



# Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools

journal homepage: <http://farplss.org>  
doi: 10.33531/farplss.2019.4.11

ISSN 2313-7525



## Features of the EU legal regulation in the field of immigration and integration of migrants

**T.Kortukova**

**ORCID 0000-0002-3376-0159**

*Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

### Article info

Received 15.08.2019

Accepted 30.08.2019

Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
t.kortukova@ukr.net  
+380676324945

The article presents the results of the research that was carried out according to the thematic plan of the KUL NASU «Modern state-building: legal transformation in the conditions of world changes» (state registration number: 0119U102674).

Кортукова, Т. (2019). Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*, 34 (4), 79–86.

*Kortukova, T. (2019). Features of the EU legal regulation in the field of immigration and integration of migrants. Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools, 34 (4), 79-86.*

The article is focused on the research of the features of the EU legal regulation in the field of immigration and integration of migrants. It should be noted that almost 20 million third-country nationals reside within the EU, who represent 4% of the EU population. Significant demographic changes are taking place in the EU the working age population is to decline very fast.

It was presented the author's definition of sectorial principles in the EU's immigration and integration spheres, in particular the principle of solidarity, the principle of security, the principle of freedom of the EU to decide on the admission of third-country nationals to its territory; the principle of family unity, the principle of integration of migrants into the host society.

Author's position is that, the reform of the EU legal migration policy aims at facilitating access to the EU and empowering third-country nationals, that is extremely important as migration tends to be positive under proper management: it gives those who want to migrate an opportunity to improve their lives, while increasing labor resources for EU host countries. Managed migration can increase tax revenue, which can then be spent on overcoming the EU's demographic problem, one of the world's fastest-aging populations.

It was defined, that the immigrant integration is a national competence of the Member States, although the EU assists the Member States in this area through coordination, sharing of knowledge and financial resources. The issues regarding the integration of migrants into the EU are implemented at two levels, namely: the European Union sets the political direction in the form of certain decisions and recommendations from EU institutions; EU Member States formulate a national policy on the integration of migrants in line with EU recommendations. Although there is no legal basis in the primary legislation to draft regulations and directives on the integration of migrants, Directive 2003/86 on family reunification and Directive 2003/109 on the granting of long-stay status to third-country nationals play important role in the integration of migrants into the host society. In addition, an Asylum, Migration and Integration Fund has been set up at EU level to support the integration of third-country nationals into the host Member States of the EU.

*Keywords: EU immigration policy; integration; family reunification; principles of the EU immigration policy; multiculturalism, assimilation.*

## Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів

Т. Кортукова

Київський університет права НАН України

Стаття зосереджена на дослідженні особливостей правового регулювання ЄС у сфері імміграції та інтеграції мігрантів. Слід зазначити, що майже 20 мільйонів громадян третіх країн проживають у межах ЄС, які становлять 4% населення ЄС. Наразі у ЄС відбуваються значні демографічні зміни, зокрема, населення працездатного віку дуже стрімко скорочується.

Було надано авторське визначення галузевих принципів у сферах імміграції та інтеграції ЄС, зокрема принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх країн на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство.

Позиція автора полягає в тому, що реформа правової міграційної політики ЄС спрямована на полегшення доступу до ЄС та наділення ширшими правами громадян третіх країн, що є надзвичайно важливим, оскільки міграція має тенденцію бути позитивною при належному управлінні: вона надає можливість тим, хто хоче мігрувати покращити своє життя, одночасно збільшуючи трудові ресурси для приймаючих країн ЄС. Керована міграція може збільшити податкові надходження, які потім можуть бути витрачені на подолання демографічної проблеми ЄС, в якому проживає одне з найшвидкостаріючих населення у світі.

Було визначено, що інтеграція іммігрантів є національною компетенцією держав-членів, хоча ЄС допомагає державам-членам у цій галузі шляхом координації, обміну знаннями та фінансовими ресурсами. Питання інтеграції мігрантів у ЄС реалізуються на двох рівнях, а саме: Європейський Союз визначає політичний напрям у формі певних рішень та рекомендацій інституцій ЄС; держави-члени ЄС формулюють національну політику щодо інтеграції мігрантів відповідно до рекомендацій ЄС. Хоча в первинному законодавстві немає законодавчих підстав для розробки проектів регламентів та директив про інтеграцію мігрантів, Директива 2003/86 про возз'єднання сімей та Директива 2003/109 про надання статусу довготривалого перебування громадянам третіх країн відіграють важливу роль у інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство. Крім того, на рівні ЄС створено Фонд притулку, міграції та інтеграції для підтримки, який займається, зокрема, питаннями інтеграції громадян третіх країн у приймаючі держави-члени ЄС.

*Ключові слова:* імміграційна політика ЄС; інтеграція; возз'єднання сім'ї; принципи імміграційної політики ЄС; мультикультуралізм, асиміляція.

### Вступ

Одним із ключових завдань, яке стоїть перед спільною імміграційною політикою ЄС, є правове регулювання легальної міграції та інтеграція мігрантів до ЄС. У межах ЄС проживає майже 20 мільйонів громадян третіх країн, що складає 4% від населення ЄС [Migrant intergation policy index 2015]. Проаналізувавши легальні міграційні потоки за останні роки, варто відмітити, що навіть під час піку європейської міграційної кризи, ситуація стосовно імміграції з метою освіти, роботи чи возз'єднання сімей мала відносну стабільність.

