

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 №29, 2018 (№125)

Миграционный кризис в Германии и Евросоюзе – сложный поиск путей решения¹

Владислав Белов

заместитель директора по научной работе ИЕ РАН

Аннотация. *Министр внутренних дел ФРГ Х. Зеehoфер в развитие положений коалиционного договора, посвящённых миграционным вопросам, подготовил к началу лета 2018 г. «Генеральный план по миграции». Федеральная канцлер А. Меркель не согласилась с одним из его пунктов, касающимся контроля на границах ФРГ. Возник конфликт, переросший в политический кризис. Министр предъявил руководителю правительственной коалиции ультиматум. А. Меркель, приняв его, приложила существенные усилия, чтобы обсудить с руководством стран-членов ЕС необходимость заключения двусторонних соглашений о реадмиссии мигрантов, а также другие совместные шаги по урегулированию европейского миграционного кризиса. Достигнутые на саммите в Брюсселе в конце июня 2018 г. решения стали основой для компромисса между ХДС и ХСС и последующего принятия правительством пакета срочных мер по борьбе с нелегальной миграцией и ужесточению немецкой миграционной политики. В материале анализируются причины и последствия конфликта, который привёл к политическому кризису в Германии, а также роль Евросоюза в его преодолении.*

Ключевые слова: *ФРГ, Евросоюз, Италия, Австрия, Вышеградская группа, «Генеральный план по миграции», ANKER, соглашения о реадмиссии, миграционная политика.*

¹ Основные положения аналитической записки опубликованы на портале РСМД 9.07.2018. (URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-krizis-v-germanii-i-evrosoyuz/>)

Коалиционный договор и «Генеральный план по миграции»

В ходе коалиционных переговоров между блоком ХДС/ХСС и СДПГ (декабрь 2017 г. - начало февраля 2018 г.) миграционной тематике было уделено особое внимание. ХСС добилась от партнёров введения количественных ограничений на нетто-приток мигрантов в течение года (от 180 тыс. до 220 тыс., включая воссоединение их семей). Было согласовано создание центров компактного размещения – «ANkER»².

Отчасти миграционный раздел коалиционного договора, подписанного 7 февраля 2018 г. и вступившего в силу 14 марта с.г., написан языком близким к идеологии «Альтернативы для Германии» – права граждан ФРГ противопоставляются правам мигрантов, они вступают в борьбу за ресурсы государства³. Именно такое противопоставление характерно для правых радикалов.

ХСС в новом правительстве досталось одно из ведущих ведомств – министерство внутренних дел, которое возглавил председатель партии Х. Зеехофер, настоявший на добавлении в его название слова «Родина»⁴. С апреля месяца баварец стал активно проводить собственную политику по наполнению миграционных положений коалиционного договора конкретным содержанием.

К концу мая был подготовлен «Генеральный план по миграции» («Masterplan Migration») из 63 пунктов. Презентацию назначили на начало июня, но неожиданно для всех отложили по просьбе А. Меркель.

Как оказалось впоследствии, разногласия возникли по пункту 27, в соответствии с которым лица, уже подавшие заявку на предоставление убежища в одной из стран ЕС, при пересечении границы ФРГ (как и граждане из безопасных государств) должны немедленно высылаться. Федеральный канцлер обратил внимание министра на необходимость учёта интересов государств ЕС, принимающих основной поток нелегалов, а также на гуманитарное право мигрантов на рассмотрение их заявлений в других странах.

Но Х. Зеехофер в преддверии выборов в ландтаг Баварии 14 октября 2018 г. очевидному компромиссу предпочёл жёсткий конфликт, который должен был показать электорату ориентированность партийного лидера на борьбу с нелегалами, вторичной миграцией и его непримиримость с «мягкой» позицией главы правительства в отношении соискателей убежища. 18 июня 2018 г. он поставил ультиматум А. Меркель, пригрозив вывести ХСС из блока ХДС, соответственно, из правительственной коалиции. Более того, Зеехофер позволил себе оскорбительные высказывания в её адрес («Я больше не могу работать с этой женщиной!»).

