

Про автора: Марио Карта, доцент европейского и международного права факультета права и экономики римского университета Unitelma Sapienza

Электронная почта: mario.carta@unitelmasapienza.it

Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу: последние события¹

1. «Переменная геометрия» Восточного партнерства?

В мае 2008 года Польша и Швеция предложили создать Восточное партнерство (ВП) в качестве совместной инициативы Европейского Союза и шести восточноевропейских стран: Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины. Спустя годы инициатива стала важной частью внешнеполитической деятельности ЕС, а точнее, реформированной Европейской политики соседства (ЕПС, 2015), с заявленной целью продвижения принципов, которые положены в основу создания Союза, и которые указаны в ст. 21, п. 1 [Договора о Европейском союзе](#).

В качестве формулировки и внешнего измерения политики соседства и в рамках Глобальной стратегии Европейского союза в области внешней политики и политики безопасности (2016 год), ВП было наконец запущено в мае 2009 года на Пражском саммите для углубления отношений между Европейским союзом и упомянутыми выше странами с целью содействовать политической стабильности, устойчивости общества и экономическому процветанию в соответствии с международным правом и фундаментальными ценностями, включая демократию, главенство права, уважения прав человека, основных свобод и гендерного равенства, а также социальной рыночной экономики, устойчивого развития и добросовестного управления. Хотя Восточное партнерство для стран, принадлежащих к нему, не заменяет процесс присоединения к Союзу, цели сотрудничества, которые он преследует, касаются важных аспектов экономической и институциональной структуры государств-партнеров и законодательства самого Союза.

Среди наиболее интересных особенностей партнерства - способность выполнять свои задачи, используя как инструменты двустороннего, так и многостороннего сотрудничества, способы, которые только частично используются при переговорах со странами-кандидатами. Выбор различных инструментов переговоров осуществляется в соответствии с политическими и экономическими различиями, существующими в каждой из стран-партнеров, вместе с их большей или меньшей волей к укреплению отношений с Европейским Союзом и с гибким подходом ко степени включения отдельных стран в политику соседства. Именно эта характеристика может считаться воплощением принципа усиленной дифференциации, целью которого является учет различных амбиций стран

¹ Панель Восточного партнерства по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами была образована из Панели Восточного партнерства по миграции и убежищу в соответствии с решениями Саммита Восточного партнерства за ноябрь 2017 года



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

партнерства. Если для некоторых из них, в первую очередь для Грузии, за которой следуют Молдова и Украина, перспектива присоединения и, следовательно, доступ к статусу страны-кандидата представляют собой стремление и стимул для расширения форм сотрудничества во все большем числе секторов (принцип больше для большего), то для других государств заключение специальных соглашений о сотрудничестве не обязательно связано с осуществлением внутренней программы экономических и политических реформ, необходимых для присоединения к Союзу. Это модель *ex-post* (фактическая обусловленность), при которой защита фундаментальных ценностей и осуществление реформ напоминают скорее цель, которую необходимо достичь путем развития отношений сотрудничества и договорных отношений, чем предпосылки для установления таких отношений со странами-партнерами (прогнозируемая обусловленность). Если созданный механизм можно объяснить необходимостью уважать различную скорость каждой страны-партнера с точки зрения темпа и качества проведения необходимых реформ, то порядок приоритетов в действиях Союза складывается таким образом, что аналогичное понятие условности вызывает некоторое недоумение по отношению к принципам, которым Союз должен следовать при установлении партнерских отношений. Фактически, согласно ст. 21 п. 2 Договора о Европейском Сообществе, принципы, на которых основана деятельность Союза, уже должны выделять те третьи страны и международные организации, которые хотят развивать отношения или партнерство с Союзом. Таким образом, эти принципы не могут рассматриваться исключительно как цель, которая должна быть достигнута, и отсутствие которых все еще предполагает возможность установления таких отношений, в соответствии с принципом фактической обусловленности, что допускает опцию не рассматривать в обязательном порядке ценности / принципы как предварительное условие для начала сотрудничества с третьими странами. На практике и с «оперативной» точки зрения применение принципа дифференциации позволило ЕС в 2014 году заключить с Грузией, Украиной и Молдовой три Соглашения об ассоциации (АА) и три Соглашения о глубоком и всеобъемлющем свободном торговом пространстве (DCFTA), которые уже вступили в силу, с целью создания всеобъемлющей и углубленной зоны свободной торговли наряду с установлением безвизового режима, начиная с 2017 года с Грузией и Украиной с включением их в список третьих-стран, граждане которых освобождены от виз для поездок в большинство стран-членов ЕС, а также с Молдовой еще с 2014 года. На практике, согласно соглашениям, граждане этих трех стран, имеющие биометрические паспорта, могут путешествовать в Шенгенскую зону без визы на 90 дней в течение 180 дней, исключительно в туристических целях, не для работы. В среднесрочной и долгосрочной перспективе правильное и эффективное осуществление этих Соглашений могло бы стать хорошей подготовкой этих трех стран для присоединения к Европейскому Союзу.