З іншого боку, у ЄС відбуваються значні демографічні зміни, зокрема, так зване, покоління «бебі-буму» наближається до виходу на пенсію, а рівень народжуваності низький. Усе це спричиняє дефіцит робочої сили. Згідно зі статистичними даними Євростату до 2100 року очікується, що населення працездатного віку зменшиться, тоді як населення непрацездатного віку від 65 років збільшиться до 31,3% у 2100 році, порівняно з 19,8% у 2018 році [Population

structure and ageing]. Як зазначає О. Малиновська: «додаткові людські ресурси необхідні Європі для запобігання дефіциту працівників і розвитку економіки» [Malynovska O., 2018]. Таким чином, у ЄС виникає потреба у залученні громадян третіх країн на свою територію та дослідженні правового регулювання легальної міграції та інтеграції.

### Теоретичні основи дослідження

Сучасний стан теоретичного дослідження проблематики імміграційного права Європейського Союзу характеризується високим рівнем розробок. Разом з тим, враховуючи динамічні зміни та проведення ряду реформ у зазначеній сфері, питання щодо правового регулювання легальної міграції та інтеграції мігрантів потребує комплексного вивчення. У той же час, науковцями було недостатньо досліджено раніше галузеві принципи імміграційної політики Європейського Союзу.

Зокрема, проблематику правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції вивчали такі українські вчені, як: В. Муравйов, З. Макруха, І.Грицяк, Л.

Богачова, М.Микієвич, Н. Мушак, О. Малиновська, О. Поліванова, О. Стрельцова, С. Дрожжина. Серед іноземних науковців, які досліджували цю тематику слід відзначити: А. Богданди, А.Лутке, Д.Грос, Д. Леслі, М. Шейн, С.Пірс, С.Карера та інші.

#### **Мета статті**

Дослідити особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів; виділити та запропонувати визначення галузевих принципів в імміграційній сфері Європейського Союзу.

#### **Результати та обговорення**

Щодо легальної міграції у ЄС діє ряд директив, таких як: Директива 2003/86 про возз'єднання сімей від 2003 року; Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування від 2003 року; Директива 2009/50 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою здійснення висококваліфікованої праці від 2009 року; Директива 2011/98 про єдиний дозвіл від 2011 року; Директива 2014/36 про сезонних працівників від 2014 року; Директива 2014/66 про внутрішньокорпоративний трансферт від 2014 року; Директива 2016/801 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проектів і роботи за програмою au pair. Разом з тим, для регулювання легальної міграції у ЄС застосовуються ряд загальних та галузевих принципів, які також будуть проаналізовані у статті.

Сучасний стан правового регулювання легальної міграції у ЄС характеризується проведенням реформ. Зокрема, Директива 2016/801 замінила попереднє законодавство у цій сфері, а саме Директиву 2004/114 та Директиву 2005/71 і гармонізувала правила в'їзду та проживання в ЄС для громадян третіх країн, які збираються навчатися чи проводити дослідження в університетах ЄС. Зокрема, її нововведеннями є: по-перше, для студентів, які є громадянами третіх країн тривалість права на роботу під час навчання було збільшено з 10 годин на тиждень до 15 годин на тиждень, хоча держави-члени можуть дозволити студентам працювати і більше годин. Раніше у держав-членів була можливість обмежити право на працю протягом першого року проживання студентів. Цей виняток більше не застосовується. По-друге, науковці, крім дослідницької діяльності, можуть займатися викладацькою діяльністю. Держави-члени можуть встановити максимальну кількість годин або днів для викладання. По-третє, після завершення досліджень або навчання дослідники та студенти мають можливість перебувати на території держави-члена протягом принаймні дев'яти місяців з метою пошуку роботи або створення бізнесу. По-четверте, члени родини дослідників отримують право працювати в ЄС. Вони також мають право супроводжувати дослідника в різних державах-членах.

Таким чином, на нашу думку, реформа політики ЄС щодо легальної міграції, яка спрямована на полегшення

доступу до ЄС та розширення прав громадян третіх країн є надзвичайно важливою, адже при правильному управлінні міграція має тенденцію бути позитивною: вона дає тим, хто хоче мігрувати можливість покращити своє життя, забезпечуючи при цьому збільшення трудових ресурсів для приймаючих країн ЄС. Керована міграція може збільшити податкові надходження, які потім можуть бути витрачені на подолання демографічної проблеми ЄС, населення якого є одним з найбільш швидко старіючих у світі.

Враховуючи різноманітність груп іммігрантів, які прямують до ЄС на постійне або тимчасове проживання, зокрема, працівники-мігранти; особи, які прагнуть возз'єднання сімей; студенти; дослідники та інші на сьогодні більшість держав-членів ЄС стикаються з проблемою інтеграції іммігрантів на свій ринок праці та у своє суспільство.

Інтеграції іммігрантів є національною компетенцією держав-членів, хоча ЄС допомагає у цій сфері державам-членам шляхом координації, обміном знаннями та фінансовими ресурсами, тобто ЄС у цій сфері має доповнюючу компетенцію.

