

Подходы Европейского союза к глобальному управлению миграцией

Научный руководитель – Потемкина Ольга Юрьевна

Шогунц Анна Вардановна

Аспирант

Институт Европы РАН, Москва, Россия

E-mail: annashoghunts@mail.ru

Европейский союз продолжает оставаться привлекательным местом для международных мигрантов со всего мира. С 2015 по 2020 годы в ЕС прибыло более 2 миллионов мигрантов и ищущих убежища. В 2020 году в Евросоюзе насчитывалось 23 миллиона мигрантов (5,1% от населения). [п9] Более того, в 2016 году государства-члены ЕС переселили или предоставили убежище более 720 000 беженцам, что в три раза больше, чем Соединенные Штаты, Канада и Австралия вместе взятые. [п7]

В политической литературе не существует единого определения глобального управления миграцией. Александр Беттс определяет его как нормы и организационные структуры, которые регулируют и формируют то, как государства реагируют на международную миграцию. [п4]

В «Глобальном подходе к миграции и мобильности» ЕС, принятом в 2011 году отмечено, что глобальный подход не должен быть ограничен географическими рамками, а приоритетом является сотрудничество со всеми странами, которые имеют схожие с Евросоюзом интересы в области регулирования миграции. [п3]

Глобальное влияние ЕС на миграционные процессы идет в двух направлениях: внешнем (в отношении стран-партнеров) и внутреннем (в отношении государств-членов Союза).

Например, в разгар миграционного кризиса 2015 года лидеры Еврокомиссии много говорили о заключении соглашений о реадмиссии мигрантов с внешними партнерами из Северной Африки и Ближнего Востока в целях установления контроля над миграционными потоками. В итоге этого достичь не удалось: с рядом ключевых для ЕС стран-поставщиков мигрантов (Афганистан, Бангладеш, Гвинея, Кот-д'Ивуар, Эфиопия, Гамбия) были заключены лишь не обязательные соглашения. [п8] При этом продолжаются переговоры с Марокко (с 2000 года), Алжиром (с 2002 года), Тунисом (с 2014 года) и Нигерией (с 2016 года), а также Китаем и Иорданией.

Европейский союз продемонстрировал попытку выступить в роли мирового лидера в вопросе регулирования миграции из Афганистана и переселения лиц, ищущих убежища, бежавших из страны после захвата власти в стране движением «Талибан». В октябре 2021 года Европейская комиссия созвала специальный «Форум по переселению», где ЕС было предложено принять 41 тыс. беженцев из Афганистана. [п2] Тем не менее никаких конкретных обязательств по числу афганских мигрантов, которые должны быть приняты, в итоге озвучено не было, а некоторые европейские страны (Австрия, Венгрия, Словения и др.) прямо отказались принимать нуждающихся, опасаясь повторения миграционного кризиса 2015 года.

В аналогичной кризисной ситуации 2021 года, когда тысячи ищущих убежища собрались границе Польши и Беларуси, Евросоюзу также не удалось повлиять на страну-партнера. В конечном итоге Еврокомиссия отказалась финансировать физические барьеры (стены) на границах прибалтийских государств и Польши с Беларусью (на чем настаивал ряд стран), предоставив им самим решать вопрос с нелегальным проникновением ищущих убежища на территорию ЕС. При этом в качестве рычага давления Беларусь приостановила действие совместного с ЕС соглашения о реадмиссии, отказавшись принимать обратно

и сдерживать поток нелегальных мигрантов. Примечательно, что с 2015 года соглашение о реадмиссии с Беларусью было единственным, которое ЕС удалось заключить с третьей страной. [n1]

Более того, ЕС не смог повлиять на государства-члены при принятии Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в 2018 году. Несмотря на довольно общие формулировки и по сути необязательность его исполнения, во время голосования по договору пять стран ЕС воздержались, три страны-члена проголосовали против, одна - не приняла участие в голосовании.

Относительного внутреннего взаимодействия в рамках ЕС важнейшим «проблемным» направлением является незаконная высылка мигрантов из ЕС и нарушение их прав. [n10] Международная организация по миграции, УВКБ ООН, международные правозащитные организации регулярно критикуют ЕС за нарушения прав человека при незаконном (иногда с применением физической силы) «оттеснении» лодок с мигрантами на борту в Средиземном море обратно к берегам стран, из которых они прибыли, и их коллективной высылке. [n5]

Единственным легальным инструментом принуждения стран-нарушителей к соблюдению принятого международного и законодательства ЕС в области миграции и убежища остается судебное расследование в отношении такой страны. Тем не менее, практика показывает, что еще не один судебный процесс не завершился принятием конкретных санкций против государств-нарушителей. Кроме того, существуют прецеденты, когда государства-члены ставили национальное законодательство выше европейских норм. Например, в октябре 2021 года Верховный суд Польши постановил, что в области совместной с ЕС компетенции (к которой относится и миграция) страна может принимать законы до тех пор, пока не будут устранены пробелы в наднациональном законодательстве. [n6]

Таким образом, миграционные кризисы, с которыми сталкивается ЕС в последние годы, демонстрируют, что наднациональные органы власти фактически обладают довольно ограниченными ресурсами для влияния как на внешних партнеров, так и на государства-члены. При этом, чем меньше ЕС удастся регулировать сферу миграции, тем больше государства-члены будут принимать собственные законы, расходящиеся с линией Еврокомиссией.

Источники и литература

- 1) Agreement between the European Union and the Republic of Belarus on the readmission of persons residing without authorisation // Official Journal of the European Union. 2020. L 181
- 2) Bulletin Quotidien Europe 12807. 08.10.2021
- 3) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility. COM(2011) 743 final. P. 7
- 4) Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate // Global Migration Governance (ed. by Betts A.). Oxford University Press. 2011. P. 2
- 5) IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders> (дата обращения: 05.03.2022)
- 6) Polish court rules against supremacy of EU law, deepening row with Brussels // Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/polish-court-says-some-eu-treaty-articles-unconstitutional-deepening-row-with-brussels/> (дата обращения: 15.11.2021)

- 7) President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017 // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (дата обращения: 25.01.2022)
- 8) Return and readmission // European Commission [Official site] URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en (дата обращения: 06.02.2022)
- 9) Statistics on migration to Europe // European Commission [Official site] URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (дата обращения: 25.02.2022)
- 10) UNHCR warns asylum under attack at Europe's borders, urges end to pushbacks and violence against refugees // UNHCR [Official site] URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/601121344/unhcr-warns-asylum-under-attack-europes-borders-urges-end-pushbacks-violence.html> (дата обращения: 05.01.2022)