

УДК 327.3

ИНСТИТУТ УБЕЖИЩА В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОСОЮЗА

Джумадилде уулу Мурадил

Приводится сравнительный анализ национальных систем убежища государств-членов ЕС.

Ключевые слова: государства-члены ЕС; убежище; беженцы; воссоединение семей; национальные процедуры убежища; условия приема.

INSTITUTION OF ASYLUM IN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Dzhumadilde uulu M.

The article deals with the comparative analysis of national systems of the EU member states' asylums

Key words: member states of the EU; asylum; refugees; family reunion; national asylum procedure; reception conditions.

Политические документы и внутреннее право государств-членов ЕС и в целом всего Сообщества констатируют приверженность к уважению фундаментальных прав и свобод человека, их защиты. Пункт 2 (a,b,c) ст. 21 Маастрихского договора гласит: "Европейский союз формулирует и реализует общую политику и акции, содействует укреплению сотрудничества во всех сферах международных отношений, включая:

- укрепление и поддержку демократии, господства закона, прав человека и принципов международного права;
- содействие миру, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с целями и принципами Устава ООН, Хельсинкского Заключительного Акта и Парижской Хартии" [1].

Нынешний основной учредительный документ Евросоюза – Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора – охраняет преемственность в этом вопросе.

Еще до образования Евросоюза в 1992 г. страны-участницы Европейских сообществ проводили национальную политику в сфере иммиграции и убежища. Актуальной проблемой для стран Западной Европы было функционирование института убежища. Институт включает политические подходы к проблеме, создание уполномоченных государственных органов, правовое регулирование различных аспектов убежища. Но каждая страна решала вопросы убежища, исходя из своих историко-культурных предпочтений и связей с внешним

миром, специфики государственного устройства, правовой, административной и судебной систем. Помимо универсальных международных документов по беженцам и своего внутреннего права, европейские страны имели региональные документы: Соглашение 1959 г. об отмене виз для беженцев, Соглашение 1980 г. о передаче ответственности за беженцев, Резолюцию 1967 г. о предоставлении убежища лицам, в отношении которых существует угроза преследования, Рекомендацию 1982 г. о согласовании национальных процедур, касающихся предоставления убежища [2]. Но эти документы носили в основном рекомендательный характер. Императива общих подходов не было [3]. В условиях полного суверенитета стран-участниц над своими государственными границами, проведения контрольных мероприятий на них, особой необходимости в гармонизации процедур, правил и подходов в отношении убежища не было. Каждая страна-участница решала эти проблемы, исходя из своих национальных интересов.

К примеру, Великобритания, тесно связанная многими узами со своими бывшими колониями и доминионами, широко принимала мигрантов из Индии, Шри-Ланки, Пакистана, Вест-Индии, других стран и регионов Содружества наций. Г. Мамбеталиева писала, что "...членство в Содружестве влечет вполне очевидные преимущества и выгоды... либеральными подходами отличалась миграционная политика, которая позволяла мигрантам свободно перемещаться в пределах Содружества" [4]. По словам Р. Ферли и Б. Мейера, в первые по-

слевоенные годы в стране начался период так называемой “черной великой иммиграции” [5]. Ее успеху максимально содействовал британский закон о гражданстве 1948 г., наделивший граждан Содружества особым иммигрантским статусом. Несмотря на последующие законодательные рестрикции миграции, Великобритания принимала все больше иммигрантов, в том числе беженцев, в 1970-е гг. – ежегодно около 30 тыс. лиц, ищущих убежище.

Бельгию связывают особые отношения со своей бывшей колонией – Демократической республикой Конго и с франкоязычными странами Африки.

