

ОТ СРЕДИЗЕМНОМОРЬЯ
ДО БАЛТИКИ: ПРОБЛЕМА
ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПА
СОЛИДАРНОСТИ
В РАМКАХ ПОЛИТИКИ ЕС
В ОБЛАСТИ ИММИГРАЦИИ
И УБЕЖИЩА

В. В. Войников¹



Миграционный кризис 2015 года не только оказал значительное влияние на реализацию политики ЕС в области пространства свободы, безопасности и правосудия, но и выступил в качестве вызова единству и солидарности Союза. Несмотря на то что активная фаза миграционного кризиса уже прошла, его нельзя считать завершённым, поскольку проблемы и вызовы, обусловленные данным кризисом, по-прежнему не разрешены. Одной из таких проблем является различный подход государств-членов к вопросу имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища.

Основной целью настоящей работы является рассмотрение юридических и политических аспектов имплементации между государствами-членами ЕС принципа солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища.

Настоящее исследование базируется на научных трудах российских и зарубежных исследователей в области европейской интеграции и европейского права, а также на анализе правовых актов ЕС.

В проблеме имплементации принципа солидарности можно выделить два измерения: политическое и юридическое. С правовой точки зрения в данном вопросе имеется определенная ясность, поскольку согласно позиции суда ЕС указанный принцип обладает свойством обязательности и возможностью принудительной реализации. Однако с политической точки зрения достичь компромисса между государствами-членами пока не удалось. Несмотря на возможность введения постоянного механизма расселения на основе квалифицированного большинства, Совет тем не менее стремится добиться консенсуса. В данной ситуации цель ЕС состоит не в том, чтобы обеспечить принятие нужного решения, а в том, чтобы создать необходимые условия для его исполнения всеми государствами-членами.

Ключевые слова: миграционный кризис, принцип солидарности, система предоставления убежищ, миграционная политика, Дублинский регламент, беженцы

¹ Балтийский федеральный университет им. И. Канга, 236016, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14.

Поступила в редакцию 22.01.2019 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2019-2-2

Для цитирования:

Войников В. В. От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 2. С. 17—31. doi: 10.5922/2079-8555-2019-2-2.

© Войников В. В., 2019

Введение

Политика, касающаяся пересечения границ, включая иммиграционную политику и политику предоставления убежищ, выступает в качестве ключевого компонента пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. Правовой основой данной политики выступают положения главы 2 раздела V части 3 Договора о функционировании ЕС (далее — ДФЕС). Указанную систему правовых норм в зарубежной научной литературе нередко именуют законодательством об иммиграции и убежище (EU Immigration and Asylum Law) [1; 2].

В соответствии со статьей 80 ДФЕС политика ЕС в области иммиграции и убежища и ее претворение в жизнь подчиняются принципу солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами, в том числе в финансовом плане.

Принцип солидарности выступает в качестве принципа не только политики ЕС в области иммиграции и убежища, но и основой всего правопорядка Союза, а также основополагающим принципом европейского единства [3]. Иными словами, принцип солидарности можно квалифицировать в качестве общего (базового) принципа права ЕС [4, р. 179]. Одновременно солидарность рассматривается и как одна из основополагающих ценностей европейской интеграции [5, р. 213].

В течение длительного времени принцип солидарности оставался непоколебимым, политика государств-членов и самого Союза осуществлялась в строгом соответствии с данным принципом.

Однако в начале второго десятилетия XXI века ситуация в ЕС резко изменилась. Экономический и миграционный кризисы оказались серьезным вызовом для Союза и фактически подорвали единство ЕС, а также его фундаментальные принципы, включая принцип солидарности.

Очевидно, что наиболее болезненным для ЕС оказалось решение Великобритании о выходе из состава Союза (*Brexit*), при этом одной из ключевых причин для этого послужило как раз нежелание британцев разделять ответственность и проявлять солидарность с другими странами ЕС в условиях кризиса.

Не менее болезненным для ЕС является нарушение принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища. Однако в отличие от *Brexit*, когда Союз согласился с решением Великобритании, в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища он занял жесткую позицию и фактически использовал процедуру принуждения к солидарности среди государств-членов.

Настоящая работа нацелена на изучение проблемы имплементации принципа солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами ЕС в рамках политики в области иммиграции и убежища.

Принцип солидарности в условиях миграционного кризиса

Миграционный кризис 2015 года явился серьезным испытанием для миграционной политики и общей европейской системы предоставления убежищ (далее — ОЕСПУ). В частности, серьезными вызовами для ЕС стали такие проблемы, как неравномерное распределение среди государств-членов ЕС лиц, ищущих убежище, неспособность некоторых государств обеспечить быструю и эффективную идентификацию просителей убежища и т. д. [6, р. 2]. Нередко указанный кризис именуют кризисом беженцев [7, с. 19] (*refugee crisis*), оче-

видно, вкладывая в это понятие иной смысл, где акцент делается не на возросший приток нелегальных иммигрантов, а на связанные с ним проблемы реализации ОЕСПУ [8, р. 1196]. Иными словами, в данном случае речь идет о кризисе самой ОЕСПУ.

