

*Джумадилде уулу М.*  
**ДУБЛИНСКАЯ СИСТЕМА**  
*Dzhumadilde uulu M.*  
**THE DUBLIN SYSTEM**

УДК: 342.1

*В статье анализируется функционирование Дублинской системы Евросоюза, призванной обеспечить рассмотрение ходатайств об убежище, поданных гражданами третьих стран, в одном из государств-членов ЕС. Широко использованы политические документы и нормативно-правовые акты ЕС.*

**Ключевые слова:** Европейский союз, Дублин II, регламент, лицо, ходатайствующее об убежище, государство ЕС, ответственное за рассмотрение ходатайств об убежище, поданное в одном из государств-членов ЕС,

*The article analyzes the functioning of the Dublin system the European Union, designed to ensure the consideration of asylum applications filed by nationals of third countries, in one of the member States of the EU. Widely used policy documents and normative legal acts of the EU.*

**Key word:** Eurodac; European Union, DublinII, Regulation, asylum seekers, State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, Eurodac.

Впервые требование формирования обще европейской системы убежища был заявлено на саммите Европейского Совета 15-16 октября 1999 г. Тогда главы государств и/или правительств государств-членов Евросоюза согласились на этот шаг, учитывая необходимость полного применения Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г. и Нью-Йоркского Протокола 1967 г., в том числе принципа *non-refoulement*.

«Европеизация» института убежища охватывает несколько приоритетов. Прежде всего, следовало распределить бремя рассмотрения ходатайств об убежище, содержания лиц, ищущих убежище, между государствами-членами. Такие лица, как свидетельствовала практика ЕС-12, стремились преимущественно в высокоразвитые государства-члены, которые могли бы обеспечить им более комфортные условия приема и проживания: Германия, Великобритания, Бельгия и т.д. Рассмотрение ходатайств об убежище всегда очень затратно. Так, в 1995 г. «...ежемесячные хлопоты на одно лицо, ищущее убежище в Баварии, обходились ее казне в 733 дойчмарки»<sup>1</sup>. Поэтому между государствами-членами было много недоразумений, споров по поводу приема беженцев, их обустройства и т. д. Многие беженцы оказались в ситуации «беженцев на орбите», когда ни одно государство-член не брало на себя ответственность за их судьбу.

Справедливым выходом явилось бы принятие союзного политического документа, регламентирующего порядок рассмотрения ходатайств об убежище в Евросоюзе и предотвращающего злоупотребления со стороны заявителей. С 1995 по 1999 гг. эти проблемы решались на основе ст. 28-38 Шенгенского соглашения 1990 г.<sup>2</sup> Но этими статьями руководствовались только шенгенские страны: Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция и Германия. Остальные страны Евросоюза-12 (Греция, Испания Португалия, Италия, Дания, Швеция и Финляндия) первоначально в шенгенском сотрудничестве не участвовали. А Великобритания и Ирландия не являются шенгенскими странами по сей день.

В 1999 г., после расширения Евросоюза и шенгенского клуба вступила в силу Дублинская конвенция (была подписана в 1990 г. 12 странами Европейских Сообществ), определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений об убежище, поданное в одном из государств-членов Европейских сообществ. Дублин I, как называют этот документ, излагал иерархию критериев, по которым определялся член Евросоюза, обязанный рассматривать подобные ходатайства<sup>3</sup>. Смысл замены шенгенских положений Дублинской конвенцией заключался в том, «чтобы упредить возможность конфликтов Шенгенского и Дублинского соглашений, которые по своим основным целям и философии формулируют практически идентичные концепции ответственности государств»<sup>4</sup>.

В 2003 г. конвенцию Дублин I заменил новый документ – Дублин II.<sup>5</sup> Это был Регламент Совета – правовой акт, обладающий высшей после учредительных договоров Европейских Сообщества, а затем Евросоюза юридической силой для государств-членов, а также для ассоциированных шенгенских стран – Исландии, Швейцарии, Норвегии и Лихтенштейна. Фундаментальная характеристика Регламента в том, что только одно государство несет ответственность за рассмотрение ходатайств об

<sup>2</sup> См.:Кашкин С.Ю., Четвериков А. О. Шенгенские соглашения. Составительство, вступительная статья. М., 2000. с. 79-90.

<sup>3</sup> Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (97/C 254/01) ('Dublin Convention').

<sup>4</sup> Кютин В. Г., Кыдыров Т. Т. Шенгенская система. Бишкек. 2001. С. 87.

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) № 343/2003 of 18 February 2003 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.

<sup>1</sup> Кютин В. Г. Трансформация института убежища на Западе: проблемы и последствия/Политика и общество. Бишкек, №2. 2000. С. 83.

убежище. Реализация Дублина II поддерживается другими инструментами, которые вместе составляют Дублинскую систему. Цель регламента многозначна: во-первых, гарантировать ответственность за рассмотрение ходатайства об убежище одного государства-члена и тем самым избежать сценария «беженец на орбите»; во-вторых, не допустить злоупотреблений процедурами убежища в форме многократных ходатайств об убежище; в-третьих, по-возможности как можно быстрее определить государство-член, ответственное государство-член и обеспечить эффективный доступ к его процедуре предоставления убежища<sup>6</sup>.

