

УДК 341.1/8

УПРАВЛЕНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

© 2020 г.

А.С. Леонов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

andrei_leonov@yahoo.fr

Поступила в редакцию 15.02.2020

Рассматриваются проблемы соблюдения прав человека, возникающие в процессе применения отдельных инструментов регулирования вынужденной миграции в Европейском союзе (ЕС). С конца 1990-х годов ЕС развивает комплекс мер, направленных на противодействие нежелательной миграции, смещая часть ответственности на третьи страны. Кризис Общей европейской системы предоставления убежища в ЕС спровоцировал принятие серии кризисных мер в целях эффективного управления вынужденной миграцией. В итоге под угрозой нарушения оказался целый ряд основных прав, закреплённых в фундаментальных договорах о правах человека, таких как Европейская конвенция о правах человека, международных документах о праве убежища (Женевская конвенция «О статусе беженцев» 1951 года), а также Хартии основных прав ЕС. Автор анализирует практику Европейского суда по правам человека и Суда ЕС по вопросам, связанным с применением отдельных инструментов регулирования вынужденной миграции. Их комплексный анализ позволяет прийти к выводам, что в области управления вынужденной миграцией в ЕС принцип уважения прав человека зачастую не соблюдается, приоритетными становятся вопросы безопасности, а не обеспечение прав мигрантов, акценты смещаются в сторону экстерриториального управления вынужденной миграцией, наблюдается постепенная нормализация кризисных мер, при этом сам ЕС утрачивает статус глобального актора в области прав человека.

Ключевые слова: миграционная политика ЕС, права человека, вынужденная миграция, убежище, беженцы, секьюритизация миграции, экстернализация миграционного регулирования, сделка ЕС – Турция, реадмиссия, средиземноморский путь миграции.

Введение

Принцип уважения основных прав и свобод человека является одним из уставных принципов международного права и закреплён в ст. 1 Устава ООН. Минимальная степень его конкретизации в Уставе ООН была восполнена в последующие десятилетия путем принятия ряда универсальных и региональных актов о правах человека, а указания на сам принцип стали неотъемлемой частью многих международных договоров в качестве инструмента их легитимизации. Участие государства в основных договорах о правах человека считается негласным условием принятия его в клуб развитых демократических государств, даже несмотря на то, что такое участие может быть во многом формальным. Например, сегодня трудно представить, чтобы какое-то европейское государство не являлось частью Европейской конвенции по правам человека 1951 года (ЕКПЧ), притом что у многих ее участников существуют серьезные проблемы с ее имплементацией. Не стоит забывать, что, несмотря на универсальный уровень закрепления этого принципа, права человека остаются евроцентристским феноменом, а их понимание и объем варьируются от региона к региону и от государства к государству.

В Европе монополию на охрану прав человека на протяжении нескольких десятилетий начиная с 1949 года сохранял Совет Европы, обладавший самым эффективным из всех существующих правовым и институциональным инструментом защиты основных прав человека – Европейской конвенцией и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ). Стандарты, формулируемые ЕСПЧ в своих решениях, были обязательны для всех европейских государств – членов Конвенции, включая всех членов Европейского союза, долгое время не имевшего собственного наднационального правового инструмента по правам человека. Нужно отметить, что последнее никогда не мешало Европейскому союзу использовать права человека как инструмент в отношениях с внешним миром, и прежде всего с государствами, желающими вступить в него. Со времен Копенгагенских критериев 1994 года ЕС позиционировал себя как региональный, а позднее и как глобальный актор в области прав человека. С принятием Хартии основных прав ЕС и особенно с включением ее в текст учредительного договора в 2009 году права человека приобрели содержательные и институциональные черты в правовой системе ЕС [1].

Хартия основных прав ЕС представляет собой своего рода «билль о правах» Европейского союза, делающий его правовую систему автономной [2] с точки зрения прав человека. Она действует во всех случаях, когда ЕС или государства-члены применяют право Союза, и любые их действия должны ей соответствовать. Многие положения Хартии применяются напрямую к действиям ЕС и государств-членов в сфере миграционного регулирования. Например, статьи 18 и 19 Хартии о праве на убежище и защиту в случае выдворения и экстрадиции. Одно из ключевых положений Хартии в этой части касается права на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты в случае предполагаемого нарушения прав и свобод¹. Это право определяется как главное составляющее эффективного обеспечения всех остальных прав [3], что подтверждается положением статьи 19 (1) Договора о ЕС (ДЕС)². Этот тезис также нашел подтверждение в недавнем решении Суда ЕС по делу Associação Sindical dos Juizes Portugueses от 28 февраля 2018 года, в котором Суд впервые дал толкование статье 47 Хартии и указал на существование общего принципа эффективной судебной защиты в праве ЕС, берущего начало в общих конституционных традициях государств-членов ЕС, а также закрепленного в ст. 6 и 13 Европейской конвенции о правах человека [4].

Соблюдение этих стандартов является естественным инструментом сдерживания для любой суверенной государственной и наднациональной власти и одновременно индикатором того, в каком направлении развивается правовая политика в той или иной сфере [5]. В частности, применительно к области миграционного регулирования, в зависимости от степени соблюдения этих стандартов можно говорить об определенной степени секьюритизации или либерализации регулирования [6]. Соблюдение этих норм также определяет уровень легитимности ЕС в области миграционной политики: чем больше ЕС отходит от этих стандартов на практике, тем выше дефицит его легитимности.

Целью данной работы является анализ инструментов миграционного регулирования в ЕС, часть из которых были созданы и реализованы на фоне кризиса Общей европейской системы предоставления убежища (ОЕСУ), начавшегося в 2015 году. В статье делается предположение о том, что такие меры не только ставят под угрозу права мигрантов (прежде всего вынужденных), но и дестабилизируют режим ЕС в области прав человека и приводят к субстантивной смене парадигмы в праве Союза³.

Контекст «миграционного кризиса» в Европейском союзе

Многочисленное увеличение численности мигрантов в направлении Европейского союза стало одной из причин выработки новых мер, нацеленных главным образом на недопущение «нелегальных» мигрантов на территорию ЕС, а также на возвращение мигрантов, находящихся в неурегулированном положении в ЕС, через развитие отношений с третьими (транзитными) странами [7]. Проблема обеспечения прав мигрантов стала особенно актуальной с учетом многотысячных случаев гибели людей в результате перемещения из стран происхождения (или транзита) к внешним границам Европейского союза. На это также повлияло усиление секьюритизации миграции (по данному вопросу см. [8–12]), отсутствие эффективных правовых инструментов ЕС в сфере ОЕСУ, несостоятельность принципа солидарности между государствами-членами ЕС в вопросе вынужденной миграции⁴ [13, 14]. О масштабе проблемы, связанной с гуманитарными катастрофами в Сирии, Афганистане и Ираке, свидетельствует статистика многократного увеличения числа вынужденных мигрантов в период 2015–2016 годов⁵, ознаменованных самыми высокими со времен Второй мировой войны показателями вынужденной миграции в мире [15]. Количество лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища на территории ЕС, также достигло максимальных отметок за всю его историю: по данным Евростата, ежегодное число просителей убежища в этот период превышало 1.2 млн человек [16].

Неэффективность ОЕСУ потребовала от ЕС принятия экстренных мер, направленных на решение проблем, связанных с приемом большого числа просителей убежища и предоставлением им защиты на своей территории. В сущности, первостепенной задачей этих мер было сокращение числа лиц, обращающихся за убежищем в ЕС, а во вторую очередь – поиск путей устранения недостатков ОЕСУ. Можно сказать, что первая из поставленных задач была решена относительно эффективно: количество просителей убежища в ЕС серьезно снизилось (хотя такое снижение не всегда было прямым следствием принимаемых мер [17]). Вторая задача оказалась сложнее, поскольку требовала достижения внутреннего консенсуса по вопросу о приеме беженцев и по-прежнему упиралась в проблему отсутствия реальной солидарности государств-членов в этом чувствительном вопросе. В результате, на фоне гибели тысяч вынужденных мигрантов у внешних границ ЕС,

кризиса ОЕСУ и принятия мер, направленных на сокращение числа просителей убежища, наблюдается кардинальное изменение подхода ЕС к вопросу о защите беженцев, заставляющее серьезно усомниться в роли ЕС как глобального актора в области прав человека. Более того, эти меры, равно как и неспособность ЕС согласовать единый подход к вопросу о предоставлении убежища среди государств-членов, ставят под сомнение сам смысл и ценность европейской интеграции в этой области. Эти по определению временные и чрезвычайные меры становятся «нормальной» и устойчивой практикой ЕС по регулированию вынужденной миграции, несмотря на то, что большинство из них никак не учитывает сложившиеся европейские стандарты в области прав человека.

Экстерриториальное применение договоров о правах человека

Права мигрантов могут нарушаться на разных стадиях миграционного процесса: от начала перемещения из стран происхождения до нахождения в государстве назначения (на территории ЕС). Однако далеко не всегда можно говорить об ответственности Европейского союза или государства-члена за нарушения прав мигрантов. В частности, в соответствии с отчетами Специального докладчика ООН по правам мигрантов и материалами УВКБ [18], «условия содержания во временных лагерях беженцев, организованных в таких транзитных странах, как Тунис или Марокко, либо условия в местах содержания задержанных мигрантов в этих странах сопряжены с большим объемом нарушений прав человека – от права на жизнь и запрета бесчеловечного обращения до социальных прав, в частности доступа к медицинской помощи. При этом лишь в редких случаях такие нарушения могут быть отнесены к зоне ответственности ЕС или государств-членов» [19].

Однако действия государств-членов (совершаемые от своего имени либо на основании мандата FRONTEX), связанные с задержанием лодок, перевозящих мигрантов, и возвращением их обратно, могут служить основанием для ответственности государств-членов или ЕС за нарушения прав человека. При этом не имеет значения, имело ли место задержание в территориальных водах государства-члена ЕС или в нейтральных водах: практика Европейского суда по правам человека однозначно подтверждает экстерриториальность Европейской конвенции по правам человека [20], обязательства по которой имеют все государства-члены ЕС.

Юрисдикция государства в практике ЕСПЧ эволюционировала от сугубо территориального толкования [21] до более широкого, связанного с фактом установления государством-членом эффективного контроля над территорией или индивидами [20]. В деле «Хирси Джамаа и другие против Италии» [22] ЕСПЧ сформулировал свою позицию по вопросу юрисдикции применительно к обеспечению прав мигрантов: в период между поднятием на борт итальянского судна и передачей властям Ливии «заявители (мигранты) находились под продолжительным и исключительным *de jure* и *de facto* контролем итальянских властей» [22], в соответствии с правилом юрисдикции государства флага (ст. 92 Конвенции по морскому праву 1982 года). В деле «Ксавара и другие против Италии и Албании» ЕСПЧ отметил, что в ситуации повреждения или затопления лодки, перевозящей мигрантов, итальянским судном вне пределов территориальных вод Италии заявители также находятся под юрисдикцией Италии [23]. Данную логику нужно экстраполировать и на случаи с задержанием и эскортированием лодок с мигрантами до территории государства происхождения либо транзита: в подобных ситуациях также устанавливается юрисдикция государства, которое осуществляет задержание и сопровождение лодки, вне зависимости от того, в какой части акватории это происходит, и несмотря на то, что физически мигранты не поднимались на борт данного судна. Необходимо заметить, что эти правила касаются лишь практики ЕСПЧ по применению ЕКПЧ как одного из возможных и наиболее эффективных правовых инструментов защиты прав человека в пределах юрисдикции европейских государств.

Существуют и более сложные случаи определения юрисдикции государства, когда речь идет о нарушении прав мигрантов. Так, сама специфика опасного морского пути миграции представляет собой один из факторов риска в отношении мигрантов, перемещающихся в ЕС через Средиземное море.

Опасность средиземноморского маршрута определяется не только его объективными характеристиками, но также обусловлена отсутствием или сокращением регламентированных каналов перемещения мигрантов на территорию Европейского союза. Такая ситуация связана с его политикой, направленной на усиление пограничного контроля и максимальное недопущение мигрантов до своей территории. В итоге возникает вопрос, можно ли говорить об ответственности ЕС или его государств-членов за нарушения прав мигрантов в открытом море (прежде всего за их гибель), если они не связа-

ны с каким-либо активным физическим вмешательством со стороны береговых служб ЕС или государств-членов. То есть существует ли причинно-следственная связь между сокращением легальных каналов миграции со стороны ЕС и гибелью мигрантов в открытом море при попытке добраться до его границ.

Обращаясь к практике ЕСПЧ, Томас Спейкербур допускает, что к такой ситуации вполне применима доктрина позитивных обязательств [24]. Ссылаясь на такие прецеденты, как «Osman v. United Kingdom» [25], и аналогичные постановления ЕСПЧ, он приходит к тому, что обязательства государств-членов возникают по факту того, что они владеют информацией о наличии угрозы для жизни людей и располагают возможностью предотвратить или минимизировать этот риск. «По мнению Спейкербура, утверждение о том, что ужесточение пограничного контроля способствует увеличению численности жертв среди мигрантов, пытающихся использовать незаконные пути перемещения, вполне оправдано. По крайней мере, большой процент жертв являются предсказуемым следствием такой политики» [19].

Экстернализация миграционного регулирования в Европейском союзе

В последние годы в ЕС особое развитие получил такой феномен, как экстернализация миграционного регулирования. Для Союза как глобального актора в области прав человека это стало серьезным вызовом. Экстернализацию миграционного регулирования Европейского союза можно определить как «смещение миграционного контроля за пределы его внешних границ путем изменения территориальной составляющей контроля, его механизма или субъекта ответственности (государства или негосударственного актора), отвечающего за безопасность иммиграционного режима» (также по данному вопросу см. [26, 27]). На сегодня в своей практике ЕС использует большое число разнообразных инструментов удаленного миграционного контроля, однако не все из них представляют проблему для обеспечения прав мигрантов.

Одним из наиболее противоречивых внешних инструментов является так называемая «сделка» между ЕС и Турцией от 18 марта 2016 года. Проблематике этого спорного соглашения посвящено большое количество исследований [28–31], поэтому опустим вопрос о его содержании и укажем на связанные с ним сложности применительно к проблеме соблюдения прав человека.

Прежде всего, нужно отметить, что эта мера принесла ощутимые результаты в виде серьезного сокращения численности мигрантов, прибывающих в ЕС (в частности, в Грецию), а также сокращение уровня гибели мигрантов в Эгейском море, но при этом существенно подорвала имидж ЕС как значимого международного актора в сфере прав человека. К правовым проблемам относятся такие, как природа самого соглашения (политическое, а не юридическое, достигнутое вне рамок Договора о ЕС), отсутствие компетенции Суда ЕС и ответственности институтов ЕС в отношении его применения. Это соглашение стало результатом договоренностей на уровне глав государств-членов ЕС и Турции, что дает основание чиновникам ЕС (вслед за Судом ЕС) заявлять о «непричастности» ЕС к этому соглашению в ответ на упреки в адрес Союза о нарушении самим фактом такого соглашения международных стандартов в области прав человека [32].

Также к числу проблем, связанных с соглашением ЕС–Турция, нужно отнести неучастие Турции в Протоколе 1967 года к Женевской конвенции о беженцах, недостаточный уровень защиты лиц, ищущих убежище, в самой Турции (что, в сущности, должно определять и ответственность ЕС, возвращающего на ее территорию беженцев), оспоримость практики ЕС по признанию государства «безопасной третьей страной», что было сделано, в частности, в отношении Турции с целью устранения юридического препятствия для возвращения мигрантов на ее территорию.

Неоднозначными, с точки зрения соблюдения международных стандартов в области прав человека и принципов международно-правового режима защиты беженцев, являются деятельность Агентства пограничной и береговой охраны ЕС, созданной в 2016 году на базе FRONTEX, а также морские операции, проведенные ЕС в период с 2015 года в Средиземном море. Значительная практика ЕСПЧ по поводу нарушений государствами-членами ЕС Европейской конвенции по правам человека в рамках проведения таких операций свидетельствует о серьезных проблемах, связанных с имплементацией этих внешних инструментов ЕС по регулированию миграции.

Создание трастовых фондов для помощи третьим странам и регионам является еще одним внешним инструментом управления вынужденной миграцией в ЕС. Эти финансовые инструменты направлены на поддержку стран, охваченных гуманитарными катастрофами, и их соседей. Логика этих мер достаточно проста и прагматична: через свои финансовые инстру-

менты ЕС создает благоприятные условия для беженцев за пределами своих границ с тем, чтобы минимизировать количество беженцев на своей территории. Такая помощь была направлена в такие страны, как Сирия, Ирак, Иордания, Ливан, регионы Северной Африки, озера Чад и другие. Финансирование осуществляется из бюджета ЕС и государств-членов и является одним из инструментов европейской политики развития. Сама по себе поддержка этих государств и регионов не является деструктивной мерой, однако проблемы могут возникать в перспективе. Если проанализировать статистику по приему беженцев в указанных странах, то становится очевидным тот факт, что функционирование трастовых фондов ЕС должно иметь как минимум долгосрочный характер, чтобы обеспечить финансовую и операционную жизнеспособность государств приема беженцев в этих регионах. При этом нет никаких подтверждений тому, что этот экстерриториальный инструмент ЕС по управлению вынужденной миграцией не является срочной мерой для решения экстренных проблем безопасности в ЕС. Нужно заметить, что само целеполагание при создании трастовых фондов, заключающееся в недопущении беженцев до границ ЕС, неизбежно порождает проблемы в плоскости выполнения ЕС и его членами международно-правовых обязательств в области прав человека.

Соглашения о реадмиссии и обеспечение прав мигрантов

Соглашения о реадмиссии не являются исключительным или «кризисным» инструментом регулирования миграции в ЕС, однако практика свидетельствует о том, что они являются краеугольным камнем в вопросе обеспечения прав человека. Соглашения о реадмиссии представляют собой один из инструментов контроля нелегальной миграции и, в частности, распространяются на просителей убежища, которым было отказано в предоставлении международной защиты. По понятным причинам такие соглашения должны работать как демотиваторы в отношении потенциальных заявителей на статус беженца.

Соглашения о реадмиссии между ЕС и третьим государством заключаются на основании ст. 79 (3) Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Необходимость их заключения также отражена в п. 7 преамбулы и ст. 3 (3) Директивы «о возвращении» 2008 года⁶. Ранее подобные соглашения заключались между государством-членом ЕС и третьим государством (Соглашение о реадмиссии между Италией и Марокко 1998 г., Соглашение о ре-

адмиссии между Францией и Алжиром 2003 г.). Кроме этого существует практика включения норм о реадмиссии в договоры, не имеющие прямого отношения к регулированию миграции, которые заключаются между государствами происхождения и приема мигрантов [33, 34].

Право Европейского союза, так же как и международное право о беженцах, запрещает практику выдворения в соответствии с принципом 'non-refoulement'. Однако подобные операции осуществляются государствами-членами в рамках двусторонних соглашений о реадмиссии, что не раз приводило к серьезным нарушениям прав человека и подтверждалось решениями ЕСПЧ. Вышеупомянутое дело «Хирси Джамаа и другие против Италии» является одним из таких примеров. Согласно постановлению Большой палаты Суда, в ходе проведенной операции Италия нарушила статьи 3 и 13 ЕКПЧ и статью 4 Протокола 4 (запрет бесчеловечного обращения, право на эффективное средство правовой защиты и запрет коллективной высылки иностранцев). Данный пример судебной практики ясно показывает, что задержание мигрантов и лишение их возможности подать прошение о предоставлении убежища либо возможности обжаловать решение об отказе и возвращении до того, как оно будет исполнено, нарушает ЕКПЧ. Иными словами, практика ЕСПЧ свидетельствует о проблеме обеспечения прав мигрантов в процессе реализации двусторонних соглашений о реадмиссии.

Как уже отмечалось, соглашения о реадмиссии с третьим государством могут заключаться не только государствами-членами ЕС, но и самим Союзом. Такие соглашения несут не меньший риск в отношении прав мигрантов. В частности, всегда существует опасность того, что принимающее государство неспособно обеспечить права конкретного мигранта. В случае реадмиссии гражданина третьего государства (не стороны соглашения), когда принимающая сторона является государством транзита мигранта, в дальнейшем он может быть передан этой третьей стороне, которая, в свою очередь, может не иметь никаких обязательств в области прав человека.

В рамках реализации соглашений о реадмиссии создаются центры временного содержания лиц, подлежащих реадмиссии. Фактически они являются изоляторами временного содержания, где мигрант ограничивается в праве на свободу. И это несмотря на то, что он не является преступником и не подозревается в совершении уголовного преступления [35]. Практика создания таких специализированных центров была принята в ЕС и заимствована другими государствами, в том числе и Россией. Существует

мнение, что создание таких центров является заимствованием худших практик Европейского союза, отнюдь не способствующих усилению гарантий прав человека в области миграционных отношений. Такая позиция высказывалась, в частности, в отношении российского опыта создания таких центров в рамках реализации Соглашения о реадмиссии между РФ и ЕС [36]. На мой взгляд, подобная практика не способствует утверждению ЕС в качестве глобального актора в сфере прав человека и не соответствует заявленным ценностям ЕС в гуманитарной области.

Выводы

Подводя итог анализу некоторых правовых инструментов управления вынужденной миграцией в ЕС, следует сделать следующие выводы. Во-первых, многие временные меры были введены в связи с кризисом ОЕСУ, который, в свою очередь, возник из-за отсутствия унификации законодательства в области предоставления убежища в ЕС. Во-вторых, все проанализированные меры имели смешанный эффект: исходя из целей принятия этих мер, можно говорить об их относительной эффективности, поскольку они привели к реальному сокращению просителей убежища на территории ЕС. Однако обратной стороной этого эффекта стала их однозначная ориентация на обеспечение безопасности в ЕС и государствах-членах, а не гарантии прав мигрантов. Ярким примером этого является сделка ЕС и Турции, подкрепленная позицией Суда ЕС по этому вопросу. Это открыто свидетельствует о кардинальной смене приоритетов в ЕС и его позиции как глобального актора в области прав человека. В-третьих, наблюдается дисбаланс в сторону экстерриториального управления вынужденной миграцией в ЕС как наиболее эффективного инструментария в этой области. В-четвертых, важно отметить, что описанные внутренние и внешние меры, имевшие изначально временный и исключительный характер, определяемый кризисными явлениями, укореняются в практике ЕС и становятся мерами «стандартными», т.е. происходит процесс нормализации этих мер. Принятые изначально в виде исключений, они становятся обычной практикой регионального миграционного регулирования в Европейском союзе [37], ставя под вопрос его роль в международном продвижении прав человека. В-пятых, смена парадигмы в праве ЕС в целом и в области регулирования вынужденной миграции в частности неизбежно приводит к регрессивной интеграции в данной области, которая явно заметна на коротком отрезке нескольких последних лет.

Статья подготовлена в рамках проекта «Модуль Жана Монне «Европейский союз как глобальный актор в области прав человека» (проект № 565369-EPP-1-2015-1-RU-EPPJMO-MODULE).

Примечания

1. Статья 47 Хартии основных прав ЕС.
2. В соответствии со статьей 19 ДЕС государства-члены ЕС обязаны предоставить эффективные средства правовой защиты в сферах, регулируемых правом ЕС.
3. Стоит отметить, что ряд таких мер уже были реализованы в сфере миграционной политики ЕС ранее. См.: Basilien-Gainche M-L. Les droits de migrants en Europe: la normalisation de l'exception // In: Gaëlle Marti & Eric Carpano, L'Exception en droit de l'Union européenne. Presses Universitaires de Rennes, 2019. P. 249–264.
4. Подробнее по этому вопросу см.: Goldner Lang I. Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU? // Croatian Yearbook of European Law and Policy. 2013. V. 9.
5. Подробнее о масштабе миграционного кризиса см.: Леонов А.С. Обеспечение прав человека в практике миграционного регулирования Европейского Союза // Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. № 4–5. 2017. С. 197–208.
6. Полное наименование директивы: «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран» / Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348/98, 24.12.2008.

Список литературы

1. Леонов А.С. Взаимодействие Европейского Союза с национальными правозащитными учреждениями в рамках политики развития и европейской политики соседства // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 3. С. 143–152.
2. Peers S., Hervey T., Kenner J., and Ward A. The EU Charter of Fundamental Rights. Hart Publishing, 2014.
3. Carrera S., Santos Vara, J., & Strik T. (Eds.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. P. 4.
4. Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas, ECLI: EU: C: 2018: 117. Para. 35.
5. Леонов А.С. Государственный суверенитет и права человека: проблема совместимости и взаимного влияния (теоретико-прикладной аспект) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 21. С. 216–219.
6. Lang I. Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law / S. Voeneky & G. Neuman (Eds.). Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. P. 234–262.

7. Европейский Союз и Россия в глобальном контексте: внутренние и внешние вызовы: Сборник научных работ / Под общ. ред. П.А. Калининченко, О.В. Корнеева, А.С. Леонова. М.: Проспект, 2019.
8. Bigo D. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // *Alternatives*. 2002. 27 (2) Special Issue. P. 63–92.
9. Balzacq T., Léonard S., Ruzicka J. Securitization revisited: theory and cases // *International Relations*. 2015. Vol. 30. Issue 4. P. 494–531.
10. Léonard S. EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices // *European Security*. 2010. 19(2). P. 231–254.
11. Huysmans J. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. *New International Relations Series*. London: Routledge, 2006. 191 p.
12. Bourbeau Ph. Migration, Resilience and Security: Responses to New Inflows of Asylum Seekers and Migrants // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2015. V. 41. Iss. 12.
13. Tsourdi E., de Bruycker Ph. EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection. Policy brief. Migration Policy Centre, EUI. 2015.
14. Karageorgiou E. Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees // *European Politics and Society*. 2016. V. 17. P. 196–214.
15. UNHCR (2016) *Global Trends: Forced Displacement in 2015* (Geneva: UNHCR).
16. Eurostat (2017) '1.2 Million First Time Asylum-Seekers Registered in 2016', 16 March [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017BPEN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (дата обращения: 01.11.2019).
17. Spijkerboer T. Fact Check: Did the EU-Turkey Statement Bring Down the Number of Migrants and Border Deaths? // *Oxford Border Criminologies Blog*, 28 September 2016.
18. UNHCR, 'UNHCR works to ease dire conditions in Libya's immigration detention centres', Briefing Note, 28 April 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/afr/news/briefing/2015/4/553f65519/unhcr-works-ease-dire-conditions-libyas-immigration-detention-centres.html> (дата обращения: 20.10.2019).
19. Леонов А.С. Обеспечение прав человека в практике миграционного регулирования Европейского Союза // *Научное обозрение. Сер. 1. Экономика и право*. 2017. № 4–5. С. 197–208.
20. Al Skeini v United Kingdom (2001) 53 EHRR 18, paras 133–137 (Stage agent authority and control), paras 138–140 (effective control over an area).
21. Banković and others v Belgium and others (2001) ECHR 890, paras 59–61.
22. Hirsi Jamaa and Others v. Italy (23.02.2012), ECHR, [GC], no. 27765/09, para. 71.
23. Xhavara and others v Italy and Albania no 39473/98 (admissibility decision, 11 January 2001).
24. Spijkerboer T. The Human Costs of Border Control // *European Journal of Migration and Law*. 2007. V. 9. Iss. 1. P. 127–139.
25. Osman v. United Kingdom, ECHR, [GC], Application no. 23452/94.
26. Korneev O. Deeper and Wider than a Common Space: European Union-Russia Cooperation on Migration Management // *European Foreign Affairs Review*. 2012. V. 17. № 4. P. 605–624.
27. Korneev O., Leonov A. Eurasia and Externalities of Migration Control: Spillover Dynamics of EU-Russia Cooperation on Migration / Zaiotti R. (ed.) *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*. London: Routledge, 2016. P. 154–175.
28. Carrera S., den Hertog, L. and Stefan M. 'It Wasn't Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal' // *CEPS Policy Insights*. 2017. № 15.
29. Kingsley P. 'Refugee Crisis: What Does the EU's Deal with Turkey Mean?' 18 March 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/18/eu-deal-turkey-migrants-refugees-q-and-a> (дата обращения: 25.10.2019).
30. Koenig N. and Walter-Franke M. 'One Year On: What Lessons from the EU-Turkey 'Deal'?' 17 March 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf (дата обращения: 20.10.2019).
31. Peers, S. and Roman, E. The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong? 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.de/2016/02/the-eu-turkeyandrefugee-crisiswhat.html> (дата обращения: 20.10.2019).
32. Dehousse F., Labayle H. Towards "Judicial Passivism" in EU Migration and Asylum Law? // "Conflict and Compromise between Law and Politics in EU Migration and Asylum Policies", *Odysseus Annual conference*, 1 February 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://odysseus-network.eu/conference-2018/> (дата обращения: 11.10.2019).
33. Zaiotti R. Mapping Remote Control: the Externalization of Migration Management in the 21st Century // In: Zaiotti R. *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*. Routledge, 2016. P. 3–30.
34. Кажаява О.С. Сотрудничество Европейского Союза и стран Африки в области реадмиссии // *Вестник РУДН. Серия: Юридические науки*. 2014. № 2. С. 357–367.
35. Korneev O. Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms: the Role of IOM in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2014. V. 40. Is. 6. P. 888–904.
36. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (2006) [Электронный ресурс]. URL: https://russiaeu.ru/user/files/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf (дата обращения: 23.10.2019).
37. Леонов А.С. Инструменты ЕС по управлению вынужденной миграцией: нормализация исключительных мер? // *СОТИС – социальные технологии, исследования*. 2018. № 7 (93). С. 19–25.

**GOVERNANCE OF FORCED MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION:
CHALLENGES FOR HUMAN RIGHTS***A.S. Leonov*

This article examines challenges for human rights arising when the European Union uses specific migration policy instruments. Since the late 1990s, the EU has been developing a set of measures to counter irregular migration, shifting the responsibility to third countries. The recent crisis of the Common European Asylum System has provoked the adoption of a series of exceptional measures for efficient governance of forced migration. As a result, a number of fundamental rights enshrined in the European Convention on Human Rights (ECoHR) and the protocols thereto, in the Geneva Convention on refugees, and in the Charter of Fundamental Rights of the EU come under threat. This paper analyzes case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) and of the CJEU on the application of human rights provisions in the context of EU governance of forced migration. The paper argues that for the EU, priorities of forced migration governance are shifting to security issues, and extraterritorial control prevails over internal instruments. It also emphasizes gradual normalization of temporary and exceptional measures undermining the image of the EU as a global human rights actor.

Keywords: EU migration policy, human rights, forced migration, asylum, refugees, securitization of migration, externalization of migration governance, EU-Turkey Statement, readmission, Mediterranean migration routes.

References

1. Leonov A.S. Vzaimodejstvie Evropejskogo Soyuzas nacional'nymi pravozashchitnymi uchrezhdeniyami v ramkah politiki razvitiya i evropejskoj politiki sosledstva // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2015. № 3. S. 143–152.
2. Peers S., Herve T., Kenner J., and Ward A. The EU Charter of Fundamental Rights. Hart Publishing, 2014.
3. Carrera S., Santos Vara, J., & Strik T. (Eds.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. P. 4.
4. Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas, ECLI: EU: C: 2018: 117. Para. 35.
5. Leonov A.S. Gosudarstvennyj suverenitet i prava cheloveka: problema sovместimosti i vzaimnogo vliyaniya (teoretiko-prikladnoj aspekt) // Yridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2013. № 21. S. 216–219.
6. Lang I. Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law / S. Voenny & G. Neuman (Eds.). Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. P. 234–262.
7. Evropejskij Soyuz i Rossiya v global'nom kontekste: vnutrennie i vneshnie vyzovy: Sbornik nauchnyh rabot / Pod obshch. red. P.A. Kalinichenko, O.V. Korneeva, A.S. Leonova. M.: Prospekt, 2019.
8. Bigo D. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease // Alternatives. 2002. 27 (2) Special Issue. P. 63–92.
9. Balzacq T., Léonard S., Ruzicka J. Securitization revisited: theory and cases // International Relations. 2015. Vol. 30. Issue 4. P. 494–531.
10. Léonard S. EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices // European Security. 2010. 19(2). P. 231–254.
11. Huysmans J. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. New International Relations Series. London: Routledge, 2006. 191 p.
12. Bourbeau Ph. Migration, Resilience and Security: Responses to New Inflows of Asylum Seekers and Migrants // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2015. V. 41. Iss. 12.
13. Tsourdi E., de Bruycker Ph. EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection. Policy brief. Migration Policy Centre, EUI. 2015.
14. Karageorgiou E. Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees // European Politics and Society. 2016. V. 17. P. 196–214.
15. UNHCR (2016) Global Trends: Forced Displacement in 2015 (Geneva: UNHCR).
16. Eurostat (2017) '1.2 Million First Time Asylum-Seekers Registered in 2016', 16 March [Elektronnyj resurs]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017BPEN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (data obrashcheniya: 01.11.2019).
17. Spijkerboer T. Fact Check: Did the EU-Turkey Statement Bring Down the Number of Migrants and Border Deaths? // Oxford Border Criminologies Blog, 28 September 2016.
18. UNHCR, 'UNHCR works to ease dire conditions in Libya's immigration detention centres', Briefing Note, 28 April 2015 [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.unhcr.org/afr/news/briefing/2015/4/553f65519/unhcr-works-ease-dire-conditions-libyas-immigration-detention-centres.html> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
19. Leonov A.S. Obespechenie prav cheloveka v praktike migracionnogo regulirovaniya Evropejskogo Soyuzas // Nauchnoe obozrenie. Ser. 1. Ekonomika i pravo. 2017. № 4–5. S. 197–208.
20. Al Skeini v United Kingdom (2001) 53 EHRR 18, paras 133–137 (Stage agent authority and control), paras 138–140 (effective control over an area).
21. Banković and others v Belgium and others (2001) ECHR 890, paras 59–61.
22. Hirsi Jamaa and Others v. Italy (23.02.2012), ECHR, [GC], no. 27765/09, para. 71.
23. Xhavarra and others v Italy and Albania no 39473/98 (admissibility decision, 11 January 2001).

24. Spijkerboer T. The Human Costs of Border Control // *European Journal of Migration and Law*. 2007. V. 9. Iss. 1. P. 127–139.
25. *Osman v. United Kingdom*, ECHR, [GC], Application no. 23452/94.
26. Korneev O. Deeper and Wider than a Common Space: European Union-Russia Cooperation on Migration Management // *European Foreign Affairs Review*. 2012. V. 17. № 4. P. 605–624.
27. Korneev O., Leonov A. Eurasia and Externalities of Migration Control: Spillover Dynamics of EU-Russia Cooperation on Migration / Zaiotti R. (ed.) *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of ‘Remote Control’ Practices*. London: Routledge, 2016. P. 154–175.
28. Carrera S., den Hertog, L. and Stefan M. ‘It Wasn’t Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal’ // *CEPS Policy Insights*. 2017. № 15.
29. Kingsley P. ‘Refugee Crisis: What Does the EU’s Deal with Turkey Mean?’ 18 March 2016 [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/18/eu-deal-turkey-migrants-refugees-q-and-a> (data obrashcheniya: 25.10.2019).
30. Koenig N. and Walter-Franke M. ‘One Year On: What Lessons from the EU-Turkey ‘Deal’?’ 17 March 2017 [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/03/20170317_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf (data obrashcheniya: 20.10.2019).
31. Peers, S. and Roman, E. The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong? 2016 [Elektronnyj resurs]. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.de/2016/02/the-eu-turkeyandrefugee-crisiswhat.html> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
32. Dehousse F., Labayle H. Towards “Judicial Passivism” in EU Migration and Asylum Law? // “Conflict and Compromise between Law and Politics in EU Migration and Asylum Policies”, *Odysseus Annual conference*, 1 February 2018 [Elektronnyj resurs]. URL: <http://odysseus-network.eu/conference-2018/> (data obrashcheniya: 11.10.2019).
33. Zaiotti R. Mapping Remote Control: the Externalization of Migration Management in the 21st Century // In: Zaiotti R. *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of ‘Remote Control’ Practices*. Routledge, 2016. P. 3–30.
34. Kazhaeva O.S. Sotrudnichestvo Evropejskogo Soyuza i stran Afriki v oblasti readmissii // *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki*. 2014. № 2. S. 357–367.
35. Korneev O. Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms: the Role of IOM in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2014. V. 40. Is. 6. P. 888–904.
36. Soglashenie mezhdru Rossijskoj Federaciej i Evropejskim soobshchestvom o readmissii (2006) [Elektronnyj resurs]. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf (data obrashcheniya: 23.10.2019).
37. Leonov A.S. Instrumenty ES po upravleniyu vyzhdennoj migraciej: normalizaciya iskluchitel'nyh mer? // *SOTIS – social'nye tekhnologii, issledovaniya*. 2018. № 7 (93). S. 19–25.