



DOI: 10.22363/2312-8127-2019-11-4-361-369

Научная статья

«Политическое убежище» как источник проблем и парадоксов в ЕС

И.М. Ежов

Российский университет дружбы народов
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

Затянувшийся миграционный кризис в Европе привел не только к социальным потрясениям на континенте, но и к правовым реформам в миграционной сфере. Автор анализирует истоки и основы политического убежища как важнейшего аспекта международного права и его влияние на развитие миграционного кризиса в Европе.

Автор применяет сочетание системного, сравнительного и исторического (историко-генетического) метода.

Целью исследования является выявление характерных особенностей и анализ истории развития процедуры предоставления политического убежища европейскими странами и влияние права на убежище на всю миграционную политику Европы. Исследование носит междисциплинарный характер на стыке теории и истории международных отношений, права, социологии и политологии.

Ключевые слова: политическое убежище, беженец, политический мигрант, Дублинский регламент, лагерь в Кале

Право на политическое убежище является неотъемлемой частью международной политической системы, свойственной современности, где мир сформирован национальными государствами с «национализированным» населением и сформированными границами.

Политический прием беженцев в международной практике существует уже давно: в случае Франции, это особенно было распространено в эпоху революций в Европе в 1848–1849 гг. и приписывалось республиканской политике помощи «борцам за свободу» [3].

Принятие беженцев сохранялось несмотря на смену режимов внутри самой Франции. Однако правила приема иностранцев становились жестче, по мере того как контроль за миграцией принимал институциональную форму: если беженцы из Польши и Испании 1830 года еще принимались во

© Ежов И.М., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Франции почти бесконтрольно, то в XX веке претенденты на политическое убежище должны были иметь паспорт, визу и вид на жительство для въезда и пребывания на территории принимающего государства.

Именно в эпоху той политической конфигурации возникает различие между «экономическими мигрантами» и «политическими беженцами». Два определения, которые, прежде всего, влияют на социальный статус заявителя. Политическое убежище соответствует проблематике и институциональному подходу в проведении социальной политики, однако его организация создает проблемы властям. Для подтверждения статуса политического мигранта необходимы доказательства преследования заявителя на родине или даже угроза его жизни. Эти доказательства было проблематично представить без документов.

Государства, из которых массового уехали жители, не заботились о том, чтобы эти жители имели паспорта или другие документы. Поэтому странам, куда прибывали мигранты, пришлось разрабатывать особый статус переселенца, чтобы обеспечить жизнедеятельность новопривывших граждан.

Когда в 20-е гг. «международная проблема беженцев» возникла как общественный прецедент, вопрос впервые встал остро. Так как в первую очередь беженец представлял из себя не просто лицо без документов, но и человека, который остался без родины (выходцы из Германской, Османской, Австро-Венгерской империй). После Первой мировой войны эти категории населения не могли иметь ни гражданства, ни защиты от какого-либо государства. Заботу о них взяла Лига Наций. Конвенция, подписанная государствами-членами, была направлена не на отдельных личностей, а на целые народы, в том числе на выходцев из представителей белого движения из царской России, а также сирийцев, ассиро-халдеев. Для этих категорий населения «без государства» и без документов был создан первый международный режим защиты, который закреплен в конвенции 1933 года. Был даже разработан «нансеновский паспорт».

Однако с начала 30-х годов международное право оказалось бессильным перед лицом национального «эгоизма». Из-за распространения фашизма в Европе увеличилось число новых беженцев и лиц без гражданства: немецкие и австрийские евреи, спасающиеся от нацизма, испанские республиканцы, бежавшие от режима Франко... В условиях такого кризиса международные конвенции, которые часто подписывались, но редко были ратифицированы, не препятствовали государствам Европы и Северной Америки принимать значительное число беженцев [7].

Для тех, кто уже получил убежище, помощь часто предоставлялась с помощью частных организаций, а не на государственном уровне, как и в случае с Францией, где мигрантам помогали с помощью религиозных организаций еврейских или протестантских конфессий. В наиболее неотложных ситуациях помощь принудительно оказывалась в специальных лагерях для

мигрантов. Подобные лагеря были открыты французскими властями для испанских гражданских и военных беженцев весной 1939 года [2].

