

К вопросу о регулировании правового статуса «политических» мигрантов в Европейском союзе

Пузырева Юлия Владимировна,
доцент кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
yuliya_dugina@mail.ru

В статье рассмотрены региональные правовые акты, регулирующие вопросы защиты мигрантов, на примере Европейского союза (ЕС). Исследование данного вопроса позволило выявить особенности европейской миграционной стратегии ЕС с целью определения концептуальных подходов в защите лиц, претендующих на международную защиту. Авторский подход позволил выявить особенности европейской миграционной политики в отношении различных категорий мигрантов и определить главные особенности правового статуса беженцев и лиц, не подпадающих под категорию беженцев, но имеющих право претендовать на дополнительную защиту в рамках ЕС.

Ключевые слова: Европейский союз, миграция, беженец, убежище, лица, претендующие на дополнительную международную защиту.

On Regulation of Legal Status of "Political" Migrants in the European Union

Puzyreva Yulia V.,
Assistant Professor of the Department of Human Rights and International Law
of the Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Candidate of Legal Sciences

The article deals with regional legal acts regulating the protection of migrants, using the example of the European Union (EU). The study of this issue made it possible to identify the specifics of the European migration strategy of the EU with the objectives of defining conceptual approaches to the protection of persons claiming international protection. The author's approach made it possible to identify the peculiarities of the European migration policy in relation to various categories of migrants and to determine the main features of the legal status of refugees and persons not falling under the refugee category but entitled to claim additional protection within the EU.

Key words: European Union, migration, refugee, asylum, persons claiming additional international protection.

В современном мире вопросы миграции являются актуальной проблемой, давно вышедшей за границы одного государства, региона и ставшей международной проблематикой. На начало 2016 г. в мире насчитывалось 244 млн международных мигрантов. Для сравнения: в 2014 г. — 232 млн, в 2009 г. — 150 млн, в 1997 г. — 140 млн, в 1990 г. — 111 млн, в 1965 г. — 77 млн¹.

Причины, побуждающие людей к перемещениям, достаточно разнообразны: поиск работы, создание семьи, получение образования. Имеются и более глубокие причины: изменение климата, бедность, глобализация, вооруженные конфликты. Как отмечают некоторые экономисты, миграция в целом благоприятно влияет на социально-экономическую сферу принимающего государства, поскольку «служит важным фактором поддержания положительной демографической динамики в индустриально развитых странах. Мигранты и их потомки — мощный источник экономических и культурных инноваций, а также существенный фактор роста человеческого капитала»².

Вместе с тем следует отметить, что трансграничная миграция содержит в себе и ряд отрицательных моментов, связанных в первую очередь с организованной преступностью, проявлением терроризма. Для того чтобы отслеживать перемещения людей с целью минимизации связанных

с этими процессами проблем, требуется глобальное управление с вовлечением государств «происхождения» миграции, транзита и принимающих стран, а также государственных и негосударственных структур.

Вопросы подходов к управлению глобальными миграционными потоками являются для многих международных организаций одной из значимых проблематик, стоящих на повестке дня. В Европейском союзе (далее — ЕС, Союз) эффективно развивается, поддерживается и реализуется именно данная концепция. Союз не только целенаправленно активизирует свои усилия в данном направлении, но и разделяет ответственность за решение этой задачи в рамках глобального сотрудничества.

ЕС стремится выстраивать свою политику в сфере миграции в тандеме с универсальным подходом к данному вопросу, разработанному в рамках Организации Объединенных Наций (ООН), при этом совершенствуя отдельные направления, стратегии и программы в области миграции.

Так, в частности, основы регулирования правового статуса граждан третьих государств или лиц без гражданства, попадающих на территорию государств — членов ЕС, регламентируются нормами Директивы № 2011/95 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 предоставляемой защиты (далее — Директива ЕС № 2011/95 от 13 декабря 2011 г.).

¹ Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии : Аналитическая записка. М. : Российский совет по международным делам, 2016. № 10. С. 3.

² Там же. С. 4.

Из названия правового акта отчетливо видно, что в праве ЕС выделяют две категории мигрантов, претендующих на убежище и связанную с ним защиту: непосредственно беженцы, а также лица, нуждающиеся в международной защите.

В директиве определены минимальные стандарты предоставления статуса беженца или дополнительных форм защиты для граждан стран, не являющихся членами ЕС, и лиц без гражданства, а также суть предоставляемой защиты. Данный правовой акт применяется ко всем ходатайствам, поданным на границе или на территории государства — члена ЕС. Кроме того, государства-члены свободно смогут вводить или сохранять более благоприятные стандарты.

Любой гражданин страны, не являющейся членом ЕС, или лицо без гражданства, находящееся за пределами страны происхождения, которые не желают или не могут вернуться в нее в силу опасений стать жертвой преследований, может подавать ходатайство о предоставлении статуса беженца. Заявители, которые не удовлетворяют квалификационным требованиям для получения статуса беженца, могут подавать ходатайство о дополнительной защите, так называемой международной защите.

«Статус беженца» ориентирован на условия его предоставления в соответствии с нормами двух универсальных международных договоров, рассмотренных в данной работе: Конвенции о статусе беженца и Протокола к ней 1967 г. В соответствии с Конвенцией 1951 г. «беженцем» является любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений (ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.)³.

В отношении беженцев реализуется специфический правовой режим, основы которого предусмотрены рассматриваемым международным договором 1951 г. В частности, беженцам гарантируется следующее:

- личный статус беженца определяется законами страны его domicilio или, если у него такового не имеется, законами страны его проживания (ст. 12);
- каждый беженец имеет право свободного обращения в суды на территории любого государства-пребывания (ст. 16);
- государства обязуются предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, то же положение в отношении правительственной помощи и поддержки, каким пользуются их граждане (ст. 23);
- право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах территории государства, в которое они прибыли, при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах (ст. 26);
- государства, принимающие беженцев, не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев

иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. Высылка таких беженцев будет производиться только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. При этом такие государства будут предоставлять таким беженцам достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну (ст. 32);

• государства, принимающие беженцев, не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений⁴ (ст. 33) и др.

Беженцам гарантируется так называемое убежище в стране пребывания.

В ЕС подошли более расширительно к квалификации правовых оснований, в соответствии с которыми лицо может претендовать на статус «беженца». Согласно нормам Директивы ЕС № 2011/95 от 13 декабря 2011 г. существуют следующие ситуации, которые представляют собой серьезные нарушения основных прав человека в силу своей природы или частоты, считаются составляющими «преследования», когда они основываются на признаках расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений:

- физическое или психическое насилие, в том числе акты сексуального насилия;
- юридические, административные, полицейские или судебные меры дискриминационного характера или примененные дискриминационным образом;
- преследование или наказание, примененное несоизмерным или дискриминационным образом или за отказ выполнять воинскую повинность, что включает в себя наиболее серьезные преступления, такие как военные преступления или преступления против человечества;
- отказ в судебном пересмотре, приводящий к несоизмерному или дискриминационному наказанию;
- действия, направленные против людей определенного пола или против детей (ст. 9)⁵.

Беженцы могут утрачивать свой статус в определенных случаях (получение нового гражданства, добровольное возвращение в страну происхождения; случай, когда обстоятельства в стране происхождения изменились настолько, что защита больше не требуется, и т.д.). В любом случае бремя доказывания того, что беженец перестал удовлетворять квалификационным требованиям для международной защиты, лежит на государстве-члене.

При этом, как было отмечено, анализируемой директивой предусмотрена еще одна категория лиц, претендую-

⁴ Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особо тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны (ч. 3 ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.).

⁵ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted // EUROPA [Electronic resource]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1493631807908&uri=CELEX:32011L0095> (Accessed 19.06.2017).

³ Конвенция 1951 г. и протокол 1967 г., касающиеся статуса беженцев [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.unhcr.ru/files/convention.pdf> (дата обращения: 15.06.2017).

щая на так называемую «дополнительную международную защиту», — это лица, не подпадающие под характеристику «беженец», но которые находятся за пределами страны происхождения и не могут вернуться в силу серьезных опасений, что им угрожает следующее:

- пытки или бесчеловечное или иное унижительное отношение или наказание;
- смертная казнь;
- серьезная и индивидуальная угроза жизни или личности гражданского лица в результате жестокости, возникающей на почве международного или немеждународного вооруженного конфликта (ст. 15 Директивы № 2011/95)⁶.

Дополнительная защита может быть отозвана, если вышеупомянутые обстоятельства в стране происхождения перестали существовать или изменились до такой степени, что защита более не требуется.

Положения беженцев и людей, претендующих на дополнительную защиту в государствах — членах ЕС, имеют как общие черты, так и различия. К общим правам этих двух категорий лиц относятся право на воссоединение семей (ст. 23), на образование (ст. 27), доступ к жилью (ст. 31), на проживание на тех же условиях, что и граждане третьих государств, законно проживающих в ЕС (ст. 32), на удовлетворение специальных потребностей отдельных категорий лиц, таких как инвалиды, дети, лица пожилого возраста, беременные (ст. 20), и др.

Различия состоят в следующих аспектах:

- право на невозвращение предоставляется только беженцам (ст. 21);
- вид на жительство беженцам предоставляется на срок до трех лет с возможностью продления, в то время как лицам, претендующим на дополнительную защиту, — до одного года (ст. 24);
- проездные документы для перемещения беженцев выдаются в форме, установленной в Приложении к Женевской конвенции, для передвижения за пределами их территории; в отношении второй категории людей также выдаются документы для перемещения несколько иного характера (ст. 25);
- доступ к трудоустройству для беженцев не ограничен и равен при эквивалентных условиях, что и для граждан ЕС, в то время как при реализации лицами, претендующими на дополнительную защиту, своих трудовых прав могут быть приняты во внимание ситуации на рынке труда в государствах-членах, в том числе для определения возможных приоритетов доступа к занятости в течение ограниченного периода времени, который определяется в соответствии с национальным законодательством (ст. 26);
- доступ лиц, претендующих на дополнительную защиту, к медицинским услугам и социальной защите ограничен в сравнении с правами беженцев (ст. 28, 29)⁷.

