

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
8 May 2015  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**

Двадцать девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о правах человека мигрантов Франсуа Крепо**

**Перспективы использования преимуществ мобильности  
в рамках одного поколения: мероприятия по итогам  
регионального исследования по вопросам управления  
внешними границами Европейского союза и его воздействия  
на права человека мигрантов\***

*Резюме*

Случаи гибели мигрантов в центральной части Средиземного моря убедительно и наглядно подтвердили непреходящую значимость вопроса об управлении границами Европейского союза в контексте прав человека мигрантов. Настоящий доклад подготовлен на основе анализа пограничного контроля

Европейского союза, который был представлен Совету по правам человека в 2013 году. В нем рассматриваются хронические проблемы в области прав человека и долгосрочные перспективы проведения общей миграционной политики Европейского союза, а также применения основополагающих ценностей Союза и региональных правозащитных стандартов в отношении интеграции и разнообразия.

\* Доклад распространяется на всех официальных языках. Приложение к докладу распространяется только на том языке, на котором было представлено.

GE.15-09250 (R) 290515 290515

**\*1509250\***Просьба отправить на вторичную переработку 

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	2–8	3
A. Участие в консультациях и конференциях .....	2–3	3
B. Поездки в страны .....	4–6	3
C. Последующая деятельность Европейского союза .....	7–8	4
III. Мероприятия по итогам проведенного в 2013 году регионального исследования по вопросам управления внешними границами Европейского союза и его воздействия на права человека мигрантов .....	9–84	4
A. Введение .....	9–12	4
B. Обзор положения в области миграции с 2013 года .....	13–29	5
C. Анализ практики Европейского союза в области управления миграцией и контроля за своими внешними границами в контексте прав человека мигрантов .....	24–84	7
IV. Выводы и рекомендации .....	85–139	21
A. Выводы .....	85–91	21
B. Рекомендации .....	92–139	22
Приложение .....		29

## **I. Введение**

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 17/12 Совета по правам человека. В нем рассказывается о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за период с 1 апреля 2013 по 31 марта 2014 года. Тематический раздел посвящен вопросам управления границами Европейского союза и правам человека мигрантов.

## **II. Деятельность Специального докладчика**

### **A. Участие в консультациях и конференциях**

2. В ноябре 2014 года Специальный докладчик организовал международные консультации по вопросам найма работников и трудящихся-мигрантов, на которых состоялось обстоятельное и оживленное обсуждение ключевых проблем, препятствий и возможных направлений политики. Выводы консультаций будут включены в доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблее за 2015 год.

3. Помимо этого Специальный докладчик участвовал в целом ряде международных и региональных диалогов и конференций, включая ежегодную конференцию по правам мигрантов Агентства Европейского союза по основным правам, а также седьмой диалог по проблемам защиты под эгидой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по теме "Защита на море".

### **B. Поездки в страны**

4. Получив информацию о том, что 1,8 млн. работающих за рубежом граждан Шри-Ланки сталкиваются с многочисленными нарушениями прав человека, Специальный докладчик посетил Шри-Ланку с 19 по 26 мая 2014 года. Он рекомендовал правительству принять ряд мер, включая заключение двусторонних соглашений со странами назначения, отмену комиссионных за трудоустройство, а также обеспечение неукоснительного выполнения Кодекса этического поведения частных агентств.

5. Со 2 по 6 декабря 2014 года Специальный докладчик находился в Италии. Он выяснил, что, несмотря на сложную экономическую и политическую обстановку, Италия предпринимает смелые инициативы по решению проблемы беспрецедентного притока мигрантов и просителей убежища, которые пребывают на морских судах. Он подчеркнул, что государства – члены Европейского союза должны оказать коллективную поддержку находящимся на передовой линии государствам в целях принятия ими соответствующих последовательных мер в полном соответствии с правами человека мигрантов.

6. Специальный докладчик посетил Мальту с 6 по 10 декабря 2014 года. По итогам этого визита, он заявил, что Мальте следует ожидать дальнейшего нарастания беспрецедентного количества прибывающих по морю мигрантов и просителей убежища и разработать надлежащие программы действий.

## **С. Последующая деятельность Европейского союза**

7. Помимо поездок в Италию и на Мальту Специальный докладчик посетил Европейский союз в Брюсселе в рамках последующих мероприятий по итогам организованного им в 2012 году исследования по проблемам управления внешними границами Союза, которое проводилось в течении года. В 2013 году Специальный докладчик сохранял уверенность в важности решения вопросов незаконного пересечения границ, при которых, по его мнению, совершаются наиболее вопиющие нарушения прав человека. Рост числа пересечений границы мигрантами и гибель мигрантов в Средиземном море, а также слабая реакция государств – членов Европейского союза побудили Специального докладчика вернуться к их рассмотрению. К тому же, на двадцать седьмой сессии Совета по правам человека Председатель просил его следить за ситуацией с находящимися в море мигрантами.

8. Настоящий доклад следует рассматривать одновременно с докладами о посещении Италии и Мальты, а также с докладом Совету по правам человека об управлении границами Европейского союза (A/HRC/23/46).

## **III. Мероприятия по итогам проведенного в 2013 году регионального исследования по вопросу управления внешними границами Европейского союза и его воздействия на права человека мигрантов**

### **А. Введение**

9. Несмотря на позитивные сдвиги, до сих пор не решены проблемы, которые были подняты Специальным докладчиком в его докладе за 2013 год. Гибель мигрантов в Средиземном море со всей убедительностью высветила неэффективность и противоречивость политики Европейского союза в отношении управления границами, а также отсутствие согласованного правозащитного подхода к миграции. Эти трагические события привлекли всеобщее внимание к проблеме прав человека мигрантов, которые используют морские миграционные маршруты. Человеческие страдания, которые не столь часто попадают в центр внимания, также являются неизменными спутниками мигрантов на всех этапах их пути, в том числе внутри Европейского союза.

10. С учетом доли Европейского союза в мировых ресурсах и множества субстантивных нормативных положений недавняя гибель людей в море и другие проблемы прав человека должны рассматриваться как следствие коллективной политической воли и политического выбора. Страдания многих людей и тенденция к расширению тайной миграции являются симптомами общесистемных недостатков механизма управления границами Европейского союза, а также очевидным признаком того, что этот регион утрачивает контроль над миграцией, несмотря на постоянные расходы на охрану границ. К тому же такие провалы врезаются в память и свидетельствуют о реакции Европейского союза на отличия и разнообразие.

11. Попытки поддержания status quo связаны с гигантскими потерями. Людские потери продолжают нарастать по мере гибели мигрантов в море и повсеместных страданий мигрантов на границах внутри Европейского союза и в соседних странах. Кроме того, не менее существенны и те ресурсы, которые

были потеряны в результате вложения средств в неэффективную систему и неполного использования преимуществ организованной миграции.

12. Для выправления такого положения Европейскому союзу необходимо проанализировать миграцию с общесистемных позиций и выяснить, каким образом соответствующая политика и лежащие в ее основе концепции могли бы быть скорректированы в интересах выработки правозащитного подхода. Планирование на долгосрочную перспективу и учет преимуществ мобильности в ближайшие 25 лет позволит Союзу более эффективно реагировать на грядущие крупные экономические, социальные и демографические перемены.

## **В. Обзор положения в области миграции с 2013 года**

### **1. Отсутствие устойчивого прироста миграции из не входящих в Европейский союз стран и увеличение количества нелегальных мигрантов и прошений об убежище**

13. В последние пять лет не происходило устойчивого прироста общего количества мигрантов из третьих стран. По подсчетам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2012 году объем миграционных потоков в Европейский союз из стран, не являющихся его членами, сократился на 12%<sup>1</sup>. Общее уменьшение притока мигрантов в страны Европейского союза отражает тот факт, что в этом регионе мигранты из третьих стран считаются нежелательными и поэтому в нем были резко сокращены возможности для законной миграции.

14. Прямые вторичные последствия такого подхода можно проследить на примере тенденций в области нелегальной миграции. Законная миграция в страны Европейского союза сокращается, однако после представления доклада за 2013 год наметилась четкая тенденция к увеличению нелегальной миграции и количества поданных прошений об убежище. По сообщениям Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза (ФРОНТЕКС) в четвертом квартале 2014 года нелегальная миграция достигла своего наивысшего уровня (100 000 незаконных пересечений границ) с 2007 года, когда начался обмен данными в рамках Сети ФРОНТЕКС по анализу рисков (ФРАН).

15. Существенно возросло и количество прошений о предоставлении убежища. Достигнув своих максимальных значений в 1992 году (670 000) и вновь в 2001 году (424 200), число ходатайств об убежище в Европейском союзе в 2006 году сократилось и не превышало 200 000. Начиная с этого относительно низкого уровня происходило постепенное увеличение их числа до 2012 года, после чего темпы прироста заметно возросли почти до 450 000 в 2013 году.

16. В глобальном масштабе доля перемещенных лиц вследствие чрезвычайных гуманитарных ситуаций, обращающихся за предоставлением убежища в Европе, все еще по-прежнему незначительна. По данным УВКБ, в настоящее время в мире отмечаются самые высокие после окончания Второй мировой войны уровни численности перемещенных лиц, и по состоянию на начало 2015 года в Ливане было зарегистрировано 1,3 млн. беженцев и 1,9 млн. в Турции. По сравнению с этим в 2014 году в Европейском союзе, по оценкам, было подано 620 000 прошений об убежище.

<sup>1</sup> ОЭСР, "Is migration really increasing?", Migration Policy Debates (May 2014).

## **2. Разнонаправленные тенденции в области миграции**

17. Тенденции в области законной миграции в страны Европейского союза не одинаково затрагивают все государства – члены Европейского союза. Такие страны, как Германия, Финляндия и Франция, в 2012 году испытали прирост миграционных потоков, а в Испании, Италии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии отмечено сокращение числа въезжающих на постоянное жительство мигрантов<sup>2</sup>.

18. Динамика поступления прошений об убежище также неоднородна и, по данным Евростата за 2014 год, колеблется от 126 705 прошений в Германии до 55 в Лихтенштейне. Также по оценкам Евростата, доля прошений, рассмотренных Германией, Италией и Швецией возросла с 37% в 2010 году до 60% в 2014 году.

## **3. Миграция по морю и гибель людей в море**

19. Несмотря на существование нескольких опасных морских маршрутов в страны Европейского союза с 2013 года в подавляющем числе случаев используется маршрут через центральную часть Средиземного моря. Резкая активизация этого маршрута имела трагические последствия и повлекла за собой массовую гибель людей. По оценкам УВКПЧ, в 2014 году на море погибло или пропало без вести 3 000 человек. Вызывают обеспокоенность события первых четырех месяцев 2015 года, свидетельствующие о том, что этот маршрут продолжает интенсивно использоваться, и это вновь приводит к гибели мигрантов, которую можно было не допустить.

20. Хотя основной поток миграции по морю проходит через центральную часть Средиземного моря, в Европейском союзе известно, что в результате попыток обезопасить границу с Турцией все больше беженцев и мигрантов стали пользоваться маршрутом, проходящим через Эгейское море к греческим островам. По сообщениям ФРОНТЕКС в период с июля по сентябрь им воспользовалось рекордное количество мигрантов. В октябре 2014 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев предостерегал, что положение достигло критической точки.

## **4. Усиление ксенофобии в отношении мигрантов**

21. На фоне неблагоприятной экономической ситуации, укрепления в странах Европейского союза националистических популистских партий и трагический террористических нападений в Париже в начале 2015 года отмечено усиление ксенофобии и ненавистнической риторики. Такое обострение ксенофобии в отношении мигрантов, произошедшее после представления Специальным докладчиком своего доклада за 2013 год, отражает важную тенденцию в формировании отношения к мигрантам в Европе и препятствует выработке более прогрессивной политики.

## **5. Позитивные перемены**

22. В Европейском союзе произошли некоторые позитивные сдвиги в отношении прав человека мигрантов, включая:

---

<sup>2</sup> Ibid.