Массовые преступления Второй мировой войны еще больше усугубили проблему – в 1945 году насчитывалось около 30 миллионов принужденно переселенных по всему миру людей. Острая фаза миграционного кризиса только подчеркнула противоречие между универсальностью права на убежище и ограничительной логикой государственного иммиграционного контроля, когда люди, с одной стороны, рассчитывали на помощь нового государства по праву на убежище, но сталкивались с бюрократическими проблемами на территории нового места жительства.

В Организации Объединенных Наций победившие фашизм государства, безусловно, провозглашали первостепенность прав человека. Однако первые переговоры относительно судьбы беженцев, главным образом европейских, руководствовались в первую очередь экономическими и политическими причинами: каждое государство стремилось принимать в приоритетном порядке наиболее квалифицированных беженцев, которые смогут заниматься восстановлением страны.

Поскольку уже складывались предпосылки холодной войны, для государств будущего западного блока необходимо было принять решение об организации защиты не только жертв нацизма, но и для людей, которые отказывались возвращаться в страны, находящиеся под советским влиянием. Среди главных вопросов в миграционной области фигурировали таковые: 1) Какой тип защиты следует обеспечить и для каких национальностей; 2) Каких видов преследования и в какой географической области?

Именно вокруг этих вопросов и возникла дипломатическая конфронтация. Она привела к созданию Женевской конвенции о защите беженцев от 28 июля 1951 г. [7]. Ее текст стал основой современного международного права по вопросам предоставления убежища [9].

Ключевой аспект конвенции – запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения. В документе говорится, что «государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность ввиду их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

Конвенция отражает и политические ограничения для мигрантов: так как под влияние документа попали лишь те беженцы, которые получили этот статус до 1951 года, последующие мигранты столкнулись с трудностями в области подтверждения необходимости политического убежища.

Франция адаптировала текст конвенции в свое законодательство в 1952 году. Эти различные ограничения впоследствии стали применяться и в новых законодательных текстах, которые, в свою очередь, отражали дипломатические события того времени. В 1967 году протокол, касающийся статуса беженцев, принятый в Нью-Йорке (ратифицированный Францией в 1971 году), рассматривал вопросы предоставления защиты беженцам по всему миру и прекратил охватывать вопросы политических преследований прошлого по причине глобализации холодной войны: конфронтация между двумя блоками немедленно сказалась на вооруженных конфликтах и управлении лагерями беженцев в Африке, Азии и Латинской Америке, которые в связи с этим и были включены в случаи предоставления убежища.

Тем не менее, последнее касалось лишь тех, кто подвергался прямому преследованию по политическим, религиозным или расовым причинам: очень большое число лиц, которые просто покидали зоны боевых действий, не вошли в их число, поскольку представители развитых стран опасались необходимости предоставлять им особо дорогостоящую защиту. Вопросы беженцев в данной случае охватываются только региональными соглашениями (Конвенция Организации африканского единства в 1969 г., Картаженская декларация о беженцах в Латинской Америке в 1984 г.), которые подразумевают, что УВКБ ООН будет заниматься лагерями беженцев на месте, таким образом крупные державы не нуждаются в предоставлении убежища большим потокам людей на своей территории [6].

Падение Берлинской стены и окончание холодной войны поставило понятие «убежища» в новую политическую конфигурацию. Поддержка политических беженцев сразу потеряла большую часть стратегического интереса, и единственным оправданием для развитых демократических государств соблюдать Женевскую конвенцию стало лишь стремление уважать права человека.

Западные государства также по большей части прекратили всю трудовую миграцию. В органах, ответственных за пограничный контроль, возникла идея, что убежище, как последний законный путь въезда на территорию государства, представляет собой обходной путь для экономических мигрантов [2].

Хотя количество ходатайств о предоставлении убежища в мире, и в Европе в частности, постоянно увеличивается – 332 000 в 2012 году, 625 000 в 2014 году и 1 250 000 в 2015 году (показатель Евростата, данные за 2016 год для всех стран ЕС), – при этом восприятие заявителей как «ложные беженцы» в обществе также возрастает [12].

