

ВПЛИВ МІГРАЦІЙНОЇ КРИЗИ НА ЗМІНУ ПОЛІТИКИ ЄС В СЕРЕДЗЕМНОМОР'Ї В 2015–2022 РОКАХ

THE IMPACT OF THE MIGRATION CRISIS ON EU POLICY CHANGES IN MEDITERRANEAN IN 2015–2022

Майстренко Ю.І.,

кандидат політичних наук,

доцент кафедри міжнародних відносин

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Проценко Д.П.,

студентка I курсу магістратури

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Дана стаття присвячена змінам міграційної політики ЄС в Південному та Східному Середземномор'ї в період та після міграційної кризи. Формування міграційної політики Європейського Союзу відбувалось паралельно із становлення власне самого Союзу. На різних етапах розвитку даного наддержавного утворення, імплементувались різні підходи до міграції. Протягом довгого асу країни Європейського Союзу були зацікавлені у припливі мігрантів, які компенсували нестачу робочої сили, тож завдання було тільки правильно скоординувати потоки мігрантів.

Поступово ситуація почала змінюватись, й вже не було такої необхідності в некваліфікованій праці як в попередній період. Але потік мігрантів не знижувався, що викликало необхідність в формуванні нового підходу до регулювання потоку мігрантів, який передбачав встановлення обмежень на в'їзд.

Особливо гостро країни ЄС відчували загрозу притоку мігрантів, після ряду криз та конфліктів на Близькому Сході. Під ударом опинились країни «першого в'їзду», які не могли справитись з напливом нелегальних мігрантів. Постало питання щодо розробки спільної політики, яка б передбачала спільні дії для підтримки держав, які опинились у скруті. З цією метою була активно задіяна робота FRONTEX. Робота даної структури була направлена на перешкоджання прибуття біженців до європейських країн, що в свою чергу дещо не відповідало гуманістичним цінностям Європейського Союзу, оскільки мігранти повинні були повернутись до країн, де їм загрожувала небезпека. Крім того, виявились розбіжності між країнами-членами ЄС щодо вироблення спільної політики.

Одним з кроків, що були направлені на урегулювання міграційної кризи було укладення угоди з Туреччиною. Остання мала стати прилистом для біженців, не допускаючи їх подальшому руху в Грецію.

Країни ЄС мають бути готові реагувати відповідним чином на загрози міграційного характеру, політика країн-членів повинна бути узгоджена та ефективна.

Ключові слова: ЄС, міграція, біженці, FRONTEX, Туреччина.

This article is devoted to changes in EU migration policy in the Southern and Eastern Mediterranean during and after the migration crisis. The formation of the migration policy of the European Union took place in parallel with the formation of the Union itself. At different stages of the development of this supranational entity, different approaches to migration were implemented. For a long time, the countries of the European Union were interested in the influx of migrants who compensated for the lack of labor, so the task was only to properly coordinate the flows of migrants.

Gradually, the situation began to change, and there was no longer such a need for unskilled labor as in the previous period. But the flow of migrants did not decrease, which necessitated the formation of a new approach to regulating the flow of migrants, which involved the establishment of entry restrictions.

The EU countries felt the threat of the inflow of migrants especially keenly, after a number of crises and conflicts in the Middle East. Countries of "first entry" that could not cope with the influx of illegal migrants came under attack. The question arose about the development of a common policy, which would provide for joint actions to support states that are in trouble. For this purpose, the work of FRONTEX was actively involved. The work of this structure was aimed at preventing the arrival of refugees to European countries, which in turn did not correspond to the humanistic values of the European Union, since migrants had to return to countries where they were in danger. In addition, there were differences between the EU member states regarding the development of a common policy.

One of the steps aimed at settling the migration crisis was the conclusion of an agreement with Turkey. The latter was supposed to become a bulwark for refugees, preventing their further movement to Greece.

EU countries must be ready to respond appropriately to threats of a migratory nature, the policy of member states must be coordinated and effective.

Key words: EU, migration, refugees, FRONTEX, Turkey.

