

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ОБЩАЯ СИСТЕМА УБЕЖИЩА

Европа традиционно гордилась своей открытостью и желанием прийти на помощь обездоленным и преследуемым. Поэтому вопрос предоставления убежища всегда был актуален для европейских государств. Однако с течением времени оказалось, что это желание и возможности имеют свои пределы. С наплывом претендентов на убежище открылся один из основных каналов экономической нелегальной иммиграции, что вызвало вполне объяснимую реакцию со стороны стран ЕС. Число претендентов на убежище в Евросоюзе сократилось в период 2004–2006 годов, однако потом снова начало расти. В 2006 году страны ЕС получили 197,4 тыс. ходатайств о предоставлении убежища, в 2007 году – 222,2 тыс.; в 2009 – 264 тыс. и чуть меньше – 257,8 тыс. в 2010 году. При этом 75% заявителей было отказано в получении статуса беженца¹, что лишний раз подтверждает экономические причины иммиграции, которые претенденты на убежище пытаются скрыть. В целом разница в удовлетворении заявлений между государствами-членами огромная: Италия, Швеция и Мальта дают положительный ответ на 50% ходатайств, тогда как Словакия, Греция и Словения – всего лишь на 3%, остальные ищущие убежища иммигранты не получают легального статуса².

Ситуация обострилась к зиме 2011 года, когда бурные события в Северной Африке вызвали резкий рост притока иммигрантов, что по существу спровоцировало кризис шенгенской системы. Совершенно очевидно, что любые внешнеполитические действия государств-членов и Евросоюза в целом имеют вполне

¹ Asylum applicants and decisions on asylum applications. Eurostat. Data in Focus, 23.03.2011.

² Bulletin Quotidien Europe 9796-4.12.2008.

© **Потёмкина Ольга Юрьевна** – к.и.н., зав. отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

E-mail: olga_potemkina@mail.ru

Ключевые слова: Европейский союз, политика убежища, беженцы, директивы, солидарность.

определённые последствия и для внутрисполитической ситуации, в том числе и для развития пространства свободы, безопасности и правосудия. ЕС оказался перед лицом двух проблем – как отделить действительно нуждающихся в защите от тех, кто пытается воспользоваться лазейкой для проникновения в ту или иную страну; как создать условия для равномерного распределения беженцев по всей территории Евросоюза. Ответом на возникающие вопросы могла стать европейская система убежища.

Основы политики убежища

Разработка принципов предоставления убежища стала одной из первых задач специальной группы по проблемам иммиграции, сформированной в ЕС ещё в 1985 году. В 1990 году группа подготовила конвенцию, определяющую государство, ответственное за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, которая получила название Дублинская. Конвенция предназначалась для ограничения притока претендентов на убежище, так как предоставляла право подавать соответствующее заявление лишь в одну из стран ЕС, а не во все поочередно, как это было раньше. Государство, принявшее заявление, брало на себя обязательство его рассмотрения. Дублинская конвенция, хотя теоретически и казалась необходимой для координации политики в этой сфере, оказалась малоприменимой в реальности, когда потребовалось её применение вскоре после вступления в силу. Процесс ратификации затянулся на семь лет, и конвенция начала действовать лишь с 1 сентября 1997 года.

Понятие “общая политика убежища” было зафиксировано в заключениях саммита глав государств и правительств Европейского Союза в Тампере в 1999 году, именно в этой сфере предполагалось добиться высокого уровня гармонизации законодательств и процедур. Лиссабонский договор ввёл в правовой оборот положения о формировании “общей системы предоставления убежища”, “унифицированного статуса убежища и временной защиты”. Переход от “общих минимальных стандартов” в сфере политического убежища к “общей системе” являет новое качество данного направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия. Однако путь к достижению поставленной цели оказался долгим и тернистым.

В 2001 году Комиссия ЕС предложила открытый метод координации в иммиграционной политике для поощрения обмена информацией между государствами-членами о практических результатах и планах относительно предоставления убежища и одновременно с целью постепенной гармонизации законодательств и политики государств-членов, необходимой для создания основ общей системы предоставления убежища.

