

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.47>

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПИТАННЯХ ІНТЕГРАЦІЇ ІМІГРАНТІВ

Саракуца М.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
ORCID: 0000-0001-6087-9692
e-mail: sarakutsa@gmail.com*

Каравайченко Н.В.,

*магістр кафедри конституційного права та правосуддя,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

Саракуца М.О., Каравайченко Н.В. Напрямки вдосконалення міграційної політики Європейського Союзу в питаннях інтеграції мігрантів.

Статтю присвячено аналізу сучасних напрямків вдосконалення міграційної політики Європейського Союзу в контексті інтеграції іммігрантів, зокрема в умовах зростання міграційних потоків до Європи. Констатується наявність проблем у побудові міграційної політики через фрагментарність механізмів її регулювання. Акцент зроблено на необхідності системного підходу до вирішення проблем, пов'язаних з інтеграцією іммігрантів, які впливають на соціальну стабільність і економічну рівновагу держав-членів ЄС. Розглядаються основні виклики, з якими стикаються як іммігранти, так і приймаючі країни: культурна ізоляція, утворення паралельних громад, економічна вразливість мігрантів, дискримінація, нелегальні прояви міграції та соціальні конфлікти.

Проаналізовано положення Пакту про міграцію та притулок, а також Плану дій щодо інтеграції та інклюзії на 2021–2027 роки, який розвиває положення Пакту. Основну увагу приділено заходам і рекомендаціям, спрямованим на сприяння інтеграції мігрантів та зміцнення соціальної згуртованості в країнах ЄС. Розглядаються положення Пакту, які передбачають «солідарну співпрацю» між державами-членами, включно з механізмами перерозподілу мігрантів, фінансовою компенсацією та технічною допомогою для держав першого прийому, зокрема через стандартизацію умов прийому.

Запропоновано подальші напрями вдосконалення політики інтеграції, такі як усунення перешкод для успішної інтеграції, включаючи нетерпимість і національну самосвідомість, покращення механізмів визнання професійної кваліфікації, підвищення доступу до освітніх і мовних програм, боротьба з дискримінацією та посилення децентралізації інтеграційних заходів.

На думку авторів, незважаючи на те, що ЄС не має компетенції щодо законодавчої діяльності у зазначеній сфері, План дій може стати рішучим поштовхом на шляху до ефективної інтеграції іммігрантів, де ключовими елементами постане соціальна єдність, економічна стабільність та безпека в ЄС, а подальші реформи в цій сфері допоможуть подолати сучасні виклики міграційної кризи.

Ключові слова: міграційна політика Європейського Союзу, інтеграція мігрантів, Пакт про міграцію та притулок, План дій щодо інтеграції та інклюзії.

Sarakutsa M.O., Karavaychenko N.V. Directions for improving the migration policy of the European Union in matters of migrant integration.

The article is devoted to the analysis of current directions of improvement of the European Union's migration policy in the context of immigrant integration, in particular, in the context of growing migration flows to Europe. Authors note that there are problems in building migration policy due to the fragmentation of its regulatory mechanisms. The emphasis is placed on the need for a systematic

approach to solving problems related to the integration of immigrants that affect the social stability and economic balance of the EU Member States. The main challenges faced by both immigrants and host countries are considered: cultural isolation, formation of parallel communities, economic vulnerability of migrants, discrimination, illegal migration and social conflicts.

The provisions of the Pact on Migration and Asylum, as well as the Action Plan on Integration and Inclusion for 2021–2027, which develops the provisions of the Pact, are analyzed. Special attention is paid to measures and recommendations aimed at promoting the integration of migrants and strengthening social cohesion in the EU countries. Authors examine the provisions of the Pact that provide for “solidarity cooperation” between Member States, including mechanisms for the redistribution of migrants, financial compensation and technical assistance for first-receiving states, in particular through the standardization of admission conditions.

Further areas for improving integration policy are suggested, such as improving mechanisms for recognizing professional qualifications, increasing access to educational and language programs, combating discrimination, and strengthening the decentralization of integration measures. According to the authors, despite the fact that the EU does not have the competence to legislate in this area, the Action Plan can be a decisive push on the way to the effective integration of immigrants, where social cohesion, economic stability and security in the EU will be key elements, and further reforms in this area will help overcome the current challenges of the migration crisis.

Key words: migration policy of the European Union, integration of migrants, Pact on Migration and Asylum, Action plan on Integration and Inclusion.

