

Словакия и Венгрия против Совета Европейского союза: борьба вокруг решения о распределении беженцев



М. Ондрейчик

аспирант кафедры международного права Юридического института Российского университета дружбы народов. Адрес: 117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6. E-mail: ondrejczik@mail.ru



Аннотация

В статье автор анализирует иск Словацкой Республики против решения Совета Европейского союза о переселении части беженцев с территории Италии и Греции в остальные государства-члены с точки зрения аргументации Словацкой Республики. Кроме того, автор рассматривает аргументацию Венгерской Республики, которая тоже подала иск против решения Совета Европейского союза по таким же причинам, что и Словацкая Республика. Эти причины заключаются в том, что в большинстве государств Восточной Европы, входящих в Европейский союз, нет экономических и социальных возможностей, которые позволили бы им интегрировать беженцев из стран Африки и Ближнего Востока, поэтому некоторые из этих государств (Словакия и Венгрия) решили обжаловать указанный акт. Разногласия, связанные с распределением беженцев на территории ЕС, могут иметь важные последствия для будущего развития политических отношений между государствами-членами на западе и востоке ЕС. В процессе исследования автор приводит оценку аргументации Словацкой Республики и Венгерской Республики и отчасти сравнивает ее с аргументацией Чешской Республики, которая также выступает против перераспределения беженцев. Автор статьи использует официальные документы Европейского союза, официальные документы государств-членов ЕС, высказывания их должностных лиц, журналистские материалы и т.д., которые контрастируют с аргументацией Словацкой Республики, Венгерской Республики и Чешской Республики. Во второй части статьи автор уделяет внимание возможному развитию аргументов относительно нарушения принципа пропорциональности, которые не были ранее проработаны Словацкой Республикой. В этой части автор исследует вопросы, связанные с защитой шенгенских границ, национальной безопасностью, с процессом перераспределения беженцев, с их правовым статусом и материальными выгодами, а также проблемы механизма финансового обеспечения. Автор делает вывод, что наиболее целесообразной стала бы финансовая поддержка тех стран, на территорию которых в первую очередь попадают беженцы, вместо того чтобы перераспределять беженцев. Обеспечение кризисных регионов Ближнего Востока и Африки всеми видами необходимой помощи под эгидой ЕС, по мнению автора, создало бы условия для урегулирования рассматриваемого кризиса.



Ключевые слова

перераспределение беженцев, иск Словацкой Республики, иск Венгерской Республики, Европейский союз, Совет Европейского союза, Европейская Комиссия, Суд ЕС.

Библиографическое описание: Ондрейчик М. Словакия и Венгрия против Европейского союза: борьба вокруг решения о перераспределении беженцев // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 122–134.

JEL : K4; УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.122.134

Введение

В декабре 2015 г. Словацкая Республика (далее — Словакия) подала иск¹ против решения Совета Европейского союза (далее — Совет ЕС) в Суд Европейского союза (далее — Суд ЕС) о распределении беженцев от 22 сентября 2015 г.² Немногим позже примеру Словакии последовала Венгерская Республика (далее — Венгрия)³. Учитывая правила работы Суда, можно полагать, что эти иски будут предметом одного общего разбирательства. Целью данной статьи является рассмотрение аргументации словацкого и венгерского правительств и обоснованности этих аргументов.

Материалы и методы

Основными источниками для статьи стали документы Европейского союза, главным образом тексты словацкого и венгерского исков, решения Суда ЕС и Совета ЕС, решения Европейского Совета, документы Европейской Комиссии (далее — Комиссия), Договор о функционировании Европейского союза (далее — ДФЕС), Договор о Европейском союзе (далее — ДЕС) и материалы журнальных публикаций. В процессе исследования были использованы основные методы познания, прежде всего проблемно-аналитический и системный. Рассуждения автора строятся на базе проблемно-аналитического подхода. Это позволило воспроизвести оценку обоснованности словацких и венгерских претензий. Проблемно-аналитический метод определяет правильность аргументации словацкого и венгерского правительства. Системный метод употребляется в рамках анализа правовых актов, прежде всего учредительных документов ЕС.

Обсуждение

Словацкие и венгерские возражения сводятся к следующему.

1. Разделение компетенции и принцип институционального баланса.

Словацкая республика в иске к Совету ЕС утверждает, что его решение несовместимо с решением Европейского Совета. Другими словами, Словакия заявляет, что Совет ЕС, принимая оспариваемое решение, выходит за рамки предыдущего руководства Европейского Совета и, таким образом, Совет ЕС нарушает ст. 68 ДФЕС⁴, п. 2 ст. 13 ДЕС⁵

¹ Slovak Republic v Council of the European Union. Action. December 2, 2015. CJEU. // C-643/15 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5fcaf4b6eb0e9433b9e7bab4ce513741.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchmNe0?text=&docid=173998&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=888213> (дата обращения: 28.03.2016)

² Council Decision (EU) 2015/1601 Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. September 22, 2015 // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN> (дата обращения: 28.03.2016)

³ Hungary v Council of the European Union. Action. December 3, 2015. CJEU. // C-647/15 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174029&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=890796> (дата обращения: 28.03.2016)

⁴ Европейский Совет определяет стратегические направления законодательного и оперативного планирования в области свободы, безопасности и правосудия.

⁵ Каждое учреждение должно действовать в пределах полномочий, возложенных на него договором в соответствии с процедурами, условиями и целями, изложенными в них. Все учреждения в полной мере сотрудничают друг с другом.

