

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКИ ЕС В СФЕРЕ РАБОТЫ С БЕЖЕНЦАМИ 2011-2020 гг.

ЕКАТЕРИНА БЕЛОВА

*Белорусский государственный университет
пр-т Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь
e-mail: katerinabelova.01@mail.ru*

Научный руководитель — Селиванов Андрей Владимирович

В статье рассмотрены основные этапы эволюции миграционной политики ЕС после событий «арабской весны» 2011 г. Приведены основные инициативы ЕС по регулированию миграционных потоков и демократизации африканских стран с целью способствования безопасной миграции. Кроме того, в статье представлены основные операции агентства Frontex по охране границ. Также проанализирована правовая база, на которой строилась миграционная политика у казаный период. К ним относятся директивы и регламенты ЕС, в том числе проект нового регламента по иммиграции и предоставлению убежища. Приведены причины и доказательства несостоятельности Дублинского регламента 2013 г. и, как следствие пересмотра странами — членами ЕС, миграционной политики. Новая миграционная политика, берущая свои истоки в 2016 г., после кризисной ситуации в Европе предусматривает как усовершенствование и ужесточение уже существующих инструментов регулирования, так и разработки новых принципов.

Ключевые слова: миграционная политика ЕС; вынужденные мигранты; миграция; права человека; право беженцев; право Европейского союза; убежище.

Целью статьи является анализ изменения политики ЕС в сфере работы с беженцами в указанный период для того, чтобы отследить, как менялась Европейская политика, какими принятыми документами она была регламентирована, а также какие изменения в общую концепцию миграционной политики были введены Европейским союзом в рассматриваемый период.

Для написания статьи были изучены работы отечественных и зарубежных авторов. Для исследования миграционной политики во время и после событий «арабской весны» были исследованы статьи Ph. Fargues и С. Fandrich [1], Р. Seeberg [2], А. Харламова [3]. Также для анализа эволюции миграционной политики ЕС были исследованы Регламенты и Директивы, принятые в рассматриваемый период. Для раскрытия темы приграничного контроля и береговой охраны, осуществляемой ЕС, были изучены официальный сайт Агентства по

безопасности европейских границ «Frontex» [4–6] и постановление ЕС 2019/1896 о Европейской пограничной и береговой охране [7]. Также с целью анализа эффективности политики ЕС в сфере работы с беженцами были изучены Итоговый отчет об оценке Дублинского регламента 2013 г. [8] и Новый Пакт о миграции о предоставлении убежища [9].

Сразу после начала революции в обеих странах Тунис и Ливия стали пунктами отправления для лодок с десятками мигрантов и беженцев в Италию. В период с января по сентябрь 2011 г. 42 807 человек были зарегистрированы как незаконно въезжающих в Италию по морю (большинство из них высадились на острове Лампедуза, чье население составляло всего 4,5 тыс. человек) [1, р. 9].

Второй кризис, вызванный «арабской весной», начался в Сирии летом 2011 г., а в 2012 г. набрал обороты. На 7 июня число беженцев оценивалось УВКБ ООН в 115 117 человек [1, р. 9].

На фоне революций ЕС и ряд государств-членов быстро расширили свое средиземноморское внимание от развития до продвижения демократии. Одним из самых продвигаемых предложений стала Целевая группа ЕС — Тунис, которая должна была предоставить 4 миллиарда евро на поддержку демократических преобразований в период с 2011 по 2013 г. Программа «Поддержка реформы партнерства и инклюзивного роста», созданная в сентябре 2011 г., также предусматривала финансовую поддержку демократических преобразований и устойчивого роста. Одно из основополагающих ожиданий такого усиленного внимания к демократии заключается в том, что в долгосрочной перспективе стабильное Средиземноморье ведет к меньшей миграции и улучшению управляемой миграции. Таким образом, большая демократизация африканских стран привела бы к более безопасной миграции [1, р. 10]

25 мая 2011 г. ЕС начал новую политику под названием «Новый ответ на меняющееся соседство», учитывая вызовы, связанные с новыми событиями на Ближнем Востоке [2, р. 6].

Первыми странами, куда направились потоки нелегальных мигрантов, стали Италия и Греция. Многие из них считали эти страны транзитным пунктом по пути во Францию и Германию. В то же время и на пути незаконных мигрантов из Туниса и Ливии на итальянские острова Лампедуза и Сицилия встали патрулировать сначала Военно-морские силы Италии, а затем объединенные силы Европейского союза. В ноябре 2014 г. операция «Mare Nostrum» была замещена операцией «Тритон», развернутой под эгидой европейского пограничного агентства Frontex [3, с. 24].

В 2018 г. операция «Фемида» заменила «Тритон». Вследствие принятых мер число мигрантов на этом направлении вдвое сократилось. При этом практически вдвое увеличился миграционный поток в Восточном Средиземноморье и на Балканах [4].

