від важливих елементів державного суверенітету на користь наднаціональних утворень¹. З погляду представників другої позиції, наприклад, Д. Холіфілда, співробітництво та інтеграція у сфері контролю над міграцією дали змогу країнам-членам, чий ліберальні системи суперечили жорстким заходам, уникнути певних внутрішніх правових та політичних проблем, однак все ж досягти внутрішньодержавних цілей, використовуючи європейські структури².

Проте, у будь-якому разі, гармонізація підходів до регулювання міграційних питань відбувалася з великими труднощами. Щоб спростити переміщення населення, було прийнято низку директив, які забезпечували студентам і пенсіонерам однакові соціальні пільги і послуги на території всіх країн співтовариства і тим самим створювали умови для змін країни проживання цими категоріями громадян. Міграціям працюючих сприяло рішення про взаємне визнання дипломів і кваліфікації. Імігранти з країн ЄС отримали право на працевлаштування в державних установах, тобто на робочих місцях, які раніше могли обіймати лише громадяни відповідних країн. Права працюючих мігрантів уперше були забезпечені «Хартією Співтовариства про основні соціальні права робітників», котра була підписана 9 грудня 1989 року. Відповідно до розділу I документа, кожен працівник ЄЕС отримував право вільного переміщення по території Співтовариства, підкоряючись правилам і обмеженням, обумовленим громадським порядком, громадською безпекою та здоров'ям. Свобода ж переміщення повинна була давати право кожному працівнику вибрати будь-яке заняття або професію в межах ЄЕС на основі принципів рівноправності, що стосуються працевлаштування, умов праці та соціального захисту в приймаючій країні. У «Хартії» декларувалося, що будівництво єдиного економічного простору в рамках організації підкріплюється її соціальним забезпеченням³.

Як наслідок, поступово узгоджувалися позиції щодо пересування між державами-членами Союзу громадян третіх країн, які постійно проживали на їх території. Так, отримали право на вільне пересування іноземці – члени сімей громадян країн ЄС. Однак переважно громадяни третіх країн й досі підпадали під дію не спільного, а національного законодавства країн перебування. Тому підписання Маастрихтського договору 1992 року стало якісно новим кроком у регулюванні міграційних процесів на континенті. У цьому документі цілком категорично заявлено, що будь-який громадянин країни-члена є громадянином Союзу, тобто серед іншого має право вільно пересуватися і обирати місце проживання на всій його території. Політика у сфері притулку, правила перетину зовнішніх кордонів і контролю на них, імміграційна політика (умови в'їзду, пересування, проживання, об'єднання сімей, працевлаштування іноземців, запобігання несанкціонованій імміграції) були кваліфіковані Маастрихтською угодою як питання, що становлять спільний інтерес і мають вирішуватися на міжурядовому рівні⁴.

Наступним кроком у формуванні єдиного європейського міграційного простору було набрання чинності 1995 року Шенгенськими домовленостями, котрі передбачали узгодження візових політик держав, що їх підписали. Зокрема, було введено візу єдиного взірця, складено список країн, громадяни яких повинні мати візи для в'їзду до Шенгенського простору, а також оговорено спільні критерії видачі віз⁵.

У 1997 році набула чинності Дублінська конвенція з питань притулку, підписана ще 1990 року⁶. Цього ж 1997 року було укладено Амстердамську угоду (вступила в силу 1999 року), в якій окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Цей документ став першим повноцінним міжнародно-правовим інструментом, котрий офіційно закріпив основи єдиної політики ЄС у сфері міграції, котра мала передбачати: справедливий розподіл витрат; спільні стандарти допуску членів сімей імігрантів та працівників-мігрантів; спільні стандарти допомоги біженцям; забезпечення рівності прав громадян та іноземців; полегшення доступу до громадянства; підвищення рівня участі іно-

земців у політичному житті; недопущення дискримінації у працевлаштуванні, умовах проживання тощо. Кардинально новим було те, що Амстердамська угода містила положення, яке давало змогу ЄС приймати обов'язкове для країн-членів законодавство в міграційній сфері⁷. Мабуть, у даному разі більш коректною була б постановка питання про створення єдиної імміграційної політики Співтовариства, визначальним для якої, з одного боку, став пріоритет максимального спрощення переміщення своїх громадян в межах спільних кордонів ЄС, з іншого ж – запровадження єдиних стандартів поведінки з громадянами третіх країн, які в'їжджають на територію ЄС, створення жорстких імміграційних правил по відношенню до біженців та осіб, що шукають притулку, формування спільної процедури визнання їх статусу. Третій аспект політики полягав у прийнятті загальноєвропейських заходів щодо боротьби з нелегальною міграцією та її запобігання. Саме з цього часу єдину міграційну політику на теренах Європейсько-Союзу серед мігрантів було названо «Фортеця Європа».

