

DOI: 10.46340/eppd.2021.8.3.4

Petro Syniavskiy

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4413-2553>

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

POST-COVID PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE EU COMMON MIGRATION POLICY

Петро Синявський

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

ПОСТКОВІДНІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

The article considers in various aspects the issue of returning to the ways to manage the migration crisis, as these ways were suspended due to a significant reduction in international transport links and the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus disease SARS-CoV-2. Using data of International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), International Organization for Migration, Eurostat and Frontex, the author of the article analyses European Union statistics on the number of asylum seekers and irregular migrants. At the same time, the recommendations of the Vienna Migration Conference are being studied, in particular, the need to restart the process of forming a common European migration policy through the gradual opening of borders and the easing of tough anti-epidemic measures. The author insists on the relevance of the conclusions of the Vienna Migration Conference and the ICMPD recommendations on restarting the European Union migration policy to achieve more effective migration management in Europe, based on respect and protection of human rights. The New Pact on Migration and Asylum is analyzed, its main provisions are given in the context of changes in the decision-making procedure for granting asylum, as well as assistance in the return of migrants, which should lead to its effectiveness. On author's opinion, the updated migration and border management system with an improved database will help prevent unauthorized secondary entry, facilitate the monitoring of returnees and provide them with assistance for voluntary departure and reintegration. The issue of introducing new solidarity mechanisms within the European Union was also raised, emphasizing the need for closer cooperation of EU member states, including on new return instruments, namely the "return sponsorship".

Keywords: pandemic, quarantine, anti-epidemic measures, migration processes, mobility, asylum seekers, migrants, opening of borders, «restart» of policies.

В історії людства 2020 рік запам'ятається початком пандемії COVID-19, закриттям кордонів та повітряного простору. Карантин, введений у зв'язку з пандемією, створив так званий «вакуум» у світовій міграції.

Перша хвиля пандемії накрила Китай з населенням 1,4 мільярда людей, що становить близько 18% населення планети, потім була Північна Корея, Іран та країни ЄС. На початку пандемії міжнародні міграційні процеси почали стрімко набирати обертів, через початок повернення своїх громадян кожною із країн світу у зв'язку з початком світового карантину. Однак, поряд із цим, у світі почалися масово закриватися кордони для іноземних громадян. Туристичні країни, в яких велика кількість населення жила за рахунок туристів, а туристичний сезон був зірваний, спричинив у них суттєвий зріст бідності. Карантин, заклавши кордони та авіасполучення, значно сповільнив, а в деяких випадках і зупинив, міграційні процеси у світі.

Після повного усунення обмежувальних карантинних заходів очікується логічний та виправданий сплеск міграційних процесів. Мігранти почнуть повертатись до країн, в яких мають врегульований правовий статус перебування та законні підстави для проживання. З іншого боку, також зростатимуть статистичні показники мігрантів з нерегульованим статусом, які з метою

розпочати краще для них життя будуть їхати в інші країни.

Таким чином, після зняття жорстких протиепідемічних заходів та відкриття кордонів світ почне повертатися до міграційних викликів 2019 року, зокрема гостро постануть питання масового звернення за притулком та неврегульованої міграції зокрема.

Аналізуючи публікації 2020 року, можна спрогнозувати, з якими міграційними сплесками можуть стикнутися країни Європи. Так, авторитетне європейське видавництво Deutsche Welle, оперуючи статистичними даними Європейського прикордонного агентства Frontex, в опублікованій у червні 2020 року статті зафіксувало різке збільшення кількості мігрантів, які мають на меті потрапити до країн ЄС¹.

Агентство ЄС з питань притулку (EASO) 25 червня 2020 року у своєму звіті прогнозувало, що пандемія в кінцевому підсумку може у майбутньому спричинити збільшення кількості шукачів притулку. Також у своєму звіті EASO звертало увагу на доцільність удосконалення національних систем надання притулку та вказувало на недоліки, які могли значно посилитися під час пандемії COVID-19. Країни, які інвестували в модернізацію та автоматизацію процедур надання притулку в 2019 році, змогли швидко відновити операції, обробляючи заявки в Інтернеті та проводячи співбесіди за допомогою відеоконференцій².

