

УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В ОЖИДАНИИ ПАКТА О МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩЕ

Аннотация. В статье анализируется подготовка Европейского союза к обсуждению и принятию Пакта о миграции и убежище, который анонсировала Председатель Комиссии Урсула фон дер Ляйен во время своей избирательной кампании год назад. На основании статистических данных автор демонстрирует, что пандемия коронавируса не остановила поток желающих пересечь Средиземное море в надежде попасть в Европу, в то же время государства-члены сократили приём заявлений об убежище, воспользовавшись карантинном. В ситуации дальнейшего нарастания миграции Комиссия ЕС намеревается представить Пакт как инструмент модернизации и реформы политики миграции и убежища. Автор выявляет нововведения в тексте документа, которые внесла Комиссия под влиянием пандемии. В то же время, опираясь на доводы представителей неправительственных организаций, автор подчёркивает, что ряд положений Пакта вызовет вопросы по части нарушения прав мигрантов. Отдельно исследованы предложения Германии, вступившей на пост Председателя Совета ЕС во втором полугодии 2020 г. Отмечая, что позиции Комиссии и председательствующей страны согласованы, автор сомневается в возможностях Германии, даже несмотря на её политический вес, продвинуть реформу политики убежища – центрального раздела Пакта.

Ключевые слова: Пакт о миграции и убежище, Председательство Германии, пандемия коронавируса, ищущие убежища, пограничный контроль, сезонные рабочие, легальные каналы миграции, идентификация мигрантов.

В ответ на пандемию COVID-19 правительства всего мира взяли на вооружение одни и те же инструменты управления миграцией и передвижением людей – закрытие границ, ограничение поездок и приостановка приёма заявлений об убежище, первоначально в надежде не допустить проникновения вируса в свои страны, а затем в рамках более широкого набора мер по ограничению мобильности, чтобы сдержать распространение пандемии. Некоторые меры носили краткосрочный характер, другие – более существенно повлияли на миграционную политику.

Влияние пандемии на миграционный приток в ЕС

Последствия закрытия внешней границы Европейского союза демонстрирует статистика. В течение первых двух месяцев 2020 г., до начала пандемии, число ищущих убежища в странах ЕС, а также Норвегии и Швейцарии значительно возросло по сравнению с последними двумя годами. Так, в феврале 2020 г. в государствах-членах было зарегистрировано на 14% ходатайств об убежище больше по сравнению с тем же периодом прошлого года. Но впоследствии, по мере реализации широкомасштабных чрезвычайных мер карантина по всему Евро-

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 04.08.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420207177>.

союзу, количество заявлений сократилось сразу на 43%, показав самый низкий уровень с начала докризисного 2014 г. Несмотря на постепенное ослабление карантинных мер, приток ищущих убежище в большинстве государств-членов не восстановился. Так, в мае 2020 г. было подано заявлений чуть больше, чем в апреле, но всё же на 83% меньше, чем в феврале¹.

Снижение количества поданных ходатайств ни в коем случае не означает, что число мигрантов, штурмующих европейские границы, сократилось. Скорее, приведённые данные свидетельствуют о попытках государств-членов воспользоваться пандемией для приостановки приёма заявлений. Мигрантов не пугает коронавирус, это показывает статистика Агентства охраны сухопутной и морской границы ЕС (Фронтекс): введение карантинных мер в первые два месяца привело к рекордному снижению количества попыток въезда в ЕС, но ненадолго. Уже в мае 2020 г. пограничники задержали 3500 человек против 900 в апреле. На центрально-средиземноморском направлении наблюдалось незначительное увеличение притока мигрантов из Афганистана, зато на западно-средиземноморском маршруте число выходцев из Бангладеш, Судана и Кот-д'Ивуар возросло в четыре раза, на восточно-средиземноморском – на 75%, а на балканском пути желающих попасть в Европу насчитывалось в 10 раз больше, чем месяц назад. Уже в июне стало понятно, что сезонный рост миграционного давления на ЕС возобновился, несмотря на закрытие внешних европейских границ².

Новая версия Пакта о миграции и убежище

После того, как главы государств и правительств приняли на саммите в июле 2020 г. План восстановления и 7-летний бюджет ЕС, возросла вероятность обнародования Пакта о миграции и убежище осенью 2020 г. в виде Сообщения и ряда законодательных инициатив. Комиссия уже несколько раз откладывала свои предложения по одному из наиболее чувствительных вопросов европейской политики, стремясь сначала достигнуть результатов на других фронтах и пытаясь справиться с последствиями коронавируса.

