

УДК 341.1

## Проблема определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в ЕС



**Али Жасем Хмад**

Аспирант кафедры международного и европейского права  
Казанский (Приволжский) федеральный университет

*В данной статье исследована проблема правовых критериев убежища в ЕС в определении государства, уполномоченного рассматривать заявления о предоставлении убежища. Автор акцентировал внимание на трансформации дублинских соглашений в области урегулирования вопросов установления ответственного государства. В результате этого заявители ранжируются на две категории в зависимости от легальности их пребывания на территории ЕС и необходимости их заключения под стражу. Основной вывод статьи заключается в противоречии европейского механизма определения государства, ответственного за предоставление убежища, международным стандартам. В рамках конвенционных норм действует адресный принцип, в соответствии с которым не государство, а лицо, ходатайствующее о предоставлении ему убежища, определяет страну, в которой оно ищет соответствующей защиты.*

*Ключевые слова:* убежище, правовой статус беженцев, Европейский Союз, европейское право, миграция, ООН.

Эволюция европейского механизма определения государства, несущего ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, сопровождалась целым комплексом проблем. В системе документов, регламентирующих на уровне ЕС отношения по предоставлению убежища, выделяется принцип солидарности государств в решении возникающих проблем. Его продолжением выступает принцип справедливого распределения ответственности за реализацию общей европейской политики по международной защите лиц из третьих стран. Не случайно в преамбуле Директивы, принятой в 2013 г. совместно Европарламентом и Советом ЕС, подчёркивается, что даже финансовые последствия, которые наступают в связи с предоставлением убежища, являются общей задачей государств – членов ЕС. Исходя из этого, в ЕС провозглашён принцип, в соответствии с которым беженцам гарантируется одинаковый уровень обращения и условий приёма вне зависимости от того, в какое государство они подают заявления о предоставлении международной защиты. Вместе с тем из регламентирующих

актов довольно сложно установить, какое именно государство должно заниматься реализацией указанных принципов и правовых ценностей, связанных с реализацией права на убежище.

Прежде всего основополагающее значение имела Дублинская конвенция, заключённая странами ЕС в 1990 г. Конструкция её норм сводилась к тому, что беженцы могли обращаться в первое государство, которое считалось для них безопасным. По существу, это была ближайшая территория, на которую граждане третьих стран приезжали в поисках убежища (ст. 6).

При этом определяющим критерием считалась законность основания, в силу которого беженец оказался в стране участнице ЕС. Дублинская конвенция 1990 г. содержала целый алгоритм, влияющий на установление ответственного государства. Так, согласно ст. 4 первоначальное значение имело наличие любого члена семьи, уже получившего убежище на территории соответствующего государства ЕС. В данном случае гражданин, прибывший из третьей страны, обладал возможностью выбрать общий или

специальный порядок установления государства, которое должно рассматривать его заявление о предоставлении убежища.

Если он соглашался на проживание вместе с членом своей семьи, действовал специальный (упрощенный) режим установления ответственного государства. Напротив, при отсутствии такого согласия возникало несколько вариантов, связанных с законностью или незаконностью пребывания данного беженца на определенной территории.

В ст. 4 Дублинской конвенции 1990 г. содержалась абстрактная формулировка «заинтересованные лица». Это не только сам заявитель, но и члены его семьи, имеющие статус беженцев или иной легальный статус в государстве ЕС. Тем самым для применения специального порядка определения страны, ответственной за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, требовалось согласие как самого заинтересованного гражданина, бежавшего от опасных условий, так и его близких людей, легализовавших собственное пребывание (проживание) в ЕС.

Исследователи отмечают, что провозглашенная в ЕС общая политика по предоставлению убежища изначально ставит государства в неравные условия [1-3]. Данная проблема затрагивает прежде всего пограничные страны, на которые приходится основной миграционный поток. В связи с этим такие государства, как, например, Италия, Греция, Испания, Франция и другие периодически сталкиваются с настоящим кризисом в реализации положений общей миграционной политики [4, с. 131; 5, с. 30].