и принцип институционального баланса⁶. Главы министерств внутренних дел государств-членов ЕС приняли решение перераспределить беженцев из Италии и Греции в другие государства-члены ЕС. Премьер-министр Словакии Роберт Фицо заявил, что это решение Совета ЕС расходится с результатами саммита глав государств и премьер-министров ЕС в июне 2015 г.⁷, где, по его словам, говорилось, что обязательных квот не будет⁸. Однако если сравнить указанные заявления с официальным документом⁹, то ничто не свидетельствует о том, что возражения Словакии опираются на его текст.

2. Проблема законодательного процесса и законодательных актов.

Словакия в иске оспаривает нарушение п. 1¹⁰ и 2¹¹ ст. 10 ДЕС, п. 2 ст. 13 ДЕС, п. 3 ст. 78 ДФЕС¹², ст. 3 и 4 Протокола № 1 и ст. 6 и 7 Протокола № 2¹³, а также принципов правовой определенности, представительной демократии и институционального баланса. Словакия заявляет, что такой тип акта, каким является оспариваемое решение, не может быть принят в соответствии с п. 3 ст. 78 ДФЕС. В свете его содержания, как утверждает Словакия, оспариваемое решение носит характер законодательного акта. Это делает необходимым принять его в законодательном порядке, что отнюдь не предусмотрено в п. 3 ст. 78 ДФЕС. По мнению Словакии, тот факт, что Совет ЕС принял оспариваемое решение в соответствии с п. 3 ст. 78 ДФЕС, не только нарушает это положение, но и затрагивает права национальных парламентов и Европейского парламента.

Венгерское правительство считает, что п. 3 ст. 78 ДФЕС не обеспечивает Совету ЕС правовой основы для принятия оспариваемого решения. Пункт 3 ст. 78 ДФЕС не уполномочивает Совет ЕС принимать законодательные акты и меры, изложенные в оспариваемом решении, в том числе исключение обязательной силы законодательного акта (в данном случае — Регламента ЕС № 604/2013 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 г., устанавливающего критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лицом без гражданства (далее — Регламент ЕС № 604/2013). Венгрия в иске говорит,

⁶ Этот принцип вытекает из решения по делу *Meroni* от 1958 г. и запрещает любое посягательство на полномочия со стороны одного учреждения ЕС на полномочия другого учреждения. См.: *Institutionelles Gleichgewicht* // EUR-Lex // URL: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=de (дата обращения: 29.03.2016)

⁷ Венгрия в п. 7 своего иска утверждает, что оспариваемое решение является незаконным еще и на том основании, что его принятие противоречит ст. 68 ДФЕС и выводам, принятым на заседании Европейского Совета от 25 и 26 июня 2015 г.

⁸ *Slovensko podalo žalobu pre utečenecké kvóty* // Pravda.sk. 02.12.2015 // URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/375673-slovensko-podalo-zalobu-proti-uteceneckym-kvotam/> (дата обращения: 30.03.2016)

⁹ *European Council Meeting (25 and 26 June 2015) — Conclusions. June 26, 2015* // URL: <http://www.google.ru/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjCwNm3nN7LAhUi4XIKHV1yDzUQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fen%2Fmeetings%2Fmeeting-conclusions%2F2015%2F06%2F06%2F06-conclusions.pdf%2F&usq=AFQjCNErOtwiwy9HCck5Iw7-yKy-Xy6Wgw&sig2=vl5Syp6PrG1xlQIP812eg&bvm=bv.117868183,d.bGQ&cad=rjt> (дата обращения: 29.03.2016)

¹⁰ Функционирование ЕС должно быть основано на представительной демократии.

¹¹ Граждане непосредственно представлены на уровне ЕС в Европейском парламенте.

¹² Если одно или несколько государств-членов окажется в чрезвычайной ситуации в результате внезапного притока граждан третьих стран, по предложению Комиссии Совет ЕС может принять временные меры в интересах соответствующих государств-членов. Он принимает решение после консультаций с Европейским парламентом.

¹³ В протоколах идет речь о применении принципа субсидиарности.

что оспариваемое решение с точки зрения его содержания является исключением из Регламента ЕС № 604/2013 — это, по сути, законодательный акт, поэтому его принятие не может быть основано на п. 3 ст. 78 ДФЕС, который уполномочивает Совет ЕС принимать исключительно незаконодательные акты. Поскольку Суд ЕС, несмотря на сказанное выше, пришел к выводу, что на основании п. 3 ст. 78 ДФЕС может быть принят правовой акт, в том числе устанавливающий исключение из законодательного акта, то венгерское правительство заявляет, что такое исключение не может влиять на основную суть законодательного акта и нарушать его основные положения, как это произошло с оспариваемым решением.

Однако п. 2 и 3 ст. 289 ДФЕС гласят, что в особых случаях, предусмотренных учредительными договорами, принятие регламента, директивы или решения Европейским парламентом при участии Совета ЕС или принятие этих актов Советом ЕС при участии Европейского парламента является специальной законодательной процедурой. Правовые акты, принятые в рамках законодательной процедуры, являются законодательными актами. С этой процедурой связано и применение принципа субсидиарности национальных парламентов. Статья 4 Протокола № 1 устанавливает, что от направления проекта законодательного акта национальным парламентам на официальных языках ЕС (чего, по мнению Венгрии, не произошло) на дату, когда он будет включен в предварительную повестку дня Совета ЕС, до его принятия должен пройти восьминедельный период. Исключения возможны при срочности, причины которой должны быть указаны в акте или позиции Совета ЕС. Нельзя в течение этих восьми недель достичь какого-либо соглашения по проекту законодательного акта. Исключения составляют экстренные случаи, которые должны быть обоснованы. Между включением законопроекта в предварительную повестку дня Совета ЕС и принятием решения или позиции должен истечь десятидневный срок. Если данные сроки не были соблюдены, то Суд ЕС уполномочен по ст. 8 Протокола № 2 оспариваемое решение аннулировать. По сути, это слабый аргумент для аннулирования Судом ЕС указанного решения, потому что Совет ЕС всего лишь снова проконсультируется с Европейским парламентом, и Суд ЕС сможет оставить решение в силе, так как правовой недостаток носит чисто процедурный характер. В соответствии с этим встает вопрос — как Суд ЕС будет решать проблему субсидиарности в контексте соотношения экстренных случаев и внезапного притока граждан третьих стран.

3. Проблема повторного запроса консультации у Европейского парламента и единогласного голосования

Словакия заявляет в иске, что перед тем, как Совет ЕС принял оспариваемые решение, он внес в Предложение Комиссии для решения Совета ЕС по установлению временных мер в области международной защиты в пользу Италии, Греции и Венгрии¹⁴ (далее — Предложение Комиссии) ряд поправок и изменений (например, вопрос относительно Венгрии; см. п. 9 и 10 венгерского иска). При этом он нарушил, как отмечает Словакия в своей заявке, существенные процессуальные нормы, закрепленные в ст. 293 ДФЕС¹⁵, п. 3 ст. 78 ДФЕС и п. 2 ст. 13 ДЕС и принципы представительной демократии и

¹⁴ Proposal for a Council Decision Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy, Greece and Hungary. September 9, 2015 // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0451> (дата обращения: 30.03.2016)

¹⁵ Если в соответствии с учредительными договорами Совет ЕС действует по предложению Комиссии, Совет ЕС может внести такое предложение поправки только единогласным голосованием (ср. с п. 3 венгерского иска).

институционального баланса. Словакия напоминает, что с Европейским парламентом не консультировались, как это предусмотрено, и Совет ЕС не принял решение единогласно. Кроме того, можно еще напомнить, что Словакия оспаривает несколько процессуальных вопросов, касающихся принятия указанного решения, например, несоблюдение требований о публичном обсуждении и голосовании в Совете ЕС, ограничение участия национальных парламентов в принятии оспариваемого решения, а также нарушение условий консультаций с Европейским парламентом. Примерно так же Венгрия говорит, что Совет ЕС после консультаций с Европейским парламентом значительно изменил вариант проекта и впоследствии не обращался к Парламенту за новой консультацией. К тому же возможность перехода от единогласного голосования к голосованию квалифицированным большинством голосов, по крайней мере, предусмотрена учредительными договорами (п. 7 ст. 48 ДЕС), но изменение в противоположном направлении не предусмотрено в учредительных договорах¹⁶. Можно прийти к выводу, что, если существует такая договоренность между государствами-членами, то это с юридической точки зрения не имеет значения.

Для сравнения можно привести пример подхода чешских политиков к проблеме голосования. Некоторые из политических деятелей Чешской Республики¹⁷, не согласные с распределением беженцев, утверждали, что решение по этому вопросу должно быть принято не в рамках Совета ЕС, а на сессии Европейского Совета, в котором голосование проводится в рамках консенсуса. Однако с точки зрения учредительных договоров такое предложение не может быть принято. Предлагаемые меры к перераспределению беженцев основываются на п. 3 ст. 78 ДФЕС, где четко указан орган, который принимает решение по этому вопросу, т.е. Совет ЕС. Совет ЕС принимает решения квалифицированным большинством голосов, за исключением случаев, когда договорами предусмотрена другая процедура (п. 3 ст. 16 ДЕС). Допустим, при принятии указанного решения в рамках ЕС возникнет ситуация, которую Словацкая Республика оспаривает в иске. Это нарушение принципа институционального баланса и п. 2 ст. 13 ДЕС. Решение по поводу переноса полномочий может быть принято только в рамках судебного сотрудничества по уголовным делам (п. 3 ст. 82 ДФЕС).

4. Проблема временных мер

Дополнительно к вышесказанному, Словацкая Республика утверждает, что был нарушен п. 3 ст. 78 ДФЕС из-за несоблюдения этого положения в отношении временных мер и чрезвычайной ситуации, которые возникают в результате внезапного притока граждан третьих стран. Однако эти утверждения обоснованы продолжением и ухудшением ситуации вокруг беженцев. Поток беженцев не прекращается (несмотря на сезонные колебания), с чем связаны опасения, что квоты на беженцев будут выделяться и позже, а доля беженцев, выделенная Словакии, будет только расти. Существует угроза, что эти «временные меры и чрезвычайная ситуация» будут продолжаться до бесконечности. В соответствии с этим напомним аргументацию Венгрии в ее иске: действие указанной меры было предусмотрено в течение 24 месяцев (в некоторых случаях — на срок 36 месяцев), но последствия сохраняются даже после этого периода. Поэтому, предположим, что эта ситуация противоречит концепции «временных мер».

¹⁶ Qualifizierte Mehrheit // Der Rat der EU // URL: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (дата обращения: 31.03.2016)

¹⁷ Zeman chce, ať o uprchlících rozhoduje Evropská rada. Kvůli blokování kvót // iDnes.cz. 09.09.2015 // URL: http://zpravy.idnes.cz/zeman-chce-at-o-uprchlicich-rozhoduje-evropska-rada-kvůli-blokování-kvót-1qp-/domaci.aspx?c=A150909_145447_domaci_kop (дата обращения: 01.04.2016)

Венгрия утверждает, что оспариваемое решение выходит за рамки полномочий, возложенных на Совет ЕС п. 3 ст. 78 ДФЕС, поскольку цель определения срока его действия не была принята во внимание в период, необходимый для принятия правового акта. Однако Словакия и Венгрия забыли про очень важный факт — временные меры касаются только оспариваемого решения, которое действительно до 26.09.2017 г. Самый интересный вопрос заключается в том, что этот период является очень долгим. Для сравнения приведем п. 2 ст. 64 ДЕС, действовавшего до Лиссабонского договора, который ограничивал продолжительность временных мер шестью месяцами. По всей вероятности, будет интересно наблюдать, какое отношение это имеет к сроку действия указанного решения и на последствия, из него вытекающие. Суд ЕС, по всей вероятности, не согласится с аргументацией Словакии и Венгрии. Это подчеркивает факт, что проект долгосрочного решения мигрантского кризиса уже разработан¹⁸.

5. Вопросы принципа пропорциональности и возможности развития аргументов

Распределение беженцев по квотам не затрагивает сути проблемы, которая остается нерешенной, и эта мера касается только последствий. Желанной цели политики ЕС — прекращению потока беженцев (см. п. 3 ст. 78 ДФЕС) — никоим образом оспариваемое решение не содействует. Поэтому, как напоминает Словакия в шестом пункте иска, решение явно несовместимо с принципом пропорциональности, поскольку очевидно, что оно не является ни целесообразным, ни необходимым для достижения преследуемой цели. Принцип пропорциональности является сильным аргументом против решения о распределении беженцев. Он по своей сути является юридическим инструментом, которым можно открыть путь ряду неправовых аргументов, связанных с социальной, экономической, политической сферами и сферой безопасности. Словакия и Венгрия, ссылаясь на принцип пропорциональности, защищают ценности, которые, по их мнению, поставлены под угрозу оспариваемым решением.

Однако в иске Словакии недостаточно обоснованы доводы, как именно оспариваемое решение нарушает указанный принцип. Ведь решение основано на ст. 80 ДФЕС: политика ЕС в области пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции, а также ее имплементация должны регулироваться по принципу солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами. Правовые акты, принятые в этой области, должны содержать соответствующие меры, чтобы этот принцип внедрить в жизнь (п. 2 преамбулы решения Совета ЕС). Словакия должна выразить именно этот основной принцип решения, потому что он, как Словакия утверждает, не является ни целесообразным, ни необходимым для достижения преследуемой цели (см. п. 3 ст. 78 ДФЕС).

а) Вопросы защиты шенгенских границ

Некоторые словацкие политики неоднократно говорили о необходимости защиты внешних шенгенских границ ЕС¹⁹. Их доводы заключаются в следующем: проблемы с непрерывным потоком беженцев прежде всего связаны с невыполнением обязательств, вытекающих из охраны внешних границ. Некоторые приграничные государства по сво-

¹⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Crisis Relocation Mechanism and Amending Regulation (EU) No 604/2013. September 9, 2015 // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/proposal_for_regulation_of_ep_and_council_establishing_a_crisis_relocation_mechanism_en.pdf (дата обращения: 31.03.2016)

¹⁹ Richard Sulik — VS — Grüne, SPD, Linke // Anne Will. 06.03.2016 // URL: https://youtu.be/qAm_sQTSLfo?t=7m37s (дата обращения: 02.04.2016)

ей вине оказались в данной ситуации, и теперь ЕС старается разделить ответственность между всеми государствами-членами ЕС.

б) Вопросы национальной безопасности

Часто политики и ведомства²⁰ утверждают, что беженцы угрожают национальной безопасности Словакии. Однако в соответствии с п. 7 ст. 5 Предложения Комиссии государства-члены сохраняют за собой право отказаться от переселения заявителя только при наличии „достаточных оснований“, чтобы считать его/ее угрозой национальной безопасности или общественному порядку, либо там, где имеются серьезные основания для применения положений об исключении, изложенных в ст. 12 и 17 Директивы 2011/95/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве лиц, пользующихся международной защитой, для единого статуса беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также для содержания защиты. Словакии это может служить подходящим инструментом для снижения рисков безопасности²¹. Но можно ли на основе этого положения систематически отказывать в убежище? Более удобный инструмент, которым Словакия может пользоваться, возражая против нарушения принципа пропорциональности, — это п. 2 ст. 4 ДЕС²².

В этом контексте напомним, что Предложение Комиссии содержит еще одно средство отсрочки/отмены исполнения решения о переселении беженцев. В пункте 37 Преамбулы указано следующее: поскольку заявитель не вправе в соответствии с правом ЕС выбрать государство-член, которое будет нести ответственность за его / ее заявку, заявитель должен иметь право на эффективное средство правовой защиты против решения о переселении в соответствии с Регламентом ЕС № 604/2013, но только с точки зрения соблюдения его / ее основных прав. В соответствии со ст. 27 Регламента ЕС № 604/2013, государства-члены могут апеллировать в своем национальном законодательстве против решения о переселении, что автоматически не останавливает переселения, но создает возможность просить о его приостановлении в ожидании решения по апелляции. Реалии словацкой судебной системы между тем показывают, что словацкое судопроизводство страдает из-за продолжительных и частых задержек, подрывающих эффективность судебной защиты²³.

в) Вопросы процесса перераспределения беженцев

Критики обязательных квот утверждают, что пока неясно, как беженцы будут направлены в определенные государства; некоторые из них указывают, что непонятно, как будет осуществляться принудительное распределение беженцев с технической и юридической точек зрения, с чем связаны гарантии, если беженец останется в государстве переселения. Они также утверждают, что пока не установлено, не противоречит ли принудительное распределение Хартии основных прав ЕС²⁴. Однако с другой стороны,

²⁰ Nelegálni migranti predstavujú pre Slovensko hrozbu, tvrdí SIS // NOVINY.sk. // URL: <http://www.noviny.sk/c/krimi/nelegalni-migranti-predstavuju-pre-slovensko-hrozbu> (дата обращения: 02.04.2016)

²¹ Premiér Fico: Nemôžeme tolerovať príchod moslimov a stavanie mešit! // PLUSKA.sk. 24.01.2015 // URL: <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/premier-fico-nemozeme-tolerovat-prichod-moslimov-stavanie-mesit.html> (дата обращения: 01.04.2016)

²² ЕС уважает равенство государств-членов ... также их национальную идентичность.

²³ Prieťahy nás vyjdu draho, Ústavný súd SR priznal sťažovateľom vysoké odškodné // TOPKY.sk. 24.07.2015 // URL: <http://www.topky.sk/cl/10/1488839/Prietahy-nas-vyjdu-draho--Ustavny-sud-SR-priznal-stazovatelom-vysoke-odskodne> (дата обращения: 05.04.2016)

²⁴ Milan Chovanec upozornil predsedu Rady ministrů pro vnitřní věci EU na nejasnosti související se zavedením povinných kvót // Ministerstvo vnitra České republiky // URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/milan-cho>

в тексте Предложения Комиссии многие из этих неясностей уже решены. В пункте 2 ст. 5 Предложения Комиссии уточняется, что государства-члены должны через регулярные промежутки времени (по крайней мере раз в три месяца) указывать количество заявителей, которое может быть перемещено на их территорию. В пункте 3 ст. 5 установлено, что, основываясь на этой информации, Италия, Греция и Венгрия должны при содействии Европейского управления поддержки в предоставлении убежища и вместе с другими государствами-членами определить заявителей, которые могли бы быть переселены в другие государства-члены в самые короткие сроки. В пункте 9 ст. 5 Комиссия напоминает, что государства-члены должны в полной мере выполнять свои обязательства.

По словам премьер-министра Словакии, в начале сентября 2015 г. Словакия готова была принять 200 сирийских христиан, потому что, по его утверждениям, она смогла бы интегрировать их: «Мы не в состоянии интегрировать цыган²⁵, так что теперь не станем делать вид, что можем интегрировать кого-то из Эритреи или тех, кто приходит сюда с совершенно разными религиями и традициями»²⁶. С правовой точки зрения этот вопрос находит решение в Предложении Комиссии. В пункте 35 Преамбулы указано: чтобы решить, какое именно государство-член должно стать государством-членом переселения, следует обращать внимание на квалификацию заявителей (безработица среди молодежи в Словакии — на уровне 25% по официальным данным²⁷, что воспрепятствует интеграции беженцев); характеристики заявителей, например, их языковые навыки (словацким/чешским владеют очень немногие беженцы) и другим индивидуальным показателям — факторам семьи и социально-культурных связей (группа мусульманских мигрантов в Словакии включает в себя около 2000 человек²⁸), которые могли бы способствовать их интеграции в государстве-члене переселения. Дополнительно п. 2 ст. 6 устанавливает, что государства-члены должны обеспечить членов семей, которые попадают под действие этого решения, и переселить их в то же самое государство-член. Эти критерии можно воспринять только как ориентиры. Нельзя опираться на них как на нормы обязательного характера. И жизненные примеры показывают, что беженцы могут оказаться в Словакии на периферии общества, что затруднит их интеграцию.

е) Вопросы правовой определенности и материальных выгод

Венгрия заявляет в иске, что оспариваемое решение нарушает принцип правовой определенности и ясности законодательства, так как в многом неясно, как применять его положения и как они будут соотноситься с положениями Регламента ЕС № 604/2013. Из этого вытекает вопрос о применении процессуальных норм и гарантий в отношении решения о переселении. Далее, оспариваемое решение не уточняет критериев отбора с целью переселения и не определяет надлежащим образом статус заявителей в госу-

vanec-upozornil-predsedu-rady-ministru-pro-vnitri-veci-eu-na-nejasnosti-souvisajici-se-zavedenim-povinych-kvot.aspx (дата обращения: 03.04.2016)

²⁵ Na trh práce vstúpia tisícky mladých Rómov // SME.sk. 28.03.2016 // URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/20126528/na-trh-prace-vstupia-tisicky-mladych-romov.html?ref=njctse> (дата обращения: 02.04.2016)

²⁶ Ak sa nevyrieši kríza s migrantmi, je podľa Fica ohrozená EÚ // PRAVDA.sk. 05.09.2015 // URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/366714-ak-sa-nevyriesi-kriza-s-migrantami-je-podla-fica-ohrozena-eu/> (дата обращения: 02.04.2016)

²⁷ Nezamestnanosť mladých u nás klesla, v Únii je aj tak nižšia // SME.sk. 06.05.2015 // URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/7791533/nezamestnanost-mladych-u-nas-klesla-v-unii-je-aj-tak-nizsia.html> (дата обращения: 02.04.2016)

²⁸ Islamská komunita // Atlas komúní migrantov // URL: <http://mic.iom.sk/atlas/islamska-komunita/> (дата обращения: 03.04.2016)

дарстве-члене переселения. Оспариваемое решение, по мнению Венгрии, противоречит Женевской конвенции о статусе беженцев, поскольку лишает заявителей их права оставаться на территории государства-члена, в котором заявитель подал заявку. Решение позволяет расселить беженцев на территории других государства-членов, в которых у беженцев не обязательно есть связи. С похожими возражениями выступает не только Венгрия, но и Чехия²⁹.

Чтобы развеять сомнения, обратимся к тексту Предложения Комиссии — привязка беженца к государству-члену переселения подтверждается положениями п. 5 ст. 6 Предложения и п. 39–42 Преамбулы:

- заявитель или бенефициар международной защиты, который входит на территорию другого государства-члена, кроме государства-члена переселения без выполнения условий для пребывания в другом государстве-члене, обязан немедленно вернуться в государство-член переселения, и это государство-член обязано принять его обратно (п. 39);
- должны быть приняты меры к предотвращению вторичных перемещений заявителей в другие государства-члены. Заявители должны быть информированы о последствиях незаконного последующего перемещения в пределах государств-членов и о том, даст ли государство-член международную защиту. В принципе они получают только права, связанные с международной защитой в этом государстве-члене (п. 40);
- государства-члены не должны во время оформления заявок на международную защиту выдавать национальные паспорта или другие виды помощи, которые способствовали бы незаконным вторичным перемещениям заявителей в другие государства-члены (п. 41);
- чтобы избежать вторичных перемещений лиц, пользующихся международной защитой, государства-члены должны также информировать их об условиях, при которых они могут законно перемещаться в другое государство-член и пребывать там. В соответствии с Директивой 2008/115 / ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран, государства-члены должны потребовать от получателя международной защиты, незаконно пребывающего на его территории, немедленного возвращения в государство-член переселения (п. 42).

Кроме того, если это предусмотрено в национальном законодательстве, в случае насильственного возвращения мигранта в государство переселения, государство-член, которое насильственно осуществило возвращение, может принять решение о выдаче запрета на въезд, который будет препятствовать заявителю в течение определенного периода времени въезжать на территорию этого государства-члена.

Однако материальные выгоды, положенные лицам, претендующим на статус беженца в государствах-членах ЕС, серьезно отличаются друг от друга. Так, например, в Словакии эти выгоды (в центрах приема деньги на карманные расходы составляют 40 евроцентов в день; разовый денежный грант — около 300 евро, право трудоустройства или право на пособие по безработице — после приобретения разрешения)³⁰ сильно

²⁹ Milan Chovanec upozornil předsedu Rady ministrů pro vnitřní věci EU na nejasnosti související se zavedením povinných kvót // Ministerstvo vnitra České republiky // URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/milan-chovanec-upozornil-predsedu-rady-ministru-pro-vnitri-veci-eu-na-nejasnosti-souvisejici-se-zavedenim-povinnych-kvot.aspx> (дата обращения: 03.04.2016)

³⁰ Factbox: Benefits Offered to Asylum Seekers in European Countries // REUTERS.com. 16.09.2015 // URL: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-benefits-factbox/idUSKCN0RG1MJ20150916> (дата обращения: 04.04.2016)

отличаются от тех, которые получают беженцы в других государствах-членах. Поэтому нельзя сомневаться, что различные степени выгод в государствах-членах могут только побудить незаконные вторичные перемещения лиц, пользующихся международной защитой в рамках ЕС, особенно если у беженцев есть семья, друзья или знакомые в других государствах-членах, и в качестве нелегалов они могут заработать намного больше в сравнении с пособиями в государстве переселения. Что касается пособий, то Суд ЕС постановил, что пособия должны по-прежнему выплачиваться беженцам, даже если они переехали в другое государство-член, и государство переселения должно выполнять свои обязанности до момента, как беженцы попадут обратно на его территорию³¹.

д) Проблемы механизма финансирования

На каждого беженца ЕС выделяет государствам-членам 6000 евро по каналам фонда «Убежище, миграция и интеграция» (кроме того, положено 500 евро на переселение беженца в государство-член)³². Это совсем не значит, что данная сумма покроет все расходы. Только непосредственно и легко выявляемые затраты на одного беженца в течение пяти лет составляют 9 374 евро (в первые шесть месяцев — около 3 110 евро и 54 последних месяца — 6 264 евро). Все траты, кроме 6500 евро, придутся на долю Словакии. В их числе, вероятно, окажутся эксплуатационные расходы, услуги социального работника, адвоката, юриста, психолога, лектора и т.д.³³ Реализация решения о перемещении беженцев будет поэтому означать серьезную дополнительную нагрузку на публичные финансы Словакии.

Результаты

1. Что касается первой группы проблем — разделения компетенции и принципа институционального баланса — то это возражение будет с высокой вероятностью отклонено Судом, по всей видимости, с опорой на текст документа.

2. Во второй группе проблем (законодательного процесса и законодательных актов) можно ожидать, что Суд ЕС будет придерживаться толкования в соответствии с учредительными договорами. Вопрос только в том, как Суд ЕС решит проблему субсидиарности в контексте соотношения экстренных случаев и внезапного притока граждан из третьих стран.

3. Относительно повторного запроса консультации у Европейского парламента и единогласного голосования — речь идет о нарушении процессуальных требований, что не является основанием для аннулирования решения. С Европейским парламентом могут повторно консультироваться, и проблема будет решена.

³¹ *Cimade v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*. Judgment. September 27, 2012. CJEU. // C-179/11 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d55b7a7e56ab4648fab98cf3f4fbfdcb1d.e34KaxilC3eQc40LaxqMbN4OchiRe0?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=48694> (дата обращения: 05.04.2016)

³² Proposal for a COUNCIL DECISION Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy, Greece and Hungary. September 9, 2015 // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0451> (дата обращения: 30. 03.2016)

³³ *Braxatoris M., Ondrejčík M.* Kvóty na migrantov verzus otázka nožnej repatriácie príslušníkov niektorých krajanských komunit // *Despite borders.com*. 13.06.2015 // URL: <http://despiteborders.com/kvoty-na-migrantov-verzus-otazka-moznej-repatriacie-prislusnikov-niektorých-krajanských-komunit/> (дата обращения: 05.04.2016)

4. Проблема временных мер делает актуальными вопросы о том, что было закреплено в правопорядке ЕС до и после Лиссабонского договора. Возможно, Суд ЕС коснется соотношения между сроком действия указанного решения и последствиями, из него вытекающими.

