

УДК 327

**Рудика В. В.***Науковий керівник: Сидорук Т. В.,  
доктор політичних наук, професор*

## ЕВОЛЮЦІЯ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ В ЄВРОПУ

*У статті розглядаються останні рішення, прийняті ЄС, з протидії кризі, пов'язаній з міграційними потоками в Європу. У зв'язку з цим піднімається широке коло питань, пов'язаних з останнім розвитком міграційних подій; особлива увага приділяється ключовим питанням міграційної політики, реформам загальноєвропейської системи надання притулку, створенню агентств з контролю за зовнішніми кордонами Євросоюзу, поверненню незаконних мігрантів та вдосконаленню процесу інтеграції біженців.*

**Ключові слова:** міграція, міграційна криза, Євросоюз, Європа, незаконна міграція, біженці.

**Rudyka V. V.**

### **EVOLUTION OF MEASURES TO PREVENT ILLEGAL MIGRATION IN EUROPE**

*The article discusses recent EU decisions to counter the crisis related to migration flows to Europe. This raises a wide range of issues related to the latest developments in migration; particular attention is paid to key issues of migration policy, reforms of the pan-European asylum system, the establishment of agencies for the control of the EU's external borders, the return of irregular migrants and the improvement of the integration process of refugees.*

**Key words:** migration, migration crisis, EU, Europe, illegal migration, refugees.

Масштабність міграційних потоків перетворила міграцію в одну з глобальних проблем людства і змусила весь світ задуматися про неї, як про кризове становище. Незаконна (нелегальна) міграція ставить під загрозу стан національної безпеки держав, нерідко потенційно пов'язана з конфліктністю, злочинністю, криміналом, звідки

повинна бути внесена в список глобальних викликів і загроз сучасності, що відповідно вимагає не тільки вдосконалення міжнародних, національно-державних правових механізмів, а й вироблення спільних заходів і дій усього світового співтовариства. Актуальність і значимість проблеми нелегальної міграції визначається надзвичайною складністю боротьби з зазначеним явищем, яке пов'язане з нестабільністю соціально-політичної та економічної ситуації в країнах відтоку, що породжує все нові потоки мігрантів. Так само складністю визначення кількісних параметрів масштабів цього явища, які значно перевищують ті дані, які реєструються офіційно і неоднозначністю і невизначеністю її наслідків.

Дослідження в контексті міграційної політики явища незаконної міграції на кожну конкретну державу виступає найважливішим теоретичним завданням сучасної політики, оскільки дозволяє на основі порівняльного аналізу виявити загальні закономірності та розробити політичні та практичні рекомендації і прийняти міжнародні правові норми в сфері протидії незаконній міграції як для держав, що входять в світове співтовариство, так і на національно-державному рівні.

Проблема міграції привертає увагу вітчизняних науковців, зокрема, це дослідження В. Іващенко, В. Коваленка, В. Кривенка, О. Кузьменка, В. Куц, О. Малиновської, В. Новік, А. Черняк, а також зарубіжних учених: М. Вейнера, Р. Вольвенда, Р. Епплярда, С. Колінсона, С. Спенсера, І. Рів'єра, М. Пуглі, Р. Плендера, Дж. Солта, Р. Хавсмана. Особливу увагу у вивченні цієї проблеми приділяють американські дослідники, де ця тема завжди перебуває у центрі уваги юристів та політиків, зокрема, це є дослідження Д. Мартіна, Р. Босвелла, Д. Вейсбротта. Однак актуальними і маловивченими є проблеми сучасної міграційної кризи у країнах ЄС, зокрема, питання національної безпеки та загострення міжнаціональних відносин, нелегальної міграції у контексті євроінтеграційних процесів України, адаптації національного законодавства до європейського.

Серед наукових досліджень проблем міграційної політики та протидії нелегальній міграції, проведених останніми роками, вважаємо за доцільне згадати роботи О. Малиновської, О. Чуприни, К. Соколицької, О. Санчина, Т. Огневої та О. Відлер.

Мета дослідження полягає у комплексному політичному та юридичному розкритті особливостей протидії незаконній міграції до країн Європи.

Завдання:

– дослідити методологію вивчення європейської міграційної кризи;

- здійснити аналіз політичних ризиків для країн ЄС в умовах подолання міграційної кризи;
- виокремити та проаналізувати напрями правового регулювання міграційної політики у ЄС;
- охарактеризувати процес протидії незаконній міграції до ЄС.

Проблема незаконної міграції є однією з найважливіших для Європейського союзу. Міграційна криза, яка досягла піку в середині 2015 року, стала для Європи найбільшою із часів Другої світової війни.

