

## «Экстернализация» миграционной политики и политики предоставления убежища Европейского союза: кейс соглашения между Италией и Албанией<sup>1, 2</sup>

Э. Мухарремай, Г. Ками

---

**Мухарремай Эржон** – доктор философских наук, заместитель декана, преподаватель юридического факультета Университета Тираны (Албания); 4 Sheshi Nënë Tereza, Tiranë 1010, Albania; erjon.muharremaj@fdut.edu.al

**Ками Гиола** – соискатель ученой степени доктора философии, факультет права и политологии Университета Сегеда (Венгрия); 54 Tisza Lajos krt., 6720, Szeged, Hungary; cam\_i.giola@stud.u-szeged.hu

### Аннотация

*Миграция и связанные с этим явления вопросы политики в отношении беженцев и лиц, обращающихся с просьбой о предоставлении убежища, занимают ключевое место в повестке дня как на национальном, так и на международном уровне. Настоящая статья представляет результаты комплексного анализа правового и политического аспектов политики экстернализации, миграционной политики и политики предоставления убежища Европейского союза (ЕС), а также отдельных его стран-членов. 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 сравнивают положения Протокола об усилении сотрудничества по вопросам миграции, подписанного между правительствами Албании и Италии, сопоставляют 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.*

*В статье утверждается, что упомянутый Протокол с юридической точки зрения служит укреплению сотрудничества двух стран в вопросах миграции, однако более глубокий анализ положений Протокола показывает, что он переводит часть территории Албании под юрисдикцию Республики Италия, где она получает право размещать лиц, обращающихся с просьбой о предоставлении убежища, тем самым ограничивая возможность их перемещения вглубь итальянской территории. Это один из наиболее актуальных примеров того, как страны ЕС пытаются задерживать беженцев на территории более бедных стран. Это следует рассматривать не как способ разрешения острой проблемы миграции, но как меру внутренней политики. В заключительной части авторы приводят несколько выводов о развитии европейского законодательства и политики в вопросах миграции и предоставления убежища и их влияния на отношения между членами ЕС и другими странами, а также формулируют несколько рекомендаций в отношении соблюдения международных стандартов в сфере прав человека.*

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 20.06.2024.

<sup>2</sup> Перевод статьи выполнен А.А. Игнатовым, старшим научным сотрудником Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований (ЦИМИ ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

**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. 40–60 (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, 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 человечества<sup>3</sup>) 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, она может оказать ощутимое воздействие на экономику страны, политику безопасности и предоставление услуг здравоохранения, публичную политику в широком смысле и внутреннее единство общества.

Из-за особенностей сложившейся международной ситуации, на фоне войн и социальных катаклизмов, усилившихся вследствие экономического упадка и экологической деградации, мультикультурная миграция достигла небывалого размаха [Huymans, 2002, p. 752]. Согласно данным статистики, 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].

Масштабы миграции 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 приходятся 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 того, сформировался выраженный запрос к национальным правительствам о приоритизации вопроса об иммиграционной политике в ущерб остальным направлениям общественной дискуссии [Latana, Alliance of Democracies, 2024]. Пу-

<sup>3</sup> Основатели компаний – производителей вакцин от COVID-19 – Moderna и BioTech – были мигрантами.

бличная 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 г. стал мощным катализатором дискуссии о том, как следует изменить миграционную политику Союза<sup>4</sup>, какие решения необходимо принимать с учетом национальных приоритетов стран-членов, 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. Она сформировалась в 2020 г. с принятием Нового пакта о миграции и предоставлении убежища, разработанного Европейской комиссией. Соглашение реформировало Общеευропейскую 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 [Xanthoroulou, 2024, p. 109]. Де-факто принимаемые меры служили барьером для дальнейших перемещений мигрантов [Mitsilegas, 2022, p. 263–280]. Кроме того, критики подхода указывали, что принимаемые меры нарушают права человека и позволяют ЕС избежать наступления правовых последствий в соответствии с принятыми международными обязательствами, 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 малоизученной 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. Затем перейдем к анализу имеющейся литературы, который послужит основой для последующего критического рассмотрения европейской политики экстернализации. Вторая часть статьи посвящена непосредственно кейсу соглашения между Италией и Албанией. Результаты кейс-стади 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.

