УДК 341

М. І. Деркач
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СПІЛЬНОГО ІММІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Основну увагу приділено легальній міграції, щоб одержати більш докладне уявлення про особливо суперечливий напрям політики Європейського союзу. Європарламент і комісія сприяють змінам у міграційній політиці в бік підвищення рівня прав іммігрантів, у той час як більшість держав-членів ЄС вважають за краще щодо обмеження законодавства у сфері міграційної політики.

Ключові слова: міграційна політика, Європейський союз, іммігранти, законодавство.

Держави-члени Європейського Союзу (ЄС) в останній час експериментували з побудовою загальної імміграційної політики. Це призвело до того, що було порушене важливе питання: що відбувається з імміграційною політикою, якщо вона більше не виробляється на національному рівні? Чи вдасться національним урядам зберегти повний контроль в області імміграційної політики ЄС? Або ж відбудеться зменшення впливу урядів на користь наднаціональної влади, у вигляді Комісії, Парламенту і Суду, які розширюють свій вплив? Якщо інститути ЄС отримають владу, чи використають вони цю владу для захисту прав і свобод іммігрантів від обмежувальної політики національних урядів? Використовуючи документальний аналіз, ми розглядаємо переговори щодо трьох законів ЄС про імміграцію: директиви на возз'єднання сім'ї, вид на проживання та економічну міграцію. Ми це робимо оцінюючи, чи реалізуються в цих директивах національні інтереси, чи наднаціональні інститути перейшли до політики, вільної від національних уподобань, яка потенційно розширює права і свободи іммігрантів.

У Європейському Союзі запекла боротьба серед політиків щодо визначення майбутньої імміграційної політики на континенті досягла крайнього ступеню. Незалежно від того, чи це імміграційна політика ЄС, чи національна політика стосовно імміграції 27 окремих країн, об'єкти політичної гри залишаються незмінними: близько 25 мільйонів так званих іммігрантів з «третіх країн», які не є громадянами держав-членів ЄС, а є вихідцями з «третіх» країн, що не входять до складу союзу.

З того часу як в 1987 році завдяки Єдиному європейському акту права громадян ЄС змінились на стільки, що стало можливим жити, працювати, і навіть голосувати (правда, тільки на місцевому та європейському рівнях), в інших країнах ЄС, Європа просунулася вперед з будівництва дворівневої імміграційної системи: спеціальні права та пільги для громадян ЄС, та відсутність прав і привілеїв для громадян третіх країн (у тому числі відсутність права вільного пересування в межах ЄС, яке запроваджене в законодавство завдяки Шенгенській угоді лише в 1997). Таке надання вихідцям з третіх країн статусу другого сорту стало темою гарячих політичних дебатів, здебільшого бізнесу, неурядових організацій та їхніх союзників у Брюсселі проти налаштованих на скорочення імміграції міністрів внутрішніх справ і юстиції національних урядів країн ЄС. Останні прагнули заспокоїти громадське хвилювання з приводу безпеки, злочинності, нелегальної імміграції та порушення встановлених норм та режимів імміграційної системи, шляхом боротьби та «жорсткої» точки зору на питання імміграції [1]. З іншого боку, бізнесу та лобі неурядових організацій вдалося об'єднатися з Європейською комісією та Європейським парламентом з метою виступити за більш ліберальну політику з питань імміграції відповідно до принципів ЄС про «чотири свободи: вільний рух товарів, послуг, капіталу і, найголовніше, робочої сили».

Центральним теоретичним аргументом цієї статті є те, що ЄС як інститут, віддаючи перевагу певним принципам над іншими (наприклад, вільне переміщення робочої сили), у свою чергу, сприяє одним політичним проектам, не на користь інших. Ця інституційна упередженість, однак, наштовхується на бажання національних органів влади перешкоджувати небажаній імміграції. Зіткнення створює основу для бороть-

би ідей та інституційного контролю за громадянами третіх країн, що перебувають в ЄС. У той час як державні органи прагнуть визначити громадян третіх країн як загрозу безпеці, так звані «єврократи» в Брюсселі більш прихильно ставляться до прав і свобод іммігрантів, і, схоже, готові і бажають використовувати свої інституційні важелі для поліпшення становища багатьох іммігрантів вихідців з третіх країн у довгостроковій перспективі [2]. Як не парадоксально, єврократи вільно проводять таку про-іммігрантську лінію, тому що вони не зіштовхуються з прямим тиском електорату у такій мірі, як зіштовхуються з ним чиновники окремих країн ЄС. Таким чином, характер політичного тиску на кожен табір визначає витрати або вигоди від переважної імміграційної політики. ЄС дійсно поважає основоположні принципи лібералізації переміщення людей в ім'я економічної ефективності, у поєднанні з правовим захистом недоліків суспільства.

Наприкінці 2004 року Європейська Комісія та держави-члени ЄС провели успішні переговори стосовно «Гаазької програми», яка замінила Амстердамський договір, і стала інституційною основою для прийняття імміграційної політики ЄС. Хоча Гаазька програма не пішла так далеко, як Лісабонський договір в умовах надання права більшого контролю ЄС над імміграційною політикою, вона стала значною перемогою керуючих організацій ЄС. По-перше, Гаазька програма надала «виключне право ініціативи» (запропоновувати нові закони) Європейській Комісії, яка є виконавчим органом ЄС. По-друге, вона встановила голосування більшістю голосів у Раді Європи, яка є законодавчим органом ЄС і де представлені національні уряди. Установлення голосування більшістю голосів (на відміну від одностайності) означає, що право на «національне вето» було втрачено; тепер держави-члени можуть бути змушені стати меншістю. А також, Гаазька програма надала Європейському Парламенту право «спільного рішення», а це означає, що (прямо обраний) Європейський Парламент може пропонувати поправки і накладати вето на закони.

Ці важливі кроки – перемога наддержавних органів влади над національною владою, і вони застосовуються в усіх областях політики, крім однієї: легальної міграції. Ця обмовка важлива, враховуючи, що легальна міграція охоплює широке коло важливих аспектів імміграційної політики, таких, як трудова міграція, возз'єднання сім'ї, а також права і обов'язки законно проживаючих громадян з третіх країн.

Таким чином, за Гаазькою програмою ЄС має право голосування більшістю і спільного прийняття рішень лише у питаннях надання політичного притулку, в справах біженців та нелегальної імміграції. Більшість вчених вважають, що причиною цього «розподілу праці» було те, що координація виключення небажаних іммігрантів (осіб, що шукають притулку, та нелегальних іммігрантів) відіграє менш суперечливу роль для ЄС, ніж координація включення легальних іммігрантів.

Американський дослідник А. Луедтке, розглянувши закони ЄС стосовно міграційного законодавства та оцінивши рівень захисту прав іммігрантів у кожній такій директиві, дійшов висновку, що ЄС як інституція віддає перевагу відносно ліберальному законодавству (і використовує свої інституційні важелі, щоб підштовхнути законодавство в цьому напрямку), в той час як більшість державчленів вважають за краще обмежувальне імміграційне законодавство [3]. Державичлени, розуміючи високу політичну значимість імміграції, прагнуть знизити стандарти захисту прав іммігрантів у своїх країнах, і, коли вони не можуть це зробити на національному рівні через інституціональні обмеження, вони підтримують законодавство ЄС, яке є більш суворим, ніж їх власне [4]. Однак, якщо вони не наштовхуються на внутрішні перешкоди, вони або виступають проти законодавства ЄС в цілому, або ж прагнуть максимальних обмежень у директивах, тим самим у деяких випадках прирікаючи їх на провал (адже Європейська Комісія часто не бажає знижувати рівень прав і свобод, у пропонованих ними законах).

Отже, можна зробити висновок, що інституції ЄС воліють максимально підвищити рівень прав та свобод іммігрантів, у той час як держави-члени керуються переліком витрат та переваг, виходячи зі співвідношення політичної значимості проблем міграції та рівня внутрішніх інституційних обмежень, з якими вони зіштовхуються під час вирішення цих проблем.

До прийняття Гаазької програми, 35 законів стосовно імміграції було запропоновано в ЄС, і з них 30 прийнято Радою. Чим пояснюється успіх або невдача цих законів? І чи домоглися успіху в підвищенні рівня прав іммігрантів Комісія та Парламент у законах, які пройшли?

Знову ж таки, зазначимо, що поєднання політичної значимості і інституціональний захист прав іммігрантів визначає успіх або обмеження законів. Таким чином, більшість успішних директив несуть високу значимість для суспільства (вони належать до сфер, які викликають пильну увагу громадськості та ЗМІ, а також опозиції) і зобов'язані своїм успіхом тим, що багато країн-членів мають достатньо розвинуте національне законодавство з цих проблем, а також сильну судову систему, правову допомогу для іммігрантів, та державне фінансування неурядових організацій, що опікуються питаннями імміграції. Загалом, основою такого інституційного захисту є засновані соціальні і адміністративні установи, що спираються на Закон. Наприклад, у Бельгії існує розгорнута система правової допомоги, є усталене національне законодавство, надаються привілеї іммігрантам з гуманістичних міркувань, наприклад, членам сімей, незаконним мешканцям і біженцям. Таким чином, Бельгія прагнула зробити своє законодавство більш жорстким через підтримку законів ЄС з таких важливих питань, як, наприклад, нелегальна імміграція. Крім того, високу політичну значущість має питання про соціальну інтеграцію іммігрантів, які вже стали резидентами країн ЄС [5].

Шість з восьми запропонованих антидискримінаційних законів, можливо, пройшли, тому що при владі перебували ліві уряди в більшості держав-членів. Тільки два закони – про поліцейське і судове співробітництво по злочинам на ґрунті ненависті або дискримінації, а також створення Агентства ЄС з Основних Прав – не пройшли, тому що вони розглядались державами-членами, як інституційні перевищення, і які були визначені як спроба вторгнення ЄС до цих «нових» сфер політики.

Питання легальної міграції відносяться до досить суперечливої області політики. Як уже згадувалося вище, запропоновано шість законів в сфері легальної політики, і п'ять із них пройшли. Три з п'яти успішних законів мали високу значущість, і їх прийняття дозволило державам-членам з розвиненим законодавством знизити свої стандарти щодо питань легальної міграції. Це були закони про возз'єднання сімей, про резидентів, що тривалий час проживають у країнах ЄС, і про розвиток бази даних за відбитками пальців усіх іммігрантів, що прибувають у Шенгенську зону.

Два інших закони, що були ухвалені, не дозволили державам-членам знизити стандарти захисту прав іммігрантів свого національного законодавства, але це не дивно, враховуючи, що обидва закони торкались недосить значущих питань: доступ студентів та доступ науковців та дослідників. Загалом, питання міграції студентів та дослідників не викликали увагу громадськості і ЗМІ та опозиції в тій самій мірі, як інші типи іммігрантів, особливо тому, що вони розглядаються як іммігранти на короткостроковий період і несуть потенційну довгострокову вигоду для суспільства приймаючої країни при мінімумі затрат.

У той самий час, закон щодо економічної (або трудової) міграції в країнах ЄС не прийняли. Питання економічної міграції відноситься до важливих проблем у сфері легальної міграції. Але країни-члени ЄС не мають розвинутого законодавства в цьому питанні. Трудові мігранти, які прагнуть легально потрапити на територію європейських країн мають декілька можливостей зробити це, але вони не зможуть користуватися тими ж правами та свободами, а також мати такий самий захист, як інші види легальних мігрантів. Таким чином, правова та адміністративна системи Бельгії та Франції, наприклад, не захищають права потенційних економічних мігрантів. Держави-члени не відчувають внутрішні обмеження з даного питання, і, отже, мають мало стимулів до співпраці з Комісією по розробці законодавства ЄС. Здається, що країни-члени ЄС бажають мати повний контроль у цьому питанні. Тим не менш, завдяки поліпшенню економічного клімату та інституційному балансу, який змінюється на користь Брюсселя, ця блокада може відкритися найближчим часом, про що свідчить успіх проекту закону Комісії про допуск висококваліфікованих мігрантів до ЄС, так званої «Блакитної карти» для кваліфікованих робітників [6].

Що стосується закону про резидентів, які перебувають довгий період у країні еміграції, Комісії вдалося зберегти права іммігрантів, за підтримки держав-членів, законодавство яких було набагато м'якішим, ніж проект закону, запропонованого Комісією, через їх сильний захист прав людини з боку національного законодавства: Бельгії, Фінляндії , Франції, Нідерландів і Швеції. Ці п'ять країн зволіли підтримати Комісію з тим, щоб отримати більш обов'язкові закони, небоючись потрапити в пастку, яка змусила б їх зменшити внутрішні права. У свою чергу, вони приєдналися до Комісії у блокуванні спроби деяких держав-членів зробити закони навіть більш суворими: Італія не змогла підвищити необхідний термін проживання (для отримання довгострокової посвідки на проживання) до шести років, і деякі інші країни були зобов'язані зменшити періоди проживання для отримання виду на проживання. Таким чином, Комісія отримала кілька перемог у забезпеченні прав іммігрантів. Крім того, не слід забувати про те, що ці закони зобов'язують 12 нових держав-членів ЄС (і майбутніх членів) імплементувати законодавство ЄС, яке, як правило, більш ліберальне, ніж внутрішнє законодавство цих країн.

Окрім, законодавчих перемог Комісія (так само як Парламент і Суд) одержала ряд важливих інституційних перемог, які допоможуть у майбутньому розповсюджувати права та свободи іммігрантів. Європейські інституції були більш готові, ніж їх колеги обрані на національному рівні, ігнорувати популістську ксенофобію і прислухатися до бізнесу та лобі неурядових організацій, що мало наступні наслідки [7]. По-перше, в даний час Комісія отримала виключне право ініціативи запропонувати всі нові закони в майбутньому. Це, в поєднанні з її новою можливістю «відкритого методу координації» означає, що Комісія зможе встановити вищу планку в майбутньому, використовуючи свої повноваження у встановленні порядку денного, надання інформації [8]. По-друге, Європейська рада буде голосувати більшістю, а це означає, що кілька незадоволених держав-членів не зможуть наполягати на обговоренні питань про більш високі ступені обмежень або національну свободу дій. І зі вступом у силу Лісабонського договору, легальна міграція втрачає свій «особливий» статус і стає «нормальною» галуззю права ЄС. По-третє, Європейський парламент отримає право на спільне рішення, і тепер зможе мати сильний вплив змінюючи законодавство на більш обов'язкове та експансивне. По-четверте, Європейський Суд збільшив юрисдикцію в імміграційних питаннях. У майбутньому рішення Європейського суду, будуть, швидше за все, досить ліберальними стосовно прав іммігрантів подорожувати, жити і працювати відповідно до привілейованості принципів ЄС про вільний рух робочої сили [7]. І, нарешті, комісія прийняла кілька нових пропозицій, у тому числі «Блакитну Картку» для кваліфікованих іммігрантів. У контексті економічних підйомів і розширення інституційної влади, майбутні закони про економічну або трудову міграцію, ймовірно, матимуть більше шансів проходження, ніж їх попередники

.

Бібліографічні посилання

1. Givens T. Voting Radical Right in Western Europe. – Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

2. Lahav G. Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders. – Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

3. Luedtke A. European integration, public opinion and immigration policy: testing the impact of national identity // European Union Politics. – 2005. – № 6 (1). – P.93–112.

4. Guiraudon V. Including foreigners in national welfare states: institutional venues and rules of the game, in B.Rothstein and S.Steinmo (Eds), Structuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change. – Palgrave, New York. – 2002.

5. Money J. Defining immigration policy: inventory, quantitative referents, and empirical regularities// Comparative Political Studies. – 1999. – № 29 (2). – P.123–163.

6. «Blue Card» proposal almost unanimously welcomed [Електронний ресурс] //Режим доступу: http://www.euractive.com/en/mobility/blue-card-proposal-unanimously-welcomed/article-167869.

7. Caporaso J., Tarrow S. Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society// Journal of Common Market Studies. – 2007. – № 38 (2). – P. 251–271.

8. Caviedes A. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?// Journal of European Public Policy. – 2004. – № 11 (2). – P.289–310.

Деркач М. И. Особенности формирования общего иммиграционного законодательства Европейского Союза

Основное внимание уделено легальной миграции, чтобы получить более подробное представление об особенно спорной области политики Европейского союза. Европарламент и комиссия способствуют изменениям в миграционной политике в сторону повышения уровня прав иммигрантов, в то время как большинство государств-членов ЕС предпочитают ограничить законодательства в сфере миграционной политики.

Ключевые слова: миграционная политика, Европейский союз, иммигранты, законодательство.

Derkach M. The features of the joint European Union's immigration law.

The member states of the European Union (EU) have recently experimented with constructing a common immigration policy. This gives rise to an important question: what happens to immigration policy if it is no longer made in national capitals? Have national governments been able to retain ultimate control over the field of EU immigration policy? Or do we see lowering towards supranational power, with the Commission, Parliament, and Court of Justice expanding their influence? If EU institutions have gained power, do they use this power to defend the rights and freedoms of immigrants against restrictionist national governments? It have been done the assessment whether national preferences are implemented in these directives, or whether supranational institutions have moved policy away from national preferences, potentially expanding immigrant rights and freedoms.

This article will focus on legal migration in order to gain more detailed insight into one particularly controversial policy area. Six directives were proposed in the area of legal migration, and five of them passed. It have been done the position to understand what explains the success or failure of these directives, and, in the directives that passed, did the Commission and Parliament succeed in raising the level of immigrant rights beyond what national preferences would have dictated.

It has been done the test of an argument that EU organizations prefer relatively liberal legislation, while most member states prefer relatively restrictive legislation.

Keywords: migration policy, the European Union, immigrants, legislation.

Надійшла до редколегії 01.03.2013 р.

УДК 323.22

И. В. Ищенко

Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара

РЕЛИГИОЗНЫЙ ФАКТОР И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Анализируется религиозный фактор в контексте его влияния на функционирование политических институтов периода нестабильности.

Ключевые слова: нестабильность, религиозный конфликт, религиозный фактор, политическая активность, пассивность, стабилизирующая и дестабилизирующая роль церкви, конфликтный потенциал, взаимосвязь религии и политики.

Нестабильный политический процесс обычно возникает в условиях кризиса власти. К этому может привести осложнение международных отношений, спад материального производства, социальные конфликты. Неспособность режима отреагировать на новые потребности общества или его основных групп адекватным образом и вызывает нестабильность политического процесса [4].

Как справедливо отмечали Г. Алмонд и С. Верба, – напряженность, создаваемая необходимостью решения противоречащих друг другу задач, вытекающих из правительственной власти и правительственной ответственности, становится наиболее явной в периоды кризисов. Электоральная система, сконструированная таким образом, чтобы наделять властью определенную элиту на ограниченный промежуток времени, может обеспечить баланс между властью и ответственностью: элиты получают власть, однако эта власть ограничена самой периодичностью выборов – заботой о будущих выборах в промежуток между ними и целым набором других формальных и неформальных систем контроля [1, с. 124]. Поэтому умение властных структур строить свою политику, направленную на консолидацию социальных групп, в том числе и религиозно-конфессиональных, по нашему мнению, является ключевым в стабилизации обстановки, а также в обеспечении электоральной поддержки.