

*Джумадилде уулу М.*

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ЕС В СФЕРЕ ИММИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА:  
ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ**

*Dzhumadilde uulu M.*

**THE POLITICAL AGENDA OF THE EU IN THE FIELD OF IMMIGRATION AND  
ASYLUM: FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE**

УДК: 343/77.5

*В статье анализируются основные этапы формирования и реализации политической повестки Евросоюза по актуальным проблемам иммиграции и убежища. Широко использованы политические документы институтов ЕС постмаастрихтского периода.*

**Ключевые слова:** *Европейский союз, политический процесс, сфера юстиции и внутренних дел, общеевропейская система убежища, программа «Тампере», Гаагская программа, Стокгольмская программа; European Union, policy-making process, area of justice and home affairs, Common European Asylum System, programme Tampere, Hague programme, Stockholm programme.*

*The article analyses the main stages of the development of and implementation of the political agenda of the European Union on topical issues of immigration and asylum. Widely used policy documents of the EU institutions postmaastricht period.*

**Key words:** *European Union, the political process in the sphere of justice and internal Affairs, общеевропейская система убежища, программа «Тампере», Гаагская программа, Стокгольмская программа; European Union, policy-making process, area of justice and home affairs, the Common European Asylum System, Tampere programme, the Hague programme, Stockholm programme.*

Выработка политики ЕС в сфере миграции и убежища, их практическая реализация – это интенсивный политический процесс с участием политических и не политических структур, движений и течений государств-членов (национальных парламентов, оппозиционных партий и движений, центральных, региональных и местных органов исполнительной власти, широкой общественности и т.д.), политических институтов и органов Евросоюза – Европейского парламента, Совета ЕС, Европейской комиссии и Европейского совета, Социально-экономического Совета, Комитета регионов и т.д. Их роль и значение в процессе евроинтеграции, включая сферу иммиграции и политического убежища, постоянно возрастают, о чем свидетельствует Лиссабонский договор.

В политическом процессе на европейском уровне активно участвуют также неправительственные и международные организации (УВКБ ООН, МОМ, МОТ, Совет Европы и т.д.), европейские лоббисты (профсоюзы, бизнес-структуры и т.д.), граждане ЕС, третьи страны, в первую очередь, страны происхождения и транзита лиц, ищущих убежище, и нелегальных иммигрантов. Политический процесс в Евросоюзе осуществляется в различных формах: консультации акторов, саммиты Европейского совета, дискуссии в Совете, в

Европарламенте и национальных парламентах, переговоры с третьими странами, референдумы по поводу внесения изменений и дополнений в учредительные договоры Евросоюза, и т.д. Политический процесс ведется непрерывно на различных уровнях и в более транспарентной, прозрачной манере по сравнению с 70–80- гг. прошлого века.

Впервые в политической повестке Европейских сообществ вопросы иммиграции появились в 1975 г. Речь шла о «европеизации» сферы, для чего была учреждена группа «Trevi» (терроризм, радикализм, экстремизм, насилие, иммиграция). Но ее деятельность оказалась неудачной. В 1986 г. для регулирования увеличивающегося потока иммигрантов из социалистических государств Восточной Европы была создана специальная рабочая группа по иммиграции на уровне старших должностных лиц министерств внутренних дел государств-членов для координации политики по предоставлению политического убежища. Но группа действовала на межправительственной основе, имела собственный секретариат, но никоим образом не связанный с институтами ЕС. Главным достижением группы стала подготовка Дублинской конвенции 1990 г., потому что в 1989-1990- гг. «...стали все чаще раздаваться призывы разделить бремя приема беженцев между всеми государствами»<sup>1</sup>. В целом эффективность этого межправительственного органа оказалась низкой.

Поэтому адепты евроинтеграции понимали необходимость расширения полномочий ЕС на жизненно важные сферы. В политическую повестку Сообществ выдвинулась задача солидарности государств-членов, развитие общеевропейских подходов к вопросам иммиграции и убежища.

Важнейшим шагом в «европеизации» иммиграционной политики, включая вопросы убежища, явился Маастрихтский договор об образовании Европейского союза 1992 г., когда была создана так называемая «третья опора» (иммиграция, иммиграционный контроль, визы, убежище и др. вопросы, связанные с передвижением людей в общем пространстве). Но сотрудничество государств осуществлялось на межправительственной основе и не принесло успеха. Эту проблему отчасти решил Амстердамский договор 1997 г., вступивший в силу через два года. Часть вопросов «третьей опоры»

<sup>1</sup> Потемкина О. Ю. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия//Европейский союз на пороге XXI века/Под ред. Ю. Борко и О. В. Буториной. М., 2001. С.201.

была переведена в «первую опору», где институты Евросоюза имели юрисдикцию по вопросам иммиграции, включая политику убежища. Часть Шенгенского права (вопросы иммиграции, пограничного контроля, виз, убежища) вышла из-под юрисдикции Шенгенского комитета, упраздненного в мае 1999 г., и перешла в ведение институтов Евросоюза либо оказалась в совместной компетенции<sup>2</sup>. Ст. 61-66 Амстердамского договора внесли вопросы убежища в политическую повестку дня<sup>3</sup>.

*Программа Тампере.* Важным политическим шагом ЕС в сфере иммиграции и убежища явился саммит Европейского совета в Тампере 15-16 октября 1999 г. Вообще-то основная цель саммита сформулирована в его политическом документе - «Заключениях» - гораздо шире: развивать Союз как пространство свободы, безопасности и правопорядка, для чего следовало полностью использовать возможности Амстердамского договора. Европейский совет, говорится в документе, посылает сильный политический мессидж, подтверждающий важность этой цели, и достиг согласия по политическим ориентирам и приоритетам, которые быстро превратят ее в реальность.

Европейский совет признал обязательным поддерживать развитие пространства свободы, безопасности и правопорядка в верхней строчке политической повестки. Предстояло постоянно контролировать достигнутый в этой области прогресс. На саммите была выдвинута и обоснована важнейшая политическая задача ЕС в сфере миграции и убежища. Пункт 10 «Заключений» гласил: «...отдельные, но тесно связанные вопросы убежища и миграции, требуют развития общей политики Европейского союза»<sup>4</sup>.

В качестве приоритетов формулировались задачи развития партнерства со странами происхождения и транзита беженцев (меры по борьбе с бедностью, улучшением условий жизни, созданием рабочих мест и т.д.); создания общеевропейской системы убежища; справедливого отношения к гражданам третьих стран, на законных основаниях проживающих в ЕС; повышения эффективного управления миграционными процессами на всех его этапах.<sup>5</sup>

В «Заключениях» сформулированы также задачи по другим аспектам упрочения пространства свободы, безопасности и правосудия. В частности, по улучшению доступа к европейскому правосудию, взаимному признанию судебных решений (по уголовным и гражданским делам), сближению гражданского права государств-членов, борьбы с

преступностью.

На основании политических решений саммита в марте 2000 г. был составлен специальный график их реализации – Тампере (Tampere Scoreboard), охватывающий 2000-2004 гг. Этот график обновлялся каждые полгода со сменой председателя Совета ЕС (эта должность замещалась государствами-членами ЕС на ротационной основе)<sup>6</sup>. Программа «Тампере» - это программа законодательной, административной, технической, финансовой и иной деятельности Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел. Предусматривалось реализовать в эти годы первый этап создания общеевропейской системы убежища. Квинтэссенция этапа – гармонизация правовой базы по вопросам убежища, основанного на общих минимальных стандартах. 1 мая 2004 г. завершился пятилетний период сотрудничества стран Европейского союза в сфере юстиции и внутренних дел. Оценивая ситуацию, Еврокомиссия подчеркнула, что «...в большинстве вопросов достигнут весьма существенный прогресс, а наиболее амбиционные задачи решены»<sup>7</sup>.

**Гаагская программа (2004–2009 гг.).** Ее проект основывался на интенсивной дискуссии на заседаниях Совета министров юстиции и внутренних дел государств-членов ЕС с Европейским советом 19 июня 2004 г., на неформальной встрече министров юстиции и внутренних дел 30 сентября и 1 октября 2004 г. и 14 октября на заседании КОПОПР. Председатель Совета ЕС намеревался достичь политического соглашения по проекту программы на заседании Совета 25-26 октября, который Европейский совет принял 5 ноября того же года<sup>8</sup>.

Принципиальное значение в документе уделено защите фундаментальных прав граждан ЕС. Признавая неизбежность международной миграции, Совет ЕС потребовал реализации всестороннего подхода к ее феномену. Констатировалось, что с 1 мая 2004 г. Евросоюз приступил к реализации второго этапа общей политики в сфере убежища, миграции и пограничного контроля. В этом контексте подчеркивалась необходимость солидарности, распределения бремени приема беженцев, усиление практического сотрудничества государств-членов, включая техническую помощь, информационный обмен, мониторинг адекватного и своевременного выполнения и применения правовых инструментов, а также дальнейшей гармонизации законодательства.

