

УДК 341:325.1

Правовое регулирование миграции в Европейском Союзе

Форет Ирина Валерьевна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран,
Воронежский государственный университет,
394018, Российская Федерация, Воронеж, Университетская площадь, 1;
e-mail: irinaforet@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются вопросы правового регулирования миграционной политики Европейского Союза, в центре внимания – общеевропейские нормы права в отношении мигрантов и беженцев, а также возможность их применения на территории Европейского Союза в контексте современного миграционного кризиса. Автор исследует проблемы и перспективы миграционной политики Европейского Союза, вопросы интеграции мигрантов и беженцев в принимающие общества в контексте европейского права. Особое внимание уделено региональным тенденциям в отношении мигрантов и беженцев, позиции отдельных государств Европейского Союза по вопросу приема, интеграции и натурализации мигрантов. Показана роль миграции в актуальном политическом и социальном кризисе Европейского Союза, определены причины, по которым миграционная политика Европейского Союза находится в кризисе.

Для цитирования в научных исследованиях

Форет И.В. Правовое регулирование миграции в Европейском Союзе // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 112-118.

Ключевые слова

Европейский Союз, миграция, беженец, право ЕС, миграционная политика ЕС.

Введение

Европейский Союз (далее – ЕС) как интеграционное объединение имеет свое законодательство, которое в том числе касается проблем миграции, а также интеграции мигрантов. Существенным фактором, как полагает Е.С. Смирнова, является то, что «миграция как социальное и правовое явление служит постоянным спутником кардинальных перемен в системе международных отношений. На практике создаются ситуации, когда войны, революции, стихийные бедствия и другие вызовы служат причиной для переезда граждан одного из государств, оказавшегося в чрезвычайном положении, в иное государство, более безопасное для жизни. Временная миграция может перейти в стадию постоянного проживания, и в дальнейшем человек имеет законное право получить гражданство принявшего его государства. Именно такая обстановка создавалась в истории много раз» [Смирнова, www].

Учредительные договоры ЕС и права мигрантов

Договор о ЕС 1992 г. гарантирует права мигрантов, потому что предусматривает уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдение прав человека, включая права лиц, которые принадлежат к меньшинствам. Данные ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, а также справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин. Хартия ЕС об основных правах, принятая 7 декабря 2000 г., в ст. 18 «Право на убежище» гарантирует право на убежище «при соблюдении правил Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и протокола от 31 января 1967 г. о статусе беженцев и в соответствии с Договором, учреждающим Европейское сообщество». В ст. 19 «Защита в случае выдворения, высылки и выдачи» предусматривается защита мигрантов, которые являются политическими. Утверждается, что «коллективные высылки запрещаются» и что «никто не может быть выдворен, выслан или выдан на территорию государства, когда имеется серьезная угроза, что лицо в нем будет подвергнуто наказанию смертной казнью, пыткам, другому бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство наказанию и обращению». Ст. 21 «Недопустимость дискриминации» не допускает дискриминацию мигрантов на территории стран ЕС, декларируя, что «запрещается всякая дискриминация, в частности по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических черт, языка, религии или убеждений, политических или любых других взглядов, принадлежности к национальному меньшинству». Кроме того, признается право на «культурное, религиозное и языковое разнообразие» жителей ЕС, включая мигрантов.

Миграционная политика ЕС регулируется ст. 79 Договора о функционировании ЕС, предусматривающей «развитие общей иммиграционной политики, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ними».

Договор о функционировании ЕС прописывает механизм миграции на территорию Союза с территории третьих стран: «в целях параграфа 1 Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, принимают меры в следующих областях:

- условия въезда и проживания, а также нормы, касающиеся выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе в целях воссоединения семей;
- определение прав граждан третьих стран, которые законно проживают в государстве-члене, в том числе условий, регулирующих свободу передвижения и проживания в других государствах-членах;
- нелегальная иммиграция и незаконное проживание, в том числе выдворение и репатриация незаконно проживающих лиц;
- борьба с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми.

