

УДК 341.1

DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.042

Принципы предоставления убежища в Европейском союзе**Жасем Хмад Али**

Аспирант,
кафедра международного и европейского права,
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: ali_jasem20@mail.ru

Аннотация

В статье проанализирована проблема соотношения принципов, действующих при регламентации вопросов о предоставлении убежища в странах ЕС. Отношения, возникающие в связи с реализацией возможности по получению международной защиты в странах ЕС, регламентируются развернутой системой правовых актов. К настоящему времени сложилась ситуация, при которой наблюдаются юридические коллизии и иные дефекты правового регулирования как материально-правовых, так и процессуальных вопросов. Данная проблема затрагивает прежде всего пограничные страны, на которые приходится основной миграционный поток. В связи с этим такие государства, как Италия, Греция, Испания, Франция и др., периодически сталкиваются с настоящим кризисом в реализации положений общей миграционной политики. Автор соотносит нормы ключевых международных договоров с примерами из правоприменительной практики в аспекте трактовки понятия «убежище». Особое внимание уделено соотношению конвенционных положений ООН и ЕС при определении пределов правового регулирования условий предоставления защиты беженцам из третьих стран. Автор констатирует, что на современном этапе отсутствует единообразное понимание принципа «невывыски» иностранных граждан в правовых системах Совета Европы, Европейского союза и ООН.

Для цитирования в научных исследованиях

Жасем Хмад Али. Принципы предоставления убежища в Европейском союзе // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А С. 373-379. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.042

Ключевые слова

Убежище, правовой статус беженцев, Европейский союз, европейское право, миграция, ООН.

Введение

Нормативная база ЕС содержит комплекс общих и специальных условий, при соблюдении которых иностранный гражданин (лицо из так называемых «третьих стран») может претендовать на получение убежища в соответствующих союзных государствах. Несмотря на длительный процесс принятия и внедрения этих правил в практику миграционной политики, сегодня по-прежнему остаются нерешенными отдельные вопросы, необходимые для эффективного правового регулирования отношений в данной сфере.

Первостепенное значение в регламентации условий, предъявляемых к лицам, претендующим на убежище, имеет Договор о функционировании ЕС. В частности, согласно п. 2 ст. 67, на территории всех государств, входящих в Союз, проводится общая политика по предоставлению убежища. В этой же норме подчеркивается, что такая политика должна основываться на двух системных принципах – принципе солидарности государств и принципе справедливости применительно к гражданам третьих стран при реализации ими права на получение убежища в ЕС.

Принципы предоставления убежища в Договоре о функционировании ЕС

Исследователи оценивают указанные фундаментальные требования в качестве пределов правового регулирования условий, действующих при предоставлении убежища в ЕС [Войников, 2019, 20; Воронина, 2019, 1540]. Исходя из этого, каждое требование, которое необходимо выполнить при реализации рассматриваемого права, не должно противоречить принципам, обозначенным в ст. 67 Договора о функционировании ЕС [Бальзамова, 2012, 945; Касьянов, Алиев, 2017, 71].

Вместе с тем в рамках этого же Договора выделяются другие принципы, направленные на регламентацию условий получения убежища в государствах ЕС. Так, в п. 1 ст. 78 говорится о необходимости выработки общего подхода всеми странами, входящими в ЕС, касательно осуществления права не только на убежище, но и на обретение дополнительной, а также временной защиты. В силу этого в указанной норме подчеркивается необходимость установления «адекватного статуса» для любого, кто нуждается в международной защите.

Кроме того, в п. 1 ст. 78 Договора о функционировании ЕС обозначен принцип «невывыски», однако отсутствует его содержательная характеристика. Указанная норма является бланкетной, относя понимание ключевых дефиниций и условий предоставления убежища к положениям Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (далее – Женевская конвенция 1951 г.).

Особенности регламентации права на убежище в Женевской конвенции 1951 г.

В данном международном договоре содержится сразу несколько статей, детализирующих принцип «невывыски». Например, в ст. 32 Женевской конвенции 1951 г. определены два предела применения такой санкции, как высылка законно находящихся в стране беженцев. Это возможно в исключительных случаях, связанных с обеспечением государственной безопасности и общественного порядка. При всех иных основаниях государства – участники Женевской конвенции 1951 г. взяли на себя обязательства не использовать данную меру в отношении таких лиц. Помимо этого, ст. 32 Женевской конвенции 1951 г. требует только

судебное санкционирование высылки, одновременно предоставляя беженцам право на использование различных доказательств в защиту своих интересов и право на представителя (на юридическую помощь), а также на обжалование ранее принятых решений (п. 2).

