

И.В. Сурма

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНЗИТНОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье проанализированы особенности правового регулирования транзитной миграции в свете современных миграционных процессов. Выделены основные группы транзитных стран и освещены документы, регламентирующие деятельность транзитных государств в отношении мигрантов, находящихся на их территории (Дублинская конвенция, Директивы Совета Европейского Союза и судебная практика Миграционных Судов). Автор обосновывает тот факт, что в современных сложившихся условиях, как Дублинская конвенция, так и соглашения о реадмиссии должны быть модифицированы с учетом необходимости соблюдения принципа «разделения бремени».

Ключевые слова: реадмиссия, Дублинская конвенция, соглашение о реадмиссии, транзитная миграция, страна-транзитер, Директивы Совета Европейского Союза, Хартия Европейского Союза по правам человека, принципа «разделения бремени».

Миграционные процессы в современном глобальном миропорядке принимают все более масштабные размеры. Пропасть между благополучными и процветающими странами Европы и Северной Америки и находящимися в бедственном положении многочисленными регионами Африки и Азии все увеличивается, а современные средства передвижения и открытость некоторых границ внутри международных союзов (ЕС, СНГ) делают миграцию как все более соблазнительной, так и все более доступной.

Рассматривая феномен современной миграции, следует разграничить три основных ее вида:

- законная миграция;
- беженцы;
- незаконная миграция.

В данной статье остановимся на вопросах, связанных с незаконной миграцией и проблематикой правового регулирования этих процессов в транзитных странах.

Само понятие «транзитной страны» означает, что эта страна не является конечной целью мигранта, он находится в ней временно, направляясь в конечную точку своего маршрута. С учетом основных направлений современной миграции, можно выделить следующие основные группы транзитных стран, представленные в таблице №1.

Кроме того, надо учитывать, например, такое явление, как транзит через приграничные страны в том же ЕС. То есть мигрант, направляющийся в благополучную Данию или Норвегию, в качестве транзитных стран будет использовать такие государства-члены ЕС, как Италия, Греция, Испания или Мальта. Это важно учитывать, поскольку правовое регулирование миграции внутри ЕС налагает на эти приграничные государства особые обязательства и определенные функции.

И чем больше либерализировалось миграционное законодательство внутри ЕС, приведя в конечном итоге к ликвидации пограничного контроля на границах между странами — членами союза, тем жестче старался Брюссель выстроить защиту своих внешних границ. В частности, за последние 20 лет в ЕС были ужесточены визовые требования, были приняты законодательные меры против перевозчиков незаконных мигрантов, были многократно усилены меры полицейского и военного характера по контролю границ (особенно морских границ Средиземноморья), были подписаны двусторонние межгосударственные соглашения о реадмиссии со многими государствами, граничащими с ЕС или находящимися на пути транзита¹.

Все эти меры усилили экономическую и организационную нагрузку на приграничные и транзитные страны. Сложилась ситуация, которая показывает, что ЕС хочет, чтобы проблемы иммиграции решались за пределами союза, то есть именно в транзитных странах.

Остановимся теперь на характере этих процессов в транзитных странах, входящих в ЕС, и в приграничных по отношению к ЕС государствах.

К транзитным странам — членам ЕС, относятся государства, входившие раньше в советский блок (Эстония, Латвия, Литва, Польша, Чехия, Сербия, Венгрия) и пристрадиземноморские государства — Греция, Италия, Испания, Франция, Кипр, Мальта, но если количество незаконных мигрантов, проникающих в ЕС через ее восточные границы относительно невелико, то поток беженцев и мигрантов из Северной Африки (особенно в связи с последними событиями в этом регионе) ста-

¹ Директива №2002/90/ЕС «Об установлении определения по помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию» от 28.11.2002 и Рамочное решение Совета 2002/946/ПВД «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию».

