



ЗНАЧЕНИЕ ДУБЛИНСКОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА

Ольга КОТЛЯР,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Ужгородского национального университета

Summary

The article deals with the research of the formation of the Dublin system. In the article was investigated that it traces its origins from the safe concept of third country. The article deals with the concept of safe third country, which means that asylum seekers/refugees can be returned to countries in which they are accessed or had the opportunity to apply for asylum and that their security would not be threatened by anything. Article analyzes the Dublin III Regulation establish criteria and mechanisms for determining the state-member which is responsible for examining applications for asylum lodged in one of the states-members of the third-country national.

Key words: international law, refugees, asylum, concept of safe third country, the Dublin system.

Аннотация

В статье проводится исследование формирования дублинской системы. Отмечается, что она ведет свое происхождение от концепции безопасной третьей страны. Раскрывается концепция безопасной третьей страны, которая подразумевает, что искатели убежища/беженцы могут быть возвращены в те страны, в которые они обращались или имели возможность обратиться за предоставлением убежища и в которых их безопасности ничего бы не угрожало. Осуществляется анализ Регламента «Дублин III», установивший критерии и механизмы определения государства-члена, которое несет ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов гражданином третьей страны.

Ключевые слова: международное право, беженцы, убежище, концепция безопасной третьей страны, дублинская система.

Актуальность темы подтверждается последними событиями, происходящими в результате перемещения массовых потоков беженцев, количество нуждающихся в убежище не прекращается вот уже несколько лет подряд. Проблема беженцев превратилась в глобальную проблему современного мира. Бесспорным является тот факт, что массовые потоки беженцев стали серьезным испытанием для Европейского Союза (далее – ЕС). Острота и нерешенность некоторых вопросов поднимают основной вопрос, который необходимо решить: обеспечение положения беженцев в соответствии с международным правом. Все это говорит о том, что данная тема еще долгое время будет носить актуальный характер как для юристов, так и для тех людей, которые вынуждены покинуть свои дома и стать беженцами.

Целью статьи является изучение дублинской системы, составляющей основу для предоставления статуса беженцев в Европе.

Изложение основного материала исследования. Дублинская система ведет свое происхождение от концепции безопасной третьей страны, которая проникла в европейскую политику в области убежища в 1990-е гг., когда европейские системы убежища столкнулись с ростом числа ходатайств, в результате чего европейские государства начали проводить политику недо-

пущения на свою территорию и отказа в допуске к защите.

Концепция безопасной третьей страны является краеугольным камнем данного понятия. Постепенно она заменила собой концепцию страны, первой предоставившей убежище, в соответствии с которой лицо, ищущее убежища, может быть отправлено назад в страну, где ему уже была предоставлена защита.

Термин «безопасная страна» применим 1) к государствам, граждане которых не ходатайствуют о предоставлении статуса беженца в других странах; 2) к государствам, на территории которых беженцы могут получить защиту без какого-либо элемента риска. Это приводит к выводам, что концепция «безопасной страны» применима в двух случаях: 1) безопасная страна происхождения; 2) третья безопасная страна. УВКБ ООН в Справочной записке, касающейся концепции безопасной страны и статуса беженца, отмечает, что применение данной концепции априори лишает целую категорию искателей убежища возможности получения статуса беженца. УВКБ ООН считает, что подобная практика противоречит духу и букве Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, так как фактически является оговоркой к статье 1 А (2) Конвенции и, следовательно, нарушением статьи 42, в которой исключается возможность оговорок к статье [1].

Концепция безопасной третьей страны расширила данное понятие, включив в него страны, через которые проезжало лицо, ищущее убежища, и где оно могло бы попросить убежища на том основании, что эти страны в целом считались безопасными для беженцев. Подчеркнем, что на развитие концепции безопасной третьей страны оказало решающее влияние изменение ситуации в странах Центральной и Восточной Европе в последнем десятилетии XX в. Демократизация, укрепление стандартов прав человека, присоединение к Женевской конвенции 1951 г. привело к признанию их западноевропейскими государствами в качестве безопасных третьих стран.

Отметим, что, в соответствии с международным правом, первичная ответственность по обеспечению защиты сохраняется за государством, в котором было подано заявление. Международное право не требует от индивидуумов, находящихся под угрозой, исчерпывать все возможности в своей стране до поиска убежища, то есть оно не расценивает убежище как последнее средство.

Концепция безопасной третьей страны была закреплена в Дублинской конвенции 1990 г., которая предоставила возможность государствам-членам «сохранить за собой право, в соответствии с национальными законами, направлять лицо, подающее ходатайство о предоставлении убежища, в третью



государство, выполняя при этом положения Женевской конвенции с поправками, внесенными Нью-Йоркским протоколом» [2].

Конвенция основана на предположении, что все государства-члены являются безопасными странами, в которые могут направляться лица, ищущие убежища. В качестве приложения к Дублинской конвенции министры ЕС в Лондонских резолюциях от 1992 г. приняли принципы, которые положены в основу имплементации в национальном законодательстве принципа безопасной третьей страны [3]. Более того, концепция безопасной третьей страны была закреплена в ЕС в принятой Директиве о процедурах [4].

Дублинская конвенция установила иерархию критериев, определяющих государство, ответственное за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданное в одном из государств-членов. На практике наиболее используемой статьей была ст. 5, в соответствии с которой ответственность возлагалась на государство, которое выдало действительную или – ко времени подачи ходатайства – уже истекшую визу или вид на жительство лицу, претендующему на получение убежища. Ст. ст. 6 и 7 касались государства, в котором заявитель нелегально или законно вступил на территорию ЕС. Ст. 8 содержит критерий, согласно которому возложена ответственность на то государство, где было подано ходатайство, при условии, что не может быть применен ни один из вышеуказанных критериев. Помимо этого, так называемая оговорка о рассмотрении ходатайства по выбору государства в ст. 3 (4) предоставила любому государству-члену право принять ходатайство к рассмотрению, даже не являясь ответственным согласно критериям, изложенным в Конвенции, а в статье оговоркой о гуманитарных основаниях была предусмотрена возможность принятия на себя ответственности по гуманитарным соображениям.

Цели Конвенции заключались в следующем:

(1) обеспечить такое положение, при котором каждое ходатайство о предоставлении убежища было бы рассмотрено в одном из государств-членов и, таким образом, можно было бы избежать наличия «беженцев на орбите»;

(2) обеспечить такое положение, при котором лица, ищущие убежища, не могли бы подавать многократные ходатайства более чем в одном государстве-члене (так называемый «обход магазинов убежища»);

(3) предотвратить вторичные перемещения беженцев в пределах территории ЕС.

Изначально Дублинская конвенция была подвергнута широкой критике за ее несправедливость, трудность практического осуществления и большие издержки, связанные с ней, в особенности со стороны неправительственных организаций. Один из основных пунктов критики заключался в том, что Конвенцией не принимаются во внимание законные интересы лиц, ищущих убежища, при выборе государства, в котором должно рассматриваться их ходатайство об убежище. Также были названы несправедливыми критерии первой точки въезда на территорию государств-членов, поскольку в результате их применения бремя возлагалось на отдельные государства в зависимости от маршрутов перемещения лиц, ищущих убежища, и географического положения стран, вместо создания механизма разделения бремени. Кроме того, применение концепции безопасной третьей страны, которая позволяет государствам-членам выдворять лиц, ищущих убежища, в государства за пределами ЕС (ст. 3 (5)), не служит интересам достижения цели. Последняя заключается в том, что каждая просьба о предоставлении убежища должна рассматриваться одним из государств-членов. Все это создает угрозу появления «беженцев на орбите» (когда ни одно из государств не соглашается пропустить их на свою территорию и люди находятся в аэропортах, нейтральных зонах или совершают нелегальные переходы границ – *О. К.*) и выдворений «по цепочке» (депортация через транзитные государства в страну, где происходят преследования – *О. К.*).

С заключением Амстердамского договора 1997 г., в соответствии с задачей создания общеевропейской системы убежища, возникла необходимость заменить Дублинскую конвенцию каким-либо инструментом Сообщества. В ст. 63 Амстердамского договора излагается шесть целей для первой стадии общеевропейской политики в области

убежища. 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 [5]. Что касается предусмотренных мер, то главная цель относительно рассматриваемого нами вопроса заключается в принятии критериев и механизмов для определения того, какое государство-член отвечает за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного гражданином третьей страны.

В октябре 1999 г. была проведена специальная встреча ЕС на высшем уровне для обсуждения вопроса о создании единой зоны свободы, безопасности и правосудия в Тампере (Финляндия). К согласованным целям данной единой системы убежища относились четкие положения, регулирующие обязанности государств-членов по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища. Для этого вместе с принятием Регламента EURODAC были приняты механизмы, облегчающие достижение данной цели, для четкого и практически осуществимого определения ответственности за рассмотрение ходатайств об убежище – Регламент «Дублин II».

Целью создания системы EURODAC было содействие в идентификации граждан третьих стран, подавших ходатайство об убежище в других государствах-членах [6]. В соответствии с данной системой, государства-члены должны снимать отпечатки пальцев у всех лиц, подавших ходатайство об убежище или незаконно въехавших на их территорию, и передавать их в центральную базу данных для последующего сличения.

Регламент «Дублин II», принятый Советом Европы 18 февраля 2003 г., установил критерии и механизмы определения государства-члена, которое несет ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов гражданином третьей страны [7]. Он представляет собой механизм возложения ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища на одно государство-член. Подобно предшествующему инстру-



менту – Дублинской конвенции [2], он устанавливает иерархию критериев для определения ответственного государства-члена и направлен на то, чтобы гарантировать, что каждое ходатайство, поданное в пределах ЕС, будет рассмотрено каким-либо государством-членом, а также на предотвращение многократной подачи ходатайств и вторичных перемещений лиц, ищущих убежища, на территории ЕС. Цель регламента – гарантировать своевременное предоставление политического убежища, избегая дублирования обращений по данному поводу. Отметим, что Регламент «Дублин II» имеет обязательную силу для всех европейских государств-членов.

Критерии для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств гражданином третьей страны, приведены в главе III Регламента.

Ответственность государств-членов, согласно критерию, в порядке приоритетности следующая: а) государство, где проживает член семьи (в соответствии со ст. 2 (i) Регламента), который имеет статус беженца или чье ходатайство о предоставлении убежища находится на стадии рассмотрения; б) государство, которое выдало заявителю вид на жительство или визу или граница которого была нелегально пересечена заявителем; с) когда обстоятельства, указанные выше, не имеют места, если заявитель въезжает на территорию государства-члена, где он освобождается от необходимости иметь визу, 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 принципе каждое государство-член при рассмотрении ходатайства устанавливает ответственность на основании данных критериев – либо на стадии определения приемлемости ходатайства, либо когда ходатайство рассматривается по существу. Если государство А приходит к заключению, что ответственность за рассмотрение ходатайства несет государство В, оно пошлет последнему просьбу о принятии ответственности или о принятии назад

лица, ищущего убежища. Если после рассмотрения просьбы государство В соглашается принять на себя ответственность, то лицо, ищущее убежища, будет перемещено из государства А в государство В. Для всех этих процедур установлены определенные сроки. Однако государство-член может принять решение о рассмотрении ходатайств об убежище, даже если оно и не подпадает под его ответственность согласно критериям, определенным в Регламенте ст. 3 (2), которую обычно называют оговоркой «о суверенитете». Кроме того, в соответствии со ст. 15 – оговоркой о «гуманитарных основаниях», любое государство-член может воссоединять членов семей на гуманитарных основаниях.

В 2008 г. Комиссия опубликовала изменения Регламента «Дублин». Целью внесения изменений являются увеличение эффективности системы и гарантия обеспечения защиты просителей убежища, подпадающих под процедуру «Дублин».

Новая Директива о минимальных стандартах для квалификации беженцев 2011 г. направлена на устранение недостатков, выявленных в ходе первого этапа реализации общей европейской системы предоставления убежища и дальнейшего согласования стандартов защиты. Директива устанавливает стандарты и критерии для идентификации лиц, нуждающихся в международной защите в ЕС, и права, предоставляемые им как в качестве беженцев, так и в качестве бенефициаров дополнительной защиты. Она улучшает действующие минимальные стандарты, изложенные в Квалификационной директиве по таким сферам, как признание форм преследования по гендерному аспекту и включение гендерной идентичности в качестве потенциального основания для защиты. Директива также включает в себя улучшения в других областях, таких как защита интересов ребенка, она также защищает интересы бенефициаров, нуждающихся в дополнительной защите, и беженцев в таких областях, как занятость и здравоохранение. Таким образом, новая Квалификационная директива направлена на улучшение качества принятия решений и обеспечение справедливого отношения к людям, спасающимся от преследова-

ния, войны и репрессий. Она уточняет основания для предоставления международной защиты и дает более точные определения, тем самым улучшая эффективность процесса предоставления убежища, предотвращая мошенничество, обеспечивая согласование с постановлениями Европейского суда. Она делает возможной реализацию прав всех заявителей, нуждающихся в международной защите (получивших статус беженца или лиц, нуждающихся в дополнительной защите), в области здравоохранения и занятости. Директива также продляет срок действия для заявителей, нуждающихся в дополнительной защите, и гарантирует принятие во внимание интересов ребенка и гендерные аспекты при рассмотрении заявлений на предоставление убежища, а также осуществление всех правил по предоставлению международной защиты [8].

Выводы. Резюмируя вышеуказанное, отметим, что «Дублинская» система (созданная Дублинской конвенцией и Регламентом «Дублин II») касается ходатайств о предоставлении политического убежища, подаваемых гражданами третьих стран на территории ЕС. Эта система устанавливает, какое государство-участник данной Конвенции должно рассматривать подобное ходатайство.

Современная система в вопросе предоставления убежища включает в себя Регламент «Дублин II», Регламент Совета Европы 2725/2000 «О создании системы «Евродак» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции»; Регламент 1560/2003, устанавливающий подробные правила применения Регламента Совета 343/2003 о критериях и механизмах определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение прошения, поданного в одно из государств-членов ЕС гражданами третьей страны; Регламент Совета 407/2002, устанавливающий правила применения Регламента 2725/2000.

Бесспорным фактом в реалиях сегодняшнего дня является потребность реформирования Дублинской системы, так как основная нагрузка по приему беженцев в результате ее функционирования ложится на периферийные страны.



Список использованной литературы:

1. Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org/docid/3ae68ccec.html>.
2. Дублинская Конвенция 1990 года, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского сообщества [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/1990%20Dublin%20Convention.pdf>.
3. Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries ("London Resolution") [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html>.
4. Council Directive 2005/85/EC of 1 December on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF/>
5. Амстердамский договор [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>.
6. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>.
7. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133153>.
8. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>.

СУЩЕСТВЕННЫЙ ВРЕД КАК ПРИЗНАК, ПРЕДУСМОТРЕННЫЙ ОСОБЕННОЙ ЧАСТЬЮ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ

Роман ЛЕМЕХА,

аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The concept of "a significant damage" is analysed as a characteristic provided by the Special part of the Criminal Code of Ukraine. It has been established that a significant damage has a different penal value to solve issues of the General and the Special part of the criminal law. It has been noted that a significant damage is one of the criteria to define the concept of minor act that is not a crime, and as a criterion for determining criminality of an action. Its presence indicates the possibility of the development of an appropriate chain such as "a significant damage – a public danger – a crime". It has been shown that a significant damage is a feature of the objective part of qualified and especially qualified element of a crime. The lack of a significant damage may be the basis to state the fact of the lack of an element of a crime.

Key words: significant damage, element of a crime, insignificance of an action.

Аннотация

В статье проанализировано понятие «существенный вред» как признак, который предусмотрен Особенной частью Уголовного кодекса Украины. Установлено, что существенный вред имеет разное уголовно-правовое значение для решения вопросов Общей и Особенной части уголовного права. Констатировано, что существенный вред выступает одним из критериев определения понятия малозначительного деяния, а также в качестве критерия определения преступности деяния. Ее наличие свидетельствует о возможности развития соответствующего цепи «существенный вред – общественная опасность – преступление». Показано, что существенный вред является признаком объективной стороны квалифицированного и особо квалифицированного составов преступлений. Отсутствие существенного вреда может служить основанием для констатации факта отсутствия состава преступления.

Ключевые слова: существенный вред, состав преступления, малозначительность деяния.

Постановка проблемы. Каждое преступление всегда причиняет вред общественным отношениям, охраняемым законом. Безвредных преступлений не бывает, такой ущерб всегда имеет имущественный, физический, моральный или организационный характер, а преступные последствия необходимо рассматривать как синоним вреда [1, с. 22]. Преступление не может не иметь общественно опасных последствий, потому что это противоречит понятию преступного действия: если есть причина – действие, то должен быть и следствие – преступный результат [2, с. 19]. Способность деяния причинять вред объекту посягательства или образовывать реальную возможность причинения такого вреда является основанием отнесения определенных действий к преступным. Характер причиненного вреда является одним из самых распространенных критериев, по которым формируется

версия уголовно-правовой квалификации [3, с. 89].

Актуальность темы. Необходимо отметить, что понятие существенного вреда как признака составов преступлений, предусмотренных Особенной частью Уголовного кодекса (далее – УК) Украины, в уголовно-правовой литературе не анализировалось комплексно одним автором с учетом всех статей. В частности, основное внимание акцентировалось на определении существенного вреда как малозначительного деяния [4; 5] или деяния, предусмотренного соответствующей диспозицией статьи [6; 7]. В то же время считать исследование данной проблемы исчерпывающим невозможно, поскольку в контексте реформирования уголовного законодательства возникают вопросы, требующие научного осмысления и анализа.

Таким образом, целью статьи является анализ существенного вреда как