Дублин II воспринял принцип своего предшественника и ввел критерии рассмотрения ходатайств об убежище. Критерии применяются в той последовательности, как они изложены в Регламенте. Прежде всего Регламент соблюдает принцип единства семьи. Если например, убежища добивается несовершеннолетний без сопровождения, то его заявление рассматривает государство-член, в котором уже легально проживает член семьи. При отсутствии члена-семьи заявление рассматривает государство, в которое подано заявление. Такой же критерий применяется к взрослым лицам, ищущим убежище. В иерархии критериев затем следуют выдача государством-членом вида на жительство или визы лицу, ходатайствующему об убежище; незаконное пересечение границы какого-либо государства-члена; непрерывное проживание заявителя на территории какого-либо государства-члена, по крайней мере, в течение пяти месяцев и т.д. Особо регулируется подача ходатайств в транзитной зоне международных аэропортов Евросоюза. То есть, если иностранец добивается убежища, то его заявление рассматривается государством-членом, в котором находится данный аэропорт. В 2007 г. Еврокомиссия представила Европарламенту и Совету ЕС доклад об оценке дублинской системы<sup>7</sup>. Общая оценка была положительной. Еврокомиссия подчеркнула, что цели конвенции в целом достигнуты. Но ввиду отсутствия точных данных со стороны государств-членов не удалось оценить стоимость дублинской системы. Были отмечены также проблемы с практическим применением и эффективностью системы.

Всесторонний анализ функционирования Дублинской системы осуществлен в рамках реализованного в 2012 г. проекта «Dublin Transnational Network» с участием Австрии, Болгарии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Италии, Словакии, Испании, Швейцарии и Нидерландов<sup>8</sup>. Цель проекта – улучшить знание о реализации Дублинской

конвенции, изучение и анализ практики государств-членов по техническому применению Регламента 2003 г.

В докладе отмечаются значительные расхождения по применению положений Регламента. Следствием чего являются случаи несправедливого и не эффективного рассмотрения ходатайств об убежище. Поэтому заявители часто длительное время оказываются в неопределенной ситуации и неизвестности относительно своей жизни. Установлено, что некоторые государства-члены часто обмениваются между собой эквивалентным числом лиц, ищущих убежище, ввиду нелогичного характера Дублинской системы. В целом же в среднем в ЕС в 2009-2010 гг. действительных передач лиц, ищущих убежище, между государствами-членами в соответствии с критериями Дублин II, было всего 25,75% от всех соответствующих запросов.

Подчеркнем, что постоянное применение критериев приема ходатайств об убежище является центральным пунктом функционирования Дублинской системы. Но именно в этих вопросах обнаружили серьезные недостатки: государства-члены по-разному интерпретируют и применяют Дублинские критерии. В целом иерархии критериев придерживаются Австрия и Словения. Германия и некоторые другие страны в ряде случаев игнорировали присутствие близких членов семьи беженцев, то есть нарушали принцип единства семьи. Например, в 2010 г. в Болгарии была осуществлена только одна (из девяти запросов) передача лица, ищущего убежища, на основании семейных связей.

«Лотерей» охарактеризовано рассмотрение в Евросоюзе ходатайств несовершеннолетних об убежище. В докладе подчеркивается, что применение Дублинской процедуры сильно различается в государствах-членах. В частности, речь идет об оценке семейных связей несовершеннолетних, их лучших интересов и возраста, а также по интерпретации соответствующего критерия. Большинство из 11 государств-членов в более чем половине случаев использовался критерий нелегального въезда на свою территорию как основание рассмотрения ходатайства об убежище.

Как нарушение положения Дублина II отмечается ситуация с процедурными гарантиями для заявителей. К примеру, сильно различаются количество и качество информации, предоставляемой заявителям (включая язык информации, техническую терминологию, используемую в брошюрах, а также руководства по качеству интерпретации и переводу документов). В качестве хорошей практики приводилась ситуация в Германии, Словакии и Нидерландах, где заявители получили доступ к сайтам «Дублин II», разработанных национальными властями.

В докладе отмечаются также просчеты в применении Дублинских положений, касающихся уязвимых лиц, сотрудничества государств-членов, имплементации права Евросоюза и т.д. Анализ ситуации позволил Европейскому Совету по дела

<sup>6</sup> Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report. February 2013.

<sup>7</sup> Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the evaluation of the Dublin system [COM (2007)299 final. OJ c 191 of 17. 8 2007.

<sup>8</sup> Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report. February 2013.

беженцев и убежища предложить рекомендации Еврокомиссии, Совету Европы, Европейскому Агентству по фундаментальным правам, Европейскому офису поддержки убежища, государствам-членам и соответствующим НПО.