На первом этапе формирования политики убежища предполагалось определить государство, ответственное за рассмотрение ходатайства; установить общие стандарты процедуры предоставления убежища. В рамках второго этапа в соответствии с пятилетней программой развития пространства свободы, безопасности и правосудия на 2005–2009 годы (Гаагской программой) должны бы-

ли быть введены дополнительные формы защиты лиц, ищущих убежище. Наконец, в современной Стокгольмской программе была поставлена амбициозная цель – создать к 2012 году европейскую систему убежища, учредить унифицированный статус беженца и статус дополнительной защиты, открыть Европейское бюро поддержки ищущих убежище.

В основу политики убежища ЕС были положены Женевская конвенция о статусе беженца 1951 года и специальный Протокол к ней 1967 года, запрещающие принудительную высылку соискателей. С момента вступления в силу Амстердамского договора, поместившего положения об убежище в компетенцию Сообществ – “первую опору”, ЕС принял целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу.

Следующим после Дублинской конвенции правовым актом, призванным регулировать число ищущих убежище, стала директива о “временной защите”,¹ принятая в июле 2001 года в ответ на массовый приток иммигрантов из бывшей Югославии. В ней не давалось количественного определения “массовому притоку”, лишь подразумевалось “большое число” перемещённых лиц, прибывших спонтанно или посредством программ эвакуации из какой-то определённой страны или региона. Является ли приток действительно массовым и требует ли ввести в действие механизм “временной защиты”, в каждом конкретном случае призван решать Совет ЕС с подачи Комиссии квалифицированным большинством. Минимальные стандарты для государств-членов, в соответствии с директивой, предусматривают выдачу претендентам вида на жительство на весь срок временной защиты (от года до трёх лет); возможность трудоустройства; проживание и социальное обеспечение; медицинское обслуживание и начальное образование; возможность подать ходатайство об убежище на основе действующей процедуры. Кроме того, директива предписывает расселение лиц, имеющих статус временной защиты, по странам ЕС.

Стоит отметить, что механизм “временной защиты” ни разу не был запущен в Евросоюзе. Вплоть до 2010–2011 года такой потребности и не возникало, однако в связи с наплывом претендентов из североафриканских стран в феврале 2011 года Мальта впервые обратилась в Комиссию с соответствующим запросом. Через два месяца аналогичная просьба поступила и от Италии, которая оказалась вынужденной принять более 20 тысяч тунисцев, покинувших родину в поисках работы². Несмотря на первоначальные намерения Комиссии и поддержку Европарламента, решение так и не было принято, так как тунисские иммигранты не были отнесены к категории лиц, нуждающихся в международной защите, а скорее к экономическим мигрантам, которые не подпадали под действие директивы.

¹ Директива Совета ЕС 2001/55/ЕС от 21 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещённых лиц. Council Directive [2001/55/EC](#) of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. Official Journal L 212/12, 7.8.2001.

² Bulletin Quotidien Europe 10366, 28.04.2011.

Правовая база политики убежища

Современная правовая основа политики убежища была заложена тремя директивами: “директивой по приему” 2003 года,¹ квалификационной 2004 года,² процедурной 2005 года,³ а также Дублинским регламентом.⁴

Традиционно ищущие убежища направлялись в ту страну, где процедура получения статуса беженца была либеральнее. Директива по приёму была направлена на сокращение так называемых “вторичных перемещений”, обусловленных различиями в практике содержания ищущих убежище в разных странах ЕС⁵. Она установила минимальные обязательные стандарты для государств-членов для приёма претендентов на убежище из третьих стран и лиц без гражданства, а также членов их семей, которые подали заявление на границе ЕС или уже на территории какой-либо из его стран (ст.3). Ищущий убежище, в соответствии с директивой, обладает рядом специальных прав: получать информацию об обязательствах принимающего государства, в том числе о возможностях правовой помощи; иметь документ, удостоверяющий его статус; свободно передвигаться по территории Евросоюза; иметь доступ к медицинским услугам и начальному образованию для детей; при определённых условиях получать профессиональное образование. К началу 2005 года государства-члены закончили инкорпорацию положений директивы в национальное законодательство, за исключением Дании, не принимающей участия в иммиграционной политике ЕС.

Регламент Совета, устанавливающий критерии и механизмы для определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище, был принят в феврале 2003 года и заменил соответствующую Дублинскую конвен-

¹ Директива Совета 2003/9/EC от 27 января 2003 г., определяющая минимальные стандарты предоставления убежища. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers // Official Journal of the European Union. 2003. V. 46. L 31. P. 18—25.

² Директива о статусе беженцев и лиц без гражданства от 29 апреля 2004; Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union. 2004. V. 47. L 304. P. 12-23.