В 2015 году в ЕС прибыло свыше 1,8 миллиона нелегальных иммигрантов, что более чем в шесть раз превышает показатель 2014 года¹. При этом основная часть иммигрантов оказалась на территории стран, находящихся на центральном средиземноморском и западно-балканском пути иммигрантов в ЕС (Италия, Греция, Венгрия). Указанные государства не являлись основной целью иммигрантов, поскольку они, попав на территорию ЕС, продолжили свой путь в те страны, которые казались им наиболее привлекательными: преимущественно в Германию, другие страны Западной и Северной Европы [9, с. 230]. Однако по общему правилу именно на государства первого въезда в соответствии с требованиями Дублинского регламента² возлагается ответственность за рассмотрение ходатайства об убежище, а значит, и бремя содержания иммигрантов.

Данная ситуация требовала адекватной реакции со стороны Союза, а также деятельного участия государств-членов, оказавшихся вдали от маршрутов иммигрантов.

Встал вопрос об использовании для разрешения миграционного кризиса механизмов, основанных на принципе солидарности (ст. 80 ДФЕС). При этом, несмотря на то что положения ст. 80 ДФЕС имеют прямое действие, данная норма остается абстрактной, поскольку не давала возможности вывести четкий и обоснованный механизм ее имплементации [10, р. 1550].

Формально для разрешения подобной ситуации существует механизм временной защиты, правовой основой которого выступает директива №2001/55/ЕС³. Согласно положениям данной директивы временная защита представляет собой особую процедуру, применяемую в исключительных обстоятельствах при наличии признаков массового притока перемещенных лиц из третьих стран.

Однако в условиях миграционного кризиса 2015 года данный механизм оказался не востребуемым, поскольку временная защита применяется тогда, когда приток вынужденных переселенцев вызван конкретным конфликтом, имеющим временные рамки. Массовое прибытие иммигрантов в 2015 году обусловлено нестабильной обстановкой в целом ряде государств с неясными перспективами стабилизации политической и экономической ситуации [11, р. 272]. Более того, директива №2001/55/ЕС не содержала в себе механизмов по разрешению ситуации, в которой оказались Италия и Греция, поскольку система временной защиты предполагает, что иммигранты получают защиту в том государстве-члене, в которое они фактически прибыли. Расселение просителей международной защиты в другие страны ЕС в рамках процедуры вре-

¹ *Frontex Annual Risk analysis*. 2016-04-05. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf (дата обращения: 20.03.2019).

² *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 // Official Journal L 180. 29.06.2013. P. 31—59.*

³ *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal L 212. 07.08.2001. P. 12—23.*

менной защиты осуществляется в соответствии с духом «солидарности Сообщества» (spirit of Community solidarity), то есть исключительно на добровольной основе.

В условиях миграционного кризиса 2015 года было решено использовать механизм, предусмотренный пунктом 3 статьи 78 ДФЕС. Согласно указанной норме в случае, если одно или несколько государств-членов окажутся в чрезвычайной ситуации, характеризующейся внезапным притоком граждан третьих стран, то Совет по предложению Европейской комиссии может принимать временные меры в пользу заинтересованного государства или нескольких государств. При этом данная норма также не раскрывает, какие именно временные меры могут быть приняты для разрешения чрезвычайной ситуации.

Тринадцатого мая 2015 года Европейская комиссия подготовила сообщение «Европейская повестка дня по миграции»⁴, в котором призвала институты Союза и государства-члены реагировать на миграционный кризис в соответствии с принципами солидарности и справедливого распределения. В частности, Комиссия подготовила предложения об использовании механизма расселения (relocation), предусматривающего распределение уже прибывших на территорию ЕС иммигрантов, которые вправе претендовать на статус беженца.

Необходимо отметить, что расселение или распределение иммигрантов, прибывших на территорию ЕС с целью получения убежища, представляет собой одну из форм солидарности. Впервые предложение о юридическом закреплении механизма распределения просителей убежища было внесено в начале 1990-х годов в качестве реакции на миграционный кризис на Балканах, однако в то время оно не получило необходимой поддержки в Совете [12, р. 76]. Кроме того, схемы расселения просителей убежища применялись государствами-членами на добровольной основе в период миграционного кризиса 2011 года [13, р. 318].

В сентябре 2015 года Совет принял два решения — №2015/1523⁵ и №2015/1601⁶ — о расселении соответственно 40 000 и 120 000 иммигрантов, прибывающих на территорию Италии и Греции и нуждающихся в международной защите. Оба решения подлежали применению в течение двух лет до сентября 2017 года. Согласно указанным решениям (статья 3) расселение применяется только в отношении просителей убежища, прибывших из третьих стран, по которым, согласно данным Евростата, процент удовлетворенных ходатайств об убежище в ЕС составляет 75% и более (Сирия, Ирак, Эритрея). Иными словами, данная мера применяется только в отношении лиц, которые с высокой степенью вероятности могут претендовать на статус беженца в странах ЕС. При этом само ходатайство рассмотрит то государство, в которое будет переселен проситель убежища, где он в дальнейшем будет проживать и получать необходимые социальные гарантии. Таким образом, просители убежища должны были быть равномерно распределены среди всех государств-членов ЕС от Средиземноморья до Балтики.

