

7. Proposal for a Council and Commission Decision on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Belarus, of the other part, 22 February 1995, COM(95) 44 final.

8. Relations between Belarus and the EU — an Outline [Electronic resource] / European External Action Service. — Brussels, 2013. — Mode of access: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm. — Date of access: 01.05.2013.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ О РЕАДМИССИИ МЕЖДУ БЕЛАРУСЬЮ И ЕС

Д.Н. Лойша, старший преподаватель кафедры международного права БГУ

Реадмиссия — это передача компетентными органами запрашивающего государства и прием компетентными органами запрашиваемого государства лиц, выехавших или находящихся на территории запрашивающего государства в нарушение действующего на его территории законодательства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 2 Модельного соглашения о реадмиссии, утвержденного Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ № 38—12 от 23 ноября 2012 г.). Сегодня принято воспринимать реадмиссию как одну из форм сотрудничества государств в целях регулирования миграционных потоков и противодействия незаконной миграции.

Европейский союз заключил соглашения о реадмиссии с 12 государствами, в том числе с Россией, Украиной и Молдовой. В настоящее время ведутся переговоры о заключении аналогичного соглашения между ЕС и Республикой Беларусь. В свою очередь, Республика Беларусь имеет опыт заключения подобных соглашений в 2013 г. с Россией, Казахстаном и Турцией.

Зачастую урегулирование вопросов о реадмиссии становится условием для упрощения визового режима между государствами. Так, в преамбуле и ст. 16 Соглашения 2013 г. между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики о взаимной отмене виз прямо предусмотрено, что отмена виз возможна при условии вступления в силу Соглашения 2013 г. между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии. Соответственно, Республика Беларусь рассчитывает на упрощение визового режима с ЕС в случае заключения соглашения о реадмиссии, поскольку аналогичная практика имела место в случае с Россией, Украиной и Молдовой.

Особенностью соглашений о реадмиссии, которые заключает ЕС, является то, что они предусматривают реадмиссию в отношении не только граждан запрашиваемого государства, но и граждан третьих государств и лиц без гражданства (далее — иностранцы).

Существует мнение, что реадмиссия граждан запрашиваемого государства при условии соблюдения определенных процессуальных прав таких лиц не вступает

в противоречие с международными обязательствами, в первую очередь запрашивающего государства, но также и запрашиваемого государства (напр., Roig, A. EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. European Journal of Migration and Law 9 (2007) 363–387).

Такое мнение основывается на ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., которая предусматривает право каждого покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Аналогичное право предусматривается в ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Такому праву должна коррелировать соответствующая обязанность государства принимать собственных граждан. Однако это право предполагает желание человека вернуться в свою страну. Невозможно на основании лишь указанных статей вывести право государства высылать иностранцев и тем более встречную обязанность государства гражданства перед высылающим государством. К тому же, например, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. или Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. аналогичное право вернуться в свою страну не закреплено.

В то же время реадмиссия граждан третьих государств или лиц без гражданства может быть сопряжена для обеих сторон такого соглашения с нарушением международных обязательств в сфере уважения прав человека и основных свобод. Вызывает опасения возможность нарушения принципа *non-refoulement*, а также неоднозначный статус подвергнутых реадмиссии индивидов в запрашиваемом государстве.

Сама идея реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства в транзитное запрашиваемое государство представляется необоснованной, когда у запрашиваемого государства нет никаких обязательств перед запрашивающим государством в отношении контроля за въездом иностранцев на территорию запрашивающего государства, а соответственно, непонятно обоснование обязанности по приему таких иностранцев запрашиваемым государством. Реадмиссия таких иностранцев выглядит в какой-то мере обременением транзитного государства за нарушение иностранцем правил въезда и пребывания запрашивающего государства, при том что такое транзитное государство не обязано контролировать правомерность въезда и тем более отвечать за нарушение иностранцем правил пребывания запрашивающего государства.

Даже когда заключение соглашения о реадмиссии увязывается с упрощением визового режима, следует иметь в виду, что такое упрощение касается граждан соответствующих государств, но не иностранцев, а потому упрощение визового режима само по себе не должно повлечь увеличение количества въезжающих и выезжающих иностранцев.

В какой-то мере реадмиссия может рассматриваться, скорее, как способ распределения между государствами бремени, связанного с необходимостью высылки нелегальных мигрантов. Так, если имеются соответствующие соглашения между всеми государствами по пути следования мигранта от страны гражданства до страны, которая первой инициировала реадмиссию, то становится возможным возвращение иностранца в страну гражданства по такой цепочке. В остальных

случаях реадмиссия лишь позволяет переложить бремя ответственности за иностранца с одного государства на другое.