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

Стремясь внести конструктивный вклад в критическую оценку политики экстернализации, мы оцениваем воздействие предпринимаемых шагов на политику в отношении мигрантов и беженцев. Кроме того, мы сделали несколько общих выводов относительно политических выгод, приобретаемых странами-подписантами, и влияния соглашений на отношения между странами ЕС и странами-подписантами, не входящими в ЕС. В заключительной части представлены 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, посвященной политике экстернализации

Общая политика ЕС по вопросам миграции опирается на Дублинскую конвенцию 1990 г. и Дублинский регламент 2003 г., которые установили асимметричную ответственность в отношении вопросов миграции между странами ЕС. В результате ряд стран, в частности Италия, Греция и Испания, оказались непропорционально перегружены потоком беженцев. Асимметричность 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, что Дублинская система не просто допустила, но и до некоторой степени 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 становится 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 за 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 с просьбой о предоставлении убежища, 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, при которой 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 [Hansen, Tan, 2017, p. 40]. Передача функций решения вопросов миграции другим странам также ограничивает и возможную ответственность, что вновь подтверждает тезис 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, обращающимися с просьбой о предоставлении убежища, 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. В более простых формах они существовали еще в начале XX в., и их дальнейшее развитие и совершенствование детерминировано нарастанием миграционных потоков [Nicolosi, 2024, p. 4]. Некоторые ранние примеры политики экстернализации могут быть обнаружены в промежутке от 1980-х до середины 2000-х годов, когда правительства Великобритании, Дании, Нидерландов, Германии и Европейская комиссия предприняли ряд шагов, направленных на экстернализацию миграции. В совокупности эти действия воспринимались как направленные на создание условий для размещения просителей убежища за пределами ЕС, 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 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].

Характерно, что миграционное законодательство, в том виде, в котором оно существует сегодня, и инструменты, возникшие в ЕС как реакция на миграционный кризис 2015 г., в основном сосредоточены на вопросах безопасности и сдерживания, а их конечная цель состоит в усилении контроля за внешней границей ЕС [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 инфраструк-

туры, 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.). Все эти соглашения опираются на передачу управления процессом предоставления убежища на аутсорс за пределы границ ЕС, тем не менее в каждом отдельном случае обнаруживаются и свои уникальные особенности, отражающие разницу применяемых подходов. Хотя анализ внешней миграционной политики предполагает проведение исследования 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 ЕС<sup>5</sup>. 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. Однако 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 годов и существенно повлиял на ее стратегию сотрудничества [Rosina, Fontana, 2024]. Хотя в течение последнего десятилетия важность 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 критикуется 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 миграции 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].

<sup>5</sup> Великобритания не упоминается в этом списке, поскольку уже не является членом ЕС. В этом разделе работы мы фокусируемся на схожих практиках экстернализации стран — членов ЕС.

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 беженцев 1951 г. [Mitsilegas, 2022, p. 264–271].

В отношении правовой стороны рассматриваемого вопроса можно констатировать наличие среди исследователей коллективной позиции относительно 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 преимущественно определяются Лиссабонским договором, который вступил в силу в 2009 г. Договор определяет политику пограничного контроля и распространяется на три категории субъектов: резиденты ЕС (то есть 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 призвано обеспечить свободное передвижение людей, которое осуществляется в сочетании с соответствующими мерами контроля за внешними границами, предоставления убежища, иммиграции, профилактики и борьбы 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 представляет 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 г. 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. Его основу составляют: 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 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 Европолом в правоохранительных целях [EU Regulation 1358, 2024], о разработке процедуры обратного пересечения границы [EU Regulation 1349, 2024], о разработке общей процедуры международной защиты в Союзе [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 предоставлении убежища, члены ЕС определили для себя два формата участия в реализации общей миграционной политики: прием лиц, обращающихся за международной защитой, или предоставление финансовых средств странам, принимающим 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 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 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 на личных встречах премьер-министров 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. 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 Between the Government..., 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 пяти лет с возможностью продления еще на пять лет. Он может быть денонсирован любой из двух сторон при условии уведомления за шесть месяцев [Protocol Between the Government..., 2023, Art. 13].

### ***Соглашение между Италией и Албанией с точки зрения международного права***

В соглашении стороны договорились сотрудничать в вопросах обеспечения безопасности территорий. Принимающая сторона – албанские власти – будет обеспечивать порядок и общественную безопасность за пределами территорий и во время наземных перевозок, осуществляемых по территории страны, а итальянские власти должны 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 ст. 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. [Vienna Convention, 1961]<sup>6</sup>.

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 могут быть ограничены албанскими властями [Protocol Between the Government..., 2023, Art. 7].

Очевидно, что итальянскому персоналу предоставляется иммунитет, аналогичный тому, который получают иностранные дипломаты. Однако согласно ст. 29 Венской конвенции, статус итальянского персонала не соответствует статусу дипломатических работников и должен быть уравнен со статусом военного или административного персонала<sup>7</sup>. Они будут нести ответственность в соответствии с албанским законодательством только в том случае, если во время своего пребывания совершат уголовное преступление вне рамок своих служебных обязанностей, 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, предусмотренных итальянскими законами, власти Италии должны выслать мигрантов с территории Албании. В целях обеспечения права

<sup>6</sup> См. ст. 22:

<sup>1</sup> Помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>7</sup> См. ст. 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.