В п. 5 преамбулы Директивы 2013 г. [6], принятой в качестве реакции на активизацию кризисных явлений в миграционных процессах ЕС, провозглашено обязательство каждого государства-члена на применение общей процедуры при предоставлении убежища. Кроме того, она должна сопровождаться установлением одинакового статуса для тех, кто получает международную защиту. При этом Директива 2013 г. требует соблюдать высокие стандарты такой защиты, а также обеспечивать справедливость и эффективность применяемых процедур.

Для разрешения сложившегося пробела в 2013 г. Европарламентом совместно с Советом ЕС был принят новый Регламент, который устанавливает критерии и механизмы по определению государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты [7]. В специальной литературе данный нормативный акт принято называть Дублинский Регламент или «Дублин III» [8; 9].

Дублинский Регламент 2013 г. развивает логику тех положений, которые заложены в Директиву 2013 г., детализируя право выбора государства, ответственного за решение вопроса о предоставлении убежища. Алгоритм такого определения зависит прежде всего от наличия у заявителя родственни-

ков и членов семьи, получивших международную защиту на территории ЕС. В подобных случаях на основании письменного согласия страной, которая уполномочена на рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, будет считаться государство, в котором получена международная защита у родственников и членов семьи (ст. 9 Дублинского Регламента 2013 г.). Этот же принцип применяется, если заявления данных лиц ещё находятся на рассмотрении (ст. 10 Дублинского Регламента 2013 г.).

В условиях отсутствия родственных связей с лицами, получившими убежище на территории ЕС, лицо, ищущее убежище должно обратиться с соответствующим заявлением в страну, выдавшую ему разрешение на въезд (любой тип визы, включая транзитную, или вид на жительство). Это же требование распространяется на случаи, когда заявитель находится на территории государства с недействующей визой или видом на жительство в пределах шестимесячного периода с момента окончания срока действия документа (ст. 12 Дублинского Регламента 2013 г.).

В ситуации, когда заявитель имеет несколько разрешительных документов, дающих ему право пребывания или проживания на территории ЕС, значение приобретает тот из них, который имеет наибольший срок действия. Тем самым ответственным государством будет считаться страна, которая выдала лицу, ищущему убежище, соответствующее длительное разрешение на законное нахождение в ЕС или на определенной территории.

Исходя из положений Дублинского Регламента 2013 г., право выбора государства, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты, имеется лишь у двух категорий лиц:

1) просители убежища, незаконно пересекающие границу ЕС (ответственным будет считаться государство, на территорию которого они попали незаконным образом);

2) просители убежища, пребывающие в ЕС в безвизовом порядке.

Примечательны и правовые последствия, возникающие в случае определения государства, в которое подлежит перемещению лицо, находящееся под временной защитой. При изменении места проживания в связи с рассмотрением заявления на предоставление убежища в другом государстве ЕС просители убежища одновременно утрачивают:

1) право на проживание в государстве, которое они покидают;

2) временную защиту в таком государстве.

Соответственно, аналогичные права возникают у данных лиц в государстве, рассматривающем их ходатайства на предоставление международной защиты. При этом общим сроком считается календарный год, который исчисляется не с момента получения первой временной защиты, а с момента перемеще-

ния просителей убежища в государство, ответственное за решение вопроса о предоставлении им убежища (ст. 13 Регламента «Дублин III»).

Необходимо также отметить, что проанализированные правовые особенности установления ответственного государства имеются лишь в случаях, признанных Советом ЕС в качестве массового притока беженцев. Если таких квалифицирующих признаков нет и ситуация затрагивает интересы отдельно взятых мигрантов, ходатайствующих о предоставлении им международной защиты, подлежат применению другие регламентирующие нормы.

Так во всех случаях, кроме массового притока беженцев и за исключением дипломатического или территориального убежища, действует Директива 2013 г. В ней отсутствуют положения, определяющие государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты. В силу этого в юридической науке сложилось несколько направлений, в которых по-разному оценивается указанный пробел в праве ЕС.