Постановка проблеми. Нагальність приділення значної уваги міграційній політиці ЄС в контексті інтеграції іммігрантів зумовлена посиленням міграційних потоків у Європу та викликами, які це породжує для соціальної стабільності держав-членів. Ефективна інтеграція є важливим чинником для збереження громадського порядку та соціально-економічної рівноваги. Дослідження механізмів адаптації іммігрантів, а також пошук загальноєвропейських підходів до міграційної політики є актуальними у світлі сучасних криз та необхідності гарантій належного захисту прав людини.

Метою дослідження є комплексний аналіз міграційної політики ЄС в сфері інтеграції мігрантів.

Ступінь наукової розробки. Проблематика, пов'язана із сучасною міграційною політикою Європейського Союзу, досліджувалася багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема: І.В. Бойко, У. Брандл, К. Гесмундо, Е. Гилд, А. Гіміс, А.О. Гнітій, Ю.Б. Курилюк, О. Малиновська, Т.О. Кортюкова та ін. Однак регулювання інтеграції мігрантів в Європейському Союзі, особливо аналіз нових документів, прийнятих Європейською Комісією в цій сфері, не має достатнього наукового розкриття, що зумовлює безперечно актуальність дослідження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 79 ДФЄС, 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].

Проблема розробки міграційної політики ЄС полягає у відсутності комплексності в цій сфері через фрагментарний підхід до її регулювання. Питання щодо надання більших повноважень інституціям ЄС у сфері імміграційної політики завжди ставало предметом суперечок та опору з боку держав-членів. Зокрема, А. Гіміс зазначає, що «попри те, що загальні правила у сфері легальної міграції є важливою складовою європейської імміграційної політики, проте держави-члени ЄС завжди виявляли небажання узгоджувати цю сферу правового регулювання» [2, с. 313]. В цьому аспекті слід зазначити, що й питання інтеграції іммігрантів є національною компетенцією держав-членів, хоча ЄС допомагає шляхом координації, обміном знаннями та фінансовими ресурсами.

Враховуючи різноманітність груп іммігрантів, які прямують до ЄС на постійне або тимчасове проживання, зокрема, працівники-мігранти, особи, які прагнуть возз'єднання сімей, студенти тощо, на сьогодні більшість держав-членів ЄС стикаються з проблемою інтеграції іммігрантів на свій ринок праці та у своє суспільство [3, с. 107]. При цьому, з однієї сторони ефективна інтеграція сприяє розв'язанню демографічної проблеми ЄС, посиленню економічних процесів, подоланню нестачі трудових ресурсів. З іншої ж сторони це створює певні загрози суспільному порядку

та національній безпеці, зокрема поширює такі соціальні явища, як злочинність, безробіття і тиск на соціальні бюджети приймаючих країн.

Як влучно зазначає Кортуюка Т.О. «недоліки у політиці інтеграції спричиняють конфлікти між населенням приймаючої держави та іммігрантами, спричиняючи антимигрантські та ксенофобські настрої. У цьому аспекті надзвичайно важливим є проведення такої політики інтеграції мігрантів, яка б забезпечила громадський порядок та національну безпеку, а також враховувала захист прав людини» [3, с. 109].

Процес інтеграції мігрантів до ЄС є багатокомпонентним і включає аспекти економічної, соціальної, культурної та політичної адаптації. Для сприяння інтеграції ЄС розробляє комплексну міграційну політику, яка поєднує доступ до ринку праці, можливості здобуття освіти, соціальні послуги, захист прав людини та антидискримінаційні ініціативи. Зокрема, багато країн ЄС надають мігрантам можливості для вивчення мови, здобуття професійних навичок та доступу до соціального житла.

Проте, можна виділити й значні проблеми з якими стикаються як мігранти, так і країни ЄС. По-перше, це зростання кількості соціальних конфліктів зважаючи на те, що велика кількість мігрантів походить з різних культурних та релігійних груп. Це часто викликає загрози культурної ізоляції іммігрантів і призводить до формування паралельних громад, що обмежує інтеграцію і може стати джерелом соціальної напруженості. По-друге, іммігранти часто опиняються в досить уразливих економічних умовах і стикаються з труднощами на ринку праці. Своєю чергою, це спричиняє додатковий тиск на систему соціального захисту і викликає занепокоєння серед місцевого населення, яке може вбачати у мігрантах загрозу своєму власному економічному добробуту.

Ще однією проблемою на шляху до ефективної інтеграційної політики постає нелегальна міграція. Таке явище провокує зростання соціальної напруги та антимиграційних настроїв серед європейського населення навіть стосовно мігрантів, які проживають на законних підставах. Нелегальна міграція також створює додаткове навантаження на державні ресурси, особливо у сфері управління та контролю кордонів, що відвертає фінансові та адміністративні ресурси від програм інтеграції.

