

«Экстернализация» миграционной политики и политики предоставления убежища Европейского союза: кейс соглашения между Италией и Албанией^{1,2}

Э. Мухарремай, Г. Ками

Эржон Мухарремай - доктор философских наук, заместитель декана, преподаватель юридического факультета, Университет Тираны; Milto Tutulani Street, Tirana, Albania; erjon.muharremaj@fdut.edu.al

Гиола Ками – соискатель ученой степени доктора философии, факультет права и политологии, Университет Сегеда; Tisza Lajos krt. 54, 6720, Szeged, Hungary; cam.giola@stud.u-szeged.hu

Аннотация

Миграция и связанные с этим явлениями вопросы политики в отношении беженцев и лиц, обращающихся за убежищем, занимают ключевое место в повестке дня как на национальном, так и на международном уровнях. Настоящая статья представляет результаты комплексного анализа правового и политического аспектов политики экстернализации, миграционной политики и политики предоставления убежища Европейского союза (ЕС), а также отдельных стран-членов Союза. Опираясь на комплексную методологию, авторы анализируют актуальные события в рассматриваемой области, в частности принятый в мае 2024 г. новый Пакт о миграции и предоставлении убежища ЕС. Авторы проводят сравнение положений Протокола об усилении сотрудничества по вопросам миграции, подписанный между правительствами Албании и Италии, сопоставляя их с международным правом и политикой ЕС в отношении предоставления убежища и иммиграции. Авторы также критически рассматривают заключение Конституционного суда Албании относительно соответствия Протокола Конституции страны и международным стандартам в сфере прав человека. Авторы утверждают, что упомянутый Протокол с юридической точки зрения служит укреплению сотрудничества двух стран по вопросам миграции. Однако более глубокий анализ положений Протокола показывает, что он переводит часть территории Албании под юрисдикцию Республики Италия, где она получает право размещать лиц, запрашивающих убежище, тем самым ограничивая возможность их перемещения вглубь итальянской территории. Это один из наиболее актуальных примеров того, как страны-члены ЕС пытаются задерживать беженцев на территории более бедных стран. Это следует рассматривать не как способ разрешения острой проблемы миграции, но как меру

¹ Статья поступила в редакцию 20.06.2024.

² Перевод статьи выполнен А.А. Игнатовым, старшим научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

внутренней политики. В заключении авторы приводят несколько выводов касательно развития европейского законодательства и политики в вопросах миграции и предоставления убежища и их влияния на отношения между членами ЕС и другими странами. Авторы также формулируют несколько рекомендаций касательно соблюдения международных стандартов в сфере прав человека.

Ключевые слова: миграция, убежище, экстернализация, права человека, Италия, Албания

Для цитирования: Мухарремай Э., Ками Г. «Экстернализация» миграционной политики и политики предоставления убежища Европейского союза: кейс соглашения между Италией и Албанией // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 4. С. (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-04-03.

Введение

В течение последнего десятилетия международная миграция заняла место среди наиболее острых вопросов повестки дня. Рост интенсивности международных перемещений и, наряду с подъемом нелегальной миграции, нарастание потоков беженцев, привели к трансформации миграционной политики. Мигранты направляются как в богатые, так и в бедные страны. В числе мигрантов оказываются те, кто опасается преследования на родине из-за политических взглядов, религиозных или иных убеждений, этнического происхождения или расовой принадлежности, люди, которые стремятся уйти от экономических трудностей или спасаются от экологической катастрофы на родине. Среди мигрантов попадают и те, чьи профессиональные навыки (иногда имеющие судьбоносное значение для человечества³) и человеческий капитал обладают значительной ценностью. Нередко мигранты не имеют никаких особых талантов или навыков, а то и вовсе были в прошлом связаны с криминальным миром. Когда миграция достигает значительного масштаба, это может оказать ощутимое воздействие на экономику страны, политику безопасности и предоставление услуг здравоохранения, публичную политику в широком смысле и внутреннее единство общества.

В силу особенностей текущей международной ситуации, на фоне войн и социальных катаклизмов, усилившихся в силу экономического упадка и экологической деградации, мультикультурная миграция достигла небывалого размаха [Huymans, 2002, p.752]. Согласно актуальной статистике, сейчас в мире насчитывается порядка 281 млн мигрантов [ИОМ, 2024]. Эти люди покинули родину из-за угрозы преследования, внутренних конфликтов, роста насилия, климатических катастроф, случаев нарушения прав человека или происшествий, угрожающих общественному порядку. Порядка 117 млн из них были перемещены в принудительном порядке [UNHRC, 2023a].

В силу своего размаха, миграция и производные от этого явления процессы – появление групп беженцев и людей, ищущих убежища, становятся вопросами национальной и мировой политики. Несмотря на то, что большинство принимающих стран относятся к категориям стран с низким или средним уровнем доходов, на долю которых приходится порядка 75% всех беженцев и тех, кто обращается за международной защитой [UNHRC, 2023a], дискуссия о проблемах миграции ведется преимущественно в развитых государствах.

Исследование, посвященное восприятию демократии в Европейском союзе, показывает, что иммиграция рассматривается как более важная проблема, чем изменение климата; кроме

³ Основатели компаний-производителей вакцин от COVID-19 – Moderna и BioTech, были мигрантами

того, сформировался выраженный запрос к национальным правительствам о приоритизации вопроса об иммиграционной политике в ущерб остальным направлениям общественной дискуссии [Latana, Alliance of Democracies, 2024]. Публичная дискуссия о проблемах иммиграции фокусируется преимущественно на «нелегальности» иммигрантов. Определенное распространение получил термин «криммигрант» (“*crimmigrant*”), призванный продемонстрировать причинно-следственную связь между растущей преступностью и ростом количества иммигрантов. Образ «криммигранта-другого» (“*crimmigrant other*”) занял центральное место в политической дискуссии и в медийном поле, заставляя общественность поверить в утверждение о том, что иммигранты несут с собой угрозы безопасности, влияя, тем самым, на жизнь огромного количества людей [Franko, 2020].

Миграционный кризис ЕС 2015 года стал мощным катализатором дискуссии о том, как следует изменить миграционную политику Союза⁴, какие решения следует принимать с учетом национальных приоритетов стран-членов ЕС, одновременно соблюдая законы ЕС и принятые международные обязательства [Zakharov, Agafoshin, 2023]. Выработанный подход, основанный на двух опорах – секьюритизации и экстернализации, привел к заключению нескольких соглашений с государствами, не входящими в ЕС [Martini, Megerisi, 2023].

Предмет настоящего исследования – политика экстернализации, сформировалась в 2020 году с принятием Нового пакта о миграции и предоставлении убежища, разработанного Европейской комиссией. Соглашение реформировало Общеввропейскую систему предоставления убежища. Опыт реализации политики экстернализации на тот момент имели несколько стран ЕС, в которых сформировался сильный общественный запрос на трансграничное сотрудничество для противодействия нелегальной миграции [Vranceanu, et al., 2023, p.1161-1163]; тем не менее, политика «избегания» миграции (*opt-out policy*) стала объектом ожесточенной критики, в основе которой лежали соображения относительно правомерности подобных действий и их соответствия международным стандартам [Xanthopoulou, 2024, p.109]. Де-факто, предпринимаемые меры служили в качестве барьера для дальнейших перемещений мигрантов [Mitsilegas, 2022, p.263-280]. Помимо этого, критики подхода указывали на то, что предпринимаемые действия нарушают права человека и позволяют ЕС избежать наступления правовых последствий согласно принятым международным обязательствам, одновременно обеспечивая неприкосновенность границ [Frelick, Kysel, Podkul, 2016, p.196-199].

Несмотря на доводы критиков, многие страны поддержали политику экстернализации. Некоторые из них заключили соглашения с третьими странами, передав им на аутсорс управление потоками беженцев, примером чего может служить недавно подписанное соглашение между Италией и Албанией. Выявленные противоречия обуславливают необходимость информированного и рационального обсуждения этой недостаточно представленной и мало изученной проблемы. Настоящая статья призвана внести вклад в эту дискуссию и помочь понять природу происходящих трансформаций миграционной политики. Исследование опирается на комплексную методологию, применение которой позволило глубоко погрузиться в суть развернувшейся дискуссии. В первой части статьи мы представим результаты теоретического исследования законодательства ЕС по вопросам миграции и беженцев. Далее мы перейдем к анализу имеющейся литературы, который

⁴ Европейский союз столкнулся с эпизодическим ростом притока иммигрантов на южных границах. Особенно сильный приток беженцев и иммигрантов испытали Италия и Греция.

