

Юридичні науки

УДК 341.171

Фаркаш Ярослав Володимирович

студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Фаркаш Ярослав Владимирович

студент

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Farkash Yaroslav

student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

Науковий керівник:

Петришин Олег Олександрович

кандидат юридичних наук

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МІГРАЦІЙНОЇ

ПОЛІТИКИ ЄС

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

LEGAL AND ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF THE EU

MIGRATION POLICY

Анотація. В статті розглянуто одну із чотирьох свобод ЄС, а саме свободу руху осіб в контексті її реалізації в рамках зони свободи, безпеки та правосуддя. Досліджено відповідну правову базу (установчі договори та інші акти), що формує міграційну політику ЄС та окреслено систему інституцій та агенцій ЄС, що відповідають за її реалізацію. Проаналізовано причини і наслідки триваючої міграційної кризи (що

загострилася у 2015 році). Здійснено прогноз щодо подальшого загострення ситуації та переорієнтування міграційних потоків в рамках Європейського Союзу.

Ключові слова: міграція, міграційна політика ЄС, Шенгенська зона, зона свободи, безпеки та правосуддя.

Анотація. В статті розглянуто одну з чотирьох свобод ЄС, а саме свободу переміщення в контексті її реалізації в рамках зони свободи, безпеки та правосуддя. Проведено аналіз правової бази (учредительних договорів та інших актів ЄС), на основі якої ЄС формує свою міграційну політику та розглянуто діяльність інститутів та агентств ЄС, відповідальних за її реалізацію. Проаналізовані причини та наслідки длячогося міграційного кризи (обострившегося в 2015 році). Осуществлен прогноз относительно дальнейшего обострения ситуации и переориентации миграционных потоков в рамках Европейского Союза.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика ЕС, Шенгенская зона, зона свободы, безопасности и правосудия.

Summary. The article considers one of the four EU freedoms, namely, freedom of movement in the context of its implementation within the zone of freedom, security, and justice. The author conducts an analysis of the legal framework (treaties and other EU acts) which acts as a basis for the formation of the EU migration policy; and reviews the activities of EU institutions and agencies responsible for its implementation. Analyzing the causes and consequences of the ongoing migration crisis (and its 2015 rise) the author substantiates possible further aggravation of the situation and overall reorientation of migration flows within the European Union.

Key words: migration, EU migration policy, Schengen Area, the area of freedom security and justice.

Стан проблеми. В сучасних реаліях глобалізація, а також процеси економічної, політичної та культурної уніфікації (та регіоналізації), тісно пов'язані з розвитком міждержавних інтеграційних процесів. Реалізація мультихарактерних міждержавних зв'язків зазвичай супроводжується активними міграційними процесами, які на протязі останніх десяти років тільки збільшують свою динаміку у глобальному масштабі, та зокрема в рамках країн-членів Європейського Союзу (особливо класичної «старої» Європи).

Особливо поширеною є нелегальна трудова міграція до держав-членів ЄС серед громадян третіх держав європейського регіону. Поряд з цим у зв'язку з військовими конфліктами, неможливістю проживати на своїй власній землі через загрозу безпеці життя і відсутністю реальних перспектив політичної, військової та економічної стабілізації, громадяни деяких країн Азії та північної Африки в пошуках кращого життя відправляються в країни Європи. Відповідні події зумовили виникнення міграційної кризи в ЄС в 2015 році, що призвела до загострення міжнаціональних відносин та залишається досі не вирішеною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти вдосконалення міграційної політики ЄС вже підіймалися у вітчизняній і закордонній науковій літературі. Слід згадати, зокрема доробок вітчизняних науковців, які досліджували і досліджують проблематику регулювання міграційних процесів, зокрема: К. Вітмана, О. Власюка, В. Євдокимова, В. Костенко, Г. Луцишиної, О. Малиновської, О. Мельниченка, М. Романюка, К. Шиманської. А також деяких іноземних дослідників, які у своїх працях підіймали міграційні проблеми Європейського Союзу, як, наприклад О. Бетт, П. Кольєр та Ф. Орчард.