³ Директива Совета от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедуры предоставления и лишения статуса беженца в государствах-членах; Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // Official Journal of the European Union. 2005. V. 48. L 326. P. 13—34.

⁴ Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national of 18 February 2003, (EC) No.343/2003, Official Journal L 50/1, 25.2.2003.

⁵ Garlick M.V. The Common European Asylum System and the European Court of Justice: New jurisdiction and new challenges/The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on, P. 50.

цию государств-членов ЕС от 15 июня 1990 года. Конвенция была малоэффективной, так как страны, находящиеся на границах ЕС, оказывались в самом трудном положении – им приходилось нести самые большие расходы на содержание ищущих убежище. Основные модификации регламента касались ограничения сроков определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства лица, проникшего на его территорию нелегально. В регламенте был выдвинут ряд главных принципов приёма ищущих убежище.

Ответственность за рассмотрение ходатайства должно нести то государство, которое первым его приняло. Ищущий убежище получает лишь один шанс подать прошение в одной стране, таким образом, исключалось такое явление, как “шопинг убежища”, когда можно было бесконечно подавать ходатайство в разные государства-члены и все это время находиться на территории Евросоюза. В рамках системы, установленной регламентом, доминирует “негативное признание” решений: в случае если претендент получает отказ, его дело более не принимается к рассмотрению другими государствами-членами. В то же время страны ЕС не всегда признают “позитивные решения”, которые вынесла принимающая страна, и тогда получивший статус беженца пользуется лишь правами в рамках национальной системы¹.

Для того чтобы облегчить государствам-членам процесс предоставления убежища и исключить повторные претензии претендентов, в 2003 году на основе Регламента от 11 декабря 2000 года была введена в действие система ЕВРОДАК (EURODAC), дактилоскопическая база данных, содержащая отпечатки пальцев ищущих убежище и иностранцев, проживающих на территории ЕС нелегально². Каждая страна ЕС посылает отпечатки в центральный пункт системы, которым управляет генеральный Директорат Комиссии по внутренним делам. Этот центральный узел включает автоматизированную систему дактилоскопической идентификации, которая отвечает на запросы национальных пунктов Евродак. Обязательная дактилоскопия и регистрация ищущих убежище способствует тому, что их легко можно идентифицировать и контролировать на территории Евросоюза.

С сентября 2002 года начал функционировать Европейский фонд по приёму беженцев, созданный по настоянию государств, которые вынуждены были принимать гораздо большее число беженцев, чем другие. Подобная мера призвана способствовать укреплению солидарности стран ЕС как основы общей политики убежища. С тех пор сменилось две программы фонда, в рамках которых государства-члены получают поддержку проектов устройства беженцев, и действует тре-

¹ Hailbronner K. Asylum Law in the Context of a European Migration Policy / Europe's Area of Freedom, Security and Justice, P. 41-89. Balzacq T., Carrera S. Migration, Borders AND Asylum. Trends and Vulnerabilities in EU Policy. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005, P.43.

² Council Regulation concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention of 11 December 2000, (EC) No. 2725/2000, OJ L 316, 15/12/2000, p. 0001-0010.

тя, рассчитанная на период до 2013 года¹. Для оказания помощи беженцам средства фонда расходуются на интеграцию их в принимающих странах или добровольную репатриацию, а также на организацию самой процедуры приёма.

В рамках Гаагской программы в декабре 2005 года в развитие Дублинской конвенции Совет принял директиву о статусе беженцев или квалификационную директиву; через год государства-члены инкорпорировали положения директивы в национальные законы. В директиве уточняются условия, при которых граждане третьих стран могут претендовать на статус “субсидиарной (дополнительной) защиты”. Для того чтобы подчеркнуть различие в категориях, директива даёт им определение. Статус “беженца” может быть предоставлен гражданам третьих стран и лицам без гражданства, которые, в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических взглядов или принадлежности к определённой социальной группе, находятся вне страны своей гражданской принадлежности, не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие обоснованных опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства вследствие подобных опасений, не могут или не желают вернуться в неё (ст. 2). “Субсидиарная” же защита в соответствии с директивой полагается гражданам третьих стран или лицам без гражданства, “которые не определены как беженцы, но в отношении которых были выявлены достаточные основания считать, что данные лица в случае возвращения в страну постоянного или бывшего проживания могут подвергнуться риску получения серьёзного ущерба (ст.3)”².

