

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-115-125

Михаил Михайлович БИРЮКОВ

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация
m.birukov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0548-0918

Джаваншир Мамед оглы АЛИЕВ

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация
aliyevjavanshir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7582-8318

ДУБЛИНСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ. В настоящей статье авторы подробно рассматривают критерии и механизмы определения государства – члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты в рамках Союза. Регулирование данной сферы осуществляется в рамках так называемой Дублинской системы, которая является одним из направлений построения Общей европейской системы убежища в ЕС.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалом для исследования послужили труды российских и зарубежных исследователей в области международного права и европейского права, посвященные изучению вынужденной миграции в ЕС. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, сравнительно-правовой и историко-правовой методы).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В результате проведенного исследования авторы обращают внимание на то, что Дублинская систе-

ма является частью Общей европейской системы убежища, которая, в свою очередь, служит целям ЕС по построению пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). Авторы систематизируют определения и нормативно-правовые акты, составляющие основу Дублинской системы. Исходя из действующих актов ЕС анализируются такие аспекты Дублинской системы, как критерии, на основе которых определяется государство-член, ответственное за рассмотрение, механизм раннего предупреждения, разработанный в рамках данной системы, и роль институтов ЕС в регулировании рассматриваемой сферы.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Авторы указывают на то, что ЕС продолжает политику развития Дублинской системы. Критика этой системы является составной частью углубления интеграционных процессов по указанным вопросам в рамках ЕС. Данный процесс будет осуществляться путем расширения круга регулируемых вопросов и усиления роли наднационального регулирования в этой сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Европейский союз, вынужденная миграция, беженцы, лица, ищущие убежища, политика по вопросам убежища, Общая европейская система убежища, система убежища, предоставление убежища, дублинские критерии, Дублинская система, ПСБП

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Бирюков М.М., Алиев Д.М. 2018. Дублинское регулирование: история становления и содержание. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 115–125.
DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-115-125

EUROPEAN UNION LAW

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-115-125

Mikhail M. BIRYUKOV

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
m.birukov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0548-0918

Javanshir M. ALIYEV

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
aliyevjavanshir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7582-8318

DUBLIN SYSTEM OF REGULATIONS: HISTORY AND CONTENTS

INTRODUCTION. *In this article the authors examine in detail the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in the EU. Regulation of this area called “Dublin system”, which is one of the directions of building the Common European Asylum System in the EU.*

MATERIALS AND METHODS. *The materials for the article were the works of Russian and foreign researchers in the field of international law and European law on forced migration in the EU. The methodological basis of the research consists of general scientific and special methods: dialectical method, methods of analysis and synthesis, deduction and induction, comparative legal and historical legal methods.*

RESEARCH RESULTS. *As a result of the study*

the authors outline that Dublin system is part of the Common European Asylum System, which in turn is an integral part of the EU's goal of building the Area for Freedom, Security and Justice (AFSJ). The authors systematize the definitions and legal acts which form the basis of the Dublin system. On the basis of the current acts of EU, aspects of the Dublin system are analyzed, such as the criteria on the basis of which the Member State responsible are determined, the mechanism for early warning and the role of EU's institutions in this field.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *The authors point out that the EU continues its policy of developing the Dublin system. The criticism of the Dublin system is an integral part of the deepening of integration processes in the EU. This process will be implemented by expanding the range of regulated*

issues and strengthening the role of supranational regulation in this field.

KEYWORDS: *European Union, forced migration, refugees, asylum seekers, asylum policy, common European asylum system, asylum system, asylum, Dublin system, Dublin criteria, Area of Freedom,*

Security and Justice

FOR CITATION: Biryukov M.M., Aliyev J.M. Dublin System of Regulations: History and Contents. – *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 2. P. 115-125.

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-115-125

1. Дублинская система: некоторые аспекты организационно-правового характера

Одним из первых направлений правового регулирования вынужденной миграции на уровне ЕС было определение государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища от граждан третьих стран. Впервые в гл. 7 Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, ФРГ и Французской республики о постепенной отмене проверок на общих границах 1990 г. (далее – Шенгенская конвенция 1990 г.)¹ были закреплены процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Как указывает А.Ю. Ястребова, «кардинальный момент процедуры состоит в определении ответственного государства и установлении его обязанностей» [Ястребова 2014:262]. Следует отметить, что Шенгенская конвенция была заключена между государствами-членами, но вне правового поля ЕС².

В этот же период принимается Конвенция, определяющая государство-член, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского сообщества, 1990 г.³ (далее – Дублин I). Если положения Шенгенской конвенции касались отдельных аспектов как добровольной, так вынужденной миграции, то Дублин I был отдельным международно-право-

вым актом, полностью посвященным вопросам определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

Необходимо отметить, что Дублинская система основана на концепции третьей безопасной страны. Согласно данной концепции, если лицо, покинув государство происхождения, где для него существовала угроза преследования, могло ходатайствовать о предоставлении убежища в определенной стране, но не сделало этого, то оно должно быть возвращено в государство, где оно могло попросить убежища. Концепция третьей безопасной страны вызывает много споров среди ученых как несправедливая, поскольку она лишает лицо, ищущее убежища, права выбрать страну убежища. Дополнительную проблему создает то, что государства, через которые прошли транзитом лица, ищущие убежища, отказываются принимать их обратно [Costello 2005:35–70]. С целью регулирования вопросов, связанных с принятием обратно указанных лиц, ЕС заключает с третьими странами соглашения о реадмиссии. Дублинская система призвана регулировать в том числе и вышеупомянутые вопросы между государствами – членами ЕС. В праве ЕС данная концепция была закреплена и развита как обязательная норма, несмотря на ее сомнительный характер [Costello 2005:35–70].

Начиная с 1999 г. ЕС взял курс на построение Общей европейской системы убежища в рамках цели Союза по постепенному созданию про-

¹ Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, ФРГ и Французской республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 г. Доступ: <http://base.garant.ru/2563295/> (дата обращения: 12.04.2018).

² Бирюков М.М. *Европейское право: до и после Лиссабонского договора: Учебное пособие*. М.: Статут. 2013. С. 105–132.

³ Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=cele:x%3A41997A0819%2801%29> (accessed date: 12.04.2018).

странства свободы, безопасности и правосудия (далее в тексте – ПСБП). С этого времени регулирование вопросов, касающихся определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, рассматривалось как одно из направлений Общей европейской системы убежища.

В 2000 г. принимается Регламент Европейского парламента (далее – ЕП) и Совета ЕС № 2725/2000 о создании системы *Eurodac* для сопоставления отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублина I⁴. Система *Eurodac* представляет собой базу отпечатков пальцев лиц, ищущих убежище, а также лиц, незаконно находящихся на территории ЕС. *Eurodac* должна способствовать созданию более эффективной процедуры определения государства-члена, ответственного за рассмотрение.

В 2003 г. принимается Регламент ЕП и Совета ЕС № 343/2003 о критериях механизма для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны (далее – Дублин II)⁵.

Регламент № 2725/2000, Регламент ЕП и Совета ЕС № 407/2002⁶, устанавливающий определенные правила осуществления Регламента № 2725/2000, и Дублин II вместе с Регламентом ЕП и Совета ЕС № 1560/2003⁷, устанавливающим подробные правила применения Дублина II, об-

разуют своего рода систему, которую мы именуем «Дублинской» [Гончарова 2015:193].

Таким образом в начале XXI в. в рамках первой фазы построения Общей европейской системы убежища были закреплены общие правила для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище. Дублинская система была инкорпорирована в право ЕС, и межправительственные договоры были заменены юридически обязательными актами ЕС.

На практике Дублинская система, как отмечают многие авторы, была неэффективной. Как следствие, в 2013 г. в новом пакете актов ЕС в рамках второй фазы построения Общей европейской системы убежища были приняты регламенты, которые заменили акты ЕС, принятые в начале XXI в.

Основным в контексте нашего исследования является Регламент ЕП и Совета ЕС № 604/2013, устанавливающий критерии и механизмы определения государств – членов ЕС, ответственных за проверку запросов о предоставлении международной защиты, поданных гражданами третьих стран или лицами без гражданства в одном из государств – членов ЕС⁸ (далее – Дублин III). Также был принят новый Регламент ЕП и Совета ЕС № 603/2013 о создании *Eurodac*⁹.