Разом з тим, проблеми, які існують у сфері міграційної політики ЄС, вимагають більш детальних та глибоких наукових досліджень, аналізу ситуації та пошуку шляхів її врегулювання.

Постановка завдання. В контексті дослідження проблем міграції, зокрема, міграційної кризи 2015 року, та міграційної політики ЄС вважаємо за доцільне розглянути інститути та агенції ЄС, які формують та реалізують таку політику, встановити рівень їх впливу, ідентифікувати проблеми, недоліки, та представити шляхи підвищення рівня їх ефективності.

Виклад основного матеріалу. Однією із чотирьох свобод ЄС є свобода руху осіб, яка передбачає безперешкодне пересування громадян ЄС між країнами союзу з метою проживання, роботи, навчання тощо. Необхідність забезпечення вільного пересування осіб для розвитку інтеграційних, політичних, економічних відносин зумовила спрощення контрольних процедур на внутрішніх кордонах ЄС, що втілюється у так званому «шенгенському доробку», який закріпив правове положення Шенгенської зони, як зони вільної від внутрішніх кордонів. З 1985 року вона поступово зростає і охоплює сьогодні майже всі країни ЄС і кілька асоційованих країн, що не входять до ЄС.

Загальні правові засади вільного руху осіб визначають положення Договору про Європейський Союз (ДЄС) та Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Так, в ч. 2 ст. 3 ДЄС передбачено наступне: «Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, в якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю» [1]. Під міграційною політикою ЄС слід розуміти політику щодо прикордонного контролю, надання притулку та імміграції. В ч. 2 ст. 67 ДФЄС закріплюються положення щодо забезпечення ЄС відсутності контролю осіб на внутрішніх кордонах та формуванні спільної політики притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах на основі солідарності держав-членів та справедливого ставлення до громадян третіх

країн [2, с. 73]. Слід зазначити, що у сфері міграційної політики апатриди прирівнюються у правовому статусі до громадян третіх країн.

Лісабонський договір, що набрав чинності 1 грудня 2009 року, значно розширив повноваження інституцій ЄС у сфері міграційної політики. Відповідно до положень ч. 2 ст. 78, ч. 2 ст. 78, ч. 2 ст. 79 ДФЄС Європейський парламент та Рада ЄС за звичайною законодавчою процедурою приймають акти з питань «загальної політики щодо віз та інших документів для короткострокового перебування на території ЄС; перевірок, яким підлягають особи, що перетинають зовнішні кордони ЄС; визначення умов, на яких громадяни третіх країн можуть вільно пересуватися по ЄС в період короткострокового перебування; однакового статусу притулку та додаткового захисту для громадян третіх країн, що є дійсним у всьому ЄС; загальної процедури надання і вилучення однакового статусу притулку або додаткового захисту; визначення стандартів щодо умов прийому осіб, які клопочуть про надання притулку або додаткового захисту, та партнерства і співробітництва з третіми країнами з метою управління потоками таких осіб; визначення прав громадян третіх країн, які законно проживають в державах-членах, в тому числі умов, що регулюють свободу пересування і проживання в інших державах-членах ЄС; протидії нелегальній імміграції та незаконному проживанню, боротьби з торгівлею людьми». Рада ЄС з дотриманням спеціальної законодавчої процедури «може встановлювати положення щодо паспортів, посвідчень особи, дозволів на проживання або будь-яких інших прирівнюваних до них документів» [2, с. 75-78] з метою полегшення реалізації права вільного пересування та проживання на території держав-членів ЄС навіть якщо Договори не надали відповідних повноважень (домислювана компетенція).

З метою забезпечення безпеки тих, хто живе або подорожує в Шенгенській зоні держави посилили контроль на їх спільному

зовнішньому кордоні відповідно до єдиного набору правил різного характеру, закріплених у Шенгенському кодексі про кордони. Так, були введені спільні стандарти перетину зовнішніх кордонів громадянами третіх країн та прирівняними до них апатридами, узгоджені умови в'їзних та короткострокових віз для всіх держав-членів, способи проведення перевірок на зовнішніх кордонах, створені системи підтримки безпеки, такі як VIS (Visa Information System), SIS (Schengen Information System), EURODAC (European Dactyloscopy) [3].

