

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

Аналитическая записка №38, 2018 (№134)

Жаркое миграционное лето Европейского союза

Ольга Потемкина

доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции ИЕ
РАН

***Аннотация.** В статье анализируются решения июньского саммита Евросоюза 2018 г. и перспективы их реализации. Автор приходит к выводу, что идея создания «новых механизмов» для урегулирования миграционных проблем, прежде всего, «разгрузочных платформ», вряд ли может быть осуществлена в ближайшее время. В то же время стремление Евросоюза к «аутсорсингу миграции» осложняет его отношения с африканскими странами, которые не демонстрируют энтузиазма в сдерживании миграционных потоков. Автор заключает, что в попытках сгладить существующие противоречия лидеры государств и правительств преуспели лишь частично. Миграционные проблемы остаются в центре политической повестки дня ЕС.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, мигранты, ищущие убежище, беженцы, Африканский союз, саммит, вторичные перемещения, региональные платформы, разгрузочные платформы.*

Лето 2018 года оказалось действительно жарким как для жителей европейских стран, так и для их правительств, которые вынуждены были решать горячие проблемы растущего наплыва мигрантов в ЕС. В зимний период дискуссии вокруг миграционных проблем ослабевают и вновь начинаются, как только прекращается сезон штормов в Средиземном море, и переполненные лодки с мигрантами устремляются к берегам Испании, Италии и Греции.

После нескольких попыток блокировки Центрально- и Восточно-средиземноморских путей транспортировки мигрантов главным стал Западно-средиземноморский путь к побережью Испании. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на середину 2018 г., почти 30 тыс. человек прибыли в Испанию по морю, что втрое превышает прошлогодние показатели. Испания сегодня обгоняет Италию (20,2 тыс. прибывших) и Грецию (20,3 тыс.)¹.

«Компромисс» на июньском саммите

После многочасовых изнуряющих дебатов лидеры государств и правительств пришли к хрупкому компромиссу, о чем торжественно объявили в заключениях саммита 28 июня.

Предложения по выходу из политического тупика, куда завела лидеров ЕС миграционная проблема, включают следующие пункты².

1. «Контролируемые центры». Прежде всего, государства-члены после многолетних призывов Италии о помощи обязались пойти стране навстречу. «Италия больше не одна! – радовался премьер-министр Джузеппе Конте, – потому что Европейский совет дал шанс появлению Европы более ответственной и солидарной»³. Радость премьера была понятна – в случае, если государства-члены не оказали бы Италии поддержки, ему пришлось бы выполнить обещание перед началом саммита: заблокировать все заключения саммита, включая сферы торговли и обороны. Италия уже длительное время была обеспокоена попытками НПО привезти в Италию на своих судах мигрантов с ливийского побережья, поэтому Конте также выразил уверенность, что коллеги по Евросоюзу поддержат его против вмешательства НПО в дела береговой охраны Ливии.

В соответствии с достигнутым компромиссом, ряд государств-членов выразили согласие организовать на своей территории дополнительные «контролируемые» центры для содержания ищущих убежище, где им будет предоставлена защита на период идентификации. Италия была освобождена от этой обязанности, Испания и Греция, уже переполненные мигрантами, тем не менее, согласились, Франция же, которой принадлежала данная спасительная идея, заколебалась. Чтобы предложение не казалось «дежа вю», Комиссия сразу пояснила разницу между новыми и старыми центрами образца 2015 г. в Италии и Греции: новые получают значительно больше финансирования и персонала.

Создание «контролируемых центров», по замыслу участников саммита, дало бы возможность обрабатывать заявления об убежище быстрее, а потом отправлять тех, кто заслуживает защиты, в другие страны ЕС, которые будут принимать их только на добровольной основе.

¹Mediterranean situation. UNHCR data portal. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

² European Council meeting (28 June 2018)– Conclusions. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>

³ Bulletin Quotidien Europe № 12051. 29.06.18

Вишеградские страны получили заверения в том, что их освободят от бремени создания центров, и они смогут участвовать в решении проблемы каким-то другим образом. Это решение несказанно обрадовало лидеров четверки, после долгой тяжелой борьбы они добились своего – идея потребовать от государств-членов обязательного участия в программах распределения ищущих убежище по всем странам ЕС была положена под сукно. «Это очень хороший компромисс. Мы добились, чего хотели», – заявил премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий. Перспектива необходимости увеличить финансовые отчисления на укрепление общей границы ЕС, похоже, не взволновала вишеградцев.