Дублин III представляет собой юридически обязательный акт вторичного права ЕС, име-

⁴ 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> (accessed date: 04.04.2018).

⁵ 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003R0343> (accessed date: 04.04.2018).

⁶ Council Regulation (EC) No. 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No. 2725/2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002R0407> (accessed date: 12.04.2018).

⁷ Commission Regulation (EC) No. 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 343/2003 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003R1560> (accessed date: 12.04.2018).

⁸ Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604> (accessed date: 12.04.2018).

⁹ Regulation (EU) No. 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No. 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No. 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (accessed date: 12.04.2018).

ющий прямое действие в государствах-членах. В ст. 1 Регламента говорится, что он устанавливает критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств, поданных гражданами третьих стран или лицами без гражданства в одном из государств-членов.

Следует еще раз отметить, что Дублинская система считается важной составляющей права ЕС по вопросам убежища и выступает краеугольным камнем в процессе построения Общей европейской системы убежища.

В гл. I Дублина III в контексте проблематики убежища раскрываются такие понятия, как «гражданин третьей страны», «член семьи», «родственник» и т.д.

Регламентом устанавливается обязательство государств-членов уважать основные права и свободы граждан третьих стран, ищущих убежища в ЕС. В п. 39 преамбулы говорится, что данный акт «гарантирует полное соблюдение права на предоставление убежища, предусмотренного статьями 18 Хартии ЕС об основных правах, а также прав, предусмотренных статьями 1, 4, 7, 24, и 47 Хартии ЕС об основных правах»¹⁰. Обеспечиваются доступ к процедуре и информации, личное собеседование, а также даются гарантии для несовершеннолетних и лиц, содержащихся под стражей.

2. Дублинские критерии

Самой важной частью Дублина III является закрепление иерархии критериев для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение, – так называемых дублинских критериев. Их в указанной последовательности применяют соответствующие органы государств-членов при решении вопроса об определении государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище. Дублин III устанавливает проверку соответствия страны дублинским критериям в следующей последовательности.

2.1. Критерии, связанные с принципом единства семьи

Если заявителем является несовершеннолетний без сопровождения, ответственное государство-член должно убедиться, что члены семьи, полнородные братья и сестры несовер-

шеннолетнего без сопровождения находятся на территории на законных основаниях. Если заявителем является несовершеннолетний, находящийся в браке, чей супруг не находится на территории государства-члена на законных основаниях, то ответственным признается государство-член, в котором на законных основаниях пребывают отец, или мать, или другой совершеннолетний родственник, несущий ответственность за несовершеннолетнего согласно законодательству или обычаям данного государства-члена, или полнородный брат, или сестра.

Если заявителем является несовершеннолетний без сопровождения, имеющий родственника, проживающего на законных основаниях в другом государстве-члене, который может взять на себя заботу о несовершеннолетнем, то эта страна должна воссоединить несовершеннолетнего с его родственником.

Если члены семьи, полнородные братья и сестры или другие родственники проживают на территориях разных государств-членов, то ответственная страна определяется с учетом принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка. Следует особо отметить, что данный принцип является основным в вопросах, касающихся несовершеннолетних. Дублином III расширено понятие «член семьи» и добавлена категория «родственник». Но данное положение используется пока только в вопросах, касающихся критериев и механизмов определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище.

Если у заявителя есть член семьи, получивший международную защиту или ходатайствующий о предоставлении международной защиты в одном из государств-членов, то данная страна признается ответственной за рассмотрение при условии, что заинтересованные лица выразили свое согласие в письменной форме.

Следует отметить, что Дублин III предусматривает совместное рассмотрение запросов о предоставлении международной защиты в случае, когда несколько членов семьи ходатайствовали одновременно или в близкие даты и процедура определения государства-участника, ответственного за рассмотрение, по умолчанию может разделить их. В таких ситуациях государством-членом, ответственным за рассмотрение является:

¹⁰ Regulation (EU) No. 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (accessed date: 12.04.2018).

– страна, которая согласно критериям, принимает на себя обязательства в отношении большинства членов семьи;

– государство, которое согласно критериям, принимает на себя обязательства по рассмотрению ходатайства самого старшего члена семьи.

В ситуациях с зависимыми лицами, например, если в силу беременности, новорожденности, серьезного заболевания, тяжелой формы инвалидности или престарелого возраста ходатайствующее лицо зависит от помощи своего ребенка, полнородного брата (сестры) или родителей, которые находятся на законных основаниях на территории одного из государств-членов, или от помощи лица, ходатайствующего о предоставлении международной защиты, государства-члены должны по общему правилу не разлучать или воссоединить их при условии, что заинтересованное лицо выразило свое согласие в письменном виде.

В случаях, когда состояние здоровья лица, ходатайствующего о предоставлении международной защиты, не позволяет переместить его в данное государство – член ЕС в течение продолжительного периода времени, то ответственной признается страна-участница, в которой находится заявитель.

2.2. Критерии, связанные

с выдачей документов на пребывание и виз

Если у заявителя есть действующий документ, подтверждающий право пребывания в стране, государство – член ЕС, выдавшее этот документ, признается ответственным за рассмотрение. При этом учитываются обстоятельства, когда согласно праву ЕС документ, подтверждающий право пребывания в одной стране-участнице, выдается другим государством – членом ЕС¹¹. В таких случаях последнее признается государством-членом, ответственным за рассмотрение запроса об убежище.

Если у ходатайствующего лица более одного действующего документа, подтверждающего право пребывания, или визы, выданных различными государствами-членами, то ответственная страна определяется согласно следующим правилам:

– ответственным является государство-член, выдавшее документ на наиболее длительный срок, а если срок действия документов

одинаков – государство-член, выдавшее документ, срок действия которого истекает позднее всего;

– если визы относятся к одной категории, то за рассмотрение ходатайства отвечает страна-участница, выдавшая визу с самой поздней датой истечения срока действия;

– если визы относятся к разным категориям, то ответственным назначается государство-член, выдавшее визу с самым длительным периодом действия, а если сроки действия виз одинаковы – страна, выдавшая визу, срок действия которой истекает позднее всего.

Если у ходатайствующего лица есть один или несколько документов, подтверждающих право пребывания, срок действия которых истек более двух лет назад, или одна или несколько виз со сроком действия, истекшим более шести месяцев назад, а также если заявитель не покинул территорию государств-членов, ответственной признается страна – участница ЕС, в которой было подано ходатайство о предоставлении международной защиты.

В случаях, когда документ или виза были выданы на основании ложного или вымышленного имени, или в связи с предоставлением ложных, поддельных или недействительных документов государство – член ЕС, выдавшее их, не освобождается от ответственности.

2.3. Критерии, связанные

с нелегальным въездом и пребыванием

Если установлено, что заявитель нелегально пересек границу государства – члена ЕС по суше, морю или воздуху, въезжая из третьей страны, ответственным за рассмотрение признается государство-член, границу которого он пересек. Подобная ответственность прекращается через 12 месяцев после даты нелегального пересечения границы. В случаях, когда государство-член, границу которого нелегально пересекало лицо, ходатайствующее о предоставлении международной защиты, не может быть признано ответственным и установлено, что данное лицо прожило на территории другого государства-члена не менее пяти месяцев до подачи ходатайства, то именно последнее признается ответственным за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты.

Если заявитель прожил не менее пяти месяцев на территории различных государств-чле-

¹¹ Статья 8 Регламента ЕП и Совета ЕС от 13 июля 2009 г. № 810/2009, устанавливающего Кодекс ЕС о визах (Визовый кодекс). Доступ: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=8143> (дата обращения: 15.01.2018).

нов, ответственной признается последняя страна, на территории которой он проживал.

2.4. Критерий, связанный с законным пребыванием (безвизовый въезд)

Если гражданин третьей страны или лицо без гражданства въезжает на территорию государства – члена ЕС, в котором ему для въезда не нужна виза, то данная страна признается ответственной за проверку запроса о предоставлении международной защиты. А если лицо выехало в одно государство-член, а подало ходатайство в другом, для въезда на территорию которого ему также не нужна виза, то ответственной признается страна, в которой было подано ходатайство.