В настоящее время экономические и политические причины миграции смешиваются и взаимно подпитывают друг друга [8]. К этим же причинам можно добавить экологическое измерение, в связи с возрастающей важностью зеленого движения. В настоящее время эксплуатация природных ресурсов или разрушение экосистем в некоторых регионах земного шара рассматривается как законная причина для переезда.

Разделение между «ложными» и «настоящими» беженцами упускает из виду реальность предыдущих десятилетий, когда многие политические мигранты в XX веке даже не подавали заявление на убежище, поскольку рабочее законодательство позволяло с легкостью получать работу за границей и без долгих бюрократических проволочек. Это особенно относится к греческим или португальским беженцам во Франции в конце 1970-х годов [8]. В связи с общим рынком внутри ЕС для граждан Евросоюза этот вопрос потерял актуальность, но при этом представители других стран потеряли легкий доступ к европейским вакансиям.

Новые формы заявлений по предоставлению гражданства напрямую влияют на европейскую политику предоставления убежища, как на национальном, так и на общеевропейском уровне. Все более и более ограничивающие нормы, тем не менее, все меньше адаптируются к современному геополитическому контексту, отмеченному увеличением политических и гуманитарных кризисов. Отмечается неспособность ЕС регулировать приток беженцев из Сирии к его границам [11], а также миграционные потоки по причине дестабилизации на Ближнем Востоке. Этот кризис в политике предоставления убежища также показывает две противоречивые тенденции, которыми руководствовались политики в Европе:

Во-первых, дистанцирование от помощи беженцам: сегодня наиболее широко распространена доктрина «убежище на месте». Она подразумевает то, что беженцы не обязательно получают место в государстве с высоким уровнем жизни. Их могут отправить в страны, граничащие с очагом войны, т.е. «безопасные третьи страны» или в безопасном регионе их собственной страны, где они не подвергаются преследованию [6].

Эта логика дистанционного управления также влияет на управление запросами о предоставлении убежища европейскими государствами: с 2003 года «Дублинский регламент» предусматривает, что заявитель может подать заявку только в одну страну ЕС, и это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайства просителей убежища, ищущих международной защиты в соответствии с Женевской конвенцией и директивой ЕС о процессе отбора.

Пределы прежней миграционной политики (которая по сути велась во Франции с 1920-х годов) стали очевидными с ухудшением обстановки в Средиземноморском регионе, а затем с развитием Сирийского кризиса. Это вызвало массовые перемещения населения из пораженных войной регионов. Государства ЕС к этому оказались не готовы.

Увеличение числа кораблекрушений с беженцами на борту вначале привело к гуманитарной операции по спасению под руководством Италии (операция *Mare Nostrum*). Но так как спасенных беженцев не получалось распределить по странам ЕС, Италия заменила старую операцию новой под названием Тритон (*Mare Triton*), с более четким и жестким полицейским контролем [10].

Приток сирийцев в Балканский регион все же заставил государства-члены ЕС разработать план «распределения» беженцев. Он предусматривал распределение мигрантов во всех государствах-членах. 160 000 просителей убежища разместились в Греции и Италии, остальные страны в перераспределении мигрантов участия не приняли: 15 марта 2016 г. было переселено только 937 человек, в том числе 243 во Францию, хотя Париж должен был получить более 5000 мигрантов. В то же время Греции пришлось заботиться о 143 000 человек в период с января по апрель 2016 года (Информационный бюллетень Европейской комиссии, 22 октября 2015 года). Нежелание принимать беженцев вынудило страны ЕС подписывать договоры с третьими государствами и буквально «покупать» места для мигрантов за пределами границ союза. 18 марта 2016 года подобное соглашение было подписано между ЕС и Турцией.

С европейской стороны задача состоит в том, чтобы ликвидировать горячие точки на границах ЕС, которые, по сути, превратились в лагеря беженцев (острова Лесбос, Хиос или Самос): с помощью экспресс-проверки греческие власти получили право определять, могут ли мигранты быть возвращены в Турцию или их просьба о предоставлении убежища должна быть рассмотрена Грецией.

Реализация этого плана подчеркивает, прежде всего, неадекватность текущей ситуации. Греческое государство, которому слабо помогают европейские соседи, не может в одиночку обеспечить управление миграционными потоками и рассмотрение заявок от беженцев. Представители УВКБ ООН и ряда неправительственных организаций также отказались принять участие в реализации соглашения из-за его явно репрессивного аспекта.

Во-первых, с марта 2016 года пограничные «горячие точки» перестали быть местами приема и регистрации лиц, ищущих убежища. Границы ЕС стали центрами высылки, где мигранты оказались заперты в очень сложных санитарных условиях, чтобы ждать принудительной репатриации. Наконец, основным эффектом соглашения является смещение миграционных маршрутов: беженцы, пересекая Балканы, вновь отправлялись в Италию и Грецию, а другие страны ЕС оказались не в состоянии оказывать помощь коллегам по союзу.

Во-вторых, ограничение просителей убежища за пределами Шенгенской зоны усугубляется увеличением процедурных ограничений для заявителей, уже присутствующих в Европе. Национальные законы фактически были изменены уже в тот момент, когда беженцы были во временных пунктах в ожидании признания статуса беженца. Многие государства ЕС, в том числе и Франция, разрешают органам, ответственным за рассмотрение заявок, немедленно отклонять их без рассмотрения, когда они кажутся «явно необоснованными».

Просители убежища на переходный период подвергаются ряду ограничений: запрет на работу, ограниченная материальная помощь, принуди-

тельное размещение в лагерях для беженцев и даже лишение свободы во время рассмотрения заявления. Это показало применение «промежуточных» или даже уничижительных статутов к Женевской конвенции: режимы гуманитарной защиты не обеспечивают статус беженца. Им предоставляется только временная защита не на регулярной основе, помимо того она постоянно пересматривается. Во Франции практика предоставления «территориального» убежища, учрежденного в 1998 году, попадает под эту практику «промежуточных мер»; в 2003 году территориальное убежище было заменено мерами «дополнительной защиты», введенной на европейском уровне. Цель этих различных мер состоит в том, чтобы обеспечить обработку заявлений растущего числа мигрантов, которые не подпадают под действие Женевской конвенции или которые были отклонены, но чье возвращение в страну происхождения, очевидно, невозможно (по причине продолжающегося конфликта). В прошлом эта практика была применима для многих иракцев или афганцев в период конфликта в этих регионах.

На сегодня «временный» статус беженца применим для многих сирийцев, присутствующих на европейской территории. Преимущество подобной системы «фильтра» заключается в том, что она обеспечивает защиту граждан государства. Но в то же время они показывают так называемую рандомизацию французского и европейского законодательства – эта дополнительная защита действует только в течение одного года – тогда, когда несколько лет назад те же самые люди могли получить выгоду от стабильности статуса обычного беженца.

К этому «деградированному» убежищу необходимо добавить несколько «отклоненных» групп населения, которые чаще всего могут оставаться годами на территории нового государства, но не получать никакой помощи. Подобная парадоксальная ситуация, например, затрагивает большую часть мигрантов, ищущих убежища во французском Кале [4], а также мигрантов в Италии или в бывшей Югославии.

Эти горячие точки превратились из места простого транзита мигрантов в опасные лагеря, которые стали центрами криминала. В регионе Кале лагерь Сангаттеи Гранде-Синтэ являются местом окончательного урегулирования для лиц, ищущих убежища (иракцы, афганцы, сомалийцы), и чье возвращение в страну происхождения невозможно. При этом в тех же лагерях содержатся и те, кто уже получил статус беженца, но не может переехать в другое место по финансовым причинам [1]. При этом для коренных французов Кале стал символом внутренних противоречий в области социальной политики.