Союз может заключать с третьими странами соглашения, предусматривающие реадмиссию в страны происхождения или в страны отправления тех граждан третьих стран, которые не отвечают или перестали отвечать условиям въезда, нахождения или проживания на территории одного из государств-членов.

Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут устанавливать меры, направленные на поощрение и поддержку деятельности государств-членов, с целью облегчить интеграцию законно проживающих на их территории граждан третьих стран, исключая при этом любую гармонизацию законодательных и регламентарных положений государств-членов.

Настоящая статья не затрагивает права государств-членов устанавливать квоты на въезд граждан третьих стран, прибывающих из этих стран на их территорию с целью поиска там работы по найму или работы, не являющейся наемным трудом».

Проблема применения правовых норм ЕС в сфере миграции

Несмотря на эти формально декларируемые принципы, ЕС после 2014 г. столкнулся с миграционным кризисом [Миграционный кризис..., www] и оказался не в состоянии выработать эффективный механизм борьбы с нелегальной миграцией и интеграцией тех мигрантов, которые успели проникнуть на территории государств-членов из третьих стран.

Эта ситуация стала следствием чрезмерного расширения территории ЕС и принятия в его состав государств Центральной и Восточной Европы, которые вынуждены присоединяться к общим решениям ЕС, в том числе и в вопросах миграции. Протокол относительно Договора и Акта о присоединении Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Венгерской Республики, Республики Мальта, Республики Польша, Республики Словения и Словацкой Республики предусматривает следующее: «новые государства-члены, присоединившиеся согласно Акту о присоединении от 16 апреля 2003 г. к решениям и соглашениям, которые были одобрены представителями правительств государств-членов, заседавшими в рамках Совета, обязаны присоединиться к любому другому соглашению, заключенному нынешними государствами-членами, которое относится к функционированию Союза или связано с его деятельностью. Новые государства-члены обязаны присоединиться к конвенциям, предусмотренным в ст. 293 Договора о ЕС, и к конвенциям, неотделимым от реализации целей Договора о ЕС, при условии, что упомянутые конвенции еще остаются в силе, а также к протоколам о толковании этих конвенций Судом Европейских сообществ, которые были подписаны нынешними государствами-членами, и обязаны приступить с этой целью к переговорам с нынешними государствами-членами о внесении в них необходимых изменений». Этот пункт оказался фактически нереализуемым, так как «молодые» европейские страны предпочли преследовать и защищать свои национальные

интересы, в том числе и в вопросе принятия мигрантов и размещения их на своих территориях, саботируя принципы солидарности с другими участниками ЕС.

Современные проблемы с мигрантами и беженцами, а также сложности и трудности, возникающие при их интеграции и натурализации, стали следствием того, что уставные документы ЕС, включая Договор о функционировании ЕС, который является изменением Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, предусматривают свободное передвижение работников, что, в свою очередь, влечет «отмену любой дискриминации по признаку национального гражданства между работниками государств-членов в вопросах трудовой деятельности, заработной платы и других условий труда».

Договор о функционировании ЕС гарантирует права мигрантов, но игнорирует вопросы их интеграции и натурализации, декларируя следующие принципы: «Союз развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, которая стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки. Эта политика должна соответствовать Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и Протоколу от 31 января 1967 г. о статусе беженцев, а также другим уместным международным договорам» (ст. 78).

Договор о функционировании ЕС является в значительной степени «промиграционным» документом, потому что гарантирует и предусматривает:

- единообразный статус убежища для граждан третьих стран, являющийся действительным во всем Союзе;
- единообразный статус дополнительной защиты для граждан третьих стран, которые, не получив европейского убежища, нуждаются тем не менее в международной защите;
- общую систему временной защиты перемещенных лиц в случае их массового притока;
- общие процедуры предоставления и изъятия единообразного статуса убежища или дополнительной защиты;
- критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища или дополнительной защиты;
- стандарты в отношении условий приема лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища или дополнительной защиты;
- партнерство и сотрудничество с третьими странами в целях управления потоками лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, дополнительной или временной защиты.

