

УДК 327.56

Молодецька Марина

КОМУНІТАРИЗАЦІЯ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

В цій статті розглядається становлення процесу комунітаризації імміграційної політики ЄС. Особливу увагу приділено причинам та передумовам виникнення даного питання, а також історичному процесу розвитку політики ЄС у питання міграції та притулку. Здійснено широкий та системний аналіз впливу прийнятих реформ на положення та права мігрантів на території Європейського Союзу в наш час.

Ключові слова: міграційна політика, імміграція Європейський Союз, договір, безпека, вільний простір, справедливість, притулок.

Постановка проблеми. Виклик інтеграції та управління міграційними потоками, особливо при зростаючій кількості мігрантів з країн Африки, Близького Сходу та Південної Азії, постав доволі гостро для країн-учасниць при створенні союзу. Система інтеграції та розподілу не є рівномірною, що призводить до надмірного навантаження деяких країн й тиску на прикордонні служби. Відсутність загального регулювання провокує ситуацію, у якій окремі держави-члени застосовують жорсткі односторонні заходи, що послаблює правовий простір та нагтовхує на політичні та соціальні суперечності.

Отже, **метою статті** є вивчення процесу комунітаризації імміграційної політики ЄС, визначення викликів та факторів впливу, аналіз визначених стандартів на сучасне положення міграційної політики.

Актуальні джерела, присвячені імміграційній політиці ЄС, дозволяють комплексно дослідити правові та інституційні засади функціонування

Спільної європейської системи надання притулку (CEAS), динаміку її розвитку та виклики, з якими стикається Європа у контексті зростаючих міграційних потоків.

Вебресурс «Common European Asylum System» (2024) надає загальний огляд принципів і механізмів CEAS, акцентуючи на необхідності гармонізації стандартів притулку та підвищенні ефективності міграційного управління. Фактичний аналіз положень Договору про Європейський Союз (стаття 50) та Договорів Маастрихта, Амстердама і Лісабона дає уявлення про еволюцію інтеграції у сфері юстиції та внутрішніх справ, зокрема в частині співпраці з питань імміграції, притулку та захисту прав людини.

Директиви Ради 2003/86/EC та 2003/109/EC є ключовими документами, які регулюють право на возз'єднання сімей та правовий статус довготерміново проживаючих громадян третіх країн в ЄС, що дає змогу оцінити прагнення ЄС до стабільного та інтеграційного підходу у сфері міграції. У цьому ж контексті платформа EU Blue Card Network ілюструє прагнення ЄС залучити висококваліфікованих мігрантів як відповідь на економічні виклики та нестачу кадрів.

У серії академічних коментарів до імміграційного та притулкового законодавства ЄС, зокрема в книзі «EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary» під редакцією Стіва Пірса, розглядаються інтерпретації ключових норм законодавства, судова практика та механізми правозастосування. Розділи 2, 7, 11 та 17 цієї праці охоплюють як правові основи міграційної політики, так і специфіку процедурного забезпечення прав біженців та шукачів притулку.

Праця Е. Гілд «Immigration and Asylum Law and Policy in Europe» аналізує політику ЄС з точки зору балансу між безпекою та захистом прав людини, звертаючи увагу на проблеми

доступу до правового статусу та виклики у сфері інтеграції.

У доповіді Європарламенту «Migration and Asylum: a Challenge of Europe» (2017) підкреслюється напруженість між окремими державами-членами щодо розподілу відповідальності за прийом мігрантів, а також проблеми реформування Дублінської системи.

Фактлист «Тампере» є важливим історичним документом, який окреслює початок формування спільної політики ЄС у сфері правосуддя та внутрішніх справ, включаючи фундаментальні принципи притулкової політики, зокрема повагу до Женевської конвенції та створення спільних стандартів прийому.

Загалом аналіз наведених джерел дозволяє стверджувати, що Європейський Союз перебуває у процесі постійного пошуку балансу між гуманітарними зобов'язаннями, безпековими інтересами та внутрішньою єдністю в контексті управління міграційними процесами. Формування єдиної політики щодо притулку та імміграції залишається складним, політично чутливим і правово насиченим процесом, який вимагає постійної адаптації до нових викликів.