Постановка проблеми. Міграційна криза відкрила всю не ідеальність міграційної політики ЄС. Європейський Союз почав шукати вихід із ситуації, що склалась, оскільки держави «першого в'їзду»

були дуже перевантажені потоком біженців. ЄС окрім внутрішньоєвропейських заходів та домовленостей, ініціював домовленості з іншими країнами для того, щоб зменшити потік біженців в Європу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами міграційної політики ЄС досить активно займаються українські науковці, серед яких слід згадати Н.А. Пак, яка присвятила свої роботи вивченню різних аспектів міграції. Дослідниця послідовно розглядає різні аспекти міграційної політики, включаючи й вплив кризи 2015 року. Малиновська О.А. також вивчає міграційну політику Європейського Союзу. Д. Дагі вивчав значення угоди між Європейським Союзом та Туреччиною щодо міграційних процесів.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз впливу міграційної кризи на зміни європейської політики в Середземномор'ї. Для реалізації даної мети було визначено кілька завдань: виявити основні проблеми, які спровокувала криза; діяльність FRONTEX; угода між ЄС та Туреччиною у сфері міграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Країни Північно-Західної Європи, залишалися привабливими для мігрантів протягом десятиліть. Основний потік мігрантів був спрямований з країни Африки та Близького Сходу через Середземномор'я. Мігранти компенсували дефіцит робочої сили в країнах Європи, але ситуація значно змінилась після енергетичної кризи, яка змусила європейців дещо обмежувати потік іммігрантів. Фінансово-економічна кризи, «арабська весна», загострення ситуації в Лівії, війна в Сирії спровокували безпрецедентний потік біженців, які прагнули знайти притулок в країнах ЄС. За даними Євростата основний приплив біженців та іммігрантів в країни Європейського Союзу припав на 2015–2016 роки, й склав понад мільйон щорічно [1].

В 2015–2016 рр. найпоширенішим маршрутами для біженців стали Центральносередземноморський, Східносередземноморський Західносередземноморський маршрути [2].

Перед Європейським Союзом постало ряд проблем: розселення та інтеграція біженців у суспільстві, боротьба з нелегальною міграцією, захист власних кордонів та захист прав людини, загроза тероризму [3, с. 95]. Враховуючи все вище сказане міграційну політику слід розглядати як складову безпекової [4, с. 56]. Оскільки біженці користуються небезпечними шляхами через море, то багато людей гине на шляху до Європи. За підрахунками Міжнародної організації з міграції, кількість загиблих на цих маршрутах становила 4054 в 2015 р., а в 2016 році сягнула 5143 осіб [3, с. 95].

Так звана «криза біженців» перетворилася на кризу Європейського Союзу. 1,3 мільйона біженців і мігрантів, які прибули в 2015 році, була великою порівняно з попередніми роками, але невеликою порівняно з набагато більшою кількістю біженців, яких приймала Йорданія, Ліван і Туреч-

чина. Такі події спричинили зростання популізму й антимігрантських настроїв, що відобразилось в зростанні кількості політичних партій, що відстоювали дані ідеї [5, р. 1].

26 жовтня 2004 року Європейська Рада вирішила створити структуру, яка б взяла на себе відповідальність за управління кордонами [6, р. 75]. Коли в країні є проблеми з іноземцями, які перебувають нелегально, Fronetex координує підтримку цієї країни з боку інших держав ЄС. Для цього FRONTEX використовує підключені спільні ресурси для організації спільних операцій. Операції можуть проводитися на морі, суші чи повітрі – залежно від типу кордону. Всі такі операції виконуються в одному циклі, усі вони унікальні та адаптовані до обставини [6, р. 78]. Але зусиль FRONTEX було недостатньо, щоб впоратись із потоком біженців, тому були залучені сили НАТО. 11 лютого 2016 р. Альянс анонсував операцію в Егейському морі з метою завадити човнам з біженцями досягти берегів Греції. Три судна НАТО розвертали човни біженців та відправляти їх до Туреччини, що не під силу було зробити FRONTEX, дії якого обмежені лише грецькими водами.

У 2015 р. Європейська комісія запропонувала заходи з вдосконалення міграційної політики ЄС. По перше, було ухвалено рішення про посилення присутності ЄС у Середземномор'ї. Підкріплювалося це Планом дій щодо боротьби з контрабандою мігрантів на 2015–2020 рр., який закріплював стимуляцію правоохоронної та судової діяльності, удосконалення процесу збору та обміну інформацією про мігрантів, зміцнення співробітництва з країнами, які не входять до ЄС, для боротьби з нелегальною міграцією [6, р. 164].