Договор о функционировании ЕС предусматривает, что «если одно или несколько государств-членов окажутся в чрезвычайной ситуации, характеризующейся внезапным притоком граждан третьих стран, то Совет по предложению Комиссии может принимать временные меры в пользу заинтересованного(-ых) государства-члена или государств-членов. Он постановляет после консультации с Европейским парламентом». Несмотря на это, современный ЕС фактически оказался бессильным перед угрозой современного миграционного кризиса, так как число мигрантов на территории стран Союза росло, но реальные механизмы их интеграции и натурализации не сложились.

Дополнительный протокол к Договору о ЕС о праве на убежище для граждан государств – членов ЕС (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) декларирует следующее: «Исходя из уровня защиты основных прав и свобод в государствах – членах Европейского Союза, последние рассматриваются по отношению друг к другу в качестве стран, выступающих

безопасным местом происхождения, применительно ко всем юридическим и практическим вопросам, связанным с делами о предоставлении убежища. Соответственно, любое ходатайство о предоставлении убежища, поданное гражданином одного государства-члена, может приниматься во внимание другим государством-членом или объявляться им приемлемым в целях рассмотрения только в следующих случаях:

- если государство-член, гражданином которого является ходатайствующее лицо, ссылаясь на статью 15 Римской конвенции о защите прав человека и основных свобод, после вступления в силу Амстердамского договора принимает меры, отступающие на его собственной территории от его обязательств на основании данной конвенции;
- если была возбуждена процедура, предусмотренная в параграфе 1 статьи 7 Договора о ЕС, вплоть до принятия Советом или, когда уместно, Европейским советом решения по этому поводу в отношении государства-члена, гражданином которого является ходатайствующее лицо;
- если Совет в соответствии с параграфом 1 статьи 7 Договора о ЕС принял решение в отношении государства-члена, гражданином которого является ходатайствующее лицо, либо если Европейский совет в соответствии с параграфом 2 статьи 7 упомянутого Договора принял решение в отношении государства-члена, гражданином которого является ходатайствующее лицо;
- если государство-член должно принять такое решение применительно к ходатайству гражданина другого государства-члена в одностороннем порядке; в подобном случае Совет подлежит незамедлительному информированию; ходатайство рассматривается исходя из предположения о его явно необоснованном характере, что, однако, при любых обстоятельствах ни в чем не наносит ущерба полномочиям государства-члена принимать решение».

Заключение

Таким образом, общие документы ЕС прописывают процедуру реализации миграционной политики в целом и политики в отношении мигрантов в частности, но фактически оказываются нерабочими, потому что современный миграционный кризис, с одной стороны, показал неготовность и нежелание стран – членов ЕС проводить общую политику и, с другой стороны, доказал, что элиты национальных государств склонны придерживаться в большей степени национальных интересов, а не общеевропейских ценностей и принципов.

Библиография

1. Договор о Европейском Союзе. URL: http://eulaw.ru/treaties/teu_old
2. Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/old>
3. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/20897669/28480100/>
4. Конвенция о статусе беженцев. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml
5. Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts
6. Протокол о праве на убежище для граждан государств – членов Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.). URL: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/24>
7. Протокол относительно Договора и Акта о присоединении Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Венгерской Республики, Республики

- Мальта, Республики Польша, Республики Словения и Словацкой Республики. URL: <http://eulaw.ru/treaties/constit/8>
8. Протокол, касающийся статуса беженцев. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml
9. Смирнова Е.С. Проблемы миграции и натурализации в период кардинальных изменений геополитических отношений в мире: столетняя практика и попытки оформления de iure. URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=5246:de-iure&catid2
10. Хартия Европейского Союза об основных правах. URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