Виклад основного матеріалу. Комунітаризація імміграційної політики — це складний процес переходу під загальну компетенцію інституцій ЄС, надання більшої ваги спільним рішенням та єдиним стандартам для всіх держав-членів. Такий підхід спрямований на скоординовану й прозору політику міграції, яка враховуватиме інтереси союзу як єдиного блоку, а не окремих держав. Свій шлях від окремих держав до єдиного блоку у питанні міграції ЄС розпочав більше 20 років назад, а саме у 1992 році з підписанням Маастрихтського договору¹. Саме цей договір став першою можливістю у реконструкції імміграційної політики й сформував вже відомі нам «стовпи» союзу. Структура «стовпів» була запропонована люксембурзькою радою під час перших перемовин (червень 1991 року) [6] — нарис окремих положень у сфері юстиції у

майбутньому стане третім свпом (Сфера юстиції та внутрішніх справ).

Перший стовп «Європейські спільноти» включає в себе економічні, промислові та атомні спільноти, а його головною метою є сталий розвиток, соціальний захист та високий рівень зайнятості. Метою другого стовпа — спільна зовнішня та безпекова політика — є захист спільних цінностей, незалежності та цілісності. Інші питання, такі як кордони, міграція та соціальні притулки увійшли до третього стовпа. Але, деякі питання були збережені щодо законодавства про імміграцію та надання притулку: спільна ініціатива Комісії ЄС та держав-членів, юрисдикція, позиція, що робило лінію розмежування третього стовпа та законодавства ЄС спірною [6].

Згодом виявилось, що встановлені правила не працюють, цілі незрозумілі, а правова дія нових документів є невизначеною. Було встановлено, що деякі аспекти першого та третього стовпів викликала суперечки, що й стало ключовим питанням переговорів перед прийняттям Амстердамського договору у 1997 році [14]. Ці переговори мали свої суперечки та вимагали компромісів. Велика Британія, Ірландія та Данія виступили проти «перенесення» питань імміграції, притулку та цивільної співпраці до першого стовпа. Деякі держави-члени (Швеція, Фінляндія, Нідерланди) бажали переконатися, що перенесені до першого стовпа питання будуть підпорядковуватися окремим інститутам й матимуть більше повноважень для держав-членів. Усі ці спірні аспекти призвели до складного компромісу: перш за все, питання кордонів, віз, міграції та цивільного права переходять до першого Маастрихтський договір, офіційно відомий як Договір про Європейський Союз, підписаний 7 лютого 1992 року і набув чинності 1 листопада 1993 року. стовпа із урахуванням п'ятирічного спеціального режиму (зберігав повноваження держав). Нове положення

Договору підтверджувало скасування внутрішніх прикордонних перевірок, але Велика Британія та Ірландія отримали додаткову відмову від цього. Третій стовп був переглянутий та набув більш виразних рис законодавства ЄС, проте за своєю суттю зберігав міжурядовий характер [10].

Варто зазначити, що саме завдяки даному договору Союз зміг взяти під свій контроль ситуацію із в'їздом осіб ретих країн світу, звільнивши від даної відповідальності країн-учасниць. Проте закони та правила, прийняті державами-членами до Амстердамського договору, сперечалися із новими, що врешті-решт спонукало ЄС приділити більше уваги питанням правосуддя та внутрішніх справ. Таким чином, у 1999 році Рада Союзу уклала договір у Темпере (Фінляндія) про створення вільного, безпечного та справедливого простору [11]. Для досягнення своєї мети Рада ЄС розробила 5-річну програму (1999-2004рр..) в рамках якої розроблялися керівні принципи імміграційної політики. Визначено такі елементи як:

- партнерство з країнами походження;
- спільна система надання притулку;
- справедливе ставлення до національностей третіх країн світу.

Комісія ЄС розуміючи, що політика нульової імміграції не є реалістичною, повідомила про необхідність наближення правового статусу іммігрантів третіх країн світу до громадян. З огляду на висновки та повідомлення Ради ЄС, вибудовується думка, що вперше позиція буде пом'якшена й буде досягнуто компромісу із Комісією ЄС. Однак, оскільки країни-учасниці все ще зберігали гарантії та обмеження дій Спільноти, передача компетенції не була повною. Дозвіл деяким країнам не дотримуватися нових правил, впровадження своїх власних обмежень та постійна їх зміна й, наостанок, п'ятирічний перехід контролю від одної установи до іншої зіграло злий жарт зі всією системою [12].

