

Джумадилде уулу М.

**«ЕВРОПЕИЗАЦИЯ» ИНСТИТУТА УБЕЖИЩА: МИНИМАЛЬНЫЕ
СТАНДАРТЫ ПРИЕМА БЕЖЕНЦЕВ**

Dzhumadilde uulu M.

**«EUROPEANIZATION» OF THE INSTITUTION OF ASYLUM: MINIMUM
STANDARDS FOR ACCEPTANCE OF REFUGEES**

УДК:342-07/343.5

В статье анализируется проект новейшей директивы Совета ЕС, который вносит серьезные новации в ныне действующую директиву о минимальных стандартах приема лиц, ищущих убежища, в государствах-членах Евросоюза.

Ключевые слова: *Европейский союз, государства-члены, директива, лица, ходатайствующие об убежище, гармонизация, права человека.*

The article analyzes the recent draft EU Council Directive, which introduces serious innovations into the current directive on minimum standards for the reception of asylum seekers in EU member states.

Key words: *European Union, the Member States, the Directive, persons applying for asylum, harmonization, human rights.*

Амстердамский договор 1997 г., вступивший в силу в 1999 г., ввел в политический обиход Евросоюза понятие «пространство свободы, безопасности и правопорядка», что означало, с одной стороны, цель, к которой должен стремиться Евросоюз, с другой — особую сферу его компетенции.

Цель создания общего пространства предполагала достижение высокого уровня охраны законности и правопорядка в масштабах Евросоюза в целом. Для ее реализации предстояло провести целый комплекс союзных мер, то есть на уровне Евросоюза, включая:

- меры по пересечению внутренних и внешних границ, включая визовую политику;
- меры в области предоставления убежища и в сфере иммиграционной политики, в том числе регулирование статуса иностранцев, проживающих в ЕС;
- меры в области судебного сотрудничества по гражданским делам;
- меры, призванные обеспечить сотрудничество между компетентными административными службами государств-членов и вышеназванных областях (в частности, между службами пограничной охраны);
- меры по предупреждению преступлений и по борьбе с преступностью¹.

Таким образом, огромное значение в обеспечении внутренней безопасности придавалось союзным мерам, которые следовало принимать, прежде всего, путем гармонизации и унификации внутреннего права государств-членов, их практик, административных правил и процедур. Отдельные государ-

ства-члены ЕС в силу своей территориальной ограниченной юрисдикции не могли контролировать общее пространство, эффективно регулировать миграционные процессы, в том числе в целях убежища. Учитывая серьезные различия национальных систем права и судебных структур предстояла огромная политическая, законодательная, административная, техническая деятельность институтов ЕС, его государств-членов.

Впервые требование формирования общеевропейской системы убежища прозвучало на саммите Европейского Совета в октябре 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. Один из них — введение общеевропейских стандартов приема лиц, ищущих убежища. Важное политико-правовое решение в этом отношении - директива Совета ЕС от 27 января 2003 г., которая «...явилась одним из «строительных блоков» первого этапа общеевропейской системы убежища»². В ст. 1-й директивы была сформулирована цель: «...установить минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища в государствах-членах». В этих целях были приведена дефиниция важнейших понятий, используемых в директиве, в том числе «Женевская конвенция», «лицо, ходатайствующее об убежище», «члены семьи», «несовершеннолетний без сопровождения», «условия приема», «беженец», «статус беженца», «центры содержания» и др. Положения директивы касались только граждан третьих стран и лиц без гражданства, ходатайствующих об убежище на границе государства-члена либо на его территории до тех пор, пока им разрешено находиться здесь в качестве заявителя. Аналогичные условия распространялись также на членов семей лиц, ищущих убежище. Но одновременно директива запрещала

¹ Право Европейского союза/Отв. ред. С. Ю. Кашкина. Москва, 2010. С. 271.

² Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Commission of the European Communities. Brussels, 26. 11. 2007 COM(2007) 745 final.

подавать ходатайства в дипломатические и иные представительства государств-членов за рубежом³.

Вместе с тем, директива, являясь инструментом гармонизации (сближения) национального права, оставила за государствами-членами Евросоюза право вводить или сохранять более благоприятные условия приема лиц, ищущих убежища и их близких родственников, находящихся в том же государстве-члене, если они (родственники) зависят от заявителя.

Касаясь условий приема лиц, ходатайствующих об убежище, директива обязала государства-члены предоставить им информацию об их правах и обязанностях. Их статус как лиц, ищущих убежище, подтверждался специальным документом, который мог продлеваться до окончательного решения властей об убежище. Кроме того, государства-члены могли предоставить заявителям проездной документ на тот случай, если серьезные гуманитарные причины требовали их присутствия в другом государстве. Директива предусматривала свободу передвижения ходатаев по территории принимающего государства-члена, но по соображениям правового характера или общественного порядка пребывания их могло ограничиться определенным местом⁴. На государства-члены возлагалась обязанность обеспечить определенные материальные условия приема: проживание, питание и одежду для заявителей. Например, местом проживания могли быть:

- помещения, используемые в целях проживания заявителя на период рассмотрения его ходатайства, поданного на границе;
- центры содержания лиц, ищущих убежище
- частные жилища, квартиры, гостиницы, приспособленные для проживания заявителей.

В числе гарантий со стороны государств-членов также обязанность соблюдения единства семьи, если ее члены проживают также на территории принимающего государств; оказание медицинской и психологической помощи; доступ к школьному образованию детей заявителя или несовершеннолетних заявителей об убежище на условиях равнозначным тем, которые получают граждане принимающего государства-члена. Определялись также условия занятости заявителей в принимающем государстве-члене.

Важным положением директивы являлась обязанность государств-членов гарантировать материальные условия приема лиц, ищущих убежище, во время всех типов процедур (регулярной, ускоренной и т.д.). Таким образом, обеспечивалось соблюдение стандартов жизни, соответствующих здоровью и благополучию заявителей и членов их семей⁵. В директиве особо регулировались вопросы медицин-

ской и психологической помощи беременным женщинам, детям, умственно отсталым и др. категориям лиц, в том числе жертвам изнасилования или других форм насилия. Весьма гибко в директиве была решена проблема занятости лиц, ищущих убежище.

На тот случай, если заявители отказались от ходатайства, либо представляли угрозу национальной безопасности или подозревались в совершении военных преступления либо преступлений против человечности, а также по другим основаниям государства-члены были вправе уменьшить или отказать в условиях приема. Особое внимание, как подчеркивалось в директиве, следовало уделять несовершеннолетним, пожилым, жертвам дискриминации или эксплуатации.

В целях сотрудничества с другими государствами-членами, каждое из них обязывалось назначить национальный контактный пункт. Предусматривалось также развитие гармоничных отношений государств-членов с НПО, местными сообществами и центрами приема для противодействия актов расизма, половой дискриминации и ксенофобии в отношении заявителей.

В ноябре 2007 г. Еврокомиссия представила доклад Совету ЕС и Европарламенту о реализации директивы, которую государства-члены транспонировали в свое национальное законодательств в феврале 2005 г. Доклад – это анализ достижений и слабостей директивы. В докладе констатировалось, что многие положения директивы подтвердили свою эффективность в практике функционирования института убежища в государствах-членах. Прежде всего, Еврокомиссия подчеркнула практически без проблемное применение положения директивы, определяющего субъектов права на ходатайство об убежище. Оказалось, что подавляющее число государств-членов признавали это право даже за теми, кто добивался дополнительной защиты. Вместе с тем были выявлены серьезные проблемы в применении положений директивы в центрах содержания лиц, ходатайствующих об убежище, в частности, в Великобритании, Бельгии, Италии, Нидерландах и др., а также в транзитных зонах. Положительно Еврокомиссия оценила меры государств-членов по увеличению количества языков, на которых предоставлялась необходимая заявителям информация. Эти меры осуществлялись в том числе за счет средств Европейского фонда для беженцев⁶. Большинство государств-членов выполняли обязательства по обеспечению лиц, ходатайствующих об убежище, адекватным жильем, преимущественно в форме коллективных помещений, а в некоторых членах Евросоюза (Великобритания, Бельгия, Италия и Швеция) за счет индивидуального жилья. Хорошая организация питания лиц, ходатайствующих об убежище, за некото-

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 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.

⁵ Ibidem.

⁶ Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Commission of the European Communities. Brussels, 26. 11. 2007 COM(2007) 745 final.

рым исключением (Великобритании, Финляндии, Швеции, Латвии), была отмечена в большинстве государств-членов.

Основные проблемы применения положений директивы, как отмечалось в докладе, заключались в скудной финансовой помощи некоторых государств-членов лицам, ищущим убежище. К примеру, на Кипре и во Франции.

Реализация права на свободу передвижения лиц, ходатайствующих об убежище, по всей территории большинства принимающих государств-членов достаточно высокая. Но были отмечены исключения, например, Чехия ограничивала это право по соображениям безопасности общественного порядка, Германия регулярно ограничивала право свободы передвижения только в пределах одного округа и т.д. В докладе не было отмечено трудностей реализации положений директивы, регулирующих доступ лиц, ищущих убежище, на рынки труда⁷.

Содержание под стражей (арест) лиц, ищущих об убежище, по различным основаниям, например, за нелегальный въезд на территорию государства-члена предусмотрено их национальным законодательством. Но в связи с тем, что директива рассматривала арест только как исключение из общего правила свободы передвижения (в случае необходимости), автоматическое применение ареста без оценки ситуации, в которой оказалось лица, ищущее убежище, противоречило директиве.

В целом Еврокомиссия признала, что, вопреки прогнозам вследствие принятия директивы, государства-члены не снизили применявшиеся ранее стандарты помощи лицам, ищущим убежище. Но признавалось, что широкая степень свободы, санкционированная директивой в ряде областей (доступ к занятости, медицинская помощь, уровень и формы материальных условий приема лиц, ищущих убежища, право на свободу передвижения, потребности уязвимых лиц) подрывает цели создания приемлемого уровня приема лиц, ищущих убежище⁸.

В декабре 2008 г. Еврокомиссия представила проект изменений директивы 2003 г. Предложение Еврокомиссии было подготовлено на основании оценки применения положений директивы в государствах-членах и после консультации с ними, УВКБ, НПО и другими акторами. В мае 2009 г. Европарламент большинством голосов своих членов одобрил проект. Но при обсуждении проекта в Совете Евросоюза, особенно в чешское и шведское президентство, добиться его одобрения не удалось⁹.

Инициатива Еврокомиссии была направлена на ускорение работы по формированию эффективной общеевропейской системы убежища. Благодаря изменению директивы 2003 г. следовало добиться, чтобы условия приема лиц, ищущих убежище, были достойными и комфортными во всех странах-государствах. Поэтому Еврокомиссия собирала и обобщала соответствующий лучший опыт государств-членов. Проект вводил более четкую концепцию и упрощенные правила приема, которые государства-члены могли бы с большей гибкостью интегрировать в свои национальные правовые системы. Государства-члены могли бы более эффективно решать проблемы возможных злоупотреблений в своих системах приема лиц, ищущих убежище. В тоже время проект поддерживал высокие стандарты обращения с заявителями в соответствии с фундаментальными правами человека. Это особенно важно, как подчеркнула Еврокомиссия, в отношении случаев задержания (ареста) лиц, ищущих убежище; сильных ограничений права а свободу передвижения, что может иметь место только по необходимости и пропорциональности и осуществляться при необходимых правовых гарантиях¹⁰.

Основные положения проекта 2008 г. были восприняты в переработанном проекте, увидевшего свет в нынешнем году. В обобщенном виде они сводятся к следующему:

1. Следовало обеспечить большую гибкость стандартов приема, что позволило бы легче встроить их в национальные правовые системы. Особо акцентируется уважение права на свободу передвижения и уважения достоинства лиц, ищущих убежище.

2. У государств-членов появляется больше возможностей при реализации некоторых мер по сравнению с проектом директивы 2008 г., касающиеся административных и финансовых вопросов. Добиваться этих целей предлагается введением упрощенных стандартов приема лиц, ищущих убежище, и более приемлемых правил, которые можно легко применять в национальных практиках. Поправки затрагивают, в частности, гарантии для задержанных лиц, ищущих убежище, условия их содержания в местах задержания, сроки доступа на рынки труда, уровня медицинской помощи для лиц со специальными потребностями, механизмы идентификации таких потребностей, доступа к материальной поддержке. Текстуальный анализ проекта директивы 2011 г. свидетельствует о лучших возможностях для государств-членов применять правила приема и реагировать на злоупотребления в сфере убежища. Например, отказывать заявителям в материальной поддержке, оказывать особое внимание уязвимым лицам и прочее.

⁷ Ibidem.

⁸ Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Commission of the European Communities. Brussels, 26. 11. 2007 COM(2007) 745 final.

⁹ 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).

¹⁰ Ibidem.

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).

3. Проект директивы 2011 г. предусматривает ясные, строгие и исчерпывающие европейские правила задержания лиц, ищущих убежища. Исключается произвольность в этом вопросе, гарантируется уважение в любом случае фундаментальных прав таких лиц. Еврокомиссия выразила обеспокоенность широким использованием в государствах-членах задержания лиц, ищущих убежища. Проект 2011 г. воспринял общий позитивный подход проекта 2008 г. относительно задержания. В нынешнем проекте предусматриваются более гибкие правила задержания, что должно, по мнению Еврокомиссии, содействовать его реализации и устранить некоторые особенности правовых систем государств-членов. Например, касающиеся обеспечения доступа к бесплатной правовой помощи, возможности административных органов выдавать ордер на задержание. Проект директивы 2011 г. также вводит более приемлемые условия задержания в отношении географических районов, где практически невозможно обеспечить полную реализацию необходимых гарантий, а именно: на пограничных постах и в транзитных зонах аэропортов.

4. Проект директивы 2011 г. требует обеспечить достойные стандарты жизни лиц, ищущих убежища. Предстояло идентифицировать специальные потребности приема в тех сферах, где национальные стандарты весьма проблематичны. Выполнение этой задачи должно было ускорить принятие государствами-членами мер по идентификации специальных потребностей уязвимых лиц и групп (несовершеннолетних и жертв пыток) в каждом конкретном случае. Кроме того, учитывая недостатки проекта директивы 2008 г., Еврокомиссия предложила усилить материальную поддержку лиц, ищущих убежища.

5. Один из пунктов проекта директивы 2011 г. - повышение уровня самообеспечения лиц, ищущих убежища. Важным шагом в этом отношении Еврокомиссия признала доступ заявителей к занятости. Ее доводы: принудительная безработица обязывает госу-

дарства-члены предоставлять заявителям дополнительные социальные выплаты и может поощрять их нелегальную занятость. Поэтому, заключила Еврокомиссия, облегчение доступа к занятости пойдет на пользу как самим лицам, ищущим убежища, так и государствам-членам.

6. Касаясь распределения полномочий между Евросоюзом и государствами-членами (принцип субсидиарности), Еврокомиссия специально подчеркнула исключительную компетенцию ЕС по некоторым вопросам приема лиц, ищущих убежища, определенной в Договоре о Европейском союзе 1992 г. Государства-члены, подчеркивалось в проекте директивы 2011 г., не могут эффективно выполнить основные цели проекта документа. Еврокомиссия с полным основанием резюмировала, что поскольку проблема убежища и защиты беженцев носит транснациональный характер, то предлагать соответствующее решение проблемы должен именно Евросоюз, включая определение стандартов приема лиц, ищущих убежища.

Отметив достижение важного уровня гармонизации права и положений, касающихся приема лиц, ищущих убежища, государств-членов ЕС в директиве 2003 г., Еврокомиссия все-таки считает необходимыми дальнейшие шаги в этом направлении.

7. Рассматривая проблему приема лиц, ищущих убежища, в контексте фундаментальных прав человека, Еврокомиссия акцентирует важность полной совместности основных положений проекта директивы 2011 г. с общими принципами права Евросоюза, как это предусмотрено в Хартии ЕС о фундаментальных правах 2000 г. и с обязательствами государств-членов по международному праву. Оценивая в целом значение проекта директивы, Еврокомиссия подчеркивает его позитивное влияние на реализацию фундаментальных прав лиц, ищущих убежища¹¹.

Теперь проект ожидают обычные процедуры, которые придадут ему законную силу на всей территории Евросоюза.

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).

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