Определение статуса беженца фактически целиком взято из ст. 1А Женевской конвенции. При рассмотрении ходатайства о получении данного статуса государства-члены подробно анализируют сущность и достоверность информации, предоставленной претендентом. Исследуются главным образом случаи имевшего место преследования и существующие основания для него, совпадение данных факторов становится основанием предоставления искомого статуса. В случае же с “субсидиарной” защитой данное совпадение не анализируется, а оценивается лишь вероятность преследования, если претендент вернётся на родину (ст. 15).

Оба статуса предусматривают равные права с гражданами ЕС в образовании, интеграции и жилищных условиях, а также в плане свободы передвижения в пределах Евросоюза. Однако в сфере занятости, социального обеспечения и медицинских услуг государства-члены могут самостоятельно определять условия доступа получателей “субсидиарной защиты”. Что касается статуса беженцев, его приостановка, возобновление, прекращение или отказ возобновления определяется обстоятельствами, которые вынудили претендента обратиться с ходатайством. Если эти обстоятельства изменились, например, беженец полу-

¹ European Refugee Fund Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme «Solidarity and Management of Migration Flows» and repealing Council Decision 2004/904/EC, OJ L 144 of 6 June 2007, p. 1.

² См. подробнее *De Zwaan J.* EU Asylum and Immigration Law and Policy/Freedom, Security and justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme, P. 108.

чил новое гражданство или стал представлять угрозу общественному порядку и безопасности принимающей страны, то статус прекращает действие. Точно так же, претендовать на “субсидиарную защиту” можно до тех пор, пока в силе обстоятельства, заставляющие претендента решиться на подобный шаг. По существу, введение менее стабильного и более уязвимого статуса субсидиарной защиты, так же как и временной, приводит к сужению возможностей применения Женевской конвенции в Евросоюзе, что идёт вразрез с основополагающими принципами политики убежища, утвержденными в Тампере¹.

Дискуссия о единой процедуре политики убежища

9 ноября 2004 года Совет принял “процедурную” директиву, определяющую правила предоставления убежища государствами-членами на основе Женевской конвенции. Директива предполагалась в качестве важного шага в свете выполнения цели создания общей политики убежища и унифицированного статуса беженца, который признавался бы на всей территории Евросоюза. Однако, её содержание вызвало волну критики со стороны Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), неправительственных организаций и гражданского общества в странах ЕС. Слабым местом директивы был назван недостаток серьёзных процедурных гарантий защиты прав ищущих убежище и справедливого рассмотрения их заявлений, которые содержатся в Женевской конвенции. Так, директива не обеспечивает возможность соискателю, получившему отказ в статусе беженца, оставаться в принимающем государстве до тех пор, пока он не получит окончательного подтверждения отказа после апелляций. Государства-члены получили возможность на основе “минимальных стандартов” применять исключения. Самым главным нарушением прав ищущих убежище критики называли право государства-члена высылать его в страну, которая не ратифицировала Женевскую конвенцию². Таким образом, вопрос о пересмотре ряда положений директивы остаётся на повестке дня политики убежища Евросоюза.

Возможно ли учреждение единой процедуры предоставления убежища? В Заключениях к саммиту Европейского совета в Салониках в 2003 году содержался призыв Комиссии сосредоточиться на двух целях. Прежде всего, чтобы Комиссия занялась “изучением всех параметров обеспечения более упорядоченной процедуры въезда в ЕС лиц, нуждающихся в международной защите (претендентов как на статус беженца, так и “субсидиарной защиты”). Второй целью было названо “исследование возможностей стран исхода беженцев обеспечить им защиту”³.

¹ Urbano de Sousa C. Taking the Bogus out of Discourse Concerning Asylum/Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement. J.Apap ed., Cheltenham: Edward Elgar, P. 276.

² ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, October 2006.

³ Presidency Conclusions of the Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003.

Кроме того, Комиссии предлагалось сформировать новый подход, нацеленный на повышение эффективности процедуры предоставления убежища.

Два сообщения Комиссии 2004 года были посвящены внешним аспектам политики убежища и созданию эффективной общей европейской системы убежища, включая единую процедуру его предоставления¹. Необходимость введения единой процедуры была вызвана тем фактом, что квалификационная директива охватывала статус беженца, “субсидиарной” и других форм международной защиты, а процедурная – только статус беженца. Поэтому в первом из сообщений Комиссии содержались предложения относительно схемы переселения беженцев и процедуры безопасного въезда, а также включения целей, обозначенных саммитом в Салониках, в региональные программы ЕС по защите беженцев. Единая процедура предоставления убежища предназначена, кроме того, для защиты от злоупотреблений при въезде в ЕС. Во втором сообщении определены условия международной защиты беженцев с конечной целью учредить единую процедуру в рамках права ЕС, осуществляемую одним ведомством, имеющим полномочия принимать единое для всех стран ЕС обязательное решение.

Таким образом, Евросоюз вступил в решающую фазу формирования общей политики в области убежища. Результаты первой фазы гармонизации были встречены критически общественными организациями из-за недостаточного уровня защиты, предоставленной ищущим убежище².

Новый “пакет политики убежища”

В соответствии с Пактом об иммиграции и разработанном на его основе плане действий, Комиссия в 2008 году предложила пересмотреть существующее законодательство, начав, таким образом, процесс модернизации правовой базы политики убежища. Через год последовал проект регламента о создании Европейского бюро поддержки ищущих убежище и нового варианта “квалификационной” и “процедурной” директив.

По мнению Комиссии, существующая практика и процедуры предоставления убежища значительно отличаются в государствах-членах, что вызывает у претендентов естественное желание отправиться в ту страну, где получить желаемый статус легче. Предложения по “квалификационной” директиве призваны упростить правила присвоения статуса, что даст возможность быстрее и эффективнее рассматривать ходатайства об убежище. Кроме того, в её новом варианте предполагается отменить различия между статусом беженца и статусом субсидиарной защиты, в том числе что касается прав доступа на рынок труда и к системе социального обеспечения. “Процедурную” же директиву Комиссия

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin "improving access to durable solutions", COM (2004) 410 final., Brussels 4.06.2004; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step. [COM \(2004\) 503 final](#). Brussels, 5.07.2004.

² European Council on Refugees and Exiles. Memorandum on the Occasion of the Spanish Presidency (January 2010- June 2010), P. 1.

предлагает изменить в сторону унификации существующих в государствах-членах правил¹. Стоит отметить, что не все страны поддерживают начинания Комиссии. Например, Германия, Австрия, Великобритания и Франция не видят необходимости в дальнейшем сближении правил приёма беженцев, считая, что уже имеющиеся унифицирующие механизмы не работают в полную силу.

Для того чтобы ищущие убежище не имели возможности передвигаться по всей территории ЕС в поисках государства с наиболее выгодными условиями приема, Комиссия намерена провести дальнейшую гармонизацию условий приёма и пересмотреть также положения “директивы по приему” 2003 года в интересах претендентов на убежище. Так, им будут предложены рабочие места на период, пока будут рассматриваться ходатайства о предоставлении убежища. Что касается Дублинского регламента, то Комиссия предложила придать ему большую гибкость: в случае, если возникают трудности с рассмотрением ходатайства (например иммиграционные власти получили огромное количество ходатайств), претендент может в течение полугода попытаться подать заявление в другой стране, прежде всего в той, где проживают его родственники. В то же время государства ЕС информируют друг друга о передвижениях претендента для того, чтобы он не злоупотреблял возможностями подачи ходатайств в разных странах. Ещё одно предложение Комиссии – пересмотреть регламент о дактилоскопической базе данных ЕВРОДАК. Обновления будут касаться защиты информации, установления правил передачи национальными государствами данных в центральную систему, учреждения специального ведомства для управления системой.

Остающиеся трудности

Обсуждение в Совете министров внутренних дел мер, предложенных Комиссией в рамках “пакета по политике убежища”, продемонстрировало, что настрой складывается не в пользу создания общей системы убежища к 2012 году, которая предоставила бы слишком много преимуществ для претендентов, и, таким образом, способствовала бы “всасыванию” нелегальных иммигрантов. Германия возглавила движение протеста против излишней “либерализации” стандартов приема беженцев, что может привести к резкому увеличению числа претендентов на убежище. Предложение о временном приостановлении действия положений Дублинского регламента об ответственности за предоставление убежища той страны, которая впустила претендента на свою территорию, исходит от стран, охраняющих южную границу ЕС, прежде всего Мальты и Италии – они не в состоянии справиться с потоком иммигрантов. Остальные страны, расположенные дальше от южных границ, не высказывают энтузиазма относительно изменения дублинской системы, полагая, что такие действия вызовут приток беженцев, от которого будет страдать ЕС в целом. Ревизия регламента о ЕВРОДАК не вызвала возражений, чего нельзя сказать о перспективах учреждения нового бюро ЕС. Ряд стран выразил опасения по поводу больших затрат на его содержание,

¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on Immigration and Asylum (2009). COM(2010) 214, {SEC(2010) 535} Brussels, 2010, P. 6.

