

УДК 327.58

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.46>**Ольга Заставна,**

канд. юрид. наук,

викладач

Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Міграційна політика Європейського союзу залишається серйозною проблемою як у фінансовому плані, так і в контексті безпеки країн Європейського союзу в цілому. Неможливість обмежити міграційний тиск погіршує міжнародні відносини між державами-членами і викликає розбіжності між лідерами, які блокують швидкі й ефективні рішення щодо повернення незаконних мігрантів на їхню батьківщину.

Для ефективного подолання міграційної кризи необхідно насамперед взяти колективних заходів, які мають на меті подолання двох протиріч: переконати всі країни Європейського Союзу діяти разом у сфері міграції, де кожна з них зможе самостійно захищати не тільки європейські, а й свої національні інтереси.

Європейська солідарність є запорукою успіху в подоланні суперечностей. Але солідарність повинна бути гнучкою. Гнучкість дозволяє узгодити європейські політичні кроки з думками, інтересами і особливостями кожної країни. Гнучка солідарність – це найреальніший шлях для такого необхідного об'єднання багатьох напрямів європейської міграційної політики.

Натепер країни Європейського Союзу активізують свої зусилля зі створення ефективної безпечної європейської міграційної політики, дотримуючись Женевської конвенції і враховуючи захист прав людини.

У статті розглянуто проблеми міграційної політики ЄС, їх причини, загрози для національної безпеки держав-членів. Вивчено нормативно-правові акти, прийняті для врегулювання даного питання. Проведено дослідження поняття міграційної кризи, подано його визначення. Проаналізовано позиції прихильників і противників приймання мігрантів. Подано визначення міграційної політики та ключові моменти її визначення впродовж останніх років у ЄС. Здійснено аналіз наслідків для внутрішньої безпеки ЄС, спричинених збільшенням числа іммігрантів, що спостерігається в останні роки: безпека іммігрантів, комерційних судів та держав-членів Європейського Союзу. У статті ставиться питання про кризу принципів солідарності і справедливого розподілу відповідальності. У висновку запропоновані варіанти удосконалення міграційної політики ЄС.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, Європейський союз, міграційна криза, мігранти, біженці.

Постановка проблеми. Процес глобалізації сприяв збільшенню кількості та активізації міграцій. Після міграційної кризи, яка вибухнула в Афганістані, Ємені, Лівії, Сирії, та демографічних вибухів у країнах Північної Африки та Близького Сходу стала очевидною проблема світової демократичної міграційної політики. Міграція стала реальною проблемою для Європейського Союзу. Деякі держави-члени ЄС стикаються зі зростанням злочинності, небажанням іммігрантів інтегруватися в суспільство. В інших державах спостерігається тенденція до масової еміграції громадян, до відтоку молодих і кваліфікованих кадрів. Це пояснює необхідність у виробленні стратегії щодо врегулювання міграційної політики в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття міграції та проблема захисту

прав мігрантів досліджувалися у численних працях науковців, які вивчають міграційні процеси, зокрема у наукових доробках В. Ніколаєвського, Н. Прохоренко, О. Малиновської, Т. Юдіної, Ю. Римаренка, В. Шелюка, В. Шамраєвої, Н. Пак, М. Лісовської та інших. Разом із тим активізація міграційних процесів зумовлює необхідність деталізації їх вивчення та глибшого аналізу напрямів міграційної політики ЄС як наднаціонального утворення та його держав-членів, що зумовило вибір напрямку наукового дослідження даної статті.

Формування цілей статті. Головна мета написання статті – аналіз міграційної кризи в Європейському Союзі в контексті забезпечення балансу прав людини та інтересів безпеки.

Виклад основного матеріалу. Міграція – це тривалий, багатовіковий процес, характерний для будь-якої держави, будь-якого суспільства та світу загалом. Під міграцією розуміється «складний процес, який пов'язаний з одиничними або регулярними територіальними переміщеннями людей з різних причин через кордони територіальних утворень з метою зміни постійного або тимчасового місця проживання» [1, с. 14].

