

8. Prosecutor v. Milomir Stakic of 31 July 2003 [Electronic resource] // Trial Chamber of International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. – 2011. – Mode of access: <http://www.icty.org/x/cases/stakic/tjug/en/stak-tj030731e.pdf>. – Date of access: 20.01.2020.

9. Ответственность государств за международно-противоправные деяния: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]: 56/83 от 12 дек. 2001 г. // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/99/PDF/N0147799.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.01.2020.

## **ФЕНОМЕН УСТАНОВЛЕНИЯ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ПРИЕМ БЕЖЕНЦЕВ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

*К.О. Татуева<sup>1)</sup>, Н.В. Карканица<sup>2)</sup>*

<sup>1)</sup> *Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, [christinawork@mail.ru](mailto:christinawork@mail.ru)*

<sup>2)</sup> *Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, [natallia.karkanitsa@gmail.com](mailto:natallia.karkanitsa@gmail.com)*

Статья посвящена вопросам возникновения и развития феномена установления квот на прием беженцев в государства-членах Европейского союза, рассматривается его правомерность с точки зрения европейского и международного права. Авторы анализируют современную европейскую практику для определения вероятности дальнейшего развития системы квот в рамках Европейского союза.

**Ключевые слова:** право Европейского союза; право беженцев; международное право; ограничения по приему беженцев; общеевропейская система убежища; Дублинский регламент; *acquis communautaire*; принцип невысылки *non-refoulement*.

## **PHENOMENON OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS ON ADMISSION OF REFUGEES IN THE EUROPEAN UNION**

*К.О. Tatoueva<sup>a</sup>, N.V. Karkanitsa<sup>b</sup>*

<sup>a</sup> *Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus*

<sup>b</sup> *Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus*  
*Corresponding author: K. O. Tatoueva ([christinawork@mail.ru](mailto:christinawork@mail.ru))*

The article is devoted to the issues of emergence and future development of the phenomenon of establishing quotas for admission of refugees in the member states of the European Union, its legality from the point of European and international law. The authors analyze modern practice of European states to predict the possibility of future development of quotas in the European Union.

**Keywords:** European Union law; refugee law; international law; restrictions on admission of refugees; Common European Asylum System; Dublin regulation; *acquis communautaire*; non-refoulement principle.

Существенно возросшее за последнее десятилетие количество вынужденных мигрантов по всему миру поставило перед многими государствами вопрос их состоятельности принимать беженцев и соблюдать конвенционные обязательства, в том числе все права беженцев и искателей убежища. В ответ на неспособность государств, на территорию которых прибывает наибольшее количество мигрантов, в полной мере исполнять соответствующие обязательства, возник феномен квот на прием беженцев. Подразумевается, что государство заявляет о своем намерении ежегодно принимать на своей территории строго определенное число лиц, ищущих убежище. Названный феномен по своей сущности может содержать противоречие нормам международного права, поскольку он ограничивает доступ лиц, ищущих убежище, к территории государства и процедуре ходатайства о предоставлении статуса беженца, а также может подвергать их риску пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в случае возвращения. Принцип невысылки, нашедший свое отражение в праве беженцев и праве прав человека, предполагает такие основополагающие для беженца гарантии, как доступ к территории государства, доступ к процедуре определения статуса беженца, а также право нахождения на территории государства. Таким образом, количественные ограничения на прием беженцев могут привести к нарушению норм Конвенции о статусе беженцев, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенции ООН против пыток и Международного пакта о гражданских и политических правах. Несмотря на то, что вопрос применения принципа невысылки в ситуации обращения за защитой на границе государства является спорным, следует согласиться с позицией УВКБ ООН, которая состоит в том, что принцип *non-refoulement* распространяется на все случаи, когда человек находится под эффективным контролем государства, включая ситуации обращений на границе [3].

Феномен установления количественных ограничений по приему беженцев уже проявлялся на европейском уровне. В заявлении 2016 г. власти Австрии выступили с соответствующей инициативой из-за массового прибытия беженцев, с которыми государство едва справлялось, связывая введение количественных ограничений с реальной необходимостью. По итогу, однако, австрийские власти отказались от своего решения, поскольку правозащитники, в их числе представители Агентства ЕС по защите основных прав человека, высказались о незаконности ко-

личественных ограничений, ссылаясь на нарушение Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и законодательства Европейского союза [5].

В то же время в странах с иной правовой системой последствия возникновения феномена квот существенным образом отличаются от европейских. В 2019 г. Президентом США Дональдом Трампом было принято решение о понижении лимита приема беженцев с 30,000 до 18,000 в 2020 г., которое вызвало критику, в том числе со стороны Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. При том, что еще в 2018 г. данная квота в США составляла 45,000 беженцев, обеспокоенность ООН является более чем обоснованной, учитывая складывающуюся тенденцию со стороны ряда государств ограничивать свои обязанности в сфере предоставления убежища. Принимая во внимание временный запрет, вынесенный судом Сан-Франциско по отношению к постановлению президента США об ужесточении порядка предоставления убежища, очевидно, что понижение лимита приема беженцев со стороны центральной власти является спорным действием государства как с точки зрения международного права, так и с позиции соответствия конституционному правопорядку.

Рассмотрев приведенные примеры, становится понятно, насколько отличаются между собой реалии Соединенных Штатов Америки и Австрии. Разница может заключаться в понимании государствами принятых на себя международных обязательств и ответственности. Принимая во внимание членство в Европейском союзе, Австрия сильно ограничена в мерах, которые могут быть приняты для установления лимита по приему беженцев на своей территории, поскольку такие ограничения приведут к последствиям, которые будут во многом не совместимы с правом ЕС.

В Европейском союзе вопросы предоставления убежища или *asylum acquis* включены в *acquis communautaire*, который следует понимать как «совокупность различных принципов, правил и норм, накопленных в рамках ЕС и подлежащих обязательному сохранению в процессе его деятельности и дальнейшего развития» [4]. Данная общая нормативно-правовая база ЕС представляет собой массив межправительственных соглашений, регламентов, директив и других документов, регулирующих общеевропейские вопросы. Важно отметить, что право Европейского союза и международное право тесно связаны по своей сущности, следовательно, феномены, которые возникают внутри одной из систем, непременно отражаются на развитии другой. Установление количественных ограничений на принимаемых государством беженцев – это феномен, уже существующий в мире, правомерность и обоснованность которого является дискуссионной в рамках Европейского союза по ряду оснований, таких как нарушение им договорных норм ЕС, риск увеличе-

ния количества нерегулярных мигрантов и неопределенность правовых последствий в случае превышения лимита.

Во-первых, установление государствами индивидуальных ограничений не соответствует общей политике Европейского союза по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, а также обеспечению соблюдения принципа невысылки, поскольку данные ограничения будут различаться в зависимости от экономических, финансовых, социальных, культурных возможностей каждой отдельной страны. Таким образом, реализация феномена квот на прием беженцев в государствах-членах ЕС противоречит ст. 78 Договора о функционировании Европейского союза, которая предусматривает создание общеевропейской системы предоставления убежища, которая должна соответствовать обязательствам государств согласно Женевской конвенции 1951 г., Хартии об основных правах ЕС (ст. 18, 19), Директиве об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (ст. 6), Регламенту «Дублин» № 604/2013 (ст. 3) и ряду других документов. Главным образом, установление количественных лимитов на прием беженцев ограничивает их признанное право на доступ к процедуре ходатайства о статусе беженца, а также противоречит обязанности государств-членов ЕС обеспечивать такой доступ.

Во-вторых, для любого государства-члена ЕС и участника Шенгенского соглашения феномен количественных ограничений не поможет уменьшить число ходатайств об убежище, а скорее приведет к росту нерегулярной миграции и деятельности контрабандистов. Кроме того, исходя из самого устройства Европейского союза и Шенгенской зоны, ограничить въезд в отдельное государство-член ЕС практически невозможно.

В-третьих, установление соответствующей квоты в государстве ЕС в случае ее превышения не имеет никакого правомерного решения. Как право беженцев, так и право ЕС не содержат положений, которые обосновали бы отказ государства от приема беженцев в случае превышения заявленной квоты.

Феномен возникновения квот на прием беженцев в отдельных государствах Европейского союза отчасти объясняется тем, что на сегодняшний день до сих пор не существует единой общеевропейской системы предоставления убежища, к которой ЕС стремится с 1999 г. Соответственно, не существует единого и эффективного механизма распределения беженцев среди государств-членов ЕС, что представляет собой одну из самых острых проблем. Дублинский регламент установил такой механизм перенаправления лиц, ищущих убежище, который на практике приводит к задержкам в рассмотрении ходатайств мигрантов и повышенному давлению на те государства, которые расположены на внешней

границе ЕС и не в состоянии предоставить просителям надлежащую защиту из-за их большого числа, и отсутствия эффективного внутреннего перераспределения [2].

