

სტრატეგიული გაკვეთილები ლიბიიდან: ევროკავშირისა და ლიბიას შორის შეთანხმება და მისი შედეგები

ნანა ყრუაშვილი

აბსტრაქტი

ჩრდილოეთ აფრიკის სახელმწიფოებიდან მიგრაციის ტალღამ და იტალიის მიმღებ ცენტრებში მიგრანტების რაოდენობის მაქსიმალურად გაზრდამ განაპირობა იტალიასა და ლიბიას შორის მოლაპარაკებების დაწყება, ვინაიდან ლიბია არის საჰარის უდაბნოს სამხრეთით მდებარე სახელმწიფოებიდან წამოსული მიგრანტებისთვის ევროპისკენ საზღვრის გადაკვეთის წერტილი. შექმნილი სიტუაციის შედეგად მოხდა ახალი პოლიტიკის გატარება, რომლის მიზანიც იყო ლიბიიდან იტალიაში საზღვრის გადაკვეთის შემთხვევების ნებისმიერ ფასად შემცირება. იტალია-ლიბიის შეთანხმება, რომელიც დაიდო იტალიის პრემიერ-მინისტრ ჯენტილიონისა და ლიბიის გაეროს მიერ მხარდაჭერილი მთავრობის მეთაურ ფაიებ ალ-სერაჯს შორის, ორიენტირებულია პრობლემის როგორც მოკლევადიან, ისე გრძელვადიან გადაწყვეტაზე. მოკლევადიანი გადაწყვეტა მოიცავს ხმელთაშუა ზღვისა და უდაბნოს გადაკვეთისას მიგრანტთა სიცოცხლის გადარჩენას; ტრეფიკერებისა და კონტრაბანდისტების ქსელების დაშლას; იმ მიგრანტების უკან დაბრუნების რიცხვის გაზრდას, რომლებსაც არ აქვთ იტალიაში დარჩენის კანონიერი საფუძველი; და იმ პირებისთვის, რომლებიც საჭიროებენ საერთაშორისო დაცვას, ევროპისკენ მიმავალი კანონიერი გზების შექმნას. რაც შეეხება გრძელვადიანი გადაწყვეტის გზებს, ის, ძირითადად, შეეხება არარეგულარული მიგრაციის ძირითად გამომწვევ მიზეზებს და ორიენტირებულია მიგრაციის კონტროლის მექანიზმების ექსტერნალიზაციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ, უმეტესწილად, 2017 წლის ბაფხულში იტალიაში მიგრანტთა შემცირებულ ოდენობას იტალია-ლიბიის შეთანხმებას უკავშირებენ, ამ შეთანხმებას შესაძლოა, სავალალო შედეგები ჰქონდეს მისი „ბენეფიციარებისათვის“.

შესავალი

2017 წლის ნოემბერში გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებათა უმაღლესმა კომისარმა ზეიდ რაად ალ ჰუსეინმა გააკრიტიკა ევროკავშირის მიგრაციის პოლიტიკა ლიბიის მიმართ. მან ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ზღვაში გადარჩენილი ადამიანების იძულება, დაბრუნებულიყვნენ ლიბიაში, დაკავების ცენტრებში, იყო არაადამიანური მოპყრობა და „ლიბიაში დაკავებულ მიგრანტთა ტანჯვა [იყო] კაცობრიობის სინდისის შეურაცხყოფა“.¹

¹ “UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity,” United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, ნანახია: 15 მარტი, 2019,

ევროკავშირმა შეიმუშავა შეთანხმება ლიბიასთან, როგორც უფრო დიდი გეგმის ნაწილი, რათა თავიდან აეცილებინა იმ მიგრანტთა იტალიაში შემოსვლა, რომლებიც ტოვებდნენ ლიბიას და კვეთდნენ ხმელთაშუა ზღვას. შეთანხმება მოიცავდა ლიბიის სანაპირო დაცვის განვრთვას, რათა შეემცილებინათ მიგრანტთა ხომალდები ზღვაში და დაებრუნებინათ ისინი ან ლიბიაში, ან მათი წარმოშობის ქვეყანაში.² შემდგომ თითქმის ყველას გააგზავნიდნენ დაკავების ცენტრებში, რომლებსაც ხშირად მართავენ მილიციის დაჯგუფებები.³ გარდა ამისა, მართალია, იტალიასა და ლიბიას შორის შეთანხმება არ შეიცავდა ხომალდების დაკავების უფლებას ღია ზღვაში, ლიბიის სანაპირო დაცვა მაინც ოპერირებდა ლიბიის ტერიტორიული წყლების გარეთ.⁴