Сьогодні міграційні потоки зростають у напрямку з Півдня на Північ, зі Сходу на Захід. Одним із головних об'єктів мігрантів є країни Європейського Союзу. Закріплений у Договорі про Європейський Союз принцип вільного пересування осіб і «політика відкритих дверей» сприяли розвитку кризових процесів у цьому наднаціональному світі [2, с. 20].

Для окреслення проблеми зростання кількості, активізації некерованих міграційних процесів був уведений термін «міграційна криза», визначення якого дотепер немає. Однак міграційну кризу можна охарактеризувати як стан, за якого з різних причин збільшується потік легальних і нелегальних мігрантів і біженців на території держав або наднаціональних утворень, що викликає ряд труднощів в урядів, призводить до трансформацій у звичному укладі корінного населення [3].

До причин міграційної кризи в ЄС дослідники відносять таке:

- 1) збройні конфлікти в країнах Африки і Близького Сходу;
- 2) економічну нестабільність в цих регіонах;
- 3) масове безробіття;
- 4) інформаційну революцію – володіння іммігрантами інформацією про можливість возз'єднання сімей, про процедуру набуття статусу біженця в країнах ЄС [4, с. 4];
- 5) природні катаклізми, що загрожують здоров'ю та життю і які спостерігаються на території багатьох східних країн;
- 6) високу ймовірність опинитися в епіцентрі воєнних дій [16].

Міграційний криза в межах Європи є наслідком «толерантної» міграційної політики Європейського Союзу. Під міграційною політикою слід розуміти «систему принципів, цілей і дій, за допомогою яких держава та інші державні утворення регулюють потоки переселенців» [5, с. 61]. М. Матковська зазначає, що міграційна політика – це особливий набір інструментів, «створених і підтримуваних державою, що охоплює як пасивні, так і активні форми управління імміграцією і еміграцією» [6, с. 79].

Міграційна політика внутрішньо детермінована, вона виконує функцію міжнародного регулятора, оскільки пов'язана з перетинанням державних кордонів. Відповідно, події міжнародного рівня прямо впливають на вироблення даного виду політики. Ліберальний підхід, який застосовується ЄС, посприяв величезним притокам мігрантів. За даними, опублікованими Євростатом, основний приплив біженців та іммігрантів в країни Європейського Союзу припав на 2015-2016 роки – понад мільйон щорічно [7].

За словами старшого наукового співробітника Європейського центру Карнегі П'єра Вімона, «міграційна проблема, з якою зіткнувся ЄС на початку 2015 року, була несподіваною. Потоки люди в основному з африканських країн можна порівняти з хвилею мігрантів із Західної Африки до Іспанії, яка спостерігалася в 2000 році. Ця хвиля утворилася в основному через економічні причини» [8, с. 7].

У своїй статті «Міграція в Європі: подолання кризи через солідарність» П'єр Вімон зазначає, що біженці в основному є людьми, які рятувалися від громадянської війни на Близькому Сході і Афганістані, сирійцями та іракцями, які рятувалися від військових конфліктів і наростаючого насильства» [8, с. 6].

Колишній помічник Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, експерт з міграції, зокрема незаконної міграції і контрабанди людей, Мортен Лісборг вважає, що на даному етапі в результаті міграційного тиску розвиток подій є одним із найважливіших і реальних загроз безпеки в Європі. У своїй оцінці він вказує: «Проблеми міграції пов'язані передусім з гуманітарними питаннями, які необхідно вирішувати в більш глобальній перспективі. З'являються завдання і проблеми, які неможливо вирішити на національному рівні» [9, 1].

Слід підкреслити, що відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 року кожен може розраховувати на отримання прихистку з метою захисту від переслідування або загрози війни. Це дає законне право кожному біженцю на міжнародний захист і зобов'язує країни ЄС надавати притулок біженцям і мігрантам [10].