Некоторые группы транзитных стран*

Страны-исхода	Транзитные страны	Страны-назначения
Куба	Мексика	США
Никарагуа		
Сальвадор		
Гондурас		
Ирак	Индонезия	Австралия
Иран		
Афганистан		
Ирак	Таджикистан, Россия, Турция, Западные Балканы	ЕС
Иран		
Афганистан		
Ангола	Ботсвана	ЮАР
Конго		
Нигерия	Сахель, Мали	Ливия
Дарфур, Эритрия	Египет	Израиль
Китай	Казахстан	Россия, ЕС
Бангладеш	Турция	ЕС
Ирак	Франция	Великобритания
Индия, Пакистан	Венгрия	Великобритания

* — Таблица изготовлена автором.

новится просто огромным. Эти страны сталкиваются со значительными проблемами, которые создает незаконная миграция, притом, что эти проблемы касаются не только очевидной сфер (социально напряжение в обществе, рост криминала и т.п.), но и тех обязательств, которые наложены на эти страны внутриевропейским законодательством.

В частности, речь идет о Второй Дублинской конвенции 1990 г., которая обязательная для всех стран ЕС. Согласно этой конвенции, лица, стремящиеся получить гражданство или убежище в ЕС, должны обращаться с таким ходатайством в первую же из достигнутых ими «безопасных стран». Все страны ЕС (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция) в соответствии с этой конвенцией относятся к безопасным странам.

Кроме того, вводится еще понятие «третьей безопасной страны», то есть это те страны, которые не входят в ЕС, но которые страны ЕС считают безопасными для беженцев (каждая из стран ЕС вправе сама решать, какие страны она рассматривает как «третьи безопасные»). Принимая такое решение (о высылке в «третью безопасную страну») национальные суды руководствуются сложившейся на данный момент ситуацией. В частности в 2010 г. Миграционный суд в Мальмё (Швеция) приостановил высылку нескольких беженцев из Северной Африки в Грецию (транзитную страну). Таким образом, Миграционный суд Мальме пришел к заключению, что Греция — страна ЕС, являющаяся согласно Дублинской конвенции безопасной страной, не может гарантировать адекватного с правовой точки зрения процесса рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища беженца, подлежащим высылке из Швеции,

и постановил, что беженцы должны остаться на территории страны.

Следует отметить, что, уже начиная с 2008 г., шведские миграционные власти не прибегают к депортации в Грецию несовершеннолетних беженцев, у которых отсутствуют родители, считая, что такая высылка может рассматриваться как нарушение международных конвенций по детям².

Фактически суд в Мальмё в одностороннем порядке нарушил Дублинскую конвенция, что вызвало соответствующие комментарии в высшей инстанции с указанием на то, что в настоящее время миграционные суды в Швеции (суд в Мальме, суд в Гетеборге и суд в Стокгольме) не имеют единой точки зрения в отношении того, можно ли рассматривать Грецию, как «безопасную страну».

С учетом этого и других подобных случаев, в настоящее время концепция «третьей безопасной страны» подвергается значительно критике, в частности, УВКБ ООН полагает, что концепция «третьей безопасной страны» деструктивно подействовала на формирование международного законодательства по защите беженцев. Поэтому данная концепция не является безусловным принципом международного права.

Помимо Дублинской конвенции, документом, регламентирующим деятельность транзитных государств в отношении мигрантов, находящихся на их территории, является Директива Совета Европейского Союза 2003/9/ЕС от 27 января 2003 г., которая устанавливает стандарты приема лиц, прибывших на территорию ЕС с целью получения права на жительство. В данном документе Совет Европейского Союза установил, в соответствии с Женевской Конвенцией 1951 г. и ее дополнениями, внесенными в нее Протоколом от 1967 г.,³ принцип невысылки мигрантов, имеющих статус «беженцев», а так же соответствующие стандарты обращения с лицами, ищущими убежище или временно находящимися на территории государства в ожидании определения их статуса.