<sup>6</sup> Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М., 2002. С. 15.

<sup>7</sup> Commission Staff Working Paper. Annex to the Communication from the Commission. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and Future Orientation. COM (2004)401 final.

<sup>8</sup> Council of the European Union. Draft multiannual Programme «The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union». Brussels, 15 October 2004.

<sup>2</sup> См. подробнее: Кюютин В. Г., Кыдыров Т. Т. Шенгенская система. Бишкек 2001. С. 69-70.

<sup>3</sup> Договор о Европейском союзе. Консолидированная версия. М., 2001. С. 75-76.

<sup>4</sup> Presidency Conclusions. Tampere European Council 15-16 October 1999.

<sup>5</sup> Bulletin EU 10-1999. Conclusions of the Presidency 5/16.

Основная цель второго этапа – создание общеевропейской системы убежища, включая установление общей процедуры убежища и общего статуса лиц, которым предоставлялось убежище или временная защита. Совету предстояло, самое позднее, к весне 2005 г. принять соответствующую Директиву. Устанавливались также сроки реализации других важных задач, например, создание европейского фонда по беженцам. В документе изложена позиция Совета ЕС по вопросам легальной миграции, борьбы с нелегальной занятостью, интеграции граждан третьих стран, внешнего измерения убежища и миграции, партнерства с третьими странами и регионами происхождения мигрантов, политики репатриации и реадмиссии, визовой политики, биометрической системы и прочее.

Кроме того, предусматривались меры по усилению безопасности, включая улучшение информационного обмена, борьбы с терроризмом, полицейского сотрудничества, управления трансграничными кризисами в ЕС, профилактики преступности и т.д.<sup>9</sup>

Программа охватила все вопросы, касающиеся обеспечения фундаментальных прав граждан, их безопасности и правосудия в общем пространстве ЕС.

В мае 2005 г. Еврокомиссия опубликовала Сообщение «Гаагская программа: десять приоритетов на ближайшие пять лет. Партнерство ради обновления европейского пространства свободы, безопасности и правосудия»<sup>10</sup>. В сфере миграции Комиссия намеревалась разработать новый сбалансированный подход в отношении легальной и нелегальной иммиграции. В частности, в 2005 г. предусматривалось принятие соответствующего Сообщения Еврокомиссии. План по легальной иммиграции в общеевропейском формате интеграции мигрантов предстояло разработать к концу 2005 года. Актуальным признавалось усиление сотрудничества с третьими странами по вопросам миграции, включая реадмиссию и репатриацию мигрантов. В Сообщении подтвержден политический курс Евросоюза по разработке общей процедуры предоставления убежища. В ближайшее время предстояло разработать проект Директивы о предоставлении беженцам статуса постоянно проживающих лиц, а в среднесрочном плане – разработать общую процедуру приема беженцев и статус беженцев. Комиссия намеревалась продолжить и поддержать оперативное сотрудничество в

области убежища, особенно с помощью Европейского фонда для беженцев.

Среди приоритетов Гаагской программы также усиление положительного воздействия на иммиграцию, интегрированное управление внешними границами Евросоюза. Касаясь финансовой стороны деятельности ЕС, Еврокомиссия актуализировала проблему распределения ответственности и солидарности между государствами-членами. Подчеркивалось, что без соответствующего финансирования невозможно реализовать политические цели. В апреле 2005 года Комиссия представила три Рамочные программы, определившие наиболее эффективные политические и финансовые инструменты по укреплению пространства свободы, безопасности и правосудия. Политическая гибкость в вопросах правосудия, свободы и безопасности позволяет менять политические приоритеты в ответ на такие непредвиденные события, как террористический акт в июле 2005 года в Лондоне. Характер и масштаб подобных событий часто имеют международное измерение. Поэтому, резюмировала Комиссия, план действий должен быть гибким и легко адаптируемым. В силу этого обстоятельства Европейский Совет счел необходимым пересмотреть Гаагскую программу.

