

УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ВЛИЯНИЕ COVID-19 НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И МИГРАЦИЮ В ЕВРОСОЮЗЕ

Аннотация. В статье анализируются последствия введения пограничного контроля и закрытия внешней границы ЕС в связи с пандемией коронавируса. Отмечается, что в рекомендациях Комиссии государствам членам о введении ограничений на «несущественные поездки» в страны Евросоюза сделано исключение для лиц, нуждающихся в международной защите. Однако статистика демонстрирует падение количества заявлений об убежище с марта 2020 г. и нежелание государств-членов принимать ищущих убежище, несмотря на призывы Комиссии не отказывать претендентам на статус беженца в международной защите. Между тем автор приводит возможные причины потенциального увеличения притока мигрантов и ищущих убежище в ЕС после окончания пандемии. Вторая часть статьи посвящена планам Комиссии и государств-членов по поэтапной отмене контроля на внутренних границах ЕС. Автор подчёркивает намерение Комиссии координировать действия государств-членов в этом направлении в соответствии с определёнными критериями, но отмечает при этом её готовность предоставить странам ЕС самим определять сроки полного снятия контроля. В заключении делается вывод, что потенциальный рост числа ищущих убежище как следствие пандемии может вновь поставить под угрозу функционирование шенгенского пространства.

Ключевые слова: пандемия коронавируса, ищущие убежище, контроль на внутренних границах, несущественные поездки, спасательные операции в море, Исламское государство.

В марте 2020 г. Комиссия в своём Сообщении о введении временных ограничений на несущественные поездки в ЕС в связи с пандемией COVID-19, оговорила исключения из общих правил для лиц, нуждающихся в международной защите¹. Однако из-за коронавирусной пандемии ищущие убежище потеряли возможность въехать в Европу. Правительство Греции приняло решение о временной приостановке приёма заявлений об убежище из-за обострения ситуации на границе с Турцией, а потом и ряд других стран ЕС прекратили регистрацию ищущих убежище, за исключением самых уязвимых категорий просителей. Италия и Мальта объявили, что не допустят частные морские спасательные суда в свои порты, пока эпидемиологическая ситуация не нормализуется. Министерство внутренних дел Германии также направило письмо с призывом к организациям, занимающимся оказанием помощи, прервать выполнение своих задач по спасению на море до дальнейшего уведомления. Подобные действия привели к практически полной остановке частных морских спасательных операций в Средиземноморье.

© 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: 19.05.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320208994>.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. COM/2020/115 final.

Последствия пандемии для ищущих убежище в ЕС

О последствиях закрытия границ ЕС свидетельствует статистика. В течение первых двух месяцев 2020 г., до начала COVID-19, число ищущих убежище в странах ЕС, а также Норвегии и Швейцарии, значительно возросло по сравнению с периодом последних двух лет. Так, в феврале 2020 г. их было зарегистрировано более 61 100, что на 14% больше по сравнению с тем же периодом прошлого года¹. Больше всего заявлений подали граждане Сирии, Афганистана, Венесуэлы и Колумбии, в частности, количество ходатайств от колумбийцев выросло более чем в три раза по сравнению с началом 2019 г. В начале марта ситуация ещё более обострилась, когда на границе Греции с Турцией собралось несколько тысяч мигрантов, которые при поддержке турецких властей попытались пересечь границу и попасть в Грецию. Но впоследствии, по мере реализации широкомасштабных чрезвычайных мер карантина по всему Европейскому союзу, количество заявлений об убежище сократилось сразу на 43% и составило всего 34 700 – самый низкий уровень с начала 2014 г. Анализ данных о противодействии коронавирусу показывает зависимость сокращения числа претендентов на убежище от масштаба предпринимаемых страной чрезвычайных мер².

По данным Греческого совета по делам беженцев, в апреле на греческих островах было зарегистрировано только 39 вновь прибывших по сравнению с более чем 2 тыс. в первой половине марта. Согласно данным Федерального ведомства по делам миграции и беженцев Германии, количество ходатайств о предоставлении убежища в Германии в марте сократилось примерно на 30% по сравнению с предыдущим месяцем. В то же время в апреле Греции пришлось начать переселение нескольких сотен пожилых и больных соискателей убежища из переполненных островных лагерей, чтобы защитить их от коронавируса. Официальных сообщений о случаях заражения в лагерях на островах Лесбос, Хиос, Самос, Лерос и Кос не поступало, но вспышки были зафиксированы в двух центрах на материке. Лагеря на островах, расположенных недалеко от Турции, страдают от наибольшей перенаселённости – более 36 тыс. человек в местах, предназначенных для 6 100 человек.