Незважаючи на всі перешкоди, в рамках Програми Тампере було прийнято декілька фундаментальних заходів щодо

регулювання міграції та безпеки, а також співпраці із країнами. Одними з таких є Директива 2003/86 про возз'єднання з сім'єю [3] та Директива 2003/109 про статус громадян третіх країн світу, які є довгостроковими резидентами [4].

Вільне пересування, імміграція, притулок, співпраця між поліцією та правосуддям мають всесвітньо-фундаментальне значення й вимагають чіткої та тісної співпраці із міжнародними організаціями. Програма Тампере наголошує про рівні права для вихідців третіх країн світу, що на законних підставах перебувають в ЄС та зазначають, що безперешкодне пересування Союзом має давати впевненість у його відкритості [11].

У 2009 році, після кількох років дискусій та роздумів, було ухвалено та підписано Лісабонський договір [15]. Даний договір вперше уточнює повноваження Союзу, зробивши процес ухвалення рішень більш демократичним, та три типи компетенції: виключна, спільна та підтримуюча. Договір надає повну правосуб'єктність Союзу у сферах його повноважень та вперше передбачає формальну процедуру для виходу з ЄС держави-члена [2]. Також угода завершила поглинання аспектів третього стовпа (свобода, безпека та справедливість) до першого стовпа. Було встановлено мінімальні стандарти для системи притулків, що включають єдиний статус та процедури, а також чітко визначенні аспекти системи:

- Єдиний статус притулку;
- Єдиний статус додаткового/ тимчасового захисту;
- Загальні процедури надання/ скасування заявки;
- Партнерство та співпраця тощо.

У результаті Лісабонський договір розширив компетенцію Європейського парламенту та Ради ЄС, визначив головні аспекти процедури розміщення мігрантів, й став основою для створення Пакту про міграцію та притулок та принципів солідарності між

країнами-учасницями [13;15]. Питання регулювання міграційного процесу залишалося нагальним із початку заснування Європейського Союзу у його сучасному вигляді. Держави-учасниці стикнулись із хаотичною міграцією громадян третіх країн світу й із повною відсутністю системності даного процесу. Тому ми можемо спостерігати удосконалення стандартів та введення норм щодо системи притулку, контролю кордонів, легальної міграції тощо.

Перш за все, варто звернути увагу на Спільну європейську систему надання притулку (Common European Asylum System, CEAS). Мета даної системи – забезпечення рівного та справедливого ставлення до осіб, що потребують захисту, незалежно від країни перебування згідно до встановлених процедур. Дана система ґрунтується на п'яти законодавчих інструментах:

- Директива про надання притулку — спрямована на швидке та якісне рішення щодо притулку, надання допомоги особам з особливими потребами, а також захист неповнолітніх без супроводу та жертв тортур [1];
- Директива про умови прийому — гарантує отримання стандартних умов для життя (житло, одяг, їжа, охорона здоров'я, освіта та працевлаштування) відповідно до Хартії основних прав [1];
- Кваліфікаційна директива — уточнює підстави для отримання міжнародного захисту й тим самим забезпечує доступ до інтеграційних заходів [1];
- Дублінський регламент — спрямовано на встановлення правил регулювання відносин між державами й виявлення на ранніх стадіях проблем у національних системах [1];
- Регламент EURODAC, що дозволяє правоохоронним органам отримати доступ до бази даних відбитків пальців ЄС (за строго обмежених обставин) за-для запобігання, виявлення та розслідування злочинів, наприклад, тероризм [1; 8].

Останні роки держави-члени ЄС були зосереджені на побудові більш ефективної основи міграційної політики, яка

орієнтована на контроль кордонів та безпеку. Головна мета Європейського Союзу – позбутися внутрішніх кордонів за-для свободи пересування між країнами-учасницями – була досягнута шляхом реформ та дискусій. Разом з цим Комітет ЄС визначив 5 критеріїв для в'їзду нерезидентів, серед яких:

- Дійсні документи, визначені як необхідні;
- Віза (якщо це необхідно);
- Надання документів для підтвердження мети візиту та достатньої кількості засобів існування для довгострокового перебування;
- Відсутність у списку осіб, яким заборонено в'їзд;
- Відсутність створення загрози державній поліції, національній безпеці та міжнародним відносинам.

Пасажири авіакомпаній мають проходити паспортний та прикордонний контроль у першому аеропорту, через який здійснюється в'їзд, та в останньому, перед тим як покинути зону Шенгену [7;9].

З метою покращення конкурентоспроможності, Лісабонська Європейська

Рада поставила на мету покращення економічного положення Союзу шляхом заохочення фахівців. Аби перетворити мету на дійсність у жовтні 2007 року Комісія ЄС прийняла дві директиви: про допуск кваліфікованих та освічених мігрантів, яка пізніше стане відомою як Блакитна Карта [5], та про спрощення процедури міграції [3;4]. Блакитна карта надає перевагу для довгострокового легального проживання, вільного пересування, сприятливих умов возз'єднання сім'ї та роботи на території ЄС. Таким чином, ЄС відкрив ринок робочих місць, забезпечив себе провідними фахівцями різних галузях та регулює їх перебування спрощеної системи легальної міграції [5].

Висновки. Хоча нерівномірний розподіл мігрантів й тиск на прикордонні країни, такі як Італія, Іспанія та Греція, є

нагальною проблемою ЄС, країни-учасниці також стикнулись із викликами, що «підживлюють» попередній. З аналізу історичного становлення міграційної політики можна визначити, що власні політичні інтереси часто призводять до односторонніх заходів та уповільнення процесів прийняття рішень. У деяких випадках різноманітне, а іноді й радикальне ставлення до національних інтересів призводить до порушень визначених загальноєвропейських стандартів прийому та захисту мігрантів, на яких після виникають національні конфлікти. Та не дивлячись на перешкоди, Рада Союзу визначила фундаментальні підходи, що значною мірою впливають на міграційний потік. Перш за все, реформа Дублінського регламенту, що визначила розподіл обов'язків, підтримку прикордонних держав й пришвидшення бюрократичного питання. А також Пакт про міграцію та притулок, що об'єднав основні механізми регламенту та впровадив гнучку систему солідарності щодо прикордонних країн. Наразі триває остаточне прийняття реформи, яка має надати правового підкріплення оновленому регламенту та посилення захисту зовнішніх кордонів.

Список літератури

1. Common European Asylum System. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en (дата звернення: 03.11.2024).
2. Consolidated version of the Treaty on European Union - TITLE VI: FINAL PROVISIONS – Article 50. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008M050> (дата звернення: 03.11.2024).
3. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003. OJ 2003 L251/12.
4. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. OJ 2004 L16/44.
5. EU Blue Card Network. URL: <https://www.apply.eu/BlueCard/> (дата звернення: 03.11.2024).
6. EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary. Ch. 2, p. 20-22.
7. EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary. Peers, S. Ch. 7, p. 169-184.
8. EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary. Peers, S. Ch. 11, p. 259-296.
9. EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary. Peers, S. Ch. 17, p. 505-538.
10. EU Justice and Home Affairs Law. Ch. 2, p. 20-21.
11. FactSheet 3.1 Tampere. Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs. URL: https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (дата звернення: 06.11.2024).
12. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe. Guild, E. Ch. 2, p. 53-61.
13. Migration and Asylum: a challenge of Europe. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI\(2017\)600414_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)600414_EN.pdf) (дата звернення: 03.11.2024).
14. The Maastricht and Amsterdam Treaties. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf (дата звернення: 04.11.2024).
15. The Treaty of Lisbon. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon> (дата звернення: 07.11.2024).

Molodetska Marina – student of the Faculty of International Relations, Political Science and Sociology of the Odesa I.I.Mechnikov National University.

COMMUNITARIZATION OF EU IMMIGRATION POLICY

This article considers the formation of the process of communitarization of the EU immigration policy. Particular attention is paid to the causes and prerequisites for the emergence of this issue, as well as the historical process of developing the EU's

policy on migration and asylum issues. A broad and systematic analysis of the impact of the adopted reforms on the situation and rights of migrants on the territory of the European Union in our time has been carried out.

Keywords: *migration policy, immigration European Union, treaty, security, free space, justice, asylum.*

*Рекомендовано до друку –
д. політ. н., проф. Коч С.В.*

*Стаття надійшла в редакцію
25.02.2025 р*