

СТАНОВЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СВІТЛІ ГЛОБАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО МІГРАЦІЇ ТА МОБІЛЬНОСТІ

THE DEVELOPMENT OF THE MIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF THE GLOBAL APPROACHES TOWARDS MIGRATION AND MOBILITY

Левченко І.С., аспірант кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті розглядається процес становлення міграційної політики Європейського Союзу в світлі глобальних підходів до міграції та мобільності. Визначається, що основи для формування спільної політики в галузі міграції були закладені ще до укладання Маастрихтського договору. Як частина зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, політика Союзу щодо міграції склалася наприкінці 1990-х – напочатку 2000-х років. Її активне формування пов'язане з посиленням світових міграційних процесів, пунктом призначення яких почасти виступали саме європейські країни.

Враховуючи вектор глобальної міграції, політика ЄС щодо міграції та реадмісії коливалася між регулятивним та заборонним підходом. Перший дозволяв приймати до Союзу бажаних мігрантів, що прибули до нього в законний спосіб, другий – запобігати небажаній нелегальній міграції та видворяти з території Союзу нелегальних мігрантів. При цьому, з актів Європейської комісії явно випливає спрямованість політик ЄС на перекладання тягаря вирішення міграційних та реадмісійних питань на сусідні держави, що виступали державами походження або транзиту для нелегальних мігрантів.

Остаточне вираження ця політика знайшла в ранніх угодах про асоціацію, що укладалися ЄС з сусідніми державами на сході та півдні. В статті цей процес розглядається на прикладі держав Середземномор'я. Досліджується висвітлення питань міграції в ключових документах для цього регіону, зокрема в Барселонській декларації, а також в окремих угодах про асоціацію між державами південного Середземномор'я та ЄС. Робиться висновок про незмінність цієї ранньої моделі контролю міграції та реадмісії в сучасних політиках ЄС та про застосування подібного підходу в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною.

Ключові слова: Європейський Союз, політики ЄС, реадмісія, контроль міграції, права людини, угода про асоціацію.

The article examines the process of formation of the migration policy of the European Union in the light of global approaches to migration and mobility. It is determined that the foundations for the formation of a common policy in the field of migration were laid even before the conclusion of the Maastricht Treaty. As part of the EU's foreign and security policy, the Union's migration policy took shape in the late 1990s and early 2000s. Its active formation is connected with the strengthening of global migration processes, the destination of which was partly European countries.

Given the vector of global migration, the EU's migration and readmission policy has oscillated between a regulatory and a prohibitive approach. The first allowed to admit to the Union the desired migrants who came to it legally, the second - to prevent unwanted illegal migration and expel illegal migrants from the territory of the Union. At the same time, the acts of the European Commission clearly show the focus of EU policies on shifting the burden of solving migration and readmission issues to neighboring states that acted as states of origin or transit for illegal migrants.

This policy found its final expression in the early association agreements concluded by the EU with neighboring states in the east and south. The article examines this process on the example of the Mediterranean states. The coverage of migration issues in key documents for this region, in particular in the Barcelona Declaration, as well as in separate association agreements between the southern Mediterranean countries and the EU, is studied. A conclusion is made about the immutability of this early model of migration control and readmission in modern EU policies and about the application of a similar approach in the Association Agreement between the EU and Ukraine.

Key words: European Union, EU policies, readmission, migration control, human rights, association agreement.

Політика ЄС щодо реадмісії є частиною ширшої політики, яка включає в себе міграцію та притулок у зовнішню політику ЄС. Ця ширша політична структура відома як «зовнішній вимір» політики ЄС у сфері міграції та надання притулку; цей термін визначає цілий набір політик, спрямованих на вирішення питань міграції та притулку через співпрацю з третіми країнами походження та транзиту. До середини 1990-х років Європейська Комісія визначила ключовий політичний підхід до протидії нелегальній міграції через формування системи реадмісії Європейського Союзу, що лишається домінуючим і по цей день.

2001-2002 роки були вирішальними для введення в дію політики ЄС щодо зовнішньої міграції та притулку. Засідання Європейської Ради в Санта-Марія-де-Фейра (червень 2000 р.) і в Лакені (грудень 2001 р.) підтвердили намір розробити спільну міграційну політику з сильним зовнішнім виміром. У червні 2002 року Європейська рада в Севільї встановила нові відповідні правила щодо зовнішнього виміру міграційного контролю. У Севільї було вирішено: включити до всіх майбутніх угод ЄС про асоціацію та співпрацю з третіми країнами стандартний пункт про спільне управління міграцією та обов'язкову реадмісію; пропонувати фінансову та технічну допомогу третім країнам з метою забезпечення їхньої співпраці в управлінні міграцією, прикордонному контролі та реадмісії; а також запровадити «політику санкцій» у випадку, якщо треті країни не надають належної співпраці [1]. Останнє положення ознаменувало значну зміну стратегії,

оскільки воно вперше запровадило, поряд із політикою допомоги та підтримки третіх країн на основі «позитивних стимулів», можливе застосування каральних заходів (так званих «негативних стимулів») проти третіх країн, які вважаються небажаними для співпраці з питань міграційного контролю та реадмісії.