2. Двусторонние соглашения о «вторичных перемещениях». Для канцлера Германии Ангелы Меркель достижение компромисса стало делом огромной внутривластной важности: на карту было поставлено будущее нового коалиционного правительства. Чтобы сохранить и укрепить его, Меркель необходимо было добиться от партнеров «общевропейского решения», а, кроме того, согласия на переговоры о двусторонних соглашениях с целью предотвращения «вторичных передвижений» внутри Евросоюза. Речь шла о перемещениях ищущих убежище, зарегистрированных в стране первого въезда, в другие государства-члены. Необходимо отметить, что заключение двусторонних соглашений подобного рода вовсе не противоречит принципам общей политики убежища ЕС и даже оговорено в Дублинском регламенте (ст.36)⁴, согласно которому определяется ответственность государства-члена ЕС за прием ищущего убежище. Попытки канцлера принесли неплохие результаты – Греция и Франция заявили о готовности заключить межправительственные соглашения и принимать из Германии тех, кто уже ранее зарегистрировался на их территории.

3. «Региональные платформы». Лидеры государств и правительств с воодушевлением одобрили также предложение Председателя Евросовета Дональда Туска о создании «региональных платформ» для мигрантов из третьих стран предположительно после обсуждения со странами южного Средиземноморья в сотрудничестве с Международной организацией по миграции и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Следует вспомнить, что по вопросам «аутсорсинга» миграционной проблемы разногласий среди государств-членов никогда не наблюдалось, кто бы не выступал с подобной идеей – Комиссия ли, вишеградцы или президент Франции Макрон. В данном случае особенно сердечно встретила предложение Макрона Венгрия, Франция же выразила надежду, что права мигрантов будут соблюдены. Таким образом, в заключениях саммита содержалась обтекаемая формулировка, не обязывающая в ближайшее время к конкретным действиям: «исследовать концепцию региональных платформ»⁵.

⁴ 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). Official Journal L 180, 29.06.2013, P.51; См. также Гулина О.П.В поисках европейского убежища. Европейские диалоги. 13.07.2018. URL: <http://www.eedialog.org/ru/2018/07/13/v-poiskah-evropejskogo-ubezhishha-naskolko-effektivny-resheniya-bryusselskogo-sammita-es-po-migratsii/>

⁵ European Council conclusions, 28 June 2018. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

4. Что касается завершения реформы системы убежища ЕС, которая длится уже несколько лет, решение и на этот раз принято не было. Однако не удалось и отложить его на неопределенный срок – ряд государств отказались установить новый дедлайн для решения вопроса. Летом приступившая к председательству в Совете ЕС Австрия провела серию двусторонних встреч в надежде сдвинуть реформу с мертвой точки. Компромисс, достигнутый ранее председательствовавшей в первом полугодии 2018 г. Болгарией, никак не помог предотвратить дальнейший конфликт между южными государствами ЕС и Вишеградской группой: первые требуют проявления солидарности всеми членами Евросоюза, вторые продолжают упорствовать в непризнании обязывающих мер в отношении мигрантов.

Лидеры государств и правительств остались довольны проделанной на саммите работой. Правда, сомнения высказал премьер-министр Испании: «Это не самое лучшее соглашение, но важное», – подвел итог встрече Педро Санчес. И он оказался прав.

«Региональные разгрузочные платформы» – желающих не наблюдается

Всего через несколько дней после окончания саммита в Брюсселе идею учреждения «платформ» в странах Африки отвергли все потенциальные участники проекта во главе с Марокко на саммите Африканского союза 2 июля. Марокканский министр иностранных дел Насер Бурито назвал подобное решение проблемы «контрпродуктивным». В противовес африканские лидеры приняли столь же расплывчатое постановление, которое не предполагает быстрых практических действий по сокращению миграционного потока в Европу. Они договорились создать в Рабате Африканский наблюдательный центр по миграции и развитию «для гармонизации национальных стратегий и улучшения взаимодействия с партнерами».

Позиция стран Африканского союза вряд ли стала неожиданностью для Брюсселя. Тунис и Ливия уже и раньше отказались разместить «платформы» на своей территории. Призыв премьер-министра Италии к государствам Сахеля – Нигеру, Чаду, Мали и Судану – также вряд ли осуществим: эти страны уже давно высказали нежелание служить проходным двором для мигрантов.

Отказ африканских стран от участия в проекте не остановил Евросоюз. 30 июля в Женеве состоялась запланированная встреча с участием МОМ, УВКБ ООН, Комиссии ЕС и заинтересованных стран по обе стороны Средиземноморья. Конкретных результатов достигнуто не было, так как Комиссия объявила лишь о намерении достичь взаимопонимания о перспективах сотрудничества и солидарности⁶. Обсуждение продолжилось и после летних каникул в совете КОРЕПЕР в начале сентября, когда стало понятно, что практические шаги не могут быть предприняты лишь после того, как концепция «региональных платформ» будет отработана и разъяснена ее предполагаемым участникам. Пока же Комиссия озаботилась необходимостью учитывать специфику каждой страны и объем усилий, который они предприняли для

⁶ Bulletin Quotidien Europe. № 12074. 1.08.18

решения миграционных проблем⁷. Свои аргументы Евросоюз предъявит на совместном саммите с Лигой арабских государств, который состоится в Каире в феврале 2019 г.

В конце августа на первый план вновь вышла идея «платформ». Теперь речь шла о «разгрузочных платформах», куда привезенные спасателями на судах мигранты будут размещены временно. Во время встречи двенадцати стран ЕС 24 августа во главе с председательствующей в Совете ЕС Австрией эксперты искали возможность воплотить в жизнь заключения июньского саммита о высаживании на берег мигрантов и дополнительном финансировании стран, которые согласятся их принять и разместить. Актуальность этой проблемы увеличилась в связи с повторением случаев отказа Италии принять суда НПО, привозивших спасенных в море мигрантов в итальянские порты. Стоит напомнить, что Италия систематически поднимала этот вопрос, призывая коллег по Евросоюзу разделить с ней бремя ответственности по приему судов. Комиссия срочно выделила 9 млн евро на повышение качества медицинского обслуживания в центрах содержания ищущих убежище в регионах Эмилия - Романья, Лигурия, Тоскана и Сицилия⁸.

Однако финансирование не спасло ситуацию. Не найдя ожидаемой поддержки, правительство страны перешло к конкретным действиям. Новое правительство Джузеппе Конте не ограничилось просьбами о помощи, которые практиковали его предшественники, и выступило с угрозами прекратить участие в морских операциях Евросоюза против контрабандистов и заблокировать переговоры по новому бюджету ЕС в случае, если страна не получит необходимой помощи в приеме приплывающих на судах спасателей мигрантов.

Соглашения о «вторичных перемещениях»

Более успешными стали переговоры государств-членов о прекращении «вторичных перемещений» ищущих убежище внутри Евросоюза. На встрече 5 июля канцлер Австрии Себастьян Курц и министр внутренних дел Германии Хорст Зеехофер подтвердили намерение своих стран начать переговоры с Грецией и Италией о возвращении ищущих убежище, которые подали заявление, находясь на их территории, а потом решили отправиться в Германию, не дожидаясь решения. Напомним, что речь шла о возвращении именно ищущих убежище, а не беженцев, уже получивших статус и соответствующие ему права. Предметом переговоров стало предложение помещать перехваченных на границе Германии и Австрии в специальные транзитные центры, из которых отправлять в Рим или Афины. В случае провала переговоров предполагались альтернативные методы борьбы с нелегальной миграцией, в том числе, восстановление пограничного контроля на южном участке австрийской границы, что было бы крайне нежелательным для всех участников сделки, так как могло бы повлечь закрытие границ и других стран, находящихся на пути мигрантов на север.

⁷ Bulletin Quotidien Europe № 12089, 5.09.2018

⁸ Commission Press release. 22.08.2018 URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-18-5121_en.htm

К счастью, эффекта домино удалось избежать. 17 августа Берлин преуспел в достижении соглашения с Афинами о возвращении ищущих убежище в Грецию, как одновременно и с Италией, а также с Испанией месяцем ранее. В соответствии с договоренностями, Германия будет отсылать мигрантов в страну подачи заявления об убежище в течение 48 часов, что соответствует положениям Дублинского регламента. Соглашения стали частью компромисса, достигнутого внутри коалиционного правительства в Берлине и положили конец длительному противостоянию относительно высылки мигрантов.

Однако данная мера затрагивает очень незначительное число ищущих убежище. По данным министерства внутренних дел Германии, с середины июня до конца августа на германо-австрийской границе было остановлено 150 человек, подавших заявление в другом государстве-члене, половина их вернулась в Италию, пятая часть – в Австрию⁹. Возвращать же в Испанию было некого. Таким образом, острота противостояния между канцлером Меркель и министром внутренних дел Зеehoфером, которое угрожало всему коалиционному правительству, не соответствовала масштабу вторичных перемещений ищущих убежище в Германию. Тем не менее, министр внутренних дел решил не подавать в отставку, что сняло вопрос с повестки дня, но никак не облегчило участь Италии и других южных стран ЕС, вынужденных нести всю тяжесть бремени приема мигрантов.

Выводы

Реализация «новых механизмов», которые лидеры государств и правительств согласовали на саммите 28 июня, требует солидарности и согласованности действий не только государств-членов, но и их партнеров – африканских стран, на которых эти механизмы будут испробованы. Поэтому стадия «изучения возможностей» может продлиться очень долго. Пока бонусы в виде финансирования и помощи экспертами оказываются недостаточными для того, чтобы государства Африки согласились сдерживать наплыв мигрантов.

Более того, отношения Евросоюза с африканскими странами осложняются из-за противостояния по миграционной проблеме, что угрожает, кроме всего прочего, заключению нового рамочного соглашения, которое должно прийти на смену Договору Котону, регулирующему отношения ЕС и стран АКТ.

Таким образом, компромисс, которого достигли лидеры государств и правительств на июньском саммите, имел значение больше для сглаживания их обострившихся противоречий, чем для реального решения миграционной проблемы. Однако проявив слабость по отношению к Вишеградской группе и приняв решения в угоду ей, лидеры ЕС восстановили против себя южные страны, прежде всего Италию, жители которых не менее, чем вишеградцы, хотят избавиться от непрошенных гостей. Новое правительство Италии решило пойти другим путем, чем предыдущие, ориентируясь на

⁹ Germany and Greece reach agreement to repatriate refugees. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/germany-and-greece-reach-agreement-to-repatriate-refugees/>

пример поведения премьер-министра Венгрии Орбана, которое оказалось выигрышным для страны.

Жаркое миграционное лето перешло в столь же жаркую осень. На неформальном саммите в Зальцбурге в сентябре лидеры ЕС не касались противоречивых сюжетов распределения мигрантов, реформы системы убежища или создания региональных платформ. Они отвлеклись на другое, более для них привлекательное, предложение Комиссии – усиление функций Агентства охраны сухопутных и морских границ для заслона миграционным потокам. Впрочем, и в этом вопросе есть подводные камни, которые обязательно проявятся: баланс национальных и наднациональных компетенций в защите общей границы ЕС.

***Abstract.** The article analyses the conclusions of the EU summit in June 2018 and the prospects for their implementation. The author expresses doubts that the idea of «the new mechanisms» for settlement of migration problems, especially «disembarkation platforms», can be realised in the nearest future. At the same time, the EU's desire for «outsourcing» of migration complicates its relations with the African states, which do not demonstrate enthusiasm in restraining migrants' inflow. The author concludes that the EU leaders have only partly succeeded in their attempts to smooth the existing confrontations. The migration problems remain in the EU's political agenda.*

***Key words:** European Union, migrants, asylum seekers, refugees, African Union, summit, secondary movements, regional platforms, disembarkation platforms*

Дата выпуска: 23 сентября 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics