

УДК 341.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.43>**Вікторія Демчишина,**

аспірант кафедри міжнародного приватного права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## РОЛЬ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена аналізу інституційного механізму Європейського Союзу у розвитку міграційної сфери. Встановлено, що функціонування інституційного механізму регулюється установчими договорами ЄС та Хартією основоположних прав ЄС. Автором визначено, що основу інституційного механізму ЄС у міграційній сфері становить діяльність основних інститутів Європейського Союзу – Ради Європейського Союзу, Європейського парламенту, Європейської ради і Комісії Європейського Союзу. Кожний з інститутів діє в межах повноважень, покладених на нього установчими договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями.

У дослідженні підкреслено, що такі інститути, завдяки ухваленню низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами в межах кордонів держав – членів ЄС, сприяють формуванню і подальшому розвитку імміграційної політики Євросоюзу.

Автором проаналізовано Гаазьку та Стокгольмську програми, у яких було запроваджено цілісний та комплексний підхід до проблем імміграції. Результатом ухвалення програм стало виокремлення основних сфер співпраці держав – членів ЄС, а саме: політика ЄС у питаннях надання притулку, міграції та кордонів держав – членів ЄС; політика інтеграції громадян третіх країн на територію Європейського Союзу; політика надання притулку та міграції в межах зовнішнього виміру ЄС шляхом укладення угод про реадмісію; політика управління міграційними потоками, яка передбачає перевірку на кордонах держав – членів ЄС та боротьбу з нелегальною міграцією, тощо.

Встановлено, що діяльність інститутів ЄС започаткувала процес узгодження нормативно-правової бази у сфері міграції та становлення спільної імміграційної політики Європейського Союзу. Окрім цього, більшість документів, ухвалених органами ЄС, сприяли створенню спільних інструментів ЄС для удосконалення та уніфікації правової бази організації у сфері спільної імміграційної політики Європейського Союзу.

**Ключові слова:** імміграційна політика, держави – члени ЄС, уніфікація, установчі документи, правові інструменти, угоди про реадмісію.

**Постановка проблеми.** Економіка Євросоюзу є однією з найбільш конкурентоспроможних та динамічних у світі, яка супроводжується кількісним та якісним зростанням зайнятості та соціальною єдністю держав – членів ЄС. Задля зростання економіки, забезпечення зайнятості на теренах ЄС та задоволення потреб держав – членів ЄС ухвалюються правові акти та вживаються заходи, які спрямовані на залучення трудових ресурсів з третіх країн. Саме тому проаналізуємо правові та інституційні основи регулювання міграційної політики в Європейському Союзі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом окремі аспекти міграційної політики висвітлені у працях таких вітчизняних науковців, як С. Книш, О. Малиновська, В. Муравйов, Н. Мушак, О. Стрельцова, Р. Хорольський та інші. Питання, пов'язані з легальною та нелегальною міграцією, досліджуються також іноземними фахівцями,

серед яких слід відмітити М. Купіжевськи, С. Пірса, М. Кремону тощо. Однак роль та значення інституційного механізму Євросоюзу в імміграційній сфері потребує більш детальної уваги та відповідного наукового аналізу.

**Мета** наукового дослідження полягає у визначенні ролі інституційного механізму ЄС у становленні та розвитку спільної імміграційної політики Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні більшість питань, пов'язаних як із легальною, так і нелегальною міграцією, регулюється установчими документами Європейського Союзу. Зокрема, у ст. 79 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЕС) зазначається, що Союз розвиває спільну імміграційну політику, спрямовану на те, щоб на всіх етапах забезпечити ефективне регулювання міграційних потоків,

справедливе поводження з громадянами третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів, запобігати та вживати посилені заходи з боротьби проти нелегальної імміграції й торгівлі людьми [1].

Положеннями установчих договорів ЄС передбачено процес укладення угод про реадмісію до країн походження або країн прибуття мігрантів у тих випадках, коли громадяни третіх країн не відповідають або перестали відповідати вимогам щодо в'їзду, перебування або проживання на території однієї з держав – членів ЄС (ст. 79, п. 3). На цей час Євросоюзом укладено 17 таких угод з Гонконгом, Макао, Шрі-Ланкою, Албанією, Росією, Україною, Боснією і Герцеговиною, Чорногорією, Македонією, Сербією, Молдовою, Пакистаном, Грузією, Вірменією, Азербайджаном, Туреччиною та Кабо-Верде. Детальний аналіз зазначених угод буде проведено у підрозділі 2.2 нашого дисертаційного дослідження.

