

Джумадилде уулу М.

**СТОКГОЛЬМСКАЯ ПРОГРАММА ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА В СФЕРЕ
ИММИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ**

Dzhumadilde uulu M.

**THE STOCKHOLM PROGRAMME THE EUROPEAN COUNCIL
IN THE FIELD OF IMMIGRATION AND ASYLUM: SOME RESULTS
OF THE IMPLEMENTATION**

УДК: 342.1

Статья посвящена анализу политической повестки Стокгольмской программы в сфере иммиграции и убежища, а также некоторым итогам ее реализации. Широко использованы официальные документы Евросоюза.

Ключевые слова: Евросоюз, Стокгольмская программа, иммиграция, убежище, Дублин II; Европейские фонды; European Union, Stockholm Program, Immigration, Asylum, Dublin II, European Funds.

Article is devoted to the analysis of the political agenda in the Stockholm programme in the field of immigration and asylum, and some results of implementation. Widely used in official documents of the European Union.

Key words: European Union, Stockholm programme, immigration, asylum, the Dublin II; the European funds; European Union, Stockholm Program, Immigration, Asylum, Dublin II, European Funds.

Создание общеевропейской системы убежища, инициированное на саммите Европейского совета в Тампере в октябре 1999 г., реализуется через союзные программы, охватывающие различные аспекты иммиграции и политического убежища. Программы “Тампере”(2000-2004 гг.) и “Гаагская”(2004-2009 гг.) значительно продвинули процесс “европеизации” института убежища. Было решено множество политических, правовых, административных, технических, финансовых вопросов. Например, в активе Гаагской программы числится принятие ряда важных нормативно-правовых актов, включая Регламент об учреждении, деятельности и использовании второго поколения Шенгенской информационной системы (2007 г.), Регламент о визовой информационной системе (VIS) и обмене данными между государствами-членами по краткосрочным визам (2008 г.), Директиву Совета ЕС о минимальных стандартах процедур государств-членов по предоставлению и отказу в статусе беженца (2008 г.)¹.

Стокгольмская программа, принятая Европейским Советом в декабре 2009 г., приняла “эстафету” от предыдущих программ, установила политические

приоритеты развития европейского пространства свободы, безопасности и правосудия на 2010-2014гг.² Программа стала итогом интенсивных политических дискуссий с участием Европарламента, Совета ЕС, государств-членов и других акторов.

Основные положения программы первоначально были изложены Еврокомиссией в Сообщении в июне 2009 г. В документе подчеркивалось, что граждане Евросоюза ожидают многого от политиков и надеются на улучшение своей повседневной жизни. Поэтому ЕС должен ответить на ожидания своих граждан, в том числе по защите их фундаментальных прав, развития европейского гражданства, укрепления доверия в европейском правовом пространстве, безопасности Европы, развития солидарности и т.д.³

Стокгольмская программа должна, в частности:

- на солидарной основе решать вопросы миграции;
- обеспечить лучший баланс между безопасностью граждан (включая защиту внешних границ ЕС и противодействие трансграничной преступности) и защитой их индивидуальных прав;
- обеспечить гражданам равный доступ к правосудию;
- решить практические проблемы, с которыми граждане сталкиваются в Евросоюзе по вопросам права.

Важное политическое заявление Еврокомиссии - тезис о необходимости перехода от политических приоритетов к конкретным действиям и достижению результатов. План действий, как подчеркивала Еврокомиссия, не следует воспринимать как раз и навсегда данный. Поэтому Евросоюз обязан реагировать на неожиданные события, приспосабливаться к будущим тенденциям.

План предусматривает проведение конкретных акций и мер в сфере юстиции и внутренних дел, включая проблемы иммиграции и политического

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan. Follow-up of the implementation of legal instruments and security at national level. Implementation Scoreboard. {COM(2009) 263 final {SEC(2009) 766 final {SEC(2009) 767 final. Brussels, 10.6.2009.

² Council Document 17024/09, adopted by the European Council on 10/11 December 2009. COM (2009)262: «An area of Freedom, Security and Justice serving the citizen».

³ Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Delivering an Area for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. Brussels, COM (2010) 171.