У 2003 році Європейська комісія надала визначення інтеграції, як «двостороннього процесу, заснованого на загальних правах і відповідних обов'язках громадянина третьої країни та країни, що приймає, яка повинна забезпечувати повну участь іммігранта. Це означає, що з одного боку відповідальність приймаючої країни забезпечити дотримання формальних прав іммігранта таким чином, щоб він міг брати участь в економічній, соціальній, культурній та громадській сферах життя, тоді як з іншого боку, іммігрант повинен поважати фундаментальні норми і цінності суспільства, в якому він живе і брати активну участь в процесі інтеграції, не втрачаючи власної ідентичності».

Разом із забезпеченням приймаючої держави рівного доступу мігрантів до освіти, медицини, та працевлаштування мігранти мають дотримуватись порядку та законів приймаючої країни, а також знати культурні і соціальні норми держави і поважати цінності приймаючої держави та ЄС в цілому.

У правовому аспекті інтеграція мігрантів у ЄС може означати сукупність законодавства держав-членів ЄС та заходів ЄС з метою включення іммігрантів в економічну, соціальну, культурну та громадську сфери життя приймаючої держави.

З одного боку, ефективна інтеграція для тих, хто вже прибув до ЄС сприятиме вирішенню демографічної проблеми ЄС, посиленню економічної ситуації, подоланню нестачі трудових ресурсів. При цьому інтеграція мігрантів повинна розпочинатися як тільки мігранти прибувають у країну призначення. Особливо актуальною інтеграція має бути у сферах освіти, ринку праці, культури та мови, тощо. Проте сучасні реалії інтеграції мігрантів у держави-члени ЄС демонструють певні проблеми. Наприклад, системи освіти держав-членів ЄС мають труднощі впоратися з дітьми іммігрантів в контексті доступу до навчання; отримання вищої освіти у ЄС прискорює процес інтеграції, однак кваліфіковані мігранти стикаються із бар'єрами у доступі до роботи за спеціальністю.

З іншого боку, міграція з країн Африки, Азії та Близького Сходу створила нові загрози суспільному порядку та національній безпеці приймаючих країн. «Відбувається зростання рівня терористичної загрози через в'їзд під виглядом трудових мігрантів із зони військових дій агентів радикальних ісламських угруповань, таких як Ісламська держава, Фронт ан-Нусра, Джунд аш-Шам, тощо» [Husarov K.]. «На початку 2016 року величезну увагу з боку німецької та міжнародної громадськості привернули насильство на залізничному вокзалі у місті Кельн в переддень Нового року, спричинені іммігрантами» [Weber B, 2016].

Недоліки у політиці інтеграції спричиняють конфлікти між населенням приймаючої держави та іммігрантами, спричиняючи антимігрантські та ксенофобські настрої. У цьому аспекті надзвичайно важливим є проведення політики інтеграції мігрантів, яка б забезпечила громадський порядок та національну безпеку, а також враховувала захист прав людини.

Розглянемо у роботі два підходи у сфері інтеграції, а саме, асиміляція та мультикультуралізм.

Асиміляція – це односторонній політичний підхід до інтеграції, згідно з яким етнічна чи соціальна група, зазвичай меншина, приймає культурну практику іншої етнічної чи соціальної групи більшості, що призводить асимілюючи сторону до менш соціальної відмінності від інших членів приймаючого суспільства [Glossary on Migration]. Такий підхід до інтеграції зазнав критики, зокрема, через низький рівень толерантності з боку приймаючих країн. Реалізація підходу асиміляції ускладнюється, наприклад, величезним впливом мусульман на приймаючі країни.

У свою чергу мультикультуралізм – це «модель інтеграційної політики, яка вітає збереження та вираження культурного різноманіття» [Glossary on Migration]. «Нормативний аспект мультикультуралізму полягає у піклуванні держави про права, гідність і добробут усіх її громадян незалежно від їх етнічного, расового походження, віросповідання, мови тощо» [Drozhyna S, 2008]. Після Другої світової війни на терені Європи був сформований курс на плюралізм. Це відобразилось, зокрема, і в девізі ЄС, а саме «Єдність у різноманітті». Проте небажання мігрантів інтегруватися у приймаючу країну провокує спалахи міжетнічних зіткнень і конфліктів. Отже хоча ЄС і дотримується мультикультурного підходу до міграції, проте для приймаючих країн така політика не є ідеальною в контексті інтеграції мігрантів.

При інтеграції мігранти повинні розуміти не тільки права, але і мати обов'язки. Наприклад, важливим є вивчення культури, мови, традицій і цінностей приймаючої країни. Іммігранти мають належним чином скласти інтеграційний тест, а якщо іммігрант не докладає зусиль щодо вивчення мови та культури приймаючої країни, доцільним було б у такому разі накладати санкції.

Вперше питання щодо інтеграції мігрантів були відображені в Амстердамському договорі 1997 року, де було зазначено, що ЄС може вжити заходи для боротьби з дискримінацією, включаючи ті, що ґрунтуються на расовому чи етнічному походженні, релігії, тощо. ЄС також повинен був розробити спільну імміграційну

політику, яка до 2004 р. підпадала під регулювання програми Тампере, в якій держави-члени погодилися, що метою такої політики має бути надання громадянам третіх країн прав та обов'язків, прирівняних до прав та обов'язків громадян ЄС.