² Акроним от «Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen» – «Учреждения по приёму, принятию решений и высылке».

³ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 7. Februar 2018. S. 104-109

⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – Федеральное министерство внутренних дел, по вопросам строительства и Родины.

Европейский контекст конфликта

Канцлерин приняла вызов. По её просьбе глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер организовал неформальную рабочую встречу ряда глав государств 24 июня 2018 г., в ходе которой А. Меркель поставила вопрос о солидарной ответственности на уровне двусторонних отношений за прибывающих нелегальных мигрантов. Накануне французский президент Э. Макрон во время рабочего визита в Берлин высказал свою поддержку этой идее, пообещав принимать высылаемых из Германии граждан, подавших заявление на убежище во Франции.

Обсуждение было продолжено на саммите ЕС в Брюсселе 28-29 июня. Половина членов Евросоюза выразила принципиальную готовность к заключению соглашений друг с другом относительно высылки и приёма нелегалов, но каких-либо конкретных решений принято не было. Участники встречи договорились создавать при содействии ООН специальные лагеря первичного размещения беженцев за пределами ЕС (Египте, Алжире, Тунисе, Марокко и Ливии), предоставить право странам-членам организовывать закрытые лагеря для нелегальных мигрантов и продолжить укреплять свои внешние границы, в т.ч. через существенное расширение полномочий и компетенций пограничной службы ЕС – Фронтекса.

Страны Вышеградской группы сохранили особое мнение в отношении принудительных квот приёма беженцев и подтвердили нежелание принимать их на добровольной основе. Несмотря на поверхностный, на первый взгляд, характер договорённостей, этот саммит можно считать определённым продвижением Евросоюза вперёд в вопросах миграционной политики, а также явным успехом А. Меркель, которая в условиях ультиматума своего министра в принципе выполнила поставленную перед ней задачу.

К концу июня практически все парламентские фракции (за исключением свободных демократов) заняли критическую позицию по отношению к Х. Зеehoферу, который, по их мнению, явно злоупотребил своим положением федерального министра для достижения партийных целей в рамках предвыборной компании в Баварии, поставив коалицию на грань развала.

Раздражение у депутатов вызвал и факт невозможности ознакомиться с «Генеральным планом». Выросло давление на председателя ХСС и со стороны товарищей по партии, в т.ч. премьер-министра Баварии М. Зёдера. Не последовало политической поддержки от федерального канцлера Австрии С. Курца, на которую рассчитывал Х. Зеehoфер. Австрия с начала июля стала председателем в ЕС и у её руководства далеко идущие планы по реформированию системы предоставления убежища – Вена рассчитывает на поддержку Берлина и лично Меркель.

Достижение политического компромисса

В этих условиях Зеehoфер пошёл ва-банк и поздно вечером в воскресенье 1 июля во время итогового обсуждения ситуации верхушкой ХДС и ХСС неожиданно для всех заявил о готовности уйти в отставку с поста министра и руководителя партии. Но через

пару часов он дезавуировал своё заявление, продолжив нападки на А. Меркель, например, утверждая: «Я не позволю быть уволенным канцлерин, которая является канцлерин только благодаря мне». Одновременно он, наконец, предоставил коллегам текст своего «Генерального плана»⁵.

Многих неприятно удивило, что на его титульном листе автором был обозначен председатель ХСС, а не министр внутренних дел. Заключительные пятичасовые переговоры в штаб-квартире ХДС вечером в понедельник 2 июля закончились политически ожидаемым компромиссом.