Наибольшее уровень ходатайств об убежище фиксировался в стране в конце 1990-х гг. Пик ходатайств пришелся на 2000 г., когда было подано 42 тыс. заявлений. Затем последовал спад ходатайств. Например, в 2007 г. было подано всего чуть более 11 тыс. заявлений. Но с 2008 г. постепенно их число возрастает [6]. Франция, пытаясь искупить свое прошлое в качестве метрополии колониальной империи (часть Индокитая, Алжир, Тунис, Марокко, Сенегал, Нигер, Мавритания, Конго, Французская Гвиана, Новая Каледония, Новые Гибриды и т. д.), открыла двери для трудовых мигрантов, воссоединения семей, защиты беженцев. Испания, некогда могущественная колониальная держава, принимает мигрантов не только испаноязычного происхождения, но и из других стран мира. Ее города-анклавы Мелилья и Сеута на севере Африки превращаются в стартовую площадку для арабоязычных и иных африканских мигрантов. Португалия поддерживает связи с Бразилией, Анголой, Мозамбиком, Гвинеей-Биссау, Сан-Томе и Принсипи. К тому же южные страны Евросоюза, в том числе Италия, Португалия, Мальта и Греция, очень уязвимы для нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежище, из-за географической близости стран исхода и транзита. Например, в первой половине 2012 г. наземная граница между Грецией и Турцией была одним из основных наземных маршрутов для нелегального въезда на территорию ЕС. В 2007–2011 гг. на долю Греции, Португалии, Италии, Испании и Франции, на морских границах которых были задержаны нелегальные мигранты (из общего числа задержаний на внешних морских границах ЕС), пришлось соответственно – 40 %, 9, 22, 13 и 6 %) [7].

Западноевропейские страны испытывали серьезную нагрузку на свою социальную систему и национальную процедуру определения статуса беженца. Поэтому они по-своему реагировала на вызовы иммиграции. Значительно отличались законодательство и административные процедуры государств-членов в сфере убежища, что зачастую

приводило к правовым коллизиям и даже конфликтным ситуациям между ними. В частности, много недоразумений в 90-е гг. возникало по поводу воссоединения семей беженцев. Охарактеризуем вкратце, например, толкование законодательством Австрии, Германии и Нидерландов понятия “состав семьи беженцев”. В первом случае правом на воссоединение семей (конвенционные беженцы) обладали супруг/супруга; дети, не достигшие 19-летнего возраста; усыновленные дети и родители детей без сопровождения. Но право на воссоединение не имели дети 19–21-летнего возраста; гетеро- и гомосексуальные партнеры и т. д. В Германии право на воссоединение семьи принадлежало конвенционным беженцам; беженцам, признанным на основе ст. 16 (а) конституции страны; беженцам, допущенных в страну на основе квот; беженцам-бенефициарам в соответствии с законом страны об иностранцах. Этим правом могли воспользоваться супруг/супруга; дети, не достигшие 18-летнего возраста; усыновленные (удочеренные) дети; гетеросексуальные партнеры и т. д. В Нидерландах воссоединение семьи разрешалось супругу/супруге; детям, не достигшим 18-летнего возраста и не состоящим в браке; женатым детям до 21 года; усыновленным (удочеренным) детям; родителям, а также гетеро- и гомосексуальным партнерам и др. [8]. Подобные правовые коллизии на практике приводили к двусмысленности ситуации с беженцами, снижению уровня защиты лиц, ищущих убежища.

В странах ЕС отличались другие компоненты приема беженцев. Например, в Бельгии ходатайство об убежище подавалось либо на границе, либо на территории страны. В Австрии – в одном из трех центров приема или в полицейском участке. В Дании предусматривалось два варианта подачи ходатайств: во-первых, на территории страны; во-вторых, в ее зарубежных представительствах. Италия не допускала подачи ходатайства в стране происхождения беженца.

С существенными расхождениями толковались категории иностранцев, которые могли претендовать на статус беженца. В Дании, во-первых, это беженцы де-факто, то есть лица, ищущие убежища, которые непосредственно не попадают под категорию “беженцев” в соответствии с определением Женевской конвенции, но по причинам, аналогичным перечисленным в конвенции, имеют вполне обоснованные опасения преследования. Во-вторых, это лица, ищущие убежища, которые подают соответствующие ходатайства за рубежом. В этом случае необходимы общие условия получения статуса беженца: заявитель должен иметь тесные связи с Данией, что делает ее наиболее оче-

видной страной убежища. В третьих, это прием беженцев на основе квот, установленных между Данией и УВКБ ООН. Бельгия принимала беженцев на принципах Женевской конвенции или по гуманитарным причинам. Финляндия предоставляла убежище и выдавала вид на жительство иностранцам на основании необходимой защиты или по другим причинам. Италия предоставляла только статус беженца. Но лицо, получившее отказ в статусе беженца, могло в соответствии с рекомендациями получить гуманитарный статус. Значительные различия были также в сроках, процедурах и институтах обжалования решений административных инстанций.