В то же время положения ст. 32 Женевской конвенции 1951 г. распространяются на беженцев, которые приобрели в законном порядке право нахождения в соответствующем государстве. Поэтому в определении принципов установления условий, действующих при предоставлении убежища, значение приобретают другие нормы рассматриваемого международного договора. В частности, для беженцев, незаконно находящихся в стране, действует гарантия о неприменении санкций, если на территории, из которой они прибыли в соответствующее государство – участник Женевской конвенции 1951 г., им угрожала опасность. Последняя категория, выступающая базовым правовым условием, конкретизирована в п. 1 ст. 31 Женевской конвенции 1951 г. Речь идет лишь об угрозе в отношении свободы беженца и его жизни. При этом сделана отсылка на ст. 1, в которой раскрываются условия признания того или иного лица в качестве беженца.

Так, в подп. 2 п. А ст. 1 Женевской конвенции 1951 г. для беженцев предъявляется целый комплекс требований, значительно расширяющий понимание принципа «невысылки». К их числу относятся следующие:

- опасения лица в определенных угрозах должны иметь обоснованный характер;
- преследование такого лица связано с его принадлежностью к расе, вероисповеданием, гражданской или социальной принадлежностью, политическими убеждениями;
- лицо находится за пределами страны своего гражданства;
- лицо лишено возможности реализовать право на защиту в стране своего гражданства либо не заинтересовано в осуществлении данного права из-за опасений преследования в силу обозначенных оснований.

Влияние наднациональной судебной практики на принципы предоставления убежища в ЕС

Ученые называют перечисленные признаки в качестве базовых правовых условий получения убежища в любом государстве, являющемся участником Женевской конвенции 1951 г. [Джумадилде, 2012, 166; Пастухов, 2017, 14; Тюренкова, 2017, 120]. Однако в правовой доктрине имеются и другие подходы, опровергающие фундаментальное значение названных условий [Глушкова, 2013, 60; Мальцева, 2017, 124].

Например, значительное влияние на практику государств, в том числе входящих в ЕС, оказали выводы Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) касательно трактовки принципа «невысылки». Несмотря на возможность применять подобную санкцию в случаях, когда речь идет о терроризме и иной угрозе государственной и общественной безопасности, в постановлении 1989 г. по делу «Soering v. the UK» ЕСПЧ отметил ряд нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В частности, оценке подверглась перспектива депортации заключенного лица в США в связи с обвинением в осуществлении террористической деятельности. Поскольку этому иностранцу на территории США грозила смертная казнь, ЕСПЧ вышел за рамки международного принципа, в соответствии с которым государство не отвечает за действия других стран.

В п. 1 ст. 31 Женевской конвенции 1951 г. вполне обоснованно говорится об обязанностях беженцев, незаконно находящихся на территории государства, в котором они желают получить убежище. Такие лица должны соответствовать трем правовым условиям:

- явиться к уполномоченным органам власти или должностным лицам соответствующего государства, на территории которого они незаконно пребывают;
- выполнить обязанность по явке в данные инстанции «незамедлительно»;
- представить этим инстанциям «удовлетворительные объяснения» касательно своего незаконного нахождения в данном государстве.

Кроме того, п. 2 ст. 33 Женевской конвенции 1951 г. содержит условия, исключающие действие принципа «невывсылки». Обобщающим критерием их применения служит общественная угроза для государства со стороны беженцев. Данный параметр не конкретизирован в нормах Женевской конвенции 1951 г., однако в той же ст. 33 приведен один из возможных вариантов трактовки рассматриваемого исключения. Если беженец осужден вступившим в силу судебным приговором за совершение им «особенно тяжкого преступления» и при этом несет общественную угрозу для соответствующей страны, в которой он незаконно находится и претендует на предоставление убежища, то принцип «невывсылки» в государство, в котором сохраняется опасность его жизни и свободы, не подлежит применению.

Приведенная норма позволяет национальным властям государств ЕС свободно трактовать подобное исключительное условие. Так, не вполне понятным остается вопрос о месте вынесения судебного приговора. Очевидно, что наличие подобного факта на территории самого государства, в котором беженец претендует на предоставление убежища, вписывается в п. 2 ст. 33 Женевской конвенции 1951 г. Применительно к ЕС следует вести речь о наличии таких приговоров в любом государстве, чьи судебные решения признаются на территории всех стран, имеющих членство в данной международной организации. Вместе с тем приговоры в отношении беженцев могут выносить судебные органы государств, в которых их жизни и свободе угрожает опасность. В таких случаях следует толковать п. 2 ст. 33 Женевской конвенции 1951 г. в узком ключе, т. е. наличие обозначенного обстоятельства требует проверки со стороны государства, предоставляющего убежище.