⁴ *Communication* from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions A European Agenda on Migration. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения: 19.03.2019).

⁵ *Council Decision* (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece // Official Journal L 239. 15.09.2015. P. 146—156.

⁶ *Council Decision* (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece // Official Journal L 248. 24.09.2015. P. 80—94.



Первоначально проект решения о расселении 120 000 просителей убежища предусматривал использование данного механизма в отношении трех стран: Италии, Греции и Венгрии⁷. Однако Венгрия отказалась участвовать в этом процессе ни в качестве страны, в интересах которой он применяется, ни в качестве страны приема. В конечном варианте Венгрия была удалена из числа стран, в интересах которых проводится расселение, но включена в состав государств приема просителей убежища.

Указанные решения носили индивидуальный характер, однако в соответствии с европейской повесткой дня по миграции было решено рассмотреть вопрос о создании постоянно действующей автоматической системы расселения лиц.

На сегодня активная фаза миграционного кризиса уже прошла, ЕС не испытывает сильного миграционного давления. Тем не менее сам миграционный кризис нельзя считать завершенным, поскольку, во-первых, он «до предела обострил все конфликты, связанные с мультинациональной и мультиконфессиональной природой европейского общества» [14, с. 14], а во-вторых, повлек за собой существенный раскол между государствами-членами главным образом по вопросу применения принципа солидарности [15, с. 63]. Иными словами, фактически миграционный кризис с внешних рубежей ЕС переместился внутрь Союза.

Принцип солидарности в рамках политики ЕС в области миграции и убежища предполагает содействие государствам, столкнувшимся с миграционным давлением, со стороны других стран, напрямую не затронутых миграционным кризисом.

Тем не менее целый ряд стран ЕС, находящихся на восточных рубежах Союза, выступил не только против постоянно действующей автоматической системы расселения лиц, но и фактически отказался выполнять принятые Советом решения № 2015/1523 и № 2015/1601 о расселении просителей убежища. Согласно отчету Европейской комиссии⁸ Венгрия и Польша с 2015 года не приняли ни одного просителя убежища в рамках процедуры расселения, а Чехия прекратила прием иммигрантов в мае 2016 года. По мнению профессора Стива Пеерса, предложенная система оказалась недееспособной [16].

Венгрия, Польша и Чехия являются участниками Вишеградской группы, в которую также входит и Словакия. Именно указанные государства заняли жесткую позицию по отношению к планам Комиссии сделать эффективным принцип солидарности в рамках политики в области иммиграции и убежищ, что, в свою очередь, повлекло за собой целую серию судебных разбирательств.

Судебный контроль за имплементацией принципа солидарности

В 2015 году Словакия и Венгрия обратились в суд ЕС с требованием об оспаривании решения Совета № 2015/1601, на стороне истцов выступала также Республика Польша. На стороне Совета выступили Бельгия, Германия, Гре-

⁷ *Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary // COM/2015/0451 final.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015PC0451> (дата обращения: 20.03.2019).

⁸ *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifteenth report on relocation and resettlement.* Brussels, 06.09.2017 // COM(2017) 465 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (дата обращения: 22.03.2019).

ция, Италия, Люксембург, Швеция, Франция. Таким образом, данный судебный процесс фактически показал различное понимание принципа солидарности среди разных государств Союза [17]. Требования Словакии (дело C-643/15) и Венгрии (дело C-647/15) были объединены в одно производство, решение по делу в окончательном виде было вынесено 6 сентября 2017 года⁹.

Предметом спора стало только одно из двух решений о расселении просителей убежища, принятое 22 сентября 2015 года. Первое решение, принятое 14 сентября 2015 года на основе консенсуса, в рамках судебного процесса не оспаривалось. Заявители наряду с Чехией и Румынией голосовали против принятия решения Совета №2015/1601 от 22 сентября 2015 года.

В обосновании своих требований Словакия указала шесть, а Венгрия десять аргументов. Все аргументы заявителей можно условно разделить на три группы. Во-первых, по мнению заявителей, п. 3 ст. 78 ДФЕС не является надлежащей правовой основой для принятия оспариваемого решения, во-вторых, заявители указали на нарушение процедурных требований, в третьих, с их точки зрения, Совет допустил материальные нарушения.

Суд в своем решении последовательно отклонил все аргументы заявителей и отказал в удовлетворении требований в полном объеме.

В частности, суд квалифицировал оспариваемое решение в качестве незаконного акта, поскольку для его принятия не использовалась обычная или специальная законодательная процедура (п. 66). При этом суд отметил, что оспариваемое решение устанавливает изъятия из стандартного режима, предусмотренного Дублинским регламентом, который по юридической силе выше, чем решение Совета. Однако данное обстоятельство не свидетельствует о нарушении существующего правопорядка Союза, поскольку такие изъятия носят временный и исключительный характер (п. 79, 82).

Судом также были отвергнуты все аргументы заявителей, касающиеся процедурных нарушений. В частности, суд признал необоснованным довод заявителей о том, что оспариваемое решение должно было быть принято на основе единогласия. По мнению суда, положения п. 3 ст. 78 ДФЕС позволяют Совету использовать процедуру квалифицированного большинства (п. 148). Кроме того, суд не нашел нарушений в части процедуры консультации с Европейским парламентом (п. 166, 167), а также нарушений прав национальных парламентов при принятии решения (п. 193).