которые развеяла Комиссия, объявив, что бюджет будет ограничен 40 миллионами евро на четыре года. Она также упрекнула государства-члены в излишнем эгоизме и заверила, что решения о допуске иммигрантов на рынки труда и социальном обеспечении будут и впредь приниматься на национальном уровне.

Споры продолжают вызывать и предложения Комиссии о путях решения проблемы непомерного иммиграционного давления на южных рубежах Евросоюза. Несмотря на призывы Комиссии о солидарности в связи с притоком беженцев из североафриканских стран в Италию весной 2011 года, северные страны в очередной раз солидарность не проявили, выразив несогласие с идеей приёма беженца, получившего статус в другой стране ЕС. Национальные министры внутренних дел считают, что подобная инициатива может быть лишь добровольной. По мнению же Италии и Мальты, процедура приёма, будучи необязательной, вообще не будет работать.

В марте 2010 года Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев опубликовало 700-страничный доклад, посвященный усовершенствованию процедуры получения убежища в государствах-членах Евросоюза. Главный вывод доклада – странам ЕС предстоит ещё многое сделать для приведения национальных правил предоставления убежища в соответствие с европейскими и международными стандартами. “Процедурная” директива ЕС, устанавливающая минимальные стандарты рассмотрения ходатайств об убежище, выполняется лишь в 12 странах. Кроме того, исследование показало, что государства-члены не только интерпретируют положения директивы совершенно по-разному, но некоторыми своими действиями нарушают положения международного права по беженцам. Авторы выражают надежду, что положение дел может улучшиться после учреждения на Мальте Европейского бюро поддержки ищущих убежище, которое могло бы взять на себя функции по подготовке соответствующего персонала¹.

В Сообщении о совместных добровольных программах переселения беженцев в страны Евросоюза и предложения о модификации соответствующих правил управления Европейским фондом помощи беженцам на период 2008–2013 годов Комиссия предложила рамки более тесного сотрудничества государств-членов в данной сфере. Однако лишь несколько стран Евросоюза (Швеция, Дания, Финляндия, Нидерланды, Великобритания, Ирландия, Франция, и Чехия) постоянно участвуют в программах переселения беженцев. Другие же государства (Германия, Люксембург, Италия и Бельгия) принимают лишь от случая к случаю, например, иракцев из Иордании и Сирии. Цель Комиссии – поощрить государства-члены приложить больше усилий для решения проблемы предоставления убежища. По предложению Комиссии, страны ЕС, согласившиеся на переселение к ним беженцев, могут рассчитывать на сумму четыре тысячи евро за человека; свою лепту в финансирование программы (20 млн евро) внесёт Европейский фонд помощи беженцам. Параллельно в ЕС предполагается развер-

¹ Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations . United Nations High Commissioner for Refugees, Brussels, March 2010.

нуть пилотный проект переселения беженцев, прибывающих на Мальту, в другие государства-члены. Совместные программы добровольного переселения, по мнению Комиссии, помогут справедливо распределить ответственность за беженцев между всеми государствами-членами и уменьшить иммиграционное давление на страны, охраняющие южную границу ЕС. Однако до сих пор предложения Комиссии в этом направлении не вызывают энтузиазма у государств-членов. Всего несколько стран готовы дать пристанище беженцам, переполнившим Мальту и итальянскую Лампедузу. Другие же (Великобритания, Нидерланды, Дания и Австрия) занимают принципиальную негативную позицию, полагая, что добровольное переселение беженцев может спровоцировать проникновение нелегальной иммиграции в глубь Европы. В итоге из десятков тысяч беженцев с Мальты и Лампедузы удаётся переселить лишь несколько сотен человек. Комиссия продолжает ждать добровольного согласия всех стран ЕС.