Було також переглянуто Шенгенський кодекс про кордони 2006 р. відповідно до положення Європейської комісії від 15 березня 2017 р. було введено обов'язковий регулярний контроль всіх осіб, що перетинають кордони Європейського Союзу. У зв'язку з загрозою тероризму в ЄС, що збільшується, були прийняті нормативно-правові акти, що доповнюють один одного – Система інформації та авторизації поїздок до ЄС (ETIAS) та Система в'їзду-виїзду (EES). Система інформації та авторизації поїздок до ЄС, що використовується при безвізових поїздках, повинна встановлювати у кожному конкретному випадку, чи є іммігрант небезпекою для ЄС. А Система в'їзду-виїзду покликана збирати відомості про в'їзд чи виїзд іммігрантів і стати інструментом, доступним для прикордонних служб ЄС, замінюючи паспорти [7].

У 2017 р. міграційна політика ЄС стала більш жорсткою. На саміті, проведеному в Брюсселі 19 жовтня 2017 р., було зазначено, що підхід держав-членів та інституцій ЄС до забезпечення

повного контролю над кордонами має бути консолідованим [8].

Враховуючи ситуацію, що склалась, Європейський Союз мав розробити політику спрямовану не лише на захист власних кордонів, а й на спасіння людських життів. 23 вересня 2020 р. Єврокомісія винесла на розгляд Європарламенту та Ради ЄС нову редакцію європейського Пакту про міграцію та притулок. Запропоновані нововведення торкалися проблеми неузгодженості дій та відсутності підтримки між країнами-членами ЄС. Такі обставини призвели до того, що країни першого в'їзду були дуже перевантажені великим напливом біженців. У відповідь на це Рада ЄС ухвала рішення про переселення шукачів захисту з прикордонних країн до інших країн ЄС, це мало відбуватись на добровільній основі. Досвід реалізації даного рішення продемонстрував неготовність деяких країн прийти на допомогу своїм партнерам, а тому виникла необхідність законодавчо закріпити даний механізм допомоги.

Наступна проблема пов'язана з функціонуванням системи притулку. Попри намагання уніфікувати процедури міжнародного захисту, координація країн-членів при прийнятті рішень щодо надання статусу біженця та відмов у його наданні лишається недостатньою, призводить до небажаної і фактично нелегальної міграції шукачів притулку територією ЄС.

Проблемним залишається й питання прикордонного контролю. Хоча країни-члени зобов'язані забезпечувати захист зовнішнього кордону ЄС, вони повинні також поважати права людини на пошук притулку та дотримуватись основного принципу захисту біженців, який полягає у не висиланні особи до тієї країни, де їй загрожує небезпека. Відсутність чітких процедур найяскравіше виявляється при визначенні долі тих мігрантів, які потрапляють до Європи в результаті рятувальних та пошукових операцій на морі, адже застосування звичайного порядку прикордонного контролю до них неможливе.

Ще одним викликом є відсутність механізму ефективного реагування на кризові ситуації. Криза 2015 р. довела необхідність бути готовими до дій в умовах форс-мажору, коли звичайні законодавчі механізми надання притулку неактуальні. Пандемія COVID-19 ще раз підтвердила необхідність гнучкого міграційного законодавства, оскільки в умовах карантину європейським країнам довелося ухвалювати неординарні рішення щодо продовження термінів перебування іноземців, амністування порушників правил перебування, забезпечення їх доступу до медичних та інших соціальних послуг.

Водночас, як зазначає О.А. Малиновська нові законодавчі ініціативи загалом відповідають традиційним напрямкам міграційної політики ЄС,

які полягають у запобіганні нелегальній міграції, захисті біженців, урегулюванні легальної міграції в інтересах країн Євросоюзу. Нововведенням є відмова від ситуативного реагування на користь системного стратегічного підходу до міграційного менеджменту [3, с. 98].

Для того, щоб «розвантажити» країни першого в'їзду ЄС заключила угоду з Туреччиною, згідно з якою нелегальні мігранти, що перетнули грецько-турецький кордон, будуть вислані назад до Туреччини. Туреччина, у свою чергу, вживе заходів для запобігання нових морських або наземних шляхів нелегальної міграції з Туреччини до ЄС [7].

