

УДК 341.215.43

Н. В. Копыткова

канд. юрид. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

В. Г. Скуратов

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье анализируется первичное и вторичное право ЕС, а также программные и иные документы ЕС в области миграции; анализируются вопросы правового регулирования въезда и пребывания в ЕС граждан третьих стран, в том числе, беженцев; определены особенности визовой политики ЕС; выявлены актуальные проблемы, тенденции и перспективы развития миграционного права ЕС.

The article analyzes the primary and secondary EU law, as well as software and other EU instruments in the field of migration; analyzes the issues of legal regulation of entry and residence in the EU of third country nationals, including refugees; the features of the visa policy of the EU; identified current issues, trends and prospects of development of EU immigration law.

Миграция в современном мире – составная часть глобальных процессов и одновременно продукт глобализации. В условиях глобализации происходит стремительное перемещение не только капиталов, но и людей. Невиданные ранее потоки мигрантов из стран со слаборазвитой или кризисной экономикой в поисках лучшей жизни устремляются в благополучные государства.

В отличие от США, где само по себе формирование государства предполагало массовую иммиграцию населения, в Европе миграционный процесс набрал силу сравнительно недавно. Трудовые ресурсы многих европейских стран в течение многих лет пополнялись и пополняются за счет трудовых иммигрантов. Но в настоящее время миграция из области социально-экономического и культурного феномена Европы переходит в разряд политической проблемы [1].

Актуальность исследования миграционного права на уровне Евро-

пейского Союза (далее – ЕС) обусловлена акцентированием внимания международной общественности на проблематике прав человека, к которым, безусловно, относится право свободного передвижения и необходимость анализа миграции с учетом степени ее воздействия на другие сферы общественных отношений.

В исследовании Международного валютного фонда (МВФ), со ссылкой на данные ООН, сообщается, что в 2014 году в мире насчитывалось 60 миллионов человек, переместившихся, снявших со своих мест обитания. Из них 19,5 миллионов стали беженцами. В 2014 году границы стран-членов Евросоюза пересекли около 280 тысяч мигрантов. Более 500 тысяч мигрантов прибыли к границам стран-членов ЕС с начала 2015 года, в августе на территорию европейского блока приехали рекордные 156 тысяч человек [2].

Согласно прогнозам МВФ к концу 2017 года в Европу придут четыре миллиона мигрантов, если начинать считать с 2015 года в среднем по 1,3 миллиона человек в год [3]. Причинами такого количества беженцев и мигрантов в ЕС является продолжающийся конфликт в Сирии, действия ИГИЛ в регионе Ближнего Востока, вооруженные столкновения в Афганистане, насилие в Эритрее, а также бедность в Косово. Указанные регионы являются основными «поставщиками» мигрантов в ЕС [4, с. 10].

К международным документам стран-членов Совета Европы, связанным с миграционными процессами, относятся: Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская социальная хартия 1996 г., Европейское соглашение об отмене виз для беженцев 1959 г., Рекомендация Совета Европы о праве на убежище 1961 г., Резолюция Комитета министров Совета Европы об убежище для лиц, находящихся под угрозой преследования 1967 г., Европейская конвенция об экстрадиции 1957 г., Декларация о территориальном убежище Комитета министров Совета Европы 1977 г., Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев 1980 г. и др.

В рамках Европейского Союза формирование института прав человека началось сравнительно недавно и еще не до конца завершено. Необходимо учитывать, что соответствующие принципы и нормы правового положения человека и гражданина в Европейском Союзе содержатся во множестве источников, а не в едином акте. В соответствии с доминирующей точкой зрения источники права Европейского Союза подразделяются на две основные группы – первичное и вторичное право. В качестве источников первичного права Союза выступают, в первую очередь, его учредительные документы: Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г., Договор об

учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) 1957 г., Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. и Договор о Европейском Союзе 1992 г. Кроме этого, в первичное право Европейского Союза входит дополнительное первичное право, положения которого также регулируют вопросы миграции. Оно включает, например, ревизионные договоры, посредством которых могут вноситься поправки в Договор о Европейском Союзе и другие учредительные документы по разным вопросам, включая миграцию; договоры о присоединении, на основании которых в Европейский Союз вступают новые государства-члены. Последним ревизионным договором, в редакции которого действуют ныне учредительные документы Союза, служит Ниццкий договор 2001 г., изменивший Договор о Европейском Союзе. Договоры о присоединении заключаются с согласия Европейского Парламента между действующими государствами-членами, с одной стороны, и государствами-кандидатами на вступление — с другой. Последний договор о присоединении 2003 г., на основании которого в Европейский Союз вступили 10 стран Восточной Европы, также регулирует вопросы внешней миграции. Составной частью каждого договора о присоединении выступает Акт об условиях присоединения, который вносит соответствующие поправки в учредительные документы и устанавливает переходный период для постепенной адаптации новых государств-членов к требованиям Европейского Союза. В соответствии с актом новые государства-члены становятся сторонами всех соглашений, заключенных Союзом с третьими странами и международными организациями, в том числе и Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Беларусью и Евросоюзом 1995 г. [5].

К актам об условиях присоединения, прилагаются многочисленные протоколы. Всего существует более 80 подобных протоколов. В качестве примера протокола, регулирующего миграционные вопросы и тесно связанный с Российской Федерацией, а также с Республикой Беларусь можно назвать Протокол №3 от 16 апреля 2003 г. к Акту об условиях присоединения «О транзите лиц сухопутным путем между Калининградской областью и остальными частями Российской Федерации».

Согласно п. с ст. 3 Римского договора об образовании ЕЭС 1957 г., создание и функционирование общего рынка ЕС, опирается, в том числе, на свободу передвижения лиц. В ст. 8а Единого европейского акта 1986 г. была сформулирована цель прогрессивного установления внутреннего рынка, однако, как справедливо отмечает О. Ю. Потемкина «не было четко обозначено, кто именно имеет право на свободу передвижения: какими методами обеспечивается эта свобода» [6, с. 7].

Маастрихтский договор 1992 г. положил начало общеевропейскому сотрудничеству по миграции, включив иммиграцию в круг вопросов, представляющих общий интерес для государств-членов ЕС. Вопросы иммиграции были отнесены к сфере межгосударственного сотрудничества, а решения по этим вопросам принимались в Совете ЕС на основе единогласия. Государства-члены Европейских Сообществ не могли прийти к соглашению относительно отмены проверок на внутренних границах между ними, что обусловило параллельное развитие сотрудничества этих государств в рамках Шенгенских соглашений, которые регулировали отношения, возникающие в связи с въездом и передвижением лиц на территории Шенгенского пространства.

Семь западноевропейских стран ЕС еще с 1995 года живут без внутренних границ. Сейчас Шенгенское соглашение охватывает 26 стран, граждане которых не проходят паспортный контроль на границе. В список 26 стран, заключивших шенгенское соглашение, входят все члены ЕС (кроме Великобритании и Ирландии), а также страны, которые не являются частью ЕС, например, Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн, но входят в шенгенскую зону и соблюдают политику свободного передвижения.

В 1999 г. вступил в силу Амстердамский договор, который внес существенные поправки в Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты. Компетенция Европейского Сообщества существенно расширилась. Вопросам иммиграции, виз, убежища и некоторым другим были посвящены ст.ст. 61-63 раздела IV Амстердамского договора. На основании Протокола № 2 Шенгенские достижения были включены в право ЕС.

Общая политика ЕС в отношении миграции продолжает модифицироваться. Она представлена такими документами, как Регламент 539/2001 от 2001 г. «Об установлении перечня третьих стран, граждане которых должны иметь визу, и стран, граждане которых освобождаются от виз», Директива 2009/50/ЕС от 2009 г. «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы» и др., которые создают режим благоприятствования для определенных категорий лиц. Эта политика включает в себя и Общую европейскую систему убежища, которая означает гармонизацию национальных законодательств в этой сфере. В 2010 г. вступил в силу Регламент, учреждающий Европейский офис помощи беженцам, который должен облегчать, координировать и интенсифицировать сотрудничество стран-членов Союза по всем вопросам предоставления убежища. Одним из важнейших документов в свете миграционного

кризиса в ЕС является введенный в действие в 2013 г. регламент «Дублин III». Согласно этому регламенту, мигрант может запросить статус беженца только в одной стране — стране въезда в ЕС. Таким образом, ответственность за предоставление статуса беженца лежит полностью на стране въезда. На практике многие приграничные страны прекратили у себя действие Дублинского регламента и позволили мигрантам выехать во вторые страны на севере или западе Европы.

Шенгенские договоренности были призваны регулировать, в том числе и миграционные процессы в Европе. Но, несмотря на их роль в европейской интеграции, сегодня, в разгар миграционного кризиса, некоторые положения соглашений были отменены отдельными странами, тем более, что шенген дает возможности отступить от правил. В частности, соглашение позволяет странам проводить выборочный контроль на границе и даже – сроком до 30 дней – восстанавливать тотальный пограничный контроль по соображениям национальной безопасности. Так, например, Германия восстановила пограничный контроль на границе с Австрией в сентябре 2015 г. после того, как приняла 40 тысяч мигрантов в течение недели [7]. Вскоре её примеру последовали Австрия, Нидерланды и Словакия. Хотя Шенгенские правила позволяют странам-членам восстанавливать на время пограничный контроль, существует угроза, что остальные страны тоже отменят прозрачные границы и на более длительный срок, что приведет к потере зоны Шенгена как таковой. Таким образом, общие нормы в отношении миграции в ЕС оказались неэффективными в условиях кризиса, возникла тупиковая ситуация, из которой каждая страна ЕС пытается найти выход самостоятельно. Какой-либо реально действующей единой программы действий пока не разработано.

Особое внимание Европейский Союз уделяет проблеме интеграции миграционной политики ЕС в общую внешнюю политику ЕС в отношении третьих стран. Пребывание граждан третьих стран в ЕС регулируется нормами вторичного права ЕС, а также национальным законодательством государств-членов ЕС. Анализ правового регулирования въезда и пребывания в ЕС граждан третьих стран, в том числе, беженцев следует начать с визовой политики ЕС, которая базируется на четырех составляющих: 1) перечни государств, граждане которых обязаны или не обязаны иметь визу для въезда в государство-член ЕС; 2) процедуры и условия выдачи виз; 3) единый формат виз и 4) единая виза.

Стокгольмская программа 2009 г. предусматривает систематический пересмотр списков государств, граждане которых должны (не должны) получать визу для въезда на территорию ЕС, на основании обновлённых критериев. Визовом кодексе ЕС 2009 г. установил единые для государств-членов ЕС правила рассмотрения заявлений,

включая положения об использовании биометрических данных; размер визового взноса в 60 евро с перечнем случаев его снижения или отмены; легализация так называемого сервисного сбора; обязанность консульств мотивировать отказ в предоставлении визы и возможность обжалования этого отказа [8].

Пребывание граждан третьих стран в ЕС рассматривается в зависимости от длительности и оснований пребывания лица в ЕС: обладание краткосрочной или долгосрочной визой, а также видом на жительство. С целью создания благоприятных условий для переезда, проживания и трудоустройства в ЕС высококвалифицированной рабочей силы из стран, не входящих в его состав («третьих стран», включая Беларусь, Россию, Украину) в 2009 г. была принята Директива ЕС «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы» [9].

Отталкиваясь от опыта США, где для легальных иммигрантов предусмотрена так называемая «Зеленая карта», Директива вводит специальный вид на жительство Европейского Союза сроком действия до четырех лет с возможностью продления. Он назван, соответственно, «Голубая карта Европейского Союза». Голубая карта (также синяя карта) – удостоверение личности, подтверждающее наличие вида на жительство и права на трудоустройство на территории большинства стран ЕС у граждан других стран. Настоящая Директива, как и другие правовые акты ЕС в аналогичной форме, выступает в качестве основ законодательства Европейского Союза, положения которых подлежат трансформации в национальное право, т.е. включению в законы и подзаконные акты государств-членов. Великобритания, Ирландия и Дания не признают эту директиву, следовательно, в этих странах получить голубую карту невозможно. Обладателями Европейской голубой карты могут стать любые граждане третьих стран, имеющие «высокую профессиональную квалификацию», а именно, дипломированные специалисты с высшим образованием (при условии, что длительность процесса обучения составляла не менее трех лет), а также иные лица, которые имеют пятилетний профессиональный опыт работы по специальности, требующей высшего образования. Во многих трудовых и социальных правах, включая режим оплаты труда, обладатели Европейской голубой карты уравниваются с гражданами Европейского Союза.

По сравнению с другими законными иммигрантами в ЕС для обладателей Европейской голубой карты предусмотрен упрощенный порядок реализации некоторых прав, регулируемых иными источниками законодательства ЕС: право осуществлять «семейное воссоеди-

нение», т. е. обеспечивать переезд и совместное проживание в государствах-членах ЕС членов своей семьи; право по истечении пяти лет законного проживания получить статус «долгосрочного резидента – ЕС», дающий гражданам третьих стран еще более широкие возможности работы и проживания.

В целях получения Европейской голубой карты гражданину третьей страны необходимо выполнить ряд условий. Первостепенное место среди них занимает требование предварительно заключить трудовой договор о высококвалифицированной работе с работодателем одного из государств-членов или, как минимум, получить от него «твердое предложение» подобной работы.

Не смотря на высокую степень правового регулирования в ЕС статуса мигрантов, существует ряд проблем требующих решения. Множественность актов и директив вызывает необходимость их кодификации. Необходим поиск путей оптимизации механизмов регулирования миграционных потоков в период их чрезвычайного роста, а также формирование общей стратегии ЕС в сфере интеграции мигрантов в национальную среду.

Отсутствие политической и правовой координации между ЕС и государствами, не входящими в него, в вопросах управления миграционными потоками в ЕС, выносит на повестку дня вопрос о необходимости разработки единых правовых подходов государств-членов ЕС к регулированию миграции.

Полагаю, что исследование международно-правовых основ миграционной политики ЕС актуально и для Республики Беларусь. Конечно, Беларусь привлекательна для мигрантов в основном только как странокоридор в Европу. Вряд ли наше государство столкнется с такими глобальными проблемами, которые существуют в Западной Европе или России. Однако при отсутствии границ с Россией невозможно полностью обезопасить страну от нелегальных мигрантов. У нас большая протяженность границы с Россией и она фактически открыта. Кроме того, хлынувший поток беженцев из Украины, а также политика белорусского правительства по компенсированию нехватки внутренней рабочей силы посредством привлечения трудовых мигрантов из Центральной Азии: Туркменистана, Таджикистана, Узбекистана, Китая может создать условия для серьезных внутренних конфликтов.

Следует более внимательно присмотреться как к положительному, так и к отрицательному опыту ЕС, столкнувшегося с бурным ростом миграционного потока. В этой связи, на наш взгляд, особенно актуален анализ правоприменительного опыта ЕС в сфере противодействия нелегальной иммиграции с целью его возможной адаптации и применения в современных условиях развития экономических отношений

в Республике Беларусь.

Список использованных источников

1. Шапиев, К. А. Международно-правовые основы миграционной политики Европейского Союза: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1423877>. – Дата доступа: 14.02.2016.
2. Frontex: более 500 тысяч мигрантов прибыли к границам ЕС с января // РИА Новости [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ria.ru/sprav/20150924/1270471188.html#ixzz42DC1f3Vv> – Дата доступа: 14.02.2016.
3. Сколько миллионов мигрантов хлынут в Европу весной // Альманах «Искусство войны» Выпуск № 3 (79) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://navoine.info/mispri.html> – Дата доступа: 23.02.2016.
4. Бугакова, Е. А. Миграционный кризис в Европе и попытки ЕС найти его разрешение / Е. А. Бугакова // Молодой ученый. – 2016. – № 5 – С. 7–12
5. Протокол относительно Договора и Акта о присоединении Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Венгерской Республики, Республики Мальта, Республики Польша [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://forum.eulaw.ru/treaties/constit/8> – Дата доступа: 03.02.2016.
6. Потёмкина, О. Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка, содержание, механизмы / О. Ю. Потемкина: учебное пособие. – М.: Институт Европы РАН, 2002 – 79 с.
7. Германия восстановит контроль на границе с Австрией // Русская служба [Электронный ресурс] – Режим доступа: – Дата доступа: 05.03.2016.
8. Право европейского Союза. Визовый кодекс ЕС [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://eulaw.ru/content/visa-code> – Дата доступа: 05.03.2016.

Директива 2009/50/ЕС СОВЕТА от 25 мая 2009 г. Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы ЕС [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/blue_card.htm – Дата доступа: 05.03.2016.