

## Миграционный кризис ЕС — начало бесконечного пути

Ольга Потемкина - 21 сентября 2015

Экстренное заседание Совета ЕС по проблемам миграционного кризиса анонсировалось задолго до 14 сентября 2015 г. — даты встречи министров внутренних дел и юстиции. В средствах массовой информации эту встречу называли даже «саммитом», ожидая, по-видимому, если не прорывных, то хотя бы ощутимых его результатов.

На заседании Комиссия предполагала представить Совету план, который Ж.-К.Юнкер обнародовал 9 сентября 2015 г. в своей речи перед Европейским парламентом. Ж.-К.Юнкер предложил практические шаги по урегулированию кризисной ситуации:

увеличение квоты расселения претендентов на убежище с первоначальных 40 тыс. до 160 тыс. человек из Сирии, Эритреи и Ирака, которые прибыли в Италию, Грецию и Венгрию. Комиссия была вынуждена выступить с таким предложением, так как к сентябрю 2015 г., по данным ФРОНТЕКС, в ЕС было зарегистрировано уже около 500 тыс. ищущих убежище, что почти приблизилось к показателям за весь 2014 г.;

- создание постоянного механизма расселения с участием всех стран ЕС, который может быть приведен в действие Комиссией в любой момент, чтобы предоставить помощь государству-члену, оказавшемуся в кризисной ситуации. Комиссия намеревается принять соответствующее законодательство до конца 2015 г.;
- утверждение общего списка «безопасных» стран, граждане которых не могут претендовать на убежище. Вероятными кандидатами на включение в список стали все западно-балканские страны, граждане которых злоупотребляют безвизовым режимом для подачи необоснованных заявлений об убежище, однако вопросы вызвало участие в списке Турции;

- план и инструкции по высылке мигрантов, которым будет отказано в защите. Это наименее спорный пункт предложенного плана — все страны согласны высылать неудавшихся претендентов.
- учреждение целевого Фонда помощи Африке в размере 1,8 млрд евро, посредством которого предполагалось стабилизировать ситуацию на континенте и обратиться к корням проблемы миграции.

Накануне встречи министров Комиссия при поддержке Франции, Германии, а также председательствующего в Совете Люксембурга оказала беспрецедентное давление на группу стран-оппозиционеров в составе стран Вишеградской группы, которые на своем саммите в Праге 4 сентября приняли согласованное заявление о недопустимости навязывания им обязательного квотирования и призвали Комиссию вместо этого обратиться к «корням проблемы миграции».

Позиция Польши, Словакии и Чехии вполне объяснима: по данным Евростат на первый квартал 2015 г., на один миллион населения приходилось 38 ищущих убежище в Польше (0,8% от всех заявлений об убежище, поданных в Евросоюзе), 34 в Чехии (0,2%) и лишь 9 (0%) в Словакии, которая и была главным инициатором сопротивления. Однако, казалось бы, интересы Венгрии и других стран группы расходились — на ее долю пришлось 3 222 ищущих убежище на миллион населения, что составило 17,8% от всех заявлений.

К сентябрю 2015 г. миграционное давление на Венгрию лишь усилилось. Венгрия объективно нуждалась в помощи ЕС, так как не могла справиться самостоятельно с притоком потенциальных беженцев. На это и рассчитывала Комиссия, сделав Венгрии заманчивое предложение — не только не участвовать в обязательном расселении, но, напротив, передать другим странам ЕС 54 тыс. из уже принятых беженцев, наряду с Италией и Грецией. На основании нескольких высказываний премьер-министра Виктора Орбана ожидалось, что Венгрия смягчит свою позицию, что сломит сопротивление и

оставшихся вишеградских стран. Но В. Орбан не принял помощь, мотивировав отказ нежеланием становиться «страной на фронтовой линии», по примеру Италии и Греции. Таким образом, он отверг планы размещения на территории страны крупных регистрационных центров, где претенденты могли бы ожидать решения своей судьбы — получить статус беженца или быть высланными. Это означало, что Венгрия намерена была не оставлять беженцев у себя, а пропускать их дальше, в Австрию и Германию, которые к этому времени согласились принять их, допустив временную приостановку действия Дублинского регламента. Поколебать решимость В. Orbana не смогло даже то, что накануне заседания Совета Германия уведомила Комиссию о восстановлении пограничного контроля в соответствии с положением Шенгенского кодекса. Этим жестом германские власти ясно дали понять, что не собираются потворствовать Венгрии в ее намерении оставаться лишь страной транзита мигрантов.

В течение нескольких дней перед заседанием Совета ряды стран-оппозиционеров поредели — от своей первоначальной позиции отказались Испания, Финляндия, Польша и прибалтийские страны вынуждены были признать, что им придется согласиться с планом дополнительного размещения претендентов на убежище, если большинство государств-членов его поддержат. Но неожиданно об отказе подчиниться заявила Румыния, которая выдвинула условием своего участия в расселении присоединение к Шенгенской зоне, которого долго и безуспешно добивалась. Несмотря на несколько стадий переговоров и уговоров несогласных стран, интрига сохранилась вплоть до начала заседания.

Вопреки «осторожному оптимизму» и ожиданиям, заседание министров внутренних дел 14 сентября 2015 г. после семи часов переговоров окончилось лишь с одним результатом — Комиссии удалось добиться формального согласия Совета на осуществление своего первоначального плана, что позволяет начать расселение 40 тыс. претендентов на убежище из

Италии и Греции, что можно расценивать как хотя бы первый практический шаг. Оппозиция же введению обязательных квот, а также их увеличению на 120 тыс. человек в лице Венгрии, Словакии, Чехии и Румынии осталась несокрушимой.

Тем не менее председатель Комиссии Ж.-К.Юнкер не оставил своей идеи о системе обязательного централизованного распределения ищущих убежище и готовится к продолжительным политическим баталиям. Решение вопроса отложено на следующее заседание Совета 22 сентября, а также созванный на следующий день — 23 сентября 2015 г. саммит глав государств и правительств. Для поддержки предложения Комиссии уже набирается необходимое квалифицированное большинство в Совете, так что оно могло быть принято уже 14 сентября. Хотя Виктор Орбан заявил, что его страна будет вынуждена подчиниться решению, принятому большинством государств-членов, лидеры ЕС все же считают политически целесообразным добиться консенсуса в этом вопросе и не вынуждать государства-члены принимать беженцев вопреки нежеланию. По-видимому, страны ЕС все же смогут согласовать принципы дополнительного расселения 120 тыс. человек, если не принудительно, то добровольно, при взимании платы с тех, кто откажется принимать у себя беженцев. Но приток ищущих убежище значительно больше предлагаемых квот, хотя он может сократиться с началом сезона штормов в Средиземном море. Утвердить же следующие квоты, как и механизм многоразового расселения, будет значительно труднее, как и выбрать людей для расселения из всей массы беженцев.

### **Миграционный кризис в ЕС два года спустя. Что дальше?**

Любовь Биссон - 4 октября 2017

26 сентября 2017 г. завершилось действие двухлетнего механизма по обязательному перемещению более ста тысяч ищущих убежища в ЕС.

Буквально на следующий день член Европейской комиссии по вопросам миграции, внутренних дел и гражданства Д. Аврамопулос заявил, что на новом этапе Комиссия призывает государства Евросоюза продолжать участвовать в распределении ищущих убежища, но уже на добровольных началах. С одной стороны, это свидетельствует о том, что Комиссия отходит от стратегии принудительного распределения квот и позиция «Вишеградской группы» возобладала. С другой — вызов миграции и проблема солидарности внутри ЕС, несмотря на то, что острая фаза кризиса миновала, будут определять развитие Союза в ближайшие годы.

Можно ли считать, что несогласные одержали победу? Напомним, что в 2015 г. Словакия и Венгрия наряду с Румынией и Чехией проголосовали в Совете против решения о перемещении 120 тыс. нуждающихся в защите. Тем не менее они должны были в полной мере выполнить свои обязательства согласно установленным квотам, чего требует право Европейского союза. 6 сентября 2017 г. Суд не удовлетворил их иски, оспаривающие легитимность такого положения. Кроме того, с завершением действия квот не окончена процедура выявления нарушений, запущенная Еврокомиссией в отношении Венгрии, Польши и Чехии, обвиняемых в несоблюдении решения Совета 2015 г. 27 сентября 2017 г. Д. Аврамопулос на вопрос о будущем санкций в отношении стран «Вишеградской группы» отметил, что «сейчас наступает время для возобновления совместной работы» и что он предпочел бы диалог, а не санкции. Тем не менее финальной стадией дисциплинарных мер может стать решение Суда о наложении на них штрафа за неисполнение законодательства Евросоюза. В данном случае Комиссия, как бы ее ни критиковали, выступает защитником права ЕС. Большую часть решений в Евросоюзе принимает квалифицированное большинство в Совете, и необходимость соблюдать такие решения, имеющие законную силу, вовсе не из ряда вон выходящее требование. Членство в Европейском союзе наряду со всеми преимуществами интеграции накладывает на государства и равную степень ответственности.

**Figure 2 – Allocations of asylum-seekers from Italy and Greece**



Data source: Council Decision (EU) 2015/1601 (all totals rounded).

Интересно проследить взаимосвязь между правовой и политической легитимностью решения Совета. Финляндия, воздержавшаяся при голосовании в сентябре 2015 г., тем не менее приняла около 2 тыс. человек, согласно своей квоте. Она стала одной из передовых стран ЕС, выполнив свои обязательства практически на 100%. Норвегия, не входящая в состав Евросоюза, но принадлежащая к Шенгенской зоне, также добровольно приняла 1,5 тыс. человек в рамках действия механизма ЕС по перемещению. Голосовавшая же «за» при предыдущем правительстве Польша (наряду с Венгрией) не приняла ни одного ищущего убежища из Греции и Италии. Результаты двухлетнего периода демонстрируют неэффективность механизма обязательного квотирования. К концу сентября 2017 г. удалось перераспределить около 29 тыс. нуждающихся в убежище, или 18% от запланированного числа. Около 20 стран ЕС выполнили свои обязательства

не более чем на 50%. Если бы характер распределения квот был добровольным, возможно, ситуация изменилась бы несущественно. Эффективность добровольности в урегулировании проблемы беженцев можно будет оценить в грядущие годы. На предложение Комиссии поучаствовать в распределении дополнительных 50 тыс. ищущих убежища из стран Северной Африки и Африканского Рога в июле 2017 г. пока откликнулись 11 государств ЕС. Они выразили готовность принять на своей территории 14 тыс. ищущих убежища из данного региона. Вместе с тем если бы ЕС не принял подобные меры, Греция и Италия — страны, несущие наибольшее бремя миграционного кризиса — находились бы сегодня в гораздо более сложном положении. Это в конечном итоге могло бы привести к массовым нелегальным вторичным перемещениям ищущих убежища по территории ЕС.

Результаты двухлетнего периода демонстрируют неэффективность механизма обязательного квотирования.

Сфера внутренних дел и правосудия (особенно в том, что касается вопросов регулирования миграции) крайне чувствительна для национальных государств. Тем не менее в сложившейся кризисной ситуации, когда число заявлений на предоставление убежища в ЕС в 2015 г. резко возросло вдвое и превысило 1,3 млн, национальные государства были не в силах справиться с его последствиями в одиночку лишь путем закрытия границ и высылки ищущих убежища. Серьезный альтернативный вариант, который позволил бы лучшим образом преодолеть чрезвычайное положение, предложен не был. Критики и эксперты лишь выступали с инициативами о дополнительных мерах, либо предлагали направить все усилия на обеспечение безопасности, а не на разрешение гуманитарной проблемы. «Вишеградская группа» предложила концепцию «гибкой», или «эффективной» солидарности, предполагающей добровольный характер исполнения квот, а также иные варианты ответственности, например, в форме финансовой или материальной

помощи другим странам, имеющим возможность принимать ищущих убежища. Концепция была услышана, но не поддержана странами ЕС из-за ее односторонности и невнимания к гуманитарному аспекту.

Механизм распределения квот по перемещению нуждающихся в защите с территории Греции и Италии отнюдь не единственная мера, предпринимаемая ЕС по преодолению последствий миграционного кризиса. В качестве приоритетных действий ЕС были усилены морские операции и действия по борьбе с контрабандой людей. Были активизированы инструменты внешней политики, успешным примером чего можно назвать реализацию соглашения ЕС с Турцией, которое, несмотря на временное осложнение двусторонних отношений, позволило значительно приостановить поток неконтролируемой миграции из Турции в Грецию. Положительные результаты дало сотрудничество с Россией по приостановке нелегальных проникновений в Шенгенскую зону по арктическому пути, где в 2015 г. было зафиксировано более 2 тыс. случаев пересечения границы.

Очевидно, что Европейский союз не смог предотвратить массового пересечения своих границ ищущими убежища из кризисных регионов и предвидеть последствия своих внешнеполитических действий в Ливии и Сирии. Миграционный кризис выявил всевозможные препятствия на пути достижения значимых результатов в иммиграционной политике. В ЕС по-прежнему нет согласия относительно будущего общей системы предоставления убежища. Несмотря на явное или пассивное сопротивление государств – членов ЕС, Европейской комиссии предстоит продвигать реформу Дублинского регламента, которая заблокирована странами «Вишеградской группы».

Миграционный кризис служит одним из вызовов, с которым европейскому интеграционному проекту предстоит иметь дело в ближайшее время. Следствием разногласий среди государств — членов может стать усиление фрагментарности внутри Союза. Это поднимает вопрос о будущих путях



развития ЕС. Оспаривание «Вишеградской группой» обязательных квот по перемещению — часть более широкой политической задачи сохранения однородности правового пространства в ЕС после расширения. Какой путь будет избран, пока неясно. Сама Комиссия, локомотив интеграции, не может однозначно ответить, по какому сценарию пойдет развитие ЕС. Франция в лице нового президента Э. Макрона утверждает традиционную роль франко-германского тандема и вновь выносит на общественно-политическую повестку проект «Европы разных скоростей». Практической реализацией могло бы стать использование принципа «продвинутого сотрудничества», примером успешного применения которого может служить учреждение Европейской прокуратуры. Пространство свободы, безопасности и правосудия также располагает возможностями применения «гибкой интеграции», которая, однако, не рассчитана на чрезвычайные и кризисные ситуации.