Непосредственно в п. 1 ст. 3 Директивы 2013 г. говорится о государствах-членах, а равно об их границах, территориальных водах и транзитных зонах. Это означает, что заявитель обладает правом обратиться за международной защитой как на территории самого государства, так и в иных перечисленных местах. Однако в ст. 3 Директивы 2013 г. подчёркивается, что заявители должны обладать разрешением на пребывание в указанных государствах – членах ЕС.

Более логичным представляется порядок определения государства, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, если заявитель находится под стражей. В таких случаях первоначальное ходатайство подаётся уполномоченным органам той страны, на территории которой беженец пребывает в местах заключения.

Следует констатировать, что у ЕС к настоящему времени отсутствует прозрачный механизм правового установления государства, ответственного за рассмотрение заявлений на получение международной защиты. Отсюда становится очевидной политика Совета ЕС по определению квот как с учётом возможностей государств-членов, так и вопреки их воле, что подтверждается неравномерной практикой реализации положений, закреплённых в Регламенте «Дублин III». Помимо самостоятельной инициативы в приёме лиц, находящихся под временной защитой в ЕС, государства обязаны взаимодействовать друг с другом. Также правовой особенностью Регламента «Дублин III» послужило укрепление принципа единства семьи. Как и в Дублинской конвенции 1990 г., с 2003 г. определяющее значение имеет факт наличия члена семьи, легализовавшего свой статус беженца на территории государства – члена ЕС, а также в «третьих безопасных странах» (Исландия,

Норвегия, Швейцария). Вместе с тем появилось требование об одновременном рассмотрении заявлений, поданных членами семьи.

#### Литература:

1. Пузырев С.А., Пузырева Ю.В. Миграционный кризис в Европе и его влияние на бюджетную политику Европейского Союза. – М.: Издат. дом «Граница», 2018. – 118 с.
2. Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе // Современная Европа. – 2017. – № 2 (74). – С. 43-54.
3. Лещенко И.И. Миграционный кризис в Европе: причины, особенности и возможные последствия // Право и правосознание в период вооруженных конфликтов. – 2017. – № 1. – С. 47-57.
4. Любарт М.К. Франция в современном миграционном кризисе 2015-2017 годов // Новая и новейшая история. – 2018. – № 5. – С. 119-139.
5. Салаконе А. Миграционный кризис в Европе: взгляд из Италии // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. – 2017. – № 2 (8). – С. 25-38.
6. Директива № 2013/33/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Устанавливающая стандарты приема лиц, обратившихся с запросом о предоставлении международной защиты (в новой редакции)», принята в г. Брюсселе 26.06.2013 // Official Journal of the European Union. – 2013. – № L 180. – P. 96.
7. Регламент № 604/2013 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Устанавливающий критерии и механизмы определения государств – членов ЕС, ответственных за проверку запросов о предоставлении международной защиты, поданных гражданами третьих стран или лицами без гражданства в одном из государств – членов ЕС (новая редакция)», принят в г. Брюсселе 26.06.2013. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/> (дата обращения: 07.10.2019).
8. Бирюков М.М., Алиев Д.М.О. Дублинское регулирование: история становления и содержание // Московский журнал международного права. – 2018. – № 2. – С. 115-125.
9. Потемкина О.Ю. Провал дублинской реформы. Что дальше? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. – 2019. – № 1 (7). – С. 70-76.

**Problem of Defining the State, Responsibility for Consideration  
of the Application about Asylum in the EU**

*Ali Jasem Hmad*  
*Kazan (Volga Region) Federal University*

*This article examines the problem of legal criteria for asylum in the EU in determining the state authorized to consider applications for asylum. The author focuses on the transformation of the Dublin agreements in the field of resolving issues of establishing a responsible state. As a result, applicants are ranked into two categories depending on the legality of their stay in the EU and the need for their detention. The main conclusion of the article is that the European mechanism for determining the state responsible for granting asylum contradicts international standards. Within the framework of the Convention rules, there is a targeted principle, according to which the person applying for asylum, not the state, determines the country in which they seek appropriate protection.*

*Key words: asylum, legal status of refugees, European Union, European law, migration, UN.*