Переработав февральскую версию документа, Комиссия к середине апреля представила текст из пяти разделов: - общие рамки предоставления убежища и миграции; - регулирование миграции в ситуации кризиса; - укрепление внешней границы Евросоюза; - борьба с торговлей людьми; - сотрудничество со странами, не входящими в ЕС; - приём по легальным каналам и интеграция мигрантов, прежде всего, высококвалифицированных специалистов³.

Пандемия внесла коррективы в текст документа. В новом варианте Пакта вводится предварительная идентификация и регистрация мигрантов на внешней границе Евросоюза. Эти предварительные «проверки безопасности» на внешней границе, вероятно, станут самой сложной проблемой при обсуждении. Предполагается, что они будут включать медицинский контроль, идентификацию мигранта и дактилоскопию с последующей регистрацией результатов в базе данных Евродак⁴ с тем, чтобы иметь возможность быстро принять решение о предоставлении убежища претенденту или о высылке ещё до его въезда на территорию Евросоюза. Важно отметить, что такая ускоренная «приграничная процедура» рассмотрения заявления об убежище предназначается для мигрантов, чьё досье вызывает сомнения. Для тех же, кто в состоянии убедительно обосновать в своём ходатайстве, что нуждается в международной защите, применяется «нормальная» действующая процедура предоставления убежища, с

¹ European Asylum Support Office (EASO). Latest Asylum Trends. May 2020. URL: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (дата обращения: 19.07.2020).

² Frontex news release. Situation at EU external borders. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/situation-at-eu-external-borders-arrivals-down-in-first-half-of-2020-UdNxM5> (дата обращения: 15.07.2020).

³ The New Pact on Migration and Asylum. URL: <https://drive.google.com/file/d/1VikoSpws5K3vOqoCG9cLsuCXxs7o0YwE/view> (дата обращения: 29.07.2020).

⁴ Евродак (EURODAC) – дактилоскопическая база данных, содержащая отпечатки пальцев ищущих убежище.

гарантией наделения заявителя соответствующими правами. Особая роль в управлении процедурой «фильтра» предназначается Агентству содействия в предоставлении убежища и Фронтекс. Понятно, что подобная схема – вынужденная, она потребовалась, чтобы создать фильтр на пути экономических мигрантов, пытающихся проникнуть в страны ЕС. Однако изначальное разделение ищущих убежище на разные категории и фактическая дискриминация «неблагонадёжных», несомненно, вызовет много вопросов у правозащитных организаций. «Всё, что мы здесь видим, это лишение людей их права на убежище. Цель подобного подхода – расширить полномочия Фронтекс и отнять у ищущих убежище возможность пройти процедуру предоставления статуса беженца», – заявила германская НПО *Pro Asyl*¹. Такой подход разделяют и многие депутаты Европарламента, в том числе представители ХДС Германии.

Комиссия не отказывается от идеи упразднить действующий Дублинский регламент, заменив его «общими рамками регулирования миграции и убежища» с применением «гибких инструментов». Таким инструментом, в частности, может стать «новый механизм солидарности», посредством которого государствам-членам, испытывающим «чрезвычайное миграционное давление» в нормальной ситуации, предполагается оказывать поддержку на добровольной основе, а в период кризисов – в обязательном порядке.

Диапазон мер по оказанию такой помощи обещает быть чрезвычайно широким – оперативная, дипломатическая, техническая и финансовая поддержка, в том числе переселение и распределение между странами ЕС беженцев, просителей убежища, а также и нелегальных мигрантов. В свою очередь, государствам-членам будет предписано тщательнее прогнозировать кризисы и разработать комплекс мер, которые можно было бы оперативно задействовать при необходимости, в частности, для спасения мигрантов на море и высадки их в портах государств-членов.

Важной частью Пакта станет возвращение/высылка мигрантов, которым отказано в статусе беженца. Комиссия планирует возобновить работу по пересмотру Директивы о возвращении, начатую в 2018 г., чтобы свести к минимуму возможности бегства претендентов на высылку и увеличить количество добровольных возвращений мигрантов с условием их дальнейшей реинтеграции на родине. Оперативные функции в данном направлении возлагаются также на Агентство Фронтекс.

В случае же чрезвычайного кризиса и массового миграционного притока в страны ЕС будут приниматься срочные меры. Комиссия предполагает установить «обязательную» солидарность государств-членов посредством делегированного акта², но порядок введения обязательств по расселению и распределению ищущих убежище ещё будет обсуждаться, вероятнее всего, в обстановке непримиримости позиций и острых дискуссий.

Трудности ожидаются и в отношении регламентирования спасательных операций на море. Комиссия выступает за отмену практики принятия решений *ad hoc*, по мере возникновения конфликтов с задержкой в порту того или иного судна со спасёнными мигрантами на борту и выступает за постоянное взаимодействие государств-членов, Международной организации по миграции (МОМ) и неправительственных организаций (НПО). В повестке дня поиск решения, которое позволило бы уничтожить «серую» зону в международном морском праве, до сих пор служившую поводом для криминализации спасательных операций НПО.

Важный раздел Пакта посвящён торговле людьми. Комиссия собирается продолжить

¹ Goßner Ch. A migration pact in the spirit of the German government? The Euractiv. 02.07.2020. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/a-migration-pact-in-the-spirit-of-the-german-government/> (дата обращения: 29.07.2020).

² Делегированный акт, в соответствии со ст. 290 Договора о функционировании ЕС, может быть принят Комиссией для изменения или дополнения отдельных элементов того или иного законодательного акта.

партнёрство с третьими странами, в том числе североафриканскими, заключая двусторонние соглашения по борьбе с криминальными сетями торговцев людьми, которые, по данным члена Комиссии Ильве Йоханссон, курирующей миграцию, в 2017–2019 гг. получили более 330 млн евро прибыли только на центральном и восточно-средиземноморском маршрутах транспортировки мигрантов. Сотрудничество и помощь Евросоюза странам транзита и исхода мигрантов даёт некоторые результаты: в 2019 г. Марокко удалось спасти 70 тыс. людей от работорговцев, Алжиру – уничтожить 100 криминальных сетей, и даже Ливия, самый сложный партнёр Евросоюза, предпринимает определённые усилия в данном направлении¹. Комиссия предлагает координацию в расследовании преступных действий сетей работорговцев с привлечением европейских агентств Фронтекс и Европол при финансовой поддержке из Трастового фонда для Африки, создание совместных следственных групп и организацию информационных кампаний, а также рекомендации государствам-членам и третьим странам по усилению санкций против нанимателей нелегальных мигрантов.

Более чем прежде, Евросоюз уделяет внимание легальной, в частности трудовой миграции, посвятив специальный раздел мерам по её регулированию. 22 июля Комиссия объявила о начале публичных консультаций о новых мерах по интеграции мигрантов, которые предстоит разработать специальной группе экспертов – мигрантов по происхождению. По итогам консультаций будет предложен очередной План действий по интеграции.

Наконец, неотъемлемой частью Пакта станет раздел об улучшении функционирования Шенгенской зоны свободного передвижения людей. Комиссия вместе с государствами-членами и Европарламентом намеревается организовать на этот счёт широкую дискуссию, чтобы быть готовыми к любому рода кризисам, в частности, таким, как вызванный Covid-19. Ведь он вынудил европейские страны восстанавливать контроль на своих границах в индивидуальном порядке и отменять его, опираясь на совершенно разные критерии. Результатом дискуссии должно стать решение о том, вносить ли поправки в Шенгенский кодекс о границе, провести его реформу – «новый пакет мер управления Шенгеном» или эффективнее использовать действующие положения. Если ещё весной Комиссия склонна была инициировать реформу, то в дальнейшем отдала предпочтение разработке альтернативных мер контроля за передвижением людей, которые могли бы осуществляться необязательно только на границах, но и на территории государств-членов.

С восстановлением свободы передвижения связаны и действия Комиссии по регулированию положения сезонных работников, включая командированных, как из государств-членов, так и третьих стран. В их защиту прав она выступила в своих новых «Руководящих принципах», опубликованных 16 июля 2020 г. после многочисленных скандалов во время пандемии из-за недостаточной определённости их статуса². Комиссия напомнила, что принцип равного обращения и недискриминации для европейских трудящихся закреплён ст. 45 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС) и директивой 2014/54/EU. Работник из другого государства-члена имеет те же права, что и его граждане, в отношении коллективных договоров об оплате труда, увольнении и охране труда. В отношении же сельскохозяйственных рабочих из третьих стран ограничения на «несущественные» поездки, введённые 17 марта, были ослаблены. Некоторые секторы европейской экономики, в частности продовольственный и туристический, основаны преимущественно на труде сезонных рабочих. По оценкам Комиссии, их ежегодная средняя численность составляет от нескольких сотен тысяч до миллиона человек³.

¹ Bulletin Quotidien Europe. № 12526. 14.07.2020.

² Communication from the Commission. Guidelines on seasonal workers in the EU in the context of the COVID-19 outbreak. Brussels, 16.07.2020 C(2020) 4813 final.

³ Bulletin Quotidien Europe. № 12529. 17.07.2020.

Предложения Германии

Тем временем Германия, заступившая в июле 2020 г. на пост председателя в Совете ЕС, представила свою программу действий в сфере миграции и убежища, подчеркнув, что намерена добиваться завершения комплексной реформы системы убежища ЕС на основе предложений Комиссии. До этого провалились все соответствующие попытки председательствовавших стран, начиная с мая 2016 г., когда Комиссия впервые обнародовала свои разработки. На Берлин возложены большие надежды. Так, по мнению Агентства содействия в предоставлении убежища, «Германия обладает значительным политическим весом, чтобы осуществить, наконец, реформу»¹. В рамках своего председательства Германия может продвигать законодательные инициативы Комиссии и ускорить их обсуждение в Совете.

Предложения Германии по спорным вопросам не слишком сильно отличаются от предварительного текста Пакта, представленного Комиссией. Две главные линии председательства – введение обязательного механизма распределения и расселения ищущих убежища, а также разработка комплекса мер по возвращению тех, кого не признали беженцами. Германия находит удачными главные элементы Пакта Комиссии: - распределение ищущих убежища между странами ЕС, - процедуру идентификации мигрантов на границе Евросоюза, - ускоренное возвращение получивших отказ в убежище, - новые легальные каналы миграции. Вероятно, имеется предварительное согласие Комиссии и германского председательства в отношении механизма распределения ищущих убежища между государствами ЕС на основе принципа «гибкой солидарности», введение на внешних границах «ускоренной процедуры» проверки досье тех, кто претендует на убежище в ЕС, на предмет обоснованности их ходатайств о международной защите.

Есть у министра внутренних дел Германии Хорста Зеехофера и позиция по расширению легальной, главным образом, трудовой миграции: государства-члены должны допускать мигрантов для работы в некоторых секторах экономики на определённых условиях: «базовое знание языка и не слишком высокий уровень безработицы в регионе»², что также соответствует стратегии Комиссии.

Во всяком случае, Х. Зеехофер демонстрирует оптимизм, когда речь идёт о судьбе Пакта, хотя и не ожидает чуда, осознавая щепетильность и сложность некоторых его положений. В самые первые дни председательства Германии он обсудил с коллегами из стран ЕС и депутатами Европарламента возможности совместного противодействия торговле людьми, а также участия НПО в спасательных операциях на море и дальнейшее расселение спасённых после их высадки на берег. Министр остался весьма доволен, что страны Вишеградской группы согласились с необходимостью найти общее решение проблемы. Но вряд ли подобная позиция вишеградцев может обнадёжить: они ведь выступали не против общего решения, но желали, чтобы оно основывалось исключительно на их предложениях о формах необязательной солидарности, которые не разделяли другие государства-члены.

* * *

Попытки инициировать реформу накануне и во время сложных переговоров по бюджету грозило обострением напряжённости между странами – членами ЕС. Вишеградская группа и другие продолжают выступать против любых обязательств по перераспределению просителей убежища, в то время как средиземноморские страны – Италия, Испания и Греция, на долю которых приходится наибольшее миграционное давление, настаивают на таком подхо-

¹ Góvner Ch. A migration pact...

² Bulletin Quotidien Europe. № 12522. 08.07.2020.

де. Вопрос солидарности государств-членов остаётся открытым и спорным.

И всё же Комиссия стремилась представить Пакт по миграции и убежищу к началу второго полугодия 2020 г., когда в шестимесячное председательство в Совете ЕС вступила Германия, которая не только имеет самый сильный политический вес в ЕС, но и всегда выступает за поиск компромисса по вопросам миграции. Задержка обнародования Пакта, среди всего прочего, объясняется желанием Комиссии согласовать свои предложения, вплоть до деталей, с будущим германским председательством.

Однако поиск компромисса обещает быть очень сложным, даже несмотря на политический вес ФРГ. Слишком велики до сих пор расхождения в позиции стран, не желающих нести бремя приёма ищущих убежище, и тех, кто подвергается наиболее сильному миграционному давлению. Южные страны находят поддержку у Европарламента, который не приемлет нарушения принципов солидарности. Таким образом, судьба реформы политики убежища, а вместе с ней и Пакта, остаётся неизвестной.

Список литературы

Бабынина Л.О. Коронавирус: что может сделать и делает Европейский союз // Аналитические записки ИЕ РАН. 2020. №12(195). URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an195.pdf> (дата обращения: 29.07.2020).

Белов В.Б. Хозяйственно-политическая повестка председательства Германии в Совете // Аналитические записки ИЕ РАН. 2020. №29(212). URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an212.pdf> (дата обращения: 29.07.2020).

Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС // Современная Европа. 2019. №6. С.18-29. DOI: 10.15211/soveurope620191829.

References

Babynina, L.O. (2020) Koronavirus: chto mozhет sdelat' i delaet Evropejskij soyuz [Coronavirus: what the European Union do and will do]. Analiticheskie zapiski IE RAN [Analytical papers of IE RAS]. 12(195). Available at: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an195.pdf> (accessed 29.07.2020). (In Russian).

Belov, V.B. (2020) Hozyajstvenno-politicheskaya povestka predsedatel'stva Germanii v Sovete [Economic agenda of the German presidency in the EU Council]. Analiticheskie zapiski IE RAN [Analytical papers of IE RAS]. 29(212). Available at: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an212.pdf> (accessed 29.07.2020). (In Russian).

Potemkina, O.Yu. (2019) Posle krizisa: «novyj start» migracionnoj politiki ES [After the Crisis: «A New Start» of the EU Migration Policy]. Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe]. 6. P. 18-29. (In Russian). DOI: 10.15211/soveurope620191829.

Barigazzi, J. EU migration reform plan postponed until after budget deal. Politico. 19 June 2020. Available at: <https://www.politico.eu/article/migration-reform-to-be-postponed-after-a-deal-on-the-eu-budget-said-commissioner-ylva-johansson/> (accessed 29.07.2020).

Eder, F. Migration meets corona. Politico. 29 July 2020. Available at: <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-migration-meets-corona-abattoirs-of-power-space-jam/> (accessed 29.07.2020).

Hooper, K., Le Coz, C. A Race Against the Clock: Meeting Seasonal Labor Needs in the Age of COVID-19. Migration Policy Institute. March 2020. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/news/meeting-seasonal-labor-needs-age-covid-19> (accessed 29.07.2020).

European Union in Expectation of the Pact on Migration and Asylum

Author. *Olga Potemkina*, Doctor of Sciences (Politics), Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Abstract. The article analyses the EU's preparation Union for discussion and adoption of the Pact on Migration and Asylum, which the Commission's President, Ursula von der Leyen, announced during her election campaign a year ago. Based on statistical data, the author demonstrates that the coronavirus pandemic has not stopped the flow of people wishing to cross the Mediterranean in the hope of reaching Europe, while member States reduced acceptance of asylum applications by taking advantage of the quarantine. In a situation where migration continues to increase, the EU Commission intends to present the Pact as a tool for modernising and reforming migration and asylum policies. The author identifies innovations in the text of the document that the Commission introduced under the influence of the pandemic. At the same time, relying on the arguments of NGO, the author emphasizes that a number of provisions of the Covenant will raise questions regarding violations of migrants' rights. The proposals of German Presidency are examined separately. Noting that the positions of the Commission and Presidency are in agreement, the author doubts the ability of Germany, even in spite of its political weight, to advance the reform of the asylum policy, the Central section of the Pact.

Key words: Pact on Migration and Asylum, German Presidency, COVID-19 pandemia, asylum seekers, internal border control, seasonal workers, legal channels of migration, migrants' identification.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420207177>.