В материальной части требований заявители оспаривали соблюдение принципа пропорциональности и принципа правовой определенности. В частности, они ссылались на отсутствие необходимости принятия такого решения, затрагивающего существо национального суверенитета, кроме того, заявителями была поставлена под сомнение эффективность принимаемых мер с учетом фактического числа расселенных просителей убежища. Касательно последнего аргумента суд отметил, что законность правовых актов Союза не может быть поставлена в зависимость от ретроспективного анализа его эффективности (п. 221). Суд также признал соответствие решения принципу пропорциональности, при этом отметил, что в рассматриваемой ситуации Совет имел все основания признать обязательным для государств-членов расселение просителей

⁹ *Joined Cases C 643/15 and C 647/15, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017. Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union. Actions for annulment — Decision (EU) 2015/1601. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643> (дата обращения: 20.03.2019).*

убежища из стран ЕС, столкнувшихся с чрезвычайной ситуацией (п. 246). Суд также отметил, что оспариваемым решением Совет имплементировал принцип солидарности и справедливого распределения ответственности (п. 252, 253). При этом суд раскрыл основную идею принципа солидарности в рамках политики ЕС в области миграции и убежища. Солидарность, по мнению суда, означает, что если одно государство сталкивается с чрезвычайной ситуацией, то у остальных государств-членов возникает юридическая обязанность разделить между собой ответственность за разрешение данной ситуации (п. 291).

Судебное решение по объединенному делу №С-643/15 и С-647/15 имеет очень большое значение, поскольку суд подтвердил не только обязательность принципа солидарности, но и возможность его принудительной реализации. Иными словами, суд подтвердил обязательность солидарности между государствами-членами в рамках политики ЕС в области миграции и убежища [18]. Суд однозначно опровергнул позицию, согласно которой принцип солидарности между государствами-членами носит добровольный характер. Кроме того, на основе системного анализа положений ст. 80 ДФЕС и п. 3 ст. 78 ДФЕС суд признал за Советом право определять форму проявления солидарности в вопросах иммиграционной политики и политики предоставления убежищ.

Указанное выше судебное решение выступает лишь в качестве первого этапа принудительной имплементации принципа солидарности.

В соответствии с положениями статьи 258 ДФЕС Комиссия вправе обратиться в суд с требованием о признании факта неисполнения со стороны государства-члена своих обязательств. При этом если заинтересованное государство не исполнит решение суда, то Комиссия вправе повторно обратиться в суд и потребовать взыскания с виновного государства финансовых санкций (ст. 260 ДФЕС).

В рамках указанной процедуры в 2017 году Комиссии обратилась в суд ЕС с требованиями к Польше¹⁰, Венгрии¹¹ и Чехии¹² о невыполнении решений Совета №2015/1523 и №2015/1601 о расселении просителей убежища. Принимая во внимание решение суда по объединенному делу №С 643/15 и С 647/15, нетрудно спрогнозировать, что указанные иски Комиссии будут удовлетворены судом. Тем не менее задача Комиссии заключается не в наказании государств-членов, а в обеспечении исполнения указанным государством требований законодательства ЕС [19, р. 10]. В рассматриваемой ситуации признание в судебном порядке факта неисполнения решений Совета со стороны Польши, Венгрии и Чехии вряд ли приведет к тому, что указанные страны изменят свою позицию по данному вопросу.

Реформа Дублинского регламента

Параллельно с разбирательством в суде дискуссия об имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища разворачивалась на политической арене.

¹⁰ *Case C-715/17: Action brought on 21 December 2017 — European Commission v Republic of Poland* // Official Journal C 112. 26.03.2018. P. 18—18.

¹¹ *Case C-718/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Hungary* // Official Journal C 112. 26.03.2018. P. 19—19.

¹² *Case C-719/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Czech Republic* // Official Journal C 112. 26.03.2018. P. 19—20.

В мае 2016 года Комиссия подготовила новую редакцию Дублинского регламента¹³, согласно которой предлагалось ввести постоянно действующий механизм автоматического корректирующего распределения (*Corrective allocation mechanism*). Выше отмечалось, что Дублинский регламент устанавливает «по умолчанию» правило, согласно которому обязанность по рассмотрению прошения об убежище возлагается на государство первого въезда, то есть на то, через которое иностранец въехал на территорию ЕС. Однако данное правило не соответствует или не всегда соответствует принципу солидарности, закрепленному в статье 80 ДФЕС [20, р. 454], поскольку в данной ситуации приграничные страны находятся в заведомо невыгодном положении по сравнению со странами, не имеющими внешних сухопутных или морских границ.

По замыслу законодателя, механизм автоматического корректирующего распределения подлежит применению в случае существенного и непропорционального увеличения количества ходатайств об убежище в одной из стран ЕС. В этом случае находящиеся на территории ЕС иммигранты, нуждающиеся в международной защите, подлежат расселению (распределению) с территории одного государства-члена на территорию других государств в соответствии с установленной пропорцией, при этом иерархия Дублинских критериев остается прежней [21, с. 158]. Такой механизм можно рассматривать как одно из средств сохранения целостности правовой системы ЕС [22, р. 26].

Однако указанное предложение не нашло поддержки у государств, представляющих Вишеградскую группу. Возражения Вишеградской группы относительно формы реализации принципа солидарности в точности повторяли их доводы в рамках судебного процесса по оспариванию решения Совета №2015/1601. В частности, по их мнению, форма солидарности не должна навязываться Союзом, а определяться самостоятельно каждым государством исходя из возможностей данной страны. Таким образом, при обсуждении проекта Дублинского регламента начал усиливаться конфликт между южными государствами ЕС и Вишеградской группой: первые требуют солидарности всех членов ЕС, вторые категорически возражают против этого [23, с. 66].

Еще до завершения судебного разбирательства по объединенному делу №С 643/15 и С 647/15 главы правительств Вишеградской группы обнародовали совместное заявление, в котором отметили, что миграционная политика должна базироваться на так называемой гибкой солидарности (*flexible solidarity*), позволяющей государствам-членам самостоятельно принимать решения относительно своей помощи другим странам Союза, столкнувшимся с непропорциональным миграционным давлением¹⁴. Основная идея данного предложения заключалась в том, что распределение иммигрантов осуществляется на добровольной основе, при этом сами государства самостоятельно определяют форму солидарности, в частности, некоторые государства-члены могут при-

¹³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 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 // COM/2016/0270 final/2-2016/0133 (COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270> (дата обращения: 21.03.2019).*

¹⁴ *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. 16.09.2016. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (дата обращения: 20.03.2019).*



нимать иммигрантов, а другие вместо этого оказывать финансовую или экспертную поддержку [24, р. 7]. Тем не менее такое видение солидарности не нашло поддержки ни у Комиссии, ни у других государств-членов [25, с. 46].

В апреле 2018 года в период болгарского председательства в Совете вместо механизма автоматического корректирующего распределения был предложен другой вариант реагирования на ситуации существенного и непропорционального увеличения ходатайств об убежище в одной из стран ЕС¹⁵. Новый механизм предусматривает трехуровневую систему реагирования на кризисную ситуацию, при этом на каждом уровне предлагается определенный набор средств, включающий также распределение (расселение) просителей убежища. Тем не менее данное предложение также не было поддержано государствами-членами.

Таким образом, несмотря на однозначную позицию суда относительно обязательности принципа солидарности и возможности его принудительной реализации, Союзу не удалось достичь политического решения о введении расселения в качестве постоянно действующего механизма.

Следует отметить, что в рамках политики убежища используется обычная законодательная процедура с квалифицированным большинством в Совете, при этом страны Вишеградской группы, учитывая существующую систему распределения голосов, не в состоянии заблокировать такое решение. Тем не менее Совету принципиально важно добиться консенсуса по данному вопросу, поскольку в противном случае под сомнение будет поставлена возможность исполнения данного регламента [26, с. 33]. Решение о расселении просителей убежища между государствами-членами можно принять, но его очень сложно исполнить вопреки желанию самих государств, поскольку солидарность трудно навязать [27, р. 399].

На настоящий момент (март 2019 года) реформа Дублинского регламента, как и всей ОЕСПУ существенно застопорилась без каких-либо ясных перспектив завершения. Фактически солидарность оказалась серьезным препятствием на пути реформы Дублинской системы [28, с. 8]. Не исключено, что для завершения реформы Дублинского регламента придется использовать механизм продвинутого сотрудничества, что, безусловно, будет свидетельствовать о глубоком кризисе в вопросе солидарности и взаимного доверия между государствами-членами.

Фактически государства Вишеградской группы проявили нежелание жертвовать своими собственными интересами для целей разрешения миграционного кризиса. Как отметила С. Лавенекс, во время миграционного кризиса 2015/2016 годов опросы общественного мнения показывали, что большинство респондентов призывают к большей поддержке беженцев, но не в их собственной стране [8, р. 1201]. Такое отношение к проблеме иммигрантов, ищущих убежище, характерно для населения многих стран ЕС. Однако на правительственном уровне данная позиция активно поддерживается преимущественно в странах Вишеградской группы. По мнению Ф. Муррай и М. Лонго, такая реакция государств-членов является беспрецедентной по своему харак-

¹⁵ EU Council, Presidency Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 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) — New Dublin: Reversing the Dynamics, Document 7674/18 of 9.4.2018. URL: <http://www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

теру и степени, поскольку представляет собой не только несогласие с мнением большинства, но и прямую оппозицию авторитету и правовой системе ЕС [29, р. 4].

Нежелание проявлять солидарность в вопросе расселения просителей убежища со стороны стран Вишеградской группы объясняется рядом причин, среди которых экономическая не является основной. Скорее всего, у каждой страны Вишеградской группы свои мотивы нежелания принимать просителей убежища из других стран ЕС, их объединяет лишь несогласие с навязыванием солидарности со стороны Союза.

К примеру, Польша, мононациональное государство, опасается того, что прибытие иммигрантов из мусульманских стран может подорвать устоявшиеся национальные и культурные традиции. При этом власти Польши неоднократно заявляли о том, что их страна уже приняла свыше одного миллиона украинцев, которые, однако, не являются просителями убежища, а выступают в качестве экономических иммигрантов. Безусловно, будет наивным считать, что прибытие в такую крупную страну, как Польша, пяти тысяч иммигрантов-мусульман в рамках механизма расселения способно нанести урон польской культуре и языку. Тем не менее власти Польши не хотят создавать ни малейшей возможности, которая могла бы потенциально нанести вред стране. В связи с этим необходимо обратить внимание на один из аргументов Польши в рамках объединенного дела № С 643/15 и С 647/15, касающийся того, что распределение в такие этнически целостные государства, как Польша, иммигрантов из иной культурной и языковой среды влечет для принимающего государства значительно большие затраты на их адаптацию. Суд отметил, во-первых, что данный аргумент неприемлем по процессуальным моментам, а во-вторых, что учет культурных и языковых особенностей иммигрантов при их расселении невозможен (п. 304). Более того, суд указал на то, что соображения, касающиеся этнического происхождения просителей убежища, не могут быть приняты во внимание, поскольку они явно противоречат законодательству ЕС и, в частности, статье 21 Хартии об основных правах ЕС (п. 305).

В этой связи можно понять позицию властей Польши, пытающихся защитить свою культуру и закрыть путь иммигрантам из мусульманских стран к берегам Балтийского моря. Однако данная позиция не согласуется с ценностями ЕС и прямо противоречит основополагающим актам Союза, в частности принципу недопустимости дискриминации.

Необходимо отметить, что страны Вишеградской группы на добровольной основе вступили в состав ЕС, приняв на себя все права и обязательства, вытекающие из такого членства. Вполне очевидно, что в 2004 году, когда страны Вишеградской группы вступали в ЕС, Союз был успешным интеграционным образованием, лишенным глубоких кризисов и иных проблем. Мало кто мог в то время предугадать, что всего через 10 лет Союз столкнется с серьезным вызовом, требующим деятельного участия со стороны всех стран, включая тех, кто не так давно вошел в его состав.

Заключение

В рамках ЕС при реализации политики в области иммиграции и убежища принцип солидарности выступает не просто в виде общей ценности, а в виде конкретной юридической обязанности для государств, закрепленной в тексте учредительного договора и подтвержденной судебной практикой, ведь соли-

дарность неразрывно связана с ответственностью [30]. Таким образом, первичное право содержит необходимую правовую основу для дальнейшей имплементации принципа солидарности.

Однако на сегодняшний момент вопрос об имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища нельзя считать закрытым. Несмотря на однозначную позицию суда, Европейскому союзу придется достаточно долго искать политическое решение для имплементации указанного принципа, которое устроило бы все страны, поскольку от данного решения во многом зависит не только разрешение миграционного кризиса, но и весь проект европейской интеграции.

Список литературы

1. *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary.* 2th ed. / ed. by K. Hailbronner, D. Thym. Baden Baden, 2016.
2. *Peers S.* EU Justice and Home Affairs Law. 4th ed. Vol. I: EU Immigration and Asylum Law. Oxford University Press, 2016.
3. *Pimor A.* Solidarity was a founding principle of European unity — it must remain so // The Conversation. URL: <http://theconversation.com/solidarity-was-a-founding-principle-of-european-unity-it-must-remain-so-74580> (дата обращения: 15.03.2019).
4. *Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A.* The Role of General Principles of EU Law // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood / ed. by A. Arnulf, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 179—197.
5. *Sangiovanni A.* Solidarity in the European Union // Oxford Journal of Legal Studies. 2013. Vol. 33, №2. P. 213—241. doi: [org/10.1093/ojls/gqs033](https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033).
6. *Balleix C.* What Type of Reform of the Common European Asylum Regime are we heading Toward? // European Issue. 2016. №400. URL: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward> (дата обращения: 15.03.2019).
7. *Егорова Е.Н., Лях К.А.* Правовые аспекты урегулирования кризиса беженцев и предоставления убежища в Европейском союзе // Миграционное право. 2018. №2. С. 19—22.
8. *Lavenex S.* 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System // JCMS. 2018. Vol. 56, №5. P. 1195—1212. doi: [10.1111/jcms.12739](https://doi.org/10.1111/jcms.12739).
9. *Четвериков А.О.* Миграционное право Европейского союза : учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2018.
10. *Thym D.* The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy // Common Market Law Review. 2016. Vol. 53, №6. P. 1545—1573.
11. *Costello C., Mouzourakis M.* The Common European Asylum System // M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.). The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice. Routledge, 2016. P. 264—299.
12. *Thielemann E.* Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU // JCMS. 2018. Vol. 56, №1. P. 63—82. doi: [org/10.1111/jcms.12662](https://doi.org/10.1111/jcms.12662).
13. *Trauner F.* Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure // Journal of European Integration. 2016. Vol. 38, №3. P. 311—325. doi: [10.1080/07036337.2016.1140756](https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756).
14. *Кавешников Н.Ю.* Институционально-политическое развитие ЕС: кризис и варианты трансформации // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, №5. С. 14—24.
15. *Биссон Л.С.* Миграция вновь нарушает единство Евросоюза // Европейский союз: факты и комментарии. 2019. №94. С. 60—64.
16. *Peers S.* The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should Unaccompanied Children Apply for Asylum? // EU Law Analysis. 2016. 21 Jan. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/01/the-dublin-regulation-is-end-nigh-where.html> (дата обращения: 20.03.2019).

17. Туркина А. Распределение беженцев по странам ЕС: механизм правомерен, но государства по-прежнему не согласны // Вся Европа. URL: <http://alleuropalux.org/?p=15063> (дата обращения: 20.03.2019).
18. Obradovic D. Cases C-643 and C-647/15: Enforcing solidarity in EU migration policy. The duty of solidarity between EU Member States // European Law Blog. URL: <https://europeanlawblog.eu/2017/10/02/cases-c-643-and-c-64715-enforcing-solidarity-in-eu-migration-policy/> (дата обращения: 15.03.2019).
19. Schmälder J. A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System // West European Politics. 2018. Vol. 41, №6. P. 1330—1353. doi: 10.1080/01402382.2018.1427947.
20. Kūçük E. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? // European Law Journal. 2016. Vol. 22, №. 4. P. 448—469. doi: 10.1111/eulj.12185.
21. Войников В.В. Реформа законодательства Европейского союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе // Труды института государства и права РАН. 2017. Т. 12, №5. С. 149—169.
22. Radovic M. L., Cuckovic B. Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights — Step(s) Forward or Backward // EU and Comparative Law Issues and Challenges Series. 2018. Vol. 2. P. 10—30. doi: 10.25234/eclic/7097.
23. Потемкина О.Ю. «Компромиссные» решения июньского саммита по миграции // Европейский союз: факты и комментарии. 2018. №93. С. 64—68.
24. Niemann A., Zaun N. EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives // JCMS. 2018. Vol. 56, №1. P. 3—22. doi: 10.1111/jcms.12650.
25. Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность» // Современная Европа. 2016. №6. С. 43—52. doi: 10.15211/soveurope620164352.
26. Потемкина О.Ю., Грачёва М.Л. Европейский союз: миграционный кризис прошел — миграционные проблемы остались // Европейский союз: факты и комментарии. 2018. №90. С. 32—35.
27. Menéndez A.J. The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration // European Law Journal. 2016. Vol. 22, №4. P. 388—416.
28. Потемкина О.Ю. Разногласия по проблемам миграции сохраняются // Европейский союз: факты и комментарии. 2018. №92. С. 5—8.
29. Murray P., Longo M. Europe's wicked legitimacy crisis: the case of refugees // Journal of European Integration. 2018. Vol. 40, №4. P. 411—425. doi: 10.1080/07036337.2018.1436543.
30. Vignon J. Solidarity and responsibility in the European Union // Notre Europe. 2011. no. 26. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref27_jvignon_en.pdf (дата обращения: 21.03.2019).

Об авторе

Вадим Валентинович Войников, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: voinicov@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1495-3227>



FROM THE MEDITERRANEAN TO THE BALTIC:
THE PROBLEM OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY
IN THE EU AREA OF IMMIGRATION AND ASYLUM

V. V. Voynikov¹

¹ *Immanuel Kant Baltic Federal University
14, A. Nevski St., Kaliningrad, 236016, Russia*

Submitted on January 22, 2019
doi: 10.5922/2079-8555-2019-2-2

The 2015 migration crisis significantly affected the EU's area of freedom, security, and justice and challenged the cohesion and solidarity of the European Union. Although the crisis is past its peak, it is not over yet: problems and challenges associated with it persist. One of them is the lack of a common approach among member states to the implementation of the principle of solidarity in the EU area of immigration and asylum. This work aims to consider the legal and political aspects of the implementation of the principle of solidarity and fair sharing of responsibility in the area of immigration and asylum. This study relies on the works of Russian and international experts in European integration and European law and on the analysis of EU regulations. There are two dimensions to the implementation of the principle of solidarity: the political and legal ones. The legal perspective provides certain clarity to the issue. According to the European Court of Justice, this principle is binding: it is capable of imposing the legal obligation of solidarity. However, as to the political perspective, member states have not been able to reach compromise. Although it is possible to introduce a permanent relocation mechanism using qualified majority voting, the Council usually seeks consensus. In this situation, the goal of the EU is not to ensure the right decision but rather to create conditions for it to be implemented by all the member states.

Keywords: migration crisis, principle of solidarity, refugee relocation system, migration policy, Dublin Regulation, refugees

Reference

1. Hailbronner, K., Thym, D. 2016, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2th edition C. H. Beck/Hart/Nomos, 1638 p.
2. Peers, S. 2016, *EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, 640 p.
3. Pimor, A. 2017, Solidarity was a founding principle of European unity — it must remain so, *The Conversation*, available at: <http://theconversation.com/solidarity-was-a-founding-principle-of-european-unity-it-must-remain-so-74580> (accessed 15.03.2019).
4. Lenaerts, K., Gutiérrez-Fons, J. A. 2011, The Role of General Principles of EU Law. In: Arnulf, A., Barnard, C., Dougan, M., Spaventa E. (eds.) *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, p. 179—197.
5. Sangiovanni, A. 2013, Solidarity in the European Union, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, no. 2, p. 213—241. doi: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>.
6. Balleix, C. 2016, What Type of Reform of the Common European Asylum Regime are we heading Toward? *European Issue*, no. 400, available at: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward> (accessed 15.03.2019).
7. Egorova, E. N., Lyakh, K. A. 2018, Legal aspects of resolving the refugee crisis and the granting of asylum in the European Union, *Migratsionnoe pravo* [Migration law], no. 2, p. 19—22 (in Russ.).

8. Lavenex, S. 2018, 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *JCMS*, Vol. 56, no. 5. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12739>, pp. 1195—1212.
9. Chetverikov, A. O. 2018, *Migratsionnoe pravo Evropeiskogo soyuza* [European Union Migration Law], Moscow, 338 p. (in Russ.).
10. Thym, D. 2016, The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy, *Common Market Law Review*, Vol. 53, no. 6, p. 1545—1573.
11. Costello, C., Mouzourakis, M. 2016, The Common European Asylum System. In: Fletcher, M., Herlin-Karnell, E., Matera, C. (eds.) *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Routledge, p. 264—299.
12. Thielemann, E. 2018, Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU, *JCMS*, Vol. 56, no. 1, p. 63—82. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12662>.
13. Trauner, F. 2016, Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure, *Journal of European Integration*, Vol. 38, no. 3, p. 311—325. doi: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>.
14. Kaveshnikov, N. Yu. 2017, Institutional and political development of the EU: crisis and transformation options, *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World economy and international relations], Vol. 61, no. 5, p. 14—24 (in Russ.).
15. Bisson, L. S. 2019, Migration again violates the unity of the European Union, *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii* [European Union: Facts and Comments], no. 94, p. 60—64 (in Russ.).
16. Peers, S. 2016, The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should Unaccompanied Children Apply for Asylum? *EU Law Analysis*, 21 January, available at: <http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/01/the-dublin-regulation-is-end-nigh-where.html> (accessed 20.03.2019).
17. Turkina, A. 2017, Distribution of refugees by EU countries: the mechanism is legitimate, but states still disagree, *Vsya Evropa* [Whole europe], available at: <http://alleuropalux.org/?p=15063> (accessed 20.03.2019) (in Russ.).
18. Obradovic, D. 2017, Cases C-643 and C-647/15: Enforcing solidarity in EU migration policy. The duty of solidarity between EU Member States, *European Law Blog*, available at: <https://europeanlawblog.eu/2017/10/02/cases-c-643-and-c-64715-enforcing-solidarity-in-eu-migration-policy/> (accessed 15.03.2019).
19. Schmälter, J. A. 2018, European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System, *West European Politics*, Vol. 41, no. 6, p. 1330—1353. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1427947>.
20. Küçük, E. 2016, The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? *European Law Journal*, Vol. 22, no. 4, p. 448—469. doi: <https://doi.org/10.1111/eulj.12185>.
21. Voinkov, V. V. 2017, Reform of European Union asylum legislation as a response to the migration crisis in Europe, *Trudy instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law RAS], Vol. 12, no. 5, p. 149—169 (in Russ.).
22. Radovic, M. L., Cuckovic, B. 2018, Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights — Step(s) Forward or Backward, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Vol. 2, p. 10—30. doi: <https://doi.org/10.25234/ecllc/7097>.
23. Potemkina, O. Yu. 2018, «Compromise» decisions of the June summit on migration, *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii* [European Union: Facts and Comments], no. 93, p. 64—68 (in Russ.).
24. Niemann, A., Zaun, N. 2018, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, *JCMS*, Vol. 56, no. 1, p. 3—22. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12650>.
25. Potemkina, O. Yu. 2016, Visegrad Group and "Flexible Solidarity", *Sovremennaya Evropa* [Modern europe], no. 6, p. 43—52. doi: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620164352> (in Russ.).
26. Potemkina, O. Yu., Gracheva, M. L. 2018, European Union: the migration crisis has passed — migration problems remain, *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii* [European Union: Facts and Comments], no. 90, p. 32—35 (in Russ.).
27. Menéndez, A. J. 2016, The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration, *European Law Journal*, Vol. 22, no. 4, p. 388—416.



28. Potemkina, O. Yu. 2018, Disputes over migration issues persist, *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii* [European Union: Facts and Comments], no. 92, p. 5—8 (in Russ.).

29. Murray, P., Longo, M. 2018, Europe's wicked legitimacy crisis: the case of refugees, *Journal of European Integration*, Vol. 40, no. 4, p. 411—425. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2018.1436543>.

30. Vignon, J. 2011, Solidarity and responsibility in the European Union, *Notre Europe*, no. 26, available at: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref27_jvignon_en.pdf (accessed 21.03.2019).

The author

Dr Vadim V. Voynikov, Associate Professor, Department of International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: voynicov@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1495-3227>

To cite this article:

Voynikov, V. V. 2019, From the Mediterranean to the Baltic: the problem of implementing the principle of solidarity in the EU area of immigration and asylum, *Balt. reg.*, Vol. 11, no. 2, p. 17—31. doi: [10.5922/2079-8555-2019-2-2](https://doi.org/10.5922/2079-8555-2019-2-2).