Керуючись Женевською конвенцією, Європейська комісія наполягає на здійсненні плану приймання біженців відповідно до квот. Польща, Чеська Республіка, Словаччина та Угорщина рішуче виступають проти пропозиції ЄС. Вони пропонують формулу «ефективна солідарність», в якій кожна держава ЄС приймає рішення самостійно.

Однак багато інших країн ЄС, особливо Італія і Греція, не згодні з цим.

Аналіз опублікованих заяв експертів показує, що міграційна політика ЄС не відповідає сучасним викликам масової міжнародної міграції та збільшенню потоків біженців.

На думку колишнього помічника Управління Верховного комісара ООН Мортена Лісборга, викладену в статті, що опублікована 30 березня 2017 року на датському сайті «Politiken», нинішня система надання притулку є дорогою, несуттєвою і неефективною [9]. Вона просто не пристосована для вирішення майбутніх криз, пов'язаних з біженцями та мігрантами. Він наводить безперечні факти і цифри про невиправдані економічні витрати. Крім того, Лісборг демонструє неефективність нинішньої системи надання притулку в адміністративному і практичному плані. Особливо підкреслюються проблеми біженців, яким було відмовлено в наданні статусу біженця, і вони були змушені повернутися на батьківщину.

Мортен Лісборг пропонує ЄС шукати рішення, відповідно до яких країни ЄС, незалежно від міграційного тиску, самі можуть визначати, скільки і яких мігрантів вони можуть прийняти. Для цього потрібно остаточно заперечення нинішньої міграційної парадигми для будь-якого мігранта, що прибуває на територію держав ЄС. Мігранти можуть отримати юридично гарантовані права на проживання до тих пір, поки не буде прийнято рішення по їхній справі. Існує необхідність в ухваленні колективних і єдиних рішень. У разі розбіжностей ЄС не зможе впоратися з триваючою міграційною хвилею.

П'єр Вімон передбачає, що розбіжності між європейськими країнами «посилилися через зростання внутрішньої політичної напруженості і стурбованості населення, яке вважає, що міграція поставить під загрозу безпеку і соціальну згуртованість країни їх проживання» [8].

У 2015 році Європейською комісією було запропоновано систему заходів щодо вдосконалення міграційної політики Європейського союзу. По-перше, було прийнято рішення про посилення присутності ЄС у світі. Підкріплювалося це рішення Планом дій з боротьби з контрабандою мігрантів на 2015-2020 роки, яка закріплює стимуляцію правоохоронної і судової діяльності, вдосконалення процесу збору та обміну інформацією про мігрантів, зміцнення співпраці з країнами, що не входять в ЄС, для боротьби з нелегальною міграцією [11, с. 169].

Був також змінений Шенгенський кодекс про кордони 2006 року відповідно до положення Європейської комісії від 15 березня

2017 року. Реформа ввела обов'язковий регулярний контроль абсолютно всіх осіб, які перетинають кордони Європейського Союзу [11, с. 170].

У зв'язку зі зростаючою загрозою тероризму в ЄС були прийняті нормативно-правові акти – Система інформації і авторизації поїздок в ЄС (ETIAS) і Система в'їзду-виїзду (EES). Система інформації та авторизації поїздок в ЄС, яка використовується у разі безвізових поїздок, повинна з'ясувати в кожному конкретному випадку, чи становить іммігрант небезпеку для ЄС. А Система в'їзду-виїзду покликана збирати відомості про в'їзд або виїзд іммігрантів і стати інструментом, доступним для прикордонних служб ЄС [11, с. 170].

ЄС і Туреччина підписали угоду, відповідно до якої нелегальні мігранти, які перетнули грецько-турецький кордон, будуть вислані назад до Туреччини. Туреччина у свою чергу повинна здійснювати будь-які заходи для запобігання використанню нових морських або наземних шляхів нелегальної міграції з Туреччини в ЄС [12].

У червні 2016 року Європейська комісія спільно з Європейською службою зовнішніх дій випустила нову програму партнерства з третіми країнами, яка схожа на модель угоди ЄС з Туреччиною [13, с. 1].

Натепер ЄС варто сконцентрувати увагу на так званому підході «кругової міграції». Згідно з цим варіантом, мігранти, які мають довгострокові візи, можуть вільно їхати на батьківщину і повертатися назад в країни, де вони отримали тимчасове місце проживання. Для цієї міграції характерна і тристороння співпраця, за якої мігранти за фінансової підтримки з боку європейських фондів отримують підготовку в африканських країнах, а потім повертаються на свою батьківщину.

Загалом, незважаючи на прийняті нормативно-правові акти, загальна політика серед держав-членів ЄС відсутня, що означає, що ті досягнення, яких змогли домогтися держави (наприклад, створення Шенгенської зони), знаходяться під загрозою. Збільшення числа іммігрантів, що спостерігається останніми роками, має кілька наслідків для внутрішньої безпеки ЄС:

1. Безпека іммігрантів. Часто, намагаючись потрапити до Європи нелегальними способами, мігранти та біженці наражають себе і своїх дітей на небезпеку.

2. Безпека комерційних судів. Зростаючий попит на незаконний перетин мігрантами кордонів ЄС сприяв використанню з цією метою комерційних судів, при цьому міграція стала багатомільйонним бізнесом.

3. Безпека всередині ЄС. З огляду на величезну кількість іммігрантів, які перетинають кордон, державні прикордонні органи не в змозі перевіряти базову інформацію про тих, хто в'їжджає, відповідно, це призвело до нелегальної міграції [14, с. 16-17].

У 2017 році міграційна політика ЄС посилилася. На саміті, проведеному в Брюсселі 19 жовтня 2017 року, було визначено, що підхід держав-членів та інституцій ЄС до забезпечення повного контролю над кордонами повинен бути консолідований. При цьому у Висновках Європейського Союзу вказується, що він готовий реагувати і припиняти будь-які спроби нелегально перетнути кордони держав-членів ЄС [15].

Однак врегулювання питання аж ніяк не стало більш зрозумілим, оскільки в Євросоюзі існує проблема «замкнутого кола», яка полягає, з одного боку, в протистоянні іммігрантським потокам, а з іншого – в дотриманні принципів захисту прав мігрантів, боротьби з бідністю тощо [16, с. 56].

Європейські країни, у політичній діяльності яких пріоритетом є права людини, змушені вибирати між ліберальними цінностями і власною безпекою. Кризу принципів солідарності і справедливого розподілу відповідальності, яка спостерігається в ЄС, можна віднести до ключових факторів неефективної міграційної політики Євросоюзу. Представники Європейської комісії та держав, які підтримують прийняття мігрантів, наголошують на необхідності виконання міжнародних зобов'язань, загострюючи увагу на пріоритеті безпеки мігрантів. Противники приймання мігрантів підкреслюють, що найвища цінність – це безпека держави і її громадян, а міграція – це економічний, цивілізаційний, культурний і релігійний ризик [17, с. 12].

Водночас було би помилкою вважати, що інтеграційна політика не працює взагалі. Досить велика кількість мігрантів благополучно живуть, працюють, співпрацюють з корінним населенням. Але при цьому міграційну політику ЄС не можна вважати успішною: спостерігаються явища геттоїзації, етнічного невдоволення, депривації, ксенофобії, расизму [18, с. 20]. Почали виникати численні замкнуті спільноти, що не прагнуть до інтеграції в середовище, в яке вони іммігрували.

З вищевикладеного видно, що міграційний криза – багаторівнева проблема, вирішити яку без злагоджених зусиль неможливо. У конфронтацію з гаслами про видворення мігрантів вступають непорушні права людини, курс на підтримку яких був проголошений ЄС. Позиція національних держав стосовно мігрантів, що порушують

громадський порядок і нав'язують свій спосіб життя, стає більш жорсткою, що, безумовно, веде до обмеження прав мігрантів. Отже, тільки завдяки зміні напрямку міграційної політики Європейського Союзу можливо буде врегулювати міграційні потоки та переселення біженців, але не виключено, що в такому разі будуть обмежені права і свободи не тільки мігрантів, а й корінного населення.