² Декларация прав ребенка, принятая Генассамблеей ООН в 1959 г. (См. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml) и Конвенция о правах ребенка, принятая Генассамблеей ООН в 1989 году (См. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (дата обращения 22.11.2011)

³ Женевская Конвенция о статусе беженцев принятая 28 июля 1951 г. в Женеве конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. Вступила в силу 22 апреля 1954 г. 31 января 1967 г. Конвенция была дополнена принятым в Нью-Йорке Протоколом, касающимся статуса беженцев // См. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения 19.11.2011)

Другим документом, устанавливающим стандарты действий миграционных властей стран ЕС по отношению к мигрантам, является Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран.

В своей основе обе Директивы подтверждают основные права и принципы, заложенные Хартией Европейского союза по правам человека⁴. Они гарантируют уважение человеческого достоинства и соблюдение соответствующих норм при обращении с лицами, нуждающимися в убежище, о чем говорится в ст. 1 и ст. 18 Хартии.

В Директивах даны определения ряда основополагающих терминов «беженец», «статус беженца», «задержание», «заявление о предоставлении убежища», «заявитель», «член семьи», «центр размещения», «условия приема» и другие.

Так же разработаны нормы, касающиеся лиц с особым статусом: несовершеннолетние, жертвы пыток и т.п., эти нормы описаны в разделе 4 Директивы 2003/9/ЕС и в Статье 14 Директивы 2008/115/ЕС. В соответствующих разделах приведены и нормы, касающиеся обжалования действий миграционных властей (Раздел 5 Директивы 2003/9/ЕС и Статья 13 Директивы 2008/115/ЕС), и направления, касающиеся повышения эффективности системы приема беженцев (раздел 6 Директивы 2003/9/ЕС).

Директивы призваны координировать и стандартизировать национальные законодательства стран ЕС в сфере обеспечения мигрантов приемлемыми условиями пребывания на территории транзитных стран. В документах указывается на необходимость кооперации между государствами — членами ЕС — в деятельности по работе с беженцами, в том числе, указывается на необходимость своевременной координации между соответствующими органами, занимающимися приемом, задержанием, размещением и административным сопровождением лиц, нуждающихся в убежище или в месте временного пребывания, а также стимулированию гармонизации взаимоотношений между местным населением и мигрантами.

Введение минимальных стандартов не означает, что государства не имеют права создавать более благоприятные условия для принятия и размещения беженцев и мигрантов и закреплять эти условия на законодательном уровне. Об этом говорится в ст. 4 данной Директивы 2003/9/ЕС: «Государства-члены могут вводить или сохранять более благоприятные положения в области условий приема для лиц, ищущих убежища».

⁴ CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000/C 364/01) - Председатели Европейского парламента, совета и комиссия подписали и провозгласили хартию от имени своих учреждений 7 декабря 2000 г. в Ницце.

Во 2 разделе Директивы 2003/9/ЕС даны положения, регламентирующие условия приема и административно-го сопровождения мигранта. Так, не позже, чем через три дня с момента подачи заявления заявитель должен получить документ на свое имя, удостоверяющий его статус, как лица, обратившегося за убежищем.

Так же в данном разделе оговаривается право государства, предоставившее мигранту временное убежище, требовать медицинского освидетельствования данного лица ради соблюдения государственных интересов в части охраны здоровья граждан. При этом в разделе 13 Директивы 2003/9/ЕС оговариваются стандарты материальных условий размещения, приема и медицинского обслуживания лиц, просящих убежища. Медицинское обслуживание, согласно п. 1 ст. 15, должно обеспечивать неотложную медицинскую помощь и лечение в случае острого заболевания.

Материальное обеспечение мигранта должно начинаться с момента подачи им заявления в местные компетентные органы и предоставляться в том объеме, который гарантировал бы данному лицу жизненный уровень, необходимый для сохранения здоровья и существования.

Материальное обеспечение может предоставляться как в натуральном виде, так и виде выплаты денежного пособия.