В 2006 г. в своем Сообщении Еврокомиссия дала первую политическую оценку прогресса по реализации Гаагской программы. Учитывая ситуацию с Конституционным договором, который не вступил в силу, в программу следовало внести поправки. Поэтому Сообщение, наряду с другими документами, явилось ответом на призыв со стороны Европейского совета<sup>11</sup>. Пакет мер, предложенный Еврокомиссией охватывал различные вопросы.

Касаясь укрепления фундаментальных прав граждан ЕС, Еврокомиссия заострила внимание на необходимости корректной реализации их права на свободу передвижения и выбора местожительства в ЕС, разработки стандартов по защите граждан ЕС в третьих странах, где отсутствуют дипломатические и консульские учреждения страны их гражданства, проведения тренингов для консульских работников государств-членов ЕС в третьих странах, обновление общей консульской инструкции и т.д.

Предусматривались меры по развитию второго этапа формирования общеевропейской системы убежища. В частности, предстояло оценить функционирование Дублинской системы, усилить практическое сотрудничество государств-членов по административным вопросам, предусмотреть создание общеевропейской информационной базы по странам происхождения мигрантов.

Еврокомиссия предложила также ряд мер по управлению миграционными процессами.

<sup>9</sup> Council of the European Union. Draft multiannual Programme «The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union». Brussels, 15 October 2004.

<sup>10</sup> Communication of 10 May 2005 from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final].

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Implementing The Hague Programme : the way forward. COM/2006/0331 final.

Важным пунктом политической повестки ЕС в сфере внутренних дел и юстиции явился политический план, принятый в июне 2008 г. Он предусматривал завершение второго этапа по созданию общеевропейской системы убежища. План базировался на стратегии по достижению следующих целей:

- гарантии доступа к убежищу нуждающихся в этом лиц;
- обеспечения общей процедуры предоставления убежища;
- создания общего статуса для убежища и для дополнительной защиты;
- учета гендерных вопросов и ситуации с уязвимыми группами;
- повышения сотрудничества между государствами-членами Евросоюза по практическим вопросам;
- обеспечения правил определения государств-членов ЕС, ответственных за механизмы поддержки солидарности;
- обеспечение связи между институтом убежища и другими формами международной защиты<sup>12</sup>.

Хотя первый этап создания общей системы убежища принес серьезный прогресс по правовым вопросам, добиться желаемого уровня на практике не удалось: по-прежнему имели место значительные расхождения в реализации политики убежища между странами ЕС. Поэтому Еврокомиссия намеревалась внести дополнения в существующее законодательство в части повышения и гармонизации стандартов международной защиты, включая во-первых, принятие директивы по дальнейшей гармонизации и улучшения стандартов приема лиц, ищущих убежище, в том числе процедурные гарантии задержания; во-вторых, принятие директивы по устранению процедурных различий, что обеспечило бы равные условия доступа к защите в Евросоюзе; в-третьих, принятие директивы, устанавливающей одинаковое толкование государствами-членами директивы, что содействовало бы введению общего статуса беженцев.

Следовало также усиливать солидарность и ответственность Евросоюза в его отношениях с третьими странами. Острой проблемой, в частности, была солидарность при решении вопроса о значительном числе ходатайств об убежище, подаваемых в каком-либо государстве-члене ввиду его близком географическом расположении к стране исхода беженцев. Следовало сократить вторичное перемещение лиц, ищущих убежище, между государствами-членами. К тому же план предусматривал внесение поправок в Дублинский Регламент и Регламент о Евродак.

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU [COM(2008) 360 final – Not published in the Official Journal

В целях усиления солидарности государств-членов ЕС, Еврокомиссия предложила учредить соответствующие механизмы. Среди них – провести исследование, которое бы оценило возможность подачи ходатайства об убежище на территории Евросоюза; определить средства временного приостановления дублинских положений по трансферу лиц, ищущих убежище; создать команду экспертов по убежищу, оказывающих помощь государствам-членам; обеспечить финансирование мер по оказанию помощи лицам, находящимся под международной защитой.

Основные итоги реализации программы были подведены в Сообщении Еврокомиссии от 10 июня 2009 г.<sup>13</sup> В целом программа была выполнена, в том числе в сфере убежища. Так, в 2007 г. вступил в силу Регламент об учреждении, деятельности и использовании второго поколения Шенгенской информационной системы (SIS II). В 2008 г. вступил в силу Регламент о визовой информационной системе (VIS) и обмене данными между государствами-членами по краткосрочным визам (начала функционировать 11 октября 2011 г. во всех шенгенских консульствах, выдающих визы в странах Северной Африки — Алжире, Египте, Ливии, Марокко, Мавритании и Тунисе). В 2008 г. была принята Директива Совета ЕС о минимальных стандартах процедур государств-членов по предоставлению и отказу в статусе беженца и т.д.