5. Неудовлетворительно проработанная аргументация о нарушении принципа пропорциональности не даст Суду ЕС оснований аннулировать решение, оспариваемого Словакией и Венгрией.

Заклучение

Исходя из цели ЕС — прекращения внезапного массового притока граждан третьих стран, целесообразнее оказывать финансовую помощь тем соседним странам, на территорию которых в первую очередь попадают беженцы из Сирии, Ирака или Эритреи, на строительства лагерей, инфраструктуры и всесторонней необходимой поддержки беженцев. По всей видимости, будет необходимо заключить с этими странами серию международных договоров, связанных с материальной, финансовой, персональной и другими видами помощи этим государствам, чтобы они смогли справиться с потоком беженцев.



Библиография

Ak sa nevyrieši kríza s migrantmi, je podľa Fica ohrozená EÚ // PRAVDA.sk. 05.09.2015. Available at: URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/366714-ak-sa-nevyriesi-kriza-s-migrantami-je-podla-fica-ohrozena-eu/> (дата обращения: 02.04.2016)

Braxatoris M., Ondrejčík M. Kvóty na migrantov verzus otázka možnej repatriácie príslušníkov niektorých krajanských komunit // Despiteborders.com. 13.06.2015. Available at: URL: <http://despiteborders.com/kvoty-na-migrantov-verzus-otazka-moznej-repatriacie-prislusnikov-niektorich-krajanskych-komunit/> (дата обращения: 05.04.2016)

Factbox: Benefits offered to asylum seekers in European countries // REUTERS.com. 16.09.2015. Available at: URL: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-benefits-factbox-idUSKCN0RG1MJ20150916> (дата обращения: 04.04.2016)

Institutionelles Gleichgewicht // EUR-Lex. Available at: URL: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=de (дата обращения: 29.03.2016)

Islamská komunita // Atlas komunit migrantov. Available at: URL: <http://mic.iom.sk/atlas/islamska-komunita/> (дата обращения: 03.04.2016)

Milan Chovanec upozornil predsedu Rady ministrů pro vnitřní věci EU na nejasnosti související se zavedením povinných kvót // Ministerstvo vnitra České republiky. Available at: URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/milan-chovanec-upozornil-predsedu-rady-ministru-pro-vnitri-veci-eu-na-nejasnosti-souvisejici-se-zavedenim-povinnych-kvot.aspx> (дата обращения: 03.04.2016)

Na trh práce vstúpia tisícky mladých Rómov // SME.sk. 28.03.2016. Available at: URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/20126528/na-trh-prace-vstupia-tisicky-mladych-romov.html?ref=njctse> (дата обращения: 02.04.2016)

Nelegálni migranti predstavujú pre Slovensko hrozbu, tvrdí SIS // NOVINY.sk. Available at: URL: <http://www.noviny.sk/c/krimi/nelegaalni-migranti-predstavuju-pre-slovensko-hrozbu> (дата обращения: 02.04.2016)

Nezamestnanosť mladých u nás klesla, v Únii je aj tak nižšia // SME.sk. 06.05.2015. Available at: URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/7791533/nezamestnanost-mladych-u-nas-klesla-v-unii-je-aj-tak-nizsia.html> (дата обращения: 02.04.2016)

Premiér Fico: Nemôžeme tolerovať príchod moslimov a stavanie mešít! // PLUSKA.sk. 24.01.2015. Available at: URL: <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/premier-fico-nemozeme-tolerovat-prichod-moslimov-stavanie-mesit.html> (дата обращения: 01.04.2016)

Prietahy nás vyjdu draho, Ústavný súd SR priznal sťažovateľom vysoké odškodné // TOPKY.sk. 24.07.2015. Available at: URL: <http://www.topky.sk/cl/10/1488839/Prietahy-nas-vyjdu-draho--Ustavny-sud-SR-priznal-stazovatelom-vysoke-odskodne> (дата обращения: 05.04.2016)

Qualifizierte Mehrheit // Der Rat der EU. Available at: URL: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (дата обращения: 31.03.2016)

Richard Sulik — VS — Grüne, SPD, Linke // Anne Will. 06.03.2016. Available at: URL: https://youtu.be/qAm_sQTSLfo?t=7m37s (дата обращения: 02.04.2016)

Slovensko podalo žalobu pre utečenecké kvóty // Pravda.sk. 02.12.2015. Available at: URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/375673-slovensko-podalo-zalobu-proti-uteceneckym-kvotam/> (дата обращения: 30.03.2016)

Zeman chce, ať o uprchlících rozhoduje Evropská rada. Kvůli blokování kvót // iDnes.cz. 09.09.2015. Available at: URL: http://zpravy.idnes.cz/zeman-chce-at-o-uprchlicich-rozhoduje-evropska-rada-kvuli-blokovani-kvot-1qp-/domaci.aspx?c=A150909_145447_domaci_kor (дата обращения: 01.04.2016)

Slovakia and Hungary vs. Council of the European Union: Fight for Annulment of Decision Relocating Refugees



Mikhail Ondreychik

PhD student, Department of International Law, Institute of Law, Peoples' Friendship University. Address: 6 Miklukho-Maklaya Str., Moscow 117198, Russia. E-mail: ondrejchik@mail.ru



