

УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ПРОВАЛ ДУБЛИНСКОЙ РЕФОРМЫ. ЧТО ДАЛЬШЕ?

Аннотация. Статья посвящена поискам альтернативного решения проблемы распределения ответственности государств – членов Европейского союза за расселение мигрантов и ищущих убежище после провала реформы Дублинской системы. На основе статистики автор демонстрирует сокращение транспортировки мигрантов через Средиземное море в Европу, но при этом указывает на рост смертельных случаев во время путешествий. Проанализированы предложения продвинутого сотрудничества в сфере политики убежища, а также похожие принципы «временного механизма» сотрудничества государств-членов для распределения спасённых в море мигрантов. Автор приходит к заключению, что принятие «временного механизма» очень нужно для Комиссии накануне выборов в Европейский парламент для демонстрации единства Евросоюза в вопросе предоставления убежища. Однако продвинутое сотрудничество в этом вопросе вряд ли сможет вывести реформу из тупика, так как построено на принципах «гибкой солидарности», которые поддерживают далеко не все государства-члены.

Ключевые слова: миграция, временный механизм, продвинутое сотрудничество, реформа Дублинского регламента, расселение мигрантов, ищущие убежище, Комиссия ЕС, Европейский парламент, агентство Фронтекс, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

В начале 2019 г. Агентство Европейского союза Фронтекс опубликовало новую статистику, свидетельствующую о том, что в 2018 г. число незаконно прибывающих в ЕС мигрантов достигло самого низкого уровня за пять лет. В сравнении с 2017 г., количество въездов (150 тыс. человек) сократилось на четверть, благодаря блокировке Центрально-средиземноморского пути транспортировки мигрантов, объём путешествий по которому уменьшился на 80%. Но с другой стороны, удвоилось число приплывших в Испанию через Марокко (57 тыс. человек в 2018 г.), на треть увеличилось и число путешествующих по Восточно-средиземноморскому маршруту (56 тыс.), особенно через сухопутную границу между Грецией и Турцией¹.

Однако данные и выводы Фронтекс ничуть не успокоили Филиппо Гранди, Верховного комиссара ООН по делам беженцев. 30 января 2019 г., выступая в Брюсселе, он призвал страны Европейского союза взять на себя ответственность и обратиться к проблеме приёма мигрантов, прибывающих по морю и, по крайней мере, разработать временную схему их расселения.

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: РФ, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. Профессор, факультет мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120197076>

¹ Frontex News Release. Number of irregular crossings at Europe's borders at lowest level in 5 years. 2019-01-04 URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/number-of-irregular-crossings-at-europe-s-borders-at-lowest-level-in-5-years-ZfkoRu>.

Верховный комиссар представил результаты нового доклада Управления Верховного комиссара «Отчаянные путешествия»¹, в соответствии с которым в 2018 г. на пути через море в Евросоюз в среднем погибало ежедневно шесть человек. Хотя число стремящихся в Европу постоянно сокращается, в обратной пропорциональности растёт количество смертей на пути через Средиземное море. УВКБ также сожалеет о сокращении поисковых и спасательных возможностей, которыми обладали неправительственные организации (НПО). В 2017 г. около десяти НПО занимались спасением мигрантов, сейчас же действуют лишь две организации. Комиссар Гранди осудил действия государств-членов, которые «наперегонки стараются не принимать людей», имея в виду нежелание договориться относительно расселения мигрантов, спасённых в море и запертых в портах стран ЕС.

Верховный комиссар обрисовал также ситуацию в Ливии, отметив некоторые улучшения в том, что касается сотрудничества НПО с Международной организацией по миграции (МОМ) в новых центрах содержания мигрантов, и предложил расселять их в другие страны, к примеру, в Нигер. Но в целом УВКБ находит условия содержания мигрантов в Ливии плачевными и призывает государства-члены откликнуться на предложения Комиссии о расселении ищущих убежище.