Обустройство беженцев в смысле их интеграции, обеспечения жильем, реализации свободы передвижения и прочее также отличались в государствах-членах. Бельгия, к примеру, не имела программ интеграции и обеспечения беженцев жильем. В то же время беженцы могли самостоятельно трудоустроиться и свободно передвигаться по территории страны. В Греции, как правило, беженцы сами подыскивали себе жилье. В Австрии фонд по интеграции беженцев располагает собственным жильем и арендует за собственный счет жилые помещения. Страна предоставляет широкие права конвенционным беженцам. Например, они вправе работать безо всякого разрешения властей, имеют доступ ко всем социальным благам, получают паспорт беженца, который действует во всех странах, исключая страну происхождения. Власти Дании ограничивали свободу выбора местожительства в первые три года пребывания беженца в стране. Беженец был обязан проживать в том муниципалитете, к которому его прикрепила иммиграционная служба. Но с согласия другого муниципалитета беженец мог переехать на его территорию. Но несанкционированный переезд влек за собой штрафные санкции [9].

Не меньше различий в потенциале государственных структур, занимающихся проблемами убежища. Обычно используется две модели. Во-первых, специальные государственные службы или агентства по вопросам убежища; во-вторых, специальные государственные службы или агентства, действующие под “крылом” центрального ведомства или нескольких центральных ведомств. В ряде стран ЕС Государственная иммиграционная служба действует в качестве независимого административного органа в рамках МВД, Министерства юстиции или Министерства иностранных дел. Заметна централизация управления убежищем.

Вкратце рассмотрим центральные органы управления в сфере миграции и убежища государств-членов ЕС. В ФРГ это Федеральное Агентство по миграции и убежищу, которое представ-

лено во всех федеральных землях страны. К тому же в Дортмунде, Потсдаме, Кельне и Вюрцбурге действуют децентрализованные департаменты, обеспечивающие специальную поддержку штаб-квартире в Мюнхене. Лица, ищущие убежище, должны зарегистрироваться в этом качестве либо на границе, либо на территории страны. Распределение лиц, ищущих убежище, по федеральным землям осуществляется в соответствии с квотами.

В Австрии вопросами убежища занимается Федеральное бюро в составе МВД, которому принадлежит право решать вопрос по существу. Бюро подразделяется на отделы, каждый из которых несет ответственность за процедуру допуска. Центры первого приема расположены в Трайскирхене и Фальхаме. Есть также полевые офисы в Вене, Граце, Линце, Айзенштадте, Зальцбурге и Инсбруке, которые правомочны отклонить ходатайство об убежище. Система убежища Австрии включает право обжалования отрицательного решения, вынесенного в первой инстанции, в судебном порядке, даже в Конституционном суде. В 2012 г. в Австрии администрированием вопросов миграции и убежища занимались 113 офисов, включая окружные комиссии, муниципальные власти, штаб-квартиру Федеральной полиции и Федеральное агентство по убежищу. Такая ситуация приводила к непоследовательности при решении проблем. Поэтому Совет министров Австрии 19 октября 2010 г. решил создать единый орган управления сферой миграции и убежища – Федеральное Агентство по миграции и убежищу в составе Министерства внутренних дел [10]. Завершить реформу намечалось в 2013 г.

В Финляндии вопросами убежища, иммиграции и натурализации занимается Миграционная служба, подчиняющаяся Министерству внутренних дел страны. В качестве департамента МВД она начала функционировать в 1995 г. В своем нынешнем статусе она действует с января 2008 г. Миграционная служба Финляндии выдает виды на жительство иностранцам, проживающим в стране, включая студентов, бизнесменов и работникам по найму, депортирует нелегальных мигрантов, документирует беженцев проездными документами.

В Бельгии вопросам убежища занимается Федеральное Агентство по приему лиц, ищущих убежища. Соответствующие ходатайства рассматриваются в двух административных инстанциях: в бюро по иностранцам и генеральным комиссаром по вопросам беженцев и лиц без гражданства. В Люксембурге ходатайства об убежище регистрируются в министерстве юстиции. Затем, пройдя различные административные инстанции, ходатайство возвращается в министерство, которое и вы-

носит окончательное решение. В Нидерландах, где ходатайства могут подаваться в одно из четырех центров приема, рассматриваются либо в ускоренном порядке (в течение 48 часов), либо передаются в другую инстанцию, где решение должно быть принято в течение 6 месяцев.

Уполномоченным органом Испании в сфере убежища является Управление по убежищу и беженцам, которое подчиняется Генеральному директорату по убежищу Министерства внутренних дел. Управление отвечает за регистрацию ходатайств об убежище, интервьюирование лиц, ищущих убежища, и выносит дело межведомственной комиссии. В течение 25 лет институт политического убежища Испании функционировал на основе закона “О беженцах” 1984 г. В октябре 2009 г. он был заменен новым законом, который полностью имплементировал законодательство и политику Евросоюза в сфере убежища [11].

Уполномоченные органы государств-членов в сфере убежища имеют различный потенциал. Федеральное Агентство по миграции и убежищу Германии считается по-праву сильнейшим в Евросоюзе. Иная ситуация с другой страной-реципиентом – Италией. Хотя страна в последние двадцать лет достигла прогресса в развитии национальной системы убежища, она сталкивается с крупными проблемами. Италия, наряду с некоторыми другими странами ЕС, не может гарантировать выполнение прав и обеспечить защиту лицам, ищущих убежища, в соответствии с директивами Евросоюза, касающихся минимальных стандартов [12].

Сегодня странами-реципиентами иммигрантов, включая беженцев, являются страны Восточной и Центральной Европы: Латвия, Литва, Эстония, Венгрия, Польша и др., а также Мальта и Кипр. В конце 80-х гг. они приняли курс на евроинтеграцию. “В течение 1988 г. стало реальностью неосуществимое: пала берлинская стена, неожиданно закончилась “холодная войны”, в странах Центральной и Восточной Европы произошли “бархатные революции”, распались СЭВ и Организация Варшавского Договора, началась быстрая переориентация торгово-экономических связей восточноевропейских стран на Запад, вражда в отношении ЕС сменилась восторженным энтузиазмом. Вступление в Сообщество стало главой целью внешней и внутренней политики всех без исключения восточноевропейских стран-бывших членов СЭВ” [13].

Но вхождение в объединенную Европу было актом не формальным, но требующим выполнения множества условий странами-кандидатами. Саммит Европейского совета в Копенгагене (1993 г.) установил критерии членства в ЕС: развитие демократии, господство права, защита прав и свобод

человека и меньшинств, рыночная экономика, выполнение обязательств в рамках Евросоюза, сотрудничество в области юстиции и внутренних дел, принятие Шенгенского “acquis”, создание системы эффективного пограничного контроля, реформирование института убежища, борьба с организованной преступностью, коррупцией, трафиком наркотиков [14].

Правительства стран-кандидатов приняли обширные программы реформирования всех сторон своей жизни. Политическая повестка охватывала область законодательства, демократии, деятельности административных структур, подготовки кадров и прочее. О сложности реформ свидетельствует такой факт: в Чешской республике, например, отсутствовал закон об иммиграции (!!!), крайне напряженной была ситуация с организованной преступностью и т. д. Евросоюз оказал большую помощь странам-кандидатам по всем направлениям. Было реализовано несколько крупных программ в сфере юстиции и внутренних дел. Например, программы “Odysseus” (сотрудничество в области убежища, иммиграции и пересечения внешних границ), “Osin” (сотрудничество правоохранительных органов), “Sherlok” (борьба с поддельными документами) и др.