После вынужденного закрытия на карантин из-за случаев заражения некоторых центров для мигрантов, особенно в Греции, Комиссия опубликовала 16 апреля 2020 г. рекомендации по предоставлению убежища, расселению и высылке мигрантов в условиях пандемии³. Представляя документ министрам внутренних дел, Комиссия разъяснила, как соблюдать правила убежища в условиях кризиса систем здравоохранения государств-членов. Принимая во внимание различные национальные подходы к сложившейся ситуации, Комиссия призвала государства-члены «гибко» применять соответствующее законодательство ЕС при регистрации и рассмотрении заявлений, но не прерывать процесс в современных трудных условиях. К примеру, разрешено было отправлять заявления по электронной почте, проводить интервью с претендентами на убежище удалённо или перенести его на неопределённое время, а также ввести меры изоляции претендентов в случае угрозы заражения. Одним словом, Комиссия призвала страны не отказываться от предоставления убежища и достойно обращаться с претендентами, принимать адекватные меры изоляции, не допускать дискриминации ищущих убежище и обеспечить им доступ к медицинскому обслуживанию.

Одновременно, несмотря на падение числа желающих получить статус беженца, евро-

¹ Eurostat. Persons subject of asylum applications. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asypenczm&lang=en (дата обращения: 19.05.2020).

² European Asylum Support Office. EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19. URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).

³ Communication from the Commission COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement. Brussels, 16.4.2020. C (2020) 2516 final.

пейские структуры попытались выявить тенденции и перспективы притока соискателей убежища в страны ЕС. По данным Европейского центра профилактики и контроля заболеваний (ECDC), на весну 2020 г., вспышка пандемии поразила главным образом развитые страны мира. Европа и Северная Америка пострадали в наибольшей степени, тогда другие континенты значительно отставали по показателям заражения. 80% всех подтвержденных случаев заболевания пришлось всего на 20% мирового населения, а именно, страны с высоким уровнем дохода¹. Однако не следует упускать из вида угрозу последующего распространения вируса в странах с низкими доходами, которые в последние годы служат источником большинства ищущих убежища в ЕС.

Существует несколько объяснений неодинакового распределения случаев заболевания между странами с высокими и низкими доходами. Во-первых, инфекция может гораздо равномернее распространиться по всему миру, чем показывает статистика, однако отсутствие адекватного тестирования во многих государствах даёт искажённую картину. Во-вторых, страны с низким уровнем доходов по своей природе могут быть надёжнее защищены от вируса в силу их климатических или демографических особенностей: они находятся в теплых солнечных местах, а их население, как правило, моложе и меньше страдает ожирением. Наконец, страны с низким уровнем доходов, имеют меньше международных связей и в то же время больший процент сельского населения, что может задержать вспышку COVID-19, но лишь временно. В любом случае, логично предположить, что случаев заболевания больше, чем известно. Имеющиеся данные позволяют считать, что страны с низким уровнем дохода могут быть подвержены высокому риску латентной вспышки пандемии.

Согласно эпидемическому индексу глобального риска Объединённого исследовательского центра Комиссии ЕС (JRC), страны, граждане которых, как правило, обращаются за убежищем в ЕС, имеют среднюю и высокую уязвимость к опасностям (включая инфекции) и не способны справиться трудностями². Это особенно касается Афганистана, Бангладеш, Конго, Эритреи, Сомали и Сирии. Аналогичным образом, в основных странах происхождения миграции также гораздо меньше больничных коек и врачей на душу населения; регулярное мытьё рук невозможно в условиях дефицита проточной воды: 84% всех домашних хозяйств в Конго, а также около половины в Судане, Сомали, Гвинее и Кот-д'Ивуаре не имеют доступа к средствам для мытья рук. Кроме того, соблюдать социальное дистанцирование трудно и для тех, кто живёт в условиях перенаселённости: в Судане 92% городского населения проживает в трущобах, что также характерно для Сомали, Афганистана, Бангладеш и Нигерии³. Наконец, низкий уровень грамотности препятствует распространению адекватной информации о пандемии, а организовать режим самоизоляции совсем не просто, если государство не в состоянии компенсировать потери гражданам, лишившимся работы и оставшимся без средств.

Не следует упускать из вида и фактор Исламского государства. Пока весь мир занят борьбой с коронавирусом, ИГ ищет возможности восстановления сил и влияния. Будучи самодостаточным, используя отдалённые укрытия и автономные источники и запасы продовольствия и воды, а также солнечной энергии для питания электронных устройств, ИГ уже и так находится в социальной изоляции и хорошо подготовлено к карантину⁴. Поскольку ме-

¹ European Centre for Disease Prevention and Control. Geographic distribution of COVID-19 cases worldwide. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide> (дата обращения: 19.05.2020).

² Incorporating epidemics risk in the INFORM Global Risk Index. Technical report by the Joint Research Centre (JRC). URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114652/jrc114652_pdfversion.pdf (дата обращения: 19.05.2020).