В результаті встановлення та розширення Шенгенської зони державами-членами ЄС було проведено комплекс заходів щодо зміцнення поліцейської співпраці, забезпечення ефективного співробітництва у сфері юстиції між країнами, включаючи швидшу екстрадицію [4] та визнання судових рішень [5]. Водночас незважаючи на свободу пересування, що гарантується Шенгенською зоною, поліція держав-членів має повноваження здійснювати перевірки на внутрішніх кордонах і в прикордонних районах за певних обставин, що не вважається прикордонною перевіркою, а є вимушеними заходами забезпечення безпеки. Також держава-член може тимчасово відновити прикордонні перевірки на своїх внутрішніх кордонах, але не більше як на 30 днів, якщо внаслідок серйозної загрози цій країні бракує повної внутрішньої безпеки (наприклад, в рамках реалізації контр-терористичних заходів).

Проте, попри намагання держав-членів ЄС врегулювати міграційні питання на основі дотримання основних прав людини та принципів гуманізму і рівності, останніми роками в Європі різко загострилася ситуація, пов'язана зі збільшенням числа тих осіб, що полишають свою країну з метою осісти в одній із держав-членів ЄС. Пов'язано це як з загостренням військових конфліктів у мусульманських країнах, так і з об'єктивними причинами розвитку суспільства, зумовленими нерівномірним розвитком двох світів: Заходу та Сходу. Аналізуючи

міграційну обстановку в Європі та Європейському Союзі, можна виокремити наступні проблеми:

1) зростання рівня нелегальної імміграції, зокрема трудової. Довгий час проблема притоку нелегальної робочої сили з третіх країн залишалася поза дієвим контролем з боку держав-членів ЄС. Прийняття законів, спрямованих на заборону зайнятості іноземців всупереч встановленому порядку, зокрема без отримання відповідних робочих віз, не призвело до зменшення цього явища, а нелегальна трудова імміграція в останні десятиліття стала невід'ємною рисою багатьох держав-членів ЄС;

2) зміна міграційних потоків та розширення кола держав, з яких здійснюється еміграція, та підстав міграції. Зокрема, Італія, Іспанія, Португалія і Греція, які раніше були основними джерелами іммігрантів в Європі, сьогодні є так званими новими європейськими країнами імміграції, особливо сильно це проявилось під час міграційної кризи в ЄС в 2015 році [6, с. 56];

3) поява іммігрантських етнічних громад з ознаками певної ізольованості та виникнення полікультурного суспільства, що є потенційною підставою для існування прихованих конфліктів, які з часом можуть перерости у міжкультурне протистояння. Зокрема невдоволення громадян держав-членів ЄС зростає внаслідок політики держав щодо соціального забезпечення біженців шляхом виплат грошових коштів у встановленому розмірі з бюджетних фондів держав, які формуються за рахунок сплати податків їхніми громадянами, з одночасною відмовою біженців від працевлаштування і веденням маргінального способу життя;

4) підвищення рівня організованої злочинності, що має транскордонний характер;

5) співвідношення між необхідністю протидії незаконній міграції до держав-членів ЄС та забезпеченням дотримання цінностей ЄС і реалізації положень закріплених у ст. 78 ДФЄС щодо формування і

виконання загальної політики відносно громадян третіх країн, які потребують надання притулку, додаткового чи тимчасового захисту [2].

Поряд з інституціями ЄС, вирішенням проблем у сфері міграції займаються різноманітні агенції, які можна умовно класифікувати на агенції загальної та спеціальної компетенції. До агенцій загальної компетенції слід відносити утворення, діяльність яких не обмежується вирішенням або врегулюванням лише міграційних питань. Такими є, наприклад, Europol (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation) та FRA (European Union Agency for Fundamental Rights).