Также наличие обязательства реадмиссии может заставить потенциальное запрашиваемое государство ужесточить собственное законодательство с целью недопущения на свою территорию «транзитных» иностранцев, которые потенциально могут быть возвращены запрашивающим государством в порядке реадмиссии. Вероятно, такой эффект также принимается во внимание государствами, желающими заключения таких соглашений.

Очевидно, что до заключения договора о реадмиссии с ЕС должны быть внимательно исследованы возможности дальнейшей реадмиссии иностранцев, которые будут возвращены в Беларусь с территории государств ЕС, когда такие иностранцы не имеют права пребывания или проживания в Беларуси и лишь использовали ее для транзита.

Так, в ч. 1 ст. 3 Соглашения о реадмиссии между ЕС и Украиной 2007 г. предусматривается обязанность принимать иностранцев, которые незаконно проникли на территорию запрашивающего государства непосредственно с территории запрашиваемого государства, либо в момент въезда в запрашивающее государство имели разрешение на проживание в запрашиваемом государстве, либо в момент въезда непосредственно с территории запрашиваемого государства имели действительную визу, выданную запрашиваемым государством.

Для сравнения, в ч. 1 ст. 3 Соглашения о реадмиссии между ЕС и Россией 2007 г. обязанность России принять иностранца возникает в случае наличия у иностранца действительной визы или разрешения на проживание, выданного Россией, не в момент въезда в запрашивающее государство, а в момент подачи заявления о реадмиссии запрашивающим государством, что, очевидно, уменьшает количество таких случаев.

Согласно ч. 2 ст. 3 Соглашения с Украиной у запрашиваемого государства нет обязанности принимать иностранца, если такой иностранец всего лишь находился в транзитной зоне международного аэропорта, либо иностранцу не нужна виза для въезда на территорию запрашивающего государства, либо запрашивающее государство само выдало такому иностранцу визу или разрешение на проживание, если только запрашиваемое государство не выдало такому иностранцу визу или разрешение на проживание на больший период действия, либо виза или разрешение на проживание не были выданы запрашивающим государством на основании поддельных документов.

В ч. 2 ст. 3 Соглашения ЕС с Россией обязанность реадмиссии, если иностранцу была выдана виза запрашивающим государством на основании поддельных документов, не предусмотрена.

Учитывая транзитное положение Республики Беларусь и отсутствие пограничного контроля на границе с Российской Федерацией, особое значение приобретает возможность использования Соглашения о реадмиссии, заключенного между Россией и Беларусью в 2013 г., для дальнейшей реадмиссии иностранцев, принятых Беларусью с территории государств ЕС.

Следует принимать во внимание, что данное Соглашение не предусматривает возможность реадмиссии в отношении граждан договаривающихся сторон. Соответствующие отношения регулируются ст. 5 Соглашения 2006 г. об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства, согласно которой права граждан одной стороны на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории другой стороны могут быть ограничены только в порядке, предусмотренном законодательством, в интересах обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан.

В ст. 2 Соглашения о реадмиссии между Беларусью и Россией соответствующая обязанность запрашиваемого государства обусловлена наличием разрешения на проживание на момент направления запроса о реадмиссии, а не на момент въезда. Соответственно, Республика Беларусь должна быть заинтересована отразить аналогичную норму в будущем соглашении с Европейским Союзом.

Также в Соглашении между Беларусью и Россией, как и в Соглашении между Россией и ЕС нет обязанности реадмиссии, если запрашивающее государство выдало визу или разрешение на проживание на основании поддельных документов (такая норма есть в Соглашении с Украиной). Республика Беларусь должна быть заинтересована не включать такое положение в будущее соглашение о реадмиссии с ЕС.

Впрочем, сомнительна сама возможность дальнейшей реадмиссии, например, в Россию, иностранцев, высланных с территории государств ЕС в Беларусь, поскольку для дальнейшей реадмиссии такие иностранцы должны считаться находящимися на территории Беларуси с нарушением законодательства по вопросам въезда, выезда и пребывания. Достаточно сложно представить норму белорусского законодательства, которая автоматически была бы нарушена в силу самого факта прибытия иностранца в Беларусь в порядке реадмиссии.

Таким образом, в свете переговоров о заключении соглашения о реадмиссии с Европейским Союзом в Республике Беларусь уже сейчас должны быть тщательно изучены правовые возможности для реализации данного соглашения, формулировки такого соглашения должны соответствовать другим соглашениям, которые заключает Республика Беларусь, кроме того необходимо подготовить правовую основу для имплементации таких соглашений с учетом международных обязательств Республики Беларусь в области прав человека.