Для запобігання некерованому розвитку нелегальної міграції, ЄС реалізовує такі завдання: встановлює обмеження міграційного потоку на загальноєвропейському рівні, для чого ухвалює відповідні нормативно-правові документи; посилює контроль перетину біженцями кордонів європейських держав, особливо на півдні Європи, а також у гірських і лісових масивах; створює єдину прикордонну службу, що дає можливість узяти під особливу охорону контрольно-пропускні пункти на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах; уніфікує загальноєвропейське законодавство та законодавство окремих країн відповідно до викликів і потреб сьогодення [4, с. 638].

Вперше питання інтеграції мігрантів в Європейському Союзі були нормативно врегульовані в 2004 році, коли Рада ЄС прийняла Загальні основні принципи політики ЄС щодо інтеграції іммігрантів. У цих принципах було закріплено одинадцять коротких основ для розробки майбутніх інтеграційних заходів. В подальшому вони були підтверджені Радою з питань юстиції та внутрішніх справ у 2014 році.

Новим елементом у зазначеній сфері стала Європейська мережа з питань міграції (EMN), яку було створено у 2008 році Рішенням Ради 2008/381/ЄС (змінено Регламентом (ЄС) № 516/2014 у 2014 року). Регламент (ЄС) № 516/2014 передбачав фінансування мережі через Фонд притулку, міграції та інтеграції [5].

Узгодження інтеграційних заходів із можливостями фінансування внесло важливий внесок у розвиток інтеграційних проектів у державах-членах. Основним завданням Європейської мережі з питань міграції є надання інформації про міграцію та притулок для підтримки розробки політики в Європейському Союзі та інформування громадськості.

Найбільш активну діяльність у питаннях інтеграції мігрантів здійснює Європейська Комісія. Ще у 2011 році Європейська комісія виклала Європейський порядок денний щодо інтеграції громадян третіх країн. Після активізації міграційної кризи у 2015 році Комісія прийняла План дій 2016, спрямований на підтримку держав у розвитку та зміцненні їхньої національної політики інтеграції при фінансовій підтримці ЄС. У 2017 році Комісія та європейські соціальні та економічні партнери підписали Європейське партнерство для інтеграції, створене з метою сприяння інтеграції біженців на ринку праці.

23 вересня 2020 року Європейською Комісією був представлений Новий Пакт про міграцію та притулок (далі – Пакт), [6]. розроблений для забезпечення більш чіткої узгодженості внутрішньої і зовнішньої політики ЄС у зазначеній сфері. Міграційний пакт стверджує, що розглядає міграцію комплексно та запроваджує політику в широкому діапазоні сфер, включаючи управління кордонами; процедури надання притулку та повернення; пошуково-рятувальні механізми; зміцнення солідарності між державами-членами та розвиток життєздатних правових шляхів для тих, хто потребує захисту.

Особлива увага в Пакті приділяється саме побудові обов'язкової «солідарної співпраці». Країни, до яких мігранти прибувають вперше, повинні мати можливість передавати частину осіб, яким надано право на отримання притулку, або мігрантів, які мають високі шанси на це, до інших держав-членів ЄС. А такі країни, як Угорщина, які не хочуть приймати мігрантів, повинні принаймні виплачувати компенсацію або відправляти обладнання та персонал до країн першого прийому [7]. Це має полегшити тиск на так звані «популярні» або «зручніші» країни для мігрантів, адже Пакт передбачив мінімізацію факторів, які впливають на вибір країни, шляхом стандартизації розмірів виплат і умов приймання в кожній державі-члені ЄС.

Окремим розділом Пакту стала «Підтримка інтеграції для більш інклюзивних суспільств». У цьому розділі наведено низку рекомендацій для держав-членів щодо сприяння інтеграції. Розділ 8 Пакту 2020 визначає цілі політики інтеграції: кожен, хто законно перебуває в ЄС, повинен мати можливість «брати участь і робити свій внесок у благополуччя, процвітання та згуртованість європейських суспільств» [6].

Як наступний крок, 24 листопада 2020 року Комісія опублікувала новий План дій щодо інтеграції та інклюзії на 2021–2027 рр., який уже було оголошено в Пакті.

План дій визначає заходи для посилення дій та об'єднання учасників на всіх рівнях у спільних зусиллях для досягнення інтеграції та залучення в основних галузевих сферах, таких як освіта та професійне навчання, працевлаштування та кваліфікація, охорона здоров'я та житло [8].

План дій щодо інтеграції та інклюзії на 2021–2027 рр. сприяє інклюзії для всіх, усуваючи перешкоди, які можуть перешкоджати участі та включенню людей з мігрантським походженням, від новоприбулих до громадян, до європейського суспільства. Він побудований на принципі, що інклюзивна інтеграція вимагає зусиль як від людини, так і від приймаючої громади, і включає нові дії, які спираються на досягнення попереднього плану дій від 2016 року.