Водночас на рівні Європейського Союзу діють заходи, запроваджені Європейським парламентом та Радою ЄС, які забезпечують сприяння та підтримку дій держав – членів ЄС з метою інтеграції громадян третіх країн, що законно проживають на їхній території. Такі заходи регулюються п. 4 ст. 79 ДФЄС. Йдеться насамперед про Фонд притулку, міграції та інтеграції (AMIF) (англ. Asylum, Migration and Integration Fund), створений на період 2014–2020 років з бюджетом 3,137 мільярда євро [2]. Основне завдання фонду полягає у забезпеченні ефективного управління міграційними потоками та впровадження спільного підходу Євросоюзу з питань надання притулку та імміграції. Цей фонд сприяє досягненню чотирьох основних цілей завдань, а саме: посилення та розвиток Спільної європейської системи притулку шляхом забезпечення ефективного застосування законодавства ЄС у цій сфері; підтримка легальної міграції до держав – членів ЄС відповідно до потреб ринку праці та сприяння ефективній інтеграції громадян третіх країн; посилення відповідної стратегії повернення громадян третіх країн для боротьби з нелегальною міграцією; забезпечення принципу солідарності для того, щоб держави – члени ЄС, які найбільше постраждали від міграційних потоків, могли розраховувати на солідарність від інших держав – членів ЄС.

Усі держави – члени ЄС, окрім Данії, беруть участь у реалізації цього Фонду. Бенефіціарами програм, що реалізуються в рамках цього Фонду, є державні та федеральні органи, місцеві державні органи, неурядові організації, приватні та публічні компанії, освітні та наукові організації.

Виняток із даного правила становить будь-яка гармонізація законів та підзаконних актів

держав – членів Євросоюзу (п.5 ст. 79 ДФЄС). Однак положення вказаної статті не впливають на право держав – членів ЄС визначати обсяги прийому громадян третіх країн, що прибувають на їхню територію у пошуках самостійної роботи або роботи за наймом.

Однакову юридичну силу з установчими договорами ЄС має інший документ, а саме Хартія основоположних прав ЄС 2000 р. (далі – Хартія), яка із набуттям чинності Лісабонських договорів у 2009 р. стала юридично обов'язковою для держав – членів ЄС. Про це йдеться у пар.1. ст. 6 ДЄС.

В основу Хартії покладено новий світоглядний підхід до людини і її місце у світі. У Преамбулі Хартії зазначається, що у центрі діяльності Союзу знаходиться людина та її інтереси. На відміну від більшості міжнародно-правових документів, де за основу класифікації основних прав взято предмет суб'єктивного права, класифікація прав і свобод в Хартії зроблена на основі цінностей, на захист яких вони спрямовані. До таких цінностей віднесені людська гідність, свобода особи, рівність, солідарність. Права і свободи особи, які захищають ці цінності, закріплені у розділах під відповідними назвами (глави I–IV). Окремі розділи присвячені громадянству та правосуддю (глави V та VI) [3, с. 7–8].

Саме у Хартії вперше на європейському континенті було передбачено право на притулок. Відповідно до ст. 18 це право є безумовним, оскільки воно гарантується відповідно до положень Женевської конвенції від 28 липня 1951 р., Протоколу від 31 січня 1967 року щодо статусу біженців, ДЄС та ДФЄС. Ст.19 Хартії забороняє висилати та піддавати екстрадиції будь-яку особу у державу, де існує серйозна небезпека того, що особі може бути винесений смертний вирок, вона може піддатися катуванню та іншим видам жорстокого або такого, що принижує гідність людини, поводження чи покарання.

Окрім зазначених статей, інші положення Хартії також є, на наш погляд, актуальними в контексті міграції. Зокрема, ст. 47 закріплює право кожної особи на ефективний засіб правового захисту і містить принципи, що стосуються справедливого судового розгляду. Цікаво, що у ст. 52 документу додатково передбачено, що мінімальним захистом, що забезпечується положеннями Хартії, є захист, наданий у межах Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ). Тим не менше, ЄС може застосувати більш широке тлумачення прав, ніж це встановлено ЄКПЛ.

Для того, щоб втілити ці завдання на практиці, важливе місце відводиться інституційному механізму ЄС. Він спрямований на поширення цінностей ЄС, реалізацію цілей ЄС,

забезпечення інтересів Союзу, його громадян та держав – членів ЄС та гарантування узгодженості, ефективності і послідовності політик та дій Союзу.

Невіддільним складником інституційного механізму ЄС у міграційній сфері є діяльність основних інститутів Європейського Союзу – Ради ЄС, Європейського парламенту, Європейської ради і Комісії ЄС. Кожний інститут діє в межах повноважень, покладених на нього установчими договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Інститути взаємодіють на засадах відкритої співпраці.

Зокрема, зазначені інститути, завдяки ухваленню низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами в межах кордонів держав – членів ЄС, сприяють формуванню і подальшому розвитку імміграційної політики Євросоюзу.

У реалізації цих завдань важливу роль відіграє діяльність Європейської ради. Зокрема, завдяки низці рішень, ухвалених Європейською радою в Тампері (1999 р.), Фейре (2000 р.), планам дій, прийнятим у Брюсселі (2002 р.), Севільї (2002 р.) та Гаазькій (2005 р.) та Стокгольмській (2009 р.) програмах, були визначені стратегічні та майбутні напрями діяльності й інших інститутів ЄС.

Наприклад, за результатами саміту Європейської ради у 1999 р. у м. Тампері (Фінляндія) був визначений новий підхід до імміграційної політики ЄС. Йдеться про співробітництво ЄС із третіми країнами з одночасним виокремленням зовнішнього аспекту внутрішньої безпеки організації. Ухвалений у м. Тампері програмний документ (Розділ IV) включав у собі окремі положення, пов'язані з реадмісією осіб. Європейська Рада згідно з документом заохочувала співробітництво між третіми країнами та ЄС щодо повернення осіб, які нелегально перетнули територію однієї з держав – членів ЄС на територію їх походження. Повноваженнями щодо укладення угод про реадмісію між ЄС та третіми країнами наділена Рада ЄС. При цьому угоди про реадмісію могли бути укладені двома основними способами: а) як окремі угоди про реадмісію між ЄС та третіми країнами або б) шляхом встановлення певних положень щодо регулювання питань, пов'язаних із реадмісією, в інших угодах, укладених між ЄС та третіми країнами [4, с. 207].

Надалі подальший розвиток положень імміграційної політики Євросоюзу знайшов своє нормативне закріплення на саміті Європейської Ради, який відбувся 21–22 червня 2002 р. у м. Севільї (Іспанія). За підсумками зустрічі було ухвалено Висновки Європейської Ради. У документі передбачалася ціла

низка практичних заходів для подолання нелегальної імміграції, серед яких щорічний перегляд переліку осіб із третіх країн, отримання візи для яких не є необхідним; запровадження єдиної візової системи бази даних; сприяння укладенню угод про реадмісію із третіми країнами тощо (п. 30 Розділу 3).

Своєю чергою у Гаазькій (2005 р.) та Стокгольмській (2009 р.) програмах було запроваджено цілісний та комплексний підхід до проблем імміграції. Так, було виокремлено основні сфери співпраці держав – членів ЄС, а саме: політика ЄС у питаннях надання притулку, міграції та кордонів держав-членів ЄС; політика інтеграції громадян третіх країн на територію Європейського Союзу; політика надання притулку та міграції в межах зовнішнього виміру ЄС шляхом укладення угод про реадмісію; політика управління міграційними потоками, яка передбачає перевірку на кордонах держав – членів ЄС та боротьбу з нелегальною міграцією, тощо.

Окрім документів, ухвалених Європейською Радою у сфері імміграційної політики, Комісія ЄС, до повноважень якої насамперед належить підготовка пропозицій щодо законодавства ЄС та розвитку співробітництва між державами-членами та керівними органами Євросоюзу, також активно долучилася до процесу становлення та подальшого розвитку імміграційної політики ЄС.

Зокрема, Комісією ЄС було розроблено низку пропозицій щодо: інтегрування міграційних питань у відносини ЄС з третіми країнами від 3 грудня 2002 р.; циклічної імміграції та мобільного партнерства між ЄС та третіми країнами від 16 травня 2007 р.; застосування глобального підходу до міграції до Східних та Південно-східних регіонів, які межують з ЄС від 16 травня 2007 р.; глобального підходу до міграції: до спільної європейської міграційної політики від 27 грудня 2006 р., тематичної програми співробітництва з третіми країнами у сфері імміграції та притулку від 23 листопада 2006 р. Спільним для цих документів є наголос на важливості інтеграції міграційних аспектів у зовнішню політику ЄС [4, с. 209].