Важно подчеркнуть, что согласно стандартам ЕС в отношении мигрантов, лицо, запросившее убежище, не считается незаконно находящимся на территории страны до тех пор, пока не получит официального отказа в предоставлении права на пребывание в стране — члене ЕС (Статья 2 Директивы 2008/115/ЕС). В случае отказа такое лицо подлежит реадмиссии и должно быть направлено в специальные места содержания (Статья 18 Директивы 2008/115/ЕС): «Центры задержания» или в «Центры для содержания лиц, попадающих под реадмиссию»: «По общему правилу, задержание проводится в специализированных центрах задержания. Когда государство-член не может поместить граждан третьих стран в специализированный центр задержания, и вынуждено поместить их в пенитенциарное учреждение, эти задержанные граждане содержатся отдельно от обычных заключенных»⁵. Более того, рекомендуется вообще не использовать тюрьмы для содержания мигрантов, подлежащих высылке, а выделять для этих целей другие помещения, которые не должны иметь сходства с тюрьмами⁶.

В «Центрах задержания» и в «Центрах для содержания лиц, попадающих под реадмиссию», согласно

стандартам ЕС должен работать соответствующим образом подготовленный персонал.

По стандартам ЕС, предусмотренных в Директиве (раздел 3), в случае, если мигрант не соблюдает установленные правила (покидает место проживания без надлежащего уведомления, нарушает режим, установленный в местах размещения и т.п.) он может быть ограничен в пользовании услугами.

Очевидно, что выполнение всех этих стандартов требует от транзитных государств (а именно на них падает основная нагрузка миграционных потоков) значительных финансовых затрат и административных ресурсов. В последние годы, когда на периферии ЕС появились новые «молодые» еврогосударства, бывшие члены социалистического лагеря, чья экономика гораздо слабее, чем у лидеров ЕС, начались проблемы и недовольства сложившейся ситуацией, при которой принцип «разделения бремени» стал повсеместно нарушаться.

Например, Польша, вступившая в ЕС в мае 2004 г., всегда была транзитной страной, для движущихся в Западную Европу мигрантов. Вступив в ЕС, Польша присоединилась к Дублинской конвенции, и поэтому она обязана не допускать пересечения мигрантами свое западной границы. Но экономически страна оказалась совершенно не готова к тому, чтобы возложить на себя бремя по устройству этих мигрантов, а она должна в достаточно короткие сроки построить и оборудовать пункты задержания и размещения, набрать и обучить соответствующий персонал, и обеспечить прочие условия достойного жизнеобеспечения для мигрантов (медицинское обслуживание, документальное сопровождение и т.д.) Очевидно, что Польша столкнулась с большой проблемой. В настоящее время в Польше имеется 17 пунктов временного размещения, в Венгрии — 11, в Болгарии — 8.

Исторически получилось так, что основной поток мигрантов из бывшего СССР шел в Европу именно через Польшу. После вступления Польши в 2004 г. в Дублинскую конвенцию она утратила право разрешить ищущим убежища лицам пересекать границу западных стран. Но собственных ресурсов для соблюдения всех высоких европейских стандартов по обращению с законными и незаконными транзитными мигрантами в стране не хватало. Как говорится в аналитическом материале Главы Комитета «Гражданское содействие» и Сети «Миграция и Право» Светланы Ганнушкиной: «Польша не имеет сложившихся традиций приема беженцев, не обладает необходимыми ресурсами их обеспечения, не в состоянии за короткий срок организовать или построить для беженцев пункты размещения.

Несмотря на различия в уровне экономического развития западноевропейских стран, разброс в их культурных традициях, подходах к решению социальных проблем и финансовых возможностях существенно отличается от

⁵ См.: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_INT_46209/ (дата обращения 15.11.2011)

⁶ Кабинет Министров Совета Европы, Двадцать руководящих принципов принудительного возвращения, 4 мая 2005 г., директива 10.

того разрыва, который создан в ЕС после вступления туда восточноевропейских стран, принадлежавших недавно социалистическому лагерю. Польские власти признают, что им нужна помощь ЕС — например, для строительства новых центров по приему лиц, ищущих убежища⁷.