на защиту стороны обязались предоставить доступ к адвокатам, международным организациям и агентствам Европейского союза, предоставляющим консультации и помощь лицам, ищущим убежища [Protocol Between the Government..., 2023, Art. 10].

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 негативным последствиям 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 гг. 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, страна 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 Between the Government..., 2023, Art. 12 §2].

Эти «юридические маневры» бесполезны, поскольку, несмотря на формулировку Протокола, а также принцип экстерриториальности, Албания не может опираться на этот принцип, 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 ст. 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, военных действий или восстания, или действий иностранного государства, поддерживающего создание сепаратистского государства на территории этого государства [Plașcu 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 ст. 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. Согласно Протоколу, управление двумя зонами осуществляется компетентными итальянскими властями в соответствии с итальянским и европейским законодательством. Споры, возникающие между итальянскими властями и мигрантами, которые будут размещены в зонах, подлежат исключительной юрисдикции Италии [Protocol Between the Government..., 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 12 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, Alipour, Noyan, Michalopoulos, 2024]. Это означает, что Frontex исключен из компетенции, связанной с Протоколом. Однако Frontex работает в Албании с 2019 г. 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, полагают, что международное право не предусматривает таких обязанностей для частных судов, плавающих под их флагом [Busco, 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. Италия передала Протокол на ратификацию обеими палатами своего парламента и промульгацию президентом [Legge n. 14, 2024], тогда как 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]. В отношении этих соглашений Конституция предусматривает промульгацию президентом [Constitution of the Republic of Albania, 1998]. 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 — то есть 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].

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 ненаделения албанской делегации полными полномочиями... Суд считает, что подобная практика *не имеет конституционных или правовых оснований* (курсив авторов)...

Это институциональное поведение, превратившееся в практику, противоречит не только ст. 92(ё) Конституции... но и ст. 4 (Верховенство закона) и ст. 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 оно не нуждалось в санкции президента. Албанская оппозиция решила оспорить соглашение в Конституционном суде, чтобы оценить его соответствие Конституции. 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 Албании... 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 Албания или определяют ее границы. Если бы это было так, то в ст. 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*, и никакие албанские 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 ст. 6(3) Протокола четко сказано, что «Компетентные органы итальянской стороны обеспечивают *поддержание правопорядка и общественной безопасности* (курсив авторов) 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, ст. 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 ст. 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 ст. 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 г. 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 г. будет принят в качестве основы для Протокола 2023 г., то следует считать, что Конституционный суд Албании ошибся в своем предыдущем решении о конституционности соглашения, достигнутого с Грецией в 2010 г., 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 сказанное выше, мы можем заключить, что Протокол вступает в противоречие с Конституцией Албании.

## Заключение

В настоящей статье мы показали, что система реагирования на кризис, созданная международным правом, рассматривает миграцию как исключительное явление, выходящее за привычные рамки. При этом международное право не может 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 связанным с ней вызовам. 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 осложнить 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 действует в этом направлении. Несмотря на то что этот шаг был назван «новаторским», в действительности он не является чем-то особенным, а представляет собой еще один пример в длинном списке мер, принимаемых 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 внутривнутриполитические 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 г., отдавая приоритет защите прав человека и добиваясь того, чтобы страх преследования оставался главным основанием для оценки при предоставлении защиты. Она должна включать 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>
- 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](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. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/>.
- Chamber of Deputies (2023) Protocol Between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Republic of Albania, 6 November 2023. 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>.
- 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).
- Constitutional Court of Albania (2010). Case (V – 15/10). Available at: [https://www.gjk.gov.al/web/Final\\_Court\\_Verdict\\_100\\_2.php](https://www.gjk.gov.al/web/Final_Court_Verdict_100_2.php) (accessed 25 February 2024).
- Constitutional Court of Albania (2024). Case (V – 2/24). Available at: [https://www.gjk.gov.al/web/Vendime\\_perfundimtare\\_100\\_1.php](https://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php) (accessed 25 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. Available at: [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-165-DEALS\\_WITHOUT\\_BORDERS.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERS.pdf).
- 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](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/border-management-eu-signs-frontex-status-agreement-albania-2023-09-15_en) (accessed 16 April 2024).

European Commission (2024) Pact on Migration and Asylum. Available at: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en) (accessed 24 May 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](http://www.europarl.europa.eu). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289\\_EN.html](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](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en). (accessed 24 May 2024).