Пізніше, а саме 13 травня 2015 р., Комісія ЄС оприлюднила документ під назвою «Європейський порядок денний з міграції» [5], де визначалися необхідні заходи як для припинення неконтрольовано припливу мігрантів та трагедій на морі, так і покращення всієї системи управління міграційними процесами. У найближчій перспективі передбачалося активізувати операції на морі; ухвалити загальноєвропейську схему переселень біженців; розбудувати мережу пунктів прийому біженців, передовсім у Греції та Італії. План на більш тривалу перспективу мав бути

розбудований за чотирма напрямками: зменшення мотивів до нерегульованої міграції; удосконалення управління кордоном; формування чіткої спільної політики ЄС щодо притулку; нова політика щодо легальної міграції з метою збереження привабливості Європи для економічних мігрантів та максимізація переваг від міграції для країн-членів.

У 2015 р. прийнято План дій проти контрабанди людьми, розрахований до 2020 р. [6], де було сформульовано чотири пріоритети в імміграційній сфері: посилення поліцейської та правової протидії; удосконалення системи збору та обміну інформацією; попередження контрабанди людьми і допомога мігрантам, які опинилися у скрутному становищі; посилення співпраці з третіми країнами. Керуючись Планом дій проти контрабанди, Європол у 2016 р. створив Європейський центр проти незаконного переправлення мігрантів (European Migrant Smuggling Centre) з метою координувати зусилля правоохоронних відомств країн-членів та сприяти спільним розслідуванням. Спільні зусилля спрямовані на руйнування бізнесу контрабандистів, виявлення, затримання та ліквідацію їхніх плавзасобів, а також навчання лівійських прикордонників та моряків, оскільки саме від берегів Лівії починається найбільш небезпечний маршрут переправлення нелегалів до Європи.

Однією з останніх ініціатив Комісії ЄС є Пропозиція щодо концепції про створення контрольованих центрів ЄС для мігрантів, а також запровадження короткострокових заходів для покращення процесу обробки заяв від біженців, які прибули на територію ЄС від 24 липня 2018 р. [7, с. 300]. У документі передбачено створення у майбутньому регіональних механізмів щодо прийому мігрантів з третіми країнами. Завдання регіональних механізмів полягають у гарантуванні швидкого та безпечного сходження на берег з обох боків Середземномор'я врятованих людей відповідно до норм та принципів міжнародного права, включаючи дотримання принципу невисилання.

Такі регіональні механізми разом із контрольованими центрами в ЄС будуть спрямовані на забезпечення спільної регіональної відповідальності, беручи до уваги масштабні виклики та проблеми міграції.

Основна мета створення «контрольованих центрів» в ЄС полягає у поліпшенні процесу розмежування осіб, які потребують міжнародного захисту, та нелегальних мігрантів, які не мають права залишатися в ЄС, одночасно прискорюючи їх повернення.

Також передбачається, що центри будуть керуватися приймаючою державою – членом ЄС за умови повної підтримки з боку агентств ЄС та можуть мати тимчасовий або спеціаль-

ний характер залежно від місця розташування. Євросоюз, зокрема, пропонує повну фінансову підтримку добровільних дій держав – членів ЄС для покриття інфраструктурних та операційних витрат; а також фінансову підтримку державам-членам, що приймають переміщених мігрантів (6000 євро на особу) [8].

Окрім Європейської ради та Комісії ЄС, на наш погляд, слід також відзначити цілу низку ухвалених правових актів в імміграційній сфері іншим інститутом ЄС, а саме Радою ЄС. Серед них ключову роль у питаннях, пов'язаних із легальною міграцією, відіграють: Директива 2009/50/ЄС про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн для цілей висококваліфікованої роботи, Директива 2003/86/ЄС про право на воз'єднання сім'ї, Директива 2003/109/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2011/51/ЄС, що регулює статус громадян третіх країн, які проживають у ЄС на довготривалій основі, Регламент № 1030/2002 та Регламент № 380/2008, які встановлюють однаковий формат дозволу на проживання для громадян третіх країн та єдину форму дозволу на проживання для громадян третіх країн відповідно.

Що стосується проблем нелегальної міграції, то серед ухвалених документів Радою ЄС слід назвати такі: Директива 2002/90/ЄС про встановлення визначення для допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню, Рамкове рішення 2002/946/ПВС про підвищення стандартів кримінальної відповідальності з метою покарання за допомогу у незаконному в'їзді, транзиті і перебуванні, Рішення 2004/573/ЄС щодо організації спільних рейсів для виселення з території двох або більше держав – членів ЄС громадян третіх держав, щодо яких винесені рішення стосовно виселення, Регламент № 2007/2004 ЄС про створення Європейського агентства управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах та інші.