На самом деле, двусторонние отношения до сих пор подтверждали, что они в состоянии гарантировать достижение целей Восточного партнерства более эффективно, чем это обеспечивается многосторонним сотрудничеством. Другие государства-партнеры предпочитают следовать специальной стратегии, ориентированной на их индивидуальные потребности: так были проведены



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

переговоры о Соглашении о комплексном и расширенном партнерстве с Арменией, которая, кроме прочего, также является частью Евразийского экономического союза, и начаты переговоры о новом всестороннем соглашении с Азербайджаном, в то время как с Беларусью, ввиду ее политической и институциональной ситуации, Союз продолжает выстраивать отношения в рамках так называемой политики «критического участия». Оценка пути, пройденного к настоящему времени этими тремя странами, была одним из главных вопросов на повестке дня недавнего Брюссельского саммита: в рамках Саммита было подписано Соглашение о комплексном и расширенном партнерстве ЕС с Арменией, в то время как в переговорах Азербайджана с Европейским союзом о новом всестороннем соглашении был достигнут значительный прогресс. Что касается Беларуси, были созданы специальные группы (Координационная группа ЕС-Беларусь, Диалог по правам человека и Диалог по вопросам торговли), чтобы гарантировать более широкие рамки отношений с этой страной. Начало и развитие диалога с целью определения плана действий по либерализации визового режима с Арменией, Азербайджаном и Беларусью были связаны, с одной стороны, с исполнением соглашений о реадмиссии, репатриации неурегулированных мигрантов, и с другой стороны, с достижением значительного прогресса в защите фундаментальных ценностей. В настоящее время, хотя визовые требования все еще в силе, административные преграды для граждан этих стран, которые направляются в Шенгенскую зону, уменьшились.

В рамках саммита Восточного партнерства в Праге в 2009 году были определены несколько тематических платформ, которые были призваны способствовать активизации многостороннего сотрудничества в рамках Восточного партнерства. Таким образом в соответствии с принципами, установленными Глобальным подходом к миграции и мобильности и Европейской повесткой дня по вопросам миграции, поощрения сотрудничества и диалога по вопросам демократии, а также эффективного управления путем гармонизации политики и практики была основана [Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу](#). Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу получила статус Регионального консультативного процесса², как и Пражский и Будапештский процессы в Европе или Рабатский и Хартумский в Африке, и, таким образом,

² Региональные консультативные процессы проходят в виде постоянных региональных встреч, направленных на обмен информацией и ведение политического диалога по конкретным вопросам в сфере миграции между государствами из выбранного (как правило, географического) региона; могут проводиться в рамках деятельности официальных региональных институций, или быть неформальными и не иметь обязательной силы. Несмотря на то, что их проведением обычно занимаются государства, часто поддержку им предоставляют международные организации. Агентство ООН по миграции (МОМ) обеспечивает региональным консультативным процессам (включая и Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу) всестороннюю секретарскую и техническую поддержку, обеспечивая проведение диалога в соответствии с лучшими международными практиками в сфере миграции.



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

представляет собой один из инструментов сотрудничества с третьими странами в области миграции и убежища.

2. Цели Панели Восточного партнерства по миграции и убежищу

Деятельность Панели включает, в частности, укрепление системы миграции и предоставления убежища стран-партнеров; развитие диалога по вопросам миграции и убежища между странами партнерства и Европейским союзом; содействие обмену передовым опытом в соответствии с международными стандартами. Одной из главных целей деятельности Панели, является сокращение потоков нерегулярных мигрантов через развитие перспектив и инициатив, связанных с политикой предоставления убежища, которые все еще находятся на начальном этапе своей реализации. Согласно анализу некоторых наблюдателей, не следует недооценивать те сигналы, которые исходят из недавних миграционных потоков, которые в основном затрагивают регион Черного моря (см. в этой связи <http://www.infomigrants.net/en/post/5314/migrant-routes-the-black-sea-is-more-dangerous-than-the-mediterranean>), что может означать открытие нового маршрута в ответ на закрытие Западнобалканского маршрута и того, который давно затрагивал интересы Греции и Турции.

Ситуация неопределенности в отношении реальных масштабов этого явления побудила Панель поспособствовать через серию инициатив, посвященных данной проблеме (как, например, проведенной недавно [экспертной встрече по предотвращению пособничества в неурегулированной миграции](#)) обмену передовым опытом в предотвращении неурегулированной миграции и, в частности, незаконной перевозки мигрантов, не только в отношении политики и передовой практики, но и в отношении законодательной базы, существующей в отдельных странах.

Мониторинг национального законодательства по вопросам неурегулированной миграции, в частности, что касается содействия въезду, транзиту и пребыванию мигрантов, который проводится в рамках деятельности Панели и направлен на определение соответствия национального законодательства Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины европейским и международным обязательствам, показывает, что все страны партнерства в период между 2000 и 2006 годами без особых задержек подписали и ратифицировали как [Конвенцию Палермо против транснациональной организованной преступности, так и прилагающийся к ней Протокол против](#)



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

[незаконного ввоза мигрантов](#). Однако, данный факт не должен приводить к выводу о том, что была создана однородная и согласованная структура между законодательными актами, принятыми в каждом государстве-партнере, по отношению к нерегулярному въезду мигрантов, и правилам, установленным на уровне Европейского Союза.