Загалом, як зазначає О.Б. Чернега було розроблено між Туреччиною та ЄС спільний механізм всебічного задоволення потреб біженців з Сирії (Організація ЄС для біженців у Туреччині). За даною програмою Туреччина отримала 6 млрд. євро для виконання програми щодо підтримки біженців. Складність цієї програми полягає в тому, що потік біженців не припиниться аж до поки не закінчиться війна, а нинішнє керівництво країни не вселяє впевненості в стабільному виконанні угоди з боку Туреччини [9, с. 46].

На саміті ЄС – Туреччина у 2016 році було прийнято шість принципів спільного плану дій: 1) висилка за рахунок коштів ЄС усіх мігрантів, які прибули з Туреччини до Греції нелегально; 2) за кожного висланого до Туреччини нелегального мігранта надати притулок в Туреччині легальному претенденту; 3) прискорити виконання «дорожньої карти» з просування Туреччини до безвізового режиму; 4) виплатити Туреччині 3 млрд євро для здійснення плану дій; 5) підготувати нові аспекти переговорів щодо вступу Туреччини до ЄС; 6) співпрацювати з Туреччиною з метою покращення гуманітарної ситуації в Сирії, щоб забезпечити місцевим жителям та біженцям проживання у безпечних районах.

Згідно зі звітом Європейської комісії, протягом п'яти місяців після угоди нелегальна міграція до Греції скоротилася на приголомшливі 97%, а кількість загиблих майже зійшло нанівець до травня 2016 року. Здавалося, що угода також дала очікуваний результат у 2017 р., але роком пізніше, турецькі чиновники не змогли зупинити понад 30 000 нелегальних мігрантів на шляху до Греції. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), у 2019 році до Греції прибуло 66 166 мігрантів, що більш ніж удвічі перевищує попередній показник, і найвищий у період після угоди. Проте кількість депортацій із Греції до Туреччини залишилася незначною [10, р. 198].

Міграційні потоки Західно-середземноморського маршруту мали тенденцію до зростання з 2015 року по 2018 рік. Після укладання ряду домовленостей між ЄС та Марокко, останній посилив заходи міграційного контролю у коопе-

рації з Європейським агентством прикордонної та берегової охорони, таким чином вдалось зменшити потік біженців та осіб без громадянства.

Успішною є міграційна політика ЄС, запроваджена для скорочення неконтрольованих міграційних потоків через Центрально-середземноморський маршрут [11, с. 27]. Серед основних заходів, запроваджених ЄС для скорочення міграції за цим маршрутом варто виокремити такі: збільшення підтримки лівійської берегової охорони, у тому числі і фінансової; затвердження 5 нових міграційних програм пов'язаних з міграцією в Північній Африці, на загальну суму 61,5 млн євро, які направлені на захист та допомогу біженцям, найбільш вразливим верствам населення (мігрантам), поліпшення умов життя та економічної стабільності лівійців (фінансова підтримка регіонів, що найбільше відчувають наслідки транзитної міграції); створення Надзвичайного цільового фонду ЄС для країн Африки з загальним бюджетом 4,5 млрд євро; проведення спільних навчань берегової охорони Лівії та ЄС; фінансова підтримка приймальних центрів; запровадження програм добровільного повернення мігрантів (для мігрантів, які опинилися в Лівії, проте не є її громадянами). Слід також враховувати той факт, що ситуація в Лівії не стабільна, а тому ця країна є не тільки транзитом, а й джерелом імміграції [9, с. 47].

Зусилля, спрямовані на врегулювання міграційних проблем, дали результати. Контроль на зовнішніх кордонах Євросоюзу вдалося відновити, нерегульоване прибуття мігрантів до Європи загальмувати. В 2019 р. порівняно з 2015 р. чисельність спроб нелегального перетину кордону ЄС зменшилася на 92 %, а кількість виявлених у країнах-членах мігрантів у нерегульованому статусі – на 70 %. В умовах обмежень міжнародної мобільності, викликаних пандемією COVID-19, упродовж січня-листопада 2020 р. чисельність спроб нелегального перетину кордону ЄС продовжувала скорочуватись і була на 10 % меншою ніж за відповідний період попереднього року. Натомість кількість поданих іноземцями клопотань про притулок лишилася значною і становила в 2019 р. майже 700 тис., тобто була лише вдвічі меншою ніж рекордного 2015 р. За попередніми даними, в 2020 р. вона зменшилась порівняно з 2019 р. більш ніж на третину і становила близько 400 тис., що, однак, суттєво більше ніж кількість затримань на кордоні (приблизно 150 тис.) [3, с. 97].