убежища. Речь идет о законодательных, административных, финансовых, аналитических, статистических мерах, проведении диалогов с третьими странами, особенно в рамках восточного партнерства. Институт убежища характеризуется в Сообщении как общее пространство защиты лиц, ищущих убежище, беженцев, солидарности государств-членов по этим вопросам. В плане актуализируется проблема усиления сотрудничества по миграционным вопросам с Индией, Пакистаном, Афганистаном и республиками Центральной Азии. Предусматривается развитие стратегического партнерства с УВКБ ООН, подписание соглашений о реадмиссии с рядом третьих стран. Следует отметить, что план устанавливает вполне конкретные союзные акции и меры в сфере иммиграции и убежища. Например, предусматривался тщательный анализ функционирования системы “Евродак”, ее места в общеевропейской системе убежища. В 2013 г. Еврокомиссия обязывалась сделать доклад о последствиях присоединения Евросоюза к Женевской конвенции 1951 гг. и Нью-Йоркскому протоколу 1967 г. В 2014 г. Еврокомиссия должна опубликовать Сообщение о взаимном признании государствами-членами Евросоюза решений по вопросам убежища

Публикация Сообщения стимулировала политический процесс, в том числе на европейском уровне. 16 октября 2009 г. проект программы был представлен председателем Совета министров юстиции и внутренних дел государств-членов Евросоюза. 21-22 октября Комитет постоянных представителей государств-членов (КОПОПР) на своих заседаниях провел первое обсуждение программы. Позже – 3, 4, 11 и 20 ноября – КОПОПР вновь вернулся к обсуждению программы⁴.

Дискуссии прошли также в Европарламенте. В частности, 25 ноября 2009 г. им была принята соответствующая резолюция. В документе говорилось о необходимости полного соблюдения основных прав человека и Европейской Хартии фундаментальных прав при реализации политики Евросоюза в сфере интеграции, иммиграции и убежища, эффективной защиты прав человека граждан третьих стран и полного соблюдения принципа non-refoulement. Европарламент актуализировал проблему защиты наиболее уязвимых групп – беженцев, лиц, ищущих убежище, несовершеннолетних и т.д. В тоже время резолюция призвала содействовать легальной миграции в ЕС. Европарламент призвал консолидировать глобальный подход Евросоюза к миграции.

Для политического процесса по вопросам пространства свободы, безопасности и правопорядка, подчеркнули европарламентарии, важны права и институциональная роль национальных парламентов,

впервые предусмотренные Лиссабонским договором, что обеспечивает наилучшую реализацию принципа субсидиарности. Но по многим вопросам юстиции и внутренних дел решения национальных парламентов не адекватны, что требует развития общеевропейского ответа на международные вызовы в сфере миграции, безопасности и технологий.

Касаясь проблемы убежища, парламентская резолюция подчеркнула необходимость дальнейшего развития общеевропейской системы убежища, установления “Европейского убежища”, как предусматривал Европейский пакт по миграции и убежищу. Резолюция убеждает Совет и государства-члены уважать правовую дефиницию “беженец”, сформулированной в известных международных документах. Актуальными признавались вопросы солидарности государств-членов, гарантии убежища для всех людей, бежавшим от насилия и конфликтов, неуклонного следования принципу non-refoulement, запрета на коллективное изгнание лиц, ищущих убежище, применения эффективных мер по предотвращению злоупотреблений в процедурах убежища и прочее⁵.

30 ноября и 1 декабря в Совете министров по вопросам юстиции и внутренних дел состоялся широкий обмен мнениями по программе, выявивший консенсус его членов. Но в проект программы были внесены определенные поправки. Затем текст был отправлен в Совет по общим вопросам (в составе министров иностранных дел государств-членов Евросоюза) и Европейский совет, которые одобрили результаты дискуссий.