До того ж, у 2003 році були прийняті дві юридично обов'язкові директиви, які мають вплив на інтеграцію мігрантів у приймаюче суспільство, а саме Директива 2003/86 про возз'єднання сімей та Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування.

Зокрема, Директива 2003/86 про возз'єднання сімей спрямована на те, щоб мігранти мали змогу приєднатися до членів їх сімей. У преамбулі зазначається, що можливість жити з родиною в іноземній державі є важливим способом сприяння інтеграції.

Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування має на меті посилити статус громадян третіх країн, які проживають протягом тривалого періоду часу в одній державі-члені. У ній зазначається, що інтеграція громадян третіх країн, які довгостроково перебувають в державах-членах є ключовим елементом сприяння економічній та соціальній згуртованості, а мешканці довгострокового періоду повинні користуватися рівним ставленням з громадянами держав-членів в широкому діапазоні економічних та соціальних питань.

Варто зазначити, що впровадження інтеграційних програм, зокрема, інтеграційних іспитів не є виключною компетенцією держав-членів ЄС. Суд ЄС щодо цього питання встановив певні обмеження. Наприклад, у 2015 році Суд ЄС вирішував питання стосовно інтеграції у контексті Директиви 2003/109. У справі С 579/13 Суд ЄС дослідив політику Голландії щодо зобов'язання громадян третіх країн, які тривалий час проживають у країні скласти інтеграційний іспит або ж існує загроза штрафу у розмірі 1000 євро, який може бути накладений неодноразово; крім того, плата за здачу іспиту становила 230 євро. Інтеграційний іспит у даній справі не був умовою набуття статусу тривалого проживання. Він був інструментом ефективної інтеграції у голландське суспільство громадян третіх країн, яким вже надано цей статус. Суд ЄС зазначив, що хоча вивчення мови та основ приймаючої країни значно полегшує спілкування між громадянами третіх країн та громадянами відповідної держави-члена ЄС, проте запровадження інтеграційного тесту для громадян третіх країн не повинно ставити під загрозу мету Директиви 2003/109, яка полягає, зокрема, у сприянні інтеграції осіб у приймаюче суспільство. Таким чином, Суд ЄС встановив, що при складенні інтеграційного тесту повинен застосовуватись тест на пропорційність, який має включати такі аспекти, як: доступність курсів та матеріалів, необхідних для підготовки до іспиту; суми реєстраційного збору за складання іспиту; а також індивідуальні обставини.

Подібна справа С-153/14 щодо проходження інтеграційного тесту розглядалась Судом ЄС у контексті Директиви 2003/86 про возз'єднання сімей. У ній Суд ЄС наголосив, що інтеграційні тести мають бути спрямованими на сприяння інтеграції, а не на її

перешкоду. До того ж, у цій справі було встановлено перелік індивідуальних обставин, при враховуванні яких, особу може бути звільнено від складання інтеграційного тесту. Такі обставини включають вік, неграмотність, рівень освіти, економічна ситуація, стан здоров'я члена сім'ї. В іншому випадку може бути порушено право на возз'єднання сімей.

У 2005 році Комісія представила Спільний порядок денний інтеграції. Це була стратегія, що забезпечувала основу для реалізації інтеграції у ЄС. Він передбачав на рівні ЄС: 1) зміцнення мережі національних контактних пунктів з питань інтеграції; 2) розвиток співпраці між установами та службами відповідальними за питання інтеграції; 3) включення цілей щодо інтеграції у відповідні основні європейські програми 4) збір статистичних даних щодо інтеграції; 5) обмін інформацією; 6) подальший розвиток Європейської міграційної мережі; тощо.

З моменту підписання Лісабонського договору в 2007 році, європейські інститути мають повноваження надавати стимули та підтримувати дії держав-членів з метою сприяння інтеграції громадян третіх країн. Зокрема, у статті 79 ДФЄС зазначається, що Європейський Парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, можуть встановлювати заходи, що забезпечують сприяння та підтримку дій держав-членів, спрямованих на інтеграцію громадян третіх країн, що законно проживають на їхній території, за винятком будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів. При цьому, мова також йде про визначення прав громадян третіх країн, що на законних підставах проживають на території держави-члена, включаючи умови, що регулюють свободу руху й проживання в інших державах-членах.

Далі питання щодо інтеграції мігрантів були включені до Європейської програми щодо інтеграції громадян третіх країн, прийнятої в 2011 році. Порядок денний, який охоплював період 2011-2015 років, був зосереджений на збільшенні економічної, соціальної, культурної та політичної участі мігрантів та боротьбі з дискримінацією.

У 2016 році Європейська комісія прийняла План дій щодо інтеграції громадян третіх країн. Він забезпечує основу для підтримки зусиль держав-членів у посиленні їх інтеграційних політик та описує конкретні заходи.

План включає дії в усіх сферах політики, які мають вирішальне значення для інтеграції: заходи щодо підготовки мігрантів та місцевих громад до інтеграційного процесу; освіта, включаючи заходи щодо сприяння мовної підготовки, навчання вчителів; заходи щодо сприяння ранній інтеграції на ринок праці та підприємництво мігрантів; доступ до основних послуг, таких як житло та охорона здоров'я; соціальне включення; участь мігрантів у культурному житті та боротьба з дискримінацією.