послужит в качестве основы для последующего критического рассмотрения европейской политики экстернализации. Вторую часть работы мы посвятим непосредственно кейсу соглашения между Италией и Албанией. Результаты кейс-стади будут оценены при помощи метода сравнительного правового анализа, призванного ответить на вопрос о соответствии соглашения международным нормам защиты прав человека, закрепленным в международном праве, законодательстве ЕС и национальном праве.

Стремясь внести конструктивный вклад в критическую оценку политики экстернализации, авторы исследования оценивают воздействие предпринимаемых шагов на политику в отношении мигрантов и беженцев. Кроме того, авторы представят несколько общих выводов относительно политических выгод, приобретаемых странами-подписантами, и того, как соглашения влияют на отношения между странами ЕС и странами-подписантами, не входящими в ЕС. В заключении авторы представят рекомендации, направленные на пересмотр и развитие действующего миграционного законодательства в интересах соблюдения прав человека, а также устранения правовых лакун, которые могут стать источником подобных нарушений в будущем.

Обзор литературы о политике экстернализации

Общая политика ЕС по вопросам миграции опирается на Дублинскую конвенцию 1990 г. и Дублинский регламент 2003 г., которые установили ассиметричную ответственность в отношении вопросов миграции между странами-членами ЕС. В результате ряд стран такие как Италия, Греция и Испания оказались непропорционально перегружены потоком беженцев. Ассиметричность созданной системы в дальнейшем не раз приводила к рассинхронизации действий, предпринимаемых на уровне ЕС и на национальном уровне. Неопределенность породила массу нюансов вокруг постановлений и решений ЕС [Zaun, 2017, p. 85 - 95]. Более того, существует мнение о том, что Дублинская система не просто допустила, но и до некоторой степени сама стала катализатором возникновения политики экстернализации [Moreno-Lax, Lemberg-Petersen, 2019, p.7].

После миграционного кризиса 2015 – 2016 гг. экстернализация миграционного контроля стала центральным элементом архитектуры системы правового регулирования перемещений мигрантов и беженцев в Евросоюзе, притом как на уровне самого Союза, так и на уровне государств-членов. Экстернализация в своей основе подразумевает передачу контроля над миграционными потоками государствам, не входящим в состав членов ЕС, через механизмы наднационального сотрудничества.

Авторы, исследующие рассматриваемое явление, сформулировали следующее определение понятия «экстернализация»:

Практика управления миграционными потоками посредством установления трансграничных правовых режимов в процессе непосредственного взаимодействия с другими государствами [Nicolosi, 2024, p. 2-3].

Некоторые авторы считают, что экстернализация способствует переводу миграционной политики и практики предоставления убежища из разряда традиционных вопросов внутренней политики в область внешней политики и международных отношений [Lavenex, 2006, p.330-338; Dimitriadi, 2016, p.2].

Отмечается, что экстернализация миграционной политики не равноценна отказу государств, применяющих данную практику от пограничного контроля – она является, скорее, ее дополняющим элементом [Lemberg-Petersen, 2023, p.87]. Ключевым элементом в данном

случае является экстерриториальное управление запросами на принятие в качестве беженцев или на предоставление убежища, когда соответствующие функции выполняют другие государственные или частные операторы на территории принимающего государства [Lemberg-Petersen, 2017, p.41]. На контрасте с этим определением существует другой подход, который рассматривает экстернализацию как зонтичный концепт, который включает, в широком смысле, любые формы контроля над потоками беженцев, сближая экстернализацию с такими практиками как офшоризация, дистанционный контроль, запрет на въезд (*non-entrée*) и сдерживание миграции [Tan, 2021, p.8].

Экстернализация используется преимущественно странами «глобального Севера», которые стремятся таким образом управлять потоками мигрантов из стран «глобального Юга». Эти страны используют такие практики как перехват на чужой территории и задержание лиц, обращающихся за убежищем, предварительный пограничный клиринг, а также заключают соглашения об экстерриториальном контроле за обращениями о предоставлении убежища [Amuhaya, Ochola, 2023, p.94]. Исследователи часто упоминают явление «средиземноморской миграции», подчеркивая выраженный региональный контекст ситуации, когда такие страны как Италия, Греция, Мальта и Испания вынуждены принимать на своей территории наибольшее количество мигрантов среди всех стран ЕС [Martini, Megerisi, 2023].

Назначение политики сдерживания состоит в том, чтобы переложить ответственность за безопасность беженцев с развитых государств на соседние государства или страны транзита [Gammeltoft-Hansen, Tan, 2017, p.40]. Передача функций по решению вопросов миграции другим странам также ограничивает и возможную ответственность, что вновь подтверждает утверждение о том, что права человека всегда реализуются с оглядкой на принцип территориальности [Nicolosi, 2024, p.11]. Подобный подход позволяет существенно ограничить нелегальную миграцию и оставить вопрос взаимодействия с лицами, ищущими убежище, за пределами границ ЕС. Те, чье обращение не будет удовлетворено, будут просто депортированы принимающей страной [Angenendt et al., 2024; Cantor, et al., 2022]. Кроме того, можно ожидать, что за счет снижения нелегальной миграции, данный подход будет содействовать нарастанию легальной миграции [Rosina, Fontana, 2024].

Важно отметить, что рассмотренные концепция и механизмы не являются новыми или инновационными по своей природе. В более простых формах они возникают еще в начале XX века и их дальнейшее развитие и совершенствование детерминировано нарастанием миграционных потоков [Nicolosi, 2024, p.4]. Некоторые ранние примеры политики экстернализации могут быть обнаружены во временном промежутке от 1980-х до середины 2000-х гг., когда правительства Великобритании, Дании, Нидерландов, Германии и Европейская комиссия предприняли целый ряд шагов, направленных на экстернализацию миграции. В совокупности эти действия воспринимались как направленные на создание условий для размещения просителей убежища за пределами ЕС и куда их можно было бы релоцировать [Lemberg-Pedersen, 2019, p.20].

Современный подход отличается от более ранней вариации, когда прием беженцев происходил на территории другого государства, а после одобрительного вердикта эти лица направлялись в страны «глобального Севера». Сейчас же наблюдается строго обратная тенденция: уже находящиеся на территории стран «глобального Севера» лица направляются в третьи страны для прохождения дальнейших процедур [Amuhaya, Ochola, 2023, p.95; Angenendt et al., 2024].

Что характерно, миграционное законодательство в своей текущей форме и инструменты, возникшие в ЕС как реакция на миграционный кризис 2015 года в основном сосредоточены на вопросах безопасности и сдерживания, а их конечной целью является наращивание контроля над внешней границей Союза [Raach, 2024, p.7]. В то время как региональное сотрудничество по-прежнему имеет для ЕС определяющее значение в контексте функционирования Общеввропейской системы предоставления убежища, экстернализация выходит за рамки простого управления миграционными потоками; экстернализация также предполагает передачу полномочий, связанных с предоставлением убежища, внешним региональным партнерам [Cantor et al., 2022, P.151]

Имплементация европейских практик экстернализации производится посредством двусторонних и многосторонних соглашений, которые играют роль базовой инфраструктуры, позволяющей передачу полномочий по приему и обработке заявлений от лиц, ищущих убежища в ЕС, странам, не являющимся членами ЕС. На практике такое сотрудничество включает предоставление финансовой и технической помощи со стороны ЕС или государств-членов государству, не входящему в ЕС. В отдельных случаях такие соглашения включали неоднозначные политические уступки в отношении переговоров о вступлении государства в ЕС или упрощения визового режима [Hansen, Tan, 2017, p.44].