а) решения Европейского суда по правам человека и Европейского суда, в которых оспаривается практика экстернализации, "Дублинская логика", задержание иммигрантов и доступ к социальной защите;

б) деятельность Инспектора ФРОНТЕКС Инмакулады Арнаес Фернандес и ее сотрудников, включая разработку кодекса поведения при осуществлении совместных операций по возвращению, справочника "Вега" по вопросам обращения с детьми и создание механизма мониторинга основных прав;

в) операции по поиску и спасанию, проводившиеся правительством Италии и ФРОНТЕКС в ходе операций "Mare Nostrum" и "Triton". Однако, по заявлению Специального докладчика, мероприятия в рамках операции "Triton" носили ограниченный характер, о чем будет рассказано ниже;

г) инициативы в области легальной миграции, включая систему "Голубых карт", директиву о сезонных рабочих и проект директивы о студентах и научных работниках;

д) действия Европейского парламента и Европейской комиссии в связи с нынешним кризисом в Средиземном море;

е) повышенное внимание к вопросам прав человека мигрантов со стороны Агентства Европейского союза по основным правам, в том числе на его ежегодной конференции 2014 года.

23. Несмотря на такие позитивные сдвиги, подход Европейского союза к управлению границами по-прежнему определяется приоритетом соображений безопасности. Все еще не обеспечен всесторонний согласованный учет прав человека мигрантов в рамках политики государств. Система до сих пор страдает чрезмерной усложненностью, несогласованностью между различными направлениями политики и региональными и международными стандартами прав человека, ограниченным механизмом разделения ответственности и отсутствием политической воли, необходимой для инициирования назревших перемен.

## **С. Анализ практики Европейского союза в области управления миграцией и контроля за своими внешними границами в контексте прав человека мигрантов**

### **1. Неустойчивость status quo**

24. Нынешняя система управления охраной границ Европейского союза дает сбой вследствие расширения нелегальной миграции, несмотря на относительно небольшую долю перемещенных лиц, которые ищут в Союзе убежище от кризисных ситуаций.

25. В свете того, что мигранты продолжают гибнуть в море и испытывать страдания на каждом этапе своего миграционного пути, становится очевидным, что Европейский союз не контролирует миграцию. Отсутствие контроля проявляется в различных формах, вызывая обеспокоенность по широкому кругу проблем прав человека, многие из которых остаются нерешенными с 2013 года и за последние два года приобрели новые масштабы и остроту.

*Рискованные маршруты в Европейский союз и права человека*

26. С 2013 года резко повысилась интенсивность использования рискованных маршрутов в страны Европейского союза, особенно через центральную часть Средиземного моря, что имело своим следствием многочисленные нарушения права на жизнь, а также серьезные злоупотребления правами человека на всех этапах миграционного процесса. Такая форма миграции вызвана главным образом конфликтами и бедностью (стимулирующие факторы), а также неудовлетворенными потребностями европейских рынков труда (факторы притяжения). Многие из этих мигрантов вынуждены пользоваться опасными маршрутами из-за своего безвыходного положения и отсутствия возможностей для законной миграции.

27. Прибыли от отсутствия каналов законной миграции получают организованные группировки контрабандистов, которые действуют на опережение служб пограничного контроля и за существенную плату налаживают пересечение границ по опасным маршрутам. Контрабандисты проявляют поразительное пренебрежение человеческим достоинством, жизнью и правами мигрантов и систематически эксплуатируют лиц, отчаянно пытающихся достичь более безопасного берега.

28. Суда, на которых мигрантов перевозят на территорию Европейского союза и которые следуют по маршрутам в центральной и восточной частях Средиземного моря, обычно выходят из Египта и Ливии; при использовании западных районов Средиземного моря – из Марокко и Туниса; и из Турции при плавании через Эгейское море. Чтобы оказаться на этих судах, многие мигранты проделывают исключительно долгий путь, в том числе из стран к югу от Сахары и с Ближнего Востока. При пересечении Сахары они подвергаются ужасному обращению, включая изнасилования и другие формы насилия.

29. После достижения мигрантами намеченных стран отъезда они часто сталкиваются с новыми нарушениями их прав. Агентство Европейского союза по основным правам опубликовало сообщения о безобразно оборудованных временных лагерях, организованных мигрантами в Марокко, а также о содержании контрабандистами мигрантов в небольших хижинах в Турции. За перевозку по морю на территорию Европейского союза контрабандисты обычно взимают с одного человека несколько тысяч долларов США. Большие семьи вынуждены платить за такую поездку более 10 000 долл. США.

30. Сами морские перевозки крайне опасны, поскольку осуществляются на сугубо примитивных судах, которые оснащены лишь немногими навигационными приборами, не пригодны к плаванию по морю и зачастую не имеют достаточных запасов продовольствия, воды, топлива, средств оказания первой помощи и спасательных жилетов. Они обычно очень перегружены и иногда вмещают в два раза больше пассажиров, нежели это рекомендовано с учетом их грузоподъемности. После внесения платы за перевозку мигрантов часто принуждают к ней, даже если при виде судов у них возникают сомнения. Мигранты сообщали о случаях, когда на судах не было капитанов, и вести судно приходилось неопытным мигрантам, поскольку контрабандисты не хотели идти на риск быть пойманными властями.

31. Сообщалось о случаях сексуального насилия и порабощения при нахождении на судах контрабандистов. Переправа из Северной Африки в среднем занимает от одного до трех дней, но в зависимости от судна и его мореходных качеств может продолжаться дольше. Многие суда тонут или терпят бедствие.

32. В ответ на эти вызывающие тревогу тенденции (см. добавление) Италия и ФРОНТЕКС в одностороннем порядке проводят поисково-спасательные операции. В сообщении Специальному докладчику Европейская комиссия утверждала, что в ходе операции "Mare Nostrum" в 2014 году на море удалось спасти более 160 000 человек, а с ноября 2014 по начало 2015 года в результате операции "Triton" было спасено 22 300 человек. Кроме этого, мигрантов спасали и некоторые частные суда, и военные корабли. Однако, как подчеркивала Международная морская организация, торговые суда могут оказывать поддержку поисково-спасательным операциям только в порядке исключения, и основную ответственность за такие операции должны брать на себя государства.

33. Несмотря на конструктивные усилия по защите права мигрантов на жизнь, они все еще остаются недостаточными. К числу основных проблем относятся ограниченность мандата операции "Triton" на проведение эффективных поисково-спасательных операций по сравнению с мандатом операции "Mare Nostrum", несогласованность в управлении действиями в зоне поиска и спасения, нестыковки между односторонними и региональными мероприятиями, препятствия для оказания частными и военными судами помощи мигрантам, выделение государствами-членами ограниченных ресурсов и трудности в выработке правил высадки пассажиров.

34. С учетом того, что поисково-спасательные операции составляют важнейший элемент усилий по решению проблем прав человека, с которыми сталкиваются мигранты в стремлении перебраться в страны Европейского союза по рискованным маршрутам, необходимо изучить изначальные причины их использования. Одним из ключевых факторов является отсутствие каналов для законной миграции, отражающей реальные потребности стран Европейского союза в рабочей силе, а также нужды лиц, спасающихся от гуманитарных кризисов, и необходимость их защиты. Коллективные меры, принимаемые Европейским союзом в ответ на сирийский кризис, высветили на удивление упорное нежелание предоставлять сирийцам какие-нибудь серьезные возможности для миграции. Большинство государств – членов Европейского союза предпочитают закрывать на это глаза, что естественно вынуждает мигрантов обращаться к контрабандистам.

35. Все более широкое использование маршрута через центральную часть Средиземного моря вне всяких разумных сомнений показывает, что независимо от действий Европейского союза мигранты будут продолжать прибывать в этот регион и что "запечатать" европейские границы невозможно. Те риски, на которые готовы пойти мигранты, чтобы перебраться на более безопасную территорию, доказывают, что меры пограничного контроля не действуют как инструмент сдерживания миграции, когда отчаявшиеся люди оказываются в условиях войны, отсутствия безопасности, насилия и крайней нищеты.

#### *Экстернализация*

36. После опубликования доклада 2013 года сохранялись тенденции к применению методов экстернализации. В качестве своей рамочной политики Европейский союз принял Глобальный подход к миграции и мобильности, предусматривающий широкий спектр возможностей для будущего управления миграцией и охраной границ. Он охватывает определенный набор разнообразных мало связанных между собой политических мер и юридических механизмов, а также ряд проектов в странах транзита и происхождения.

37. Ключевым элементом этого Подхода является налаживание партнерских отношений в сфере мобильности, которым отводилось важное место в ходе недавних дискуссий в Европейском союзе по вопросам регулирования миграции и управления охраной границ. Такие партнерства направлены на решение широкого диапазона задач от оказания помощи в области развития до упрощения визовых формальностей, программ циркулярной миграции и борьбы с несанкционированной миграцией, включая сотрудничество по вопросам реадмиссии. Начиная с 2013 года Европейский союз подписал соглашения о сотрудничестве в области мобильности с Азербайджаном, Иорданией, Марокко и Тунисом. Он также подписал общую повестку по вопросам миграции и мобильности с Нигерией.

38. В целом Глобальному подходу к миграции и мобильности недостает транспарентности и четкости в вопросах существа его многочисленных и сложнопереплетенных элементов. Помимо этого, многие заключенные в его рамках соглашения слабо подкрепляются международным правом и обычно не предусматривают достаточных механизмов мониторинга и подотчетности, вследствие чего между странами возникают диспропорции в полномочиях и зависимость практических мероприятий от текущей политической конъюнктуры. Тем не менее Европейский союз продолжает использовать этот Подход для обеспечения более "надежной безопасности". Встречаются лишь отдельные свидетельства того, что соглашения о сотрудничестве в области мобильности позволили улучшить положение с правами человека или способствовали достижению позитивных результатов в области развития, поскольку ни параметры проектов, ни отдача от них четко не прописаны. Общий упор на вопросы безопасности и отсутствие внятной политики в рамках принятого Подхода создают угрозу того, что побочные последствия политики укрепления безопасности перевесят преимущества осуществления проектов в области защиты прав человека и развития.

39. Особую обеспокоенность вызывают соглашения о реадмиссии. Несмотря на предусмотренные законодательством Европейского союза меры защиты от такой практики, в широких рамках двусторонних соглашений по-прежнему применяются высылка и возвращение в страны происхождения и в третьи страны с недостаточно устойчивым правопорядком и механизмами предоставления убежища. Европейский суд по правам человека оспорил такую практику. В 2012 году Суд принял решение по делу *Хирси Джамаа и другие против Италии*, в котором признал, что Италия нарушила статьи 3, 4 и 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вернув морским путем в Ливию мигрантов из Сомали и Эритреи. В своей аргументации правительство Италии ссылалось на двустороннее соглашение о реадмиссии между Италией и Ливией. Однако решение Суда, вынесенное в пользу заявителей и предусматривавшее выплату компенсации, показывает, что двусторонние соглашения не могут использоваться в обоснование практики, которая не совместима с правами человека. В 2014 году Европейский суд по правам человека по итогам рассмотрения дела *Шарифи и другие против Италии и Греции* принял решение по вопросу обращения с незаконными мигрантами, которые въехали в Италию из Греции, а затем были депортированы обратно в Грецию, и которые опасались последующей депортации в свои соответствующие страны происхождения. Суд постановил, что обе стороны нарушили статьи 3 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и что Италия нарушила статью 4 Протокола № 4 к этой Конвенции.

40. В 2014 году Европейская комиссия запустила пилотный проект по созданию в Пакистане и Украине механизмов мониторинга соблюдения прав

человека репатриантов. Он реализуется Международной организацией по миграции во взаимодействии с УВКПЧ и местными партнерами. Специальный докладчик настоятельно призывает Европейский союз обеспечить его эффективное выполнение, проанализировать достигнутые результаты и опубликовать их. Кроме того, отныне в рамках Глобального подхода к миграции и мобильности никто не может быть возвращен ни в одну страну без надзора со стороны эффективного механизма мониторинга за соблюдением прав человека репатриантов.

*Практика использования временного задержания в качестве средства пограничного контроля*

41. После подчас очень долгого, опасного и мучительного переезда в страны Европейского союза многие незаконные мигранты и просители убежища задерживаются иммиграционными властями. Практику временного задержания государства также повсеместно применяют в отношении мигрантов, ожидающих возвращения в свои страны из-за отказа в удовлетворении их прошений о защите или вследствие их опознания по базе данных "Евродак" в качестве лиц, которые въехали на территорию Европейского союза через другую страну.

42. Некоторые случаи задержания мигрантов иммиграционными властями государств – членов Европейского союза противоречат международному праву прав человека, поскольку по внутригосударственному праву такое задержание не считается обоснованным, необходимым или соразмерным и поскольку решения о нем не принимаются на индивидуальной основе. Кроме того, имеются и другие проблемы в области прав человека, связанные с последствиями временного задержания. Многие мигранты считают обращение с ними грубым и карательным, хотя нелегальная миграция никоим образом не является уголовным деянием. Доказано, что продолжительное задержание без четких на то оснований оказывает разрушающее влияние на психику мигрантов и просителей убежища, поскольку оно может способствовать обострению посттравматического стрессового расстройства, тревоги и депрессии. К тому же оно нередко усугубляется неприемлемыми условиями содержания, в частности, антисанитарным состоянием туалетов, душей и кухонь. Кроме того, у мигрантов отсутствует доступ к надлежащей медицинской помощи, а также к физической и рекреационной деятельности.

43. Длительное задержание по иммиграционным причинам может также создать трудно преодолимые препятствия для мигрантов, настаивающих на своих экономических и социальных правах, даже после их освобождения. Исследования УВКПЧ предполагают, что содержание под стражей ограничивает права мигрантов, которые часто заинтересованы в нахождении работы. Длительное отсутствие на рынке труда, а также эмоциональные и психологические последствия задержания могут обернуться излишней зависимостью мигрантов от государственной поддержки.

44. Особо серьезную обеспокоенность вызывает задержание детей. Государства-члены обычно обеспечивают дополнительную защиту детей, и в соответствии с государственной политикой многих стран дети не подлежат задержанию. Однако при невозможности установления возраста ребенка, что часто случается с детьми из стран, не имеющих эффективной системы регистрации рождений, он может быть задержан или помещен в приемный центр до выяснения его возраста. На это могут уйти недели или месяцы. Иногда задержанные дети живут и спят вместе с совершеннолетними лицами без

должного учета особенностей их возраста и доступа к образованию. В других случаях члены семьи содержатся отдельно в разных отсеках иммиграционного изолятора в зависимости от их возраста и пола. Задержание детей, даже на недолгое время, может крайне негативно сказаться на их психике. Комитет по правам ребенка четко заявил, что содержание в иммиграционных изоляторах никогда не отвечает наилучшим интересам ребенка и что семьи мигрантов не следует разделять. Поэтому по отношению к несопровождаемым несовершеннолетним детям и семьям с детьми вместо временного задержания следует применять иные альтернативные меры.

45. Такие альтернативы изучаются. Так например, в результате законодательных реформ в Италии срок задержания иммиграционными властями был сокращен с 18 до 3 месяцев, а в Греции правительство объявило об изменении своей политики в сторону сокращения срока временного задержания и освобождения значительного числа задержанных. Некоторые страны пошли по пути создания более открытых приемников-изоляторов, особенно для особо уязвимых мигрантов, в частности для детей и семей. Несмотря на эти позитивные перемены, многие государства – члены ЕС по-прежнему применяют методы длительного задержания по иммиграционным основаниям со всеми вытекающими негативными последствиями для прав человека мигрантов.

#### *Доступ к правосудию*

46. В области доступа к правосудию Специальный докладчик отмечает многообещающую тенденцию, которая проявляется в готовности национальных и региональных органов оказывать мигрантам поддержку в борьбе за свои права.

47. Однако во многих государствах – членах Европейского союза имеются системные препятствия для реализации права на доступ к правосудию. Существенные затруднения с ресурсами вынуждают государства-участники воздерживаться от инвестиций в услуги, которые упрощают доступ мигрантов к правосудию мигрантов, включая услуги по юридической помощи, а также по письменному и устному переводу. Еще одним ключевым фактором является боязнь мигрантов быть задержанными и/или депортированными в случае отстаивания ими своего права на доступ к правосудию. К тому же условия получения доступа к правосудию противоречивы и зависят от искомых прав, категории и гражданства мигрантов, а также от юрисдикции. Наконец, еще одним серьезным барьером является отсутствие четко прописанных положений об обязанностях судов применять санкции и/или требовать компенсации за нарушения прав человека мигрантов.

48. Обеспокоенность по поводу доступа к правосудию нашла отражение в ряде постановлений европейских судов. В решениях Европейского суда по правам человека по делам *Лулед Массуд против Мальты* (2010 год) и *Сусо Муса против Мальты* (2013 год) признавалось, что обращение с обоими заявителями нарушало пункты 1 и 4 статьи 5, поскольку не все задержания были произведены законно, а процедуры определения их законности должным образом не выполнялись. В июне 2014 года Европейский суд принял знаковое решение по делу Башира Мохамеда Али Махди, в котором подчеркнул, что согласно законодательству Европейского союза отсутствие удостоверяющих личность документов не должно использоваться как основание для продления срока задержания по иммиграционным причинам и что для опротестования такого задержания мигрантам должен предоставляться доступ к правосудию.

*Снятие отпечатков пальцев и свобода передвижения в рамках Дублинской системы*

49. Жесткие меры по ограничению передвижения просителей убежища в рамках Дублинской системы резко противоречат той мобильности, которая обеспечивается гражданам Европейского союза в силу их права на свободу передвижения. Согласно Дублинскому режиму ходатайства просителей убежища подлежат рассмотрению в той стране, которая считается ответственной за их въезд на общую территорию Европейского союза, каковой в большинстве случаев является первая страна пересечения границы. После снятия отпечатков пальцев информация о них заносится в базу данных "Евродак", которая совместно используется государствами-членами. Если мигранты, информация о которых хранится в этой базе данных, подают прошения о предоставлении защиты в других государствах-членах, их обычно возвращают в ту страну, через которую они въехали на территорию Европейского союза.

50. Дублинские правила не подкреплены эффективными мерами по стандартизации процедур и критериев предоставления убежища, что стимулирует мигрантов, стремящихся остаться на территории Европейского союза, к переезду в другие страны из страны их первого въезда. Кроме того, согласно Дублинской системе мигрантов часто задерживают в странах, которые расположены на границах Евросоюза странах и обладают крайне ограниченными экономическими возможностями. Так, например, Италия столкнулась с колоссальным притоком просителей убежища на фоне затяжного экономического спада. В результате мигранты оказались без перспектив трудоустройства или переезда в другие страны, что имело катастрофические последствия для мигрантов и самой принимающей их страны.

51. Эта система также создает почву для возникновения напряженности на границах, поскольку многие мигранты не хотят делать отпечатки пальцев. Недавно поступили тревожные сообщения о том, что для снятия отпечатков пальцев сотрудники пограничного контроля применяют силу. К тому же эта система расширяет рынок услуг контрабандистов и содействует использованию рискованных маршрутов для поездок по Европе, так как в поисках защиты мигранты вынуждены добиваться ее неустановленными способами во избежание их обнаружения и принудительного снятия отпечатков пальцев. Приходится с сожалением констатировать, что правила и практика Европейского союза способствовали восстановлению внутри его границ контрабандных маршрутов, которые практически исчезли после введения свободы передвижения.

52. В 2014 году Европейская комиссия обратила внимание на проблему принудительного снятия отпечатков пальцев. Она запросила у государств-членов Европейского союза информацию о действующих нормативных положениях и общей практике. Такие государства, как Греция, Италия и Мальта в законодательном порядке разрешают применять силу к мигрантам, которые отказываются делать отпечатки пальцев, а другие страны, в частности, Австрия и Ирландия, запрещают такую практику. Судя по ответам всех правительств, мигранты и просители убежища редко проявляют готовность снимать отпечатки пальцев, а некоторые из них сетовали на большие трудности принуждения к каким-либо действиям человека, который из принципиальных соображений не хочет сотрудничать. Даже страны подобные Мальте, которые сообщали о нежелании мигрантов сотрудничать при сходе на берег, утверждали, что таких лиц, как правило, можно позднее вызвать для снятия отпечатков пальцев.

Такие сообщения государств-членов дают повод для оптимизма, однако вызывающие беспокойство разрозненные доказательства, представленные мигрантами и сотрудниками, дают основания полагать, что сила применяется в странах первого въезда на территории Европейского союза.

53. Европейский суд по правам человека недавно вынес решения по двум важным делам, связанным с логикой Дублинского режима. Как указывалось выше, в 2014 году Европейский суд по правам человека в решении по делу *Шарифи и другие против Италии и Греции* постановил, что обе стороны нарушили статьи 3 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По делу *Таракхель против Швейцарии* в ноябре 2014 года Суд вынес решение по поводу отказа Швейцарии рассматривать прошение об убежище членов одной афганской семьи и ее решения вернуть их обратно в Италию без гарантий защиты их прав. Суд признал нарушение статьи 3 Конвенции и рассмотрел "системные недостатки" итальянского подхода. В 2011 году по итогам разбирательства по делу *М.С.С. против Бельгии и Греции* Суд постановил, что Бельгия нарушила статью 3 Конвенции вследствие депортации мигранта из Афганистана в Грецию, несмотря на системные пробелы в положениях о предоставлении убежища и обеспечении социальной защиты.

54. Помимо судебной практики имеются и другие признаки того, что Дублинская логика неэффективна, а сохранять ограничения свободы передвижения невозможно. Так, например, ФРОНТЕКС сообщало о том, что расположенные по границам Европейского союза государства существенно корректируют свою политику временного задержания, рассматривая возможность предоставления более широкой свободы передвижения и уменьшения числа случаев эффективного возврата мигрантов.

#### *Трудящиеся-мигранты*

55. Вышеупомянутые рискованные маршруты в Европу представляют собой смешанные каналы миграции, прибегая к которым экономические мигранты рискуют своими жизнями в поисках новых возможностей из-за отсутствия законных каналов доставки трудящихся-мигрантов в Европейский союз. Определенный прогресс в деле расширения каналов экономической миграции был достигнут в результате введения системы "Голубых карт" и принятия директивы о сезонных рабочих. Однако "Голубые карты" не нашли широкого применения в государствах – членах Европейского союза, и низкоквалифицированные мигранты располагают крайне незначительными надежными возможностями для трудоустройства. Для работы в недостаточно строго регулируемых секторах, в частности в сфере домашнего труда, ухода, строительства, сельского хозяйства и туризма, мигранты требуются, но не могут получить визы иначе как нелегальным путем, и таким образом могут стать уязвимыми по отношению к злоупотреблениям, насилию, ограничениям свободы передвижения и экономической эксплуатации.

56. В силу сложной взаимосвязи между неурегулированным миграционным статусом и злоупотреблениями на рынке труда первое обстоятельство усугубляет последнее. Не имеющие документов трудящиеся из-за затруднительных жизненных обстоятельств готовы выполнять работу с большими физическими и психологическими издержками. Недостаточное внимание уделяется влиянию динамики на рынке труда Европейского союза на факторы притяжения нелегальной миграции и злостные не имеющие документов трудящихся-мигрантов в Европейском союзе. Если правозащитные последствия использования рискованных морских маршрутов широко и

подробно освещаются, то мигрантов не имеющих документов трудящихся-мигрантов внутри Европейского союза чаще всего остаются без внимания.

57. В попытках выжить в Европе трудящиеся-мигранты часто становятся жертвами расизма и ксенофобии. Злоупотребления на рынке труда и проявления ксенофобии со стороны населения усугубляют друг друга. Имеются сведения о том, что работодатели не нанимают даже высококвалифицированных иностранных трудящихся и что в Европейском союзе не удается полностью использовать потенциал трудящихся-мигрантов, поскольку многие из них выполняют менее квалифицированную работу, нежели это позволяет им их образование, что частично объясняется ксенофобскими взглядами.

58. Нежелание государств – членов Европейского союза ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей отражает их стремление уйти от ответственности за нарушения прав человека не имеющих документов трудящихся-мигрантов.

## **2. Разработка правозащитных рамок с учетом мобильности грядущего поколения**

59. Все вызывающие беспокойство проблемы, о которых говорилось выше, свидетельствуют о перенапряжении систем Европейского союза по управлению границами и регулированию миграции. Они убедительно показывают невозможность сохранения status quo. Игнорирование этих тревожных сигналов и все новые вливания ресурсов в неэффективную и противоречивую систему закрытости границ приведут к лишним человеческим страданиям, бесполезной трате средств и потере прибылей из-за неполного использования преимуществ организованной мобильности.

60. В интересах получения Европейским союзом экономических и социальных выгод от поддержки мобильности должна быть сформирована основа для защиты прав человека посредством решения наиболее острых проблем и поддержания политической воли, которая необходима для продолжения курса реформ в рамках одного поколения.

### *Формирование правозащитной рамочной основы*

61. В соответствии с международным правом государства принимают на себя обязательства соблюдать и защищать права человека, а также обеспечивать их осуществление. Такие обязательства государств по международному праву также находят свое широкое отражение в стандартах, применяемых в европейской системе прав человека по отношению ко всем лицам независимо от их гражданства и административного статуса.

62. Правозащитная рамочная основа миграции обеспечила бы применение этих обязательств к находящимся в уязвимом положении мигрантам. Она базируется на равенстве и недискриминации, обязанности защищать и доступе к правосудию. Поддерживая принципы равенства и недискриминации государства тем самым признают, что права человека принадлежат всем и что с мигрантами следует обращаться как с равными правообладателями независимо от их миграционного статуса с точки зрения суверенной территории, на которой они находятся. Признание мигрантов равными правообладателями автоматически означает обязанность их защищать на всех этапах миграционного процесса. При нарушении прав таких мигрантов как равных правообладателей на том или ином этапе миграции им должен предоставляться доступ к правосудию для исправления любых проявлений несправедливости.

63. В целях создания правозащитной рамочной основы с опорой на важнейшие принципы и положения международных и региональных законов необходимо незамедлительно принять меры для прекращения повсеместных страданий на границах Европейского союза.

64. В качестве важнейшего первого шага Европейскому союзу следует расширить поисково-спасательные операции на море, по меньшей мере, до уровня операции "Mare Nostrum". В дополнение к некоторым уже предпринятым усилиям Европейскому союзу необходимо выделять более значительные средства на оказание помощи терпящим бедствие на море. Специальный докладчик настоятельно призывает Европейский союз укрепить потенциал в области поиска и спасания, а также принять следующие меры: соблюдать принцип невозвращения (non-refoulement); разрешать нелегальным мигрантам сходить на берег непосредственно в ближайшем порту; предоставлять информацию, уход и поддержку мигрантам; объективно рассматривать прошения об убежище и в исключительных обстоятельствах предоставлять торговые суда для проведения спасательных операций без риска возмездия или преследований по ложным обвинениям в содействии контрабандным перевозкам. При этом следует четко определить приоритеты: спасение жизней важнее борьбы с контрабандными операциями. Когда заходит речь о человеческих жизнях, с моральной, политической и юридической точек зрения неприемлемы доводы о том, что наращивать потенциал поисково-спасательных операций не следует, чтобы не оказывать содействие контрабандным операциям.

65. Формирование правозащитной рамочной основы выходит за пределы темы защиты на море. Еще одним вызывающим беспокойство вопросом, который требует к себе первоочередного внимания, является ускорение выработки альтернативных мер по отношению к временному задержанию, особенно в отношении детей.

66. В долгосрочной перспективе Европейскому союзу необходимо проанализировать устойчивую неэффективность Дублинской логики и разработать отправные точки для проявления солидарности между своими членами, а также для расширения свободы передвижения мигрантов в Европе. При этом следовало бы предоставлять просителям убежища возможность регистрировать прошения об убежище в стране по своему выбору, а Европейский союз должен опираться на текущие инициативы и поддерживать страны, которые принимают к рассмотрению прошения об убежище путем предоставления им пропорциональной и достаточной финансовой и технической помощи. Главной задачей должна стать стандартизация условий приема и процедур определения статуса беженца на всей территории Европейского союза, что позволит избежать "демпинга убежища" и давления на те страны, которые предоставляют более благоприятные условия.

67. Для формирования правозащитной рамочной основы необходима постоянная политическая воля и организация множества новых каналов легальной миграции, включая создание беженцам условий для расселения. Наиболее эффективным способом решения этой задачи был бы запуск процесса открытия каналов законной миграции в Европейский союз на основе изучения определенного количества альтернативных вариантов.

68. Во-первых, из-за контрабандистов многие пересекающие сегодня Средиземное море мигранты явно нуждаются в международной защите, как например, большинство сирийцев и эритрейцев. Трудно ожидать, чтобы сирийцы бесконечно жили в лагерях или городах Иордании, Ливана или

Турции, не имея никаких перспектив на улучшение своей жизни. При отсутствии других вариантов беженцы пойдут на риск установления связей с контрабандистами, чтобы обеспечить будущее себе и своим детям, как в прошлом в аналогичных обстоятельствах это делали многие европейцы. С помощью программ расселения беженцев, а также предоставления гуманитарных виз и других возможностей Европейский союз вполне может создать необходимые механизмы для предоставления в течение нескольких лет убежища одному миллиону беженцев, ставших перемещенными лицами в результате сирийского и других крупных конфликтов. Осуществление в сотрудничестве со своими партнерами из Северного полушария и других районов мира надежной долгосрочной программы создаст такую ситуацию, при которой многие беженцы будут готовы встать в очередь на переселение, нежели тратить десятки тысяч евро и рисковать своими жизнями и жизнями своих детей в процессе незаконных перевозок. Это во многом обрушит рынок контрабандистов, а также снизит стоимость процедур определения статуса беженцев в Европе.

69. Во-вторых, контрабандисты и эксплуатирующие мигрантов работодатели в настоящее время обеспечивают мобильность рабочей силы, в которой нуждаются многие рынки труда европейских стран для своего процветания. Открывая новые возможности получения рабочей визы для трудоустройства со всеми уровнями квалификации, включая низкооплачиваемых мигрантов, Европейский союз может упорядочить количество нелегально прибывающих мигрантов. В сочетании с пограничным контролем при въезде и выезде из страны, а также с другими вспомогательными инициативами выдача многократных многолетних виз будет стимулировать мигрантов приезжать в страны Европейского союза для работы и возвращаться в страну происхождения, соблюдая при этом визовые требования. Чтобы такой план успешно сработал, Европейский союз и его государства-члены должны будут в предстоящее десятилетие существенно сократить подпольные рынки труда и эксплуатацию на рабочем месте, поскольку они выступают в роли магнита, притягивающего нелегальную миграцию по запросам эксплуатирующих мигрантов работодателей; для достижения таких результатов потребуются ввести более жесткие механизмы трудовой инспекции и создать более сильные профсоюзы.

70. Из сказанного вытекает, что для всестороннего обеспечения формирования правозащитной рамочной основы для законной миграции по всему Европейскому союзу необходимо: расширить потенциал поисково-спасательных операций; облегчить доступ мигрантов к правосудию; проработать альтернативы по отношению к временному задержанию; укрепить механизмы трудовой инспекции, необходимые для обеспечения прав всех трудящихся в Европейском союзе, включая трудящихся-мигрантов; развернуть широкие программы расселения беженцев и создать возможности для получения многократной рабочей миграционной визы с целью стимулирования мигрантов к использованию легальных каналов миграции.

71. Для успешной реализации такой комплексной политики надлежит изменить многие взаимосвязанные и негативные представления о мигрантах и миграции, которые находили в Европейском союзе свое отражение в рамках прений, обсуждений, политики и политической борьбы. Строгое концептуальное разграничение внутренних и внешних мигрантов, подтверждаемое свободой передвижения в шенгенской зоне, а также надежная охрана внешних границ противоречат правозащитной рамочной основе миграции, базирующейся на принципах равенства и недискриминации. Такое

различие объясняется также презумпцией способности запечатать международные границы, что на самом деле нереально, о чем убедительно свидетельствует невозможность сохранить status quo.

72. Бытующее во многих кругах мнение о том, что мигранты являются "незаконными" контрпродуктивно и не основывается на фактах или положениях международного права. Хотя прибывающие в Европейский союз без документов мигранты имеют неурегулированный статус (или "незадокументированный" либо "несанкционированный"), они не совершают уголовно наказуемого деяния. Признание мигрантов с неурегулированным статусом "незаконными" вне всякого сомнения играет в пользу их временного задержания по иммиграционным мотивам. Оно также влияет на восприятие мигрантов широкой общественностью, легализуя тем самым политические меры, которые противоречат гарантиям прав человека и способствуют обострению ксенофобии и дискриминации.

73. Не менее вредной иллюзией является и широко распространенное мнение о том, что мигранты "крадут работу". В большинстве трудов по экономике (см. Кард и Пери<sup>3</sup>) разъясняется, каким образом мигранты скорее дополняют гражданское население, а не конкурируют с ним и таким образом повышают общий производительный потенциал экономики. Проведенное на протяжении 14 лет исследование (Пери и Д'Амури<sup>4</sup>) влияния миграции из стран, не входящих в Европейский союз, на 15 западноевропейских государств показывает, что, занимая неквалифицированные рабочие места, мигранты вытесняют местных трудящихся на более высококвалифицированные и лучше оплачиваемые должности. В этом исследовании отмечается также произошедший под воздействием миграции существенный рост количества местных трудящихся с более сложной квалификацией. Рынок труда приспосабливается к миграции, не оказывая значительного влияния на уровни занятости местного населения. В исследовании показано, что вследствие глобальной рецессии эта позитивная тенденция хотя и ослабла, но не исчезла, что опровергает аргументацию тех, кто пытается оправдать репрессивную политику экономическим спадом.

74. Аналогичным образом представления о мигрантах, как о "бремени", не согласуются с реальной жизнью и не являются продуктивными. В ходе многочисленных дискуссий в Европейском союзе пристальное внимание уделяется необходимости разделения "бремени" незаконной миграции между его государствами-членами. На фоне фискальных и демографических проблем многих стран и политических призывов к жесткой экономии, разговоры о внешней миграции, как о "бремени", вновь узаконивают дальнейшие меры по закрытию границ и формируют негативные представления среди общественности. Хотя общество безусловно несет ответственность за мигрантов, и ощущается потребность в более значительной солидарности в ее разделении, сама по себе миграция не является бременем и не должна подаваться как таковое. Судя по большинству работ по экономике, мигранты в своем качестве трудящихся, потребителей и налогоплательщиков вносят свой вклад в экономический рост стран проживания при очень ограниченных

<sup>3</sup> David Card, "The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market" (1990); Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data" (2015); Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, "The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants" (2015).

<sup>4</sup> Francesco D'Amuri and Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession" (2012).

негативных последствиях. По существу, мнимое бремя миграции связано в основном с финансовыми, технологическими и людскими ресурсами, которые необходимы для проведения Европейским союзом своей контрпродуктивной политики укрепления безопасности и устранения ее непреднамеренных (хотя и предсказуемых) косвенных последствий. Признавая мигрантов человеческими личностями с присущими им правами, Европейский союз и его государства-члены должны вести речь о разделении не бремени, а ответственности.

75. Нормативная база более позитивных, реалистичных представлений о мигрантах строится на обилии опирающихся на факты аналитических материалов, а также основополагающих ценностях Европейского союза, связанных с уважением человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства права и прав человека для всех, свидетельством чему является устойчивый режим соблюдения прав человека и ратифицированные государствами-членами международно-правовые документы о правах человека.

*Использование преимуществ мобильности в течении одного поколения*

76. Приложение основных ценностей Европейского союза к политике, которая базируется не на досужих представлениях, а на фактах приводит к осознанию потребности в миграционной политике, которая способствует мобильности и поощряет разнообразие. Формирование долгосрочной правозащитной рамочной основы, о которой говорилось выше, будет приобретать все более важное значение для внутренних и внешних интересов Союза. В течение последующих 25 лет в Европе произойдут широкомасштабные демографические и общественные перемены, а также изменения на рынке труда.

77. К 2025 году возраст более 20% граждан Европейского союза превысит 65 лет, и особенно увеличится доля лиц старше 85 лет. Численность пожилого населения почти удвоится с 87,5 млн. в 2010 году до 152,6 млн. в 2060 году. Ожидается также, что доля лиц в возрасте 80 лет и старше возрастет с 5% до 12%<sup>5</sup>. В то же время во многих государствах-членах отмечаются коэффициенты плодovitости ниже коэффициентов воспроизводства. По расчетам, для поддержания стабильной численности населения развитых стран на фоне смены поколений средний коэффициент плодovitости в расчете на 1 женщину должен составлять 2,1. Демографические данные Организации Объединенных Наций показывают, что в период с 2010 по 2015 год средние коэффициенты плодovitости во всех странах Европейского союза будут ниже вышеупомянутой отметки в 2,1, а средний региональный показатель составит 1,6.

78. Под влиянием таких демографических изменений сокращаются размеры трудовых ресурсов Европы. В 2010 году впервые больше трудящихся выходили на пенсию, нежели выходили на европейский рынок труда. Европейский союз и ОЭСР прогнозируют, что при чистом нулевом приросте миграции численность трудоспособного населения к 2020 году сократится на 3,5%. За последующие 50 лет она уменьшится почти на 42 млн. человек<sup>6</sup>.

79. Эти изменения могут обострить и увеличить существующий дефицит квалифицированных трудовых ресурсов Европейского союза. Из числа компаний, которые участвовали в Европейском обзоре компаний 2013 года, 40%

<sup>5</sup> Европейская комиссия, *Population Ageing in Europe, Facts, Implications and Policies* (2014).

<sup>6</sup> Там же, см. также ОЭСР и Европейский союз, "Migration Policy Briefing" (2014).

сообщили, что, несмотря на высокие уровни безработицы, они испытывают трудности в подборе кандидатов с нужным набором компетенций. В свете вышеупомянутых демографических перемен необходимость обеспечения баланса между трудовыми ресурсами и спросом на них приобретет более острый и актуальный характер. По данным Европейского союза и ОЭСР для достижения Европейским союзом своих целевых показателей в области занятости на 2020 год, ему необходимо будет применить комплекс различных политических мер и пересмотреть свои взгляды на использование профессиональных навыков мигрантов из не входящих в него стран.

80. В контексте таких изменений Европейский центр развития профессиональной подготовки прогнозирует, что спрос в основном повысится на трудящихся со средним и высоким уровнями квалификации, а спрос на низкоквалифицированную рабочую силу сократится. Однако, по прогнозам, спрос на неквалифицированную рабочую силу в 2025 году будет все еще оставаться значительным и составит примерно 43 млн. человек. Эта цифра должна рассматриваться с учетом поставленной Европейским союзом на 2020 год цели увеличения доли граждан с высшим образованием, а также и без того быстрого прироста численности лиц, обучающихся в высших учебных заведениях. По данным Центра, в период с 2002 по 2013 год на 13% увеличилась доля лиц в возрасте от 30 до 34 лет, которые посещают высшие учебные заведения, и зарегистрировано увеличение абсолютного числа выпускников высших учебных заведений на 57%.

81. Еще одним аргументом в пользу принятия правозащитного подхода является потребность Европейского союза в сохранении своей глобальной конкурентоспособности. На Всемирном экономическом форуме было указано на разнонаправленные тенденции развития европейских стран, при том, что такие государства, как Германия, Нидерланды, Соединенное Королевство и Швеция вошли в десятку наиболее конкурентных экономик мира, в то время как остальные страны отставали. Наивысший рейтинг из числа стран Европейского союза, заняв пятое место, получила Германия, а самый низкий рейтинг был у Греции, которая находилась на 81-м месте<sup>7</sup>. Вследствие барьеров на пути законного доступа и неформального нежелания работодателей нанимать рабочую силу из-за пределов региона в настоящее время отмечается низкий уровень миграции высококвалифицированной рабочей силы из стран, не входящих в Европейский союз, в большинство его государств-членов. Это показывает, каким образом строго ориентированный на обеспечение безопасности подход может затрагивать все аспекты миграции.

82. Рационально организованная миграция позволит государствам-членам должным образом понять профессиональный уровень мигрантов из стран, не входящих в Европейский союз, и придерживаться реалистичных стратегий восполнения нехватки рабочей силы в интересах поддержания и повышения своей глобальной конкурентоспособности. Находящиеся в неурегулированном положении мигранты не могут рассматриваться как имеющие низкую квалификацию. Те же из них, которые могут считаться таковыми, все же могут внести существенный вклад в развитие с учетом наращивания потенциала европейцев и дальнейшего прогнозируемого спроса на неквалифицированную рабочую силу.

---

<sup>7</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014–2015* (Geneva, 2104).  
Всемирный экономический форум. *The Global Competitiveness Report 2014–2015*  
(Geneva, 2104).

83. Должным образом выстроенная миграционная политика на основе мобильности и соблюдения прав человека может также помочь Европейскому союзу усилить свое влияние в гуманитарной сфере и в области развития. Как указывается в докладе Специального докладчика за 2013 год, в этом году мигранты сделали переводы примерно на 404 млрд. долл. США. Мигранты, переехавшие из стран с низким индексом человеческого развития в страны с высоким индексом, в среднем в 15 раз увеличили свои доходы, в 2 раза повысили показатели в области образования и в 16 раз сократили коэффициенты детской смертности. В случае эффективного поощрения соблюдения и защиты прав человека мигрантов в рамках должным образом регулируемых процессов миграции такие результаты могут быть во многом улучшены.

84. Расчеты на смену поколений в рамках миграционной политики, признающей, что внешняя мобильность может отражать преимущества внутренней мобильности, повысят способность Европейского союза и его государств-членов к действиям перед лицом экономических, социальных и демократических изменений на благо восстановления экономики, поощрения роста и дальнейшего повышения глобальной конкурентоспособности. Это также позволит Европейскому союзу по праву отстаивать свои основополагающие ценности в отношениях с остальными странами мира, как это предусмотрено в его Конституционном договоре.

## **IV. Выводы и рекомендации**

### **A. Выводы**

85. События в Средиземном море и последующие испытания на каждом этапе миграционного процесса за последние два года ясно показали нереалистичность сохранения существующего *status quo* в подходе Европейского союза к пограничному контролю, предоставлению убежища и миграции. Способность мигрантов достигать европейского континента, несмотря на огромные капиталовложения в защиту границ, убедительно доказывает, что запечатать международные границы невозможно. Миграция представляет собой давний элемент человеческого существования, а в условиях глобализованного и сотрясаемого конфликтами сегодняшнего мира она неизбежна.

86. Издержки игнорирования такой реальности огромны. Самое печальное – продолжают нарастать человеческие потери. Нет никаких признаков изменения факторов стимулирования и притяжения, которые влияют на миграционные тенденции, а также сокращения соответствующих серьезных нарушений прав человека. Помимо человеческих потерь, гигантские ресурсы, затрачиваемые Европейским союзом и его государствами-членами на неэффективные и неоднозначные механизмы пограничного контроля, могли бы использоваться на многие другие цели.

87. Но как бы ни были велики такие издержки, они никоим образом не являются неизбежными. В порядке выполнения своей нравственной миссии Европейский союз может сократить страдания многочисленных мигрантов. Действующая в Союзе региональная система соблюдения прав человека и другие нормативные стандарты, его основополагающие

ценности и богатые традиции защиты мира, безопасности и прав человека наглядно показывают, что Союз способен выполнять роль глобального лидера в области миграции.

88. Выполнение такой ведущей роли предполагает выработку согласованных и целостных правозащитных подходов, которые предусматривают реализацию краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных мероприятий. В краткосрочной перспективе крайне необходимо, чтобы Европейский союз расширил масштабы поисково-спасательных операций, продолжал поиски альтернатив временному задержанию, особенно в отношении детей, приступил к предоставлению более широких возможностей для расселения мигрантов из Сирийской Арабской Республики и других стран с учетом его доли в глобальных ресурсах и провел анализ неэффективной Дублинской логики и создаваемых ею системных проблем.

89. Все это окажет существенное воздействие на права человека мигрантов, однако важно, чтобы Европейский союз при этом придерживался стратегического и долгосрочного видения. В среднесрочном плане Союз должен продолжать создавать возможности для расселения мигрантов и открывать каналы законной миграции для лиц со всеми уровнями квалификации, инвестировать в механизм трудовой инспекции и вести борьбу с ксенофобией, расизмом и дискриминацией в отношении мигрантов. Такие преобразования должны закладываться в планы на долгие годы и сопровождаться фундаментальным переосмыслением концептуального восприятия мигрантов и выработкой интеграционных программ в контексте общей политики поощрения разнообразия.

90. Для достижения устойчивых результатов Европейский союз должен продумать возможные варианты применения его основополагающих принципов и нормативных стандартов к лицам, которые не являются гражданами его государств-членов. Он должен опираться на анализ фактов и рациональное перспективное мышление для изменения многих негативных концепций, лежащих в основе текущих общественных и политических дискуссий по поводу миграции в его границах. Сюда входит строгое разграничение между внутренними и внешними мигрантами, представление о не имеющих урегулированного статуса мигрантах как о "нелегалах", чрезмерная озабоченность "бременем" неурегулированной миграции из стран, не входящих в Европейский союз, на фоне продолжающихся финансовых трудностей и представление о том, что мигранты "воруют работу", лишая местных граждан экономических возможностей.

91. Выгоды от такого переосмысления и от принятия на себя Европейским союзом ведущей роли выходят далеко за рамки выполнения нормативных обязательств. Экономический анализ фактов позволяет сделать вывод о том, что мигранты способствуют экономическому росту и повышению производительности. По мере изменения Европы в течение жизни следующего поколения распространение принципа мобильности на лиц, проживающих за пределами ее границ, даст возможность государствам – членам Европейского союза воспользоваться им для поддержании мира, безопасности и устойчивого развития как внутри Союза, так и за его пределами.

## **В. Рекомендации**

### **1. Общие рекомендации**

#### **Рекомендации Европейскому союзу и его государствам-членам**

##### *Общие вопросы*

92. Признать невозможность "запечатывания" границ и пагубность стимулов и противоречий нынешней системы, а также неизбежность и преимущества мобильности. С другой стороны, обращать повышенное внимание на необходимость стимулирования всех мигрантов к использованию услуг, оказываемых Европейским союзом и его государствами-членами, и обращаться к механизмами контроля въезда и выезда, а не к помощи контрабандистских группировок.
93. Инвестировать в общей процесс выработки согласованной и жизнеспособной миграционной политики, которая бы полностью отражала права человека мигрантов, закрепленные в международных и региональных правовых инструментах.
94. Составить дорожную карту эволюции этой политики путем выработки всеобъемлющей 25-летней стратегии с указанием четких краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных мероприятий и формулировкой общего видения перспектив использования Европейским союзом преимуществ мобильности в течение жизни одного поколения.
95. Инвестировать в меры по заполнению пробелов в данных, в частности в информации о нелегальном рынке труда, трудовой эксплуатации мигрантов, гибели на море, а также о стимулирующих и притягивающих миграцию факторах в целях выработки политики на основе реальных фактов. Кроме этого, повысить уровень согласованности и координации источников данных о миграции в интересах формирования ее общесистемной картины.
96. На основе анализа фактов и перспективного подхода рассмотреть вопрос концептуального восприятия мигрантов и миграции, предопределяющего контрпродуктивную и неэффективную политику укрепления безопасности и приводящего к криминализации и стигматизации мигрантов.
97. Интегрировать результаты такого анализа на политическом уровне, а также в контексте публичных коммуникаций и учебных планов образовательных учреждений.
98. Полностью признать факторы, которые стимулируют и притягивают нелегальную миграцию, в том числе по морю, а также ответственность Европейского союза за их регулирование и ослабление.
99. Использовать существенное глобальное влияние региона, включая два места постоянных членов и одно место непостоянного члена в Совете Безопасности, в целях отстаивания более эффективных решений гуманитарных кризисов в Сирийской Арабской Республике, Украине и других странах.

*Каналы законной миграции*

100. Принять на себя роль глобального лидера по отношению к гражданской войне в Сирии и другим гуманитарным кризисам и ограничить контрабандный рынок посредством расширения в сотрудничестве с другими государствами Северного полушария возможностей для расселения мигрантов, с тем чтобы Европейский союз смог за несколько лет принять свыше одного миллиона беженцев со всего мира (0,2% от общей численности населения Европейского союза).

101. Наладить и пропагандировать другие каналы законной и безопасной миграции, в том числе для трудящихся с разными уровнями квалификации, включая низкооплачиваемых работников. Рассмотреть широкий круг возможностей для организации законной миграции, включая, в частности, прием мигрантов по гуманитарным соображениям, предоставление гуманитарных виз и временной защиты, воссоединение семей, прием экономических беженцев со всеми уровнями квалификации и ищущих работу лиц, мобильность студентов и эвакуацию по медицинским соображениям в соответствии с предложениями Агентства Европейского союза по основным правам.

102. Государства – члены Европейского союза должны увеличить количество принятых мигрантов в соответствии с действующими программами законной миграции, включая систему "Голубых карт", директиву о сезонных рабочих и проект директивы о студентах и научных работниках.

*Поисково-спасательные операции*

103. Подготовиться к прибытию морским путем все более многочисленных групп мигрантов и проявить решимость к полному выполнению обязательств по международному праву в целях поиска и спасания терпящих на море бедствие мигрантов при опоре на государственную поддержку как основу таких операций.

104. Внимательно изучить варианты устранения факторов, которые негативно влияют на готовность владельцев частных судов оказывать помощь терпящим бедствие мигрантам, включая разработку механизма выплаты компенсации за коммерческие убытки.

105. Разработать порядок действий военных кораблей, дислоцированных в Средиземном море в иных целях помимо поиска и спасания, при инцидентах с терпящими бедствие мигрантами в дополнение к деятельности государств.

106. Совершенствовать механизмы солидарности и разделения ответственности между приграничными и расположенными вдалеке от границ государствами в отношении операций по поиску и спасанию, а также в рассмотрении прошений о защите посредством выделения технических, финансовых и людских ресурсов.

*Внешнее регулирование миграции*

107. Повысить согласованность Глобального подхода к миграции и мобильности посредством включения во все внешние соглашения строгих положений о правах человека, должной осмотрительности, механизмах мониторинга и контроля и на первоочередной основе осуществлять в

странах происхождения и транзита проекты, способствующие укреплению прав человека мигрантов. Так, например, в соответствии с предложениями Агентства Европейского союза по основным правам в рамках усилий по наращиванию потенциала системами управления границами государств, не являющихся членами Европейского союза, считать первоочередной задачей поддержку поисково-спасательных операций, направленную на повышение их эффективности, а также оказание содействия национальным правозащитным учреждениям.

108. Поставить во главу угла Глобального подхода к миграции и мобильности задачу поощрения реальной мобильности мигрантов из стран, не являющихся членами Европейского союза.

*Дублин и временное задержание*

109. Провести анализ системной неэффективности Дублинского механизма. Переосмыслить нынешнюю логику и разрешить просителям убежища регистрировать свои ходатайства об убежище в странах Европейского союза по своему выбору, поддерживая при этом страны, которые принимают к рассмотрению прошения об убежище, посредством оказания им соразмерной и достаточной финансовой и технической помощи.

110. Вкладывать средства в существенное расширение и гармонизацию Европейского бюро по оказанию поддержки просителям убежища в рамках нескольких механизмов, в том числе путем взаимного признания решений об определении статуса беженцев, межгосударственного обмена судьями, специализирующимися на рассмотрении дел беженцев, создания апелляционного совета Европейского союза по вопросам определения статуса беженцев, а также единых и коллективных структур по приему беженцев.

111. Проработать согласованные шаги по отходу от практики временного задержания всех мигрантов в пользу применения альтернативных мер, не предусматривающих наказание нелегально прибывающих мигрантов. Стремиться к выработке такой модели, которая бы позволила оперативно реагировать на искреннее желание подавляющего большинства мигрантов заниматься трудовой деятельностью и вносить свой вклад в развитие общества, и конструктивно использовать такое желание.

112. С учетом принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка усилить меры защиты детей мигрантов, особенно несопровождаемых несовершеннолетних детей и семей с детьми. Стремиться к полному отказу от временного задержания детей и принимать надлежащие меры по уменьшению уязвимости детей при их приеме, а также нормативные положения о социальной защите. Проверка возраста ребенка не может служить оправданием для временного задержания, и государства-члены должны стремиться к формированию модели, учитывающей уязвимость мигрантов и обеспечивает их надежную защиту в свете особо разрушительных последствий даже краткосрочного задержания детей.

*Доступ к правосудию и социальной защите*

113. Устранить барьеры для доступа к правосудию, обеспечивая мигрантам, причем не только на бумаге, эффективные возможности для доступа к законным средствам судебной защиты в связи с нарушениями их

прав. Расширение доступа к правосудию мигрантов без возникновения у них боязни обнаружения, задержания или депортации в целях оказания мигрантам помощи в борьбе за их права будет во многом способствовать, с одной стороны, легитимизации новой миграционной политики, показывая, что территориальный суверенитет и права человека не являются несовместимыми, и, с другой стороны, изменению представлений о миграции в контексте борьбы с иллюзиями и стереотипами.

114. Создать "шлюзы безопасности" между иммиграционными и публичными службами с тем, чтобы все мигранты в Европейском союзе могли получить доступ к правосудию и социальным услугам без боязни их сдачи иммиграционным властям и депортации.

115. В соответствии с директивой о содействии обеспечивать прямую защиту от судебного преследования лиц, которые предлагают услуги, в частности содействие в операциях по поиску и спасанию, медицинскую поддержку, приюты и юридическую помощь.

#### *Трудящиеся-мигранты*

116. Государства – члены Европейского союза должны отказаться от акцента на дешевый труд мигрантов в определенных отраслях экономики и обеспечивать трудовые права всех, в том числе мигрантов, включая нелегальных мигрантов, путем полного выполнения директивы о санкциях в отношении работодателей и организации жесткой трудовой инспекции. Долгосрочные вложения в меры по обеспечению реализации трудовых прав и прав человека всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, независимо от их статуса, позволят Союзу восполнить неминуемо увеличивающийся дефицит рабочей силы на эффективной и организованной основе.

117. Повысить уровень подотчетности за нарушения прав мигрантов, в том числе на основе оказания им постоянной поддержки и сотрудничества с Европейским омбудсменом, а также посредством улучшения координации деятельности национальных правозащитных учреждений.

118. Пересмотреть общий отказ государств-членов Европейского союза от ратификации Международной конвенции о трудящихся-мигрантах.

## 2. Рекомендации конкретным учреждениям Европейского союза

#### *Рекомендации Европейской комиссии*

119. Возглавить разработку согласованной и построенной на соблюдении прав мигрантов политики, включая 25-летнюю стратегию учреждений Европейского союза и его государств-членов.

120. Поддерживать меры по совершенствованию существующих инициатив по учету прав человека в работе Генерального директората по вопросам миграции и внутренним делам.

121. Расследовать нарушения и оперативно возбуждать соответствующие процедуры в отношении государств-членов, которые допускают нарушения Хартии основных прав Европейского союза в части прав мигрантов.

122. Активизировать изучение возможности применения новых методов организации законных каналов миграции для лиц, находящихся в тяжелой

гуманитарной ситуации, и ускоренно произвести соответствующую реформу.

123. Добиться более четкого согласования политики по вопросам миграции, проводимой различными Генеральными директоратами Европейской комиссии. Стремиться к увязке гуманитарной деятельности Генерального директората по гуманитарной помощи и гражданской защите с более масштабной работой Комиссии по миграции, особенно Генерального директората по вопросам миграции и внутренним делам.

124. Оказывать поддержку государствам-членам в деле интегрирования Общеευропейской системы предоставления убежища в национальное законодательство и ее эффективного применения.

125. В рамках работы Генерального директората по вопросам занятости, социальным делам и интеграции, поддерживать государства-члены в их стремлении отойти от практики использования дешевой рабочей силы, основанной на злоупотреблении правами трудящихся-мигрантов, в пользу системы справедливой, организованной и законной миграции путем применения санкций в отношении эксплуатирующих мигрантов работодателей.

126. Возглавить усилия по борьбе с негативными антидискриминационными высказываниями в интересах упрощения и облегчения интеграции мигрантов в Европу.

*Рекомендации Европейскому парламенту*

127. Осуществлять демократический надзор за миграционной политикой и практикой, поощряя приоритетный подход к проблемам прав человека во всех направлениях деятельности.

128. Сосредоточить усилия на совершенствовании и укреплении механизмов демократического контроля за надлежащим соблюдением прав человека и мониторинга выработки соглашений о внешней миграции в рамках Глобального подхода к миграции и мобильности.

*Рекомендации ФРОНТЕКС*

129. Увеличить ресурсы и повысить независимость Инспектора ФРОНТЕКС по основным правам в интересах продолжения его работы и закрепления достигнутых результатов.

130. Обеспечивать соблюдение международных стандартов защиты на море в рамках операции "Triton", а также не допустить, чтобы полный переход от операции "Mare Nostrum" не привел к предотвратимой гибели мигрантов в Средиземном море.

131. Использовать свой мандат в области координации и обмена информацией в поддержку достижения консенсуса и согласованности в отношении зон поиска и спасания и практики высадки на берег.

132. Во всех обстоятельствах воздерживаться от использования выражения "незаконный" применительно к мигрантам.

133. Обеспечить надлежащие последующие действия в связи с утверждениями о нарушениях прав человека, допущенных в ходе операций ФРОНТЕКС. Создать и должным образом профинансировать механизм рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушения прав человека

мигрантов (как это предусмотрено в статье 26(a)(1) постановления (ЕС) № 1168/2011) в соответствии с рекомендацией Европейского омбудсмена в контексте проведенного им расследования по делу OI/5/2012/ВЕН-МНЗ. Отдельные лица и их семьи, а также организации гражданского общества должны иметь доступ к механизму подачи жалоб и получения достаточного возмещения.

134. Во исполнение статьи 3(1)(а) постановления (ЕС) № 1168/2011 приостанавливать или полностью прекращать операции в случае постоянных и серьезных нарушений.

*Рекомендация Совету Европы*

135. Поддерживать Европейский союз в интегрировании правозащитных аспектов в политику регулирования миграции и управления границами, а также меры по выполнению соответствующих недавних решений Европейского суда по правам человека, способствуя тем самым дальнейшему объединению усилий двух Организаций.

*Рекомендации Агентству Европейского союза по основным правам*

136. Продолжать свою жизненно важную работу по созданию доказательной базы по ключевым проблемам миграции и прав человека, включая вопросы управления границами, интеграции и доступа к правосудию. Принимать меры по повышению осведомленности об этих вопросах и информировать о ключевых проблемах.

137. Включить в эту работу последующие мероприятия по итогам Конференции по основным правам 2014 года.

*Рекомендации Европейскому омбудсмену*

138. Продолжать свою важнейшую деятельность по созданию механизма подотчетности за нарушения прав мигрантов.

139. Принимать меры по развитию сотрудничества между национальными правозащитными учреждениями и Европейским омбудсменом по связанным с миграцией вопросам.

## Приложение

[English only]

### A. Additional sources consulted for the Special Rapporteur's report

1. In addition to the three country visits undertaken, as well as insight gained from the Special Rapporteur's on-going contribution to regional dialogues, the following sources were consulted:

- Amnesty International, 2015, "EU 'burying heads in the sand' as hundreds more migrants die at sea off Italy"
- Amnesty International, 2014, "Lives Adrift"
- Amnesty International, 2014, "Fortress Europe"
- Coleman, N, 2009, "European Readmission Policy"
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2013, "The right to leave a country"
- European Commission, 2014, "Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility", 2012-2013
- Carrera, S & den Hertog, L, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean"
- Card, 1990, "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market"
- Cedefop, 2014, "Skills forecast, main results"
- D'Amuri, F & Peri, G, 2012, "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession"
- Gallagher, A, 2015, "Migrant Smuggling"
- Economist, 2014, "Quality Time"
- Eisele, K, 2014, "The External Dimension of the EU's Migration Policy"
- Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response"
- European Commission, 2015, "Public Health, Policy"
- European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Population ageing in Europe, Facts, implications and policies"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting"
- European Commission, 2013, "Directive of the European Parliament and of the council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the

purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”

- European Court of Human Rights, 2014, “Dublin Cases Factsheet”
- European Court of Human Rights, 2014, “*Sharifi and Others v. Italy and Greece*”
- European Court of Human Rights, 2012, “*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*”
- European Court of Human Rights, 2012, “Case of *Louled Massoud v. Malta*”
- Eurofound, 2014, “2013 European Company Survey, Headline findings”
- European Policy Centre, 2015, “Historical choices after the massacres in Paris”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum statistics”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum quarterly report”
- EUROSTAT, 2014, “Europe 2020 Indicators”
- FRA, 2015, “Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox”
- FRA, 2014, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”
- FRA, 2014, “Conference Conclusions”
- Frontex, 2014, “FRAN Quarterly, Quarter 3, July –September 2014”
- Human Rights Watch, 2015, “World Report”
- Human Rights Watch, 2012, “Boatride to Detention”
- García Andrade, P, 2013, “The Legal Feasibility of the EU’s External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined”
- Global Detention Project, 2015, “Countries”
- Global Initiative against Transnational Organised Crime, 2014, “Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe”
- Guild, E, & Minderhoud, P, 2012, “The First Decade of EU Migration and Asylum Law”
- ILO, 2015, “Discussion paper: Promoting decent work for migrant workers”
- ILO, 2011, “Equality at work: The continuing challenge”
- Immigration Law Practitioners’ Association, 2014, “Information sheet, Dublin III”
- IMO, 2014, “International Convention on Maritime Search and Rescue”
- IOM, 2014, Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: “Saving Lives is Our Only Concern”
- JRS, 2014, “Alternatives to Detention”
- JRS, 2013, “Protection Interrupted”
- Migreurop, 2013, “Atlas of Migration in Europe”
- Migrant Policy Institute, 2013, “Immigrant and Emigrant Populations by Country”
- New York Times, 2015, “Germany Isn’t Turning Backward”
- New York Times, 2015, “Debunking the Myth of the Job-Stealing Immigrant”
- OECD, 2014, “Matching Economic Migration with Labour Market Needs”

- OECD, 2014, “Migration Policy Debates”
- Oxford University & European Research Council, 2015, “The New Face of Italian Immigration Detention: A Retreat from the Criminalisation of Migrants”
- Oxford University, 2014, “Irregular Migrants in Italy”
- Peri, G, 2015, “Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data”
- Peri, G, 2015, “The Labor Market Effects of Reducing the Number of Illegal Immigrants”
- Policy Review, 2014, “Racism is rife in the workplace right across Europe”
- Red Cross Office for Europe, 2013, “Shift Borders, Externalising migrant vulnerabilities and rights?”
- Sampson, R & Mitchell, G, 2013, Journal on Migration and Human Security, Volume 1 Number 3 (2013): 97-121, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”
- UN DESA, 2014, “Fertility Rates”
- UNHCR, 2015, “War stokes further growth in forced displacement in first half 2014”
- UNHCR, 2014, “The Dublin Regulation”
- UNHCR, 2014, “Background paper: High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges: Protection at Sea”
- UNHCR, 2014, “Central Mediterranean Sea Initiative”
- UNHCR, 2013, “A New Beginning, Refugee Integration”
- UHCHR Malta, 2012, “UNHCR launches report on the public’s view about refugees and migrant”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “Rights of Migrant Domestic Workers in Europe”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “The Human Rights of Migrant Workers”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “General background on EU migration policies”
- UNODC, 2011, “The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union”
- UNRIC, 2015, “Migrant centers to be shut down after suicide”
- United Nations University WIDER, 2013, “The External Dimension of the EU’s Migration Policy: Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?”
- World Economic Forum, 2014, “The Global Competitiveness Report 2014–2015”

## **B. Key legal, institutional and policy developments since 2013**

2. As discussed in the Special Rapporteur’s 2013 report, there are a large number of legal, institutional and policy mechanisms that contribute to migration, border control and

asylum. The focus of the below section will be on the most pertinent developments since 2013.

## 1. Legal

### *Dublin III*

3. The Dublin system was updated in 2013 by two EU directives, which form part of the most recent asylum acquis. The Eurodac regulations (Regulation (EU) No. 603/2013), established a database system whereby migrants are fingerprinted in their country of origin to ensure they can be returned to the country in which their asylum claim should be processed under Dublin. Regulation (EU) No. 603/2013 also updated the overall regulations governing the Dublin Regulations system. Following the passing of Dublin Regulation III and No. 603/2013, the recasted Dublin Regime came into force in January 2014.

4. The overall purpose of the updated regime is: to ensure that one Member State is responsible for the examination of an asylum application; to deter multiple asylum claims; to determine as quickly as possible the responsible Member State to ensure effective access to an asylum procedure; and to ensure procedural safeguards such as the right to information, personal interview, and access to remedies as well as a mechanism for early warning, preparedness and crisis management<sup>8</sup>.

5. Some new provisions are included which could potentially improve the protection of the rights of migrants, including restrictions on the use of detention when transferring a migrant between countries, respect for the unity of the family and a duty on states to inform migrants of the implications of being transferred between countries. Under the regime one member state is responsible for the examination of an asylum claim and the normal process is that the country the migrant arrives in processes an asylum application. However under the regulations migrants cannot be returned to the countries they originally entered to have their claims processed if there are systemic failings within the asylum system<sup>9</sup>.

6. In addition, Dublin III introduces an early warning mechanism and aims to make it easier to detect problems in a member state's asylum system so that the EU Commission and the European Asylum Support Office (EASO) can provide early assistance before the situation degenerates.

### *EU Regulation 656/2014*

7. As a response to protection at sea challenges, EU regulation on surveillance of the external sea borders in the context of Frontex co-operation was adopted in May 2014 and entered into force in July. It sets out rules for the interception of vessels during joint operations at sea, including for SAR situations and the disembarkation of intercepted or rescued people. The aim of the new Regulation is to resolve confusion over diverging national interpretations of international provisions on maritime surveillance by setting out clear rules to be laid out in Frontex operational plans and followed during Frontex joint operations<sup>10</sup>.

8. According to the regulation, if during a joint operation there is reason to believe that a vessel or persons on board are in an emergency situation, the maritime and aerial assets must contact the responsible Rescue Coordination Centre (RCC); they must transmit all available information to the RCC, place themselves at its disposal and follow its

<sup>8</sup> Immigration Law Practitioners' Association, 2014, "Information sheet, Dublin III".

<sup>9</sup> UNHCR, 2014, "The Dublin Regulation".

<sup>10</sup> Amnesty International, 2014, "Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean".

instructions to assist with the rescue operation and disembark the rescued persons in a place of safety. This procedure is detailed in the operational plans of each Frontex-coordinated operation<sup>11</sup>.

*Seasonal Workers Directive (2014/36/EU)*

9. This Directive, passed in February 2014, was the first directive on legal migration to focus on low-skilled economic migration. Member States have until 30 September 2016 to transpose the provisions of the Directive into their national laws, regulations and administrative provisions. Its declared aim is to set out “fair and transparent rules of entry and stay of seasonal workers who are not EU citizens”. It is destined for seasonal workers who retain their principal place of residence in a country outside of the EU and stay temporarily in the EU to carry out a “seasonal” activity such as agriculture and tourism. It seeks to establish “a common set of rights to which seasonal workers are entitled during their stay in the EU in order to avoid their economic and social exploitation”. It therefore stipulates that workers are entitled to equal treatment with nationals of the host member state with regard to terms of employment. This includes working conditions, leave and holidays, health and safety requirements at the workplace and social security.

10. In contrast to these positive provisions in relation to the human rights of migrants, the Seasonal Workers Directive also aims to provide for incentives and safeguards to prevent temporary stays from becoming permanent. However those who are already in the EU would be allowed to extend their contract or change their employer at least once. Re-entry of those who return every year is to be facilitated in order to promote circular migration. While the Directive provides a framework, again it leaves the Member States to determine how many workers they admit and allows them the latitude to reject applications if EU workers are available<sup>12</sup>.

*New mobility partnerships and readmissions agreements under the GAMM*

11. The GAMM framework has four priorities: better organising legal migration and fostering well managed mobility; preventing and combating irregular migration and eradicating trafficking in human beings; maximising the development impact of migration and mobility; and promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum.

12. The GAMM is constituted by a complex and vast array of loosely associated policy and legal mechanisms, as well as a number of different migration related projects within origin, transit and destination countries, including those related to South-South migratory flows. The GAMM includes 8 regional dialogues, which are designed to foster coordinated action between the EU and other continents at the regional level. Also under the GAMM, sit plurilateral and bilateral agreements between EU and EUMS and specific third countries. In the period 2012-2013, the Commission supported more than 90 migration-related projects with a collective budget of over € 200 million<sup>13</sup>.

13. Mobility Partnerships are a key tool and have been prominent in the EU’s recent external dialogue about its migration and border management. They encompass a broad range of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, circular migration programmes and the fight against unauthorised migration, including cooperation on readmission. The EU holds these Mobility Partnerships with 8 countries. The EU has signed Mobility Partnerships with Morocco, Tunisia, Azerbaijan and Jordan since the

<sup>11</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>12</sup> OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “Overview of EU Migration”.

<sup>13</sup> European Commission, 2015, “GAMM Implementation Report”.

Special Rapporteur's report in 2013. Furthermore, a Common Agenda on Migration and Mobility has been signed with Nigeria. Discussions are ongoing with Belarus on developing a Mobility Partnership.

14. Since 2012, the EU has also signed readmission agreements with four new countries Armenia, Azerbaijan, Turkey and Cape Verde, which all entered into force in 2014<sup>14</sup>.

## 2. Institutional

### *Search and rescue*

15. The further reinforcement of the SAR services provided to migrants in the Mediterranean Sea are an important institutional development since 2013. The Italian rescue operation, Mare Nostrum, was launched in response to the hundreds of migrants who died in shipwrecks near the island of Lampedusa in October 2013. Mare Nostrum is reported to have saved the lives of as many as 160,000 migrants in the Mediterranean Sea in 2014. Despite pressure from civil society organisations, the Italian government ended Mare Nostrum in December 2014 because of high costs, the lack of support from other European countries for the operation and the initiation of Operation Triton<sup>15</sup>.

16. Mare Nostrum was a specific mission run by the Italian Navy. It was initiated despite pre-existing regional discussions about a Frontex operation and was described by Italian Coast Guard Admiral Pettorino as "a very important message of humanity and civil responsibility sent out by the Italian Government". It wasn't a totally new operation but was a significantly scaled up version of the Italian naval operation "Constant Vigilance".

17. Reported operating budgets for Mare Nostrum differ. Media reports suggested that it cost EUR 9 Million per month to run, whereas funding granted by the European Commission Borders Fund (EBF) suggested that EUR 1.8 Million would cover a month's worth of running costs. More than 900 personnel are estimated to be involved in the implementation of Mare Nostrum, which stretched far beyond the territorial waters of Italy's territorial waters and continuous zone. The operation deployed a large number of navel ships, as well as helicopters, airplanes and drones<sup>16</sup>.

18. Debates have been witnessed within Europe about whether Mare Nostrum was a pull factor for irregular migrants. Pettorini asserted that the operation was not a migration pull factor and that those on boats were motivated by the humanitarian situations they were fleeing. However other reports have discussed how smugglers abused the presence of Mare Nostrum by making shorter journeys to where they knew migrant would be rescued allowing them to facilitate more sea-based trips<sup>17</sup>.

19. Operation Triton, a Frontex initiative, was launched as a response to the continued loss of life at sea in the Mediterranean in 2014. The Triton joint operation, coordinated by Frontex, started its activities in the Central Mediterranean in support of the Italian efforts on 1 November 2014<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants".

<sup>15</sup> Amnesty International, 2014, "Italy: Ending Mare Nostrum search and rescue operation would 'put lives at risk'".

<sup>16</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPS, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

<sup>17</sup> IOM, 2014, "Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: "Saving Lives is Our Only Concern" & Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean".

<sup>18</sup> Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU

20. Whilst Operation Triton has been dubbed as a replacement for Mare Nostrum, the reality is more complex. When Mare Nostrum was launched there were two Frontex joint operations in existence and dialogue was on going about further community support. In 2014, the Italian Government started to lobby other EUMS for financial and technological support for an “exit strategy” from Mare Nostrum. Alongside this lobbying, other EUMS were trying to build support for additional resources for Frontex to support rescue at sea. As the concept of a Frontex joint operation developed there was significant confusion about the relationship between such a mission and the existing efforts of the Italian Government. It became clear that Frontex was not prepared to provide an operation as comprehensive as Mare Nostrum because of the high costs and that Operation Triton whilst providing SAR services would have much more of a focus on border management<sup>19</sup>.

21. With the support of 18 EUMS, as well as a number of EU agencies and international organisations, and a monthly budget of around EUR 2.9 million, Operation Triton was launched in November 2014. Despite reported disagreement about the continuation of Mare Nostrum within Italy and pressure from human rights organisations, the Italian Government ceased their SAR services but contributes to Operation Triton<sup>20</sup>.

22. Operation Triton covers a narrower geographic focus but coordinates the deployment of 2 fixed wing surveillance aircrafts, 3 patrol vessels, 2 coastal patrol vessels, 2 coastal patrol boats and 1 helicopter in order to assist Italy in coping with the on-going migratory flows. In addition, Italian assets form part of the operation. Five debriefing teams are deployed to support the Italian authorities in collecting intelligence on the people-smuggling networks operating in origin and transit countries as well as two screening teams.

23. The core objective of the Triton operation is to provide assistance to the Italian authorities’ efforts to ensure effective surveillance of the maritime borders and in addition provides assistance to any person on board a vessel in distress<sup>21</sup>. Figures published by the European Commission on January 13 2015 indicated that since the launch of the Triton joint operation on 1 November 2014, the participating authorities have dealt with 130 incidents of which 109 were SAR cases. 16,402 people were detected, including 15,325 persons found on boats in distress. In addition to that, 57 facilitators were arrested. The EU has cited the operation as an example of solidarity and best practice sharing between Member States<sup>22</sup>.

#### *European Border Surveillance System (EUROSUR)*

24. The EUROSUR legislation discussed in became formally operational on 1 December 2013. It is designed to improve the information exchange and cooperation between border control authorities and will involve increased surveillance of the European Union’s sea and land borders using a vast array of new technologies, offshore sensors and satellite tracking systems. Its “smart borders package”, will create one of the world’s largest biometric databases, with as one of its key aims the identification of individuals who have overstayed their visas, together with the prevention of irregular migration. One of the three

response”.

<sup>19</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>20</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>21</sup> Carrera, S & den Hertog, L, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>22</sup> Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”.

stated objectives of the EUROSUR system is to reduce deaths at sea contributes to protecting and saving the lives of migrants trying to reach European shores.

25. At European level, Frontex is establishing the European Situational Picture and the Common Pre-frontier Intelligence Picture, which will be continuously upgraded in 2014-2015. Frontex also established, as an initial service, the service for the “common application of surveillance tools”, consisting of information derived from satellite imagery and from ship reporting systems together with the EU Satellite Centre and the European Maritime Safety Agency (EMSA)<sup>23</sup>.

#### *Frontex’s Fundamental Rights Officer*

26. Since the publication of the Special Rapporteur’s 2013 report, the office of Frontex’s Fundamental Rights Officer (FRO) has been more fully developed. The work of Ms. Inmaculada Arnaez Fernandez and those supporting her since the inception of the FRO mandate is considered an example of good practice. The Fundamental Rights Officer is involved in many activities of the Agency such as the establishment of a Code of Conduct for Joint Return Operations, the Vega handbook on children (soon to be finalised) and the establishment of a mechanism for monitoring fundamental rights. She is involved in preparing the operational plans for joint operations and she also carries out field visits to these operations. She reports to the Management Board at each of its meetings on joint operations, in particular any incidents reported during these operations, capacity building, as well as on relations with other agencies, such as the European Asylum and Support Office<sup>24</sup>.

#### *The Fundamental Rights Agency*

27. The EU’s FRA has been active on the issues related to the human rights of migrants in relation to border management. Their 2014 annual conference focussed the human rights of migrants. The outputs of the conference reflected the key human rights concerns and a significant degree of commonality with the findings of the Special Rapporteur, as discussed in the policies and dialogues section below. In addition the agency have published a number of publications on key issues<sup>25</sup>.

### **3. Policies and dialogues**

#### *European Agenda on Migration*

28. The European Commission launched the work on elaborating a European Agenda on Migration on 4 March 2015, which is expected to be adopted on 13 May. It aims to set out its ideas for a comprehensive, coherent and holistic approach to migration, covering both legal and irregular migration. Its four main areas of focus are a common asylum system; a new policy on legal migration; fighting irregular migration and trafficking more robustly; and securing Europe’s external borders.

#### *European Council Strategic Guidelines*

29. In its Conclusions of 26-27 June 2014, the European Council has adopted the new “Strategic Guidelines for Legislative and Operational Planning for the coming years within the EU’s Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)”. These Strategic Guidelines

<sup>23</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>24</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>25</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

identified the need for an organised migration policy on both the basis of international protection and the long-term economic interests of the EU, as shown from the extracts below:

30. “Faced with challenges such as instability in many parts of the world as well as global and European demographic trends, the Union needs an efficient and well-managed migration, asylum and borders policy, guided by the Treaty principles of solidarity and fair sharing of responsibility, in accordance with Article 80 TFEU and its effective implementation. A comprehensive approach is required, optimising the benefits of legal migration and offering protection to those in need while tackling irregular migration resolutely and managing the EU’s external borders efficiently.

31. To remain an attractive destination for talents and skills, Europe must develop strategies to maximise the opportunities of legal migration through coherent and efficient rules, and informed by a dialogue with the business community and social partners. The Union should also support Member States’ efforts to pursue active integration policies which foster social cohesion and economic dynamism.”<sup>26</sup>

*The proposal for a holistic approach to migration from the European Parliament*

32. In December 2014, the Civil Liberties Committee of the European Parliament adopted a resolution calling for a holistic EU approach on migration in the Mediterranean. The resolution includes sanctions for smugglers and human traffickers, and migration management agreements with third countries for cooperation and safe returns. It also calls for the strengthening of the border policy and security as well as enhancing the role of Frontex and European Asylum Support Office (EASO). Whilst the European Parliament has not yet passed the resolution, it suggests potential for the development of further political will in relation to the human rights of migrants.

*EU Action Plan to counter migrant smugglers*

33. The Action Plan, to be adopted in 2015, will focus on identifying and dismantling the network of criminals who make profit of people seeking protection and better life prospects in Europe, often exposing them to gross human rights violations. In doing so, it will fully take into account the need to respect fundamental rights of migrants and to avoid criminalization of those who assist them for humanitarian reasons<sup>27</sup>.

*European Commission communication on EU Return Policy*

34. In its 2014 Communication on EU Return Policy COM (2014) 199, the European Commission the Commission evaluated the Return Directive finding that it had effected legislative and practical changes in all Member States. It found that legislation in all Member States complies with the relevant rules fixed in Articles 16 of the Return Directive, whilst some practical shortcomings remain in a number of Member States. The Commission will follow up on all identified shortcomings.

35. In its upcoming “Return Handbook”, due to be adopted in 2015, the Commission will expressly refer to relevant guidance documents from the Fundamental Right agency concerning the treatment of irregular migrants who are subject of return procedures. This handbook will also discuss key access to justice concerns in relation to migrants in situations of return<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> EUCO 79/14.

<sup>27</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>28</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions

*The draft students and researchers Directive*

36. This draft legislation, proposed by the European Commission on 25 March 2013, aims to determine the conditions of entry and residence, and the rights, of students and researchers from non-EU countries to benefit from training and academic opportunities in the region. It recasts the existing Directives in this area with the main aim of facilitating admission and stay of these categories of third-country nationals in the EU. It is framed as a response to shifts in demographics and competition dynamics within the EU<sup>29</sup>. Whilst it is currently being negotiated by the European Parliament and the Council and is not adopted yet, the draft Directive recognises the role that non-EU nationals can play in responding to the demographic and societal shifts being seen in the EU.

*The FRA annual conference*

37. On 10-11 November, the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), together with the Italian Presidency of the Council of the EU, held its annual Fundamental Rights Conference, which was this year dedicated to the topic of fundamental rights and migration to the EU.

38. The event brought together over 300 EU and national decision makers, members of national parliaments, the judiciary, law enforcement agencies, and experts from international organisations, as well as national human rights bodies, civil society bodies and academics involved with migration issues on a daily basis. Speakers included EU Migration, Home Affairs and Citizenship Commissioner Dimitris Avramopoulos, Speaker of the Italian Chamber of Deputies Laura Boldrini, Italian Undersecretaries of State Senator Benedetto della Vedova and Domenico Manzione, MEP and Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Iliana Iotova, German Minister of State, Commissioner for Immigration, Refugees and Integration, Aydan Özoguz, FRA Director Morten Kjaerum, and Swedish Minister for Public Administration at the Ministry of Finance, Ardalan Shekarabi.

39. Participants agreed that the EU and its Member States should develop a more holistic approach to their migration and asylum policy. It was emphasised that fundamental rights are not just one element of such policies, but on the contrary form the normative framework in which they must be situated. It was emphasised at many points throughout the conference that the EU and its Member States need a comprehensive and sustainable migration policy, and that a new and positive narrative is necessary to counter the current negative image of migrants and migration that stresses the benefits of migration both to migrants themselves and to the countries hosting them. This is particularly true at present, as projected demographic trends in the EU mean that many areas of the economy may face an increasing shortage of labour in the coming years. Specific and practical measures are needed to promote equal treatment, increase the political participation of migrants, and mainstream fundamental rights into integration policies at national, regional and local level<sup>30</sup>.

---

by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>29</sup> European Commission, 2013, “DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”.

<sup>30</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

---

*European Migration Forum*

40. The first meeting of the European Migration Forum (EMF) took place on the 26/27 January 2015 in Brussels. The EMF addressed issues and challenges in the management of mixed flows of migrants and asylum seekers across the Mediterranean. The discussions were structured around four thematic Workshops: First, access to the asylum procedure at the borders; Second, integration of beneficiaries of international protection; Third, a comprehensive approach to countering migrant smuggling; and Fourth, providing adequate information in countries of origin and transit.

41. Conclusions from the Forum included: to take stock of current migration laws and policies; to further develop Member States accountability in the implementation of EU laws, and independent monitoring mechanisms of border controls, surveillance, SAR, visa and asylum policies; to develop legal and regular channels to Europe for protection and employment; and to respect rights of undocumented migrants and de-criminalise migration and humanitarian assistance, including a firewall between immigration control and access to justice and services<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Carrera, S & Huddleston, 2015, “European Migration Forum, Conclusions and Policy Recommendations”.