Він також пропонує інструменти для посилення координації щодо питань інтеграції на національному, регіональному та місцевому рівнях - наприклад, через Мережу європейської інтеграції, яка сприяє взаємному навчанню між державами-членами та більш

стратегічний підхід щодо фінансування ЄС для інтеграції.

Мережа європейської інтеграції об'єднує представників національних державних органів влади, зокрема, представників міністерств, відповідальних за інтеграцію мігрантів з усіх 28 держав-членів ЄЄ, а також Ісландії та Норвегії.

До того ж, у ЄС був створений Фонд притулку, міграції та інтеграції на період 2014-20 років, загальною сумою 3,137 млрд євро, який має сприяти ефективному управлінню міграційними потоками та впровадженню, зміцненню та розвитку єдиного підходу до притулку та імміграції. Однією із чотирьох цілей Фонду є підтримка легальної міграції відповідно до потреб ринку праці та сприяння ефективній інтеграції громадян третіх країн.

З метою оцінки та порівняння того, що уряди роблять для сприяння інтеграції мігрантів у 2004 році був вперше опублікований Індекс політики інтеграції мігрантів (MIPEX) - інструмент, який вимірює політику щодо інтеграції мігрантів у всіх країнах-членах ЄС, а також в Австралії, Канаді, Ісландії, Японії, Південній Кореї, Новій Зеландії, Норвегії, Швейцарії, Туреччині, США.

Відповідно до статистичних даних, які врахували 7 основних сфер, таких як доступ до ринку праці, возз'єднання сімей, довгострокове проживання, політична участь, доступ до отримання громадянства, анти-дискримінація і освіта, найбільш розвинута політика інтеграції станом на 2015 рік в таких країнах, як Швеція (78), Португалія (75) Норвегія (69), Фінляндія (69), Бельгія (67), Німеччина (61), Нідерланди (60), Іспанія (60). Найменш розвинута політика інтеграції в Латвії (31), Кіпрі (35), Литві (37), Словаччині (37), Мальті (40), Польщі (41), Болгарії (42), Хорватії (43), Греції (44), Угорщині (45), Чехії (45), Румунії (45), Естонії (46) [Migrant intergation policy index, 2015].

Таким чином, питання щодо інтеграції мігрантів в ЄС реалізуються на двох рівнях, а саме: Європейський Союз визначає політичний напрямок в формі певних рішень і рекомендацій від інститутів ЄС; держави-члени ЄС формують національну політику щодо інтеграції мігрантів з урахуванням рекомендацій ЄС. Хоча у ДФЄС відсутня правова основа, яка б дозволила розробити чіткі регламенти та директиви щодо інтеграції мігрантів, проте Директива 2003/86 про возз'єднання сімей та Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування визначають важливу роль інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство. До того ж, на рівні ЄС був створений Фонд притулку, міграції та інтеграції, метою якою є, зокрема, підтримка та допомога в інтеграції громадян третіх країн у приймаючі держави-члени ЄС.

При цьому, вважаємо, що інтеграція мігрантів спрямована, здебільшого, на боротьбу з дискримінацією та нерівністю між громадянами третіх країн та громадянами приймаючих країн, тому важливим у цьому аспекті є також дотримання прав людини.

Без вироблення єдиних уніфікованих цінностей та принципів формування спільної імміграційної політики на європейському континенті було б неможливим. Досягнення цілей спільної імміграційної політики

можливо лише за умови дотримання принципів та цінностей ЄС. А. Богданди зауважує, що слово «принцип» у Лісабонському договорі зустрічається 92 рази, що вказує на підвищене значення терміну, який встановлює загальні вимоги. [Bogdandy A, 2010].

«Принципи права ЄС – вихідні положення найбільш спільного характеру, що визначають сенс, зміст, реалізацію і розвиток всіх останніх норм права ЄС» [European Law]. Існують загальні та галузеві принципи права ЄС. О. Стрельцова зазначає, що «загальні принципи права є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних правовій системі ЄС». [Streltsova O.] «Суд ЄС під загальними принципами права розуміє неписане право ЄС, а саме – загальні принципи міжнародного права та загальні правові принципи, що поділяються всіма державами-членами ЄС» [R. Petrov, 2011]. Л. Богачова під загальними принципами права розуміє «досягнення сучасної європейської цивілізації, які виражають сутність європейського права, поширюються на всю правову систему і підтверджуються установчими документами і рішеннями Суду ЄС» [Bohachova L., 2013].

Зазвичай до загальних принципів права ЄС вчені відносять такі принципи, як: принцип наділення повноваженнями, який включає в себе принципи субсидіарності та пропорційності; недискримінації; поваги до прав людини; тощо.

Формування спільної імміграційної політики відбувалось під впливом загальних принципів права ЄС, а її еволюція спричинила вироблення принципів, які відображають діяльність ЄС в межах окремої спільної імміграційної політики, так званих, галузевих принципів права ЄС.

До галузевих принципів права ЄС вважаємо необхідно віднести: принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх держав на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство.