У листопаді 2002 року Рада із загальних справ і зовнішніх зносин погодилася реалізувати Севільські висновки на практиці. Зусилля щодо посилення співпраці з третіми країнами були зосереджені головним чином на боротьбі з нелегальною міграцією та торгівлею людьми та посиленні співпраці у сфері реадмісії, спільного управління міграцією та прикордонного контролю. Однак наприкінці 2002 року Комісія, здається, підтримала більш збалансований підхід. Повідомлення про інтеграцію питань міграції у відносини ЄС із третіми країнами, опубліковане в грудні 2002 року, представляє перше детальне дослідження зовнішніх аспектів міграційної політики з акцентом на третіх країнах [3]. Комісія проаналізувала фактори, що визначають міграцію (включаючи її першопричини), а також вплив міграції на країни, що розвиваються (грошові перекази, відтік мізків тощо), і запропонував політику, яка б зменшила міграційний попит у країнах походження (тобто зменшення бідності, лібералізація торгівлі, більш ліберальні правила щодо короткострокових переміщень людей, запобігання конфліктам, належне управління, розвиток сільської місцевості).

Повідомлення закликали ЄС бути більш чутливим у своїх відносинах з країнами походження та транзиту,

а також визнати витрати та проблеми, пов'язані з міграцією загалом і реадмісією зокрема, з якими стикаються ці країни. На думку Комісії, ці елементи слід належним чином враховувати, коли справа доходить до переговорів про євроінтеграцію, оскільки краще знання ситуації та перспектив країни-партнера було б корисним для того, щоб запропонувати найбільш відповідні стимули (наприклад, більше щедра візова політика чи збільшення квот для трудових мігрантів), оскільки фінансова та технічна допомога не завжди може бути достатньо привабливою. Однак сама Комісія реалістично визнала труднощі в реалізації такої політики, особливо через обмежену свободу маневру в її розпорядженні в сферах політики, що підпадають під компетенцію держав-членів або під впливом міжнародних організацій, таких як Світова організація торгівлі.

У вересні 2005 року Комісія опублікувала Повідомлення про міграцію та розвиток, яке підтвердило підхід Повідомлення від грудня 2002 року [3]. У документі розглядалося питання про те, як покращити вплив міграції на розвиток, зокрема в таких аспектах як грошові перекази від діаспори та боротьба з відтоком мізків. Вочевидь, починаючи з кінця 2002 року, Комісія прийняла та підтримала більш збалансований та комплексний підхід до зовнішньої діяльності ЄС у сфері міграції, віддаючи пріоритет політикам, орієнтованим на запобігання. Ця орієнтація, здається, підтвердилася та розширилася в наступні роки із запуском Глобального підходу до міграції (Global Approach to Migration, GAM). Так, у листопаді 2005 року Комісія запропонувала новий план дій щодо зовнішніх аспектів міграції під назвою «Пріоритетні дії щодо реагування на виклики міграції» у відповідь на заклик Європейської Ради.

З цього моменту GAM став головною структурою зовнішньої міграційної політики ЄС. У наступні роки він отримав подальший розвиток, спочатку включивши принцип «циркулярної міграції» та новий політичний інструмент «Партнерство мобільності» [4]. Пізніше його було додатково розширено, щоб включити більш чітке поняття мобільності. В такий спосіб виникло те, що в літературі згадується як четверта опора ЄС, що присвячена міжнародному захисту та зовнішньому виміру політики ЄС щодо надання притулку. Однак, якщо на папері GAM представляє збалансований і комплексний підхід до співпраці з третіми країнами, на практиці його компонент, орієнтований на контроль і безпеку, є переважаючим. Дійсно, елемент, присвячений нелегальній міграції, торгівлі людьми, прикордонному контролю та реадмісії, протягом тривалого часу був основним пріоритетом у рамках GAM, але останнім часом він помітно вийшов на перший план. Останнє зауваження стосується природи зовнішньої міграційної політики ЄС з точки зору міжнародних відносин. Як стверджує ряд європейських дослідників, зовнішній вимір міграції не є лише одностороннім процесом, за допомогою якого ЄС та його держави-члени виводять інструменти міграційного контролю за межі своєї території, зовнішній вимір міграції складається з мережі складних двосторонніх і багатосторонніх відносин, що постійно змінюються, за допомогою якого як ЄС, так і його держави-члени, а також треті країни здійснюють владу чи тиск на партнерів у різних сферах політики. З цієї точки зору, зовнішній вимір міграції можна розглядати не лише з точки зору екстерналізації міграційного контролю за рахунок країн походження та транзиту (як це було традиційно), а радше як процес переговорів, коли обидві залучені сторони можуть впливати на поведінку свого партнера, використовуючи всі наявні в їхньому розпорядженні інструменти, зокрема у сферах міграції, закордонних справ, торгівлі, розвитку, енергетики та безпеки [6, с. 295] [7, с. 81].