У своїй публікації 22 березня 2021 року EASO вказує на виникнення нової загрози, а саме щодо подання повторних заяв. Так, відповідно проведеного аналізу вони складають кожну четверту заяву про надання притулку в ЄС, що підтверджує попередні прогнози щодо ризиків дестабілізуючих наслідків, спричинених спалахами COVID-19, та їх впливом на майбутні тенденції щодо надання притулку³.

Ще до початку введення жорстких протиепідемічних заходів, на четвертій Віденській міграційній конференції «Вихід з глухого кута і рух вперед: рекомендації на наступні п'ять років для міграційної політики Європейського Союзу», яка відбулася 21-22 листопада 2019 р. у м. Відень (Австрійська Республіка), Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (далі – ICMPD) представлено рекомендації щодо «перезавантаження» міграційної політики ЄС. Вказана публікація ICMPD, підготовлена на основі консультацій з країнами ЄС та міграційними експертами, пропонує 70 рекомендацій у 8 тематичних областях і зосереджена на подоланні перешкод та просуванні вперед в питаннях реформування міграційної політики ЄС на наступні п'ять років⁴.

Таким чином, ICMPD як компетентним органом в міграційній сфері надано свої рекомендації компетентним органам країн ЄС щодо необхідності «перезавантаження» спільної європейської міграційної політики.

ICMPD була заснована у 1993 році зі статусом спостерігача ООН. Станом на сьогодні має понад 700 партнерів, співпрацює з установами ЄС та агенціями ООН та має понад 250 співробітників. До складу ICMPD входить 18 держав-членів та у понад 90 країнах світу організація має свої представництва. Африка, Центральна та Південна Азія, Європа та Близький Схід є пріоритетними регіонами. Головний офіс ICMPD розташований у Відні. Її основними підходами в управлінні міграцією є структурно пов'язані дослідження, діалоги про міграцію та розбудова потенціалу для кращої міграційної політики⁵.

П'ята Віденська міграційна конференція 2020 відбулася в унікальний та драматичний рік. Це було викликано, перш за все, пандемією COVID-19, а також її впливом на міграцію та мобільність у всьому світі, що у свою чергу оновило акцент міжнародної співпраці на питання безпеки. Вказана

¹ Deutsche Welle (2020). *Migrant crossings into Europe spiked in May: report* <<https://p.dw.com/p/3djyF>> (2021, травень, 14).

² European Asylum Support Office (2019). *Інформація Агентства ЄС з питань притулку щодо процедур надання притулку* <<https://www.easo.europa.eu/news-events/eu-receives-one-third-global-asylum-applications-2019>> (2021, травень, 14).

³ European Asylum Support Office (2021). *Інформація Агентства ЄС з питань притулку щодо повторних заяв* <<https://www.easo.europa.eu/news-events/repeated-applications-account-one-four-asylum-applications-eu-january>> (2021, травень, 14).

⁴ International Center For Migration Policy Development (2019). *Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy* <<https://mobilitypartnershipfacility.eu/what-we-do/publications/breaking-gridlocks-and-moving-forward-recommendations-for-the-next-five-years-of-eu-migration-policy>> (2021, травень, 14).

⁵ International Center For Migration Policy Development (2021). *About ICMPD*. <<https://www.icmpd.org/about-us/>> (2021, травень, 14).

конференція пройшла онлайн за участі понад двох тисяч зареєстрованих учасників та з новими сміливими ідеями щодо реформування європейської кордонної політики та політики щодо біженців.

Генеральний директор ICMPPD, д-р Майкл Шпінделеггер, підводячи підсумок п'ятої Віденської міграційної конференції 2020, оптимістично наголосив на широкому діапазоні та деталізованій роботі світового співтовариства, яка триває навіть у таких складних умовах, а також розмірковуючи про поточні переговори щодо запропонованого для ЄС нового Пакту про міграцію та притулок сказав: «Європа не зазнає невдачі щодо міграції. Менше ідеології та більше прагматизму – єдиний шлях вперед»¹.

Тож питання «перезавантаження» спільної міграційної політики ЄС, яке назріло ще у 2019 році, в умовах суттєвого сповільнення міграційних рухів поставило це питання на паузу. Одночасно, слід зазначити, що введення жорстких протиепідемічних заходів у 2020 році та початок проведення вакцинації у 2021 році дозволяє позитивно прогнозувати початок повного відкриття кордонів, у тому числі відновлення авіаційного сполучення з країнами ЄС. Вказане, у свою чергу, швидко призведе до ще більшого сплеску міграційних рухів та зростання кількості як мігрантів з нерегульованим статусом, так і шукачів притулку, які з метою розпочати краще для них життя будуть мігрувати до країн ЄС.

Таким чином, з метою забезпечення швидкого реагування на міграційні процеси після зняття карантинних обмежень, доречно повернутися до аналізу висновків Четвертої Віденської міграційної конференції 2019 року щодо доцільності їх впровадження після припинення обмежувальних протиепідемічних заходів та повного відкриття кордонів, у тому числі авіасполучення з країнами ЄС. Отже, проведемо аналіз запропонованих ICMPPD восьми тематичних областей на предмет їх актуальності, згрупувавши їх як окремі рекомендації щодо необхідності перезавантаження міграційної політики ЄС².

Рекомендація № 1. Поновити підхід щодо міжнародного захисту в Європі та за її межами. Перед усім йде мова про необхідність оновлення спільної європейської міграційної політики.

Даною рекомендацією пропонується ініціювати політичну дискусію з метою визначення оновленої основи та спільного бачення європейського співтовариства, зокрема стосовно визначення спрямування Єдиної європейської системи притулку, включаючи встановлення чітких цілей як за допомогою «гармонізації» та розподілу обов'язків досягти спільних цілей.

Також цією рекомендацією пропонується відмежувати питання прийому, розподілу відповідальності та масового напливу від процедурних та кваліфікаційних стандартів. Констатується факт суперечливості процедурних та кваліфікаційних стандартів ЄС, а також необхідність оновлення спільного та узгодженого політичного бачення країн ЄС до питань прийому, розподілу відповідальності та масового напливу шукачів притулку та мігрантів із нерегульованим статусом.

Виникає необхідність виокремлення Єдиної європейської системи притулку від питань масового напливу, оскільки жодна система, хоч би якою вона не була стійкою до стресів, не в змозі впоратися із ситуацією, подібною до 2015 року. Для вирішення такої виняткової ситуації слід розробити спеціалізований інструмент, який потребуватиме спільного узгодження.

Запропоновано також розвиток глобального солідарного європейського підходу з метою забезпечення європейським співтовариством ефективного захисту більшої кількості людей, які потребують міжнародного захисту, в тому числі посилення підтримки зацікавлених країн та приймаючих громад третіх країн для тих біженців, для яких неможливо знайти рішення для прийому країнами ЄС.

Рекомендація № 2. Захистити кордони та забезпечити захист Шенгену шляхом посилення зовнішніх кордонів та удосконалення практик підготовки країн-партнерів і сусідніх країн, заснованих на єдиному підході до міграційних шляхів, підтримуючи вільне пересування в межах Шенгенської зони.

Вказаною рекомендацією запропоновано посилити безпеку зовнішніх кордонів, сприяти оперативному обміну інформацією та кращими процедурними практиками, а також забезпеченню належного рівня співпраці між державами-членами ЄС з метою оперативного вирішення та реагування на проблемні питання безпеки, при цьому зберігаючи можливість вільного переміщення в межах Шенгенської зони.

¹ Vienna Migration Conference (2020). *International Center For Migration Policy Development*.

<https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/vienna-migration-conference-2020/> (2021, травень, 14).

² International Center For Migration Policy Development (2021). *About the Vienna Migration Conference*

<https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/> (2021, травень, 14).

Також рекомендовано використовувати компоненти узгодженої європейської стратегії інтегрованого управління кордонами для розробки комплексної зовнішньої системи управління кордонами з метою забезпечення спільної та ефективної співпраці між країнами, які розміщені на міграційних маршрутах.

Рекомендація № 3. Створити більш ефективну політику та практику повернення мігрантів із нерегульованим статусом завдяки налагодженню більш стійких відносин з усіма країнами їх походження та вдосконалити механізм щодо процедур реінтеграції після їх прибуття.

Повернення мігрантів із нерегульованим статусом до країн походження є одним із найважливіших та найскладніших елементів в питаннях управління міграцією, в якому присутні як внутрішні, так і зовнішні фактори, що впливають на ефективність її проведення. Внутрішні фактори пов'язані з проблемами ідентифікації, технічними та фінансовими можливостями, відсутністю співпраці на національному та європейському рівнях та правовими обмеженнями.

Що стосується зовнішніх факторів, то весь потенціал співпраці з країнами походження мігрантів із нерегульованим статусом ще не реалізовано в повному обсязі для досягнення стійкості результатів у цій галузі.

Рекомендація № 4. Створення ефективнішої та активнішої політики міграції робочої сили.

Прискорення процесу старіння населення в Європі передбачає очевидний тиск в подальшому на європейський ринок праці. Зростаючий дефіцит на ринку праці та технологічні перетворення в державах ЄС є дуже нерівномірними, тому по різному впливають на зростання потреби у залученні трудових мігрантів з відповідними кваліфікаціями.

Попри прогрес, досягнутий на шляху вироблення спільних процедур держав-членів ЄС до залучення кваліфікованих трудових мігрантів, законодавство ЄС має ряд прогалин щодо його застосування на національному рівні.

Одночасно, на практиці, вирішення даного питання залишається дорогим та неефективним. Запровадження нових технологічних підходів, ноу-хау та вузькоспеціалізовані підходи до роботи на усіх типах європейських підприємств потребує залучення кваліфікованих працівників. У разі залучення для працевлаштування робітників-мігрантів нагальною проблемою постає питання рівня їх кваліфікації та необхідності суттєвого його підвищення. Таким чином, забезпечення відповідності кваліфікації мігрантів із третіх країн до необхідного європейського рівня праці потребує значних затрат на їх навчання, підвищення кваліфікації, що у свою чергу вимагає залучення значних інвестицій до розробки національних освітніх програм, стандартів професійного і технічного навчання тощо.

Отже, рекомендовано створення ефективних шляхів трудової міграції з урахуванням різних рівнів кваліфікації, що реалізуються у тісній співпраці між країнами, які направляють, та країнами, які приймають. Вказана рекомендація забезпечить реагування на цілі управління міграцією та зменшить випадки нелегальної міграції, а також призведе до ефективного подолання нестачі кваліфікаційної робочої сили на європейських ринках праці.

Рекомендація № 5. Повернення питання інтеграції до Європейського порядку денного.

Останній великий вплив шукачів притулку до країн ЄС спричинив необхідність залучення компетентних державних органів влади не лише до питань забезпечення початкового їх прийому та розміщення, а й необхідності забезпечення належних інтеграційних програм, у тому числі запровадження для шукачів притулку освітніх програм та доступу їх до ринків праці. Наразі, не дивлячись на суттєве зменшення статистичних показників подання заяв про надання притулку, потреба в продовженні зусиль щодо інтеграції біженців та мігрантів із врегульованим статусом залишається відкритою. Більше того, вказане питання буде залишатися одним із основних пріоритетів протягом наступного десятиліття або й більше.

Водночас, слід констатувати, що питання інтеграції прибулих раніше іноземних громадян часто відходять на другий план через необхідність забезпечення належних умов прийому новоприбулим шукачам притулку. Незважаючи на ряд запроваджених інтеграційних ініціатив та напрацьовані досягнення в питанні інтеграції мігрантів, а також зусиль численних зацікавлених сторін, включаючи приватний сектор, наразі залишається реальністю, коли новоприбулі мігранти мають гірший економічний стан та соціальні гарантії, ніж корінне населення країн ЄС.

Процес інтеграції мігрантів, які тільки прибули або які вже врегулювали свій правовий статус, вимагає проведення цілого комплексу спеціальних заходів. Особливо це стосується проведення освітніх заходів та заходів із забезпечення доступу до ринку праці, що у свою чергу потребує більш широкого підходу, зокрема інвестування в програми підготовки та адаптації в країнах їх походження.

Таким чином, потребує підвищення уваги до питання щодо необхідної обізнаності держав-членів про важливість вжиття заходів інтеграції та про потенційні витрати на соціальну згуртованість і безпеку. Інтеграція, як довгостроковий процес, повинна враховувати потреби різних цільових груп, включаючи друге та третє покоління прибулих мігрантів, а також враховувати потреби населення, яке постійно проживає в країнах ЄС.

Рекомендація № 6. Інтеграція країн, що розширюються, до європейської регіональної міграційної системи.

Інтеграція країн, які межують з ЄС, а також спільні стратегічні цілі, напрацювання та ініціативи суттєво розширюють можливості для регулярної мобільності.

Перш за все, мова йде про країни Західних Балкан. Враховуючи міграцію цих країн до ЄС, їх інтеграція до європейської регіональної міграційної системи заслуговує на особливу увагу та інтегрований підхід, який значно виходить за рамки стандартної підтримки антикризового управління та реагування на міграційні виклики.

Особливо важливою є підтримка країн, які здійснюють процес інтеграції до ЄС, у тому числі й до європейської регіональної міграційної системи. Такі країни мають забезпечувати здійснення необхідних *Acquis* реформ, зокрема щодо прийняття відповідного національного законодавства з метою застосування договорів та практики Суду ЄС; декларацій та резолюцій, прийнятих ЄС; заходів, що стосуються спільної зовнішньої політики та політики безпеки; заходів, що стосуються правосуддя та внутрішніх справ; укладених ЄС міжнародних угод та угод, укладених між собою країнами ЄС.

Рекомендація № 7. Розширення порядку денного співпраці з країнами-партнерами.

Дана рекомендація передбачає інвестування у всеосяжний, стійкий та довгостроковий підхід із країнами-партнерами, побудований на сферах спільних інтересів та пріоритетів. Окрім меж міграції, вона передбачає співпрацю у вирішенні ширших спільних проблем, включаючи геополітичну нестабільність, демографічний розвиток, зміну клімату та соціально-економічні проблеми. Рекомендовано також спільні міграційні питання включати як власні цілі в торговельні угоди та співпрацю в галузі розвитку країн. Посилити спроможність країн походження допомагати та захищати своїх громадян у країнах, що переживають конфлікт чи стихійне лихо, щоб зменшити вразливість мігрантів та зменшити їхню потребу в подальших рухах.

Рекомендація № 8. Застосування цілого підходу до міграційних шляхів.

Рекомендовано дотримання узгодженого підходу країн ЄС до аналізу міграційних шляхів та заходів щодо їх регулювання, зокрема стосовно заходів гуманітарного характеру. Даною рекомендацією передбачено налагодження співробітництва та партнерства в питаннях міграції під час розробки механізмів координації, доповнення їх більш впорядкованими структурами фінансування, координацією та узгодженістю основних політичних напрямків. Перш за все мова йде про такі напрямки як торгівля, навколишнє середовище, енергетика та безпека.

Формування спільного розуміння того, що маєтись на увазі під «усуненням корінних причин міграції», що у свою чергу є вирішальним для спільних та ефективних дій держав-членів ЄС, а також для застосування спільних підходів у відносинах із країнами-партнерами є передумовою для створення ефективного Інструменту розвитку та міжнародного співробітництва у міграційній сфері.

Підводячи підсумки, слід зазначити на актуальності зроблених висновків Віденської міграційної конференції та рекомендацій ICMSPD щодо перезавантаження міграційної політики ЄС для досягнення більш ефективного управління міграцією в Європі, заснованого на повазі і захисті прав людини. Вказані висновки та рекомендації, у тому числі, були підґрунтям для уточнення зв'язку між наданням притулку та поверненням мігрантів, а також розробки нового Пакту про міграцію та притулок, який був опублікований Європейською Комісією у вересні 2020 року і в даний час обговорюється державами-членами ЄС¹.

Окремо слід зазначити, що Новий пакт про міграцію та притулок передбачає обов'язкову перевірку іноземців та осіб без громадянства перед в'їздом, зокрема: їх ідентифікацію, медичний огляд, взяття відбитків пальців і реєстрацію в базі даних Eurodac². У випадках необґрунтованості заяв

¹ Access to European Union Law (2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final* <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>> (2021, травень, 14).

² European Commission (2021). *Identification of applicants (Eurodac). Migration and Home Affairs* <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en> (2021, травень, 14).

про надання притулку нова та прискорена прикордонна процедура щодо їх розгляду має супроводжуватися швидкою процедурою повернення. В кінцевому підсумку це прискорить процес прийняття рішень і зробить процедури надання притулку більш ефективними.

Разом з цим, оновлена система управління міграцією та кордонами з удосконаленою базою даних Eurodac допоможе запобігти несанкціонованим вторинним в'їздам, спростить моніторинг репатріантів і відстеження надання їм допомоги для добровільного виїзду і реінтеграції. Пакт також передбачає введення нових механізмів солідарності всередині ЄС, зокрема таких як «спонсорство повернення», коли держава-член ЄС бере на себе відповідальність за повернення особи, яка не має права на перебування від імені іншої держави-члена. При цьому правові гарантії і система моніторингу повинні забезпечувати повне дотримання прав мігрантів від початку і до кінця процесу. Набір нових інструментів повернення передбачає додаткову підтримку з боку Frontex, призначення координатора повернення ЄС і координацію національних дій, а також допомогу країнам походження мігрантів в питаннях повернення та реінтеграції.

References:

1. Deutsche Welle (2020). *Migrant crossings into Europe spiked in May: report* <<https://p.dw.com/p/3djyF>> (2021, May, 14). [in English].
2. European Asylum Support Office (2019). *Informatsiya Ahentstva YES z pytan' prytulku shchodo protsedur nadannya prytulku* [Information from the EU Asylum Agency on asylum procedures] <<https://www.easo.europa.eu/news-events/eu-receives-one-third-global-asylum-applications-2019>> (2021, May, 14). [in Ukrainian].
3. European Asylum Support Office (2021). *Informatsiya Ahentstva YES z pytan' prytulku shchodo povtornykh zayav* [Information from the EU Asylum Agency on repeated applications] <<https://www.easo.europa.eu/news-events/repeated-applications-account-one-four-asylum-applications-eu-january>> (2021, May, 14). [in Ukrainian].
4. International Center For Migration Policy Development (2019). *Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy* <<https://mobilitypartnershipfacility.eu/what-we-do/publications/breaking-gridlocks-and-moving-forward-recommendations-for-the-next-five-years-of-eu-migration-policy>> (2021, May, 14). [in English].
5. International Center For Migration Policy Development (2021). *About ICMPD*. <<https://www.icmpd.org/about-us/>> (2021, May, 14). [in English].
6. Vienna Migration Conference (2020). *International Center For Migration Policy Development*. <<https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/vienna-migration-conference-2020/>> (2021, May, 14). [in English].
7. International Center For Migration Policy Development (2021). *About the Vienna Migration Conference* <<https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/>> (2021, May, 14). [in English].
8. Access to European Union Law (2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final* <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>> (2021, May, 14). [in English].
9. European Commission (2021). *Identification of applicants (Eurodac). Migration and Home Affairs* <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en> (2021, May, 14). [in English].