Принцип солідарності у сфері імміграції закріплений в установчому договорі ЄС, а саме в статті 80 ДФЕС. Проте, у праві ЄС його поняття не визначено. На міжнародному рівні визначення принципу солідарності можна знайти у Декларації тисячоліття ООН від 8 вересня 2000 року та Резолюції ГА ООН 57/213 про сприяння встановлення демократичного і справедливого міжнародного порядку від 2003 року. У Резолюції ГА ООН 57/213 солідарність визначена, як основоположна цінність, в силу якої глобальні проблеми повинні вирішуватися таким чином, щоб правильно розподілялися витрати і тягар відповідно до основоположних принципів рівності і соціальної справедливості та із забезпеченням того, щоб ті, хто страждає або має найменші переваги, отримували допомогу від тих, хто має найбільші переваги. Подібне визначення міститься і в Декларації тисячоліття ООН.

У контексті права ЄС необхідність існування принципу солідарності Є. Кучук пов'язує з відсутністю внутрішніх кордонів ЄС та функціонуванням єдиного ринку [Kucuk E, 2016]. А. Гіннакополос вважає, що з початку заснування ЄС концепція та ідеологія солідарності була визначена основною у співпраці

держав-членів [Giannakopoulos A, 2017]. Цей принцип був проголошений ще у Декларації Шумана від 9 травня 1950 року. Зокрема, Р. Шуман зазначив, що «Європа буде створена не відразу і не в готовому вигляді; вона виникне на основі реальних справ і фактичної солідарності» [R. Schumann Declaration, 1950].

На сьогодні принцип солідарності в імміграційній сфері визначений статтею 80 ДФЕС, тобто «політика Союзу заснована на принципі солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами, в тому числі і в фінансовому аспекті». Положення цієї статті є нечіткими та потребують роз'яснень. Зокрема, чітко не регламентується сфера імміграційної політики, до якої має застосовуватись цей принцип.

Що ж саме означає принцип солідарності в імміграційній сфері та про які зобов'язання держав-членів ЄС йде мова? У цьому контексті варто зазначити, що існування спільного зовнішнього кордону ЄС та встановлення єдиних правил в'їзду до держав-членів Шенгенського простору громадян третіх країн спричиняє необхідність управління зовнішнім кордоном спільними зусиллями. Збільшення потоку іммігрантів зумовлює тиск на держави, які знаходяться на зовнішньому кордоні ЄС. У такому випадку існує необхідність у солідарних діях спрямованих на інтегроване управління зовнішнього кордону усіх держав Шенгенського простору та повернення тих осіб, які незаконно проживають на території держав-членів ЄС.

Варто зазначити, що європейська міграційна криза 2015 року продемонструвала, що принцип солідарності не може бути реалізованим у повній мірі за умови добровільної допомоги з боку держав-членів, зокрема, щодо управління зовнішніми кордонами та повернень. Наразі хоча кількість нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС поступово скорочується, проте все ще існують складнощі, зокрема, з політикою повернення нелегальних мігрантів. У 2018 році близько 478 200 громадян третіх країн отримали розпорядження покинути територію держави-члена ЄС, однак тільки 157 900 осіб були повернуті, що майже в 3 рази менше ніж має бути. Це означає, що проблема нелегальної міграції в ЄС досі залишається актуальною, а держави-члени ЄС мають тісніше взаємодіяти з цього питання. Вважаємо, що принцип солідарності може бути реалізованим лише за умови обов'язкового залучення усіх держав-членів ЄС до співробітництва з імміграційних питань.

На нашу думку, можна запропонувати визначення принципу солідарності у праві ЄС, як обов'язок держав-членів ЄС імплементувати *acquis* ЄС в імміграційній сфері в національне законодавство.

Наступним викликом, який постає перед ЄС є балансування між імміграцією, національною безпекою та публічним порядком. Відповідно до статистичних даних Євробарометру від 2019 року, міжнародного проекту опитувань громадської думки, що здійснюється під егідою Європейської комісії, 32% громадян ЄС вважають, що імміграція, разом з тероризмом (25%) є найважливішими питаннями, які зараз стоїть перед Європейським Союзом [Eurobarometer Special Surveys].

Разом з тим, нелегальна міграція; міграція терористичних агентів, які спричиняють радикалізацію свідомості деяких громадян ЄС, теракти у Парижі в листопаді 2015 року, масові напади на жінок напередодні 2016 року в Кельні спричиняють необхідність посилення національної безпеки у ЄС, а також підвищення рівня контролю на зовнішньому кордоні з метою захисту власних громадян ЄС.

Н. Мушак, аналізуючи Шенгенське *acquis* виділяє принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору. На її думку, «цей принцип означає, що особам, які становлять загрозу національній безпеці та публічному порядку однієї з держав Шенгенського простору, заборонено в'їздити на територію такої держави» [Mushak N., 2017]. Вважаємо, що таке визначення є вузьким, адже забезпечення громадського порядку та безпеки у державах Шенгенського простору можливе не тільки через заборону в'їзду, але також і шляхом застосування реадмісії до тих, хто вже незаконно перебуває на території держав-членів.