Следует отметить немаловажное обстоятельство Стокгольмской программы. Ее реализация проходит в совершенно новом политико-правовом формате по сравнению с предыдущими программами в сфере миграции и убежища, которые обусловлены Лиссабонским договором. Этот Договор, по сути дела, завершает реформу «третьей опоры - формальный переход к полной коммунитаризации внутренних дел и юстиции, начатый Амстердамским договором, по которому лишь часть «третьей опоры» - иммиграционная политика, охрана границ, предоставление убежища, сотрудничество по гражданским делам — была передана в компетенцию институтов ЕС. Теперь вопросы бывшей «третьей опоры» переходят под компетенцию ЕС. «По существу, формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия» стало заметным шагом на пути формирования «европейского государства усиление роли институтов ЕС, распространение голосования квалифицированным большинством по проблемам легальной

⁴ Collet E. The European Union's Stockholm Program: Less Ambition, but more detailed Plans. Migration Information Source. Migration Policy Institute. Washington, DC. www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm? ID = 768

⁵ P7_TA-PROV (2009) 0090. Multi-annual programme 2010-2014 regarding the area of freedom, security and justice (Stockholm programme). European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme.

миграции, полицейского и уголовно-правового сотрудничества ведут к укреплению наднационального начала в Евросоюзе»⁶.

В соответствии со ст. 4 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора, вопросы, касающиеся пространства свободы, безопасности и правосудия относятся к совместной компетенции государств-членов и Евросоюза. Ст. 78 гласит, что Евросоюз будет развивать общую политику убежища, временной дополнительной и защиты, учитывая соответствующий статус любого гражданина третьей страны, нуждающегося в международной защите и при соблюдении принципа *non-refoulement*. Эта политика должна осуществляться в соответствии с положениями Женевской конвенции 1951 г., Нью-Йоркского протокола и других документов. Пункт второй ст. 78 подчеркивает, что Европарламент и Совет, действуя в рамках обычной законодательной процедуры, примут меры по созданию общеевропейской системы убежища, включая:

- общий статус убежища для граждан третьих стран на всей территории Евросоюза;
- общий статус дополнительной защиты для граждан третьих стран, не получающих убежище в Евросоюзе, которые нуждаются в международной защите;
- общую систему временной защиты для перемещенных лиц в случае массового притока беженцев;
- общие процедуры предоставления и отказа в убежище или дополнительной защите;
- критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище или дополнительной защите;
- стандарты приема лиц, ходатайствующих об убежище или дополнительной защите;
- партнерство и сотрудничество с третьими странами в целях управления потоками лиц, ищущих убежища, временной или дополнительной защиты⁷.

Кроме того, пункт третий статьи подчеркивает, что в случае, когда одно или несколько государств-членов сталкиваются с чрезвычайной ситуацией, вызванной внезапным притоком граждан третьих стран, Совет по предложению Еврокомиссии может принять временные меры в интересах государств-членов. Оценивая программу, Совет Евросоюза как главный законодательный институт ЕС, заявил о необходимости ее реализации в строгом соответствии с правовой базой учредительных договоров, принципами солидарности, субсидиарности и пропорциональности. Одновременно подчеркивалась

⁶ Потемкина О. Ю. ЕС: конституционный тупик или продолжение реформы? // Современная Европа. №4, октябрь 2008. С. 60.

⁷ EC Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, March 2010.

важность предварительного изучения и анализа проектов нормативных актов. Вместе с тем, констатировалось, что некоторые акции, предложенные Еврокомиссией, не соответствуют Стокгольмской программе, а другие, включенные в программу, не отражены в Сообщении Еврокомиссии⁸.

Сегодня, ссылаясь на документы ЕС и экспертные оценки, уже можно подвести некоторые итоги реализации Стокгольмской программы. Отмечая позитивные сдвиги в «европеизации» убежища в ЕС, подчеркиваются одновременно просчеты. Например, в функционировании Дублинской системы, являющейся сердцевиной института убежища. В частности, выявлены случаи несправедливого рассмотрения ходатайств об убежище, неправильной интерпретации и применения Дублинских критериев государствами-членами в отношении несовершеннолетних. Подчеркивались также сильные различия количества и качества информации, предоставляемой заявителям об убежище (включая язык информации, техническую терминологию, используемую в брошюрах, а также руководства по качеству интерпретации и переводу документов). В то же время приводились образцы лучшей практики государств-членов по приему лиц, ищущих убежище⁹. Положительной оценки заслуживает деятельность дактилоскопической системы «Евродак», позволяющей оперативно выявлять случаи повторного обращения за убежищем.