15–16 жовтня 1999 року на саміті у м. Тампере (Фінляндія) голови держав-членів ЄС домовилися про реалізацію Амстердамської угоди, зокрема у сфері імміграції та притулку. Було декларовано, що ЄС має виробити спільну політику в цій галузі, маючи на увазі необхідність постійного контролю на зовнішніх кордонах, припинення незаконної імміграції і знешкодження тих, хто її організовує. Чотирма складовими такої політики визначалися співпраця з країнами походження мігрантів, єдина європейська система надання притулку, справедливе ставлення до громадян третіх країн, ефективніший менеджмент міграційних потоків⁸.

Наступний етап формування єдиної міграційної політики ЄС розпочався у листопаді 2004 року прийняттям так званої Гаазької програми, що містить амбітні плани досягти до 2010 року спільних політичних рішень у сфері міграції та притулку⁹. Її важливі риси полягають, по-перше, у визнанні невідворотності розвитку міграційних процесів, по-друге – у прийнятті документа вже розширеним складом ЄС-25, по-третє ж – в акцентуванні на питанні безпеки, що віддзеркалювало світові реалії після 11 вересня 2001 року. У програмі сформульовано наступні завдання: створити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалити менеджмент міграційних потоків¹⁰. Варта уваги та обставина, що, на відміну від попередньої, до цієї програми включено пункти щодо легальної імміграції на територію Союзу. Ще одна важлива відмінність – виокремлення зовнішньополітичного виміру міграційної політики. Нове формулювання, очевидно, передбачає перетворення питань міграції та притулку на складову спільної зовнішньої політики Євросоюзу. На відміну від програми, схваленої в Тампере, Гаазький документ включав і нові ключові принципи єдиної міграційної політики ЄС: співробітництво з третіми країнами, що мало бути спрямоване на надання допомоги цим країнам у захисті їхніх кордонів, зборі необхідної інформації та вироблення правильного підходу щодо захисту біженців; співпраця з країнами та регіонами походження мігрантів, яка, перш за все, мала бути націлена на захист біженців та шукачів притулку; партнерство з транзитними країнами й регіонами (мало включати створення спеціалізованих програм та налагодження практичного діалогу з урядами країн, котрі знаходяться на підступах до ЄС – у межах Середземномор'я, Близького Сходу, Східної Європи й Кавказу); налагодження повернення та реадмісії мігрантів, що передбачало підписання угод про реадмісію з країнами походження мігрантів¹¹.

У грудні 2005 року в рамках Європейського Союзу з'являється Глобальний підхід до міграції, котрий покликаний був сполучити міграцію, міжнародні відносини та політику розвитку з метою забезпечення комплексного співробітництва у сфері міграції з третіми країнами з урахуванням їх інтересів¹². Він включив увесь спектр міграційних проблем, тобто легальну та нелегальну міграцію, боротьбу з торгівлею людьми, посилення захисту біженців, забезпечення прав мігрантів, максимальне використання позитивного впливу міграції на економічний розвиток. Глобальний підхід мав базуватися на фундаментальних принципах партнерства, солідарності та спільної відповідальності. Як сказано в посланні Європейської Комісії від листопада 2006 року «Глобальний підхід до міграції: один рік по тому», концепція партнерства у сфері переміщення осіб передбачає укладення угод між ЄС у цілому, або однією чи кількома країнами-членами, та третіми країнами, відповідно до яких країни ЄС будуть зобов'язані полегшити доступ громадян третіх країн до ЄС в обмін на конкретні заходи з протидії нелегальній міграції та контролю за нею. Очікується, що й треті країни візьмуть на себе зобов'язання щодо: покращення прикордонного контролю та управління в цій сфері; удосконалення захисту від підробки документів для подорожуючих; реалізації ініціатив з протидії контрабанді мігрантів та торгівлі людьми; реалізації ініціатив, спрямованих на зменшення масштабів нелегальної міграції шляхом проведення інформаційних кампаній, організації реадмісії власних громадян та допомоги в їхній ідентифікації тощо¹³.