Міграційна ситуація в країнах Європейського союзу стала тестом на міцність для основних політичних сил в Європі. У 2017 р. відбулися президентські вибори у Франції, парламентські вибори в Німеччині та Австрії. Роком раніше Великобританія прийняла на референдумі рішення покинути ЄС. Тема міграції стала ключовою, якщо не найважливішою, для європейських політиків та електорату. Дебати перед виборами часто зводилися до питання: чи підтримувати міграцію – хвилю біженців з країн Близького Сходу і Африки або ж протистояти їй.

Історія ХХ ст. показує, що протистояти міграції складно і що напевно чи зведення стін – шлях, по якому сьогодні пішла, наприклад Угорщина, може значно знизити число біженців [2, 52-57].

Будучи першими країнами, які перетинають біженці на шляху до Європи, Італія і Греція зіткнулися з безпрецедентним напливом мігрантів. Однак, деякі партнери по ЄС, в основному країни-члени Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина) зовсім не поспішають розділити з сусідами тягар відповідальності і відкрити свої двері для біженців. Навіть Німеччина в особі канцлера Меркель, будучи лідером європейської міграційної політики гостинності, змушена переглянути свій підхід під тиском громадської думки в своїй країні. Відразу варто відзначити, що ЄС і його інститути – складний бюрократичний механізм. Рішення, так чи інакше пов'язані з міграцією, приймаються на рівні всього ЄС, а значить підлягають виконанню у всіх його країнах-членах, так і на місцевому рівні держав.

Законодавство ЄС в сфері міграції включає в себе правові акти у сфері прикордонного та візового контролю, імміграції, співробітництва поліцейських служб і судів, функціонування єдиної інституційної та інформаційної систем, співпраці з третіми країнами. Єдина політика щодо міграції представлена такими документами, як регламент 539/2001 від 2001 року «Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких повинні мати візу, і країн, громадяни

яких звільняються від віз», директива 2009/50 / ЄС від 2009 року «Про встановлення умов в'їзду і перебування громадян третіх країн з метою висококваліфікованої праці», директива 2014/36 / ЄС від 2014 року «Про умови в'їзду і перебування громадян третіх країн з метою зайнятості як сезонних працівників», Дублінський регламент 604/2013 та інші, які, встановлюючи можливості для легальної міграції, сприяють зменшенню кількості нелегалів. Але в цілому це обмежувальна політика, як і практика її реалізації. Наприклад, в 2017 році прийнято менше половини (46%) позитивних рішень про надання притулку, з них тільки 23% рішень про надання статусу біженця [10].

Коли мова йде про міграційний кризу в Європі, громадська думка найчастіше має на увазі не мігрантів в цілому, а біженців як окрему категорію мігрантів. Дуже важливо не змішувати поняття і відрізнити мігранта (мотиви до переселення, у якого можуть бути різними, в тому числі і чисто економічними) від біженця або претендента на його статус. Стаття 1 Конвенції ООН про статус біженців (прийнята 28 липня 1951 р.) дає підстави для надання статусу біженця в разі наявності «... побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань ...» [4].

Конвенція також вказує, що біженець «... знаходиться за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [4].

Питанням правового регулювання легальної міграції приділяється увага в установчих документах Європейського союзу, якими закріплена свобода пересування, співпраця в сфері внутрішніх справ і юстиції.

Основні політичні рішення в сфері міграції, прийняті в ЄС в останні два роки, перш за все спрямовані на біженців як на окрему категорію мігрантів. Якщо говорити про загальну кількість заявок на надання статусу біженця, отриманих відповідальними відомствами в країнах ЄС, то, згідно зі статистикою Євростату, можна спостерігати послідовне зростання протягом кількох років: 431 тис. в 2013 р., 627 тис. в 2014 р. і вже близько 1,3 млн. в 2015-2016 рр. З 2016 року з 1,3 млн. чоловік позитивне рішення про статус біженця отримали 336 тис. осіб, 258 тис. отримали право на додатковий захист, а

ще 48 тис. – право залишитися в ЄС з інших гуманітарних причин. Що ж стосується загальної кількості осіб, які мають визнаний статус біженців на території ЄС на даний момент, точне їх число статистичними агентствами і міжнародними організаціями не наводиться. Це пов'язано з тим, що не всі країни ЄС надають таку статистику, а також з тим, що протягом року юридично визнаний статус людини може змінюватися [1].

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) надає приблизну оцінку в 2,3 млн. осіб на 2015-2016 рр.