Поэтому вполне объясним длительный срок кандидатура стран Центральной и Восточной Европы в члены Евросоюза. Сегодня многие проблемы решены уже удовлетворительно, свидетельство чему – пополнение Шенгенского “клуба” за счет большинства вышеназванных стран. Они за прошедшие годы сумели адаптироваться к стандартам Евросоюза по многим вопросам юстиции и внутренних дел. И сегодня являются его партнерами по созданию общеевропейской системы убежища.

Таким образом, в течение длительного времени государства-члены Европейских сообществ решали проблемы убежища, опираясь на национальное законодательство и процедуры. Отсюда их плюрализм в 90-е гг. Тем не менее уже в тот период появились общие подходы к решению проблем убежища. Прежде всего последовали меры превентивного характера (введение визового режима и меры, касающиеся беженцев без проездных документов и другие) [15]. Визовые требования при наличии эффективного пограничного контроля оказывают прямое воздействие на поток беженцев из некоторых стран. “Например, Великобритания с 1993 г., чтобы обуздать иммиграцию, ввела транзитные визы для граждан определенных стран, направляющихся в третьи страны через ее территорию. В Германии изменение визового режима в отношении африканского государства Того (1994 г.) привело к тому, что число тоголезцев, ищущих

убежище, сократилось с 3488 человек в 1994 г. до 994 человек в 1995 г.” [16].

В целях профилактики злоупотреблением институтом убежища гражданами третьих стран, европейские страны прибегли к санкциям в отношении перевозчиков. К 1997 г. уже все государства-члены Евросоюза, кроме Ирландии, приняли законодательство об ответственности перевозчиков. Например, Великобритания за каждого пассажира с неверно оформленными документами штрафовала авиакомпанию на 1600 долларов [17]. УВКБ, не отрицая права государств контролировать миграцию, все же полагает, что “...меры контроля не должны нарушать способность и возможность для лица, сталкивающегося с риском преследования, защиты и безопасного убежища в других странах” [18]. Со своей стороны перевозчики, особенно авиакомпании, предприняли меры по усилению иммиграционного контроля при посадке пассажиров в странах происхождения и транзита. Таким образом удавалось пресечь вылет ненадлежащим образом документированных или даже недокументированных пассажиров в европейские страны.

Значительные изменения коснулись процедуры убежища в западноевропейских странах-реципиентах. Следовало еще на ранней стадии процедуры отсеять необоснованные ходатайства об убежище. Государства-члены предприняли ряд вынужденных шагов. Во-первых, чтобы избежать многократной подачи ходатайств и определить государство-член, ответственное за их рассмотрение, в обиход было введено понятие “страна первого убежища”, которая и должна была заниматься беженцем. Одновременно в практике убежища государств-членов применялись понятия “безопасная третья страна” и “безопасная страна происхождения” иммигранта, что своим последствием имело значительное ускорение процедуры признания беженца, сокращение сроков рассмотрения ходатайств. Например, в Испании обычная процедура занимала 6 месяцев, а ускоренная – либо 7 дней (при подаче ходатайства на границе), либо 2 месяца (на территории страны). Аналогичная практика была и в других странах объединенной Европы. В Нидерландах ускоренная процедура занимала 1 месяц, а обычная (в 1996 г.) – 6,8 месяцев.

Новации коснулись также повторных ходатайств, лиц, ищущих убежища, и обжалования первоначального отрицательного решения. Были введены новые условия апелляции, например, ограничение числа возможных обжалований отрицательного решения, использование ускоренной процедуры апелляции в случае явно необоснованного ходатайства и прочее.

Свой эффект в борьбе с наплывом лиц, ищущих убежище, возымели меры институционального характера. Уполномоченные органы государств-членов усилили свой потенциал за счет привлечения новых сотрудников, сокращения времени интервьюирования лиц, ищущих убежище, введения географической специализации своих сотрудников, которые теперь могли квалифицированно и быстро идентифицировать государственную и национальную принадлежность потенциального беженца и принять правильное решение относительно его судьбы. Полезным оказалось применение в странах Евросоюза технических способов обеспечения надежности, быстроты и эффективности иммиграционного контроля на своих внешних границах, в том числе компьютерная дактилоскопия, онлайн-овая система информации о стране происхождения беженца, позволяющая быстро идентифицировать и отфильтровать повторные ходатайства беженца.

Попыткой решить некоторые проблемы убежища на европейском уровне явилась глава 7-я (ст. 28–38) Шенгенского соглашения 1990 г. “Компетенция по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища”. В статье излагаются критерии определения страны, ответственной за прием лиц, ищущих убежище, формулируется обязанность государств-членов по взаимному информированию по некоторым вопросам убежища и т. д. [19]. Но многие аспекты не получили должного правового регулирования. К тому же соглашение имело юридическую силу только для шенгенских стран. Но другие Шенгенские положения (отмена контроля на внутренних границах государств-членов, свобода передвижения в общем пространстве граждан третьих стран и т. д.) дали мощный импульс разработке европейской политики убежища, разработке стандартов, гармонизации национального законодательства государств-членов Евросоюза в сфере миграции и убежища. Сегодня практически уже существует общеевропейская система политического убежища [20].

Литература

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union and the Chapter of Fundamental Rights of the European Union. 6655/2/08. REV 2 Council of the EU. Brussels, 28 May 2010.
2. Джакупова Ч. Беженцы в Кыргызстане: 90-е годы XX века / Ч. Джакупова. Бишкек, 2000. С. 30.
3. European Council. The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizen. 2010. С 115/01. P. 32.

4. Мамбеталиева Г.С. Содружество наций как фактор политических процессов в странах-участниках: азиатское измерение / Г.С. Мамбеталиева. Бишкек, 2008. С. 34–35.
5. Омурбекова Н.Д. Международная миграция в Содружестве наций в условиях глобализации / Н.Д. Омурбекова. Бишкек, 2008. С. 38.
6. De Bruecker C. Federal Mediator, Belgium. No Residency Status – Protection for Asyl Seekers and Illegal Immigrants Workshop 3: Without a Residence Permit – the Protection of Asylum Seekers and Illegal Immigrants. Wednesday, June 10, 2009.
7. European Commission. Commission Staff Working Paper. The application of the criteria for distribution of resources under the External Border Fund, the European Fund for the Integration of third country nationals and the European Return Fund and an analysis of the amounts allocated to the Member States for these Funds and the European Refugee Fund III for the period 2007–2011. Brussels, 20.7.2011. SEC (2011) 940 final.
8. Survey of Provisions for Refugee Family Reunion in the European Union. ECRE. November 1999. P. 32.
9. Legal and Social Condition for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries. 2004. P. 31.
10. Dublin II. National Asylum Procedure in Austria.
11. Dublin II. National Asylum in Spain. 2011.
12. Asylum procedure and reception conditions in Italy. Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. The Law Students' Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, 2011.
13. Европа: проблемы интеграции и развития: монография: в 2 т. Т. I. История объединения Европы и теория европейской интеграции / под общ. ред. акад. О.А. Колобкова. Нижний Новгород, 2008. С. 258.
14. Киютин В.Г. Шенгенская система / В.Г. Киютин, Т.Т. Кыдыров. Бишкек, 2001. С. 107–108.
15. Thielemann E. Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migrants' / E. Thielemann // European Institute Working Paper (London School of Economics and Political Science). 2003. P. 31.
16. Киютин В.Г. Трансформация института убежища на Западе: проблемы и последствия / В.Г. Киютин // Политика и общество. Бишкек, 2000. С. 84.
17. Положение беженцев в мире, 1997–1998 гг. Перемещенные лица – гуманитарная проблема. Женева, 1997. С. 34.
18. Horekens Y., McNamara D. An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Position taken by UNHCR. European Series. Vol. 1. № 3. 1995. P. 27.
19. См.: Кашкин С.Ю. Шенгенские соглашения. Составительство, вступительная статья / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. М., 2000. С. 79–90.
20. Commission Staff Working Document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012). COM (2013) 422 final. Brussels, 17.6.2013.