

## СЕКЦИЯ № 7. ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРАВОВОЕ ВОСПИТАНИЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

*БУБЕРБАЕВ Н. Д., НАУЧНЫЙ СОТРУДНИК ЦЕНТРА ПО ИЗУЧЕНИЮ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИХ  
ПРОБЛЕМ НИИ КАРАГАНДИНСКОЙ АКАДЕМИИ МВД РК ИМ. Б. БЕЙСЕНОВА*

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ УБЕЖИЩА

Процесс упрощения процедур предоставления убежища и присвоения статуса «беженец» продолжается во многих странах мира. В течение десятилетий государства-члены Европейского Союза (далее - ЕС) накопили богатый опыт в этих вопросах, который может быть активно использован другими странами, в том числе и Казахстаном. Тем более, что упрощение административных процедур является одним из направлений развития Казахстана в ближайшем десятилетии<sup>1</sup>.

Правовые основы предоставления убежища странами-членами ЕС начали формироваться в конце 80-х гг. XX в., когда Европа столкнулась с доминирующим ростом числа поданных ходатайств о предоставлении убежища. С учетом данного обстоятельства Европа стала проводить политику недопущения на свою территорию и отказа в доступе к защите, основываясь на понятии «защиты в другом месте»<sup>2</sup>, которое в дальнейшем способствовало принятию Концепции безопасной третьей страны. Эта Концепция постепенно заменила концепцию страны, первой предоставляющей убежище, в соответствии с которой лицо, ищущее убежище, может быть отправлено назад в страну, где ему уже была предоставлена защита. Концепция безопасной третьей страны расширила вышеназванное понятие, включив в него страны, через которые проезжало лицо, ищущее убежище, и где оно могло бы просить убежище на основании, что эти страны в целом считаются безопасными для беженцев.

Однако Европейский совет по делам беженцев и изгнанников выразил критические замечания относительно положений данной Концепции, отметив, что страны рискуют нарушить свои обязательства, вытекающие из норм международного права, особенно в отношении обязанности невыдворения<sup>3</sup>. Вместе с тем отдельные положения Концепции безопасной третьей страны нашли свое закрепление в Дублинской конвенции 1990 г., определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Союза. При этом следует отметить, что Дублинская конвенция 1990 г. вступила в законную силу после ее полной ратификации в 1997 г.

Принятию Дублинской конвенции способствовали также страны-члены Шенгенского соглашения (соглашение подписано 14 июня 1985 г., вступило в силу 26 марта 1995 г.). Выданная виза одного государства-члена ЕС действовала во всей Шенгенской зоне. Лица, ищущие убежище, получили возможность свободно перемещаться по всем странам зоны. Это, в свою очередь, привело к многократной подаче ходатайств о предоставлении убежища (в более чем одной стране) и вызвало обеспокоенность государств относительно роста вторичных перемещений лиц, ищущих убежище.

В 1997 г. ЕС был заключен Амстердамский договор<sup>4</sup>, главной целью которого являлось постепенное создание единой зоны свободы, безопасности и правосудия. Он определял шесть целей общеевропейской политики в области убежища<sup>5</sup>, а также в принятии критериев и механизмов для определения того, какое государство-член ЕС отвечает за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного гражданином третьей страны.

Учитывая положения Дублинской конвенции, связанные с выявлением граждан третьих стран, которые уже подали ходатайство об убежище в другом государстве-члене Союза, было решено создать систему сличения отпечатков пальцев просителей убежища и нелегально въехавших иностранцев, EURODAC)<sup>6</sup>. Если EURODAC указывал на то, что отпечатки пальцев лица, ищущего убежище, ранее были зарегистрированы, то это лицо могло быть направлено назад в страну, где были первоначально зарегистрированы отпечатки его пальцев.

С заключением Амстердамского договора и в соответствии с задачей создания общеевропейской системы убежища возникла необходимость заменить Дублинскую конвенцию каким-либо иным документом Сообщества. Рассмотренная Конвенция была заменена Регламентом Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 г. (Регламент «Дублин II»)<sup>7</sup>, который вступил в силу 2 сентября 2003 г. По своему правовому статусу этот документ является документом прямого действия для государств-членов ЕС.

Регламентом «Дублин II» устанавливается иерархия критериев для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном

из государств гражданином третьей страны. Критерии определяют возложение ответственности на государства-члены следующим образом:

- а) государство, где проживает член семьи, который имеет статус беженца или чье ходатайство о предоставлении убежища находится на стадии рассмотрения;
- б) государство, которое выдало просителю убежища вид на жительство или визу, или чья граница была нелегально пересечена заявителем;
- в) в случае, когда обстоятельства, указанные выше, не имеют места, если проситель убежища въезжает на территорию государства-члена, где он освобождается от необходимости иметь визу, то это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайства. Если неприменим ни один из вышеупомянутых критериев, то ответственность за рассмотрение ходатайства несет первое государство-член, в котором оно было подано.

В настоящее время Европейская Комиссия намерена до конца 2012 г. завершить создание Единой европейской системы предоставления убежища, которая будет призвана изменить директивы, касающиеся условий приема и процедур предоставления убежища, сократить сроки и сделать правила более справедливыми и эффективными в интересах государств-членов и людей, нуждающихся в международной защите<sup>8</sup>.

Итак, изучение законодательного опыта, накопленного государствами-членами ЕС в результате постоянной работы с непрекращающимися потоками беженцев, прибывающих на их территорию, позволит другим государствам избежать неточностей и противоречий при разработке и совершенствовании внутреннего законодательства о беженцах.

<sup>1</sup> Назарбаева Н. А. Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана. Послание Президента Республики Казахстан — Лидера Нации народу Казахстана. Режим доступа: <http://www.akorda.kz/ru>

Byrne R., Noll G., Vedsted-Hansen (eds.): *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, The Hague, London, New York 2002. P. 10. Более глубокий анализ концепции безопасной третьей страны см. в работе Kjaergaard, Eva: *The Concept of Safe Third Country in Contemporary European Refugee Law*, 6 *International Journal of Refugee Law* 4 (1994); Lassen, Nina and Hughes Jane: *Safe Third Country Policies in European Countries*, Copenhagen 1997; Byrne, Rosemary and Shacknove, Andrew: *The Safe Third Country Notion in European Asylum Law*, 9 *Harvard Human Rights Journal*, стр. 185-228 (1996).

<sup>3</sup> Конвенция о статусе беженцев 1951 г. Статья 33. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documerits/decl\\_conv/](http://www.un.org/ru/documerits/decl_conv/)  
<sup>1</sup> Амстердамский договор, // *Official Journal*. 1997. от 10 нояб. С. 340,

В эти цели входило принятие законодательства для установления минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища, для квалификации граждан третьих стран в качестве беженцев, для процедур предоставления и лишения статуса беженца и для предоставления временной защиты.

<sup>6</sup> Постановление Совета (ЕС) № 2725/2000 от 11 декабря 2000 года о создании системы «Eurodac» для сличения отпечатков пальцев в целях обеспечения эффективного применения Дублинской конвенции // *Official Journal of the European Union*. 2000. 15 дек., L316/1.

<sup>7</sup> Режим доступа: [http://www.ecre.org/eu\\_developments/responsibility/dublinreg.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/responsibility/dublinreg.pdf). Время доступа: 27.03.2012 г. 11:43 ч.

<sup>8</sup> Европа создаст единую систему предоставления убежища // Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2011/06/02/854776.html/>. Время доступа: 10:43 ч. 01.03.2012 г.