Однак більшість правових актів та заходів в імміграційній сфері на рівні ЄС ухвалена за допомогою звичайної законодавчої процедури Європейським парламентом та Радою ЄС. Ця процедура передбачена ст. 77 п.2 ДФЄС. Керуючись нею, було ухвалено, зокрема, Директиву 2011/98/ЄС про єдину процедуру подачі заявки на отримання єдиного дозволу для громадян третіх країн з метою проживання та праці на території держави-члена (далі – Директива про єдиний дозвіл), Директиву 2014/36/ЄС про умови в'їзду і перебування на території ЄС громадян третіх країн з метою працевлаштування на сезонній основі, Директиву 2014/66/ЄС про умови в'їзду і постійного проживання громадян третіх країн на території Європейського Союзу в рамках внутрішньокорпоративного

трансферу, Директиву 2008/115/ЄС про спільні стандарти та процедури в державах – членах ЄС, які стосуються повернення незаконно перебуваючих на їх території громадян третіх країн, Директиву 2009/52/ЄС про встановлення мінімальних стандартів щодо санкцій і заходів до роботодавців нелегальних громадян третіх країн, Регламент 2016/1953 про запровадження європейського проїзного документа для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, Регламент № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. щодо запровадження механізму для створення прикордонних груп швидкого реагування (Рабіт), Регламент № 1168/2011 від 25 жовтня 2011 р., яким внесено зміни до Регламенту № 2007/2004 ЄС від 26 жовтня 2004 р., Регламент 2016/1624 про створення Європейської системи прикордонної та берегової охорони тощо.

### Висновки

Таким чином, основу інституційного механізму у сфері регулювання міграційних відносин ЄС становить діяльність основних інститутів ЄС – Ради ЄС, Комісії ЄС, Європейського парламенту та Європейської ради. Їх діяльність, що регламентується установчими документами ЄС та низкою актів вторинного законодавства ЄС, започаткувала процес узгодження нормативно-правової бази у сфері міграції та становлення спільної імміграційної політики Європейського Союзу. Окрім цього, більшість документів, ухвалених органами ЄС, сприяли створенню спільних інструментів ЄС для удосконалення та уніфікації правової бази організації у сфері спільної імміграційної політики ЄС.

*The article is devoted to the analysis of the institutional mechanism of the European Union in the development of migration sphere. It stipulates that the functioning of the institutional mechanism is governed by the founding treaties of the EU and the Charter of Fundamental Rights of the EU. The author has determined that the basis of the EU institutional mechanism in the field of migration is the activity of the main institutions of the European Union - the Council of the European Union, the European Parliament, the European Council and the Commission of the European Union. Each institution shall act within the limits of the powers conferred on it by the founding treaties and in accordance with the procedures, conditions and objectives set out therein.*

*The study emphasizes that such institutions, through the adoption of a number of documents, programs, summits and the introduction of common actions to regulate migration processes within the borders of the EU Member States, contribute to the formation and further development of EU immigration policy.*

*The author analyzes that Hague and Stockholm programs have adopted a holistic and integrated approach to immigration issues. The endorsement of the programs resulted in the identification of the main areas of cooperation of the EU Member States, namely: EU asylum, migration and borders policies of the EU Member States; the policy of integrating third-country nationals into the European Union; asylum and migration policies within the EU's external dimension through readmission agreements; a policy on managing migration flows, providing for checks at the borders of EU Member States and combating illegal migration, etc.*

*The research states that the activities of the EU institutions initiated the process of harmonization of the legal framework in the field of migration and the establishment of a common European Union immigration policy. In addition, most of the documents adopted by the EU bodies have facilitated the creation of common EU instruments to improve and unify the legal framework of the organization in the field of EU common immigration policy.*

**Key words:** immigration policy, EU Member States, unification, founding treaties, legal instruments, readmission agreements.

### Список використаних джерел:

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM: EN:HTML> (дата звернення: 25.06.2019).

2. Asylum, Migration and Integration Fund. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en) (дата звернення: 25.06.2019).

3. Мурав'юв В.І., Святун О.В. Організаційно-правовий механізм захисту прав людини в Європейському Союзі. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Випуск 117 (частина І), 2013. С. 3–16.

4. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В.І. Мурав'юва. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 3. 406 с.

5. Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 16.03.2016 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990) (дата звернення: 25.06.2019).

6. EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020) (COM (2015) 285 final). URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/library/documents/policies/asylum/general/docs/eu\\_action\\_plan\\_against\\_migrant\\_smuggling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf) (дата звернення: 25.06.2019).

7. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

8. Єврокомісія запропонувала концепцію контрольованих центрів ЄС для мігрантів від 24 липня 2018 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/07/24/7084747/> (дата звернення: 25.06.2019).