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

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

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

European Court of Human Rights (ECHR) (2024) *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*. Available at: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61886%22%5D%7D> (accessed 5 June 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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401346](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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401347](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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401348](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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401349](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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401350](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 of 14 May 2024. L Series. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401351](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 of 14 May 2024. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401352](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 of 14 May 2024. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401358](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 of 14 May 2024. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401359](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>
- Griera M. (2024) The Brief – Brace for frenzy of EU migration deals with third countries. [online] [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com). Available at: <https://www.euractiv.com/section/migration/opinion/the-brief-brace-for-frenzy-of-eu-migration-deals-with-third-countries/> (accessed 20 May 2024).
- 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>
- Hysmans J. (2002) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, issue 5, pp. 751–777. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- International Organization for Migration (IOM) (2024) World Migration Report 2024. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024> (accessed 25 August 2024).
- Latana, Alliance for Democracy (2024) Democracy Perception Index 2024. Available at: <https://www.allianceofdemocracies.org/democracy-perception-index/> (accessed 10 May 2024).
- 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 (2016) On the International Agreements in the Republic of Albania. Available at: <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2016/04/21/43-2016> (accessed 4 June 2024).
- Legge n. 14 (2024) Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania [Ratification and execution of the Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Republic of Albania] Available at: <https://goo.su/XbZ9bjU>. (in Italian).
- Lemberg-Pedersen M. (2017) Effective Protection or Effective Combat? EU Border Control and North Africa. *EurAfrican Borders and Migration Management* / P. Gaibazzi, S. Dünwald, A. Bellagamba (eds). New York: Palgrave Macmillan, pp. 29–60. Available at: [https://doi.org/10.1057/978-1-349-94972-4\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-349-94972-4_2)
- Lemberg-Pedersen M. (2019) Manufacturing Displacement: Externalization and Postcoloniality in European Migration Control. *Global Affairs*, vol. 5, issue 3, 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 Externalising Asylum in Denmark and the United Kingdom. *Danish Foreign Policy Review*, pp. 83–114. Available at: [https://pure.dii.dk/ws/files/22139026/Danish\\_Foreign\\_Policy\\_Review\\_2023\\_June\\_23.pdf](https://pure.dii.dk/ws/files/22139026/Danish_Foreign_Policy_Review_2023_June_23.pdf) (accessed 12 November 2024).
- Libyan Government of National Accord, Italian Government (Italy, 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. Université Libre de Bruxelles. Available at: [https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM\\_translation\\_finalversion.doc.pdf](https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf).
- Martini L.S., Megerisi T. (2023) Road to Nowhere: Why Europe’s Border Externalization Is a Dead End. European Council on Foreign Relations Policy Brief, 14 December. 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. Available at: [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02\\_Externalizing-migration-control\\_MORENO-LEMBERG\\_FIN-mod.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf) (accessed 12 November 2024).
- Nethery A., Dastyari A. (2024) Refugee Externalization Policies: What We Have Learnt and Where Are We Going? // Refugee Externalization Policies: Responsibility, Legitimacy and Accountability / A. Dastyari, A. Nethery, A. Hirsch (eds). 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>

Protocol Between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania (Protocol) (2023) On Strengthening Cooperation in the Field of Migration, 6 November. 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. Available at: <https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2024/02/ASILE-POLICY-BRIEF-Tunisia.pdf> (accessed 12 November 2024).

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. *Euronews Albania*, 13 August. 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 Externalisation: Still Fit for Purpose? *Forced Migration Review*, no 68. Available at: <https://www.fmreview.org/externalisation/tan/> (accessed 12 November 2024).

Triandafyllidou A. (ed.) (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*. Bloomsbury Publishing.

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

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023) Transfer Arrangements of Asylum Seekers and Refugees Must Respect International Refugee Law. Press Release, 7 November. 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 Externalisation of Migration Management. *European Journal of Political Research*, vol. 62, issue 4, pp. 1146–1167. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12565>

Weinar A. (2011) EU Cooperation Challenges in External Migration Policy. European University Institute and Migration Policy Institute Research Report. Available at: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17756/EU-US%20Immigration%20Systems2011\\_02.pdf;sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17756/EU-US%20Immigration%20Systems2011_02.pdf;sequence=1) (accessed 12 November 2024).

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

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.

Xanthopoulou E. (2024) Mapping EU Externalisation Devices Through a Critical Eye. *European Journal of Migration and Law*, vol. 26, issue 1, pp. 108–35. Available at: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340170>

Zachová A., Alipour N., Noyan O., Michalopoulos S. (2024) Outsourcing migration handling: Election fuss or a new EU paradigm? [online] [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com). Available at: <https://goo.su/4cd02Q> (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. Springer Link. Available at: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-39829-7>.

# The “Externalization” of the European Union Migration and Asylum Policy: A Case Study of the Italy – Albania Agreement<sup>1</sup>

E. Muharremaj, G. Cami

---

**Erjon Muharremaj** – PhD, Vice Dean, Lecturer, Faculty of Law, University of Tirana; Sheshi Nënë Tereza 4, Tiranë 1010, 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; cami.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 Organisations Research Journal*, vol. 19, no 4, pp. 40–60 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-04-03

---

<sup>1</sup> This article was submitted on 20.06.2024.