Несомненно, это способствовало фрагментации правовой базы, к чему пришла Европейской комиссия в своем решении не реформировать правовую базу, направленную на борьбу с пособничеством в неурегулированной миграции, которое детально описано в «Рабочем документе по модернизации правовой базы ЕС в отношении борьбы с пособничеством в несанкционированном въезде, транзите и постоянном пребывании мигрантов: правовая база, направленная на борьбу с пособниками в неурегулированной миграции - [Директива 2002/90/ЕС](#) и [Рамочное решение 2002/946/ЈНА](#)» после проведения консультаций между государствами-членами и не смотря на то, что такое реформирование было анонсировано в Плана действий против незаконного ввоза/вывоза мигрантов на 2015-2020 гг. Решение не изменять законодательство оставляет нерешенными некоторые из важнейших текущих вопросов из-за различных основополагающих для определения понятия незаконной перевозки мигрантов аспектов, которые содержатся в европейском законодательстве и нормах Протокола, таких как предположение материальной выгоды как элемент, устанавливающий пособничество, режим отягчающих обстоятельств и гуманитарная оговорка. Законы стран Восточного партнерства также отличаются отсутствием однородности в подходах в отношении как трех аспектов, упомянутых выше, так и в отношении практики определения преступления пособничества и санкций, предусмотренных за его совершение, что облегчает деятельность незаконных перевозчиков мигрантов, которые при выборе маршрутов, через которые провозят потоки мигрантов, выбирают те, которые имеют наиболее благоприятное для них законодательство. Важность сотрудничества с третьими странами в области предотвращения неурегулированной миграции признается как в документах Европейской комиссии, в частности в упомянутом Плана действий, так и в документах Европейского парламента.

Несмотря на то, что она представляет собой инструмент «мягкого» правового сотрудничества, Панель по миграции и убежищу является инструментом оценки того, как предложенные реформы



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

вливают на системы миграции и убежища стран ЕС и Восточного партнерства. Не являясь пока что странами-кандидатами, некоторые из государств-партнеров имеют амбиции в этом направлении, прежде всего это Грузия, за ней следуют Молдова и Украина, поэтому мониторинг их законодательства в данной сфере может проводиться в соответствии с Копенгагенскими критериями в любое время.

Фактически, согласно решениям Европейского парламента, Европейский совет должен официально заявить, что эти три государства отвечают требованиям Статьи 49 Договора о Европейском сообществе и поэтому готовы стать государствами-членами Европейского Союза. Более строгое согласование законодательств представляется еще более необходимым после вынесения решения Судом Европейского союза, в котором однозначно установлено, что уголовное судопроизводство, направленное на борьбу с пособничеством неурегулированной миграции, с целью обеспечения реализации Директивы 2002/90 и Рамочного решения 2002/946, подпадает под действие законодательства Европейского Союза.

Постановления судов Люксембурга, судя по всему, подталкивают к полному согласованию в данной сфере так как это поможет пресечь практику использования незаконными перевозчиками мигрантов стран с наиболее благоприятным законодательством, а также для распространения действия Хартии основных прав на дела, связанные с пособничеством в неурегулированной миграции как еана европейском, так и национальном уровнях. Таким образом, попытки улучшить регулирование данной сферы только за счет обмена передовой практики или поддержки оперативного сотрудничества, обмена информацией или составлении руководств для заинтересованных сторон в конкретных областях, кажутся не особо эффективными (Модернизированная оценка, стр. 37) Неправовые инструменты не только способствуют принятию решений неоднородными государствами, которые с большей легкостью подлежат судебному пересмотру, в том числе с точки зрения защиты основных прав, но, как считает сама Комиссия, они являются типичными воплощением «чрезвычайной» логики, которая не может исчерпать инструменты вмешательства Союза. Необходимая взаимодополняемость неправового и правового инструментов неизбежно ведет к принятию мер по реформированию правовой базы, направленной на борьбу с пособниками



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

в неурегулированной миграции, в качестве инструмента, которая наилучшим образом будет способствовать «урегулированию и противодействию этому явлению в долгосрочной перспективе» (Модернизированная оценка, стр. 30).

Данная статья подготовлена Проектом по поддержке Панели Восточного партнерства по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами, который осуществляется Международной организацией по миграции (МОМ), Представительством в Украине.

Публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание публикации никоим образом не может рассматриваться как отражение взглядов ЕС.

Факты и суждения, содержащиеся в этом медиа-мониторинге, собраны исключительно для информационных целей и не обязательно отражают взгляды или политику МОМ или ее стран-членов. МОМ не несет ответственности за точность или надежность содержащихся в этом обзоре мнений, рекомендаций, заявлений и иной информации.



Проект финансируется
Европейским Союзом



IOM • МОМ

Проект имплементируется
Международной организацией по миграции