Стокгольмская программа, принятая Европейским Советом в декабре 2009 г., установила политические приоритеты развития европейского пространства свободы, безопасности и правосудия на 2010-2014 гг.<sup>14</sup> Документ стала итогом интенсивных политических дискуссий с участием Европарламента, Совета ЕС, государств-членов и других акторов политического процесса. Основные положения программы первоначально были изложены в Сообщении Еврокомиссии в июне 2009 г. В документе подчеркивалось, что граждане Евросоюза ожидают много от политиков и надеются на улучшение своей повседневной жизни. Поэтому ЕС должен ответить на ожидания своих граждан, в том числе по защите их фундаментальных прав, развитию европейского гражданства, укреплению доверия в европейском правовом пространстве, безопасности

<sup>13</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan. Follow-up of the implementation of legal instruments and security at national level. Implementation Scoreboard. {COM(2009) 263 final {SEC(2009) 766 final {SEC(2009) 767 final. Brussels, 10.6.2009.

<sup>14</sup> Council Document 17024/09, adopted by the European Council on 10/11 December 2009. COM (2009)262: «An area of Freedom, Security and Justice serving the citizen».

Европы, развития солидарности и т.д.<sup>15</sup>.

Стокгольмская программа должна, в частности:

- на солидарной основе решать вопросы миграции;
- обеспечить лучший баланс между безопасностью граждан (включая защиту внешних границ ЕС и противодействие трансграничной преступности) и защитой их индивидуальных прав;
- обеспечить гражданам равный доступ к правосудию;
- решить практические проблемы, с которыми граждане сталкиваются в Евросоюзе по вопросам права.

План предусматривает проведение конкретных мер в сфере юстиции и внутренних дел. Речь идет о законодательных, административных, финансовых, аналитических мерах, проведении диалогов с третьими странами. Институт убежища характеризуется в Сообщении как общее пространство защиты лиц, ищущих убежища, беженцев, солидарности государств-членов по этим вопросам. В плане актуализируется проблема усиления сотрудничества по миграционным вопросам с Индией, Пакистаном, Афганистаном и республиками Центральной Азии. Предусматривается развитие стратегического партнерства с УВКБ ООН, подписание соглашений о реадмиссии с рядом третьих стран. План устанавливает конкретные союзные меры в сфере иммиграции и убежища. Например, предусматривался тщательный анализ функционирования системы "Евродак", ее места в общеевропейской системе убежища. В 2013 г. Еврокомиссия обязывалась сделать доклад о последствиях присоединение Евросоюза к Женевской конвенции 1951 г. и Нью-Йоркского протокола 1967 г. В 2014 г. Еврокомиссия должна опубликовать Сообщение о взаимном признании государствами-членами Евросоюза решений по вопросам убежища.

Публикация Сообщения стимулировала политический процесс, в том числе на европейском уровне. 16 октября 2009 г. проект программы был презентован председателем Совета министров юстиции и внутренних дел государств-членов ЕС. 21-22 октября Комитет постоянных представителей государств-членов (КОПОПР) на своих заседаниях провел первое обсуждение программы. Позже – 3, 4, 11 и 20 ноября – КОПОПР вновь вернулся к обсуждению программы. Дискуссии прошли также в Европарламенте. В частности, 25 ноября 2009г. им была принята соответствующая резолюция<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Delivering an Area for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. Brussels, COM (2010) 171.

<sup>16</sup> P7 TA-PROV(2009)0090. Multi-annual programme 2010-2014 regarding the area of freedom, security and justice (Stockholm programme). European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission

30 ноября и 1 декабря в Совете ЕС состоялся широкий обмен мнениями по программе, закончившийся консенсусом его членов. Но в проект программы были внесены определенные поправки. Затем текст был отправлен в Совет по общим вопросам (в составе министров иностранных дел государств-членов Евросоюза) и Европейский совет, которые одобрили результаты дискуссий.