Так, головною метою діяльності Europol є «досягнення більш безпечної Європи на благо усіх громадян ЄС» [7]. Серед основних небезпек для громадян членів ЄС Europol виділяє наступні: тероризм, міжнародний обіг наркотиків та відмивання грошових коштів, організоване шахрайство, підробка валюти євро, торгівля людьми. Europol допомагає державам-членам в обміні інформацією; здійснює оперативний аналіз заходів, до яких вдаються держави-члени; готує стратегічні звіти (зокрема, формулює загрози) та дослідження злочинності; виконує експертизу і надає технічну підтримку в рамках розслідувань і операцій всередині ЄС, а також сприяє гармонізації процедур розслідування у державах-членах ЄС [8]. У структурі Europol діє EMSC (European migrant smuggling center) – особливий підрозділ для боротьби з контрабандою людей, зокрема зі злочинними організаціями, які нелегально переправляють біженців у Європу.

До агенцій спеціальної компетенції, які займаються виключно міграційними питаннями, належать, наприклад, Frontex (European Border and Coast Guard Agency) та EASO (European Asylum Support Office). Frontex – це європейська агенція прикордонної та берегової охорони, яка надає підтримку державам-членам ЄС та асоційованим країнам Шенгенської зони в управлінні зовнішніми кордонами ЄС та боротьбі з

трансграничною злочинністю. Вона є центром передового досвіду з питань прикордонного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, обміну розвідувальною інформацією та спеціальними знаннями з усіма державами-членами ЄС, а також сусідніми країнами, що не є членами ЄС, які постраждали від міграційних потоків та трансграничної злочинності.

Агенція щорічно проводить оцінку здатності та готовності кожної з держав-членів та асоційованих країн Шенгенської зони до вирішення проблем на зовнішніх кордонах, зокрема такої як посилення міграційного тиску. Ці оцінки дозволяють агенції створити загальноєвропейський огляд наявних засобів і можливостей прикордонного контролю, визначити потенційні недоліки та напрями вдосконалення міграційної політики ЄС. Frontex не має своїх власних прикордонників, морських, річкових та повітряних суден, здійснює координуючі функції з питань митної політики за рахунок внесків держав-членів та асоційованих країн Шенгенської зони. Відповідно до ст. 7 Регламенту Європейської прикордонної та берегової охорони «агенція підзвітне Європейському Парламенту та Раді ЄС» [9].

Висновки. Міграційні рухи – невід’ємна складова сучасності. Від виваженої міграційної політики залежить політична, економічна та соціальна стабільність у суспільстві. Шенгенська угода функціонує за принципом: максимальна закритість ззовні, максимальна відкритість всередині. З метою реалізації цього принципу та забезпечення свободи руху осіб Європейський парламент та Рада ЄС формують міграційну політику ЄС, агенції загальної та спеціальної компетенції сприяють здійсненню такої політики.

І хоча за даними різних міжнародних організацій (та агенцій ЄС), включаючи УВКБ ООН (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців), МОМ (Міжнародна організація з міграції) та Frontex загальна кількість іммігрантів, що в’їжджають до Європи, значно зменшилася, що вказує на проходження піку міграційної кризи, наразі ще рано говорити

про її повне завершення. Зростаюча кількість мігрантів з Субсахарських та Сахельських регіонів, поряд з кількома країнами Західної Африки, наразі може створити нові проблеми та виклики для інституцій та агенцій ЄС, що забезпечують реалізацію зони свободи, безпеки та правосуддя, а також спонукати до вироблення нових положень щодо міграційної політики та політики притулку. Вказані проблемні питання потребують подальшого дослідження та вирішення шляхом прийняття відповідних актів та посилення міжнародного, регіонального та транскордонного співробітництва.

Литература

1. Договір про Європейський Союз 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2010. – №83. – С. 403.
3. The Security System of the Schengen Zone [Електронний ресурс]. – 2018. URL: <https://www.schengenvisainfo.com/security-system/#SIS>.
4. Schengen Area – The World’s Largest Visa Free Zone [Електронний ресурс] // 2019. URL: <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>.
5. Schengen Area [Електронний ресурс]. – 2019. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en.
6. Пак Н. А. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми і перспективи / Н. А. Пак. // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2017. – №6. – С. 54–57.
7. About Europol [Електронний ресурс]. – 2019. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol>.

8. Europol [Электронный ресурс]. – 2019. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Europol>.
9. Frontex. Key Facts [Электронный ресурс]. – 2019. URL: <https://frontex.europa.eu/faq/key-facts/>.