Зобов'язання з боку ЄС та країн-членів є наступними: покращення можливостей для легальної міграції громадян третіх країн; надання допомоги третім країнам щодо розвитку потенціалу управління процесами легальної міграції; реалізація заходів, спрямованих на зменшення ризику «відтоку мізків» та сприяння зворотній міграції; спрощення процедур видачі короткотермінових віз громадянам третіх країн, що, крім іншого, передбачає покращення організації консульської служби країн ЄС в третіх країнах та підписання договорів про спрощення порядку отримання віз для певних категорій осіб¹⁴.

Звичайно, основні положення Глобального підходу є досить привабливими для третіх країн і водночас задовольняють більшість вимог країн-членів ЄС до ведення спільної міграційної політики у межах організації. Однак, 1 грудня 2009 року набув чинності Лісабонський договір – основоположний у політичному плані документ розвитку Європейського Союзу. Відповідно до його положень, глобальний підхід до міграції є лише основою «Єдиного європейського міграційного пакту», котрий повинен бути схвалений у недалекому майбутньому. В основу такого документа має бути покладена спільна міграційна політика усіх країн-членів ЄС (стаття 17 Лісабонського договору), складовими якої повинні стати не лише основи відносин з третіми країнами чи країнами походження мігрантів, але й базові принципи руху через кордони студентів, представників наукових кіл та робітників, підгрунтям для чого стала б єдина для всієї організації візова політика¹⁵.

До речі, ще 16 жовтня 2009 року головуюча у той час в ЄС Швеція представила на розгляд інших членів Співтовариства так звану Стокгольмську програму (Багаторічну програму в сфері юстиції, свободи і безпеки) на 2010–2014 роки, яка визначає основи спільної міграційної, візової політик та політики притулку в межах ЄС¹⁶. Тобто на сьогодні процес формування спільної міграційної політики ЄС значно динамізувався. Демографічні реалії та економічні потреби Євросоюзу, так само, як і міркування внутрішньої та зовнішньої безпеки, потребують його подальшої активізації. Необхідність спільної міграційної політики актуалізується

і внаслідок поглиблення інтеграції в Європі. Адже будь-яке рішення в цій сфері, прийняте на національному рівні, невідворотно впливатиме на ситуацію в інших країнах-членах організації. А набуття чинності Лісабонським договором узагалі передбачає якнайтіснішу співпрацю країн у межах ЄС, зокрема, і щодо вироблення спільної міграційної політики.

1. *Sassen S.* The de facto Transnationalizing of Immigration Policy./ Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe and the U.S./ Ed. by Joppke Chr. – Oxford: Oxford univ. press, 1998. – P. 59. 2. *Hollifield J.* Immigration and Integration in Western Europe: A comparative Analysis / Immigration into Western Societies: Problems and Policies./ Ed. by E. Ucarer and D. Puchala. – L., W.: Printer, 1997. – P. 47. 3. Хартия Европейского Сообщества об основных социальных правах работников. – Страсбург: 9 декабря 1989 г.// http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/hart_soob.htm 4. Договор о создании Европейского Союза (Маастрихтский договор)./ Сб. междунар. правовых док., регулирующих вопр. миграции./ Междунар. орг. по миграции. – М.: MOM, 1994. – С. 149. 5. *The Schengen Agreement* of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders.// <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/sanis/archiv/schengen-en/> 6. *Конвенция*, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских Сообществ (Дублинская конвенция)./ Сб. междунар. правовых док., регулирующих вопр. миграции./ Междунар. орг. по миграции. – М.: MOM, 1994. – С. 136–147. 7. *Treaty of Amsterdam* Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts (10 November 1997).// <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> 8. Towards a Union of Freedom, Security and Justice: the Tampere Milestones. – The European Council decision. – Tampere: 15–16 October 1999.// http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200r1.en9.htm 9. *The Hague Programme* Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (4–5 November 2004).// <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf> 10. Там само. 11. Там само. 12. The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy./ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. – Brussels, 30.11.2006. // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01.pdf 13. Там само. 14. Там само. 15. *The Treaty of Lisbon*./ European Communities No. 13 (2007). – Lisbon: 13 December 2007.// <http://www.eutruith.org.uk/lisbontreaty.pdf> 16. *Multinational programme* for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme)./ Council of the European Union: 16 October 2009. // http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.19577!menu/standard/file/Draft_Sweden_Stockholm_Programme_16_October_2009.pdf