Начиная с 2015 г. ставка ЕС на экстернализацию привела к подписанию нескольких соглашений между ЕС или отдельными странами-членами и государствами, не входящими в ЕС. В список заявленных, проходящих стадию обсуждения или подписанных соглашений и инициатив входят Совместное заявление ЕС и Турции (2016 г.), Меморандум о взаимопонимании между Италией и Ливией (2017 г.), Партнерство по вопросам миграции между Великобританией и Руандой (2022 г.) и недавнее Соглашение о миграции между Италией и Албанией (2023 г.). В то время как каждое из этих соглашений опирается на передачу управления процессом предоставления убежища на аутсорс за пределы границ ЕС, в каждом случае обнаруживаются и свои уникальные особенности, отражающие разность в применяемых подходах. Хотя анализ внешней миграционной политики исследование на уровне ЕС [Weinar, 2011, p.7], оказывается, что отдельные страны-члены пошли в своей политике экстернализации управления миграционными потоками значительно дальше, чем ожидалось [Rosina, Fontana, 2024].

Италия и Испания представляют два классических примера политики экстернализации. Эти государства заключили соглашения, которые оказываются по своему содержанию гораздо шире, чем аналогичные инициативы ЕС, что отражает зависимость принимаемых этими странами решений в области миграционной политики от непосредственного взаимодействия со странами-партнерами за пределами ЕС⁵. Особенности их географического положения определяют то упорство, с которым они подходят к вопросам передачи миграционного контроля на аутсорс [Rosina, Fontana, 2024].

Италия особенно активно проявила себя в попытках преодолеть проблему нелегальной миграции, подписав к настоящему моменту уже два соглашения об экстернализации миграционного контроля с Ливией и Албанией. Тем не менее, не следует думать, что единственным фактором, объясняющим позиционирование государства, является его географическое положение. Опыт Италии в части привлечения третьих сторон к управлению миграцией накапливался с 1990-х гг. и существенно повлиял на ее стратегию сотрудничества [Rosina, Fontana, 2024]. Хотя в течение последнего десятилетия важность

⁵ Великобритания не упоминается в этом списке поскольку более не является государством-членом ЕС. В этом разделе работы мы фокусируемся на схожих практиках экстернализации стран-членов ЕС.

региональных соглашений уже начала признаваться на международном уровне, следует добавить, что, даже в отрыве от собственного опыта Италии, важным для дискуссии о политических и правовых аспектах экстернализации является опыт анализа внешнеполитического направления миграционной политики страны [Rosina, Fontana, 2024].

Вопреки политической воле, проявляемой в процессе имплементации политики экстернализации, этот подход подвергается критике за то, что он не способствует достижению заявленной цели – предотвратить нелегальную миграцию в Европу. Напротив, начиная с 2020 г. политика экстернализации способствовала новому всплеску нелегальной иммиграции на центральном средиземноморском направлении [Martini, Megeresi, 2023]. Прагматичная политическая цель снизить число мигрантов, пересекающих море, столкнулась в процессе реализации с призывами обеспечить соблюдение прав человека и сохранить верховенство закона [Raach, 2024, p.8]

Практика политики экстернализации ЕС связана с опасениями правовой и этической природы. Экстернализация может рассматриваться как способ обхода принципа невыдворения и обязательств в соответствии с Конвенцией о статусе беженца 1951 г. [Mitsilegas, 2022, p.264-271].

В отношении правовой стороны рассматриваемого вопроса можно констатировать наличие среди исследователей коллективной позиции касательно нарушения прав человека [Nethery, Dastyari, 2024]. Практика экстернализации характеризуется ими как «правовая черная дыра», оставляющая мигрантов без защиты и доступа к правосудию [Wilde, 2005]. Заключение соглашений, не создающих правовых обязательств, таких как меморандумы о взаимопонимании, также затрудняет защиту прав человека так как подобным соглашениям зачастую недостает юридической строгости и механизмов подотчетности, присущих официальным договорам [Nicolosi, 2024, p.2].

Законодательство и политика ЕС в области миграции и предоставления убежища

Правовые рамки предоставления убежища и иммиграции в преимущественно определяются Лиссабонским договором, который вступил в силу в 2009 г. Договор определяет политику пограничного контроля и распространяется на три категории субъектов: резиденты ЕС (т.е. граждане ЕС, которые переезжают и проживают в другой стране ЕС), долгосрочные резиденты из стран, не входящие в ЕС, и лица, ищущие убежища.

Миграционное законодательство ЕС преследует целью обеспечить свободное передвижение людей, которое обеспечивается в сочетании с соответствующими мерами по контролю внешних границ, предоставлению убежища, иммиграции, профилактике и борьбе с преступностью. ЕС стремится обеспечить для своих граждан пространство свободы, безопасности и верховенства закона, не разделенное внутренними границами [Treaty of Lisbon, 2007]. Таким образом, законодательство по вопросам предоставления убежища и иммиграции представляют собой самодостаточную область сотрудничества ЕС в рамках политики обеспечения свободы, безопасности и законности и не является тождественным режиму внутренней мобильности для граждан ЕС [Thym, Nailbronner, 2022].

Договор предусматривает разработку общей политики в области предоставления убежища и международной защиты, обеспечивающей соблюдение принципа «невыдворения», в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев и Нью-Йоркским протоколом к ней, а также другими соответствующими договорами. Политика предоставления убежища и

иммиграции должна осуществляться на основе принципа солидарности и справедливого распределения ответственности и финансового бремени между государствами-членами.

На практике миграционная политика ЕС представляет собой сложную систему вертикальных и горизонтальных, правовых и институциональных отношений, включающих законодательство в области прав человека и прецедентное право, которые выходят за рамки правовых и политических институтов ЕС [Bátora, Fossum, 2020]. Справляясь с фундаментальными задачами, миграционное законодательство ЕС оказалось неподготовленным к массовому притоку мигрантов, особенно после 2015 года. Европейская система не смогла обеспечить солидарность и распределить ответственность между государствами-членами, чтобы эффективно справиться с растущим числом мигрантов, прибывающих в Европу.

Новый Пакт о миграции и предоставлении убежища, принятый Европейским парламентом в апреле 2024 г. и Европейским советом в мае 2024 г., состоит из правил управления миграцией и общей системы предоставления убежища. В его основе лежат четыре столпа: 1. Охрана внешних границ; 2. База данных по убежищу и миграции Eurodac («Евродак»); 3. Пограничный контроль и возвратная миграция; 4. Кризисные протоколы и действия против инструментализации миграции [European Commission, 2024].

Пакт включает в себя акты о предоставлении убежища и управлении миграцией [EU Regulation 1351, 2024], об установлении стандартов приема заявителей на международную защиту [EU Directive 1346, 2024], о создании Рамочной программы Союза по переселению и приему по гуманитарным соображениям [EU Regulation 1350, 2024], о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве получателей международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и о содержании предоставляемой защиты [EU Regulation 1347, 2024], о создании базы «Евродак» для сравнения биометрических данных и выявления незаконно пребывающих граждан третьих стран и лиц без гражданства, а также о запросах на сравнение с данными «Евродака» правоохранительными органами государств-членов и Европоллом в правоохранительных целях⁶ [EU Regulation 1358, 2024], о разработке процедуры обратного пересечения границы [EU Regulation 1349, 2024], о разработке общей процедуры международной защиты в Союзе⁷ [EU Regulation 1348, 2024], о введении проверки граждан третьих стран на внешних границах [EU Regulation 1352, 2024] и о разрешении кризисных и форс-мажорных ситуаций в области миграции и политики предоставления убежища [EU regulation 1359, 2024]. По сути, согласно новому правовому Соглашению о миграции и убежище члены ЕС определили для себя два формата участия в реализации общей миграционной политики – прием лиц, обращающихся за международной защитой, или предоставление финансовых средств странам, принимающих просителей убежища на своей территории.

Обеспокоенные необходимостью следовать характерному для ЕС принципу «принудительной солидарности» и применения мер, необходимых для обеспечения эффективности исполнения Соглашения, наднациональные органы ЕС и страны-члены Союза поспешили выработать новые инструменты управления миграцией, стремясь делегировать посредством экстернализации процедуры предоставления убежища третьим

⁶ Это положение предусматривает противоречивую практику получения и передачи биометрических данных каждого заявителя на международную защиту, включая детей, достигших шестилетнего возраста

⁷ На практике применяется противоречивый концепт «безопасной третьей страны» в качестве основания для неприемлемости только потому, что члены семьи заявителя находятся в этой стране.

странам вместо того, чтобы сосредоточиться на вопросах скорейшей реализации только что принятых законов [Griera, 2024]. Соглашение между Италией и Албанией - результат этой спешки, вызванной необходимостью европейских правительств показать, что они серьезно настроены на решение проблемы миграции и что действуют в этом направлении.

Соглашение между Италией и Албанией об «экстернализации» просителей убежища

6 ноября 2023 г. Правительства Албании и Италии подписали в Риме Протокол об укреплении сотрудничества в области миграции (далее - Протокол). Это соглашение, очевидно, обсуждалось в ходе личных встреч между премьер-министрами Италии и Албании [Si, 2023], но было обнародовано только после его подписания и представлено как свершившийся факт. При этом не было проведено никаких консультаций ни с общественностью, ни с Управлением Верховного комиссариата по делам беженцев ООН [UNHCR, 2023b], ни с другими соответствующими международными агентствами по защите беженцев. Такое отсутствие прозрачности в отношении политики «экстернализации» вызывает озабоченность, поскольку может препятствовать эффективной реализации закона о защите беженцев.

Согласно Протоколу, итальянские власти построят два центра приема в городах Шенджин и Гядер в Албании, предназначенные для приема мигрантов, спасенных в международных водах [“Protocol”, 2023]. Италия обязалась построить на албанской территории центры, называемые «Районами», где общее число мигрантов, одновременно находящихся на албанской территории, не превысит 3 тыс. человек, а общее число мигрантов, размещаемых в двух Районах, не превысит 36 тыс. человек в год. Территории будут использоваться для размещения мигрантов, спасенных в море итальянскими властями, которые первоначально будут высажены в «зоне приема» в Шенджине, где они пройдут регистрацию и медицинский осмотр. Затем они будут переведены в «зону размещения» в Гядере, где будут ожидать рассмотрения их ходатайства о предоставлении убежища итальянскими властями. В ожидании рассмотрения ходатайств им не разрешается покидать зону размещения. Беременные женщины, дети и лица в уязвимом положении не подлежат отправке в Албанию.

Албанские власти разрешат въезд и пребывание в Районах исключительно с целью размещения мигрантов на время рассмотрения их заявлений. Высадка в порту Шенджин, процедура регистрации, перемещение мигрантов между зонами приема и размещения, рассмотрение требований и процедуры репатриации будут осуществляться исключительно итальянскими властями в соответствии с итальянским и европейским законодательством.

Если по какой-либо причине пребывание в Районах окажется невозможным, итальянские власти обязуются немедленно вывезти мигрантов с территории Албании. Ответственность за трансфер в Районы и покидание их пределов несут итальянские власти. Въезд мигрантов в территориальные воды и на территорию Республики Албания будет осуществляться силами итальянских властей. Расходы на строительство и эксплуатацию Районов, а также на прием, размещение, питание и медицинское обслуживание мигрантов, въезжающих на территорию Республики Албания, будут полностью покрываться итальянской стороной.

Протокол будет действовать в течение 5 лет с возможностью продления еще на 5 лет. Он может быть денонсирован любой из двух сторон при условии уведомления за шесть месяцев [“Protocol”, 2023. Art. 13].

Соглашение между Италией и Албанией с точки зрения международного права

В соглашении стороны договорились сотрудничать в обеспечении безопасности территорий. Принимающая сторона - албанские власти - будут обеспечивать порядок и общественную безопасность за пределами территорий и во время наземных перевозок, осуществляемых по территории страны, а итальянские власти будут поддерживать порядок и безопасность внутри территорий. Албанские власти могут входить в Районы только с прямого согласия главы администрации Района, или в форс-мажорных обстоятельствах - в случае пожара, другой серьезной и неминуемой опасности, требующей немедленного вмешательства - при условии уведомления главы итальянской администрации Района. Итальянские власти примут необходимые меры для того, чтобы размещаемые лица не покидали Районы и не попадали на территорию Республики Албания, как во время рассмотрения их дел, так и после завершения бюрократических процедур, независимо от окончательного результата. В случае несанкционированного выхода мигрантов из Районов албанские власти будут добиваться их возвращения обратно на территорию Районов размещения.

Принимая во внимание эти положения Протокола, очевидно, что в районах, подпадающих под действие Протокола, будет применяться принцип экстерриториальности, что означает невозможность осуществления юрисдикции албанскими властями на их территории. Принимая это соглашение, Албания фактически отказывается от суверенитета и соглашается на то, чтобы управление двумя районами осуществлялось согласно соответствующему итальянскому законодательству, а не своему национальному. Албанские власти отказались от своего суверенного права действовать на территории районов, где будет применяться исключительно итальянское законодательство, что де-факто приравнивает их к дипломатическим представительствам в соответствии со статьей 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года [Vienna Convention, 1961].⁸

Итальянский персонал освобожден от оформления виз, видов на жительство и других формальностей, предусмотренных миграционным законодательством Албании. Условия их труда регулируются исключительно итальянским законодательством, а их заработная плата освобождается от албанского подоходного налога и от взносов на социальную помощь. Они не несут ответственности за свои слова и действия, совершенные при выполнении своих обязанностей, и не будут подлежать албанской юрисдикции даже после окончания выполнения своих функций на албанской территории. Их рабочие коммуникации не подлежат ограничениям со стороны албанских властей [“Protocol”, 2023, Art. 7].

Очевидно, что итальянскому персоналу предоставляется иммунитет, аналогичный тому, который предоставляется иностранным дипломатам (в то время как итальянский персонал не имеет такого статуса, он является военным или административным персоналом) в соответствии с текстом Статьи 29 Венской конвенции.⁹ Они будут нести ответственность в

⁸ См. Статья 22: 1. Помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства. 2. На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства. 3. Помещения представительства, предметы их обстановки и другое находящееся в них имущество, а также средства передвижения представительства, пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий.

⁹ См. Статья 29: Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство.

соответствии с албанским законодательством только в том случае, если во время своего пребывания совершат уголовное преступление вне рамок своих служебных обязанностей и которое нарушает права албанских граждан или албанского государства.

Таким образом, «пассивная персональная юрисдикция» действует только в том случае, если «жертва» уголовного преступления является гражданином Албании. В иных случаях применяется итальянская юрисдикция. Следовательно, в таких случаях должно применяться законодательство ЕС о защите прав человека, несмотря на заявления официальных лиц ЕС об обратном.

Фактически, срок пребывания мигрантов на албанской территории не может превышать максимальный срок, разрешенный соответствующим итальянским законодательством. По окончании процедур, предусмотренными итальянскими законами, власти Италии должны осуществить высылку мигрантов с территории Албании. В целях обеспечения права на защиту стороны обязались предоставить доступ к адвокатам, международным организациям и агентствам Европейского союза, предоставляющим консультации и помощь лицам, ищущим убежище [“Protocol”, 2023, Art.9].

С точки зрения международного права, Протокол безусловно представляет собой реализацию стратегии «экстернализации» управления миграцией и предоставления убежища [Carrera, Campesi, Colombi, 2023]. Это соглашение допускает применение практики принудительного возвращения, что противоречит международному праву в отношении беженцев и обычному праву. Несколько международных правозащитных организаций охарактеризовали Протокол как «противоправный» и «неработоспособный», реализация положений которого может потенциально привести к негативными последствиями для просителей убежища, чьи права могут быть нарушены в случае непредоставления им защиты, которую гарантирует итальянская судебная система. Критики Протокола заявляют, что он должен быть немедленно отменен [Amnesty International, 2023].

Соглашение между Италией и Албанией является продолжением политики Италии по удержанию лиц, ищущих убежища, как можно дальше от своих границ. В 2007 и 2008 годах она подписала схожее по содержанию соглашение с Ливией, и действия Италии в рамках этого соглашения были признаны Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) нарушающими Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ) в отношении просителей убежища из Сомали и Эритреи [Hirsi Jamaa and others v. Italy].

Албания приняла этот пример во внимание. Стремясь защитить себя от любых подобных исков в будущем, Албания заручилась обязательством Италии покрыть расходы на юридическое представительство, а также процессуальные и компенсационные расходы в случае иска, который может быть подан против Албании, включая действия в отношении мигрантов [“Protocol”, 2023, Art. 12§2].

Эти «юридические маневры» бесполезны, поскольку, несмотря на формулировку Протокола, взятую вместе с принципом экстерриториальности, Албания не может опираться на принцип экстерриториальности, предоставленный Районам, чтобы освободиться от своих обязательств по международному праву. Статья 1 ЕКПЧ гласит, что стороны «...обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы», определенные в Конвенции.

ЕСПЧ неоднократно подчеркивал, что с точки зрения международного публичного права слова «в пределах их юрисдикции» в статье 1 ЕКПЧ следует понимать так, что юрисдикция государства является прежде всего территориальной [Banković and others v. Belgium and

others, 2001], с учетом исключительных случаев, когда оно не может осуществлять свою юрисдикцию из-за военной оккупации, актов войны или восстания, или действий иностранного государства, поддерживающего создание сепаратистского государства на территории этого государства [Paşcu and others v. Moldova and Russia, 2004].

В случае реализации Протокола, если против Албании будет подан иск, она не сможет оправдаться невозможностью осуществления юрисдикции, потому что она не сталкивается ни с одним из этих чрезвычайных обстоятельств: а) Албания не является государством, которому препятствуют осуществлять свою власть в районах, где будут расселены мигранты, поскольку руководство Албании действовало по собственной воле, подписывая Протокол; б) Протокол не был подписан в результате военной оккупации вооруженными силами Италии; в) Протокол не был подписан в результате актов войны или восстания; г) Протокол не является результатом действий Италии, поскольку она не поддерживает создание сепаратистского государства на территории Албании.

Более того, ЕСПЧ постановил, что обязательства, принятые на себя государством-участником в соответствии со статьей 1, включают не только обязанность не препятствовать осуществлению гарантированных прав и свобод, но и позитивные обязательства по принятию необходимых мер, чтобы гарантировать осуществление этих прав и свобод на своей территории [Hirsi Jamaa and others v. Italy, 2012].

При таких условиях Албания будет нести ответственность за все нарушения ЕКПЧ в тех районах ее территории, которые находятся под контролем итальянских властей, независимо от положений Протокола.

Когда страны договариваются об «экстернализации» процедур предоставления убежища, как в случае с Италией и Албанией, такие соглашения должны соответствовать международным обязательствам, включающим вклад в усиление защиты, предоставляемой просителям убежища, и четко оговаривать права и обязанности сторон, а также права и обязанности просителей убежища [UNHCR, 2013]. К сожалению, в тексте Протокола таких гарантий нет.

Соглашение между Италией и Албанией с точки зрения законодательства ЕС

Сам Европейский союз неоднозначно оценивает применимость законодательства ЕС в случае с соглашением между Италией и Албанией. В соответствии с Протоколом, управление двумя зонами осуществляется компетентными итальянскими властями согласно соответствующему итальянскому и европейскому законодательству. Споры, возникающие между итальянскими властями и мигрантами, которые будут размещены в зонах, подлежат исключительной юрисдикции Италии [“Protocol”, 2023, Art. 4§2].

Между сторонами существует путаница и разногласия относительно применимого права. С одной стороны, законопроект, одобренный нижней палатой итальянского парламента, предусматривает применение как итальянского законодательства, так и законодательства ЕС [Chamber of Deputies, 2023]. Его оспаривали левые политические партии, которые обычно ближе к Албанской социалистической партии, возглавляемой премьер-министром Эди Рамой. Кроме того, в Европейском парламенте двенадцать итальянских членов Прогрессивного альянса социалистов и демократов поставили вопрос о соответствии соглашения между Италией и Албанией международному праву и правилам ЕС по предоставлению убежища [European Parliament, 2023].

Ссылаясь на Протокол, исполнительный директор Frontex отметил, что Frontex не имеет права помогать Албании в репатриации мигрантов. Организация может помочь только Италии, если та нуждается в помощи, но даже в этом случае это может быть сделано только на итальянской территории, под итальянской юрисдикцией [Zachová et al., 2024]. Это означает, что Frontex исключен из компетенции, связанной с Протоколом. Однако Frontex работает в Албании с 2019 года и размещает своих сотрудников на границах между Албанией и ее соседями [European Commission, 2023]. Это часть стратегии ЕС по сдерживанию миграции через свои границы, хотя сам ЕС обвиняют в том, что он не фиксирует осуществление операций по «оттеснению» мигрантов и связанные с этим нарушения прав человека в принимающих странах [Chereseva, Stavinoha, 2024]. В отношении доступа к информации применяются двойные стандарты в зависимости от того, где действует Frontex.

Кроме того, двойные стандарты существуют и в обращении с просителями убежища, которое зависит от «личности» спасателя. Ситуация с судном Ocean Viking подчеркивает комплексность вопроса об ответственности государств флага по отношению к спасенным мигрантам на море. Когда суда, особенно управляемые частными организациями, спасают людей в международных водах, возникают вопросы о том, какая страна обязана предоставить безопасный порт для высадки. Одни утверждают, что ответственность должно взять на себя государство флага судна, другие, как Норвегия в данном случае, утверждают, что международное право не предусматривает таких обязанностей для частных судов, плавающих под их флагом [Busco, Pizzuti, 2024]. Однако, когда просители убежища, спасенные этими организациями, успешно высаживаются на берег в любой из стран ЕС, применяется законодательство ЕС. С другой стороны, если их спасают корабли итальянских военно-морских сил и отправляют в Албанию, как того требует протокол, законодательство ЕС не применяется. Таким образом, к одной и той же категории просителей убежища будут применяться разные режимы, в зависимости от того, кто спасает их. Это не та защита, которую должен был гарантировать свод законов ЕС.

Реализация Протокола на практике может привести к «косвенному выдворению» - высылке в государство, откуда мигранты могут быть подвергнуты дальнейшей депортации без надлежащей оценки их положения. В деле о высылке из Бельгии в Грецию ЕСПЧ постановил, что в случае, если процедура предоставления убежища в конкретном государстве-члене ЕС несовершенна и не предоставляет эффективных гарантий против произвольного выдворения, другие государства-члены должны воздерживаться от возвращения просителей убежища в эту страну [M.S.S. v. Belgium and Greece, 2011].

Фактически, Протокол подпадает под действие первичного и вторичного права ЕС и несовместим с последним, а также с существующими международными правовыми стандартами в области морского права и прав человека [Carrera, Campesi, Colombi, 2023].

Соглашение между Италией и Албанией с точки зрения конституционного права Албании

Помимо вопросов, проанализированных выше с точки зрения международного права и права ЕС, в отношении содержания Соглашения следует поднять вопрос о его совместимости с конституционным правом Албании. В то время как Италия передала Протокол на ратификацию обеими палатами своего парламента и промульгацию президентом [Legge n. 14, 2024], премьер-министр Албании решил не рассматривать Соглашение как документ, требующий санкции президента республики.

Согласно Конституции Албании (1998), ратификация и денонсация международных соглашений Республикой Албания осуществляется на основании закона, если они касаются территории, мира, союзов, политических и военных вопросов, свобод, прав человека и обязанностей граждан, членства Республики Албания в международных организациях, принятия финансовых обязательств, утверждения, изменения, дополнения или отмены законов [Constitution of the Republic of Albania, 1998].¹⁰ В отношении этих соглашений Конституция предусматривает промульгацию Президентом.¹¹ Таким образом, Конституция ссылается на специальный закон о международных соглашениях Республики Албания, который предусматривает, что когда международное соглашение обсуждается и/или подписывается от имени Республики Албания - т.е. соглашения политического характера, в отличие от соглашений экономического или коммерческого характера - разрешение на проведение переговоров и/или подписание такого соглашения дает Президент Республики [Law No. 43, 2016].¹²

На практике такие положения часто не принимаются во внимание. Как ранее определил Конституционный суд Албании, «...стало постоянной практикой, что даже в других случаях проведения переговоров и подписания соглашений от имени Албании албанская делегация не запрашивала полные полномочия у президента... установилась практика не наделяния албанской делегации полными полномочиями... Суд считает, что подобная практика **не имеет конституционных или правовых оснований** [выделено авторами] ... Это институциональное поведение, превратившееся в практику, противоречит не только статье 92(ё) Конституции... но и статье 4 (Верховенство закона) и статье 7 (Разделение властей) Конституции [Partia Socialiste e Shqipërisë vs. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, 2010].

Несмотря на предыдущее решение Конституционного суда, Премьер-министр Албании не посчитал это соглашение связанным с территорией или правами человека, поэтому не нуждалось в санкции президента. Албанская оппозиция решила оспорить соглашение в Конституционном суде, чтобы оценить его соответствие Конституции. В отличие от своего прежнего решения, на этот раз Конституционный суд согласился с правительством, постановив, что Протокол не касается албанской территории (поскольку оно не определяет и не изменяет территориальную целостность Республики Албани... не изменяет и не определяет ее границы... он прямо не отказывается от осуществления юрисдикции над ее территорией, ни прав человека (поскольку албанское государство продолжает осуществлять свою юрисдикцию даже во время реализации Протокола, и Протокол не создает новых прав и свобод человека сверх тех, которые предусмотрены внутренним законодательством, и не вносит дополнительных ограничений в существующие права и свободы), поэтому Протокол был признан соответствующим Конституции [Thirty Members of the Parliament vs. President of the Republic of Albania, 2024].

Эти аргументы в решении Конституционного суда Албании юридически несостоятельны.

Во-первых, Конституционный суд неверно истолковывает и узко читает Конституцию, когда утверждает, что к «территории» относятся только те международные соглашения, которые изменяют территориальную целостность Республики Албании или определяют ее границы. Если бы это было так, то в статье 12(3) Конституции не содержалось бы прямого требования о том, что «никакие иностранные вооруженные силы **не могут находиться на албанской территории или проходить через нее** [выделено авторами], и никакие албанские

¹⁰ См. Статья 121 (1) Конституции Республики Албания

¹¹ Там же, Статья 92(ё)

¹² См. Статья 6(3)(а) Закона №43 «О международных соглашениях Республики Албания» от 21 апреля 2016 г.

вооруженные силы не могут быть отправлены за границу, кроме как по закону, одобренному большинством всех членов Ассамблеи» [Constitution of the Republic of Albania, 1998]. Очевидно, что Конституция считает относящимся к «территории» даже транзитный проезд военнослужащих других стран, не говоря уже об их присутствии в течение пяти лет или более, как это предусмотрено Протоколом в отношении итальянских военных в Албании.

Во-вторых, Конституционный суд Албании, видимо, невнимательно «прочитал» текст Протокола, когда заявил, что Албания «...прямо не отказывается от осуществления юрисдикции над своей территорией», тогда как в статье 6(3) Протокола четко сказано, что «Компетентные органы итальянской стороны обеспечивают **поддержание правопорядка и общественной безопасности** [выделено авторами] по периметру в пределах районов. Компетентные органы албанской стороны имеют доступ в эти зоны с согласия лица, ответственного за объект». В исключительных случаях представители албанской стороны могут входить на территорию Районов, уведомив об этом представителя Италии, ответственного за них, в случае пожара или другой серьезной и непосредственной опасности, требующей немедленного вмешательства». Далее, статья 6(8) Протокола гласит: «Официальные документы, находящиеся в распоряжении итальянских властей и итальянского персонала в любом качестве, освобождаются от ареста или других подобных мер со стороны албанских властей», а статья 7(4) гласит: «За любое сказанное или написанное слово, за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, итальянский персонал не подлежит албанской юрисдикции, даже после окончания исполнения своих функций на албанской территории» [Italy-Albania Migration Agreement, 2023]. Если все эти положения не рассматриваются как прямой отказ албанских властей от осуществления юрисдикции над своей территорией, то Конституционный суд Албании совершил открытие в своем толковании «юрисдикции».

Более того, заключение Конституционного суда о том, что Протокол не касается прав человека, поскольку он не создает новых прав и свобод человека сверх тех, что предусмотрены внутренним правопорядком, и не вносит дополнительных ограничений в существующие права и свободы, также является ошибочным. Похоже, что Конституционный суд неправильно интерпретирует статью 16 Конституции Албании, которую должен защищать, и которая гласит: «Основные права и свободы и обязанности, предусмотренные настоящей Конституцией для албанского гражданина, также действительны для иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Албания, за исключением случаев, когда Конституция непосредственно связывает осуществление конкретных прав и свобод с албанским гражданством» [Constitution of the Republic of Albania, 1998].

Кроме того, Конституционный суд постановил, что разрешение Президента не требовалось, поскольку Протокол был основан на Договоре о дружбе и сотрудничестве между Республикой Албанией и Итальянской Республикой (1995 г.), на который ссылалась преамбула Протокола. Этот аргумент также ошибочен, поскольку Меморандум 1995 года был заключен исключительно для двусторонних отношений между Италией и Албанией, чтобы управлять миграцией албанских мигрантов в Италию в контексте притока албанских мигрантов в 1990-е годы [Treaty of Friendship and Cooperation, 1995]. Если Меморандум 1995 года будет принят в качестве основы для Протокола 2023 года, то следует считать, что Конституционный суд Албании ошибся в своем предыдущем решении о конституционности соглашения, достигнутого с Грецией в 2010 году, о делимитации морских пространств. В этом решении Конституционный суд признал соглашение

неконституционным, в частности, потому, что оно было заключено без предварительного разрешения президента Республики.

Принимая во внимание все вышесказанное, мы можем заключить, что Протокол вступает в противоречие с Конституцией Албании.

Заключение

Как мы продемонстрировали в представленной статье, система реагирования на кризис, созданная международным правом, рассматривает миграцию как исключительное явление, выходящее за привычные рамки. При этом международное право не способно активно взаимодействовать с мигрантами или реагировать на их потребности, равно как и на потребности государств принимающих мигрантов. Миграция должна быть принята как естественное явление, сопутствующее глобализации, и поэтому правовые и институциональные рамки должны быть готовы к связанными с ней вызовами. Без легализации у миллионов мигрантов будет только один выход – рискнуть въехать в другую страну в обход легальных процедур.

Принимаемые законы по вопросам защиты беженцев все больше ориентируются на то, чтобы не пускать мигрантов в развитые страны, если только они не обладают особыми навыками, приносящими пользу экономике принимающей страны. Страх преследования должен был стать критерием для признания беженца, но, похоже, с годами этот подход изменился, поставив под сомнение основания современного мира [Whittaker, 2006].

Дискуссия сместилась в сторону «нелегальности» иммигрантов, «криммигрантов», ставящих под угрозу благополучие принимающей страны. Политики популистского толка используют пример нелегальной миграции для нагнетания страха в своих странах, что грозит подорвать международный правовой порядок [Sloss, 2023]. Система, созданная для защиты наиболее уязвимых слоев населения, может заставить их чувствовать себя еще более уязвимыми, усиливая боль, связанную с оставлением привычного места жизни [Costello, Foster, McAdam, 2021].

Европейские государства утверждают, что убежище проще защищать, когда доступ к нему ограничен, но на самом деле их забота - контролировать миграцию и следить за тем, чтобы убежище не стало открытыми воротами для всех [Triandafyllidou, 2016].

Новый Пакт о миграции и убежище показывает, что брюссельские политики прислушиваются к призывам левых и правых радикалов, стремящихся усложнить получение убежища в Европе. С этой целью ЕС заключает сделки со странами за пределами Европы, в основном на Ближнем Востоке и в Африке, для «внешнего» управления миграцией в обмен на миллиарды евро финансовой помощи.

Протокол между Италией и Албанией - результат усилий по «экстернализации» управления миграцией, обусловленных стремлением итальянского правительства продемонстрировать, что оно серьезно настроено на борьбу с нелегальной миграцией и что оно действует в этом направлении. Несмотря на то, что этот шаг был назван «новаторским», в действительности он не является чем-то обособленным, а представляет собой еще один пример в длинном списке мер, предпринимаемых Европой для усиления контроля над миграцией. Он соответствует принятому в ЕС подходу к укреплению «внешнего измерения», как принято называть его политику заключения соглашений со странами, не входящими в ЕС, с целью предотвращения прибытия новых лиц, ищущих убежища, к европейским берегам.

В основе таких соглашений лежат скорее внутривластные интересы и политический оппортунизм, нежели поиск реальных решений проблем беженцев и мигрантов. Политики стремятся привлечь избирателей или сделать вид, что выполняют свои предвыборные обещания, публично занимая жесткую позицию в отношении вопросов управления миграцией.

Вера европейцев в то, что новый пакт о миграции и сделки со странами, не входящими в ЕС, способны сдержать мигрантов, ошибочна. Эти меры не остановят тех, кто готов рисковать своей жизнью ради лучшего будущего. Напротив, они могут препятствовать защите прав человека, увеличить прибыль торговцев людьми и затруднить доступ уязвимых лиц к международной защите.

