

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Івасечко О.Я.

*кандидат політичних наук,
асистент кафедри політології та міжнародних відносин,
Національний університет «Львівська політехніка»*

ДО ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОТОКІВ ЛЮДЕЙ У ЄВРОПІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВ ЦСЄ)

На сьогодні Європейський Союз є найамбіційнішим наднаціональним утворенням регіонального масштабу. ЄС впевнено крокує до розширення своїх кордонів за рахунок приєднання держав ЦСЄ, підтримуючи позицію єврофілів та оминаючи гучну критику з боку євроскептиків. Водночас слід зважати на той факт, що держави-апліканти прагнуть членства в Співтоваристві набагато більше, ніж держави-члени прагнуть їх прийняти. Більше того, доступ до членства в ЄС є «пакетною» угодою, і не завжди Об'єднання пропонує прийнятні умови членства для держав-аплікантів ЦСЄ. Сфокусувати увагу варто хоча б на рецепції правил ЄС державами-аплікантами ЦСЄ у таких сферах політики як вільне пересування робітників у межах спільного ринку та контролю за пересуванням людей в масштабах кордонів держав ЄС відповідно до Шенгенських положень. Відтак, рівень та форма рецепції правил є однаковими для регулювання потоку людей у межах правил спільного ринку та Шенгенських угод, відрізняються лише рівні рецепції. Однак, як свідчить історичний екскурс, ці держави виконали Шенгенські *acquis*, оскільки загальне прагнення приєднатися до ЄС переважало часткові незгоди. Доречними видаються, на наш погляд, слова одного із угорських посадовців, який зауважив, що приєднання на будь-яких умовах є значно кращим, аніж неприєднання. Тому необхідно розглянути існуючі особливості «правил гри» у вільному пересуванні робітників у межах спільного ринку та в регулюванні переміщення осіб за Шенгенськими правилами.

Розгляд даної проблематики слід розпочати з з'ясування нормативно-правового оформлення відповідних політик ЄС. Отож, ЄС мав чіткі правила спільного ринку, які були прописані як умови членства у Білій книзі Єврокомісії щодо спільного ринку ще в 1995 р. В той час як правила стосовно Шенгену в 1990-х були недостатньо визначеними. Лише в 1999 р. ЄС опублікував *acquis* щодо Шенгенської зони, і тим самим надав державам-аплікантам можливість зрозуміти, якими конкретно є ці правила [1, 138].

Міжурядова угода (1985 року в м. Шенген (Люксембург)) передбачала поступову відміну контролю на внутрішніх кордонах держав-членів ЄС. Після створення «Шенгенської інформаційної системи» пов'язаної з полегшенням транскордонної боротьби проти злочинності, в 1995 році набрала чинності угода на виконання Шенгенської угоди. Згідно останньою передбачалася повна відміна прикордонного контролю між такими державами як: Бельгія, Німеччина, Франція, Люксембург, Нідерланди, Іспанія та Португалія. Згодом до неї долучились ще дві держави: Італія та Австрія в 1998 р., і згодом Греція у 2000 р. Разом з тим з 2001 році Данія, Фінляндія, Швеція застосовують правила Шенгену з асоційованими державами Ісландією та Норвегією. Не

входять до цього протоколу Велика Британія та Ірландія, однак за одностайним рішенням договірних сторін вони можуть брати участь у частині положень Шенгенського доробку (Schengen acquis). Нормативно-правове оформлення Шенгенського доробку відбулося в 1999 р., коли його було переведено до правової структури Європейського Співтовариства за Амстердамським договором 1999 року [2, с. 451].

Відмінністю у «правилах гри» у вільному пересуванні робітників у межах спільного ринку та в регулюванні переміщення осіб за Шенгенськими правилами політики ЄС полягала у наданні чи не наданні членства в Об'єднанні. У випадку імплементації acquis щодо спільного ринку держава отримує дозвіл на приєднання до ЄС. Кардинально іншою виглядала ситуація у випадку із Шенгеном. Для держав-аплікантів ЦСЄ не було зрозумілим чи варто імплементувати усі acquis щодо Шенгену ще до часу вступу в ЄС, тому що не було впевненості у доступі до безпаспортного пересування кожної країни-кандидата.

Існувало чимало факторів, які гальмували політичну динаміку розвитку прикордонного контролю як серед держав-членів ЄС, так і між державами-аплікантами. По-перше, до уваги брався той факт, що перспектива безпаспортного пересування підвищить загрозу незаконної міграції та проходження товарів, неперевіраних на нових східних кордонах. По-друге, неясною була й ситуація, період, коли саме нові держави-члени зможуть вступити до Шенгенської зони, оскільки неофіційні припущення з боку європейських посадовців вказували на існування такого права упродовж від 5 до 15 років після вступу їх до Об'єднання. Як результат, держави-претенденти на членство в ЄС все таки доклали неймовірних зусиль для того, щоб узгодити національне законодавство з вимогами ЄС щодо Шенгенської зони. Це пояснюється надмірною чутливістю для внутрішньої політики держав ЄС питання пересування людей. І тому через невиконання Шенгенського acquis існувала вірогідність об'єктів вето, коли держави-члени ЄС могли заблокувати приєднання її до Співтовариства. Яскравим прикладом цього може бути висунення візових вимог для громадян ЦСЄ. Йдеться про загрозу нелегальної міграції чи у випадку коли держава – аплікант подає багато запитів щодо надання притулку. В масштабах ЄС візові вимоги були присутні для Болгарії та Румунії упродовж 2000-2010 рр.. Водночас деякі держави-члени ЄС вимагали окремі візові положення для Словаччини та Чеської Республіки, враховуючи ряд запитів, які існували на той час щодо надання притулку. Вище перелічені вимоги були скасовані лише тоді з боку ЄС, коли держави-кандидати продемонстрували, що вони можуть контролювати свої кордони, а їхні громадяни не проситимуть притулку в рамках Об'єднання [1, с. 141].

Фокусуючи увагу на такому невід'ємному аспекті регулювання потоку людей у Європі як відносний обсяг витрат на рецепцію, то слід зазначити, що впровадження Шенгенських правил є надзвичайно «затратним» для держав-аплікантів. Підтвердженням цьому є той факт, що ключовою вимогою є потреба нової прикордонної інфраструктури та перепідготовки великої кількості державних чиновників. Відтак, Шенгенські правила є політично значущі для тих держав ЦСЄ, що мають «довгі» коридори із новими східними та південними сусідами ЄС. Як свідчить історичний екскурс, політичні суперечки Польщі і Угорщини, насамперед полягали у відкладенні запровадження віз для громадян сусідніх держав. Втім, посадовці вищезгаданих держав реалізовували стратегію не протидії імплементації acquis чи тиску ЄС, а розвитку інших політик, водночас намагаючись пом'якшити загальний ефект. Таким чином, в процесі роботи в Угорщині прийнято закон про статус зовнішніх меншин, а Польща, у свою чергу, зміцнила позиції щодо своїх східних сусідів. З-поміж багатьох

держав ЦСЄ, що мала найбільші проблеми з підготовкою була Болгарія. Однозначно, що остання намагалася виконувати вимоги ЄС, однак була вражена проблемами в державному управлінні, а саме: нереформована судова система, відсутність належної підготовки прикордонників, невмотивовані державні службовці [1, с. 153].

Найчіткіше можна відстежити відмінність між державами, що виникла у їх візових політиках, яка була однією з частин *acquis*, де апліканти використовували часові обмеження. Необхідно констатувати той факт, що більшість кандидатів відтерміновували з датами щодо завершення безвізового режиму з сусідніми державами і, водночас прагнули віднайти шляхи навколо візових вимог, на зразок підписання двосторонніх угод про реадмісію з сусідніми державами. Однак загалом держави-апліканти намагалися активно імплементувати Шенгенський *acquis*, тому що трактували останній як потенційний об'єкт вето для їх вступу.

Загальна вигода від членства в Співтоваристві перевищувала витрати від прийняття недостатньо оптимальних правил стосовно пересування робітників та прикордонного контролю. Важливість питання потоку людей у внутрішніх дискусіях тогочасних п'ятнадцятих держав-членів ЄС, породжувала загрозу окремим державам-аплікантам бути виключеними з процесу розширення у зв'язку з внутрішнім тиском на власні уряди. Наявність загрози була очевидною, оскільки уповноважені особи на ведення переговорів з боку держав-аплікантів, мали змогу бути проінформованими з дебатами щодо торгівлі наркотиками в державах ЦСЄ у німецькій пресі, чи ознайомитися, як австрійські профспілки виступають за те, щоб робітники держав ЦСЄ мали такий же середній рівень зарплати як в Австрії [1, с. 154].

Звертаючи увагу на винагороди за виконання Шенгенського *acquis* з боку ЄС, слід зазначити, що нові члени практично гарантовано могли приєднатися до Шенгенської зони у певний період часу, хоч і декількома роками пізніше їх вступу. Їхні громадяни в перспективі можуть подорожувати без паспортів значною територією Європи, отримавши перевагу від скасування внутрішніх кордонів. Іншими словами, існуватимуть довготермінові вигоди від їхньої підготовки до вступу в Шенген. Зі свого боку ЄС також пропонував сприяння і технічну допомогу, фінансові заходи, пов'язані із Шенгеном, з фондів ЄС, так і у вигляді двосторонньої допомоги від зацікавлених держав. Прикладом в цьому випадку є Німеччина, яка свого часу запропонувала вагому допомогу Польщі задля покращення охорони її східних кордонів з Білоруссю та Україною [1, с. 155].

Отож, можемо висновувати, що з боку ЄС існували деякі інші вигоди, які дали змогу компенсувати кошти, пов'язані з прийняттям Шенгенського *acquis*. І незважаючи на те, що Шенгенський *acquis* був надто дорогим і складним шляхом вирішення назрілих упродовж багатьох років проблем внутрішньої безпеки держав-аплікантів, його прихильно сприймали чиновники міністерств внутрішніх справ, тому що він сприяв посиленню значення їхніх завдань у загальному порядку денному урядів держав-кандидатів.

Список використаних джерел:

1. Граббе Гезер. Регулювання потоку людей у Європі / Гезер Граббе // Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – С. 135-161.
2. Європа від А до Я. Довідник з європейської інтеграції / За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Вессельса / Переклав з нім. Андрій Тюшка. – Львів: Компанія «Імперіал», 2007. – 514 с.