Государства-члены могут вводить или сохранять более благоприятные стандарты для определения того, кто имеет права в качестве беженца или лица, имеющего право на дополнительную защиту, а также для определения содержания международной защиты, поскольку эти стандарты совместимы с Директивой ЕС № 2011/95 от 13 декабря 2011 г.

Немаловажным документом в свете миграционной политики ЕС является Регламент 604/2013, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лицом без гражданства⁸ (Дублин III⁹). Нормами данного акта установлены следующие правила:

- государства — члены ЕС должны рассмотреть любое ходатайство о международной защите со стороны граждан третьих государств или лиц без гражданства, которое подается на территории какого-либо одного из них, в том числе на границе или в транзитных зонах (ст. 1);
- если ни одно государство — член ЕС не может быть признанным как государство, ответственное за международную защиту, первое государство-член, в котором было подано ходатайство на международную защиту, несет ответственность за его рассмотрение (ст. 2);
- любое государство-член сохраняет за собой право направить заявителя в безопасную третью страну, при условии соблюдения правил и гарантий, изложенных в Директиве 2013/32/ЕС (ст. 3);
- для того чтобы облегчить процесс определения ответственного государства-члена, определяющее государство-член должно провести собеседование с заявителем. Собеседование также позволяет правильно понять информацию, предоставленную заявителем (ст. 5);
- наилучшие интересы ребенка должны быть главным соображением для государств-членов в отношении всех процедур, предусмотренных в настоящих правилах (ст. 6); и др.

Среди важных критериев, определяющих государство — член ЕС, которое должно нести ответственность за предоставление международной защиты, следует отметить следующие основания:

- государство, в котором лицо, ищущее убежища, легально проживает;
- государство места пребывания лица, запрашивающего убежище;
- государство — место въезда мигранта из третьей страны на территорию ЕС;
- государство, в котором заявитель впервые подал свое заявление о международной защите; и др.

⁸ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member States responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person // EUROPA [Electronic resource]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1493631807908&uri=CELEX:32013R0604> (Accessed 19.06.2017).

⁹ Первый договор по данной проблематике был принят в 1990 г. — Дублинская конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств — членов Европейского сообщества (Дублин I). Положения конвенции были заменены Регламентом Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 г., устанавливающим критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны (Дублин II), разработанным с целью максимально быстрого определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, установлении разумных сроков для каждой фазы определения ответственного государства-члена, и предотвращении злоупотреблений процедурами убежища в форме подачи нескольких заявлений.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Следует отметить, что новые правила «Дублин III», как и предыдущие правовые акты ЕС, направлены на предупреждение двояких действий: с одной стороны, возможности любой страны объявить себя компетентной в рассмотрении ходатайства о международной защите заявителя, а с другой — наложить запрет на передвижение внутри ЕС ищущих защиты заявителей, предоставляя право выбора государства, а не человеку определять место рассмотрения прошения¹⁰.

Таким образом, подводя итоги в данной статье, следует отметить, что ЕС стремится выстраивать свою политику в сфере миграции в тандеме с универсальным подходом к данному вопросу в рамках ООН. Одновременно в рамках Союза разрабатываются свои региональные стандарты,

позволяющие подходить более расширенно к вопросам регулирования правового статуса лиц, претендующих на международную защиту. Рассмотрение данного вопроса позволило прийти к выводу, что в ЕС выделяются две категории лиц, претендующих на защиту и убежище, предоставляемые государствами-членами: 1) беженцы; 2) лица, не подпадающие под категорию беженца, но имеющие право претендовать на дополнительную защиту. Такой подход нашел закрепление в Директиве № 2011/95 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 предоставляемой защиты.

Основой регулирования правового статуса данных категорий лиц являются положения, согласно которым государства — члены ЕС могут вводить или сохранять более благоприятные стандарты для определения того, кто имеет право претендовать на статус беженца, или лица, имеющего право на дополнительную защиту.

¹⁰ Что нового содержится в регламенте «Дублин III»: изменились критерии определения семьи; введена возможность приостановки рассмотрения прошения; введены сроки для определения компетентного государства, рассматривающего запрос; введена возможность задержки заявителя при явном риске побега; возможен обмен информацией о здоровье просителя и других персональных данных перед процедурой перевода в другое государство.

Литература

1. Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии : Аналитическая записка / В.С. Малахов. М. : Российский совет по международным делам, 2016. № 10. 16 с.
2. Пузырева Ю.В. Актуальные вопросы взаимодействия Европейского союза и его государств-членов с Международным уголовным судом / Ю.В. Пузырева // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. 2012. С. 320–328.