По данным МОМ, в начале января 2019 г. два кораблекрушения (у берегов Ливии и на пути из Марокко в Испанию) унесли жизни почти 170 человек². Очередная морская трагедия дала повод Федерике Могерини, Высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности, заявить о необходимости продолжать военно-морскую операцию ЕС «София» в Средиземном море. Операция нужна для того, чтобы спасти тонущих людей, противодействовать контрабанде людей, а также обучать пограничные силы Ливии самостоятельно проводить спасательные операции. В то же время результаты взаимодействия государств-членов в приёме спасённых мигрантов далеки от желаемых.

После того как восемь государств Европейского союза согласились расселить часть мигрантов, спасённых в море, премьер министр Мальты Дж. Мускат подтвердил готовность страны принять два корабля германских НПО с 49 мигрантами, которые находились на борту более двух недель. Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Ирландия, Италия и Румыния пообещали также забрать больше половины из 249 человек, которых доставили на остров корабли мальтийского военного флота. С помощью Фронтекс удаётся отправить домой 44 жителей Бангладеш, которые не смогут претендовать на международную защиту.

В ходе встречи министров иностранных дел 5+5 (Франция, Италия, Мальта, Португалия, Испания, со стороны Евросоюза, и Марокко, Ливия, Тунис, Мавритания и Алжир) 17-18 января на Мальте было согласовано совместное заявление. Министры призвали к усилению борьбы с перевозчиками людей и признали необходимость усовершенствования механизмов сотрудничества для спасения людей от гибели в море. В то же время они обратились к НПО с призывом соблюдать принципы международного права и не мешать спасательным операциям, которые проводят компетентные национальные ведомства³.

Альтернатива Дублинской системе?

После неудачи на декабрьском саммите 2018 г., когда разногласия государств-членов не удалось преодолеть, Комиссия, по-видимому, временно рассталась с надеждой осуществить

¹ Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. January – December 2018. UNHCR, January 2019, 35 P.

² Bulletin Quotidien Europe, 21.01.2019.

³ 15th Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the «5+5 Dialogue» of the Western Mediterranean. Valletta Declaration. Valletta, 18.01.2019. URL: <https://drive.google.com/file/d/1PZYtnZXGNHEWSWrTS16Gx08zvlOmtVr7/view>.

реформу Дублинского регламента, продвижения которой она добивалась с мая 2016 г. Румыния, занявшая кресло председателя Совета ЕС в первом полугодии 2019 г., даже и не высказывала намерения включить реформу в программу председательства, т.к. не верит в возможность её осуществления до выборов в Европарламент. В то же время она призывает государства-члены сотрудничать в решении проблемы размещения спасённых в море мигрантов.

В январе 2019 г. во время своего визита в Бухарест Председатель Комиссии Жан-Клод Юнкер подверг критике действия государств-членов, считая, что если бы они вовремя выполнили все предложения Комиссии, то не испытывали бы сегодня таких проблем, как например, расселение спасённых в море мигрантов. Юнкер также выразил возмущение заявлением премьер-министра Венгрии Виктора Орбана о том, что он надеется на победу анти-иммигрантских партий на выборах в Европарламент. «Я должен проверить ещё раз, так как я не поверил тому, что прочитал», – сказал Юнкер.

Выходом из тупика может стать продвинутое сотрудничество в сфере политики убежища, с таким предложением Институт Жака Делора¹ обратился в январе 2019 г. к правительствам государств-членов и будущей Комиссии нового состава. Предложение основано на опубликованном в конце 2018 г. докладе бывшего европейского чиновника Жерома Виньона «К европейской политике в сфере убежища, миграции и мобильности»², в котором справедливо утверждается, что Дублинский регламент устарел и требует адаптации к новым условиям. Директор Института Делора, бывший премьер министр Италии Энрико Летта, объяснил свою поддержку идеи автора стремлением не дать целиком завладеть политикой миграции партиям-евроскептикам, которым на самом деле и не нужно решение проблемы предоставления убежища: они используют в своих предвыборных политических целях, с одной стороны, разногласия и раскол внутри Евросоюза по этому вопросу, а, с другой стороны, недовольство европейцев. Очевидно, что замечание Э. Летта адресовано было его соотечественнику, министру внутренних дел Италии Маттео Сальвини.

Как представляет себе автор продвинутое сотрудничество в сфере убежища? Страны, проявляющие солидарность, возьмут на себя заботу о мигрантах, прибывающих в Европу на основе критериев распределения ищущих убежище по странам ЕС, предложенным Комиссией ещё в мае 2016 г. По мнению Ж. Виньона, Италия должна войти в эту группу вместе с другими странами «на линии фронта», так как участие в продвинутом сотрудничестве ей выгодно. В обмен на содействие в расселении прибывающих мигрантов, Италия могла бы приложить больше усилий в охране морской границы.

Решение проблемы методом продвинутого сотрудничества, по мнению автора и директора Института Делора, стало бы позитивным вкладом в дебаты последних лет, которые решительным образом повлияли на брекзит и другие «политические потрясения» в ЕС, такие как появление нового правительства в Италии. Между тем правительство Конте как раз и вышло на политическую арену в результате недовольства населения как отсутствием солидарности со стороны стран Евросоюза, не стремящихся облегчить бремя Италии по приёму огромного числа ищущих убежище, так и мягкой реакцией на позицию стран Вишеградской группы, отказавшихся принимать мигрантов. Поэтому вряд ли продвинутое сотрудничество по приёму ищущих убежище способно положительно решить проблему. Скорее, оно способно углубить раскол внутри ЕС.

Тем не менее, по такому же принципу Комиссия предлагает построить и «временный

¹ Институт Жака Делора (Notre Europe) – независимый аналитический центр, базирующийся в Париже с филиалом в Берлине. Основан в 1996 г. Жаком Делором.

² Vignon J. «For a European Policy on Asylum, Migration and Mobility». Jacques Delors Institute, 2019. 68 P.

механизм» решения проблемы убежища. Это вынужденное решение, поскольку тупик Дублинской реформы вовсе не означает, что политика убежища прекратила своё существование и развитие. Желаящие получить статус беженца продолжают прибывать в страны Евросоюза, и поиск альтернативных реформе решений переместился в сторону размещения мигрантов, доставленных к берегам ЕС на судах. Комиссия ожидает от государств-членов предложений по приёму ищущих убежище на добровольной основе. В этой связи председательствующая Румыния открыла дебаты по этому чувствительному для государств-членов вопросу на неформальной встрече министров внутренних дел и юстиции 7 февраля, которые не дали результатов, позиции государств-членов не изменились.

По прибытию на неформальную встречу Германия, в частности, заявила, что намеревается вместе с Францией объединить как можно больше стран для участия во «временном механизме», что поможет впоследствии сдвинуть с мёртвой точки реформу Дублинского регламента, станет мостом к его пересмотру, при этом не заменяя регламент полностью.

Однако министры не смогли определить конкретные принципы действия механизма и количество его участников. Некоторые страны задавали вопросы о целесообразности его создания, практических аспектах осуществления, а также вопрос о том, какие именно категории мигрантов будут предназначены для расселения. Большинство же министров настаивали на временном характере механизма, принятие которого не должно предопределить судьбу Дублинского регламента.

В конце встречи член Комиссии Димитрос Аврамопулос, курирующий миграцию и убежище, не смог подвести итоги дискуссии и назвать страны, готовые участвовать во «временном механизме», а только выразил надежду, что откликнется как можно больше государств-членов, для того чтобы механизм начал функционировать. Пока же о своём желании размещать спасённых в море мигрантов заявили те страны, которые уже это делают – Франция, Германия, Португалия, Румыния, Ирландия, Нидерланды, Мальта, Италия и Люксембург.

Таким образом, «временным» или «транзитным» решением проблемы, альтернативным реформе, считается участие в механизме расселения ищущих убежище всех государств, но их солидарность может быть высказана различными способами. Например, они могут предоставить экспертов и переводчиков вместо непосредственно самого расселения. Именно такого участия несколько лет добивались страны Вишеградской группы, призывая к «гибкой» и «эффективной солидарности». Остальные страны будут на добровольной основе распределять между собой мигрантов при помощи Европейских агентств.

Реформа функций и полномочий агентств Европейского союза

В законодательном пакете реформы политики убежища, кроме ревизии Дублинского регламента и создания «временного механизма», содержатся ещё и предложения по поправкам к действующим директивам об убежище, а также реформе агентств ЕС. Наиболее продуктивно развиваются контакты Совета и Европарламента относительно пересмотра директивы о процедуре предоставления убежища (процедурная директива): каким образом следует принимать заявления об убежище в приграничных районах, как распознавать экономических мигрантов и быстро их отправлять в страну происхождения. В связи с этим актуальной остаётся реформа Шенгенского кодекса и сохранение временного контроля на внутренних границах ряда государств-членов в целях противодействия терроризму.

Что касается директив о критериях получения статуса беженца (квалификационная директива) и условиях приёма и содержания претендентов на убежище (директива о приёме), согласовать которые не смогли председательствовавшие в 2018 г. Болгария и Австрия, то и

здесь возникли трудности во внесении изменений в тексты. По квалификационной директиве ряд государств-членов высказывали сомнения относительно оснований для лишения статуса беженца. Например, какие именно преступления, совершённые беженцем, можно считать причиной лишения его статуса. Также нет ясности с ограничениями свободы передвижения беженца – до сих пор он не имеет возможности выбрать место проживания в странах Евросоюза, только лишь в государстве-члене, которое предоставило ему этот статус.

Реформа функций и полномочий агентств ЕС, участвующих в решении проблем ищущих убежище, также проходит далеко не гладко. В конце января послы стран ЕС – члены Совета КОРЕПЕР не смогли договориться о методах управления Агентством по оказанию содействия в получении убежища (АОСПУ). В соответствии с предложением Комиссии в сентябре 2018 г., предполагалось несколько откорректировать законодательную инициативу, с которой Комиссия выступила в мае 2016 г., чтобы установить связь между реформами Агентства пограничной и береговой службы (Фронтекс) и АОСПУ, а также чётче сформулировать принципы их сотрудничества. Предложение не удалось провести голосованием квалифицированным большинством. Некоторые государства-члены продолжают ассоциировать предложение Комиссии с остальным содержанием законодательного пакета по убежищу в составе семи текстов, а значит, и с Дублинским регламентом, который остаётся яблоком раздора. По этой причине Комиссия не может продвинуться в утверждении остальных компонентов пакета.

Обсуждая деятельность Фронтекс, послы государств-членов пытались установить сроки расширения полномочий агентства и увеличения численности его персонала. Комиссия предлагает укомплектовать Фронтекс дополнительно десятью тысячами сотрудников к 2027 г., однако в ноте председательствующей Румынии Совету заявлены возражения государств-членов относительно расписания, предложенного Комиссией. Дискуссии в Совете о расписании выявили страхи государств-членов потери суверенитета в деле защиты границы. Некоторые страны опасаются, что национальные службы будут ослаблены в результате расширения полномочий европейского агентства. Они хотят гарантий того, что только страна, где агентство будет проводить операции, получит право принимать решение о составе миссии, задачах и численности сотрудников.

Претензии государств-членов раздражили Ж.-К. Юнкера, который обвинил в лицемерии тех, кто просил ранее ускорить реформу Фронтекс и увеличить штат агентства к 2020 г., а сейчас требует продлить сроки до 2027 г., как и предлагала Комиссия изначально. «Все заявляли на протяжении многих лет, что следует усилить защиту границ, а сейчас некоторые страны, в том числе, и самые уязвимые, отказываются согласовать необходимые меры», – заявил Председатель Комиссии.

Выводы

После провала Дублинской реформы фокус политики убежища сместился в сторону приёма спасённых на море мигрантов. Комиссия продвигает идею о создании «временного механизма» автоматического распределения мигрантов по государствам-членам, поскольку откладывание реформы системы убежища никак не способствует решению проблемы, которая не теряет актуальности.

Накануне выборов в Европейский парламент, Комиссия вынуждена искать другие решения проблем ищущих убежище, так как они продолжают накапливаться. В качестве «альтернативного решения» предлагается «временный механизм» как вариант продвинутого сотрудничества, основанный на тех же принципах солидарности, относительно которых государства-члены не смогли договориться ранее. Представляется, что продвинутое сотрудничество не

поможет решить проблему: группа стран возьмёт на себя финансовое и социально-политическое бремя по приёму мигрантов, тогда как остальные государства-члены отделаются предоставлением услуг и консультантов. Вряд ли подобная ситуация получит поддержку населения стран, вынужденных принимать большое число мигрантов стран, как это произошло, к примеру, с Италией, и укрепит их приверженность Евросоюзу.

Тем не менее, председательствующая в Совете ЕС Румыния поставила себе целью разработку «временного механизма», что даёт возможность поддерживать внимание к проблеме высадки спасённых в море мигрантов и разрабатывать подходы к решению противоречивых положений реформы системы убежища в Европейском союзе, которая, как и раньше, необходима. Даже в случае сохранения разногласий между государствами-членами дискуссия продолжится. Комиссия все ещё надеется доказать, что страны ЕС способны «найти ответ на общие вызовы», продемонстрировать единство особенно важно накануне выборов в Европарламент.

Список литературы

Войников В.В. Реформа законодательства Европейского Союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе. Труды Института государства и права РАН. 2017, №5. С. 149.

References

Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. January – December 2018. UNHCR, January 2019. 35 P.

UNHCR's recommendations for the Romanian Presidency of the Council of the EU, December 2018. URL: <https://www.refworld.org/docid/5c1b68684.html>.

Bauböck R. Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Common Market studies*, 2018, vol.56, №1. P. 141.

Niemann A., Zaun N. EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *Journal of Common Market studies*, 2018, vol. 56, №1. P. 18.

Thielemann E. Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies* 2018, vol. 56, №1. P. 63.

Genschel P., Jachtenfuchs M. From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies* 2018, vol. 56, №1. P. 178.

European Commission – Press release. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Brussels, 4 May 2016.

Menéndez A.J. The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, Vol. 22, №4. P. 397.

Vignon J. «For a European Policy on Asylum, Migration and Mobility». Jacques Delors Institute, 2019. 68 P.

Failure of Dublin Reform: What is Next?

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

Abstract. The paper is dedicated to the alternative solution to Dublin Regulation reform after its failure, which presupposes shared Member States responsibility for resettlement of migrants and asylum seekers rescued in sea. Based on statistics, the author demonstrates reduction of migrants' arrivals via the Mediterranean Sea to Europe but points to an increase in deaths during traveling. The proposals of enhanced cooperation in asylum policy are analyzed, as well as the similar principles of the «temporary mechanism» for MS cooperation for resettlement of migrants rescued at sea. The author comes to conclusion that the adoption of «temporary mechanism» is vitally important for the Commission on the eve of the European Parliament elections to demonstrate the unity of the European Union in the issue of asylum. However, enhanced cooperation on this field is unlikely to lead the reform out of deadlock, as it is built on «flexible solidarity», which has not been supported by all Member States.

Key words: migration, temporary mechanism, enhanced cooperation, reform of Dublin Regulation, migrants resettlement, Frontex agency, UN Refugee Agency.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120197076>