

Джумадилде уулу М.

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ УБЕЖИЩЕ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА В 2012 Г.:
СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Dzhumadilde uulu M.

POLITICAL ASYLUM IN EU COUNTRIES IN 2012: STATISTICAL ANALYSIS

УДК:347:255/75

Статья посвящена обзору статистики политического убежища в странах Евросоюза в 2012 г. Используются официальные источники Сообщества, а также результаты научных исследований.

Ключевые слова: Европейский союз, убежище, лицо, ходатайствующее об убежище, лицо, которому было отказано в убежище;

Key word: European Union, Asylum, Asylum applicant, rejected applicant

Европейский союз, как известно, является важнейшим регионом, принимающим беженцев из десяти стран мира. В 1990-е и 2000-е годы политического убежища в странах ЕС добивались в целом несколько миллионов человек. Пик ходатайств пришелся на 1992 г., когда к властям государств-членов обратились свыше 670 тыс. лиц, ищущих убежища¹. Причем чаще всего в списке стран, которые потенциальные беженцы выбирали для своего проживания, фигурировали Германия, Великобритания, Бельгия и Нидерланды. Так, в 1999 г. Германия ежемесячно принимала от 7 до 9 тыс. беженцев (всего за 8 месяцев – более 64 тыс. человек); Великобритания – от 4 до 7 тыс. (за этот же период более 44 тыс.); Бельгия – от 2 до 4 тыс. (за весь период около 20 тыс. человек

Конечно, менялись страны исхода беженцев, увеличился, особенно после расширения Евросоюза за счет новичков из Восточной, Центральной и Южной Европы (Польши, Венгрии, Чехии, Словакии, Словении, Эстонии, Латвии, Литвы, Кипра, Мальты, Болгарии и Румынии) список стран-реципиентов², но сохраняется корреляция с одной стороны между социально-экономической и военно-политической ситуацией в странах мира, с другой — потоком беженцев в развитые страны, включая члены ЕС. Ухудшение ситуации в какой-либо стране или регионе неизбежно приводило и приводит к интенсивному исходу части их населения в ЕС и другие принимающие страны. В одном союзн

документе отмечалось, что «...общая политика убежища, включая европейскую систему убежища, является составной частью деятельности ЕС по дальнейшему развитию пространства свободы, безопасности и правосудия, открытого для тех, кто в силу обстоятельств на законных основаниях ищет защиты в Сообществе»(курсив наш)³. Действительно, государства-члены ЕС и в целом Евросоюз, руководствуясь универсальными международными документами по защите беженцев (Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Нью-Йоркский протокол 1967 г.) и также собственным законодательством, регулирующего различные аспекты института политического убежища, признают законное право вполне определенной категории лиц добиваться статуса беженца со всеми вытекающими отсюда последствиями. Сегодня в государствах-членах ЕС проживает огромное количество мигрантов, включая беженцев, многие из которых интегрировались в принимающие общества. За себя говорит такой факт: 5% матерей жителей стран ЕС-27 родились вне Европы; на долю их отцов приходится 6 %⁴.

Конечно, нельзя отрицать и то обстоятельство, что в условиях резкого сокращения других путей иммиграции в развитые страны, прежде всего, трудовой, институт политического убежища зачастую рассматривался и рассматривается потенциальными иммигрантами как способ решения своих экономических проблем. Начиная с 2000-х гг. ряд стран ЕС применяет схемы привлечения квалифицированных мигрантов. Предпочтение отдается специалистам в области медицины, информационных технологий, биотехнологий и т.д. Такие схемы реализовали, например, Германия, Испания, Австрия, Италия и т.д.⁵ В целом для легальных трудовых мигрантов создаются благоприятные условия. Например, в ноябре 2011 г. Еврокомиссия открыла иммиграционный портал ЕС, де содержится практическая информация для мигрантов и потенциальных мигрантов. В декабре была принята директива о едином разрешении на трудоустройство мигрантов⁶. К тому же в государствах-членах вступила в силу

¹ The State of the Worlds Refugees. 1992-1998. A Humanitarian Agenda. UNHCR, Geneva, 1998. P. 184.

² Например, в июне 2011г. на Мальте начал функционировать Европейский офис поддержки убежища. В офисе занято около 350 экспертов из всех государств-членов ЕС, которые должны оказывать помощь в чрезвычайной ситуации, в частности, предоставлять информации о странах происхождения беженцев. В апреле того же года в Греции был подписан оперативный план по размещению команды поддержки убежища, задача которого заключалась в оказании помощи властям страны в становлении современной и эффективной системы убежища. See: General Report on the Activities of the European Union – 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 89.

³ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. L 31/18 OJ 6. 2. 2003.

⁴ Special Eurobarometer. European Commission. New Europeans. Report. April 2011. P. 13.

⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Study on the links between legal and illegal Migration. - Brussels, 4.6.2004 COM (2004)412 final. - P.5.

⁶ General Report on the Activities of the European Union – 2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 89.

Директива «Blue Card» (Синяя карта), упрощающая высококвалифицированным мигрантам поиск работы на территории ЕС⁷. Но въехать легально в целях трудовой миграции лицам с низкой квалификацией довольно трудно. Один из вариантов — различные злоупотребления со стороны выходцев из третьих стран, наряду с воссоединением семей, институтом убежища. Лица, добывающиеся убежища в ЕС, подделывают или уничтожают проездные документы, что затрудняет идентификацию личности и страну исхода мигрантов. По утверждению международных экспертов в сфере миграции и убежища, в том числе сотрудников Международной организации по труду (МОТ) и Международной организации по миграции (МОМ), зафиксированы многочисленные случаи подобных злоупотреблений со стороны мигрантов. В тоже время нельзя приуменьшать угрозы и вызовы жизни, здоровью и безопасности сотен тысяч людей в мире, вынуждающих искать безопасное убежище. Новейшей иллюстрацией такой ситуации может служить Сирия и некоторые другие арабские страны.

Конечно, основная проблема приема беженцев в страны ЕС заключается в отчетливо артикулируемом официальными властями и широкой общественностью конфликте между интересами либеральной защиты мигрантов и контроля внешней миграцией. В то время как либерализм предполагает свободу передвижения, приоритет частых интересов и добровольность репатриации беженцев, миграционный контроль предполагает и обязывает осуществление тщательного государственного контроля, мониторинга за составом своего населения, приоритет общественных над индивидуальными интересами и право на депортацию. В последние годы Евросоюз принял серьезные меры по усилению контрольных мер на своих внешних границах, в том числе с помощью самых современных технологий и методов. Например, введение биометрических паспортов, патрулирование морских пространств, особенно в Средиземноморье и западной Атлантике. Но в силу известных причин Евросоюза, тем не менее, принимает беженцев.

В 2012 г. в государства-члены ЕС было подано более 330 тыс. ходатайств об убежище, что приблизительно на 30 тыс. превышает показатель предыдущего года. По данным Евростата, пик ходатайств пришелся на октябрь 2012 г., когда в ЕС-27 было подано 40 тыс. заявлений⁸. Большинство всего ходатайств в 2012 г. пришлось на Германию (77 тыс. 540), Швецию (43 тыс. 865) и Францию (60 тыс. 560). Бельгия и Великобритания получили примерно одинаковое количество ходатайств: чуть более 28 тыс. Больше, чем на 50% в сравнении с 2011г. увеличилось количество лиц, ищущих убежище в Болгарии, Польше и Дании.

Симптоматично, особенно в контексте обострившихся в последние месяцы межрелигиозных и межкультурных отношений в ряде стран ЕС, число ходатайств на один миллион жителей. Так, в Бельгии оно составило 630, в Швеции – 1490, во Франции – 265. В Бельгии среди лиц, ищущих убежище, лидируют афганцы. В Швеции на долю сирийцев, сомалийцев, афганцев и эритрейцев пришлось 47% ходатайств от общего количества⁹. Таким образом, происходит быстрое размывание коренного населения принимающих стран из-за мигрантов, значительная часть которых не лояльна к местным ценностям, в том числе политическим, ориентируется на страну своего происхождения. Такая картина весьма распространена в Германии с ее гражданами турецкого происхождения¹⁰. Уместно заметить, что политика интеграции мигрантов, особенно не европейского происхождения, в ЕС-27 не срабатывает. На официальном уровне, например, в Германии канцлером А.Меркель, а в Великобритании премьер-министром Д. Кэмероном признан провал политики мультикультурализма. Огромные сложности испытывает политика ассимиляции иммигрантов, проводимая Францией. Больше того диаспоры и общины мигрантов, в том числе беженцы, начинают диктовать странам-реципиентам собственные ценности, прибегая зачастую к откровенно вызывающим, а нередко и противоправным акциям (поджоги автомашин, магазинов, нападения на полицейские участки). Совсем недавно в Великобритании и Франции были совершены акты терроризма: в Лондоне среди белого дня на глазах прохожих был буквально растерзан британский военнослужащий. Излишне говорить, что большой наплыв мигрантов, особенно инокультурного, инорелигиозного происхождения, принимающий иногда характер катастрофы для местного населения (как это было на итальянском острове Лампедуза в начале «арабской весны»), несет серьезные угрозы национальной безопасности стран-реципиентов, политической стабильности, правопорядку, правам и свободам граждан.