Но проблемы с соблюдением принятых стандартов испытывают не только страны, недавно вступившие в ЕС. Политический кризис на Севере Африки в начале 2011 г. спровоцировал огромный рост числе беженцев из этого региона, направляющихся в Европу. Весь удар этой лавины мигрантов приняла на себя Италия. За полтора месяца на небольшом итальянском островке Лампедуза скопилось больше 26 тысяч беженцев из Туниса и беженцы продолжали прибывать. Италия оказалась абсолютно не готовой к такому развитию событий, а ее действия вызывали неоднозначную реакцию в европейских странах-соседах. Проблема заключалась в том, какая страна или страны должны дать тысячам мигрантов временное пристанище: Италия, как первая транзитная страна (в соответствии с Дублинской конвенцией) или же, раз поток беженцев так

велик, и другие европейские страны. Итальянские власти считали, что у них в стране ситуация с мигрантами приобретает чрезвычайный характер. Однако остальная Европа эту точку зрения не разделяла. А после того, как правительство Италии огласило планы по выдаче мигрантам временного вида на жительство, что позволило бы им беспрепятственно пересечь границы Италии с другими странами ЕС, эти другие страны пригрозили восстановить пограничный контроль, т.е. фактически поставили под ревизию сам принцип единой Европы.

Это пример того, к чему может привести отсутствие в Дублинской конвенции и в соглашениях о реадмиссии принципа «разделения бремени».

Все это говорит о том, что право не может быть застывшей догмой, а должно отражать в законах и конвенциях реальные изменения в жизни общества. В сложившихся условиях, как Дублинская конвенция, так и соглашения о реадмиссии должны быть модифицированы с учетом необходимости соблюдения принципа «разделения бремени».

Библиографический список:

1. Директива №2002/90/ЕС «Об установлении определения по помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию» от 28.11.2002 // См. — URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/unleg_emmigr.htm (дата обращения 18.11.2011)
2. Хартия Европейского союза по правам человека (2000/С 364/01)- Official Journal of the European Communities. 18.12.2000, No С 364/1.
3. Рамочное решение Совета 2002/946/ПВД «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию» // См. — URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/unleg_emmigr.htm#_ftn15 (дата обращения 28.11.2011)
4. См. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения 19.11.2011)
5. Информационный портал Право.ру // См. — URL: <http://pravo.ru/interpravo/news/view/37639/> (дата обращения 12.11.2011)
6. См.: — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_INT_46209/ (дата обращения 15.11.2011)
7. С. Ганнушкина «Дублинская конвенция в условиях расширения Европейского Союза на восток.» // См. — URL: http://refugee.ru/publ/sagannushkina/dublinskaja_konvencija_v_uslovijakh_rasshirenija_evropejskogo_sojuza_na_vostok/8-1-0-37 (дата обращения 09.11.2011)

References (transliteration):

1. Khartiya Evropejskogo soyuza po pravam cheloveka (2000/C 364/01) — Official Journal of the European Communities. 18.12.2000, No С 364/1.
2. Ramochnoe reshenie Soveta 2002/946/PVD «O povyshenii standartov ugolovnoy otvetstvennosti v tselyakh nakazaniya za pomoshch' nezakonnomu v'ezdu, tranzitu i prebyvaniyu» // Sm. — URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/unleg_emmigr.htm#_ftn15 (data obrashcheniya 28.11.2011)
3. S. Gannushkina «Dublinskaya konventsiya v usloviyakh rasshireniya Evropejskogo Soyuza na vostok.» // Sm. — URL: http://refugee.ru/publ/sagannushkina/dublinskaja_konvencija_v_uslovijakh_rasshirenija_evropejskogo_sojuza_na_vostok/8-1-0-37 (data obrashcheniya 09.11.2011)

⁷ С. Ганнушкина «Дублинская конвенция в условиях расширения Европейского Союза на восток» // См. URL: http://refugee.ru/publ/sagannushkina/dublinskaja_konvencija_v_uslovijakh_rasshirenija_evropejskogo_sojuza_na_vostok/8-1-0-37 (дата обращения 09.11.2011)