О. Заставна зазначає, що ЄС варто сконцентрувати увагу на так званому підході «кругової міграції». За таким механізмом мігранти, що мають довгострокові візи, можуть їхати в країну їх

постійного проживання, а потім знову повертатись до країни тимчасового проживання. Може використовуватись і тристоронній механізм: мігранти, за підтримки ЄС, отримують підготовку в третій країні, а потім повертаються до рідної країни працювати [12, с. 278].

Слід зазначити, що серед держав членів не має єдності в питанні імміграції. Представники Європейської комісії та держав, які підтримують прийняття мігрантів, наголошують на необхідності виконання міжнародних зобов'язань, заострюючи увагу на пріоритеті безпеки мігрантів. Противники прийому мігрантів наголошують, що найвища цінність – це безпека держави та її громадян, а міграція – це економічний, цивілізаційний, культурний та релігійний ризик. Схема розподілу мігрантів між державами є одним із спірних моментів. Країни Вишеградської групи в Європейському суді навіть заперечували рішення щодо обов'язковості прийому конкретно зазначеної кількості мігрантів.

Злагоджена міграційна політика, якої так потребує Євросоюз, необхідна і для підтримки державам, які є «первинними європейськими точками» з прийому мігрантів (Греція, Італія, Хорватія). Відмова від підтримки може призвести до зростання націоналістичних тенденцій у цих держав і наступного виходу з ЄС. А зміна кордонів Європейського союзу, своєю чергою, спричинить зниження безпеки [13, р. 142].

Проте врегулювання питання аж ніяк не стало зрозумілішим, оскільки в Євросоюзі існує проблема «замкнутого кола», яка полягає, з одного боку, у протистоянні іммігрантським потокам, а з іншого – у дотриманні принципів захисту прав мігрантів, боротьби з бідністю тощо. Європейські країни, вважаючи головним своїм надбанням права людини, поставлені в глухий кут, обираючи між ліберальними цінностями та власною безпекою [9, с. 47].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Європейський Союз був привабливим для міграції протягом багатьох десятиліть, іммігранти відігравали надзвичайно важливу роль в соціально-економічній сфері, оскільки, як відомо, в країнах Північно-Західної та Західної Європи гостро стояла проблема дефіциту робочої сили. Тому протягом довгого часу міграційній політиці не приділялось необхідної уваги. Криза 2015 року продемонструвала відсутність бажання держав вирішувати спільні проблеми за рахунок власних інтересів. Європейські країни мають вживати комплексних заходів, з урахуванням не лише національних інтересів, а й прав людини та захисту біженців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Europe's Migration and Asylum Policy, Eurostat. *Official site of the European Commission*. 2022. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_quarterly_report
2. Міграційна політика Європейського Союзу. 2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/54681/Міграційна%20політика%20Європейського%20Союзу
3. Малиновська О.А. Сучасний розвиток міграційної політики ЄС та міграційні перспективи України. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 2. С. 92–109.
4. Пак А.Н. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми і перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2017. С. 54–57.
5. Vauböck R. Mare nostrum: the political ethics of migration in the Mediterranean. *Comparative Migration Studies*. 2019. 15 p.
6. Szymanska, J. (2017). Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty. *Studia BAS*. № 3. С. 159–186.
7. EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, press release. *Official site of the European Commission*. 2016. URL: http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-16-963_en.htm
8. European Council Conclusions on Migration, Digital Europe, Security and Defense. *Official Site of the Council of the European Union*. 2017. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/19/euco-conclusions-migration-digital-defence/>
9. Чернега О. Б. Міграційна політика ЄС: тенденції формування міграційних потоків та механізми вдосконалення. *Економіка та суспільство*. 2020. № 22. С. 45–49.
10. Dagi D. The EU-Turkey Migration Deal: Performance and Prospects. *European Foreign Affairs Review*. July 2020. № 25(2). С. 197–216.
11. Комісарова Ж. (2020). Сучасні демографічні проблеми Європейського Союзу. *Світове та національне господарство*. 2020. № 1. С. 25–36.
12. Заставна О. Міграційна політика ЄС у контексті безпеки країн Європейського союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 276–282.
13. Gardocka T., Kowalski P. (2017). Reasons and Consequences of Migration for Contemporary Europe. *Journal of Modern Science*. 2017. № 1. С. 135–144.