Найбільша кількість претендентів статус біженця приїжджає в ЄС, як і раніше з Сирії, Афганістану, Іраку і країн Східної Африки. 53% становлять чоловіки. Німеччина незмінно залишається країною, яка отримує найбільше заявок на надання статусу біженця (60% від всіх прохань в 28 країнах ЄС припадає на ФРН) [5, 146-158].

В цілому статистична ситуація на 2017 р. виглядає дещо інакше в порівнянні з попередніми роками. Після загального зростання в період з 2013-2016 рр. число людей, що потрапляють на територію ЄС незаконним шляхом (а це відноситься і до претендентів на статус біженця), в 2017 р. зменшилася в два рази в порівнянні з 2016 р.

Цікаво відзначити, що в той час як в загальному по ЄС число заявок на надання статусу біженця скоротилося, для якихось країн ці цифри навпаки зросли. Поки Болгарія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Нідерланди, Польща і Швеція фіксують спад, то у Франції, Греції, Італії та Іспанії, навпаки, спостерігається зростання. Це ще раз підтверджує, що протидія міграційним викликам зберігає велику актуальність.

Взяти під контроль потоки біженців є непростим завданням. Незважаючи на те, що збільшення потоку біженців під час воєнних дій є логічним і очікуваним явищем, саме нестабільність в країнах походження біженців спровокувала збільшення їх потоку. ЄС виявився не готовий прийняти таку кількість людей одночасно, і це при тому, що масштаби могли б бути ще більше: адже величезну кількість біженців прийняла Туреччина (2,9 млн. за даними УВКБ ООН станом на 2018-2019 рр.) та інші країни в регіоні, прийнявши на себе основний удар.

Загальні стандарти по видворенню тих, хто незаконно перебуває в ЄС, встановлено директивою 2008/115 / ЄС. Спільними зусиллями держав у 2017 році за межі ЄС вислано 188 905 іноземців та осіб без громадянства, що на 17,4% менше в порівнянні з 2016 роком, коли було вислано 228 625 осіб.

Дублінська конвенція 1990 року передбачає, що притулок має бути запрошено в тій країні на території ЄС, яку потенційний біженець перетинає першою. Документ виявився нежиттєздатним вже в перші місяці нової міграційної кризи. Біженці потрапляли в ЄС, в'їжджаючи в основному через Грецію, Італію та Угорщину. Ці країни не змогли за короткий термін не тільки провести всі потрібні процедури для розгляду клопотань, а й навіть просто зареєструвати всіх тих, хто влаштується. Таким чином, на практиці, через брак людських ресурсів, велика кількість людей неконтрольовано перетинала ці країни, прямуючи до Центральної Європи [3].

Ідентифікація особистості, перевірка документів, розміщення на нічліг та надання їжі та одягу стали першочерговими завданнями. Проведення інтерв'ю, перевірка всіх обставин справи потенційних біженців також стала викликом для деяких країн. Стандартні процедури розгляду цього клопотання на надання статусу біженця могли доходити в окремих країнах до декількох місяців або навіть років. Зараз же в окремих випадках прискорені процеси займають від декількох тижнів до декількох днів в залежності від країни. Це, безумовно, вимагає додаткового фінансування. Міграційні відомства країн ЄС мобілізовані: наприклад, в якийсь період міграційна служба Швеції перейшла на цілодобовий режим роботи [2].

Наступною проблемою, з якою зіткнулися країни ЄС, стало питання, як вчинити з тими, чий прохання про статус біженця були з об'єктивних причин відхилені. Висилка незаконних мігрантів обходиться бюджету країн ЄС в великі суми, так як процедури видворення не виробляються за один день, а вимагають планування. Це ускладнюється тим, що угоди про реадмісію підписані далеко не з усіма країнами походження незаконних мігрантів, а значить процес видворення в таких випадках стає вкрай скрутним.

У розряд постійних труднощів, які сьогодні стали європейською реальністю, входить процес інтеграції біженців: на перших порах надання житла і коштів для оплати дрібних повсякденних витрат, а далі підтримка державою заходів для їх майбутнього незалежного життя в ЄС вже без державних субсидій. Останнє особливо непросто, адже часом біженці не володіють навіть англійською мовою, не кажучи вже про мову нової країни свого перебування, і не мають професійних навичок [2].

Основні принципи європейської міграційної політики викладені в Європейській порядку денному з міграції (European Agenda on Migration), всеосяжну документі, який вийшов у 2015 р. Однак мі-

граційна політика ЄС потребує перегляду. Це відзначає і експертне співтовариство, і самі політики.

Потрібно перейти від реакційних заходів у відповідь на кризу у вигляді великого потоку незаконних мігрантів та біженців до заходів на випередження, які представлятимуть скоординований злагоджений механізм, що працює у всіх країнах ЄС. [11] Аналізуючи основні рішення і дискусії в офіційному Брюсселі, а також Дорожню карту з міграції (Roadmap to deal by June 2018 on the Comprehensive Migration Package), можна відзначити наступне:

1. Реформа Загальноєвропейської системи надання притулку (Common European Asylum System, CEAS) на цей момент заблокована в Європейській раді. Наріжним каменем стало питання про обов'язковий перерозподіл біженців з тих країн, де їх занадто багато, в ті країни, де їх менше. Це б дозволило розділити відповідальність між усіма країнами ЄС. Окремі квоти були розраховані для кожної країни з урахуванням її розміру, кількості населення, а також беручи до уваги і інші фактори. Однак згоди з цього питання не було досягнуто.

Щоб якось вийти з цього глухого кута, пропонується відмовитися від обов'язкового переселення біженців з однієї країни в іншу і покласти на добру волю країн – членів ЄС в цьому питанні. Обов'язкове переселення буде передбачено законодавчо лише в кризових ситуаціях. Однак чи достатньо цього, щоб полегшити життя таким країнам, як Німеччина і Швеція, які взяли більше біженців, ніж інші, і чи справедливо це щодо, скажімо, Польщі, влада якої і чути не хоче про прийом більшої кількості біженців, питання відкрите.

2. Агентство з контролю за зовнішніми кордонами Євросоюзу Frontex трансформовано в Європейське агентство прикордонної і берегової охорони (European Border and Coast Guard Agency) в 2016 р. Заходи, пов'язані з нарощуванням потенціалу трансформованого відомства, повинні поліпшити управління і контроль за зовнішніми кордонами ЄС. Крім іншого, агентство отримало в своє розпорядження додатково близько 1,5 тис. співробітників резерву і можливість покупки новітнього обладнання для управліннь кордонами, доступне для мобілізації в кризовій ситуації. Проте країни ЄС повинні бути готові збільшити фінансування агентства у разі необхідності, а також надати додаткові людські ресурси.

3. Співпраця з третіми країнами або країнами походження мігрантів – важливе завдання. Наприклад, ЄС фінансує масштабні проекти з Туреччиною, яка стала місцем розміщення величезної

кількості біженців. Проте точкового фінансування недостатньо. У своєму недавньому інтерв'ю «Deutsche Welle» Ж. К. Юнкер заявив: «Ми повинні надати тим, хто хоче приїхати і в змозі це зробити, а також тим, чиє становище дозволяє їм приїхати, законні шляхи в'їзду в Європу» [9].

Таким чином, ЄС необхідно розробляти схеми законної міграції з основними країнами походження мігрантів, включаючи в першу чергу африканські та близькосхідні країни. Пілотні схеми по законній економічній міграції були запропоновані третіми країнами в травні 2018 р. Співпраця з третіми країнами, фінансування проєктів і вироблення схем по законній міграції сприятимуть зниженню рівня міграційних потоків тільки в тих випадках, якщо лідери третіх країн готові до співпраці. Хорошим прикладом цього є Туреччина, яка сама не є країною походження великої кількості біженців в ЄС, але яку перетинають біженці на шляху в ЄС. Відповідно до угоди між Туреччиною і ЄС, біженці, які потрапляють в Грецію з Туреччини, можуть бути повернуті назад, і Туреччина буде зобов'язана їх прийняти. Для поселень біженців в Туреччині ЄС виділив додаткове фінансування. Якщо ж Туреччина зовсім закрие свої кордони для біженців, вони все одно досягнуть меж ЄС так чи інакше.

4. Вироблення механізмів по поверненню незаконних мігрантів повинно тривати. Це полягає не тільки в підписанні договорів про ремісії і протоколів їх взаємодій з третіми країнами, а також в фактичній висилки незаконних мігрантів, а й в наданні фінансування і підтримки заходів з реінтеграції тих, хто повертається в країни їх походження.

Отже, консолідований підхід ЄС ґрунтується на виробленні компромісних рішень з тих питань, де єдності у країн – членів ЄС немає; на реформі своїх внутрішніх інститутів; на нарощуванні співпраці з країнами походження мігрантів (наприклад, шляхом укладення договорів про реадмісію і схемах законної міграції, а також за допомогою фінансування проєктів з підтримки урядів і населення в цих країнах).

Якщо велика частина вищезазначених пропозицій Дорожньої карти буде досягнута, то ЄС буде безперечно краще підготовлений до міграційних криз, які виникнуть в майбутньому. Поза сумнівами ЄС знаходиться в полоні ряду факторів, які йому не підвладні.

Міграційний криза в Європі показав, що зусиллями адміністративно і кримінального регулювання впоратися з незаконною міграцією неможливо. Боротися необхідно не з наслідками, а з причинами, які сприяють цьому негативному процесу.



У зв'язку з цим країни Євросоюзу в останні роки нарощують інвестиції в країни мігрантів. Аналіз основних напрямків протидії незаконній міграції в ЄС свідчить про комплексний підхід до феномену нелегальної міграції, але тим не менше статистика свідчить про важку імміграційну ситуацію в Євросоюзі. Однією з причин такого становища є ліберальна політика щодо незаконних мігрантів, чії дії по незаконному в'їзду, проживанню, здійсненню трудової діяльності на рівні ЄС не визнаються злочинними. Декларуючи як першочергове завдання рівність і захист прав мігрантів, держави ЄС проводять селективну політику по відношенню до різних категорій мігрантів і країн їх перебування, тим самим породжуючи незаконну міграцію.

На сьогоднішній день Європейський Союз, будучи особливою формою співдружності різних держав, розробив власну систему по нормативно-правовому регулюванню міграційних потоків, яка підкріплена різними міжнародними документами, нормативно-правовими актами інститутів і організацій, установчими договорами, актами, діючими безпосередньо до країн-учасниць, які не потребують фактичної реалізації зобов'язань на міжнародному рівні, що переходить в національне законодавство. Для опору і перешкоди нелегальній міграції, система нормативно-правових актів надає досить великі аспекти, що відображають міграційні проблеми в цілому. Але в той же час, в країнах ЄС відсутня єдина стратегія ведення міграційної політики, оскільки кожна країна дотримується власного курсу, не прагнучи до співпраці з країнами-учасницями Євросоюзу.

Таким чином, міграційна політика Євросоюзу вимагає тотально-го перегляду та впровадження в життя нових підходів до вирішення проблем нелегальної міграції та ісламізації європейського населення. Розглянуті напрями варто об'єднати в єдину зовнішню політику Європейського Союзу і, перш за все, в політику безпеки Європи. Боротьба з нелегальною імміграцією має бути найважливішим стратегічним пріоритетом в зовнішній політиці країн ЄС у зв'язку з його майбутнім розширенням.

Також зазначені стратегічні заходи повинні спрямовуватися на проведення спільної європейської міграційної політики, створення спільної системи надання притулку, сприяння легальній міграції та посилення боротьби з нелегальною міграцією шляхом посилення охорони південних кордонів ЄС.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку має бути аналіз міграційних тенденцій біженців, оцінка міжнародного співробітництва у сфері трудової міграції та вивчення міграційних тенденцій нелегалів на території європейських держав.

### *Джерела та література*

1. Арістова А. В. Геоконфесійні виміри світової міграції. *Вісник Черкаського університету. Серія «Філософія»*. № 11 (224). Черкаси, 2012. С. 52-57.

2. Біженці в Європі: стан проблеми, загрози, шляхи вирішення. URL: <http://migraciya.com.ua/news/HotTopic/ua-refugees-in-europe-state-of-problem-threats-solutions>.

3. Дублінська конвенція 1990 року. Офіційний сайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_310](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_310)

4. Конвенція про статус біженців 1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)

5. Малиновська О. А. (2018) Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії. Київ: НІСД. 472 с.

6. Нелегальна міграція: Реалії ЄС у галузі трудових відносин. URL: <http://rozum.info/publ/6-1-0-89>

7. Платонов А. В. Департамент у справах біженців та притулку: нелегальна міграція та її вплив на міжнародну і національну безпеку. URL: <http://www.dmsu.gov.ua/>

8. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матеріали III Міжнародного науково-практичного симпозіуму (м. Івано-Франківськ, 12- 13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. 234 с.

9. Якубовський С. О. Міграційна політика ЄС: еволюція та соціально-економічні наслідки. Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи: наук.-практич. симпозіум, присвяч. 15-річчю міжнар. Дня мігранта та 25-річчю міжнар. конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей (Одеса, 18 грудня 2015 р.). Одеса: Фенікс, 2015. С. 12–17. URL: <http://iele.bazick.com/projectdevelopment/odessa-tempus-center; eurolaw.org.ua>.

10. Migration and migrant population statistics. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

11. International Organization for Migration; MOM / IOM. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms>