

УДК 341.16

## **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИИ МИГРАНТОВ КАК ЭЛЕМЕНТ ВНЕШНЕГО ИЗМЕРЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС**

**© 2024 ВОЙНИКОВ Вадим Валентинович**

*Доктор юридических наук, профессор*

*Кафедра интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России*

*119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76;*

*Профессор Балтийского Федерального университета им. И. Канта*

*236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14*

**E-mail:** *voinicov@yandex.ru*

Поступила в редакцию 26.12.2023

Принята к публикации 13.05.2024

**Аннотация.** Проблема инструментализации мигрантов имеет долгую историю. Однако ЕС обратил на нее внимание только после событий на границе с Беларусью в 2021 г. Пакет законодательных предложений Еврокомиссии помимо прочего дает государствам-членам возможность отступать от процедуры предоставления убежища. Эти положения вызвали негативную реакцию со стороны ряда стран-членов, экспертного сообщества и неправительственных организаций. Цели статьи: выявить причины законодательного закрепления концепции инструментализации мигрантов, определить ключевые характеристики соответствующих положений и их соотношение с действующими правилами общей европейской системы предоставления убежищ и международными обязательствами государств-членов. Сделан вывод, что подготовка законопроектов в области борьбы с использованием иммигрантов осуществлена в условиях, когда усиление секьюритизации миграционной политики совпало с ухудшением отношений Евросоюза с Россией и Беларусью. По этой причине законопроект имеет политически обусловленный характер. Предлагаемые меры могут привести к дифференциации просителей убежища на том основании, что они въехали в ЕС с территории определенной третьей страны. Положения законопроекта будут способствовать большей правовой неопределенности и снижению стандартов предоставления убежища. Маловероятно, что предлагаемые меры решат иммиграционную проблему в Евросоюзе. Напротив, они усилят напряженность в отношениях с соседними странами.

**Ключевые слова:** инструментализация мигрантов, Европейский союз, убежище, миграция, граница, Беларусь, Финляндия, Россия

**DOI:** 10.31857/S020170832403001X

Европейский союз многократно сталкивался с существенным иммиграционным давлением на внешних границах. Регулярно возникают ситуации, связанные с массовым прибытием иммигрантов, желающих остаться на территории ЕС. Как правило, страны-доноры или страны транзита не проявляют интереса к сдерживанию потоков иммигрантов. В этой связи Евросоюз всегда уделял внимание внешнему измерению миграционной политики, которое состоит в выстраивании взаимоотношений с третьими странами и увязывании помощи с вопросами безопасности и охраны границ [Биссон, 2018: 21]. Внешнее измерение миграционной политики имеет долгую историю, в ходе которой выработан комплекс различных политических, финансовых и правовых инструментов, направленных на развитие отношений с третьими странами для более эффективного управления внешними границами и миграционными потоками [Carrera et al., 2019: 8]. Однако такое сотрудничество не всегда учитывает интересы страны-партнера, поэтому государства – соседи ЕС занимают позицию, которая вызывает негативную реакцию Брюсселя. Для квалификации действий граничащих с ЕС государств, которые не желают сдерживать движение иммигрантов, стал использоваться термин «инструментализация миграции»<sup>1</sup>.

### *Понятие инструментализации миграции*

Под инструментализацией миграции понимается использование потоков международной миграции как одного из инструментов внешней политики [Молодых, 2022: 23]. Понятие «инструментализация миграции», или ее «вепонизация» (*weaponisation of migration*) [Greenhill, 2016], не является новым. За период с 1951 г. по 2006 г. Гринхилл насчитала в мире 64 случая использования миграционных потоков для достижения тех или иных целей [Greenhill, 2010: 16–17]. Она назвала этот феномен «принуждение посредством миграции» (*coercive engineered migration*, или *migration driven coercion*). Под этим термином понимается трансграничное перемещение людей, которое умышлено создается или управляется для достижения политических, военных или экономических целей [Greenhill, 2010: 13]. Использование миграции в качестве инструмента имеет множество разновидностей и форм и может осуществляться как страной-донором или страной транзита, так и принимающим государством.

Государства – члены Евросоюза традиционно выступают наиболее привлекательными странами для иммигрантов и часто сталкиваются с использованием миграции как со стороны внешних, так и внутренних сил. Изначально страны ЕС не акцентировали внимание на проблеме использования миграции. Более того, их иммиграционная политика была направлена на получение максимальной выгоды.

<sup>1</sup> Вместо термина «инструментализация миграции» в правовых актах ЕС используется «инструментализация мигрантов», однако эти понятия очевидные синонимы.

Другими словами, Евросоюз рассматривал миграцию как инструмент для удовлетворения внутренних потребностей и решения внешнеполитических задач.

ЕС рассчитывал, что проблему усиления миграционного давления удастся решить посредством расширения сотрудничества со странами происхождения и транзита, но намерение оказалось неудачным. В этой ситуации Брюссель начал проводить политику, направленную не только на поощрение третьих стран к сотрудничеству, но и на принуждение. В последние годы усиливалась секьюритизация иммиграционной политики ЕС, что предполагало смещение акцента на защиту границ от нелегальных иммигрантов и ускорение процедуры их высылки [Потемкина, 2019: 23].

В феврале 2020 г. Греция столкнулась с проблемой прибытия на границу с Турцией значительного числа нелегальных иммигрантов. По мнению ряда экспертов, Анкара приостановила действие сделки с Брюсселем, заключенной в 2016 г., и позволила иммигрантам из третьих стран (от 12 тыс. до 25 тыс. чел.) попытаться нелегально проникнуть на территорию Греции. В ответ греческие власти закрыли пункты пропуска и приняли жесткие меры, которые включали предотвращение физического доступа иммигрантов и приостановку рассмотрения заявлений об убежище<sup>1</sup>.

В мае 2021 г. в ответ на лечение в Испании лидера марокканского сепаратистского движения Рабат допустил несанкционированный въезд около 10 тыс. чел. в испанский полуанклав Сеуту<sup>2</sup>. По сообщениям некоторых источников, пограничные службы Марокко бездействовали, наблюдая за попытками людей незаконно пересечь границу с Испанией<sup>3</sup>.

В обоих случаях миграционное давление имело краткосрочный характер. По мнению экспертов, сопредельные государства искусственно создавали ситуации для решения конкретных задач<sup>4</sup>. Брюссель поддержал Грецию и Испанию, однако не стал использовать воинственную риторику в отношении Турции и Марокко и широко тиражировать понятие «инструментализация миграции» в общественном пространстве.

Наибольший резонанс приобрела ситуация на границе с Беларусью. Осенью 2021 г. зафиксирована попытка незаконного въезда выходцев из стран Северной Африки и Ближнего Востока с территории Беларуси в Польшу, Литву и Латвию. ЕС жестко отреагировал на эту ситуацию и квалифицировал ее как инструмент давления при помощи иммигрантов. При этом число нелегальных иммигрантов, прибывших со стороны Беларуси, было значительно ниже, чем в случаях с Турцией и Марокко. По данным агентства Фронтекс, за 2021 г. на восточной внешней границе

<sup>1</sup> Ergin A.D. What Happened at the Greece-Turkey Border in early 2020?: A Legal Analysis. VerfBlog. 30.09.2020. DOI: 10.17176/20200930-220649-0

<sup>2</sup> Garcés Mascareñas B. The «instrumentalisation» of migration. CIDOB. 09.2022. URL: [https://www.cidob.org/en/articulos/cidob\\_report/n\\_8/the\\_instrumentalisation\\_of\\_migration](https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/the_instrumentalisation_of_migration) (дата обращения: 11.12.2023).

<sup>3</sup> Morocco, Spain and the Instrumentalisation of Migration. Diplomatist. 01.07.2021. URL: <https://diplomatist.com/2021/07/01/morocco-spain-and-the-instrumentalisation-of-migration/> (дата обращения: 26.01.2024).

<sup>4</sup> Rasche L. The instrumentalisation of migration – how should the EU respond? Hertie School. 16.12.2022. URL: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration> (дата обращения: 10.12.2023).

ЕС было зафиксировано 8160 незаконных въезда, а общее число незаконных пересечений внешних границ составило 200 101<sup>1</sup>. Тем не менее именно произошедшее на границе с Беларусью послужило поводом для дальнейшего развития концепции инструментализации миграции и разработки нормативно-правовой базы.

Спорные ситуации на границе, вызванные перемещением мигрантов, возникали также между государствами – членами ЕС, например конфликты Франции и Италии в 2011 г. [Войников, 2013: 85] и в 2018 г. [Пагани, 2021: 115]. Тогда Рим дал возможность тысячам нелегальных иммигрантов выехать в другие страны Евросоюза, а Париж пытался не допустить этого. Однако эти конфликты – внутреннее дело ЕС, поэтому никто не хотел политизировать ситуацию. Кроме того, Еврокомиссия (ЕК) нашла решение вопроса посредством изменения порядка временного восстановления контроля на внутренних границах. Ситуацию на границе с Марокко и Турцией невыгодно использовать в качестве предлога для ужесточения иммиграционной политики, поскольку эти страны – важные партнеры ЕС в сфере управления миграцией. В этих условиях напряженность на польско-белорусской границе стала удобным поводом для ужесточения иммиграционной политики посредством законодательного закрепления понятия «инструментализация мигрантов».

23 ноября 2021 г. ЕК подготовила сообщение «Ответ на спонсируемую государством инструментализацию мигрантов на внешней границе ЕС»<sup>2</sup>, которое полностью посвящено ситуации на границе с Беларусью. Еврокомиссия обвинила Минск в искусственном создании напряженности путем прямого участия в организации нелегальной переправки иммигрантов в страны Евросоюза. ЕК считала, что использование мигрантов должно быть признано новой существенной угрозой, и предложила ряд мер на наднациональном уровне. Их можно разделить на меры против транспортных операторов, содействующих незаконному въезду, и меры реагирования на ситуации инструментализации мигрантов. Кроме того, на национальном и наднациональном уровнях предпринимаются действия, направленные против спонсируемого государством использования мигрантов, в т. ч. ограничительные меры, дипломатические шаги и т. д.

### ***Меры против транспортных операторов***

Одновременно с публикацией сообщения ЕК представила проект регламента о мерах против транспортных операторов, содействующих незаконному въезду на территорию ЕС<sup>3</sup>. Несмотря на то что законопроект имеет общий характер, он под-

<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis for 2023/2024. URL: [https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/ARA\\_2023.pdf](https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2023.pdf) (дата обращения: 10.12.2023).

<sup>2</sup> Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border. JOIN/2021/32 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2021:32:FIN> (дата обращения: 10.11.2023).

<sup>3</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on measures against transport operators that facilitate or engage in trafficking in persons or smuggling of migrants in

готовлен в рамках разработки средств по противодействию инструментализации мигрантов. Регламент о транспортных операторах предусматривает ответственность перевозчиков, подозреваемых в транспортировке мигрантов. Среди мер ответственности предусмотрены ограничение текущих транспортных операций на рынке Евросоюза, приостановление права пролета над территорией ЕС и т. д. Согласно статье 1 (1), законопроект устанавливает правила предотвращения и противодействия использованию коммерческого транспорта для участия в незаконном ввозе мигрантов или торговле людьми.

Анализ нормы позволяет прийти к выводу, что законодатель использует максимально широкий подход к определению деятельности, связанной с перемещением нелегальных иммигрантов. В частности, речь идет о транспортных предприятиях, которые осуществляют перевозки по маршрутам вне территории ЕС. Например, в 2021 г. ЕК обсуждала вопрос о введении ограничений в отношении авиакомпаний «Аэрофлот» и «Турецкие авиалинии»<sup>1</sup>. Обвинения строились на том, что они осуществляли регулярные перевозки по маршрутам вне территории Евросоюза, которыми могли пользоваться иммигранты, пытающиеся незаконно въехать в страны ЕС.

Подобный подход необоснован, поскольку перевозчики осуществляют услуги на основе публичного договора. Следовательно, они оказывают услуги всем, кто приобрел билет, независимо от цели поездки. Транспортные компании не знают, что после доставки пассажира в пункт назначения он продолжит путь с целью незаконно пересечь границу. Таким образом, перевозчик не может быть квалифицирован как лицо, которое участвует в транспортировке нелегального иммигранта. Более того, предусмотренные регламентом меры могут приниматься вместе с мерами уголовной или административной ответственности согласно национальному праву (статья 3). Речь идет о возможности двойного наказания за одно и то же правонарушение. Решения о применении мер ответственности, способных нанести транспортным компаниям существенный имущественный и репутационный ущерб, принимаются на основании имплементационного акта ЕК, т. е. политическим органом.

### ***Меры реагирования на ситуации инструментализации мигрантов***

В середине декабря 2021 г. ЕК подготовила пакет законопроектов, направленных на введение постоянного механизма реагирования на ситуации инструментализации мигрантов: проект регламента об инструментализации в области миграции и убежища<sup>2</sup> и проект изменений в Шенгенский кодекс о границах<sup>1</sup>. Основная

---

relation to illegal entry into the territory of the European Union, COM(2021) 753 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0753> (дата обращения: 10.11.2023).

<sup>1</sup> «Аэрофлот» пригрозил судом на обвинения в доставке мигрантов в Белоруссию. РБК. 11.11.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/11/2021/618cdc9e9a7947efe1e20ec8?from=copy> (дата обращения: 10.12.2023).

<sup>2</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, COM/2021/890 final, December 14, 2021. URL:

идея заключается в том, что государства-члены получают возможность применять особый режим управления убежищем в отступление от стандартных правил. Одновременно ЕК отказалась от законопроекта о введении временных мер в пользу Латвии, Литвы и Польши, подготовленного двумя неделями ранее<sup>2</sup>.

Законопроекты вызвали критику со стороны ряда государств и неправительственных организаций<sup>3</sup>. К лету 2023 г. Совет ЕС отказался принимать отдельный регламент и включил соответствующие положения в текст проекта регламента о ситуациях кризиса и форс-мажора в области миграции и убежища<sup>4</sup>. 4 октября 2023 г. Совет согласовал общий подход по поводу законопроекта, который включил положения об инструментализации<sup>5</sup>. 20 декабря 2023 г. Совет ЕС и Европарламент достигли политического соглашения по пяти основным законопроектам в области иммиграции и убежища, включая измененный проект регламента о ситуациях кризиса и форс-мажора в области миграции<sup>6</sup>. 8 февраля 2024 г. Комитет постоянных представителей согласовал весь пакет законодательных предложений в области убежища. 14 мая 2024 г. регламент о ситуациях кризиса и форс-мажора в области миграции и убежища был окончательно принят<sup>7</sup>. Документ воспроизводит основные положе-

---

<https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A890%3AFIN&qid=1639757068345> (дата обращения: 10.11.2023).

<sup>1</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, COM/2021/891 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN> (дата обращения: 10.11.2023).

<sup>2</sup> Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland. COM/2021/752 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:752:FIN> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>3</sup> ECRE Reaction: No Majority for Instrumentalisation Regulation. 8.12.2022. URL: <https://ecre.org/ecre-reaction-no-majority-for-instrumentalisation-regulation/> (дата обращения: 25.12.2023).

<sup>4</sup> Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. Brussels, 13 July 2023. 11172/23. URL: <https://www.statewatch.org/media/4007/eu-pact-council-force-majeure-reg-pres-compromise-11172-23.pdf> (дата обращения: 10.12.2023).

<sup>5</sup> Migration policy: Council agrees mandate on EU law dealing with crisis situations. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/> (дата обращения: 24.12.2023).

<sup>6</sup> The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/> (дата обращения: 24.12.2023).

<sup>7</sup> Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147. OJ L, 2024/1359, 22.5.2024. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj> (дата обращения: 20.05.2024).

ния первоначального проекта регламента об инструментализации миграции. Ключевые возражения противников механизма учтены не были.

В соответствии с регламентом под инструментализацией мигрантов понимается ситуация, при которой третья страна или негосударственный субъект поощряет или облегчает перемещение граждан третьих стран к внешним границам или на территорию государства-члена с целью дестабилизации ЕС или государства-члена, когда такие действия могут поставить под угрозу важные функции государства-члена, включая поддержание правопорядка или защиту его национальной безопасности (статья 1 (4b) регламента). Любая страна ЕС, если считает, что столкнулась с такой ситуацией, может применить специальную процедуру. В соответствии с ней государства-члены вправе отступить от некоторых правил об убежище, предусмотренных процедурным регламентом, регламентом об управлении миграцией и убежищем и директивой о возвращении. В частности, они могут проводить регистрацию заявления о международной защите в течение четырех недель вместо трех рабочих дней. Кроме того, государства-члены могут применять пограничную процедуру рассмотрения ходатайства о международной защите в отношении всех просителей убежища (статья 11 (6) регламента). При этом срок процедуры увеличивается на шесть недель. Возрастание сроков регистрации и рассмотрения ходатайств об убежище также влечет продление срока нахождения иммигранта в местах временного содержания.

### ***Последствия легализации концепции инструментализации мигрантов***

Исходя из определения инструментализации мигрантов, содержащегося в регламенте, можно выделить три основных признака понятия: умышленное поощрение или облегчение незаконного пересечения границы со стороны третьей страны или негосударственного субъекта; наличие у третьего государства или негосударственного субъекта намерения дестабилизировать ситуацию в ЕС, способность таких действий нанести существенный ущерб интересам государств-членов.

Установление всех признаков, в особенности умысла дестабилизировать ситуацию, – практически неразрешимая задача. По этой причине решение будет зависеть от субъективной оценки государства-члена ЕС и ЕК, которая будет рассматривать ситуацию в процессе подготовки имплементационного акта. Таким образом, квалификация ситуации на границе лежит не в правовой, а политической плоскости, что создает широкие возможности для злоупотребления со стороны государств-членов в применении специальной процедуры.

Согласно регламенту, специальная процедура применяется только в отношении иностранцев – объектов инструментализации (статья 1 (4) регламента). Государства-члены должны не только установить факт инструментализации, но и доказать, что конкретное лицо выступает ее объектом, что можно сделать только на основе индивидуальной оценки. Компетентные органы по неясным критериям должны разделять всех иммигрантов на инструментализированных и неинструментализированных, что создаст правовую неопределенность и широкие возможности для злоупотреблений со стороны правоприменительных органов [Gkliati, 2023: 573].

Проблема использования мигрантов имеет серьезные последствия гуманитарного характера. Она не всегда связана с массовым прибытием иммигрантов или иной экстраординарной ситуацией, поэтому введение специальной процедуры, ухудшающей положение иммигранта, труднообъяснимо. Согласно законопроекту, негативные последствия наступают не для организатора, а для иммигранта, который в данных обстоятельствах выступает жертвой. Это можно объяснить целью отпугнуть иммигрантов от участия в инструментализации. Такие меры будут дополнять практику недопуска в страну (*pushback*) – проведение активных операций, направленных на предотвращение физического доступа иммигрантов на территорию государства<sup>1</sup>. Польские власти действовали подобным образом на границе с Беларусью осенью 2021 г., за что подвергались серьезной критике со стороны экспертного сообщества [Bodnar, Grzelak, 2023]. При этом сложно провести грань между операциями по недопуску иммигранта и по защите границы от несанкционированного пересечения.

Таким образом, специальные правила могут привести к существенному понижению стандартов предоставления международной защиты на территории стран ЕС. По этой причине изначально среди депутатов Европарламента было много противников включения концепции в право Евросоюза<sup>2</sup>.

Наиболее серьезная проблема принятого регламента в гуманитарном плане – дифференциация политики предоставления убежищ. В рамках Евросоюза официально будут существовать естественные и искусственно созданные миграционные потоки, в отношении которых применяется различное правовое регулирование. Искатели международной защиты могут лишиться основных прав только потому, что они пытаются проникнуть в ЕС через определенную третью страну [Ancite-Jerifánova, 2023]. Иммигранты, незаконно въезжающие на территорию ЕС с востока или юга, совершают одно и то же правонарушение, но в одном случае оно будет именоваться инструментализацией, а в другом – нет. Во многом указанные недостатки регламента обусловлены тем, что он разработан как ответ на ситуацию на границе с Беларусью<sup>3</sup>.

Использование мигрантов не новое явление для ЕС. В течение 2014–2020 гг. государства-члены сталкивались с ситуациями инструментализации 40 раз [Fakhry et al., 2022: 9]. Однако политики ЕС решили заняться данной проблемой после событий на границе с Беларусью, которые по масштабу и характеру не были экстраординарными. На это повлияло совпадение двух факторов – усиления секьюритизации миграционной политики и существенной деградации отношений с соседним государством, которые привели к резкому изменению риторики при отсутствии существенного изменения обстоятельств, оправдывающих жесткую реакцию. Чи-

<sup>1</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания. A/HRC/37/50. 23.11.2018. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/1662889?ln=en/> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>2</sup> Joint Statement: NGOs call on Member States and European Parliament: Go no Lower: Reject the Use of Legal Loopholes in EU Asylum Law Reforms. URL: <https://reliefweb.int/report/world/joint-statement-ngos-call-member-states-and-european-parliament-go-no-lower-reject-use-legal-loopholes-eu-asylum-law-reforms> (дата обращения: 25.12.2023).

<sup>3</sup> Rasche L. The instrumentalisation of migration – how should the EU respond?

новники и политики ЕС стали использовать язык военного времени, чтобы представить ситуацию на границе как экзистенциальную угрозу и оправдать меры реагирования [Gkliati, 2023: 576, 577].

В ноябре 2023 г. концепция инструментализации мигрантов использовалась в связи с ситуацией на российско-финской границе, когда в течение полутора месяцев в Финляндию со стороны РФ через пункты пропуска прибыло 280 просителей убежища – в основном граждане Ирака, Сирии, Сомали. Хельсинки и Брюссель заявили, что Москва спровоцировала прибытие иммигрантов в качестве мести за вступление в НАТО. У. фон дер Ляйен назвала ситуацию «позорной инструментализацией мигрантов со стороны РФ»<sup>1</sup>. При этом роль России заключалась только в том, что пограничные органы давали возможность иностранцам, законно находящимся на территории РФ, после прохождения паспортного контроля выехать через пункты пропуска в сторону Финляндии. Прибытие нескольких сот иммигрантов сложно назвать критической ситуацией с учетом масштабов иммиграции в страны ЕС<sup>2</sup>.

Для простого решения проблемы на российско-финской границе необходимы конструктивные отношения России и Финляндии. Тем не менее Хельсинки пошел не беспрецедентные меры по закрытию всех пунктов пропуска, обвинив Москву в использовании мигрантов в качестве инструмента давления.

Продвижение в публичном пространстве ситуации на российско-финской границе совпало с завершением обсуждения пакета законопроектов в области иммиграции и убежища. Возможно, государства – члены ЕС пытаются использовать напряженность на границе с Россией в качестве еще одного аргумента в пользу принятия нового законодательства, оказывая давление на Европарламент<sup>3</sup>.

Ситуации на границе ЕС с Беларусью и РФ объединяет то, что масштабы въезда просителей убежища ничтожно малы по сравнению с миграционными потоками на других участках внешней границы. Однако отдельные государства – члены ЕС отказались от большинства механизмов сотрудничества с Москвой и Минском. По политическим мотивам Евросоюз не желает взаимодействовать с указанными странами, даже если сотрудничество отвечает интересам Брюсселя.

В этих условиях концепция инструментализации мигрантов оказалась очень удобным механизмом, который позволяет переложить ответственность на соседа, обвинить его в гибридной атаке и обосновать применение чрезвычайных мер. Кроме того, концепция инструментализации может оказаться эффективным средством

<sup>1</sup> Finland slams shut some Russia border crossings. Politico. 16.11.2023. URL: <https://www.politico.eu/article/finland-slams-shut-russia-border-crossings/> (дата обращения: 25.12.2023).

<sup>2</sup> Войников В. Долгая дорога в Финляндию. Почему финны закрыли границы с Россией? РСМД. 07.12.2023. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dolgaya-doroga-v-finlyandiyu-pochemu-finny-zakryli-granitsy-s-rossiey/> (дата обращения: 24.12.2023).

<sup>3</sup> Peerboom F. Rising tensions at the EU's External Borders with Russia: The Unwanted Return of Instrumentalised Migration and Problematic Responses. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law. 08.12.2023. URL: <https://www.ejiltalk.org/rising-tensions-at-the-eus-external-borders-with-russia-the-unwanted-return-of-instrumentalised-migration-and-problematic-responses/> (дата обращения: 24.12.2023).

для снижения миграционного давления на участках границы, где оно является достаточно высоким. В таком случае снижение миграционного давления может быть осуществлено только за счет понижения стандартов предоставления защиты.

### Заключение

События последних лет показывают, что миграционная ситуация в ЕС имеет тенденцию к ухудшению. Вооруженные конфликты на евразийском континенте будут усиливать миграционное давление на страны Евросоюза. Сегодня иммигранты ищут новые пути в страны ЕС [Биссон, Потемкина, 2023: 88], поэтому их появление на восточной границе не обязательно результат действия внешних сил.

Проблема инструментализации мигрантов способна усугубить сложную ситуацию, в которой оказался Евросоюз. Подготовка законопроекта, предусматривающего отступления от действующей процедуры предоставления международной защиты, осуществлена в специфических политических условиях, когда усиление секьюритизации миграционной политики совпало с ухудшением отношений ЕС с Россией и Беларусью. По этой причине разработка законодательных мер – результат нежелания Брюсселя сотрудничать с определенными странами.

За счет снижения процессуальных гарантий для инструментализированных просителей убежища иммигранты начнут тестировать новые маршруты и способы въезда в страны ЕС. Для снижения миграционного давления, эффективного противодействия использованию мигрантов и обеспечения полноценного управления миграционными потоками необходимо сосредоточиться на решении структурных проблем миграционной политики, а также выстраивать конструктивные отношения с третьими странами.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Биссон Л. (2018) Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 5. С. 21–26.

Биссон Л.С., Потемкина, О.Ю. (2023) Миграционный кризис в ЕС: версия 2.0? *Аналитические записки Института Европы РАН*. Вып. IV. № 33. (№ 330). С. 79–88. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320237988>

Войников В.В. (2013) Кризис в Европе и проблема реформирования законодательства в сфере европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. *Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения*. Под ред. Ал.А. Громыко. Ин-т Европы РАН, Москва. С. 82–93.

Молодых Л.Л. (2022) Ожидания атаки нелегальных мигрантов с ближнего востока в Финляндии как возможный ответ на решение вступить в НАТО. Политическая позиция Турции. *The Newman In Foreign Policy*. № 66(110). Vol. 3. С. 19–31.

Пагани К. (2021) Инструментализация миграции управление миграционными потоками в двустороннем формате. *Международные процессы*. № 19(1). С. 103–119. DOI: <http://doi.org/10.17994/IT.2021.19.1.64.8>

Потемкина О.Ю. (2019) После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС. *Современная Европа*. № 6. С. 18–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829>

Bodnar A., Grzelak A. (2023) The Polish–Belarusian Border Crisis and the (Lack of) European Union Response. *Bialystok Legal Studies*. Vol. 28. No. 1. P. 57–86. DOI: 10.15290/bsp.2023.28.01.04

Fakhry A., Parkes R., Rácz A. (2022) Migration Instrumentalisation: A Taxonomy for an Efficient Response. *Hybrid CoE Working Paper*. No. 14-2022. 40 p.

Gkliati M. (2023) Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management. *European Papers*. Vol. 8. No. 2. P. 561–578. DOI: 10.15166/2499-8249/675

Greenhill K.M. (2016) The weaponisation of migration. *Connectivity wars*. Ed. by M. Leonard. European Council on Foreign Relations, London, UK. P. 76–80.

Greenhill K.M. (2010) *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press, New York, USA. 360 p.

Ancite-Jepifánova A. (2023) Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions: Realities on the Ground at the EU-Belarus Border. *VerfBlog*, 21.09. DOI: 10.17176/20230921-223514-0

Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (2019) The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis. *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Ed. by S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK; Northampton, USA. P. 1–19.

## Countering the Instrumentalization of Migrants as an Element of the External Dimension of EU Immigration Policy

V.V. Voynikov

*Doctor of Sciences (Law), MGIMO-University, Professor,*

*Chair on Integration Law and Human rights*

*76, Pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454;*

*I. Kant Baltic Federal University, Professor.*

*Ul. A. Nevskogo, 14, Kaliningrad, Russia, 236041*

**E-mail:** *voinicov@yandex.ru*

**Abstract.** The problem of the instrumentalisation of migrants has a long history, but within the EU it was noticed only after the events on the EU–Belarus border in 2021. The Commission prepared a package of legislative proposals, which, among other things, gives Member States the opportunity to derogate from the current asylum rules. These provisions caused a negative reaction from a number of member states, the expert community and non-governmental organizations. The purpose of this article is to identify the reasons for the legislative implementation of the concept of instrumentalisation of migrants, to identify the key characteristics of the relevant provisions, as well as their compliance with the current rules of the Common European Asylum System and the international obligations of member states. The author comes to the conclusion that the preparation of proposals in the field of countering the use of immigrants was carried out in conditions where the increased securitisation of migration policy coincided with a significant deterioration in EU relations with Russia and Belarus. For this reason, this proposal is politically motivated. An analysis of the proposed measures suggests that they could lead to unjustified differentiation of asylum seekers solely on the ground that they entered into EU from the territory of certain third country. In addition, the provisions of the proposal will contribute to further legal uncertainty and lower asylum standards. The proposed legislative measures are unlikely to solve the problem of immigration in EU, but can increase tensions in relations with neighboring countries.

**Key words:** instrumentalization of migrants, European Union, asylum, migration, border, Belarus, Finland, Russia

**DOI:** 10.31857/S020170832403001X

## REFERENCES

- Bisson L. (2018) Vneshnee izmerenie migracionnoj politiki ES: instrumenty i vygody [External dimension of EU migration policy: tools and benefits], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 5, pp. 21–26. (In Russian).
- Bisson L.S., Potemkina O.Yu. (2023) Migracionnyj krizis v ES: versiya 2.0? [Migration crisis in EU: version 2.0?], *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN*, IV, 33(330), pp. 79–88. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320237988> (In Russian).
- Bodnar A., Grzelak A. (2023) The Polish–Belarusian Border Crisis and the (Lack of) European Union Response, *Bialystok Legal Studies*, 28(1), pp. 57–86. DOI: 10.15290/bsp.2023.28.01.04
- Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (2019) The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis, in Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (ed.) *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK; Northampton, USA, pp. 1–19.
- Fakhry A., Parkes R., Rácz A. (2022) Migration Instrumentalisation: A Taxonomy for an Efficient Response, *Hybrid CoE Working Paper*, 14-2022.
- Gkliati M. (2023) Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management, *European Papers*, 8(2), pp. 561–578. DOI: 10.15166/2499-8249/675
- Greenhill K.M. (2016) The weaponisation of migration, in Leonard M. (ed.) *Connectivity wars*, European Council on Foreign Relations, London, UK, pp. 76–80.
- Greenhill K.M. (2010) *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, New York, USA.
- Ancite-Jepifánova A. (2023) Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions: Realities on the Ground at the EU-Belarus Border, *VerfBlog*, 21.09. DOI: 10.17176/20230921-223514-0
- Molodyh L.L. (2022) Ozhidaniya ataki nelegal'nyh migrantov s blizhnego vostoka v Finlyandii kak vozmozhnyj otvet na reshenie vstupit' v NATO. Politicheskaya poziciya Turcii [Expectations of an attack by illegal migrants from the Middle East in Finland as a possible response to the decision to join NATO. Turkey's political position], *The Newman In Foreign Policy*, 66(110), 3, pp. 19–31. (In Russian).
- Pagani K. (2021) Instrumentalizaciya migracii upravlenie migracionnymi potokami v dvustoronnem formate [Migration statecraft Managing migration flows at a bilateral level], *Mezhdunarodnye process*, 19(1), pp. 103–119. DOI: <https://doi.org/10.17994/IT.2021.19.1.64.8> (In Russian).
- Potemkina O.Yu. (2019) Posle krizisa: “novyj start” migracionnoj politiki ES [After the crisis: a “new start” for EU migration policy], *Sovremennaya Evropa*, 6, pp. 18–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829> (In Russian).
- Voynikov V.V. (2013) Krizis v Evrope i problema reformirovaniya zakonodatel'stva v sfere evropejskogo prostranstva svobody, bezopasnosti i pravosudiya [The crisis in Europe and the problem of reforming legislation in the sphere of the European area of freedom, security and justice], in Gromyko A.I.A. (ed.) *Bol'shaya Evropa v global'nom mire: novye vyzovy – novye resheniya*, In-t Evropy RAN, Moscow, Russia, pp. 82–93. (In Russian).