ალ ჰუსეინის განცხადებას მოჰყვა ტელეკომპანია CNN-ის მიერ მოპოვებული კადრების გამჟღავნება, რომელიც შეეხებოდა ნიგერიდან და სხვა სუბსაჰარული სახელმწიფოებიდან ახალგაზრდების გაყიდვას დაახლოებით 400 (£300) დოლარად ლიბიაში არსებულ უცნობ ადგილას.⁵

კრიტიკოსები ამ მოვლენებს ევროკავშირი-ლიბიის შეთანხმებასა და ლიბიის მიმართ არსებულ პოლიტიკას უკავშირებენ, რაც თავიდან დაიწყო როგორც სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსია 2000-იანი წლების შუა ხანებში ევროკავშირსა და ლიბიას შორის და შემდგომ გაგრძელდა თურქეთთან შეთანხმებით, რათა შეენერებინათ საბერძნეთში მიმავალი მიგრანტები.

1. ლიბია და ევროკავშირი

2000 წლის დასაწყისში ლიბია გახდა ევროპისკენ მიმავალი მნიშვნელოვანი სატრანზიტო პუნქტი, საიდანაც ყოველწლიურად დაახლოებით 80 000 მიგრანტი ახერხებდა იტალიის სამხრეთის კუნძულებამდე ან მალტამდე მიღწევას.⁶

2004 წლის ნოემბრიდან ევროკავშირმა დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა თავშესაფრისა და მიგრაციის ექსტერნალიზაციის საკითხს.⁷ ვი-

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393>.

² Céline Bauloz, "The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?," EU Immigration and Asylum Law and Policy, 31 January, 2017, nanaxia: 3 ianvari, 2020, <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/>.

³ Mark Micallef and Tuesday Reitano, "Human smuggling and Libya's political end game," Institute for Security Studies (2017): 3.

⁴ "A perfect storm: the failure of European policies in the central Mediterranean," Amnesty International, Report, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0366552017ENGLISH.PDF>.

⁵ Nima Elbagir, Raja Razek, *et al.*, "People for sale where lives are auctioned for \$400," CNN, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>.

⁶ Sara Hamood, "African Transit Migration through Libya to Europe: The Human Cost," the American University in Cairo – Forced Migration and Refugee Studies (2006): 5.

⁷ Paula Garcia Andrade, "EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration," Directorate

ნაიდან ჩრდილოეთ აფრიკის სახელმწიფოები, უფრო კონკრეტულად კი, ლიბია და მაროკო, თავიანთი გეოგრაფიული მდებარეობისა და ევროპასთან სიახლოვის გამო, ევროკავშირის მიგრაციის პოლიტიკის ცენტრს წარმოადგენენ, ამდენად ისინი ცდილობენ თავიანთი საზღვრების ნაწილობრივ განტვირთვას და პასუხისმგებლობის მესამე სახელმწიფოებზე გადატანას. ამ პოლიტიკის ძირითადი კომპონენტი მესამე სახელმწიფოების გაძლიერებაა, რათა მათ შეძლონ მიგრაციის მართვა, როგორც ლტოლვილთა დაცვის თვალსაზრისით, ისე საზღვრების კონტროლის მიმართულებით.⁸

ევროკავშირისა და ლიბიის თანამშრომლობა გამოიწვია იტალიასა და მალტაში მიგრაციის მაღალმა მაჩვენებელმა 2000-იანი წლების დასაწყისში. ეს თანამშრომლობა მოიაზრებდა ორ ძირითად ელემენტს: (1) ევროკავშირის საზღვრის დაცვას, რათა შეზღუდულიყო საზღვრის კვეთა და (2) მიგრანტების თავიანთ წარმოშობის ქვეყნებში დაბრუნებას ან, სულ მცირე, მათ დაბრუნებას სატრანზიტო სახელმწიფოში (ევროპული პარლამენტი, 2016).⁹ მიუხედავად ამისა, ვინაიდან ორ მხარეს შორის ფორმალური ურთიერთობის არარსებობის გამო სრულყოფილი თანამშრომლობა ვერ შედგებოდა, 2005 წლის ივნისში ევროპულმა საბჭომ გააკეთა განცხადება „ad hoc დიალოგის“ დაწყებისა და ლიბიასთან მიგრაციის საკითხებზე თანამშრომლობის წამოწყების შესახებ, რომლის ორიენტირი იქნებოდა ადამიანის უფლებების პატივისცემა და ზღვაში კატასტროფებისა და სიკვდილიანობის შემცირება.¹⁰ შესაბამისად, შეიქმნა ევროკავშირისა და ლიბიის საერთო სამოქმედო გეგმა მიგრაციასთან დაკავშირებით, რომელიც საჭაროდ ხელმისაწვდომი გახდა 2006 წლის ბოლოს.¹¹

ორმხრივი თანამშრომლობა ლიბიასა და ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის საბჭოს დონეზე გადაწყდა და მიუთითებს საზღვრების კონტროლისა და დაზვერვის მნიშვნელობაზე, რომელიც ძირითად სტრატეგიად მოიაზრებს მიგრაციასთან დაკავშირებული სიკვდილიანობის თავიდან აცილებას. 2004 წლის განმავლობაში იტალიის მთავრობამ ლიბიის სანაპირო დაცვა უზრუნველყო საჭირო წვრთნი-

General for Internal Policies - Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2015): 42.

⁸ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on Migration,” European Commission, 2015, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

⁹ Sara Hamood, “Europe’s Security Approach Failing to Halt Migration from Libya,” *International Journal on Multicultural Societies* 2 (2008): 128, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, www.unesco.org/shs/ijms/vol10/issue2/art2.

¹⁰ Jiří Holík, “Security Policy of the EU towards the Maghreb: Promoting Democracy or Stability?,” (PhD diss., Charles University, 2012), 38.

¹¹ Hamood, “Europe’s Security Approach.” 140.

თა და აღჭურვილობით, აგრეთვე დახმარება გაუწია საზღვრის დაზვერვასა და მენეჯმენტთან დაკავშირებით და, ბოლოს, დაიგეგმა, რომ მსგავსი მხარდაჭერა 2005 წლის განმავლობაშიც გაგრძელდებოდა.¹²

ზემოხსენებულის მიუხედავად, ევროპულმა პარლამენტმა სიფრთხილისკენ მოუწოდა წევრ ქვეყნებს ლიბიასთან თანამშრომლობის გაგრძელებასთან დაკავშირებით, ვინაიდან გამოთქვა შეშფოთება, რომ ეს თანამშრომლობა არ უზრუნველყოფდა ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის დაცვას. აქედან გამომდინარე, თვითონ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მოწოდებით, მომხდარიყო ადამიანის უფლებების სტანდარტების ინტეგრირება ნებისმიერ თანამშრომლობის შეთანხმებაში,¹³ აგრეთვე, მედიის მიერ ზღვაში მიგრანტების დაღუპვის შესახებ ფართომასშტაბიანმა გაშუქებამ უბიძგა ევროკავშირს, ლიბიასთან თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება მოექცია ჰუმანიტარული სტანდარტებისა და ადამიანის უფლებების პრინციპების ჩარჩოში.

მიუხედავად იმისა, რომ ლიბიასა და იტალიას ხელი არ მოუწერიათ რეადმისიის შესახებ შეთანხმებაზე, მათ მიაღწიეს ზეპირ შეთანხმებას, რაც საშუალებას აძლევდა იტალიას, შეებლუდა თავის ტერიტორიაზე მიგრანტთა შემოსვლა მასობრივი დეპორტაციების განხორციელებით.¹⁴ იტალიამ ეს პროცესი 2004 წლიდან დაიწყო. დეპორტაციების ტალღა ძლიერდებოდა განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ლამპედუზაში დიდი რაოდენობით უცხო ქვეყნის მოქალაქე ჩადიოდა. დეპორტაციების ფორმა ეწინააღმდეგებოდა იტალიის მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს, კერძოდ, თავშესაფრის უფლებასა და არგაძევების პრინციპთან დაკავშირებით. ლიბიაში ჩასვლისთანავე დაბრუნებულ მიგრანტთა ნაწილი ხდებოდა დაკავების მსხვერპლი და იდგა წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის რისკის ქვეშ,¹⁵ გაერთიანებული ერების ლტოლვილთა უმაღლეს კომისარიატთან დაკავშირების საშუალების გარეშე, ხოლო ნაწილს აბრუნებდნენ წარმოშობის ქვეყნებში, სადაც ისინი დგებოდნენ ადამიანის უფლებების სერიოზული დარღვევების რისკის წინაშე.¹⁶ უმრავლეს შემთხვევაში, წარმოშობის ქვეყნებში დაბრუნებულ პირთა მდგომარეობა უცნობია. გარდა ამისა, იტალიამ დააფინანსა ჩართული რეისების პროგრამა ე.წ. „უკანონო იმიგრანტების“ ლიბიიდან რეპატრიაციისთვის წარმოშობის ქვეყნებში და, ასევე, ფინანსური კონტრიბუცია გადა-

¹² Hamood, "Europe's Security Approach." 65.

¹³ Hamood, "Europe's Security Approach." 73.

¹⁴ Hamood, "Europe's Security Approach." 138.

¹⁵ "Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya," United Nations Support Mission in Libya, Report, December 20, 2018, 25-31, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>.

¹⁶ ნანახია: 3 იანვარი, 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf.

იხადა ჩრდილოეთ ლიბიაში „უკანონო იმიგრანტებისთვის“ განკუთვნილი ბანაკის ასაშენებლად.¹⁷

იტალიასა და ლიბიას შორის კოოპერაციის ეს ტალღა მალევე შეწყდა რამდენიმე ფაქტორის გამო, მათ შორის ერთ-ერთი მიზეზი ლიბიაში მმართველი მთავრობის შეცვლა იყო.¹⁸

მომდევნო წლებში ევროკავშირს, პოლიტიკური თვალსაზრისით, გაუჭირდა მიგრაციის შედეგად წარმოშობილი ტვირთის გაზიარება. ის შეეცადა იტალიასა და საბერძნეთზე მიგრაციისგან გამონჯვეული ზეწოლის შემცირებას, ვინაიდან, როგორც სასაზღვრო სახელმწიფოებს, მათ ყველაზე მეტი თავშესაფრის მოთხოვნის მიღება და დამუშავება უწევდათ.¹⁹ 2016 წლის მარტში ევროკავშირმა და თურქეთმა მიაღწიეს შეთანხმებას, რომლის მიზანიც საბერძნეთში მიგრანტთა შემოსვლის შეჩერება იყო. სანაცვლოდ ევროკავშირმა თურქეთს შესთავაზა თურქეთის ბანაკებიდან გარკვეული რაოდენობის ლტოლვილთა შეფარება, უზრუნველყო ის ჰუმანიტარული დახმარებით, დაჰპირდა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციას და ევროკავშირთან მისი მიერთების შესახებ მოლაპარაკებების დაჩქარებას.²⁰ შესაბამისად, ევროკავშირმა გადაწყვიტა თავისი საზღვრების ჩაკეტვა, რისი მთავარი მიზანი იყო, მიგრანტებს არ აერჩიათ სახიფათო საზღვაო გზა ხმელთაშუა ზღვის გადასაკვეთად კონტრაბანდისტთა კუთვნილი უხარისხო გემების მეშვეობით.

თურქეთთან გაფორმებული შეთანხმების შემდგომ ევროკავშირმა განაგრძო მუშაობა მისი ტერიტორიისკენ მომავალი მიგრანტების რიცხვის შემცირებაზე. ბალკანეთის მარშრუტის დახურვისა და თურქეთ-ევროკავშირის 2016 წლის მარტის შეთანხმების შემდგომ საბერძნეთსა და იტალიაში ჩასულ მიგრანტთა ნაკადი საგრძნობლად შემცირდა.²¹ 2016 წლის ზაფხულში, ევროკავშირის ყურადღება ცენტრალურმა ხმელთაშუა ზღვის მარშრუტმა მიიპყრო, ვინაიდან ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა იტალიაში მიგრანტთა ნაკადის გაზრდაში, რაც, უმეტესწილად, ლიბიაში იღებდა სათავეს.²²

¹⁷ “Report on the Technical Mission to Libya on Illegal Immigration,” European Commission, Report, 2005, 59-62, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf>.

¹⁸ Anja Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?,” EU Immigration and Asylum Law and Policy, October 2, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

¹⁹ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast),” European Union: Council of the European Union, June 29, 2013, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>.

²⁰ Luigi Scazzieri and John Springford, “How the EU and Third Countries can Manage Migration,” Centre for European Reform, Report, 2017, 2.

²¹ Scazzieri and Springford, “How the EU,” 3.

²² “Desperate and Dangerous,” 12.

2016 წლის ივნისში ევროკავშირმა საბჭომ მხარი დაუჭირა ევროკავშირი კომისიის წინადადებას „მიგრაციის პარტნიორობის ჩარჩოს“ შექმნასთან დაკავშირებით, რომელიც ორიენტირებული იქნებოდა მესამე სახელმწიფოებთან თანამშრომლობის გაძლიერებაზე, რათა გაუმჯობესებულიყო მიგრაციის მენეჯმენტი.²³ ამ ინიციატივის მთავარი მიზანი იყო მესამე სახელმწიფოების ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური განვითარების მხარდაჭერა, რაც, თავის მხრივ, წინააღმდეგობას გაუწევდა არარეგულარული მიგრაციისა და იძულებითი გადაადგილების ძირითად გამომწვევ მიზეზებს. ამ მიზნების მისაღწევად კი გათვალისწინებული იყო ევროკავშირსა და მესამე სახელმწიფოთა შორის პოლიტიკური შეთანხმებების დადება, რომელშიც დეტალურად აღიწერებოდა მხარეთა უფლებები და ვალდებულებები, როგორცაა რეადმისიასთან დაკავშირებულ შეთანხმებებზე მოლაპარაკება წარმოშობისა და სატრანზიტო ქვეყნებთან.²⁴ შედეგად, 2017 წლის 3 თებერვალს ევროკავშირმა საბჭომ მიიღო მალტის დეკლარაცია მიგრაციის გარე ასპექტების შესახებ²⁵ და ამავე თვეში იტალიამ და ლიბიამ დაასრულეს მუშაობა ურთიერთგაგების მემორანდუმზე, რომელიც მიზნად ისახავდა მიგრაციის ნაკადების შეჩერებას ჩრდილოეთ აფრიკიდან მიგრანტების ევროპის მიმართულებით მოგზაურობის თავიდან აცილების გზით.²⁶

შესაბამისად, „მიგრაციის პარტნიორობის ჩარჩოს“ მეშვეობით ევროკავშირს საშუალება მიეცა მიგრაციის კონტროლის ექსტერნალიზაციისა, რაც ნიშნავს, რომ „თანამშრომლობა რეადმისიასა და უკან დაბრუნებასთან დაკავშირებით იქნებოდა მნიშვნელოვანი გამოცდა ევროკავშირისა და მისი პარტნიორი ქვეყნებისთვის“.²⁷ შესაბამისად, ევროკავშირმა დაიწყო რეადმისიის სტრატეგიების შეთავაზება იმ სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც წარმოადგენენ მიგრანტთა ძირითადი ნაკადის წარმოშობის ქვეყნებს (მალი, ნიგერია, სენეგალი და ეთიოპია) და, ამასთან, მათ შესთავაზა ფინანსური მხარდაჭერის გაწევა

²³ “Communication of the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration,” European Commission, COM(2016) 385 final, June 7, 2016, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM\(2016\)0385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf).

²⁴ Scazzieri and Springford, “How the EU,” 3.

²⁵ “Informal meeting of EU heads of state or government, Malta, 03/02/2017,” European Council, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/02/03/>.

²⁶ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic (Libya-Italy), signed on February 3, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf.

²⁷ “European Council conclusions on migration, external relations and jobs, growth and investment,” European Council, EUCO 26/16, Brussels, 2016.

ევროკავშირიდან დაბრუნებული მიგრანტების მიღების სანაცვლოდ.²⁸

შესაბამისად, იტალიასა და ლიბიას შორის გაფორმებული მემორანდუმში არის ხსენებული პოლიტიკის ნაწილი, რომლის იმპლემენტაცია უზრუნველყო ევროკავშირმა, რათა წინააღმდეგობა გაეწია არარეგულარული მიგრაციისთვის, ადამიანებით ვაჭრობისა (ტრეფიკინგი) და კონტრაბანდისთვის, და, იმავედროულად, უზრუნველყო საზღვრების დაცვა.

2. 2017 წლის შეთანხმება ევროკავშირსა და ლიბიას შორის ისტორიული მიმოხილვა

როგორც ზემოთ იქნა განხილული, ლიბიასთან თანამშრომლობა მიგრაციისა და საზღვრის კონტროლთან დაკავშირებით, არ წარმოადგენს პოლიტიკის ახალ მიმართულებას, არც იტალიისთვის და არც ევროკავშირისთვის. 2000-იანი წლების განმავლობაში იტალიის მთავრობის სახელით კადაფის რეჟიმთან გარკვეული რაოდენობის ინციდენტისა და პოლიტიკა იქნა გატარებული,²⁹ თუმცა ეს პარტნიორობა ლიბიაში გარკვეული პოლიტიკური ცვლილებების გამო შეჩერდა. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ თავის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საქმეში *ჰირსი ჯამა იტალიის წინააღმდეგ* დაადგინა იტალიის მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლის – არგაძევების პრინციპისა და უცხოელთა კოლექტიური გადაყვების აკრძალვის – უხეში დარღვევა.³⁰ მიუხედავად ამისა, 2017 წლის მემორანდუმმა აღადგინა იტალიასა და ლიბიას შორის არსებული ძველი მიგრაციის პოლიტიკა.

ლიბია არ იმყოფება მხოლოდ ერთი ხელისუფლების მმართველობის ქვეშ, არამედ არსებობს სამი მოწინააღმდეგე ძალა: (1) გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ მხარდაჭერილი მთავრობა; (2) გენერალ ხალიფა ჰაფტრის მიერ მხარდაჭერილი წარმომადგენელთა პალატა და (3) ეროვნული ხსნის მთავრობა. სამივე მოქმედი ძალა დანაწევრებულია და არ გააჩნიათ სრული კონტროლი თავიანთ სამხედრო ძალებზე.³¹ ძალაუფლების ამგვარი დაყოფა მიანიშნებს იმაზე, რომ ლიბიას არ აქვს ერთი კონკრეტული სანაპირო დაცვა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ქვეშაა, არამედ სახეზეა რამდენიმე სამხედრო დაჯგუფება სხვადასხვა პოლიტიკური ბანაკიდან. ევროკავშირმა მისცა იტალიას საშუალება,

²⁸ “Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration,” European Commission, COM(2016) 960 final, Brussels, 2016.

²⁹ Mariagiulia Giuffrè, “State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy’s Pushbacks to Libya?,” *International Journal of Refugee Law* 692 (2012): 700-03.

³⁰ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 2012, ECtHR, Application No. 27765/09, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-109231&filename=001-109231.pdf>.

³¹ Scazzieri and Springford, “How the EU,” 3.

წასძლოლოდა მოლაპარაკებებს ლიბიის მთავარ მოქმედ ძალებთან, რაც, ძირითადად, თურქეთთან არსებული შეთანხმების მაგალითზე მიმდინარეობდა. იტალიამ თანხმობა განაცხადა, დახმარებოდა გაეროს მიერ მხარდაჭერილ მთავრობას, დაეცვა მისი კუთვნილი წყლები, სათანადოდ გაეწვრთნა და აღეჭურვა სანაპირო დაცვა.³² ევროკავშირმა მხარი დაუჭირა ამ შეთანხმებას და ლიბიისთვის გამოყო 90 მილიონი ევრო, რომელიც უნდა დახარჯულიყო დაკავების ცენტრებში არსებული პირობების გაუმჯობესებასა და სახელმწიფოს ეკონომიკურ განვითარებაზე.³³

შეთანხმების გაფორმების შემდგომ იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილმა, რომლებიც ხმელთაშუა ზღვაში ძებნისა და გადარჩენის ოპერაციებში იყვნენ ჩართულნი, შეწყვიტეს ლიბიის წყლებში ოპერირება, ვინაიდან ახალი რეგულაცია უკრძალავდა მათ გადარჩენილი ხალხის სხვა ხომალდებზე გადაყვანას.³⁴ სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, რომლებმაც უარი განაცხადეს, დამორჩილებოდნენ რეგულაციებს, შეაჩერეს ლიბიის წყლებში ოპერირება მას შემდეგ, რაც ლიბიის სანაპირო დაცვა მათ დაემუქრა და ცეცხლიც კი გაუხსნა.³⁵ ეს მიუთითებს იმაზე, რომ ლიბიის სანაპირო დაცვამ დაიწყო მიგრანტების უფრო და უფრო მეტი გემის შეჩერება და უკან, ლიბიაში დაბრუნება.

იტალია-ლიბიის შეთანხმების დადებითი მხარეები

იტალიასა და ლიბიას შორის გაფორმებული მემორანდუმისა და „მიგრაციის პარტნიორობის ჩარჩოს“ საფუძველზე ევროკავშირმა დაიწყო მოლაპარაკებები თანამშრომლობასთან დაკავშირებით აფრიკისა და აზიის სატრანზიტო და წარმოშობის ქვეყნებთან, რათა შეემცილებინა იმ მიგრანტთა რიცხვი, რომლებიც ევროპის საზღვრის გადაკვეთის მიზნით ამ ქვეყნებიდან ჩადიოდნენ ლიბიაში.³⁶ მიუხედავად იმისა, რომ წარმოშობის ქვეყნებთან რეადმისიასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებები საკმაოდ ნელა მიმდინარეობდა, ლიბიასა და სხვა სახელმწიფოებთან გაფორმებულმა შეთანხმებებმა, როგორც

³² “Memorandum of understanding,” Article 1.

³³ “EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya,” European Commission, Press Release, April 12, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-trust-fund-africa-adopts-eu90-million-programme-protection-migrants-and-improved_en.

³⁴ Jon Henley and Angela Giuffrida, “Three NGOs halt Mediterranean migrant rescues after Libyan hostility,” the Guardian London/Rome, August 14, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/14/three-ngos-halt-mediterranean-migrant-rescues-after-libyan-hostility>.

³⁵ Lizzie Dearden, “Aid workers recount Libyan coastguard attacks on refugee rescue boats as British Government continues support,” Independent, January 18, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/libyan-coastguard-attack-shooting-refugee-rescue-boat-msf-medecins-sans-frontieres-armed-bullet-a7512066.html>.

³⁶ Scazzieri and Springford, “How the EU,” 3.

ჩანს, მიგრაციის ნაკადების შემცირება გამოიწვიეს, ვინაიდან 2017 წელს ეს მარჯვენებელი გაცილებით ნაკლები იყო, ვიდრე 2016 წელს.³⁷ ევროკავშირის ოფიციალური წარმომადგენლების განცხადებების მიხედვით, გემების რაოდენობის შემცირება გამოიწვია არა მხოლოდ იტალია-ლიბიის შეთანხმებამ, არამედ მიგრანტებში ხმელთაშუა ზღვის მარშრუტის საფრთხის შემცველობის შესახებ ცნობიერების ამაღლებამ.³⁸

თუმცა ამ მარჯვენებლის კლება ასევე შესაძლოა, აიხსნას იმ ფაქტით, რომ მიგრანტები ფარული და უფრო სახიფათო გზებით ცდილობენ საზღვრის გადაკვეთას უდაბნოს გავლით. ოფიციალური პირები, აგრეთვე, მიუთითებენ, რომ 2017 წლის დასაწყისიდან დაახლოებით შვიდი ათასმა მიგრანტმა ნებაყოფლობით დატოვა ლიბიის დაკავების ცენტრები და დაბრუნდნენ წარმოშობის ქვეყნებში, რაც მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეპატრიაციის პროგრამის მეშვეობით გახდა შესაძლებელი.³⁹ ევროკავშირმა ასევე წამოიწყო სკრინინგის სისტემების შექმნა მიგრანტებისთვის ლიბიის სამხრეთით მდებარე ქვეყნებში, მალისა და ნიგერის რესპუბლიკებში. გაეროს ლტოლვილთა უმაღლეს კომისარიატთან ერთად, ასევე იგეგმება ამ ქვეყნებში ცენტრების შექმნა, რაც არ მისცემს მიგრანტებს მოგზაურობის გაგრძელების საშუალებას. ამ ცენტრების მანდატში ასევე ექცევიან ლიბიიდან დაბრუნებული მიგრანტები, რომლებსაც შემდგომ გაეროს შესაბამისი სააგენტო უწევს დახმარებას და ადგენს, აკმაყოფილებს თუ არა მიგრანტი თავშესაფრის მინიჭების კრიტერიუმებს.⁴⁰ შესაბამისად, ევროკავშირი ისწრაფვის ექსტრატერიტორიული დაწესებულებების შექმნისკენ, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ თავშესაფრის განცხადებებისა და, შესაბამისად, ევროკავშირის ტერიტორიაზე თავშესაფრის მაძიებლების რიცხვის შემცირებაში.

იტალია-ლიბიის შეთანხმების უარყოფითი მხარეები

დიდია იმის ალბათობა, რომ ევროკავშირისა და იტალიის შეთანხმებამ ლიბიასთან მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა მიგრაციის მარჯვენებლის შემცირებაში: რიცხვები მალევე შემცირდა მას შემდეგ, რაც იტალიამ გააძლიერა ლიბიის სანაპირო დაცვის მხარდაჭერა 2017 წლის ზაფხულში.⁴¹

თუმცა, ამასთანავე, ეს შეთანხმებები აკნინებს ლიბიაში დაბრუ-

³⁷ Scazzieri and Springford, "How the EU," 4.

³⁸ Scazzieri and Springford, "How the EU," 4.

³⁹ "Mediterranean Migrant Arrivals Reach 77,004 in 2017; 1,828 Deaths," International Organization for Migration, June 16, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-77004-2017-1828-deaths>.

⁴⁰ Mariagiulia Giuffr , "From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse," Eurojus, March 20, 2017, 7, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <http://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-badto-worse/>.

⁴¹ Scazzieri and Springford, "How the EU," 3; Micallef and Reitano, "Human smuggling," 3.

ნებული მიგრანტების ადამიანის უფლებებს. მილიცია, რომელიც სანაპიროს აკონტროლებს, თავად არის ჩართული ადამიანების უკანონო გადაყვანაში.⁴² ბევრი მიგრანტი გახდა საზარელი ძალადობის მსხვერპლი ამ პირების მხრიდან, მათ შორის: იძულებითი შრომის, წამებისა და სექსუალური ძალადობის.⁴³ ლიბიის უფლებამოსილ ორგანოებს არ შესწევთ უნარი, გაუმკლავდნენ მიგრაციას ჰუმანურად და, იმავდროულად, ეფექტურად. აღსანიშნავია ამ საკითხთან დაკავშირებით ევროკავშირის განცხადება, რის მიხედვითაც: „იმ ცენტრებში არსებული პირობები, სადაც მიგრანტებს უწევთ ცხოვრება, არის მიუღებელი და არ შეესაბამება ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებს“.⁴⁴ შესაბამისად, ეს პირობები მიგრანტების უსაფრთხოებასა და სიცოცხლეს რისკის ქვეშ აყენებს. უფრო მეტიც, ევროკავშირს არ ჰყავს წარმომადგენლობა ლიბიაში და ცენტრებში არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების საკითხს სათავეში უდგას გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი და მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია, თუმცა, ვინაიდან ცენტრების მართვას ახორციელებს ლიბიელი პერსონალი, ამ საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ სრული ხელმისაწვდომობა ცენტრებზე და, აგრეთვე, ვერ ახორციელებენ მუდმივი საერთაშორისო მისიის გაგზავნასა და დანიშვნას.⁴⁵

დასკვნა

ბოლო დროს განვითარებული მოვლენების ფონზე, როგორცაა გაეროს მიერ ევროკავშირი-ლიბიის შეთანხმების დაგმობა და მონებით ვაჭრობის ფაქტის დაკავშირება ამ შეთანხმებასთან, რთულია განჭვრეტა იმისა, თუ რამდენად წარმატებული იქნება ლიბიის შეთანხმება. ლიბიის მაგალითი ცხადყოფს იმ დაბრკოლებებს, რომლებიც დაკავშირებულია ევროკავშირის მცდელობასთან, მოახდინოს მიგრაციის პოლიტიკის ექსტერნალიზაცია ევროპის საზღვრებს გარეთ არსებულ სატრანზიტო და წარმოშობის ქვეყნებთან შეთანხმებების გაფორმებით. ეს დაბრკოლებები დიდწილად გამომდინარეობს იქიდან, რომ სატრანზიტო და წარმოშობის ქვეყნები, ხშირ შემთხვევაში, სუსტი სახელმწიფოებია, რომლებსაც არ გააჩნიათ სათანადო რაოდენობის სასაზღვრო პერსონალი ან ინფრასტრუქტურა, რათა გააკონტროლონ საზღვრის კვეთა. ხშირად სატრანზიტო ქვეყნებში

⁴² Micallef and Reitano, “Human smuggling,” 3.

⁴³ “Libya’s Dark Web of Collusion Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants,” Amnesty International, Report, 2017, 6.

⁴⁴ “Migration on the central Mediterranean route: Managing flows, saving lives,” European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, January 25, 2017, 10.

⁴⁵ “IOM and UNHCR Pledge Increased Support for Libya,” International Organization for Migration, Press Release, May 30, 2017, ნანახია: 3 იანვარი, 2020, <https://www.iom.int/news/iom-unhcr-pledge-increased-support-libya>.

ხდება უფლებამოსილი პირების მოსყიდვა მიგრანტების უკანონოდ გადაყვანის განმახორციელებელი დაჯგუფებების ან პირების მიერ, რომლებსაც ზოგიერთ ქალაქში უფრო მეტი ძალაუფლება აქვთ, ვიდრე სხვა ნებისმიერი ხელისუფლების წარმომადგენელს. გარდა ამისა, ამ ქვეყნებში არსებულ მთავრობებსა და ამომრჩევლებს არ სურთ მიგრაციის ნაკადის შემცირება, ვინაიდან იმ მიგრანტების მიერ განხორციელებული ფულადი გზავნილები, რომლებიც ცხოვრობენ ეკონომიკურად ძლიერ სახელმწიფოებში ამ ქვეყნებისთვის შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყაროა.

ეს არ ნიშნავს იმას, რომ არ ხდება ადამიანის უფლებების სტანდარტების იმპლემენტაცია. უფრო მეტიც, სწორედ ადამიანის უფლებების სტანდარტების იმპლემენტაციის მიზნით საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორებიცაა მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია და გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი, ევროკავშირ-ლიბიის შეთანხმების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენენ. ისინი ეხმარებიან ლიბიის სანაპირო დაცვის მიერ ლიბიაში დაბრუნებულ მიგრანტებს, სანამ მოხდება მათი დეპორტაცია ნიგერიაში ან მათი გადაყვანა დაკავების ცენტრებში. ყველაფრის მიუხედავად, ეს ორგანიზაციები ხშირად ვერ ახორციელებენ თავიანთ მისიას მასპინძელ სახელმწიფოებში საფრთხის არსებობის გამო. ამ სიტუაციიდან გამოსავალი იქნებოდა ტერმინ „პროპორციულობის“ გამოყენება და „ბალანსის“ პოვნა, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ აღებულ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ ვალდებულებებსა და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ინტერესებსა და მისი მოქალაქეების უსაფრთხოებას შორის. ევროკავშირმა და, განსაკუთრებით, იტალიამ უნდა გადახედოს შეკავების სტრატეგიას, გახადოს ის უფრო მოქნილი და ცვლილებების განხორციელებისას გაითვალისწინოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.