К сожалению, миграция по-прежнему остается необходимостью, а не выбором. Хотя новый пакт о миграции преподносится как решение проблемы, он основан на ошибочной концепции «крепости Европа», которая сама по себе иллюзорна. Проблемы, связанные с миграцией, не могут быть решены с помощью барьеров или «экстернализации» мигрантов. Напротив, они требуют расширения международного сотрудничества для устранения коренных причин в странах происхождения и создания законных путей миграции.

Рекомендации по миграционной политике для надлежащей защиты прав человека

- Учитывая изменения в миграционной политике, крайне важно соблюдать основные принципы Конвенции о статусе беженцев 1951 года, отдавая приоритет защите прав человека, добиваясь того, чтобы страх преследования оставался главным основанием для оценки при предоставлении защиты. Она должна включать в себя доступ к средствам к существованию, образованию и социальной интеграции, а также обеспечивать физическую безопасность и доступ к гуманитарной помощи.
- Криминализации миграции необходимо противостоять, проводя политику, направленную на защиту и интеграцию мигрантов, защищая их достоинство и права, не полагаясь на ограничительные и карательные меры, которые доказали свою неэффективность.
- Усилия по международному сотрудничеству должны быть направлены на устранение коренных причин миграции в странах происхождения. Любое расширение сотрудничества должно включать программы переселения, гуманитарные визы и механизмы справедливого распределения.

Список источников / References

Amnesty International (2023) Italy: Deal to detain refugees and migrants offshore in Albania 'illegal and unworkable'. [online] Available at:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/italy-plan-to-offshore-refugees-and-migrants-in-albania-illegal-and-unworkable/> (accessed 15 November 2023).

Amuhaya C., Ochola C. (2023) Rwanda Resettlement Scheme: Shifting the Burden. Journal of International Analytics, vol.14, no.3, pp.93-105. Available at <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-3-93-105>

Angenendt S., Biehler N., Kipp D., Koch A., Bossong R. (2024) The Externalization of European Refugee Protection: A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals. Stiftung Wissenschaft und Politik Comment 2024/C 13. Available at <https://doi.org/10.18449/2024C13>

Banković and others v. Belgium and others [2001] (European Court of Human Rights (ECHR)). Available at: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-22099%22%5D%7D> (accessed 5 June 2024).

Busco, P. (2024) Flag State responsibility in international human rights law for individuals on board private vessels. [online] EJIL: Talk! Available at: https://www.ejiltalk.org/flag-state-responsibility-in-international-human-rights-law-for-individuals-on-board-private-vessels/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2 (accessed 20 May 2024).

Bátora J., Fossum, J.E. (2020) Towards a Segmented European Political Order. The European Union's post-crisis conundrum. Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781351024341>

Cantor D., Tan N.F., Gkliati M., Mavropoulou E. (2022) Externalization, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*, 2022, vol.34, no.1, pp. 120–156. Available at <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac023>

Carrera S., Campesi G., Colombi D. (2023) The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management: A Worst Practice in Migration and Asylum Policies. Brussels: CEPS, pp.1–19.

Chamber of Deputies (2023) Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno 2023 [Chamber of Deputies, Ratification and Implementation of the Protocol Between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Republic of Albania for Strengthening Cooperation on Migration Matters, Signed in Rome on 6 November 2023, as well as Coordination Provisions With Domestic Legislation 2023)] (in Italian).

Chereseva M., Stavinoha L. (2024) Schengen in Sights, EU and Frontex Overlook Violent Bulgarian Pushbacks. [online] *Balkan Insights*. Available at: <https://euronews.al/en/meloni-invited-by-pm-rama-on-a-private-visit-in-vlora/> (accessed 16 April 2024).

Constitution of the Republic of Albania (1998). Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e) (accessed 21 February 2024).

Costello C., Foster M., Mcadam J. (2021) *The Oxford handbook of international refugee law*. New York Oxford University Press.

Dimitriadi A. (2016). *Deals without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration*. European Council on Foreign Relations, no.165.

European Commission (2023) Border management: EU signs Frontex Status Agreement with Albania - European Commission. [online] Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/border-management-eu-signs-frontex-status-agreement-albania-2023-09-15_en (accessed 16 April 2024).

European Communities (1990) Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention). *Official Journal C 254*, 1997. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)) (accessed 4 June 2024).

European Council (2003) Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. *Official Journal*

L 050, 2003. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343> (accessed 4 June 2024).

European Council (2016). EU-Turkey Statement. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (accessed 10 May 2024).

European Parliament (2023) Parliamentary question | Compliance of the Italy-Albania memorandum of understanding with international law and EU asylum rules | E-003289/2023 | European Parliament. [online] www.europarl.europa.eu. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289_EN.html (accessed 12 March 2024).

European Commission (2024) Pact on Migration and Asylum. [online] Available at: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en. (accessed 24 May 2024).

European Union (2007) Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Official Journal of the European Union, C 306. Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL> (accessed 21 February 2024).

European Union (2024) Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council on laying down standards for the reception of applicants for international protection. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council 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, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401347 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council on establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1349 of the European Parliament and of the Council on establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU) 2021/1148. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401349 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council on establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) 2021/1147. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401350 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1352 of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2019/816 and (EU) 2019/818 for the purpose of introducing the screening of third-country nationals at the external borders. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401352 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1358 of the European Parliament and of the Council on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations (EU) 2024/1351 and (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401358 (accessed 4 June 2024).

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147. L Series. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359 (accessed 4 June 2024).

Franco K. (2020). *The Crimmigrant Other: Migration and Penal Power*. Milton: Routledge.

Frelick B., Kysel I.M., Podkul J. (2016) The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, vol.4, pp.190-220. Available at <https://doi.org/10.1177/233150241600400402>

Hansen T.G., Tan N.F. (2017) The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, vol.5, no.1, pp.28-56. Available at <https://doi.org/10.1177/233150241700500103>

Griera M. (2024) The Brief – Brace for frenzy of EU migration deals with third countries. [online] www.euractiv.com. Available at: https://www.euractiv.com/section/migration/opinion/the-brief-brace-for-frenzy-of-eu-migration-deals-with-third-countries/?utm_source=Euractiv&utm_campaign=b94211db10-EMAIL_CAMPAIGN_2023_10_27_11_39_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_8521d58fd2-%5BBLIST_EMAIL_ID%5D (accessed 20 May 2024).

Hirsi Jamaa and others v. Italy, [2012] (*European Court of Human Rights (ECHR)*). Available at <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%7D> (accessed 5 June 2024).

Hysmans J. (2002) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, issue 5, pp.751-77. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>

Ilaşcu and others v. Moldova and Russia, [2004] (*European Court of Human Rights (ECHR)*). Available at <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61886%22%7D> (accessed 5 June 2024).

International Organization for Migration (IOM) (2024) *World Migration Report 2024*. International Organization for Migration. Available at <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024> (accessed 25 August 2024).

Italy and Libya (2017) *Memorandum of Understanding on Cooperation in the Fields of Development, the Fight Against Illegal Immigration, Human Trafficking, and Fuel Smuggling and on Reinforcing Border Security*.

Lavenex S. (2006) Shifting Up and Out: The foreign Policy of European Immigration Control. *Western European Politics Journal*, vol.29, no.2, pp. 329-350. Available at <https://doi.org/10.1080/01402380500512684>

Law 43/2016, “On the International Agreements in the Republic of Albania” (2016). Available at: <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2016/04/21/43-2016> (accessed 4 June 2024).

Legge n. 14, “Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonche' norme di coordinamento con l'ordinamento interno 2024.

Lemberg-Pedersen M. (2017) Effective protection or effective combat? EU border control and North Africa. In P. Gaibazzi, S. Dünnwald, & A. Bellagamba (Eds.), *Eurafrican borders and migration management*. New York: Palgrave Macmillan, pp.29-60. Available at https://doi.org/10.1057/978-1-349-94972-4_2

Latana, Alliance for Democracy (2024) Democracy Perception Index 2024. Available at <https://www.allianceofdemocracies.org/democracy-perception-index/> (accessed 10 May 2024).