Анализ официальных данных ЕС показывает, что странами-реципиентами являются все его государства-члены. Кроме того, беженцев принимают Лихтенштейн, Норвегия и Исландия, не являющиеся членами Сообщества. Таким образом, многие страны-новички ЕС (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Эстония и др.), бывшие в конце 1980-х и в 1990-е гг. странами исхода беженцев, сегодня превратились в страны-реципиенты. Хотя можно отметить, что и сегодня существует эмиграция из этих стран.

Интерес представляет гражданство лиц, претендующих на защиту в ЕС-27. Впрочем, политическим убежищем пользуются также лица без гражданства (апатриды). В числе стран происхождения беженцев – Сирия, Россия, Сербия, Афганистан, Пакистан, Иран, Сомали, Косово, Грузия, Ирак, Албания, Эритрея, Нигерия, Шри-Ланка, Судан, Мали и др.

⁷ Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (OJ L 155, 18.6.2009).

⁸ Bitoulas A. Population and social conditions. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. Eurostat. Data in Focus 5/2013.

⁹ Ibidem. p. 12.

¹⁰ Джоробекова Г. Э. Иммиграция и интеграция иностранцев в Европейском союзе: политические подходы. Бишкек, 2005. С. 66.

Нетрудно заметить, что это проблемные страны или отдельные территории стран. Например, вполне ожидаемым был рост численности беженцев из Сирии. В 2012 г. он превысил показатель 2011 г. на 15 тыс. человек.

Убежища в Европе ищет, как правило, молодежь. Наиболее многочисленной группой лиц, ищущих убежища, является возрастная группа до 34 лет. Если быть точнее, то группа 18-34 лет. Во всех без исключения странах Евросоюза их доля превышает 50% от общей численности беженцев. В некоторых странах, к примеру, в Греции, Италии, Румынии, Словении и на Мальте процент таких лиц составлял соответственно 82,7%, 73, 4%, 78,2%, 71,0% и 80, 0%.¹¹ Возраст одного из трех беженцев не достигал 18 лет. Процент лиц 65-летнего возраста и выше очень низок: редко чуть более 1%. Что касается гендера беженцев, то среди них преобладают лица мужского пола. В Болгарии, Румынии, Италии, Словакии, Венгрии, например, на долю мужчин приходилось около 80%.

Анализируя проблему политического убежища в ЕС-27, следует учитывать, что далеко не все ходатайствующие о защите ее добиваются. В 2012 г. в Евросоюзе было отклонено без малого 200 тыс. ходатайства из 285 тыс. 500. Во Франции 89% решений по убежищу были отрицательными; в Германии – 71%; в Швеции – 61%; в Бельгии – 77%; в Италии – 63%, в Бельгии – 64%. Похоже, что

главные страны-реципиенты Евросоюза начинают всерьез ужесточать требования к практике в сфере убежища.

Положительное решение было принято властями стран-реципиентов в отношении 71 тыс. 580 человек.¹² Часть из них получили статус беженца; другим была предоставлена защита – временная или по гуманитарным основаниям.¹³ Высокий процент лиц, ищущих убежище, в отношении которых было вынесено положительное решение, отмечался среди выходцев из Сирии (почти 90%). Правда, во всех случаях речь идет о решении в первой инстанции, что позволяет лицам, просьба об убежище которых была отклонена, оспаривать решение в судебном порядке в стране- реципиенте.

Таким образом, статистический анализ функционирования института политического убежища в странах Евросоюза подтверждает его репутацию как важнейшего актора реализации положений универсальных международных документов, касающихся стандартов защиты одной из наиболее уязвимых группы лиц на планете – беженцев. Большие перспективы в этом смысле имеет формирование общеевропейской системы (в рамках Евросоюза) защиты беженцев, которая устанавливает единые минимальные стандарты и процедуры для своих государств-членов при приеме лиц, добивающихся политического убежища.

¹¹ Bitoulas A. Population and social conditions. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. Eurostat. Data in Focus 5/2013. P. 6.

¹² Ibidem.

¹³ Временная защита, в частности, иногда необходима для лиц, которым угрожает опасность повторного трафика или для защиты фундаментальных прав человека, когда их реализация невозможна в результате возвращения жертвы в страну происхождения. See: Christensen T. Trafficking for Sexual Exploitation: Victim Protection in International and Domestic Asylum Law. New Issue in Refugee Research. Research Paper 206. April 2011. P. 25.