Следует заметить, что Дублинская система подвергается критике не впервые. Скажем, так называемый Дублинский трансфер (передачи лица, ищущего убежище, одним государством-членом другому) во многих случаях означает одно: заявитель никогда не может добиться рассмотрения своего ходатайства; разделяются семьи, а заявители зачастую задерживаются властями.

Поэтому критика идет не только со стороны гражданского общества, но даже со стороны Совета Европы, в частности, его комиссара по правам человека. Например, во время обострения ситуации в восточном Средиземноморье ПАСЕ (Парламентская Ассамблея Совета Европы) предложила Евросоюзу «пересмотреть и применять Дублинский Регламент таким образом, чтобы обеспечить более адекватную реакцию на вызовы, с которыми ЕС сталкивается в результате смешанных миграционных потоков».

Тем не менее, Дублин II решает важную политическую задачу Евросоюз - представление убежища лицам, нуждающимся в международной защите. В этом процессе в большей или меньшей мере участвуют практически все государства-члены Евросоюза

Реализацию Дублинских положений поддерживает «Евродак» (Eurodac) – компьютеризированная дактилоскопическая база лиц, ищущих убежище, нелегальных мигрантов и некоторых других категорий иностранцев. Соответствующий Регламент был принят 11 декабря 2000 г.<sup>9</sup> Известны многочисленные случаи злоупотребления институтом убежища, когда граждане третьих стран пытаются найти защиту в Евросоюзе, хотя по всем признакам они не подпадают под категорию «беженцы». Получив отказ в одной стране ЕС, они пытаются легализоваться в другой. Сравнивая отпечатки пальцев «отказника» и лица, ходатайствующего об убежище, можно установить их идентичность и правомерно отказать в ходатайстве. Введение в качестве идентификатора лиц, ищущих убежище, дактилоскопических данных первоначально на уровне отдельных стран (например, в Германии с 1992 г.) и в целом Евросоюза позволило улучшить борьбу со злоупотреблениями. Прежде использовалась идентификация личности по документам через Шенгенскую систему.

Центральное бюро «Евродак» приступило к работе 15 января 2003 г. Уже первые результаты его деятельности выявили его потенциал. Так, за первый год работы «Евродак» было выявлено, что 7% от общего числа ходатайств об убежище (около 250 тыс.) уже подавали, по крайней мере, один раз в другом государств-члене ЕС. 1632 ходатайства подавались в третий раз<sup>10</sup>. «Евродак» ежегодно предоставляет отчеты о результатах своей деятельности. В частности, в отчете за 2009 г. было зафиксировано 236 тыс. 936 ходатайств об убежище. Из них 23,3% составили многократные (т.е. 2 и более раз) ходатайства. Это означает, что в 55 тыс. 226 случаев были выявлены отпечатки пальцев лиц, которые уже числились в базе данных «Евродак» в «категории I» в том же или ином государств-члене<sup>11</sup>. Это на 5,8% больше по сравнению с 2008 г. Выявилось, что 38,8% многократных ходатайств подавались в том же государств-члене. В Бельгии, Чехии, Польше и на Кипре такие обращения превышали 50%. Помимо такой формы многократных ходатайств об убежище, отмечены случаи перемещения лиц, ищущих убежище, между государствами-членами ЕС. Например, к властям Франции и Бельгии в 2009 г. обратились соответственно 2 тыс. 12 и 959 лиц, ходатайствующих ранее об убежище в Польше. В Греции и Италии соответственно были установлены 300 и 208 человек, ранее пытавшихся получить убежище в Великобритании.

Значительный процент лиц, нелегально въехавших на территорию ЕС, также обращается за убежищем. Если учитывать все государства-члены, то 65,2 % нелегальных мигрантов позже обратились с ходатайством об убежище в государств-член, не являющееся местом въезда. В общей сложности это 20 тыс. 363 ходатайств.

За году функционирования системы «Евродак» обновлялась ее правовая база и технические возможности. Обновления связаны с несколькими обстоятельствами: быстрым развитием информационных технологий, расширением правовой базы, регулирующей институт убежища, необходимость допуска к центральной дактилоскопической базе «Евродак» правоохранительных органов государств-членов и в целом Евросоюза (например, Европола). Эти структуры получили возможность сравнивать отпечатки лиц, подозреваемых в совершении террористических актов и других серьезных преступления, а также жертв преступлений с данными «Евродак»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Council Regulation (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. [OJ L 316 of 15.12.2000]; Council Regulation (EC) 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) 2725/2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [2002]. OJ 62/1.

<sup>10</sup> Commission of the European Communities. Commission Staff Working Paper. First Report to the Council and the European Parliament on the Activities of the EURODAC Central Unit. p. 10. Brussels, 5.5. 2004 SEC(2004) 557

<sup>11</sup> Report From the Commission to the European Parliament and the Council. Annual report to the European Parliament and the Council on the activities of the EURODAC Central Unit in 2009. Brussels, 2. 8. 2010 COM(2010)415 final.

<sup>12</sup> Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No [...] (establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person) and to request

comparisons with EURODAC data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (Recast version). European Commission. Brussels, 30.5.2012 COM(2012) 254 final. 2008/0242 (COD).

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

---