

ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ МИГРАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Ж.В. Хацук,

доцент кафедры международного права УО «Гродненский государственный университет имени Янки Купалы», кандидат юридических наук, доцент

Вопросы, связанные с предоставлением убежища, в последние годы постоянно находились в поле зрения европейских политиков, законодателей, правоохранительных служб, органов международных структур. Это вполне объяснимо на фоне весьма бурных миграционных процессов, в эпицентре которых на рубеже XX и XXI вв. оказалась Европа.

С начала 2015 года тема кризиса беженцев в Европейском Союзе, вышла в его текущей деятельности на первый план. Кризис потребовал от высших институтов Европейского союза и национальных властей экстренных и неординарных усилий с целью восстановления контроля над иммиграцией, предоставления убежища тем, кто бежал из стран, охваченных войной, и их обустройства, а также создания временных лагерей и последующей депортации иммигрантов, прибывших по экономическим мотивам.

Определение статуса и юридического термина беженца дано в Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев, которая была подписана и ратифицирована всеми государствами – членами Европейского союза. Положения Женевской конвенции реализуются через национальное законодательство каждого государства–члена ЕС.

Если обратиться к законодательству ЕС, то Хартия основных прав ЕС предусматривает право на убежище (ст. 18) и запрещение высылки (ст. 19) [1]. Ст. 78 Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС) предусматривает создание общеевропейской системы предоставления убежища, которая должна соответствовать обязательствам государств согласно Женевской конвенции 1951 г.

Хотя ст. 18 Хартии гарантирует право на убежище, в законодательстве ЕС не предусмотрены способы содействия прибытию лиц, ищущих убежище [1]. Лица, желающие просить убежища в ЕС, – это, в первую очередь, граждане стран, которым для въезда в ЕС требуется виза. Поскольку эти лица часто не соответствуют критериям, необходимым для получения обычной визы, им, возможно, приходится пересекать границу незаконно.

Ст. 3 (1) Регламента «Дублин» (Регламент (ЕУ) № 604/2013) требует, чтобы государства-члены ЕС рассматривали каждое заявление о предоставлении международной защиты, поданное гражданином третьей страны или лицом без гражданства, и чтобы такое заявление рассматривалось только одним государством-членом ЕС [2]. Нормативно-правовая база ЕС в области убежища действует только с момента прибытия лица на границу, включая территориальные воды

и транзитные зоны (ст. 3 (1) Директивы об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (2013/32/EU)) [3]. Для таких ходатайств в ст. 6 данной директивы детально изложен порядок доступа к процедуре предоставления убежища. В частности, ст. 6 (1) требует, чтобы государства регистрировали заявление в течение трех рабочих дней (или шести рабочих дней, если заявление подано в орган власти, не уполномоченный его регистрировать). Ст. 6 (2) обязывает государства обеспечить лицам реальную возможность для скорейшей подачи заявления. Предусмотренные директивой гарантии вступают в действие с момента получения доступа к процедуре. Они не распространяются на лиц, которые не могут попасть на территорию государства, на границу или в транзитную зону.

Однако, в случае, если лицо претендует на статус в другом государстве-члене ЕС, то срок регистрации заявления продлевается до 10 дней: государство-член, на территории которого находится заявитель, передает его ходатайство в то государство, в адрес которого заявитель оформил ходатайство [3].

На сегодняшний день в связи с массовыми потоками людей, ищущих международной защиты, преимущественно из Сирийской Арабской Республики, прибрежные государства вынуждены нарушать положения Регламента, так как не способны справиться с потоком людей в рамках своего государства.

Хартия основных прав ЕС гарантирует право на убежище (ст. 18), не ограничиваясь, таким образом, правом искать убежище. Лица, отвечающие критериям предоставления убежища, имеют право на признание этого статуса. Ст. 13 (статус беженца, так называемые «конвенционные беженцы») и ст. 18 (статус дополнительной защиты для лиц, которые не соответствуют критериям предоставления статуса беженца, в науке данную категорию именуют «беженцы де факто») Квалификационной директивы [4] (2011/95/EU) прямо предусматривают право на получение статуса беженца или дополнительной защиты.

На сегодняшний день практика государств-членов ЕС по имплементации положений данной Директивы указывает на то, что статусы конвенционных беженцев и беженцев де факто в целом равны. Доказательством этому утверждению может послужить существующая в большинстве стран ЕС «one-stop shop» процедура: ходатайства о признании статуса рассматриваются в рамках единого процесса, то есть уполномоченный орган проверяет возможность предоставления лицу статуса как беженца, так и лица с дополнительной защитой. В случае, если лицо не может быть признано беженцем, то автоматически рассматривается возможность присвоения ему статуса лица с дополнительной защитой и наоборот [5]. Данная практика осуществляется в национальном законодательстве в Федеративной Республике Германии (ст. 25 Закона «О предоставлении международной защиты» от 27 июля 1993 г.), Португалии, Швеции (Закон «Об иностранцах» от 31 марта 2006 г.) и других странах.

Ст. 78 ДФЕС предусматривает, что ЕС должен развивать политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты и обеспечить соблюдение принципа невысылки. Государству-члену ЕС может

быть разрешено возвратить заявителя по причинам, связанным с предоставлением международной защиты, в другую страну для рассмотрения его ходатайства, при условии, что такая страна считается безопасной и там соблюдаются определенные гарантии.

Исходя из всего вышесказанного и подробно анализируя ситуацию с беженцами в настоящее время, можно прийти к заключению, что кризис беженцев, поразивший Европейский Союз, поставил под угрозу интеграционную политику данного объединения, которая выстраивалась более 50 лет. Общая Европейская система предоставления статуса беженца, состоящая в большинстве своем из Директив, должна быть пересмотрена в следующих положениях:

во первых, индивидуальное собеседование должно быть обязанностью заявителя, а не правом; это необходимо в целях снижения рисков ухудшения криминальной обстановки, в числе которых террористические акты;

во вторых, ответственность государств-членов Союза за рассмотрение ходатайств и принятие заявителей должна быть солидарной; во избежание ситуаций, подобных итальянской, греческой и венгерской, следует ввести квотирование на каждое государство-член. Основной проблемой, которую вызвали мигранты, является не сам их наплыв, а отсутствие солидарности для принятия совместных правил решения проблем с их расселением, что приводит к существенно неравномерной нагрузке на миграционные службы отдельных стран. Как следствие, массовый наплыв мигрантов угрожает существованию Шенгенского соглашения, а противоречия между странами ЕС по расселению мигрантов углубляют раскол в Европейском Союзе;

в третьих, в процессе рассмотрения проблематики Процедурной Директивы можно также прийти к выводу о необходимости создания Единого Органа ЕС по рассмотрению ходатайств о предоставлении международной защиты, филиалы которого одновременно принимали и регистрировали бы заявления в единой электронной системе. Данный орган вполне мог бы справиться со справедливым распределением количества беженцев среди стран-участниц ЕС, хотя бы потому, что именно у данного органа будут самые достоверные сведения о количестве зарегистрированных ходатайств о предоставлении международной защиты;

в-четвертых, необходимы меры для стабилизации уровня жизни населения, за счёт политики ограничения рождаемости и повышения уровня образования среди женщин в странах Африки и Ближнего Востока. Естественно, подобные меры можно осуществить лишь после окончания конфликтов и стабилизации политических режимов в странах исхода мигрантов.

В связи с появлением в 2015 году так называемого «Европейского миграционного кризиса» следует безотлагательно принять меры для решения этой проблемы. Во многом, конечно, стабилизация ситуации в ЕС будет зависеть от готовности государств – членов ЕС во многом пересмотреть свою законодательную базу и найти компромиссы с целью адекватного распределения числа беженцев на территории государств – членов ЕС.

Список используемых источников:

1. Хартия Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) (2007/С 303/01) [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://eulaw.ru>. - Дата доступа: 19.03.2017 г.
2. Регламент «Дублин» (Регламент (ЕУ) № 604/2013) // Сайт Европейского союза [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>. - Дата доступа: 17.03.2017 г.
3. Директива об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (2013/32/ЕУ). // Сайт Европейского союза [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>. - Дата доступа: 19.03.2017 г.
4. Квалификационная директива (2011/95/ЕУ). // Сайт Европейского союза [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0095>. - Дата доступа: 18.02.2017 г.
5. Peers S. Procedural rights and subsidiary protection. // Блог «Анализ законодательства ЕС. Экспертное понимание развития законодательства ЕС» [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/05/proceduralrights-and-subsidiary.html>. - Дата доступа: 28.03.2017 г.