Между тем зимой 2011 года разгорелся скандал вокруг попыток ряда государств-членов выслать обратно в Грецию претендентов на получение статуса беженца, даже не рассматривая их ходатайства. Этим обстоятельством воспользовалась Комиссия, в очередной раз призвав государства-члены пересмотреть Дублинский регламент, в соответствии с которым статус беженца может присвоить лишь страна, которая оказалась первой на пути претендента в Евросоюз. Комиссия предлагает разрешить иммигрантам подавать заявления об убежище и в других государствах, если первая страна на их пути не в состоянии справиться с большим наплывом претендентов. Тем не менее проявляя понимание тяжелой ситуации в Греции, Германия решила в течение года не высылать ищущих убежище, которые прибыли из Греции. Её примеру последовали и другие страны – Великобритания, Швеция, Исландия и Норвегия. По данным агентства ФРОНТЕКС, три четверти иммигрантов, задержанных на границах ЕС в 2010 году, попали в ЕС через греко-турецкую границу.¹

Планы Комиссии относительно ревизии законодательства в сфере предоставления убежища были изменены под влиянием государств-членов. На саммите Европейского совета в июне 2011 года главы государств и правительств, с одной стороны, были единодушны в стремлении установить “совместный режим предоставления убежища” к 2012 году, а поэтому постановили начать переговоры по ревизии двух базовых директив – по приёму и процедуре предоставления статуса беженца. 20 июня 2011 года в столице Мальты Ла Валетте состоялось официальное открытие Европейского бюро поддержки ищущих убежище, цель которого – оказывать помощь соответствующим ведомствам стран ЕС, содействовать обмену практическими достижениями и информацией, организовывать совместное обучение персонала.

С другой стороны, не были поддержаны предложения Комиссии о включении в Дублинский регламент так называемого “останавливающего механизма”. В соответствии с намерениями Комиссии, страна, не справляющаяся с наплывом претендентов на убежище, могла бы передать часть заявлений другой стране, например, той, где проживают родственники претендента и куда он

¹ Европейский союз: факты и комментарии, выпуск 63, январь–июнь 2011.

стремится. Кроме того, Великобритания и Германия при безусловном одобрении Ирландии добились исключения названия “Дублинский” из текста заключений саммита. Отныне ссылки на этот регламент будут делаться в соответствии с его официальным названием: “Регламент, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны”¹.

В вопросах расселения беженцев Комиссию поддерживает Европарламент, требуя солидарности государств-членов в отношении размещения беженцев в обязательном порядке. Кроме того, парламент добивается расширения своих полномочий при назначении руководителя Европейского бюро поддержки ищущих убежища и контроля за его работой. Совет же продолжает настаивать на добровольном согласии стран ЕС принимать беженцев у себя и нести соответствующую финансовую ответственность. В то же время в апреле 2011 года, в самый разгар кризиса, связанного с наплывом иммигрантов в Италию, совет без дебатов принял поправки к директиве о статусе граждан третьих стран, проживающих в Евросоюзе в течение длительного времени. Поправки дают возможность беженцам и лицам, находящимся под международной защитой, пользоваться теми же правами, что и легальным мигрантам в ЕС, получившим статус резидента: свободой передвижения, доступом к образованию и занятости и др.

Ревизия действующего законодательства ЕС в соответствии с положениями Пакта об иммиграции и убежище и Стокгольмской программы о единой процедуре предоставления убежища и унифицированном статусе беженца предложена с целью улучшения координации действующих инструментов политики убежища. Они призваны упростить и рационализировать стандарты защиты претендентов на статус беженца во всем Европейском Союзе; более чётко определить ответственность государства, принимающего претендентов; противодействовать злоупотреблениям статусом и повысить общую эффективность процесса.

* * *

Утверждение новых правовых инструментов в политике убежища, по существу, будет выполнять ту же роль, что и принятие ряда кодексов ЕС – шенгенского, визового, иммиграционного – консолидации действующего законодательства, продвижения от минимальных стандартов к единым процедурам. Политику убежища, безусловно, можно было бы считать самой “продвинутой” в этом направлении. Однако на пути формирования заявленной общей политики возникает всё больше и больше препятствий, прежде всего вызванных несовпадением позиций государств-членов, явным дефицитом солидарности и преобладанием национального эгоизма. Конфликтная ситуация, вызванная обвальным наплывом мигрантов из стран Северной Африки в феврале–апреле 2011 года способна развернуть ситуацию в противоположные друг другу направле-

¹ European Council 23/24 June 2011. Conclusions, CO EUR 14 CONCL 4.

ния: ускорить или застопорить продвижение амбициозных идей учреждения общей политики убежища.