Некоторые государства ЕС, тем не менее, объединяют свои усилия с целью выработки механизмов перераспределения прибывающих просителей убежища. Так, недавняя инициатива Германии, Франции, Италии и Мальты направлена на создание нового механизма распределения беженцев, спасенных в Средиземном море, который был предварительно согласован с Еврокомиссией в сентябре 2019 г. Договоренность государств представляет собой временный механизм ротации портов для приема мигрантов, которых затем распределяют между государствами, которые согласились применять данный механизм. Эта временная мера позволит облегчить нагрузку на принимающие государства и, следовательно, распределить ее между теми государствами-членами ЕС, которые располагают соответствующими возможностями. Комиссар ЕС по миграции, внутренним делам и гражданству Димитрис Аврамопулос призвал всех членов ЕС поддержать предлагаемый механизм перераспределения [1]. Позже Хорватия, Финляндия, Ирландия, Литва, Люксембург и Португалия также согласились принять участие в этом механизме. В день объявления заключения данной сделки Италия дала разрешение войти в сицилийский порт Мессина судну Ocean Viking, на борту которого находились 213 мигрантов, которых спасли представители организации «Врачи без границ» и SOS Méditerranée в Средиземноморье. Данные мигранты были распределены для последующего рассмотрения их ходатайств между государствами ЕС, которые согласились принять участие в соответствующем механизме. Важно отметить тот факт, что до запуска подобного механизма Мальта и Италия отказывались принимать суда с мигрантами, спасенными в Средиземном море, из-за слишком большого притока нерегулярных мигрантов.

В заключение следует отметить, что негативное влияние европейского миграционного кризиса, а также недостатки системы предоставления убежища в Европейском союзе, в частности неравномерное распределение бремени ответственности между государствами-членами, только содействуют намерению государств вводить количественные ограничения по приему беженцев. Однако с точки зрения Конвенции о статусе беженцев 1951 г., права прав человека и *acquis* ЕС реализация феномена квот является неправомерной. В то же время возникновение идеи установления индивидуальных квот на прием беженцев в некоторых государствах ЕС подчеркивает важность и актуальность развития новых механизмов справедливого распределения искателей убежища среди стран Евросоюза. Так, временный механизм распределения мигрантов, спа-

сенных в Средиземном море, созданный рядом государств ЕС, представляет собой потенциальную основу для его дальнейшего расширения и создания единого общеевропейского механизма, который будет учитывать и не повторять все недостатки действующего Дублинского механизма. Именно таким образом, при наличии эффективного механизма перераспределения, отпадет необходимость отдельных государств-членов ЕС обращаться к установлению индивидуальных лимитов на прием беженцев.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. В ЕС впервые применен новый механизм распределения беженцев [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. – Режим доступа: <https://p.dw.com/p/3TcOO>. – Дата доступа: 17.01.2020.
2. Грнчарова Юст Н. Реализация права на убежище в Европейском союзе / Н. Грнчарова Юст [Электронный ресурс] // Вестник Омского университета. Серия «Право»: сайт. Омск, 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-prava-na-ubezhische-v-evropeyskom-soyuze/viewer>. – Дата доступа: 17.01.2020.
3. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 108 (LIX) — 2008: общее заключение по вопросу о международной защите [Электронный ресурс] // Электронная библиотека БГУ. Минск, 2008. – Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/18940/1/2009\\_1\\_JILIR\\_UNHCRconclusion108\\_r.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/18940/1/2009_1_JILIR_UNHCRconclusion108_r.pdf). – Дата доступа: 17.01.2020.
4. Исполинов А. С. Концепция *acquis communautaire* в праве Европейского союза [Электронный ресурс] // Вестник Московского университета. Серия 11. Право: сайт. Москва, 2010. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-aquis-communautaire-v-prave-evropeyskogo-soyuza>. – Дата доступа: 17.01.2020.
5. Лимит на беженцев в Австрии: власти дают задний ход [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. – Режим доступа: <https://p.dw.com/p/1HiaA>. – Дата доступа: 17.01.2020.

### **К ВОПРОСУ О ДОКАЗАТЕЛЬСТВАХ OPINIO JURIS В ОТНОШЕНИИ ЗАПРЕТА ЖЕСТОКИХ, БЕСЧЕЛОВЕЧНЫХ ИЛИ УНИЖАЮЩИХ ДОСТОИНСТВО ВИДОВ ОБРАЩЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ**

*В.Л. Фёдорова*

*Белорусский государственный университет,  
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, gomellawyer@gmail.com*

В то время как характер запрета попыток как нормы *jus cogens* не ставится под сомнение, юридическая природа запрета других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в доктрине не получила надле-