Abstract

The author analyzes an action of Slovakia against a decision of the Council of the European Union on relocation of refugees from Italy and Greece to other Member States in terms of the argumentation of Slovakia. Furthermore, the author explores argumentation of Hungary, which filed its action against the decision of the Council of the European Union for similar reasons as Slovak Republic did. These reasons are based on the fact that majority of Eastern European members of the Union is missing economic and social capabilities to integrate refugees from Africa and the Middle East. Because of this reason, some of Member States (Slovakia and Hungary) have decided to challenge decision mentioned judicially. Strong disagreements over relocation of refugees within European Union could serve as possible crucial base for future development of political relations between EU Member States. Within the research the author presents an assessment of Slovak and Hungarian argumentation, and at some places, he compares it to argumentation of the Czech Republic, which has opposed the relocation of refugees, as well. In his study author applies official EU documents, official documents of Member States and statements of their officials, mass media publications, just to name a few. In the second part of the article the author pays attention to possibilities for development of arguments related to the violation of the principle of proportionality, which was not sufficiently developed by Slovakia. The author concluded that the most sustainable solution to resolve migration crisis for EU would be financial support to be provided to neighboring countries (of crisis regions) most affected by migration, but not relocation of refugees within European Union.



Keywords

Relocation of refugees, Slovak action, Hungarian action, European Union, Council of the European Union, European Commission, Court of Justice of the EU.

Citation: Ondreychik M. (2016) Slovakia and Hungary vs. European Union: Fight for Annulment of the Decision Relocating Refugees. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 122–134 (in Russian).

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.122.134



References

Ak sa nevyrieši kríza s migrantmi, je podľa Fica ohrozená EÚ. PRAVDA.sk. 05.09.2015. Available at: URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/366714-ak-sa-nevyriesi-kriza-s-migrantami-je-podla-fica-ohrozena-eu/> (accessed: 02.04.2016)

Braxatoris M., Ondrejčík M. Kvóty na migrantov verzus otázka možnej repatriácie príslušníkov niektorých krajanských komunit. *Despiteborders.com*. 13.06.2015. Available at: URL: <http://despiteborders.com/kvoty-na-migrantov-verzus-otazka-moznej-repatriacie-prislusnikov-niektorých-krajanských-komunit/> (accessed: 05.04.2016)

Factbox: Benefits offered to asylum seekers in European countries. *REUTERS.com*. 16.09.2015. Available at: URL: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-benefits-factbox-idUSKCN0RG1MJ20150916> (accessed: 04.04.2016)

Institutionelles Gleichgewicht. *EUR-Lex*. Available at: URL: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=de (accessed: 29.03.2016)

Islamská komunita. *Atlas komunit migrantov*. Available at: URL: <http://mic.iom.sk/atlas/islamska-komunita/> (accessed: 03.04.2016)

Milan Chovanec upozornil predsedu Rady ministrů pro vnitřní věci EU na nejasnosti související se zavedením povinných kvót. *Ministerstvo vnitra České republiky*. Available at: URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/milan-chovanec-upozornil-predsedu-rady-ministru-pro-vnitřni-veci-eu-na-nejasnosti-souvisejici-se-zavedenim-povinných-kvot.aspx> (accessed: 03.04.2016)

Na trh práce vstúpia tisícky mladých Rómov. *SME.sk*. 28.03.2016. Available at: URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/20126528/na-trh-prace-vstupia-tisicky-mladych-romov.html?ref=njctse> (accessed: 02.04.2016)

Nelegálni migranti predstavujú pre Slovensko hrozbu, tvrdí SIS. *NOVINY.sk*. Available at: URL: <http://www.noviny.sk/c/krimi/nelegalni-migranti-predstavuju-pre-slovensko-hrozbu> (accessed: 02.04.2016)

Nezamestnanosť mladých u nás klesla, v Únii je aj tak nižšia. *SME.sk*. 06.05.2015. Available at: URL: <http://ekonomika.sme.sk/c/7791533/nezamestnanost-mladych-u-nas-klesla-v-unii-je-aj-tak-nizsia.html> (accessed: 02.04.2016)

Premiér Fico: Nemôžeme tolerovať príchod moslimov a stavingie mešít!. *PLUSKA.sk*. 24.01.2015. Available at: URL: <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/premier-fico-nemozeme-tolerovat-prichod-moslimov-stavingie-mesit.html> (accessed: 01.04.2016)

Prieťahy nás vyjdu draho, Ústavný súd SR priznal sťažovateľom vysoké odškodné. *TOPKY.sk*. 24.07.2015. Available at: URL: <http://www.topky.sk/cl/10/1488839/Prietahy-nas-vyjdu-draho--Ustavny-sud-SR-priznal-stazovatelom-vysoke-odskodne> (accessed: 05.04.2016)

Qualifizierte Mehrheit. *Der Rat der EU*. Available at: URL: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (accessed: 31.03.2016)

Richard Sulik — VS — Grüne, SPD, Linke. *Anne Will*. 06.03.2016. Available at: URL: https://youtu.be/qAm_sQTSLfo?t=7m37s (accessed: 02.04.2016)

Slovensko podalo žalobu pre utečenecké kvóty. *Pravda.sk*. 02.12.2015. Available at: URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/375673-slovensko-podalo-zalobu-proti-uteceneckym-kvotam/> (accessed: 30.03.2016)

Zeman chce, ať o uprchlících rozhoduje Evropská rada. Kvůli blokování kvót. *iDnes.cz*. 09.09.2015. Available at: URL: http://zpravy.idnes.cz/zeman-chce-at-o-uprchlicich-rozhoduje-evropska-rada-kvuli-blokovani-kvot-1qp-domaci.aspx?c=A150909_145447_domaci_kop (accessed: 01.04.2016)