2.5. Подача запроса в международной транзитной зоне аэропорта

Если ходатайство о предоставлении международной защиты подается в международной транзитной зоне аэропорта государства-члена гражданином третьей страны или лицом без гражданства, данное государство признается ответственным за рассмотрение.

На основе вышеуказанной иерархии критериев осуществляется определение государства-члена, ответственного за рассмотрение. Но если в соответствии с критериями, установленными Регламентом, ни одно из государств – членов ЕС не признается ответственным, то за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты отвечает первая страна-участница, в которой оно было подано.

Следует отметить, что государства-члены могут принять решение о рассмотрении ходатайства о предоставлении международной защиты, даже если это не относится к их ответственности согласно критериям на основе Дублина III. Это является их суверенным правом.

Кроме того, государства-члены имеют право реализовать «гуманитарную оговорку». Согласно ей государства-члены могут как принять решение о рассмотрении, так и направить запрос по приему на себя ответственности за рассмотрение в другую страну – участницу ЕС с целью не разлучать членов семьи, основываясь на гуманности, опираясь на семейные или культурные соображения. Заинтересованные лица при этом должны выразить свое согласие в письменной форме.

3. Механизм раннего предупреждения

Дублином III предусматриваются разработка и внедрение механизма раннего предупреждения,

готовности к кризисным ситуациям и управления ими.

В тех случаях, когда Европейская комиссия (далее – ЕК или Комиссия) примет решение, что применение Дублинской системы может быть в будущем затруднено из-за существенного давления на систему убежища конкретного государства-члена или связано с возникновением проблем в ней, должно быть принято решение о разработке плана превентивных мер. Последний создается государством-членом по предложению ЕК совместно с Европейским бюро по поддержке в сфере убежища (далее – EASO). Государство-член также может обратиться за помощью к другим странам-участницам, институтам и учреждениям ЕС.

В тех случаях, когда ЕК принимает решение, что превентивные меры безрезультатны или что может возникнуть кризисная ситуация, от государства-члена требуется разработка плана по управлению кризисной ситуацией.

Согласно Дублину III государства-члены свободны в создании превентивного плана, но обязаны создать при необходимости план по управлению кризисной ситуацией.

Государства-члены после принятия плана обязаны отчитываться не менее одного раза в три месяца о результатах по реализации. Доклады включают такие данные, как продолжительность процедур, условия содержания под стражей и возможность приема потока заявителей.

Указанный механизм предусмотрен для решения проблем, связанных с массовым притоком беженцев, которые по-прежнему стоят перед ЕС. Так как институт временной защиты, предусмотренный для таких ситуаций, еще не применяется, в рамках Дублинской системы предполагается закрепить меры по предотвращению и готовности к таким ситуациям.

4. Роль институтов и органов ЕС

Как видно из вышеуказанного, в вопросах, связанных с регулированием процесса определения государства-члена, ЕК играет важную роль.

Согласно Регламенту, ЕК осуществляет и нормотворческую деятельность, которая призвана облегчить применение Регламента государствами-членами путем разработки общих правил и процедур по вопросам определения страны-

участницы, ответственной за рассмотрение. Следует выделить две формы нормотворчества: принятие актов делегированного законодательства и имплементационных актов.

Акты делегированного законодательства принимаются на основе ст. 45 Дублина III. Совет ЕС и ЕП могут ввести изменения и отменить данные документы. Европейская комиссия наделяется полномочиями принимать указанные акты по разработке:

- правил определения членов семьи, полнородных братьев и сестер или других родственников несовершеннолетнего без сопровождения;
- критериев определения наличия доказанных семейных связей;
- критериев оценки возможности родственника принять на себя обязательства по заботе о несовершеннолетнем без сопровождения, в том числе в тех случаях, когда члены семьи, полнородные братья и сестры или другие родственники несовершеннолетнего без сопровождения проживают на территории разных государств – членов ЕС;
- определяющих элементов, подлежащих учету при оценке зависимых связей;
- критериев подтверждения существующих семейных уз;
- критериев определения способности лица взять на себя заботу о зависимом лице;
- а также элементов, подлежащих учету при определении неспособности лица переехать на территорию государства-члена в течение продолжительного периода времени.

Процесс принятия имплементационных актов сложнее. Принятие указанных документов осуществляется ЕК под контролем государств-членов, а точнее, комитета, в который они входят. Порядок принятия имплементационных актов регулируется Регламентом ЕП и Совета ЕС № 182/2011¹².

Европейская комиссия уполномочена принимать имплементационные акты, закрепляющие следующие положения:

- форму составления общих информационных листов, в том числе специальных информационных листов для несовершеннолетних без сопровождения. Общий информационный лист, составленный ЕК, должен содержать сведения о применении Регламента № 603/2013. В частно-

сти, для выполнения таких целей данные заявителя могут быть обработаны в системе *Eurodac*;

- определение единых условий проведения консультаций и обмен информацией между государствами – членами ЕС;
- принятие общих условий подготовки и передачи запроса по приему на себя ответственности;
- порядок принятия, а также периодического пересмотра двух списков, содержащих соответствующие элементы прямых и косвенных доказательств;
- порядок принятия общих условий подготовки и передачи запроса по возврату обязательств;
- форму образца *laissez-passer* (проездной документ);
- порядок определения единых условий проведения консультаций и обмена информацией между государствами-членами, в частности, по вопросам откладывания или приостановления перемещения, перемещения по умолчанию, перемещения несовершеннолетних или зависимых лиц, а также перемещения надзирающим органом;
- составление единой формы по представлению данных в рамках *DublinNet* компетентными органами государств-членов, которые были определены ими и о которых было сообщено ЕК.

При применении Дублина III, в том числе при подготовке актов делегированного законодательства, Комиссия должна среди прочего проводить консультации с экспертами всех соответствующих национальных органов.

Говоря о полномочиях ЕК, следует отметить, что Совет и ЕП играют важную роль. На всех стадиях осуществления деятельности ЕК они могут приостановить или отменить принятые акты. Европейская комиссия периодически отчитывается по вопросам осуществления Дублинской системы.

Государства-члены должны определить и представить ЕК национальный орган, который уполномочен реализовывать дублинское регулирование. Обмен информацией в рамках Дублинской системы между государствами-членами должен осуществляться через сети электронной коммуникации *DublinNet*. Согласно

¹² Regulation (EU) No. 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R0182> (accessed date: 06.04.2018).

ст. 18 Регламента ЕП и Совета ЕС № 1560/2003¹³ *DublinNet* представляет собой безопасные электронные каналы передачи информации между органами государств-членов, предназначенные для обмена запросами, ответами и всей письменной корреспонденцией, а также гарантирующие, что отправители автоматически получают электронное подтверждение доставки.

Государства-члены могут заключать соглашения между собой в целях определения ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище, но с условием, что они будут уведомлять ЕК о заключении таких договоров и консультироваться с ней по их содержанию.

В рамках механизма раннего предупреждения, готовности к кризисным ситуациям и управления кризисными ситуациями институты ЕС наделены особыми полномочиями, так, например, ЕК совместно с *EASO* исследует ситуацию и предлагает принять план мер, а Совет ЕС, отслеживая ситуацию, может запросить дополнительную информацию и осуществляет политическое руководство. Совет ЕС и ЕП на протяжении всего процесса могут вести переговоры и обеспечивать руководство реализацией любых солидарных мер.

Среди органов и учреждений ЕС, непосредственно занимающихся реализацией Дублинской системы и контролем за ней, наравне с ЕК, которая подотчетна Совету ЕС и ЕП, следует отметить также *EASO*. Это бюро создано на основе Регламента ЕП и Совета ЕС № 439/2010¹⁴. Среди основных его функций можно выделить мониторинг положения в сфере убежища в ЕС; содействие развитию *CEAS*, координацию и укрепление сотрудничества между государствами-членами; оказание практической и технической поддержки государствам-членам и ЕК; оперативную поддержку государствам-членам, чьи системы убежища и приема оказались под давлением; сбор и предоставление данных

во всех сферах, имеющих прямое или косвенное влияние на убежище.

Кроме того, следует особо отметить роль Суда ЕС. После принятия Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества 2007 г. (далее – Лиссабонский договор) юрисдикция Суда ЕС была распространена на регулирование вынужденной миграции. Он играет важную роль в углублении интеграции в ЕС. Суд ЕС в нескольких делах приостановил действие передач по Дублинской системе в связи с серьезными недостатками в системе убежища тех государств-членов, куда должны были переправить заявителей, несмотря на то, что все страны-участницы априори считаются безопасными¹⁵.

Система распознавания лиц *Eurodac* тоже была обновлена для более эффективного применения Дублина III. Она тоже призвана облегчить процесс определения государства-члена, ответственного за рассмотрение.

Среди нововведений Дублина III можно отметить следующее:

- обеспечение большей правовой ясности процедур, в частности, по вопросам определения сроков;
- гарантию приостановления перевода по Дублинской системе на период рассмотрения;
- установление единых оснований для заключения под стражу;
- укрепление возможности обжаловать решение о переводе в рамках Дублинской системы;
- усиление прав несовершеннолетних;
- расширение понятия «члены семьи» [Войников 2017:194].

Дублинская система с момента создания подвергалась критике. Весьма актуальным является вопрос о несправедливости Дублинской системы, которая фактически перекладывает ответственность на государства-члены, системы

¹³ Commission Regulation (EC) No. 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 343/2003 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. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R1560> (accessed date: 16.04.2018).

¹⁴ Regulation (EU) No. 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010R0439> (accessed date: 06.04.2018).

¹⁵ Решение Большой палаты Суда ЕС по делам «*N.S. против Государственного секретаря Министерства внутренних дел*» и «*M.E. и др. против Комиссара по ходатайствам о предоставлении статуса беженца и Министра по вопросам юстиции, равенства и правовой реформы*» (*N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform*), C-411/10 и C-493/10 (объединенные дела), от 21 декабря 2011 г.

убежища которых только из-за географического положения оказываются под давлением, чем нарушается принцип распределения бремени, закрепленный в учредительных договорах ЕС [Иванов, Йордановски 2017:220–223]. Наряду с этим подвергается критике также отсутствие у лиц, ищущих убежище, права выбора государства-члена.

Говоря о недостатках Дублинской системы в частности или Общей европейской системы в целом, необходимо учитывать особенности самих интеграционных процессов. Как отмечает Р.А. Касьянов, в основу ЕС заложен функциональный метод интеграции, предполагающий поступательное развитие, основанное на достижении конкретных задач и последующем пере-

ходе к другим, более значимым целям [Касьянов 2008:98]. Таким образом, если в Дублине I были закреплены обязательства государств в самых общих чертах и роль наднациональных институтов была незначительной, то с принятием Дублина II и Дублина III расширились как полномочия институтов ЕС, так и круг регулируемых вопросов. Это дает основание полагать, что ЕС будет продолжать работу в данной сфере с целью построения более справедливой и эффективной системы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение запроса, и распределения лиц, ходатайствующих о международной защите. Европейская комиссия выступила с проектом регламента Дублин IV в 2016 г.¹⁶, и этот вопрос станет темой последующих публикаций.

Список литературы

1. Войников В.В. 2017. Реформа законодательства Европейского союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе. – *Труды Института государства и права РАН*. Т. 12. № 5. С. 149–169.
2. Гончарова Ю.Н. 2015. Реализация права на убежище в Европейском союзе. – *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. № 3 (44). С. 191–199.
3. Иванов Д.В., Йордановски С. 2017. Международно-правовые аспекты общеевропейской системы убежища: практика применения Дублинской конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов. – *25 лет внешней политике России: Сборник материалов X Конвента РАМИ (Москва, 8–9 декабря 2016 г.): В 5 т. Т. 4: Россия и современный мир: экономика и право: В 2 ч. Ч. 2. Под общ. ред. А.В. Мальгина. М.: МГИМО-Университет. С. 207–226.*
4. Касьянов Р.А. 2008. Интегрирование России в европейское пространство: некоторые аспекты применения европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – *Российская Федерация в Европе: правовые аспекты сотрудничества России с европейскими организациями*. Под ред. Д. Раушнинга и В.Н. Русиновой. М.: Междунар. отношения. С. 98–109.
5. Ястребова А.Ю. 2014. *Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: Монография*. М.: ВАКО. 464 с.
6. Capicchiano Young S. 2017. Dublin IV and EXCOM: Aspirational Blunders and Illusive Solidarity. – *European Journal of Migration and Law*. Vol. 19. Issue 4. P. 370–395. DOI: 10.1163/15718166-12340014

7. Costello C. 2005. The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection? – *European Journal of Migration and Law*. Vol. 7. Issue 1. P. 35–70.

References

1. Capicchiano Young S. Dublin IV and EXCOM: Aspirational Blunders and Illusive Solidarity. – *European Journal of Migration and Law*. 2017. Vol. 19. Issue 4. P. 370–395. DOI: 10.1163/15718166-12340014
2. Costello C. The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection? – *European Journal of Migration and Law*. 2005. Vol. 7. Issue 1. P. 35–70.
3. Goncharova Yu.N. Realizatsiya prava na ubezishche v Evropeiskom soyuze. – *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*. 2015. No. 3 (44). P. 191–199. (In Russ.)
4. Ivanov D.V., Iordanovski S. Mezhdunarodno-pravovye aspekty obshcheevropeiskoi sistemy ubezishcha: praktika primeneniya Dublinskoi konventsii, opredelyayushchei gosudarstvo, otvetstvennoe za rassmotrenie khodataystv o predostavlenii ubezishcha, podannykh v odnom iz gosudarstv-chlenov [International Legal Aspects of the European Asylum System. The Practice in Applying the Dublin Convention, which defines the state responsible for examining asylum applications submitted in one of the Member State]. – *25 let vneshnei politike Rossii: sbornik materialov X Konventa RAMI (Moskva, 8–9 dekabrya 2016 g.): V 5 t. T. 4: Rossiya i sovremenniy mir: ekonomika i pravo: V 2 ch. Ch. 2. Pod obshch. red. A.V. Mal'gina* [Twenty Five Years of the Foreign Policy of the Russian Federation: The Collection of Papers of the X Conference of RISA (Mos-

¹⁶ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270%2801%29> (accessed date: 06.04.2018). Отметим имеющиеся в зарубежной литературе исследования по данному вопросу: [Capicchiano Young 2017].

- cow, December 8–9, 2016). In 5 vols. Vol. 4: Russian and Contemporary World: Law and Economics. In 2 parts. Part 2. Ed. by A.V. Malgin]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2017. P. 207–226. (In Russ.)
5. Kas'yanov R.A. Integrirovaniye Rossii v evropeiskoe prostranstvo: nekotorye aspekty primeneniya evropeiskoi Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod [The Integration of Russia into the European Space: some aspects of the application of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. – *Rossiiskaya Federatsiya v Evrope: pravovye aspekty sotrudnichestva Rossii s evropeiskimi organizatsiyami*. Pod red. D. Raushninga i V.N. Rusinovi [The Russian Federation in Europe: Legal Issues of the Cooperation between Russia and European States. Ed. by D. Raushning and V.N. Rusinova]. Moscow: Mezhdunar. ot-nosheniya. 2008. P. 98–109. (In Russ.)
 6. Voinikov V.V. Reforma zakonodatel'stva evropeiskogo soyuza ob ubezishche kak otvet na migratsionnyi krizis v Evrope [The Reform of European Union Law on Asylum as a Response to the Migration Crisis in Europe]. – *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2017. Vol. 12. No. 5. P. 149–169. (In Russ.)
 7. Yastrebova A.Yu. *Mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy regulirovaniya migratsii: doktrinal'nye podkhody i opyt Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [The Regulation of Migration under International Law: Doctrine Approaches and the Experience of the Russian Federation: monograph]. Moscow: VAKO Publ. 2014. 464 p. (In Russ.)

Информация об авторах

Михаил Михайлович Бирюков,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры европейского права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

m.birukov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0548-0918

Джаваншир Мамед оглы Алиев,

аспирант кафедры европейского права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

aliyevjavanshir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7582-8318

About the Authors

Mikhail M. Biryukov,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at EU Law Department, State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

m.birukov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0548-0918

Javanshir M. Aliyev,

postgraduate student, EU Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

aliyevjavanshir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7582-8318