Наведені тенденції доцільно розглянути на прикладі Середземноморського регіону. Багатосторонній діалог у цьому регіоні в основному відбувався в рамках Євро-Середземноморського партнерства (ЕСП), також

відомого як «Барселонський процес», започаткованого на Євро-Середземноморській міністерській конференції, що відбулася в Барселоні в листопаді 1995 року, на основі Повідомлення Комісії щодо зміцнення середземноморської політики ЄС у жовтні 1994 р.: встановлення євро-середземноморського партнерства. Його було створено як комплексний багатосторонній форум для діалогу та співпраці на регіональному рівні між ЄС, його (на той час п'ятнадцятьма) державами-членами та (спочатку дванадцятьма) середземноморськими третіми країнами. Зараз партнерство, яке перейменовано на «Союз для Середземномор'я» (UfM), нараховує разом із європейськими інституціями 43 члени: 28 держав-членів ЄС та 15 третіх країн у Південному та Східному Середземномор'ї (тобто Албанія, Алжир, Боснія та Герцеговина, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Мавританія, Монако, Чорногорія, Марокко, Палестина, Сирія [призупинено], Туніс і Туреччина; плюс Лівія як спостерігач) [8].

Барселонська декларація поставила три широкі цілі: створити «спільну зону миру та стабільності»; створити «територію спільного процвітання» шляхом створення зони вільного ринку; а також розвивати «людські ресурси» та сприяти «розумінню між культурами та обмінам між громадянськими суспільствами» [10]. Ці три цілі відносяться до трьох сфер діалогу і співробітництва: з питань політики та безпеки; з економічних і фінансових питань; і з соціальних і культурних питань. Барселонська декларація містить дві заяви щодо міграції: учасники визнають важливість ролі міграції в їхніх стосунках. Вони погоджуються зміцнювати співпрацю для зменшення міграційного тиску, серед іншого, через програми професійної підготовки та програми допомоги для створення робочих місць. Вони зобов'язуються гарантувати захист усіх прав, визнаних чинним законодавством мігрантів, які законно проживають на їхніх відповідних територіях; у сфері нелегальної імміграції вони вирішують налагодити тіснішу співпрацю. У цьому контексті партнери, усвідомлюючи свою відповідальність за реадмісію, погоджуються прийняти відповідні положення та заходи за допомогою двосторонніх угод або домовленостей з метою реадмісії своїх громадян, які перебувають у нелегальному становищі.

Декларація, очевидно, поєднує підхід, орієнтований на запобігання з підходом, орієнтованим на контроль. Важливо, що інтереси партнерів були проголошені окремо, і в той час як співпраця щодо зменшення міграційного тиску була оформлена в досить загальних термінах, співпраця щодо реадмісії передбачала більш точне зобов'язання). Ця комбінація виявилася не дуже плідною, оскільки в наступні роки співпраця у сфері міграції не досягла істотного прогресу. Євро-середземноморські міністерські зустрічі, що відбулися після цього, просто підтвердили зобов'язання учасників посилити міграційну співпрацю, але не принесли жодних конкретних результатів. Частково це було пов'язано з високою чутливістю та складністю питання, а також із складністю поєднання інтересів і пріоритетів держав-членів ЄС і країн-партнерів. Однак тупикова ситуація Барселонського процесу в співробітництві з питань політики та безпеки з економічних і фінансових питань і з соціальних і культурних питань. На Паризькому саміті для Середземномор'я в липні 2008 року глави держав і урядів євро-середземноморських країн ухвалили рішення про створення Союзу для Середземномор'я (UfM). Це мало на меті відновити багатостороннє євро-середземноморське співробітництво та зробити його більш оперативним через започаткування нових регіональних та субрегіональних проектів. Ці проекти стосуються сфер економіки, навколишнього середовища, енергетики, транспорту, освіти, охорони здоров'я, міграції та соціальних питань, але ініціативи щодо співпраці у сфері міграції залишаються найменш розвиненими, навіть в останні роки [див.: 10].

Паралельно з розвитком багатостороннього діалогу, ЄС запустив також ініціативи двостороннього співробітництва в Середземноморському регіоні. По-перше, йдеться про ініціативу двостороннього співробітництва, засновану на юридично обов'язкових міжнародних договорах, а по-друге, політичну ініціативу, започатковану через десять років, на основі двосторонніх планів дій. Ці дві ініціативи взаємопов'язані, оскільки остання спирається на інституційну структуру першої.

Починаючи з початку 1990-х років, Європейська комісія провела переговори та уклала низку угод про асоціацію з країнами Середземномор'я, які називаються «євро-середземноморськими угодами». Перші євро-середземноморські угоди були підписані з Тунісом у 1995 році та Марокко у 1996 році та набули чинності у березні 1998 року та березні 2000 року відповідно. Ці угоди встановили умови для співпраці між ЄС, його державами-членами та кожною країною-партнером у різноманітних сферах, включаючи політичний діалог; економічне співробітництво, торгівлю, конкуренцію та фінансове співробітництво і соціальні та культурні питання.

Більша частина цих угод була присвячена економічному співробітництву та торгівлі, тоді як політичний діалог і соціокультурна співпраця є допоміжними питаннями. В обох договорах міграційна співпраця розглядалася як соціальна проблема і розглядалася лише в кількох підрозділах у розділах «Діалог із соціальних питань» та «Співробітництво у соціальній сфері». Що стосується співпраці у сфері реадмісії, такі містили зобов'язання щодо діалогу щодо «нелегальної імміграції та умов, що регулюють повернення осіб, які порушують законодавство, що стосується права на перебування та права на поселення в приймаючій країні». країни». Крім того, угода з Марокко включала також «Спільну

декларацію щодо реадмісії», в якій сторони погодилися прийняти на двосторонній основі відповідні положення та заходи щодо реадмісії своїх громадян. Через включення до Європейсько-середземноморських угод про асоціацію статей щодо реадмісії, які зобов'язують сторони прийняти положення про реадмісію на двосторонньому рівні, ЄС фактично підтримує переговори та укладення двосторонніх угод про реадмісію між державами-членами та середземноморськими третіми країнами, які поширювалися протягом 1990-х років. Дійсно, наступні євро-медіа угоди (з Йорданією у 1997 р.; з Єгиптом у 2001 р.; з Ліваном і Алжиром у 2002 р.) містили у своєму тексті конкретне положення про реадмісію [11, с. 292].

Положення щодо реадмісії дещо відрізнялися в кожній угоді, але вони загалом базувалися на стандартних застереженнях щодо реадмісії, утверджених Радою ЄС в 1996 році і зміненому після набрання чинності Амстердамським договором у 1999 році, коли ЄС отримав право укладати угоди про реадмісію [12, с. 211]. Положення про реадмісію в євро-середземноморських угодах, як правило, включали підтвердження зобов'язання щодо реадмісії власних громадян згідно з міжнародним звичаєвим правом; зобов'язання укладати в майбутньому угоди про реадмісію з державами-членами, які цього вимагатимуть (або з ЄС після 1999 року), щоб сприяти виконанню цього зобов'язання; і зобов'язання узгодити зобов'язання щодо реадмісії також стосовно громадян третіх країн.

Таким чином, право та практика ЄС щодо реадмісії сформувалися на зламі XX та XXI століття та були відточені в угодах між ЄС та сусідніми державами, переважно у Середземноморському регіоні. Відповідні напрацювання склали основу положень щодо реадмісії в подальших угодах про асоціацію, в тому числі угоди між ЄС та Україною.

ЛІТЕРАТУРА

1. Council of the European Union. Presidency Conclusions in Seville European Council, 21-22 June 2002. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).
2. European Commission. Integrating migration issues into the EU's external relations, 3 December 2002. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_02_1793 (дата звернення: 21.02.2024).
3. European Commission. Final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Migration and Development: Some concrete orientations", 1 May 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 21.02.2024).
4. European Commission. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to the Hampton Court", 30 November 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 21.02.2024).
5. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "On circular migration and mobility partnerships between the European Union and the third countries". 16 May 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 21.02.2024).
6. Paoletti E. The External Dimension of European Migration Policy: the Case of Libya and Tunisia in Light of Recent Protests. *Mediterranean Yearbook*. 2001. P. 292-296.
7. Cassarino J.P. Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area. Washington: Middle East Institute, 2010. 211 p.
8. Dialogue on the Migration in Western Mediterranean. URL: <https://www.iom.int/55-dialogue-migration-western-mediterranean> (дата звернення: 21.02.2024).
9. Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean partnership. 28 November 1995. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/barcelona-declaration-and-euro-mediterranean-partnership.html> (дата звернення: 21.02.2024).
10. Шишкін І. Середземноморська політика Європейського Союзу: Від «Барселонської декларації» до Союзу для Середземномор'я. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2023. № 2(16). С. 212-226.
11. Peers S. Irregular Migrants: Can Humane Treatment be Balanced against Efficient Removal. *European Journal of Migration Law*. 2015. No. 17(4). P. 289-304.
12. Coleman N. European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 719 p.