Lemberg-Pedersen M. (2019) Manufacturing displacement. Externalization and postcoloniality in European migration control. *Global Affairs*, pp.1-25. Available at <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1683463>

Lemberg-Pedersen M. (2023) ‘They must be escorted back nicely’. Disclaimed responsibility and renewed plans for externalizing asylum in Denmark and the United Kingdom. *Danish Foreign Policy Review* 2023, pp.83-114.

Martini L.S., Megerisi T. (2023) Why Europe’s border externalization is a dead end. *European Council on Foreign Relations Briefing*. Available at <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/> (accessed 25 August 2024).

Mitsilegas V. (2022) The EU external border as a site of preventive(in)justice. *European Law Journal*, vol.28, pp.263-280. Available at <https://doi.org/10.1111/eulj.12444>

Moreno-Lax V., Lemberg-Pedersen M. (2019) Border-Induced Displacement: The ethical and Legal Implications of Distance-Creation Through Externalization. *Questions of International Law*, vol.56, pp.5–33.

M.S.S. v. Belgium and Greece, [2011] *European Court of Human Rights (ECHR)*. Available at <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103050%22%5D%7D> (accessed 21 May 2024).

Nethery A., Dastyari A. (2024) Refugee Externalization Policies: What We Have Learnt and Where Are We Going? In P. Dastyari A., Nethery A. & Hirsch A. (Eds.), *Refugee Externalization Policies: Responsibility, Legitimacy and Accountability*. Available at <https://doi.org/10.4324/9781003167273>

Nicolosi S.F. (2024) Externalization of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law. *Netherlands International Law Review Journal*, vol.71, pp. 1–20. Available at <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>

Partia Socialiste e Shqipërisë vs. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë [2010] (Constitutional Court of Albania). Case (V – 15/10). Available at: https://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php (accessed 25 February 2024).

Protocol Between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania on Strengthening Cooperation in the Field of Migration, 6 November 2023] (“Protocol”). Available at: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2023/11/Protocol-between-the-Government-of-the-Italian-Republic-and-the-Council-of-Minister-of-the-Albanian-Republic-1-1.pdf> (accessed 14 December 2024).

Raach F. (2024) Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment. European Commission Policy Brief.

Rosina M., Fontana L. (2024) The external dimension of Italian migration policy in the wider Mediterranean. *Mediterranean Politics Journal*. Available at <https://doi.org/10.1080/13629395.2024.2355033>

Si N. (2023) Meloni invited by PM Rama on a private visit in Vlora. [online] Euronews Albania. Available at: <https://euronews.al/en/meloni-invited-by-pm-rama-on-a-private-visit-in-vlora/> (accessed 19 June 2024).

Sloss D.L. (2023) *Is the International Legal Order Unraveling?* Oxford: Oxford University Press.

Tan N.F. (2021) Conceptualizing externalization: still fit for purpose? *Forced Migration Review*, Issue no.68, pp.8-9.

Thirty Members of the Parliament vs. President of the Republic of Albania [2024] (Constitutional Court of Albania). Case (V – 2/24). Available at: https://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php (accessed 25 February 2024).

Treaty of Friendship and Cooperation between the Republic of Albania and the Republic of Italy (1995).

Triandafyllidou A. (2016) *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*. Taylor & Francis. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781003194316>

Thym D., Hailbronner K. (2022) *EU Immigration and Asylum Law*. Beck/Hart/Nomos.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2013) *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*. Available at: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2013/en/16943> (accessed 27 May 2024).

United Kingdom and Republic of Rwanda. (2022). *Migration and Economic Development Partnership*.

United Nations (1951) *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations Treaty Series, vol. 189. Available at: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/04/19540422%2000-23%20AM/Ch_V_2p.pdf (accessed 10 May 2024).

United Nations (1961) *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. United Nations Treaty Series, vol. 500. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (accessed 10 May 2024).

United Nations (1967) *Protocol Relating to the Status of Refugees*. United Nations Treaty Series, vol. 606. Available at: <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees> (accessed 10 May 2024).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023a) *Global Trends: Forced Displacement in 2023*. UNHCR Global Data Service. Available at <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023> (accessed 25 August 2024).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023b) Transfer arrangements of asylum seekers and refugees must respect international refugee law. [online] Available at: <https://www.unhcr.org/news/press-releases/unhcr-transfer-arrangements-asylum-seekers-and-refugees-must-respect> (accessed 27 May 2024).

Vranceanu A., Dinas E., Heidland T., Ruhs M. (2023) The European refugee crisis and public support for the externalization of migration management. *European Journal of Political Research*, vol.62, pp. 1146–1167. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12565>

Weinar A. (2011) *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*. Research Report. European University Institute and Migration Policy Institute.

Wilde, R. (2005) Legal "Black Hole"? Extraterritorial State Action and International Treaty Law on Civil and Political Rights. *Michigan Journal of International Law*, vol.26, no.3.

Whittaker D.J. (2006) *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*. Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203008461>

Xanthopoulou E. (2024) Mapping EU Externalization Devices through a Critical Eye. *European Journal of Migration and Law*, vol.26, pp.108-135.

Zachová A., Alipour N., Noyan O., Michalopoulos S. (2024) Outsourcing migration handling: Election fuss or a new EU paradigm? [online] www.euractiv.com. Available at: https://www.euractiv.com/section/politics/news/outsourcing-migration-handling-election-fuss-or-a-new-eu-paradigm/?utm_source=Euractiv&utm_campaign=1ae89bf388-EMAIL_CAMPAIGN_2024_03_15_11_14_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_c120410112-%5BLIST_EMAIL_ID%5D (accessed 19 June 2024).

Zakharov I., Agafoshin M. (2023) Reform of the Asylum Policy and Control of Illegal Migration: Pan-European and Polish Approaches. *International Organisations Research Journal*, vol.18, no.3, pp.92-106. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2023-03-05>

Zaun N. (2017) *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*. Palgrave Macmillan.

The ‘Externalization’ of the European Union Migration and Asylum Policy: A Case Study of the Italy-Albania Agreement¹³

E. Muharremaj, G. Cami

Erjon Muharremaj – PhD., Vice Dean, Lecturer, Faculty of Law, University of Tirana; Milto Tutulani Street, Tirana, Albania; erjon.muharremaj@fdut.edu.al

Giola Cami - PhD Candidate, Faculty of Law and Political Science, University of Szeged; Tisza Lajos krt. 54, 6720, Szeged, Hungary; camgi.giola@stud.u-szeged.hu

Abstract

Migration and its derivatives - refugee and asylum policy - are rising up the policy agenda at national and international levels. This paper provides a comprehensive legal and policy analysis of the externalization policy, and migration and asylum frameworks at the European Union (EU), and national levels. Using an integrated approach in methodology, the paper theoretically examines the insights from contemporary debates in the field and briefly analyzes the most recent developments in Europe, where the new Pact on Migration was approved in May 2024. Conducting a comparative legal analysis, we analyse the Protocol on Strengthening Cooperation in the Field of Migration, signed between the Albanian and Italian governments, juxtaposing its provisions with international and EU asylum and immigration law. Furthermore, analysis will be contemplated with the critique of the judgment of the Albanian Constitutional Court on the compatibility of the protocol with Albanian Constitution and legal standards pertaining to international human rights law.

We argue that, the agreement is presented as a legal framework to, de jure, strengthen cooperation in the field of migration., However, from the text of the Protocol, de facto, the agreement is about placing a certain part of the territory of the Republic of Albania under the exclusive jurisdiction of the Italian Republic, where it can ‘externalize’ its asylum seekers, thus deter potential immigrants from travelling towards Italy. It is the latest in the efforts of the EU members to “discharge” asylum seekers onto other poorer countries, more as a tool of domestic politics, rather than solving the thorny issue of migration. Conclusions will be reached on the developments in EU law and policy on migration and asylum, and their impact on relations between EU members and other countries. Finally, we provide recommendations to ensure compliance with human rights standards.

Keywords: Migration, asylum, externalization, human rights, Italy, Albania

For citation: Muharremaj E., Cami G. (2024) The ‘Externalization’ of the European Union Migration and Asylum Policy: A Case Study of the Italy-Albania Agreement. *International*

¹³ This article was submitted 20.06.2024.

Organisations Research Journal, vol. 19, no 4, pp. (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-04-03