К тому времени свою позицию по миграционной политике уточнила СДПГ. А. Меркель 5 июля встретила в Берлине с венгерским премьером В. Орбаном, взгляды которого близки многим баварским политикам. Лидер антимигрантского фронта был вынужден формально согласиться с позицией А. Меркель о необходимости усиления солидарной ответственности стран ЕС и не исключил договорённости Венгрии с ФРГ о реадмиссии. В тот же день Х. Зеехофер в Вене провёл консультации с австрийским правительством.

К удивлению экспертов, уже к вечеру 5 июля ХДС, ХСС и СДПГ согласовали пакет срочных мер по борьбе с нелегальной миграцией и ужесточению миграционной политики. Социал-демократы согласились с идеей создания транзитных центров на австро-германской границе (до этого они были против), но настояли на их переименовании в «трансферные центры» («Transferzentern») – в них мигранты будут проверяться на предмет наличия подачи прошения об убежище. Если таковая обнаружится, то в течение 48 часов нелегал будет отправлен в страну регистрации заявки (как правило, через аэропорт Мюнхена). Для этого Германии предстоит заключать двусторонние соглашения о реадмиссии с такими странами.

Кроме того, федеральное правительство пообещало поддержку земельным властям в вопросах быстрой высылки мигрантов. Основная нагрузка по выполнению пакета мер ляжет на министерство внутренних дел и лично Х. Зеехофера. В ближайшие недели ему предстоят непростые переговоры о реадмиссии со своими коллегами из Италии.

Выводы

1. Кризис преодолён, но оставил шрамы на отношениях ХДС и ХСС. Политический капитал Меркель и Зеехофера в ходе их конфликта несколько обесценился – канцлерин раскритиковали за излишнюю мягкость (согласно опросу Infratest dimap, опубликованному 5 июля, её поддержка населением по сравнению с июнем снизилась с 50 до 48%), министра – за упёртость/твёрдолобость и использование своего положения федерального министра в интересах предвыборной компании в Баварии (поддержка

⁵ Черновик текста можно посмотреть на: URL: <https://fragdenstaat.de/dokumente/30-sog-masterplan-csu/> (Дата обращения: 7 июля 2018 г.)

сократилась с 43 до 27%). Одновременно упала популярность правящей коалиции и входящих в неё партий.⁶

2. А. Меркель в очередной раз проявила талант кризисного менеджера, способного находить возможности для разумных компромиссов – как на национальном уровне, так и на уровне ЕС. Во время саммита в Брюсселе она пошла на непростые для неё уступки Италии (в первую очередь, в отношении создания закрытых лагерей для беженцев, что противоречит её представлениям о европейских ценностях).

3. В контексте неожиданной кризисной ситуации после 100 первых дней правления члены правительства и парламентские фракции правящих партий проявили явное желание сохранить правительственную коалицию.

4. В ходе кризиса «зелёные» показали принципиальную готовность обсудить своё вхождение в новую коалицию с ХДС и СДПГ (без ХСС) – такого чёрно-красно-зелёного варианта на федеральном уровне ещё не было.

5. Свободные либералы в лице своего лидера К. Линднера проявили явную заинтересованность в углублении кризисной ситуации, развале блока и коалиции, как следствии, досрочных выборах, по результатам которых хотели бы возвратиться к варианту ямайской коалиции (но уже без Меркель).

6. Миграционная политика на федеральном и земельном уровне будет, с одной стороны, последовательно ужесточаться в отношении притока новых мигрантов и тех, у кого нет оснований на получение разрешения на пребывание в Германии, с другой, содействовать интеграции граждан, получивших такое право. По мере успехов коалиционного правительства, возможно, уменьшится число сторонников «Альтернативы для Германии» на федеральном уровне (пока у неё рекордный рейтинг). На земельном и муниципальном уровне это будет зависеть от развития ситуации с беженцами на местах. В Баварии это будет видно по итогам выборов в земельный парламент 14 октября 2018 г.⁷

7. Сложившаяся ситуация ускорит начало работы парламентской комиссии по изучению причин притока беженцев («Kommission Fluchtursachen»), а также подготовки федерального закона об иммиграции (Einwanderungsgesetz, проект должен быть представлен осенью 2018 г., среди прочего, он содержит положения о трудовой миграции). Специальная комиссия при правительстве должна представить предложения по улучшению механизмов социально-экономической интеграции беженцев. Создание этих структур предусмотрено коалиционным соглашением.