*Следует отметить немаловажное обстоятельство. Реализация программы проходит в новом политико-правовом формате по сравнению с предыдущими программами в сфере миграции и убежища, который обусловлен Лиссабонским договором. Этот Договор, по сути дела, завершает реформу «третьей опоры – формальный переход к полной коммунитаризации внутренних дел и юстиции, начатый Амстердамским договором. Теперь вопросы бывшей «третьей опоры» переходят под компетенцию ЕС. «По существу, формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия» стало заметным шагом на пути формирования «европейского государства... усиление роли институтов ЕС, распространение голосования квалифицированным большинством по проблемам легальной миграции, полицейского и уголовно-правового сотрудничества ведут к укреплению наднационального начала в Евросоюзе»<sup>17</sup>.*

В соответствии со ст.4 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора, вопросы, касающиеся пространства свободы, безопасности и правосудия относятся к совместной компетенции государств-членов и Евросоюза. Ст. 78 гласит, что Евросоюз будет развивать общую политику убежища, временной дополнительной и защиты, учитывая соответствующий статус любого гражданина третьей страны, нуждающегося в международной защите и при соблюдении принципа non-refoulement. Пункт второй ст. 78 подчеркивает, что Европарламент и Совет, действуя в рамках обычной законодательной процедуры, примут меры по созданию общеевропейской системы убежища, включая:

- общий статус убежища для граждан третьих стран на всей территории Евросоюза;
- общий статус дополнительной защиты для граждан третьих стран, не получающих убежища в Евросоюзе, которые нуждаются в международной защите;
- общую систему временной защиты для перемещенных лиц в случае массового притока беженцев;
- общие процедуры предоставления и отказа в убежище или дополнительной защите;
- критерии и механизмы определения государ-

to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme.

<sup>17</sup> Потемкина О. Ю. ЕС: конституционный тупик или продолжение реформы?/Соврем. Европа. №4, 2008. С.60.

ства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище или дополнительной защите;

- стандарты приема лиц, ходатайствующих об убежище или дополнительной защите;

- партнерство и сотрудничество с третьими странами в целях управления потоками лиц, ищущих убежище, временной или дополнительной защиты<sup>18</sup>.

Кроме того, пункт третий статьи подчеркивает, что в случае, когда одно или несколько государств-членов сталкиваются с чрезвычайной ситуацией, вызванной внезапным притоком граждан третьих стран, Совет по предложению Еврокомиссии может принять временные меры в интересах государств-членов. Совет будет действовать после консультаций с Европарламентом.

Оценивая программу, Совет Евросоюза как главный законодательный институт ЕС, заявил о необходимости ее реализации в строгом соответствии с правовой базой учредительных договоров, принципами солидарности, subsidiarity и пропорциональности. Одновременно подчеркивалась важность предварительного изучения и анализа проектов нормативных актов. Вместе с тем, констатировалось, что некоторые акции, предложенные Еврокомиссией, не соответствуют Стокгольмской программе, а другие, включенные в программу, не отражены в Сообщении Еврокомиссии<sup>19</sup>.

Таким образом, анализ политической повестки

Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел (прежде всего – иммиграция, убежище, визовое регулирование, свобода передвижения в общем пространстве), реализуемой на основе многолетних программ (Тампере, Гагской, Стокгольмской), доказывает ее преемственность и актуальность в течение, по крайней мере, последних 15 лет. Общеευропейский подход к проблеме убежища обусловлен международными обязательствами по защите лиц, ищущих убежище и беженцев. Евросоюз придерживается интегрированного подхода по управлению миграционными процессами, тесной связи европейского института убежища с иммиграцией. Политическое ядро вышеназванных программ Евросоюза – реализация его общей политики в сфере убежища, создание общеευропейской системы убежища, охватывающей все аспекты защиты лиц, ищущих убежище.

Новые возможности реализации общей политики Евросоюза в сфере убежища и иммиграции открывает Лиссабонский договор, который усиливает политический вес институтов ЕС в принятии решений, в том числе по вопросам юстиции и внутренних дел. Территория ЕС все нагляднее превращается в общее правовое и политическое поле, которое гарантирует необходимую защиту лицам, ищущим убежище, и беженцам.

<sup>18</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, March 2010.

<sup>19</sup> Council of the European Union. Council conclusions on the Commission Communication "Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens - Action Plan Implementing the Stockholm Programme" (COM (2010) 171 final). 3018th Justice and Home Affairs. Council meeting. Luxembourg, 3 June 2010.

**Рецензент: д.полит.н., профессор Артыкбаев М.Т.**