В 2015 г. началась операция «Посейдон» в целях поддержки Греции по наблюдению за границами, спасению жизней на море, регистрации и идентификации, а также в борьбе с трансграничной преступностью. Операционная зона охватывает морскую границу Греции с Турцией и греческими островами. «Frontex» осуществляет наблюдение за границами, помогает в идентификации и регистрации прибывающих мигрантов, а также проводит опросы и проверки [5].

Для оказания помощи странам — членам ЕС, наиболее пострадавшим от миграционных потоков на маршруте Западных Балкан, а также от различной трансграничной преступной деятельности, агентство размещает в Венгрии и Хорватии свои силы [6].

Что касается правового аспекта миграционной политики ЕС, то странами ЕС было приняты некоторые документы, определяющие принципы работы в отношении мигрантов и беженцев:

— директива Европейского парламента и Совета 2011/95 от 13 декабря 2011 г. о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве лиц, пользующихся международной защитой, о единообразном статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и о содержании предоставленной защиты [10];

— директива Европейского парламента и Совета 2013/32 от 26 июня 2013 г. об общих процедурах предоставления и снятия международной защиты [11];

— директива 2013/33 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 г. об установлении стандартов приема заявителей на международную защиту [12];

— Дублинский регламент, принятый в 2013 г., определяет, какое государство — член ЕС несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, которое было подано соответствующим лицом. На основании регламента была создана база данных отпечатков пальцев лиц в поисках убежища, которая называется EURODAC. Помимо стран-членов ЕС, Дублинский регламент распространяется на территории Норвегии, Исландии и Швейцарии [13];

— постановление № 603/2013 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 г. о создании «Евродак» для сравнения отпечатков пальцев для эффективного применения Регламента (ЕС) № 604/2013, устанавливающего критерии и механизмы для определения государ-

ства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о международной защите. «Евродак» учреждается с целью помочь в определении того, какое государство-член должно нести ответственность в соответствии с Регламентом (ЕС) № 604/2013 за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты [14].

Миграционный кризис, начавшийся в 2014 г., показал несостоятельность и неэффективность политики ЕС и заставил стран-членов пересмотреть миграционное законодательство и систему предоставления убежища. Дублинский регламент показал свои слабые стороны и неспособность регулирования миграционных потоков.

В тексте финального отчета об оценке Дублинского регламента сказано, что он не был разработан для решения ситуаций массового притока, что серьезно снизило его актуальность. В ситуациях, когда государства-члены сталкиваются с большим притоком беженцев, применение Дублина может вызвать значительные проблемы. В результате некоторые государства-члены (например, Германия, Венгрия или Италия) де-факто прекратили применять его на практике, тем самым снизив его общую значимость [8, р. 10].

Кроме того, также в этом отчете упоминается о том, что Дублин III не был разработан для обеспечения справедливого распределения ответственности и неэффективно решает непропорциональное распределение заявок на международную защиту. Иерархия критериев не учитывает способность государства-члена обрабатывать претензии и не направлена на обеспечение сбалансированности усилий по определению того, какое государство-член несет ответственность. Результатом является непропорциональное распределение заявителей, что также было четко продемонстрировано в результате нынешнего притока [8, р. 10].

В 2017 г. Европейский парламент и Совет достигли широкого политического согласия по пяти из семи предложений, а именно в отношении создания полноценного агентства Европейского союза по убежищу, реформы «Евродак», пересмотра условий приема. Было принято решение о замене Квалификационной директивы (директива 2011/95/ЕС) для достижения большей согласованности при принятии решений о предоставлении убежища. Путем замены Квалификационной директивы нормативным актом стандарты защиты будут гармонизированы во всем ЕС за счет большего сближения уровней признания и форм защиты. Новое постановление вводит более строгие правила, пресекающие несанкционированные передвижения и усиливающие интеграционные стимулы для лиц, пользующихся международной защитой. Новый регламент уточнит критерии предостав-

ления международной защиты, в частности, сделав применение альтернативы внутренней защиты обязательным для государств-членов в рамках оценки ходатайства о международной защите [15].

Основываясь на результатах обсуждений, в 2020 г. Европейской Комиссией было предложено заменить регламент Дублин III новым Пактом о миграции и убежище, охватывающий все различные элементы, необходимые для всеобъемлющего европейского подхода к миграции. В нем изложены улучшенные и более быстрые процедуры в рамках всей системы убежища и миграции, что устанавливает баланс между принципами справедливого разделения ответственности и солидарности [16].

Регламент основан на принципе солидарности и справедливого разделения ответственности. Он признает, что задачи управления миграцией не должны решать только отдельные государства-члены, но ЕС в целом. Также регламент вводит механизм солидарности для ситуаций миграционного давления, в соответствии с которым все государства-члены будут обязаны вносить вклад. Включена новая общая структура для более структурированного и общеевропейского подхода к поиску и спасанию с учетом национальной компетенции. Регламент упрощает правила в отношении ответственности за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты [17].