⁶ См.: URL: <https://www.merkur.de/politik/umfrage-waehrend-asylstreit-fast-80-prozent-deutschen-unzufrieden-mit-regierung-zr-10011045.html> (Дата обращения: 7 июля 2018 г.)

⁷ По состоянию на конец первой декады июля с.г. популярность «Альтернативы для Германии» в Баварии продолжала расти, а ХСС падать. Согласно опросу института Forsa, опубликованного 9 июля, земельный избирательный рейтинг ХСС в ходе конфликта с ХДС опустился до 38% - такого количества голосов избирателей недостаточно для абсолютного большинства в ландтаге. В 2013 г. баварская партия на земельных выборах получила 47,7%. «АдГ» может рассчитывать на получение 14% голосов. URL: <https://de.reuters.com/article/deutschland-parteien-umfrage-idDEKBN1JZ0MI> (Дата обращения: 9.07.2018)

8. На уровне ЕС Берлин продолжит политику убеждения партнёров в необходимости повышения уровня солидарной ответственности. Одновременно он будет заключать двух- и трёхсторонние договорённости о реадмиссии нелегалов, которые могут послужить образцом для других стран. Здесь Германия может рассчитывать на поддержку не только Франции, Испании и Австрии, но и таких сложных для неё в нынешних условиях партнёров, как Италия и Греция. ФРГ будет оказывать поддержку странам Северной Африки в модернизации их экономики и противостоять организованному криминальному сообществу, делающего бизнес на переправке их граждан в страны Евросоюза («Бороться не с мигрантами, а с причинами нелегальной миграции»). Берлин потенциально готов на дополнительное финансовое бремя.

9. Не следует ожидать быстрого принятия разработанных Евросоюзом новых законов, предусматривающих ужесточение (и одновременно гармонизацию) критериев и правил приёма беженцев и условий их содержания в странах-членах. Этот процесс по-прежнему будет затяжным и сложным. Также непростым будет согласование возможных изменений в Дублинском регламенте – к его реформированию давно призывает ряд стран ЕС, в первую очередь, Италия.

10. В Германии и других государствах Евросоюза продолжится рост популистских настроений среди граждан, соответственно, желаний партий завоевывать благосклонность электората за счёт игры на праворадикальном поле. Не случайно, оппозиционная «Альтернатива для Германии» особенно активно выступала против жёсткой позиции Х. Зеехофера в споре с А. Меркель, понимая, что его политика способна существенно уменьшить число её сторонников.

Abstract. *The Minister of Internal Affairs of Germany H. Seehofer prepared in early June the «Migration Masterplan», with provisions for coalition agreement on migration. Federal Chancellor A. Merkel disagreed with one of his points on border controls in Germany. The conflict developed into a political crisis. The Minister voiced an ultimatum to the head of coalition. A. Merkel, having accepted it, made significant efforts to discuss a number of issues with leaders of the EU member states. Among them: conclusion of bilateral agreements on readmission of migrants and joint steps for resolution of European migration crisis. The agreements reached at the summit in Brussels in late June formed the basis for compromise between CDU and CSU. The government has adopted a set of urgent measures to combat illegal migration and tighten German migration policy. The paper analyzes the causes and consequences of the conflict, which led to the political crisis in Germany, as well as the role of the EU in overcoming it.*

Keywords: *Germany, EU, Italy, Austria, Visegrad group, «Migration Masterplan», ANKER, readmission agreements, migration policy.*

Дата выпуска: 10 июля 2018 года.

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