Legal regulation of migration in the European Union

Irina V. Foret

PhD in History,
Associate Professor at the Department of regional studies and the economy of foreign countries,
Voronezh State University,
394018, 1, Universitetskaya sq., Voronezh, Russian Federation;
e-mail: irinaforet@mail.ru

Abstract

The article aims to analyse the issues of legal regulation of the migration policy of the European Union, paying special attention to the norms of the EU law concerning the status of migrants and refugees, as well as the possibility of their application in the European Union in the context of the current migration crisis. The author of the article examines the problems and prospects of the migration policy of the European Union, the integration of migrants and refugees into host societies in the context of European law. The article makes an attempt to analyse the EU legislation on the status of migrants and refugees with a view to identifying problems that may arise in the process of applying these norms in practice. It reveals a number of regional trends that exist in the migration policy of the European Union, as well as describes the positions of individual member states of the European Union on the issues of reception, integration and naturalisation of migrants. The author shows the role of migration in the current political and social crisis of the European Union and determines the reasons for which the migration policy of the European Union is facing a serious crisis.

For citation

Foret I.V. (2018) *Pravovoe regulirovanie migratsii v Evropeiskom Soyuze* [Legal regulation of migration in the European Union]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (10A), pp. 112-118.

Keywords

European Union, migration, refugee, EU law, EU migration policy.

References

1. *Dogovor o Evropeiskom Soyuze* [Treaty on European Union]. Available at: http://eulaw.ru/treaties/teu_old [Accessed 19/08/18].
2. *Dogovor o funktsionirovanii Evropeiskogo Soyuz*a [Treaty on the Functioning of the European Union]. Available at: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/old> [Accessed 19/08/18].

3. *Dogovor ob uchrezhdenii Evropeiskogo ekonomicheskogo soobshchestva* [Treaty Establishing the European Economic Community]. Available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/20897669/28480100/> [Accessed 19/08/18].
4. *Khartiya Evropeiskogo Soyuza ob osnovnykh pravakh* [EU Charter of Fundamental Rights]. Available at: <http://eulaw.ru/treaties/charter> [Accessed 19/08/18].
5. *Konventsiya o statuse bezhentshev* [Convention Relating to the Status of Refugees]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml [Accessed 19/08/18].
6. *Migratsionnyi krizis v Evrope v tsifrakh i grafikakh* [The migration crisis in Europe in numbers and charts]. Available at: https://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts [Accessed 19/08/18].
7. *Protokol o prave na ubezhhishche dlya grazhdan gosudarstv – chlenov Evropeiskogo Soyuza (v redaktsii Lissabonskogo dogovora ot 13 dekabrya 2007 g.)* [Protocol on Asylum for Nationals of Member States of the European Union (as amended by the Treaty of Lisbon of December 13, 2007)]. Available at: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/24> [Accessed 19/08/18].
8. *Protokol otnositel'no Dogovora i Akta o prisoedinenii Cheshskoi Respubliki, Estonskoi Respubliki, Respubliki Kipr, Latviiskoi Respubliki, Litovskoi Respubliki, Vengerskoi Respubliki, Respubliki Mal'ta, Respubliki Pol'sha, Respubliki Sloveniya i Slovatskoi Respubliki* [Protocol on the Treaty and the Act of Accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic]. Available at: <http://eulaw.ru/treaties/constit/8> [Accessed 19/08/18].
9. *Protokol, kasayushchiysya statusa bezhentshev* [Protocol Relating to the Status of Refugees]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml [Accessed 19/08/18].
10. Smirnova E.S. *Problemy migratsii i naturalizatsii v period kardinal'nykh izmenenii geopoliticheskikh otnoshenii v mire: stoletnyaya praktika i popytki oformleniya de iure* [The problems of migration and naturalisation in the period of fundamental changes in geopolitical relations in the world: a hundred years of practice and de jure applicability]. Available at: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=5246:de-iure&catid2 [Accessed 19/08/18].