Также необходима трактовка словосочетания «особенно тяжкое преступление», которое выступает правовой основой для высылки беженца без предоставления ему убежища. Проблема заключается в том, что в национальном законодательстве стран, входящих в ЕС, далеко не всегда имеется тождественное понятие. Например, в уголовном законодательстве Испании градация преступных деяний проводится лишь на тяжкие и менее тяжкие (см. УК Испании). Напротив, в Болгарии в качестве особенно тяжкого преступления считается деяние, за которое Уголовный кодекс Республики Болгария предусматривает лишение свободы на срок до 30 лет либо пожизненное заключение.

В 2012 г. Суд ЕС определил правовую позицию применительно к трактовке базовых условий распространения принципа «невывсылки». Государства-члены обладают правом самостоятельно устанавливать в своем национальном законодательстве степень общественной опасности тех преступлений, осуждение за которые служит поводом к депортации беженца, равно как и любого другого иностранного гражданина. Вместе с тем не должно возникать существенных различий по данному вопросу в национальном законодательстве стран ЕС [Странам ЕС..., www]. Однако до сих пор нет единого правового акта на наднациональном уровне касательно определения критериев тяжести преступных деяний и оценки общественной опасности.

Собственно, приведенный вывод соответствует требованиям п. 1 ст. 78 Договора о функционировании ЕС, в котором провозглашен принцип развития общей политики касательно предоставления убежища. В п. 2 вопросы регламентации условий, предъявляемых к статусу беженца, отнесены одновременно и к Европарламенту, и к Совету ЕС.

Заключение

Таким образом, принципы предоставления убежища в ЕС выводятся из трех взаимосвязанных составляющих: из верховенства конвенционных норм, принятых на уровне ООН; из принципов выработки общей миграционной политики для государств – членов ЕС; из правовых позиций, занимаемых ЕСПЧ и Судом ЕС. В связи с этим оценка международных соглашений в области отношений, возникающих в связи с предоставлением убежища, требует комплексного анализа всего механизма правового регулирования миграционных вопросов как в плоскости наднациональных принципов, так и в аспекте их толкования международными судебными институтами.

Библиография

1. Бальзамова Н.Л. Правовой статус граждан третьих стран, обращающихся для получения убежища на территории Европейского Союза // Право и политика. 2012. № 5. С. 942-948.
2. Войников В.В. От Средиземноморья до Балтики: проблема имплементации принципа солидарности в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища // Балтийский регион. 2019. Т. 11. № 2. С. 17-31.
3. Воронина Н.А. Проблемы международного регулирования миграции // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 7. С. 1533-1543.
4. Глушкова С.И. Развитие идеи прав человека в XX – начале XXI в.: от политического лозунга к «убежищу для человека» // Вестник Гуманитарного университета. 2013. № 2. С. 56-63.
5. Джумадилле У.М. Политическая повестка ЕС в сфере иммиграции и убежища: формирование и реализация // Наука и новые технологии. 2012. № 9. С. 165-170.
6. Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/old>
7. Касьянов Р.А., Алиев Д.М.О. Основные этапы построения общеевропейской системы убежища // Международное право и международные организации. 2017. № 2. С. 69-79.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/
9. Конвенция о статусе беженцев. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml
10. Мальцева Ю.В. Реформирование общей европейской системы предоставления убежища // Современная Европа. 2017. № 4. С. 121-129.
11. Пастухов Р.О. Принцип невыдачи как гарантия права на убежище // Миграционное право. 2017. № 4. С. 14-16.
12. Странам ЕС разрешили депортировать осужденных за тяжкие преступления. URL: http://rapsinews.ru/international_news/20120522/263234191.html
13. Тюренкова К.А. Право убежища как международно-правовой институт // Гуманитарные исследования. 2017. № 1. С. 116-121.
14. Уголовный кодекс Испании 1995 г. URL: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1247923>
15. Уголовный кодекс Республики Болгария 1968 г. URL: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>
16. The Judgment of the European Court of Human Rights of July 7, 1989 in the case of Soering v. the United Kingdom. URL: www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/IntlLawFall2008/CourseDocs/SoeringcaseECHR.pdf

The principles of asylum provision in the European Union

Jasem Hmad Ali

Postgraduate,
Department of international and European law,
Kazan Federal University,
420008, 18 Kremlevskaya st., Kazan, Russian Federation;
e-mail: ali_jasem20@mail.ru

Abstract

The article carries out an analysis of the problem of the correlation among the principles that are applied when regulating asylum issues in EU member states. Relations arising in connection with the realisation of the possibility of obtaining international protection in the EU countries are regulated by an extensive system of legal acts. To date, there is a situation in which there are legal conflicts and other defects in the legal regulation of both substantive and procedural issues. This problem affects primarily border countries, which account for the main migration flow. In this regard, such states as Italy, Greece, Spain, France, etc., periodically face a real crisis in the implementation of the provisions of the general migration policy. The author compares the norms of international treaties with examples from judicial practice to define the term “asylum” and pays special attention to the correlation between the provisions of the UN and EU conventions in order to determine the limits to legal regulation of the conditions for providing refugees from third countries with protection. The author points out that at the present stage there is no uniform understanding of the principle of “non-refoulement” of foreign citizens in the legal systems of the Council of Europe, the European Union and the United Nations.