До того ж, у Шенгенському кодексі про кордони від 2016 року у статті 6 серед умов в'їзду зазначається не тільки, надання дозволу особам на в'їзд, які не становлять загрозу національній безпеці та публічному порядку, але особи також не повинні становити загрозу охороні здоров'я чи міжнародним відносинам будь-якої з держав-членів.

Таким чином, на нашу думку, принцип безпеки в контексті спільної імміграційної політики ЄС означає недопущення осіб, які незаконно перетинають кордон ЄС та становлять загрозу публічному порядку, національній безпеці, охороні здоров'я чи міжнародним відносинам будь-якої з держав-членів, а також повернення осіб, які незаконно перебувають на території держав-членів ЄС.

Із принципом безпеки тісно пов'язаний принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію. Відмова у в'їзді може бути застосована до громадян третіх країн, які не виконують всіх умов в'їзду, встановлених, зокрема, Шенгенським кодексом про кордони від 2016 року. Проте цей принцип не є абсолютним. Існують випадки за яких при невиконанні вимог в'їзду особу може бути допущено до Шенгенського простору.

По-перше, якщо громадяни третіх країн мають дозвіл на проживання або візу тривалого перебування в певній державі-члені, то вони мають право в'їжджати на територію інших держав-членів для транзитних цілей, щоб дістатися до території держави-члена, яка видала дозвіл на проживання або візу довготривалого перебування, якщо їхні імена не містяться в національному списку осіб, яким заборонено у в'їзді або транзиті.

По-друге, громадянам третіх країн, які не виконують умов в'їзду може бути дозволено перетин кордону з гуманітарних міркувань, з метою забезпечення національних інтересів або через міжнародні зобов'язання.

Тобто принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію не може бути застосований до таких осіб як шукачі

притулку та біженці, до яких застосовується принцип невислання, а держави-члени ЄС зобов'язані допустити таких осіб на свою територію, навіть якщо вони порушують умови в'їзду у ЄС. Саме це є однією із головних відмінностей спільної імміграційної політики та спільної політики надання притулку.

У той же час, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третьої держави на свою територію обмежений правом осіб на возз'єднання сімей. Спільна імміграційна політика ЄС повинна здійснюватися за умови врахування принципу сімейної єдності, який означає обов'язок ЄС допустити до своєї території громадян третіх країн, які є членами сімей громадян, не залежно від того коли виникли сімейні відносини – до чи після прибуття в дану державу. Цей принцип заснований на Директиві 2003/86 про возз'єднання сімей та набув розвитку в практиці Суду ЄС.

Наприклад, у справі C-127/08 Суду ЄС від 2008 року було вперше визнано, що право громадянина третьої країни, який є членом сім'ї громадянина ЄС приєднатися до нього не може обумовлюватися попереднім законним проживанням в іншій державі-члені. Що стосується подружжя, то не має значення, коли або де відбувся шлюб, або як чоловік/дружина, які є громадянами третіх країн потрапили до приймаючої держави-члена ЄС (легально або не легально). Не має значення також чи в'їждять до держави-члена ЄС громадяни третіх країн до чи після формування сім'ї з громадянами ЄС.

Цим рішенням Суд ЄС замінив попередню справу C-109/01 від 2003 року в якій встановлювалося, що громадянин третьої країни, який перебуває у шлюбі з громадянином ЄС може проживати у державі походження громадянина, коли громадянин ЄС після використання свого права на свободу пересування повертається до своєї країни з подружжям щоб працювати за умови, якщо подружжя законно проживало в іншій державі-члені.

Тобто справа C-127/08 від 2008 з метою возз'єднання подружжя скасувала умову «попереднього законного проживання в державі-члені», цим самим надаючи пріоритет принципу сімейної єдності.

Обмеженням цього принципу є також право держав-членів ЄС встановлювати квоти до громадян третіх країн, які прямують до ЄС з метою працевлаштування

Разом з тим, необхідно виділити принцип інтеграції мігрантів у приймаючі держави-члени ЄС, який полягає в тому, що мігранти мають знати мову, культурні і соціальні норми приймаючої держави, а також дотримуватись порядку та законів приймаючої країни. Зокрема, для цього все частіше стає частиною законодавства держав-членів ЄС вимога щодо складання інтеграційних іспитів для громадян третіх країн. Неодноразово Суд ЄС виносив рішення щодо складання таких іспитів. Зокрема, у справах від 2015 року C 579/13 та C-153/14 Суд ЄС зазначив, що інтеграційні іспити мають сприяти інтеграції громадян третіх країн у приймаюче суспільство.

Окрім принципів, спільна імміграційна політика ЄС будується також на цінностях. Наприклад, М. Такашаші зазначає, що «для того, щоб імміграційна політика ЄС була прийнятною для держав-членів, вона має бути

заснована на цінностях, які встановив ЄС [Maldini P, 2017]».

Лісабонським договором від 2007 року вперше в історії розвитку права ЄС закріплено цінності функціонування ЄС, проте саме визначення цього поняття у праві ЄС відсутнє. Стаття 2 ДЄС передбачає, що такі цінності як повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи право осіб належати до національних меншин [Päivi L, 2009]. У справі Каді «цінності були занесені на вершину піраміди правових джерел, як частина «конституційних принципів» права ЄС» [V Moreno-Lax].

«Реалізація цінностей пов'язана з певними правовими наслідками не тільки для існуючих і нових держав-членів ЄС, але і для партнерів ЄС у сфері зовнішніх відносин» [Päivi L, 2009]. Наприклад, стаття 7 ДЄС створює механізм забезпечення захисту основних цінностей ЄС. Європейська Рада, діючи одностайно за пропозицією однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського парламенту, може визначити наявність серйозного та постійного порушення державою-членом цінностей ЄС. Якщо порушення було виявлено, то Рада ЄС, діючи кваліфікованою більшістю, може призупинити певні права держави-члена, включаючи права голосу представника уряду цієї держави-члена в Раді ЄС.

Таким чином, враховуючи існування правового механізму захисту цінностей, який закріплений в установчому договорі ЄС, можна стверджувати, що цінності ЄС є не просто декларативними поняттями, а правовими нормами, яких мають дотримуватись держави-члени ЄС. Цінності об'єднують держави-члени ЄС, так як жодна держава, яка не визнала цінностей, не може належати до Союзу. При цьому повага до цінностей ЄС, зокрема, і у сфері спільної імміграційної політики є основною умовою побудови довіри громадян до Союзу.

## Висновки

У статті було комплексно проаналізовано правове регулювання імміграції до Європейського Союзу, а саме, наступний ряд директив: Директива 2003/86 про возз'єднання сімей від 2003 року; Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування від 2003 року; Директива 2009/50 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою здійснення висококваліфікованої праці від 2009 року; Директива 2011/98 про єдиний дозвіл від 2011 року; Директива 2014/36 про сезонних

працівників від 2014 року; Директива 2014/66 про внутрішньокорпоративний трансферт від 2014 року; Директива 2016/801 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проектів і роботи за програмою au pair.

До того ж, було запропоновано перелік та визначення галузевих принципів в імміграційній та інтеграційній сферах Європейського Союзу, зокрема, принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх держав на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство.

## Література/ References

- Migrant intergation policy index 2015 URL: <http://www.mipex.eu/key-findings>.  
Population structure and ageing URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_structure\\_and\\_ageing#Past\\_and\\_future\\_population\\_ageing\\_trends\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing#Past_and_future_population_ageing_trends_in_the_EU).  
Migration Policy: A Global Context and Ukrainian Realities: a Monograph / O.Malynovska. K.: NISD, 2018. 472 p.  
Husarov K. World experience in combating illegal migration. URL: [http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/5031/1/%D0%93%D1%83%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2\\_%D0%86%D0%94%D0%A3%D0%A6%D0%97.pdf](http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/5031/1/%D0%93%D1%83%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2_%D0%86%D0%94%D0%A3%D0%A6%D0%97.pdf)  
Weber B. The German Refugee "Crisis" after Cologne: The Race of Refugee Rights. English Language Notes. 2016. №2. P. 77-92.  
<https://commons.org/deposits/objects/hc:18610/datastreams/CONTENT/content>  
Glossary on Migration URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25.1.pdf>  
Drozhyna C. Multiculturalism: theoretical and practical aspects. Political management. 2008. №3. P.96-106.  
Migrant intergation policy index 2015 URL: <http://www.mipex.eu/key-findings>.  
Bogdanly A. Founding Principles of EU Law A. Theoretical and Doctrinal Sketch. Constitutional Law of the European Union. 2010. №12. C. 35-56.  
European Law (European Union Law): A study guide for exam preparation. K.: "Center for Educational Literature", 2013. 153 p.  
Streltsova O. General principles of law as a source of European Union law. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63930/55-Streltsov.pdf>  
Sequence = 1.  
European Union Law: [textbook] / ed. P.A. Petrova. 4th ed., Edited. and extra. K.: Truth, 2011. 370 p.  
Bogachova L. Principles of European and National Law (comparative legal analysis of classification criteria). State building and local government. 2013. №26. P. 47-60. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms\\_2013\\_26\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_26_6).  
Kucuk E. The Principle of Solidarity and Fairness in sharing Responsibility: More than Window Dressing? European Law Journal. 2016. №22. C. 448-469.  
Giannakopoulos A. Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives. Center for International and Regional Studies. 2017. 134 p.  
R. Schumann Declaration, 1950 URL: <https://www.robert-schuman.eu/ru/doc/questions-d-europe/qs-391-ru.pdf>  
Eurobarometer Special Surveys, 2019 URL: [https://ec.europa.eu/eurobaroid/special-eurobarometer-eu-citizens-and-development-cooperation-2019\\_en](https://ec.europa.eu/eurobaroid/special-eurobarometer-eu-citizens-and-development-cooperation-2019_en).  
Mushak N. Schengen acquis in European Union law: diss. doc. Jur. Sciences: 12.00.11 / Musak Natalia. Kyiv, 2019. 438 p.  
Maldini P., Takahashi M. Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration? Communication Management Review. 2017. №2. C. 54-71.  
Päivi L., Roman P. Between 'Common Values' and Competing Universals - The Promotion of the EU's Common Values Through the European Neighbourhood Policy. European Law Journal. 2009. №5. C. 654-671.  
V Moreno-Lax, 'Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy' (forthcoming). Maastricht Journal of European and Comparative Law. URL: <https://www.unhcr.org/59632a3c7.pdf>