Таким образом, миграционная политика современной Европы показала отсутствие какой-либо сбалансированной политики Брюсселя в отношении приема мигрантов из проблемных регионов. При этом с миграционным кризисом вскрылись как внутренние, так и внешние проблемы ЕС. Эти недочеты миграционного законодательства и недальновидная внешняя политика всего Евросоюза привела Францию к крупнейшему кризису в миграционной

области. Кризис продолжает влиять как на внутреннюю политику, так и на внешнюю. Миграционный аспект стал важнейшим на политическом горизонте и играет ключевую роль в ходе предвыборных кампаний и протестных движений. Внешний аспект и по сей день оставляет споры между странами ЕС, в том числе продолжающийся кризис между Францией и Италией, который не удается преодолеть уже на протяжении многих лет.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Agiers M.* 2014 *Un Monde de camps* // La Decouverte, Paris.
- [2] *Bohmer and Shuman*, 2008 *Rejecting Refugees. Political asylum in 21st century* // Rothlege, London, New York.
- [3] *Burgess G.* 2008 *Refuge in the Land of Liberty. France and its Refugees, from the Revolution to the End of Asylum, 1787–1939* // Palgrave Macmillan, Houndmills.
- [4] *Courau H.* 2007 *Ethnologie de la forme-camp de Sangatte*. // Editions des Archives contemporaines, Paris.
- [5] *Kevonian D., Dreyfus-Armand G.* 2013 *La Cimade et l'accueil des refugies*. // Presses universitaires de Paris Ouest Nanterre.
- [6] *Legoux L.* [2004], *Changements et permanence dans la protection des réfugiés* // Revue européenne des migrations internationales.
- [7] *Marrus M.R.* 1986, *Les Exclus. Les refugies européens au xx siècle*, Calmann-Levy // Paris.
- [8] *Neumayer E.* 2005 *Bogous refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe* // *International studies quarterly*, vol 49/3.
- [9] *Noiriel G.* 1991, *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993* // Calmann-Levy, Paris.
- [10] *Schmoll C., Thiollet H.* 2015 *Migration en Mediterranee. Permanence et mutations a l'heure des crises* // CNRS editions, Paris.
- [11] *Slama S.* 2016 *Le droit d'asile dans les limbes de l'accord entre l'UE et la Turki sur les refugies* p. 832 // *Receuil Dalloz*.
- [12] *Valluy J.* 2008 *Rejet des exiles. Le grand retournement du droit d'asile*. // Edition du Cruquant Bellecombe-en-Bauges.

Research article

Political Asylum as a Source of Problems and Paradoxes in the EU

Ия М. Ezhov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
117198, Moscow, Russia, Miklukho-Maklaya st., 6

The prolonged migration crisis in Europe has led not only to social upheaval on the continent, but also to reforms in the migration law. The author analyzes the origins and foundations of political asylum as a major aspect of international law and its impact on the development of the migration crisis in Europe.

The author uses a combination of a systemic, comparative and historical (historical-genetic) methods.

The aim of the study is to identify characteristic features and analyze the history of the development of the procedure for granting political asylum by European countries and the impact of the right to asylum on the entire migration policy of Europe. The study is interdisciplinary in nature at the intersection of the theory and history of international relations, law, sociology and political science.

Keywords: political asylum, refugee, political migrant, Dublin Rules, Calais camp

Информация об авторах / Information about the authors

Ежов Илья Максимович, магистрант факультета гуманитарных и социальных наук по направлению «международные отношения» Российский университет дружбы народов

Иуа М. Ezhov, master student of the Faculty of Humanities and Social Sciences, specialty “International Relations”, Peoples Friendship University of Russia (RUDN University). E-mail: iliame@mail.ru

Для цитирования / For citation

Ежов И.М. Политическое убежище как источник проблем и парадоксов в ЕС. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Всеобщая история. 2019. Т. 11. № 4. С. 361–369. <http://dx.doi.org/10.22363/2312-8127-2019-11-4-361-369>

Ezhov I. Political Asylum as a Source of Problems and Paradoxes in the EU // RUDN Journal of World History. 2019. Vol. 11. № 4. Pp. 361–369. <http://dx.doi.org/10.22363/2312-8127-2019-11-4-361-369>

Рукопись поступила в редакцию / Article received: 31.12.2019