Злагоджена міграційна політика, якої так потребує Євросоюз, необхідна і для надання підтримки державам, що є «первинними європейськими точками» з приймання мігрантів (Греція, Італія, Хорватія). Відмова від підтримки може призвести до зростання націоналістичних тенденцій в цих державах і наступного виходу з ЄС. А зміна кордонів Європейського союзу, в свою чергу, спричинить зниження безпеки [19, с. 142].

Сьогодні Європейська рада активно працює над підготовкою нових рішень, які дозволять посилити захист зовнішніх кордонів ЄС, адже за останній час до кордонів ЄС прибули понад 500 тисяч мігрантів. Зокрема, особливий наголос робиться на співпраці з Туреччиною у питанні розробки спільного плану дій щодо призупинення потоків біженців з території цієї країни. Також у питанні посилення захисту зовнішніх кордонів ЄС Європейський рада працює над поступовим встановленням інтегрованої системи управління і контролю над цими кордонами. Це передбачає розширення мандата агентства ЄС з контролю за зовнішніми кордонами, включаючи діяльність груп швидкого реагування за умов порушення кордону. Особливий наголос робиться на узгодженні механізму забезпечення повернення нелегальних мігрантів до країн свого походження, а також створення та облаштування місць приймання біженців, здійснення їх ідентифікації та реєстрації [20].

Висновки

Спровокована напливом біженців міграційна криза стала викликом етнополітичної безпеки, вказавши на неефективність міграційної політики, що проводиться ЄС. Підхід до вирішення проблеми повинен бути комплексним, а міграційна політика – враховувати вплив історичних, політичних, культурних та етнічних факторів. Для вдосконалення міграційної політики структурами Європейського Союзу пропонується посилити законодавство для знову прибуваючих іммігрантів, для осіб, які вчинили злочини і правопорушення на території ЄС, а також для нелегальних мігрантів. Важливим елементом нової міграційної політики повинна

статі інтеграція, але в більш інтенсивній формі: слід сформулювати чітку концепцію, що забезпечує збереження гармонійних взаємин місцевого населення держав-членів ЄС і мігрантів. Процесу інтеграції може посприяти доступність освіти, медичних послуг, робочих місць для більш широких кіл біженців і іммігрантів. Розв'язання кризи принципів солідарності і справедливої відповідальності між державами-членами ЄС полегшить вирішення міграційної кризи. Також суттєвим кроком для врегулювання політичної ситуації має бути побудова нового діалогу між державами ЄС і третіми країнами, заснованого на компромісах і рівності сторін.

Список використаних джерел:

1. Пухова М. М., Дорошина І. П., Ходжаева І. Г. Теоретичні основи міграції. *Транспортна справа Росії*. 2013. № 6. С. 13-16.
2. Ентін М. Л., Ентіна Е. Г. «Блиск і злидні» концепції невизначеності. *РСМД*. 2018. 17 Січня. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/-blesk-i-nishcheta-kontseptsiy-porezdelennosti> (дата звернення: 27.12.2020).
3. Бутенко В. Миграционная политика ЕС в контексте глобализации. *Вестник Пермского университета*. 2018. № 2. С. 21-30.
4. ЄС перед викликом міграційної кризи. Позиції європейських країн / під ред. Н. К. Арба-тової, А. М. Кокеєва. Москва, 2016. 126 с.
5. Бобильов В. В. Міграційна політика (сутність, структурна будова, основні типи). *Влада*. 2009. С. 61-64.
6. Matkowska M. Polska polityka migracyjna – zagryz problemu. *Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania*. 2013. No. 3. P. 77–92.
7. Europe's Migration and Asylum Policy, Eurostat // Official site of the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_quarterly_report (дата звернення: 30.12.2020).
8. Вімон П. Міграція в Європі: подолання кризи солідарності. Брюссель, 2017. URL: <http://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923> (дата звернення: 01.12.2020).
9. Міграційна політика ЄС – це катастрофа. Politiken. URL: <https://inosmi.ru/social/20170403/239022762.html> (дата звернення: 01.12.2020).
10. Конвенція про статус біженців (Женевська конвенція) від 28 липня 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення 02.01.2020).
11. Szymanska J. Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty. *Studia BAS*. 2017. No. 3. P. 159–186.
12. EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, press release, 2016 // Official site of the European Commission. URL: http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-16-963_en.htm (дата звернення: 02.12.2020).
13. Стрілець М. Політика Європейського Союзу та провідних європейських держав щодо зниження рівня нелегальної міграції / Науково-дослідний центр проблем національної безпеки. URL: <http://nicpn.ru/analytics/politika-evropejskogo-soyuza-i-vedushhih-evropejskih-gosudarstv-po-snizheniyu-urovnya-nелегалnoj-migratsii/> (дата звернення: 02.12.2020).
14. Mazur S. Kryzys na granicach Europy i jego wplyw na struktury Unii Europejskiej w l. 2011–2015. Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct. Rzeszów, 2015. P. 5–22.
15. European Council Conclusions on Migration, Digital Europe, Security and Defense, 19/10/2017 // Official Site of the Council of the European Union. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/19/euco-conclusions-migration-digital-defence/> (дата звернення: 01.12.2020).
16. Пак А. К. Проблеми міграційної політики європейських країн і шляхи їх вирішення. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. 2017. № 6. С. 54-57.
17. Юськів Б. Н. Криза міграційної системи ЄС як виклик безпеки європейської регіональної системи міжнародних відносин. *Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки»*. 2017. № 15.
18. Вітман К. М. Міграційний криза як виклик етнополітичної безпеки Євросоюзу. *Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи*: науково-практич. симпозиум. Одеса, 2015. С. 18-25.
19. Gardocka T., Kowalski P. Reasons and Consequences of Migration for Contemporary Europe. *Journal of Modern Science*. 2017. No. 1. P. 135-144.
20. Андрейко В. Розвиток міграційних процесів в Європі та Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Історія»*. 2019. Вип. 2 (41). С. 134-142.

Olha Zastavna. Migration policy of the EU in the context of security of the territories of the European Union

The migration policy of the European Union is considered a serious problem both for the financial plan, and in the context of the safety of the countries of the European Union as a whole. The impossibility of interfering with the migratory clutch is being destroyed by international members and leaders, who are blocking the swift and effective efforts to turn illegal intentions into action.

For an effective meeting of the migratory crisis, it is necessary in the first place in the life of collective visits, as there are two wipes on the way: to reconcile all the lands of the European Union at once from the sphere of the world of them, for the skin.

European solidarity is the key to success in overcoming contradictions. Ale solidarity is guilty of being nasty. Unsightly permissiveness of narrow-mindedness European political crochet with thoughts, interests and peculiarities of the skin region. Flexible solidarity is the most realistic way for the much-needed integration of many strands of European migration policy.

At present, the European Union is stepping up its efforts to establish an effective and secure European migration policy, in compliance with the Geneva Convention and with a view to protecting human rights.

The article considers the problems of EU migration policy, their causes, threats to the national security of member states. The normative-legal acts adopted for the settlement of this issue have been studied. The presenter of the migrant crisis was held, submitted on the basis of the certificate. Analyzed the positions of adherents and opponents to the received migrants. The statement of the migratory policy and the key moments of the date for the development of the last rockets at the UC has been submitted. An analysis of the consequences for the EU's internal security caused by the increase in the number of immigrants observed in recent years: the security of immigrants, commercial courts and the Member States of the European Union. The article raises the issue of the crisis of the principles of solidarity and fair distribution of responsibilities. In conclusion, options for improving EU migration policy are proposed.

Key words: migration, migration policy, European Union, migration crisis, migrant, refugees.