For citation

Jasem Hmad Ali (2019) Printsipy predostavleniya ubezhishcha v Evropeiskom soyuze [The principles of asylum provision in the European Union]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (10A), pp. 373-379. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.042

Keywords

Asylum, legal status of refugees, European Union, European law, migration, United Nations.

References

1. Bal'zamova N.L. (2012) Pravovoi status grazhdan tret'ikh stran, obrashchayushchikhsya dlya polucheniya ubezhishcha na territorii Evropeiskogo Soyuza [The legal status of third-country nationals applying for asylum in the European Union]. *Pravo i politika* [Law and politics], 5, pp. 942-948.
2. *Dogovor o funktsionirovanii Evropeiskogo Soyuza* [Treaty on the Functioning of the European Union]. Available at: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/old> [Accessed 05/10/19].
3. Dzhumadilde U.M. (2012) Politicheskaya povestka ES v sfere immigratsii i ubezhishcha: formirovanie i realizatsiya [The political agenda of the EU in the field of immigration and asylum: formation and implementation]. *Nauka i novye tekhnologii* [Science and new technologies], 9, pp. 165-170.
4. Glushkova S.I. (2013) Razvitie idei prav cheloveka v XX – nachale XXI v.: ot politicheskogo lozunga k “ubezhishchu dlya cheloveka” [The development of the idea of human rights in the 20th and the beginning of the 21st centuries: from a political slogan to “asylum”]. *Vestnik Gumanitarnogo universiteta* [Bulletin of the University for the Humanities], 2, pp. 56-63.
5. Kas'yanov R.A., Aliev D.M.O. (2017) Osnovnye etapy postroeniya obshcheevropeiskoi sistemy ubezhishcha [The main stages of building a common European asylum system]. *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii* [International law and international organisations], 2, pp. 69-79.
6. *Konventsia o statuse bezhentshev* [Convention Relating to the Status of Refugees]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml [Accessed 05/10/19].
7. *Konventsia o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod* [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ [Accessed 05/10/19].
8. Mal'tseva Yu.V. (2017) Reformirovanie obshchei evropeiskoi sistemy predostavleniya ubezhishcha [Reforming the common European asylum system]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe], 4, pp. 121-129.
9. Pastukhov R.O. (2017) Printsip nevydachi kak garantiya prava na ubezhishche [The principle of non-refoulement as a guarantee of the right to asylum]. *Migratsionnoe pravo* [Migration law], 4, pp. 14-16.
10. *Stranam ES razreshili deportirovat' osuzhdennykh za tyazhkie prestupleniya* [The EU countries are allowed to deport

- persons convicted of grave crimes]. Available at: http://rapsinews.ru/international_news/20120522/263234191.html [Accessed 05/10/19].
11. *The Judgment of the European Court of Human Rights of July 7, 1989 in the case of Soering v. the United Kingdom*. Available at: www.kentlaw.edu/faculty/bbrown/classes/IntlLawFall2008/CourseDocs/SoeringcaseECHR.pdf [Accessed 05/10/19].
 12. Tyurenkova K.A. (2017) Pravo ubezhishcha kak mezhdunarodno-pravovoi institut [Asylum law as an international legal institution]. *Gumanitarnye issledovaniya* [Humanities research], 1, pp. 116-121.
 13. *Ugolovnyi kodeks Ispanii 1995 g.* [Criminal Code of the Kingdom of Spain of 1995]. Available at: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1247923> [Accessed 05/10/19].
 14. *Ugolovnyi kodeks Respubliki Bolgariya 1968 g.* [Criminal Code of the Republic of Bulgaria of 1968]. Available at: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689> [Accessed 05/10/19].
 15. Voinikov V.V. (2019) Ot Sredizemnomor'ya do Baltiki: problema implementatsii printsipa solidarnosti v ramkakh politiki ES v oblasti immigratsii i ubezhishcha [From the Mediterranean to the Baltic: the problem of implementing the principle of solidarity within the framework of the EU migration and asylum policy]. *Baltiiskii region* [Baltic region], 11 (2), pp. 17-31.
 16. Voronina N.A. (2019) Problemy mezhdunarodnogo regulirovaniya migratsii [The problems of international regulation of migration]. *Voprosy politologii* [Issues of political science], 9 (7), pp. 1533-1543.