³ European Asylum Support Office. EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19. URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).

⁴ Azman N.A. «Divine Retribution»: The Islamic State's COVID-19 Propaganda. URL: <https://thediplotmat.com/2020/>

стные вооружённые силы вынуждены отвлекаться на оказание помощи населению и введение комендантского часа, когда пандемия окончится, международное сообщество может столкнуться с новой угрозой более активной деятельности ИГ, что естественно скажется на численности нового потока ищущих убежище.

Постепенное восстановление свободы передвижения в ЕС

После беспорядка, вызванного несогласованными действиями государств-членов, закрывавших свои границы внутри ЕС, Европейская комиссия поспешила возглавить процесс поэтапной отмены этих мер. 13 мая 2020 г. Комиссия призвала государства, входящие в шенгенскую зону, а также и других членов ЕС начать постепенно отменять контроль на внутренних границах, введённый в марте для противодействия распространению пандемии. Этому шагу с нетерпением ждали государства-члены, например, Люксембург, который просил соседнюю Германию отменить пограничный контроль, а также депутаты Европарламента, выразившие в письме Урсуле фон дер Ляйен свою обеспокоенность последствиями введения ограничений для экономики и граждан¹.

Сообщение Комиссии о «постепенной и скоординированной отмене контроля на внутренних границах и восстановлении свободы передвижения», опубликованное 13 мая, было представлено как часть пакета, включающего также меры по возрождению туризма. Комиссия предложила при возвращении к «нормальной» жизни руководствоваться определёнными критериями².

– Во-первых, это эпидемиологическая ситуация: государствам-членам следует убедиться, что по обе стороны границы соседних стран наблюдается позитивная тенденция сокращения заболеваемости, системы здравоохранения способны справиться с ситуацией, налажено тестирование.

– Во-вторых, правительства должны гарантировать осуществление конкретных мер: социальное дистанцирование, особенно пассажиров в транспорте, ношение масок и т.д.

– В-третьих, необходимо принять во внимание социально-экономическую ситуацию в стране, которая может оправдать постепенное снятие ограничений, при этом следует учитывать мотивы поездок граждан – занятость, например, приграничных работников или важные семейные причины.

Вначале, на нулевой стадии, странам предлагается следовать более гибкому подходу к передвижению граждан, например, облегчить жизнь приграничным и сезонным рабочим, а также тем, кому надо проехать в другую страну ЕС. На этот период контроль сохраняется, но будет немного ослаблен. Затем Комиссия призывает сделать следующий шаг и почти полностью снять пограничный контроль на отдельных участках внутренних границ стран со схожей эпидемиологической обстановкой при введении одинаковых правил поведения граждан (соблюдение социальной дистанции, ношение масок). На этой первой стадии пересечение границы должно проходить в идеале плавно, но в случае возникновения непредвиденных проблем, пограничники могут проводить выборочный контроль. Наконец, на последней, второй стадии будет снят контроль на всех внутренних границах без каких-либо ограничений, но при условии следования определённым инструкциям, и, прежде всего, соблюдению дистанции. В своём Сообщении Комиссия не стала устанавливать расписание перехода от одной фазы к дру-

03/divine-retribution-the-islamic-states-covid-19-propaganda/ (дата обращения: 19.05.2020).

¹ Письмо депутатов Европарламента 8 мая 2020 г. URL: <https://www.eppgroup.eu/sites/default/files/attachments/2020/05/20200507-letter-vdl-border-closures.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).

² Communication from the Commission. COVID-19. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls. Brussels, 13.5.2020, C (2020) 3250 final. 12 P.

гой, оставив это решение на усмотрение государств-членов¹.

Некоторые страны ЕС одобрили инициативу и заверили Комиссию, что смогут договориться между собой о точном времени отмены контроля. Министры внутренних дел граничащих между собой Германии, Франции Австрии и Швейцарии после обмена мнениями объявили, что смогут слегка приоткрыть границы после 15 июня. Но до тех пор контроль будет ослаблен только для сезонных рабочих и в некоторых исключительных случаях, например, для семейных пар, оказавшихся по разные стороны границы. К определению даты окончательного открытия границ государства-члены отнеслись с осторожностью, несмотря на требование депутатов Европарламента прояснить ситуацию.

Таким образом, после 15 июня людям, следующим из Франции в Германию, Швейцарию и обратно, из Германии в Швейцарию и обратно, из Германии в Австрию и обратно разрешается пересекать границы без предъявления документов. Но граждане Латвии, к примеру, смогут прилететь в Германию, Францию или Швейцарию на следующей фазе, когда всем гражданам ЕС будет позволено путешествовать внутри Евросоюза в зависимости от налаживания воздушного сообщения.