Важным достижением Стокгольмской программы является разработка проекта новой Директивы о стандартах приема лиц, ищущих убежище¹⁰. Проект предусматривает большую гибкость стандартов приема (что позволит легче инкорпорировать их во внутреннее право государств-членов ЕС), У государств-членов появляется больше возможностей при решении административных и финансовых вопросов. Предусматриваются ясные, строгие и исчерпывающие европейские правила задержания лиц, ищущих убежища, что исключает произвольность. Важное положение проекта – требование обеспечить достойные стандарты жизни лиц, ищущих убежища, повышение уровня их самообеспечения лиц, например, через доступ заявителей к занятости.

В контексте «европеизации» убежища нельзя не отметить констатацию исключительной компетен-

⁸ Council of the European Union. Council conclusions on the Commission Communication "Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens - Action Plan Implementing the Stockholm Programme" (COM (2010) 171 final). 3018th Justice and Home Affairs. Council meeting. Luxembourg, 3 June 2010.

⁹ Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report. February 2013.

¹⁰ Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast). European Commission. Brussels, 1.6.2011 COM(2011) 320 final 2008/0244 (COD).

ции ЕС по некоторым вопросам приема лиц, ищущих убежище, определенной в Договоре о Европейском союзе 1992 г. Аргумент: поскольку проблема убежища имеет транснациональный характер, то предлагать соответствующее решение проблемы должен именно Евросоюз, включая определение стандартов приема лиц, ищущих убежище. В проекте также отмечена важность полной совместимости основных положений проекта с общими принципами права Евросоюза, как это предусмотрено в его Хартии о фундаментальных правах 2000 г. и с обязательствами государств-членов по международному праву¹¹.

Реализуются европейские программы переселения беженцев. В 2012 г. государства-члены ЕС впервые согласовали список приоритетов по переселению. В соответствии с программой государства-члены могут переселять ежегодно определенное количество беженцев (квоты) и получать фиксированную сумму за каждого переселенца на основе списка приоритетов. Квота составляет, например, до 500 человек для Нидерландов, до 1200 для Норвегии и 1900 для Швеции. Поощряется участие в программе новых стран ЕС. Так, в 2012 г. Болгария реализовала пилотный проект по переселению 20 беженцев. В рамках общеевропейской программы в 2013 г. намечалось переселить 3962 беженца. Кроме того, государства-члены реализуют национальные программы переселения. В 2012 г. в сотрудничестве с УВКБ ООН государства-члены переселяли беженцев из различных регионов и стран мира, включая Тунис, Египт, Эритрею, Эфиопию, Либерию, Сомали, Судан, Афганистан, Джибути и т.д. В 2012 г. граждан третьих стран переселяли преимущественно в Швецию (1680 человек), Норвегию (1231 человек), Великобританию (1040 человек), Финляндию (730 человек) и Германию (305 человек). Кроме того, переселенцев принимали Чехия, Дания, Ирландия, Испания, Литва и Португалия.

Функционирует **Европейский фонд по беженцам**. Его средства предназначаются для лиц, имеющих статус беженца в соответствии с его дефиницией, приведенной в Женевской конвенции 1951 г., а также для лиц, пользующихся временной или дополнительной защитой, либо переселенных в государство-член ЕС. Бенефициарами фонда могут стать также лица, ходатайствующие о статусе беженца либо временной или дополнительной защиты. Фонд финансирует национальные и транснациональные акции, а также акции, соответствующие интересам Евросоюза в целом. Национальные акции осуществляются государствами-членами в рамках многолетней программы в соответствии со стратегическими указаниями ЕС (с разделное управление).

¹¹ Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast). European Commission. Brussels, 1.6.2011 COM (2011) 320 final 2008/0244 (COD).

Немаловажный вопрос – принципы и размеры финансирования акций. Как правило, поддержка со стороны Европейского фонда не превышает 50% от общей стоимости национальных акций. В исключительных случаях она может возрасти до 75%, если речь идет о проектах, касающихся специфических приоритетов, установленных в стратегии ЕС. В 2007-2011 гг. финансирование было распределено среди 26 государств-членов, исключая Данию. Общая сумма составила чуть более 340 млн. евро. Это 55,56% от всех субсидий фонда, предусмотренных на 2008-2013 гг. Основными бенефициарами были Швеция, Великобритания, Франция, Германия и Италия, на долю которых пришлось 60% всех расходов на 2008-2011 гг.¹² Часть расходов пошла на переселение беженцев. В 2008-2011 гг. на эти акции Германия потратила 8 млн. 640 тыс. евро. Швеция (как основная страна ЕС по переселению) – 22 млн., Великобритания – 7, 3 млн., Финляндия – около 4 млн., Нидерланды – 2,9 млн., Ирландия – 1, 7 млн., Франция – 1,3 млн. и т.д.

Функционирует **Европейский фонд по интеграции граждан третьих стран**, оказывающий финансовую поддержку государствам-членам. Так, в 2007-2011 гг. главными бенефициарами были Италия, Великобритания, Испания, Германия и Франция¹³. **Европейский фонд по репатриации** финансирует акции государств-членов по репатриации нелегальных мигрантов, лиц, не получивших иммиграционный статус, и лиц, которым было отказано в убежище. В 2012 г. в рамках национальных программ репатриации больше всего принудительных акций провели Испания, Греция, и Франция, а добровольных — Германия, Греция, Бельгия и Франция. На европейском уровне усилилась репатриация лиц, нелегально пребывающих в ЕС. Решение закладывает правила организации чартерных рейсов

¹² 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

¹³ Commission Staff Working Paper. The application of the criteria for distribution of resources under the External Borders 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. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The application of the criteria for distribution of resources among the Member States under the External Borders Fund, the European Fund for the Integration of third country nationals and the European Return Fund. {COM(2011) 448 final. Brussels, 20.7.2011. SEC(2011) 940 final

для репатриации с территории двух и более государств-членов ЕС для граждан третьих стран, являющихся объектами индивидуальных ордеров на репатриацию. Практика репатриации реализуется уже несколько лет. Например, в 2012 г. было реализовано 39 чартерных авиарейсов по репатриации. Репатриация была проведена в Армению, Колумбию, Эквадор, Грузию, Гану, Косово, Нигерию, Пакистан, Сербию, Украину и т.д.

Элементом европейской системы убежища является **Европейский офис поддержки убежища**. Свою деятельность в полном объеме он начал в июне 2011 г. Офис содействует укреплению практического сотрудничества государств-членов по обмену информацией и опытом в сфере убежища¹⁴. В частности, офис отвечает за сбор информации о странах происхождения лиц, ищущих убежище, готовит проекты докладов по странам происхождения, разрабатывает общий формат и методологию презентации, проверки и использования информации о странах происхождения и т.д.¹⁵. Вот несколько положительных примеров деятельности офиса. В апреле 2012 г. года в Греции был подписан оперативный план по размещению команды поддержки убежища, задача которого заключается в оказании помощи властям страны в становлении современной и эффективной системы убежища, обеспечения объективной статистики по миграции и убежищу¹⁶. В октябре 2012 г. этот план получил реальные очертания. В частности, Европейский офис поддержки беженцев в тесном сотрудничестве с Еврокомиссией разместил 3 экспертов для оказания помощи в

реализации в Греции трех фондов: по границам, репатриации и беженцам. В 2012 г. Австрия, Бельгия, Германия, Финляндия и другие государств-члены ЕС, а также Норвегия направили своих национальных экспертов для оказания помощи Люксембургу, испытывающему трудности с приемом беженцев. Бельгия, Италия и другие государства-члены ЕС внесли вклад в развитие системы раннего предупреждения и готовности (на случай внезапного притока большого количества беженцев) Европейского офиса поддержки беженцев, предоставляя данные, касающиеся тенденций и анализа ходатайств о предоставлении международной защиты, а также участвовали в деятельности рабочей группы на информационном портале о странах происхождения беженцев.

Завершить общеевропейскую систему убежища намечалось на конец 2012 г. Но для этого необходимо было решить несколько важных проблем, включая ревизию Регламентов и Директив Евросоюза в сфере юстиции и внутренних дел, а также повысить практическое сотрудничество государств-членов через европейские программы.

¹⁴ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ See: General Report on the Activities of the European Union – 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 89.

Рецензент: д.полит.н., профессор Артыкбаев М.Т.