Для підтримки інтеграційних зусиль у цих сферах План дій визнає важливість участі біженців та мігрантів у процесі формування політики. Він ставить перед державами-членами амбітні цілі та надає їм можливість відстежувати їхній прогрес у цьому напрямку. Європейська комісія відіграє важливу роль у підтримці інтеграції через фінансування, розробку керівництва та сприяння партнерству.

Найскладнішим питанням у сфері інтеграції є відсутність компетенції ЄС щодо законодавчої діяльності у сфері інтеграції мігрантів. Загалом, Європейський Союз має спільну компетенцію щодо розробки спільної імміграційної політики. ст. 79(4) ДФЄС стосується встановлення заходів для стимулювання та підтримки дій держав-членів з метою сприяння інтеграції громадян третіх країн, які законно проживають на їхній території. Таким чином, можуть бути прийняті лише допоміжні заходи, гармонізація законів і нормативних актів прямо виключається. Можливість діяти обмежена підтримкою та координацією. Отже, згадані цілі та заплановані ініціативи можуть бути лише рекомендацією для держав-членів. [9]

Подальшими напрямками вдосконалення міграційної політики ЄС в контексті інтеграції іммігрантів можуть стати наступні: покращення механізмів визнання професійної кваліфікації, зокрема взаємного визнання дипломів; підвищення доступу до мовних та адаптаційних програм; боротьба з дискримінацією та соціальною ізоляцією; визнання потреб та прагнень мігрантів, у тому числі їхнє право на збереження своєї культурної ідентичності, посилення співпраці з країнами походження мігрантів; децентралізація інтеграційних заходів, що передбачає зміцнення ролі місцевих органів влади в інтеграційних питаннях, що буде значно ефективніше на локальному рівні.

Висновки. Інтеграція мігрантів у Європейському Союзі на сьогодні залишається досить гострою проблемою. Сучасні виклики, пов'язані з великою кількістю іммігрантів, значно ускладнюють їх соціальну, економічну та культурну інтеграцію в держави-члени ЄС. Це створює ризики для соціальної єдності та безпеки, породжує зростання дискримінаційних поглядів, що впливає на загальну стабільність регіону. Тому вдосконалення інтеграційної політики, спрямованої на

швидко адаптацію мігрантів, підвищення ефективності інтеграційних програм і співпраці між державами-членами, має вирішальне значення для подолання цих викликів і забезпечення стабільного майбутнього ЄС.

З метою вирішення зазначених проблем Європейська комісія прийняла новий План дій щодо інтеграції та інклюзії на 2021–2027 рр., який розвиває положення нового Пакту про міграцію та притулок. Теоретично цінність нового Плану дій висока, оскільки він стосується найважливіших секторів, де підтримка інтеграції є важливою. Хоча він має декілька слабких сторін, План дій – це амбітний перелік дій і заходів, які має впровадити Комісія, а також комплексні заохочення для держав-членів. Те, як держави-члени дотримуватимуться цих планів, також залежатиме від фінансової підтримки з боку ЄС та від їх власного бачення інтеграції як наріжного каменю успішної міграційної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 р.: Договір про функц. Європ. Союзу від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 15.09.2024).
2. Ghimis A. The EU's Labor Migration Policy: Recent developments and what more is needed. *Mediterranean Yearbook*. Brussels. 2016. P. 312–315.
3. Кортюкова Т.О. Правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу: дис....д-ра філос. з права. 2021. 228 с.
4. Саракуца М.А., Петько О.С. Деякі аспекти міграційної політики Європейського Союзу в контексті війни в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 637–640.
5. REGULATION (EU) No 514/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014 laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management. *Official Journal of the European Union*. 20.5.2014 L 150/112 -142.
6. Pact on Migration and Asylum. Migration and Home Affairs. A common EU system to manage migration. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (date of access: 28.09.2024).
7. Пірерт Б. Міграційний пакт: що означає нова політика ЄС щодо притулку? 11.04.2024. *DW*. URL: <https://www.dw.com/uk/migracijnij-pakt-so-oznaczae-nova-politika-es-sodo-nadanna-pritulku2-a-68794336/a-68794336> (дата звернення: 15.09.2024).
8. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Brussels, 24.11.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758> (date of access: 28.09.2024).
9. Brandl U. Integration in the New Pact: A difficult compromise between a limited EU competence and a successful policy. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. March 2021. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/integration-in-the-new-pact-a-difficult-compromise-between-the-lack-of-competence-and-the-importance-of-integration-for-a-successful-migration-policy/> (date of access: 28.09.2024).