Постепенное снятие контроля предполагается сначала координировать между соседними странами. Однако Австрия и Швейцария не планировали сразу открывать границы итальянцам, Франция не предполагала никаких изменений на границе с Испанией (которая объявила о введении 14 дней карантина для всех прибывающих) и с Бельгией.

Подобную «дискриминацию» по степени эпидемиологической опасности региона Комиссия оправдывает, в отличие от дискриминации по признаку национальности. Если страна решает снять контроль на внутренней границе, то должна впускать всех жителей соседнего государства, а не выборочно. Поэтому итальянцу, проживающему в Германии, следует разрешить въезд в Австрию через германско-австрийскую границу. В случае нарушений Комиссия для защиты прав граждан может воспользоваться положениями Директивы о свободе передвижения². Однако путешественник с симптомами COVID-19, выявленными во время медицинского осмотра на границе, будет задержан и отправлен обратно.

Комиссия также призвала государства-члены ограничить «несущественные поездки» из-за пределов ЕС по крайней мере до 15 июня; сначала открыть внутренние границы, а затем пересмотреть ограничения на поездки извне.

* * *

Таким образом, число ищущих убежище в ЕС увеличилось в 2019 г. и в начале 2020 г., особенно в связи с обострением ситуации на греко-турецкой границе в марте. После вспышки COVID-19, запреты на поездки и другие чрезвычайные меры почти полностью свели на нет число ходатайств о предоставлении убежища, подаваемых в ЕС, несмотря на призывы Комиссии не прерывать процесс. Между тем следует задуматься о вероятности того, что вспышка пандемии в конечном итоге распространится на страны происхождения и транзита мигрантов. В свою очередь, косвенные (т.е. возобновление активности ИГ) и прямые последствия (голод, конфликты и риски для безопасности) вируса могут повлиять на рост количества заявлений об убежище.

¹ Communication from the Commission. COVID-19. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls. Brussels, 13.5.2020, C (2020) 3250 final. 12 P.

² Директива 2004/38/ЕС Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов. URL: https://eulaw.edu.ru/spi_sok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuz/dokumenty-o-pravah-cheloveka-i-grazhdanina/normativnye-akty-o-svobodeperevizheniya-tovarov-lits-i-uslug/direktiva-2004-38-es-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-29-aprelya-2004-g/ (дата обращения: 19.05.2020).

Введение контроля на внутренних границах как средство противодействия распространению вируса, в отличие от действий государств-членов в период миграционного кризиса, было менее хаотичным и не нанесло ощутимого удара по шенгенскому пространству, о чём свидетельствует и желание стран ЕС ослабить и затем отменить контроль по мере возможности. Однако вполне вероятные перспективы усиления притока ищущих убежище в отсутствие обновленной системы распределения претендентов на статус беженца по странам способны вновь поставить под угрозу свободу передвижения в Европейском союзе.

Список литературы

Потемкина О.Ю. Европейский союз: ограничение передвижения граждан как средство борьбы с COVID-19. Аналитическая записка. URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an197.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).

References

Brzozowski A. Member states must comply with asylum laws despite COVID-19, says EU. URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/member-states-must-comply-with-asylum-laws-despite-covid-19-says-eu/> (дата обращения: 19.05.2020).

Gros D. The great lockdown. Was it worth it? CEPS Policy insights, 5 May 2020.

Potemkina O.Ю. Evropejskij soyuz: ogranichenie peredvizheniya grazhdan kak sredstvo bor'by s COVID-19. Analiticheskaya zapiska. URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an197.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).

Why you shouldn't book your summer holiday just yet. URL: <https://www.politico.eu/article/why-you-shouldnt-book-your-summer-holiday-just-yet/> (дата обращения: 19.05.2020).

The Impact of COVID-19 on Freedom of Movement and Migration in the European Union

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 consequences of internal border control introduction and closure of the EU external border due to Coronavirus pandemic. The author notes that the Commission's recommendations to Member States to impose restrictions on «non-essential trips» make an exception for persons in need of international protection. However, statistics show a decline in number of asylum applications since March 2020 and the reluctance of member States to accept asylum-seekers, despite the Commission's call not to deny international protection to applicants for refugee status. Meanwhile, the author provides possible reasons for a potential increase in the inflow of migrants and asylum-seekers to the EU after the end of the pandemic. The second part of the article deals with the plans of the Commission and MS to phase out control at the internal borders of the EU. The author underlines the Commission's intention to coordinate the Member States' actions in this direction in accordance with certain criteria, but also notes its willingness to let the EU countries themselves determine the timeframe for the complete removal of controls. In conclusion, the author argues that the possible increase in the of asylum-seekers number' as a consequence of the pandemic may once again jeopardize the functioning of the Schengen area.

Key words: COVID-19 pandemia, asylum seekers, internal border control, non-essential trips, sea rescue operations, Islamic state.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikiera320208994>.