Одна из частей нового *Европейского регламента о миграции и убежище* — это усиление контроля за внешними границами ЕС. Комиссия запустит **многолетний цикл стратегической политики**, чтобы направить Европейское интегрированное управление границами Европейской пограничной и береговой охраной. Охрана границ осуществляется на основании постановления (ЕС) 2019/1896 европейского парламента и совета от 13 ноября 2019 г. о Европейской пограничной и береговой охране и отменяющих правилах (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624. Настоящий Регламент устанавливает Европейскую пограничную и береговую охрану для обеспечения европейского интегрированного управления границами на внешних границах с целью эффективного управления этими границами в полном соответствии с основными правами и повышения эффективности политики Союза по возвращению [7].

Эффективное управление внешними границами ЕС является ключевым элементом для Шенгенской зоны без внутренних пограничных проверок. Это необходимо для того, чтобы облегчить законное пересечение границы, эффективно управлять миграцией, улучшить внутреннюю безопасность в ЕС путем обнаружения и предотвращения

угроз на внешней границе, защищать принцип свободного передвижения людей [9].

Другая часть Пакта — это презентация **стратегии будущего Шенгенского соглашения**, которая будет включать инициативы по модернизации нынешней Шенгенской системы, чтобы сделать ее полностью функциональной и более устойчивой к возможным будущим кризисам [9].

Таким образом, изучив изменения политики ЕС в сфере работы с беженцами за последние 10 лет, можно сделать вывод, что европейские страны работают в направлении ужесточения миграционной политики, европейское миграционное законодательство становится все более ограничительным, вводится принцип квотирования для принимающих стран. Этим изменениям послужили ряд событий, таких как «арабская весна», миграционный кризис 2014–2015 гг., а также все более нарастающие антимигрантские настроения в европейских странах. Кризис показал, что миграционная политика ЕС далека от совершенства и все еще нуждается в реформах, на которые на сегодняшний день и обращены усилия стран Европейского союза.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Fargues, Ph. Migration after the Arab Spring / Ph. Fandrich, Ch. Fandrich [Electronic resource] // European University Institute. — Mode of access: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23504/MPC-RR-2012-09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. — Date of access: 15.05.2021.
2. Seeberg, P. The Arab Uprisings and the EU / P. Seeberg [Electronic resource] // University of Southern Denmark. — Mode of access: https://www.sdu.dk/-/media/files/om_sdu/centre/c_mellemoest/videncenter/nyheder/2011/1211psx2.pdf. — Date of access: 15.05.2021.
3. Харламов, А. А. Миграционный фактор в системе европейской безопасности в контексте «Арабской весны» / А. А. Харламов [Электронный ресурс] // Общество: политика, экономика, право. — 2017. — № 3. — С. 24–26. — Режим доступа: <https://doi.org/10.24158/pep.2017.3.5>. — Дата доступа: 14.05.2021.
4. Operation Themis (Italy) [Electronic resource] // FRONTEX. — Mode of access: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy/>. — Date of access: 15.05.2021.
5. Operation Poseidon (Greece) [Electronic resource] // FRONTEX. — Mode of access: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>. — Date of access: 15.05.2021.
6. Operations in Western Balkans [Electronic resource] // FRONTEX. — Mode of access: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-in-the-western-balkans>. — Date of access: 15.05.2021.
7. Regulation (EU) 2019/1896 of the European parliament and of the council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) № 1052/2013 and (EU) 2016/1624 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to Euro-

pean Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&qid=1621203766584&from=EN>. — Date of access: 15.05.2021.

8. Evaluation of the Dublin III Regulation: DG Migration and Home affairs Final report [Electronic resource] // European Commission. — Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf. — Date of access: 16.05.2021.

9. Пакт о миграции и предоставлении убежища — основа для обновления миграционной политики [Электронный ресурс] // Европейская служба внешних связей. — 25.09.2020. — Режим доступа: https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/85792/%D0%BF%D0%B0%D0%BA%D1%82-%D0%BE-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D1%83%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D1%89%D0%B0-%E2%80%94%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%BE%D0%B1%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8_ru. — Дата доступа: 16.05.2021.

10. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>. — Date of access: 16.05.2021.

11. Directive 2013/32/EU of the European parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1621199715974&from=EN>. — Date of access: 16.05.2021.

12. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1621199804843&from=EN>. — Date of access: 16.05.2021.

13. Regulation (EU) no 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1621199862032&from=EN>. — Date of access: 16.05.2021.

14. Regulation (EU) no 603/2013 of the European parliament and of the council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&qid=1621200019021&from=EN>. — Date of access: 16.05.2021.

15. Common European Asylum System [Electronic resource] — Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en. — Date of access: 16.05.2021.

16. A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity [Electronic resource]. — Mode of access: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706. — Date of access: 16.05.2021.

17. Country responsible for asylum application (Dublin Regulation) [Electronic resource] // European Commission. — Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en. — Date of access: 16.05.2021.