

**НАСЕЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-83-97

**Екатерина Дмитриевна КРАПИВНИЦКАЯ**

Римский университет «La Sapienza»,  
Piazzale Aldo Moro, 5, Рим, 00185, Италия  
katya.krapi@hotmail.com  
ORCID:0000-0001-7433-1097

**Роберта БРУНЕТТИ**

Римский университет «La Sapienza»,  
Piazzale Aldo Moro, 5, Рим, 00185, Италия  
roberta.brunetti1@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-0774-5991

Поступила в редакцию: 30.04.2019  
Принята к публикации: 22.06.2019

# РЕАЛИЗАЦИЯ МИНИМАЛЬНЫХ ПРАВ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОПЫТ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И КОРОЛЕВСТВА ИСПАНИЯ

**ВВЕДЕНИЕ.** Вынужденная миграция является одной из сложных глобальных проблем. Существует взаимозависимость между проблемой беженцев и проблемой прав человека, поскольку нарушения прав человека являются одной из основных причин массового исхода людей из стран происхождения. Очевидно также, что государства, которые предоставляют убежище, имеют устойчивую практику уважения достоинства и ценности человеческой личности. Вынужденные мигранты имеют права, которые должны соблюдаться на всех этапах исхода. Речь идет об основных правах и свободах, провозглашенных в международных и региональных договорах по правам человека, в первую очередь о защите человеческого достоинства и восстановлении минимальных прав лиц, покинувших страны происхождения. В данной статье рассматриваются проблемы

реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, т.е. тех прав, которые гарантируют выживание и достаточный уровень жизни. Авторами подробно исследуется национальное законодательство в сфере вынужденной миграции таких европейских стран, как Италия и Испания. В частности, в статье впервые анализируются происшедшие в этих странах недавние законодательные изменения в сфере предоставления убежища и их последствия для реализации прав беженцев и искателей убежища.

**МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ.** Данное исследование проведено на основе анализа текста Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейской социальной хартии

1961 г., Хартии Европейского союза об основных правах 2000 г., стандартов УВКБ ООН по приему искателей убежища, а также на основе углубленного анализа национального законодательства Италии и Испании в сфере вынужденной миграции. Методологическую основу исследования составляют как общенаучные (исторический и статистический методы, методы обобщения и системного анализа, ситуативный метод), так и частнонаучные (формально-юридический и сравнительно-правовой методы, метод толкования норм права) методы исследования.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.** На основе исследования международно-правовых актов, европейского и национального законодательства, судебной практики государств, а также доктринальных исследований ученых авторами формулируются обобщения и выводы, связанные с основными международно-правовыми проблемами законодательного регулирования и реализации минимальных прав вынужденных мигрантов в таких государствах – участниках ЕС, как Италия и Испания.

**ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ.** Несмотря на существование международных, в частности европейских, стандартов в области прав человека, на практике те права, которые необходимы для выживания и поддержания достойно-

го уровня жизни людей, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, не всегда соблюдаются в полной мере. Опыт Итальянской Республики и Королевства Испания показывает, что беженцы часто страдают от нарушений их основных прав как при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища, так и после их удовлетворения. Отсутствие единой законодательной базы, тенденция к проведению более ограничительной политики в сфере вынужденной миграции и нерешенные проблемы законодательства в сфере убежища влекут за собой значительные последствия для реализации основных прав такой наиболее уязвимой категории лиц, как вынужденные мигранты.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** права человека, убежище, международная защита, субсидиарная защита, гуманитарная защита, права беженцев, Италия, Испания

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Крапивницкая Е.Д., Брунетти Р. 2019. Реализация минимальных прав вынужденных мигрантов в странах Европейского союза: опыт Итальянской Республики и Королевства Испания. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 83–97. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-83-97

## POPULATION IN INTERNATIONAL LAW

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-83-97

### **Ekaterina D. KRAPIVNITSKAYA**

University of Rome "La Sapienza"  
5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185  
katya.krapi@hotmail.com  
ORCID:0000-0001-7433-1097

### **Roberta BRUNETTI**

University of Rome "La Sapienza"  
5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185  
roberta.brunetti1@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-0774-5991

Received 30 April 2019  
Accepted 22 June 2019

# REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF FORCED MIGRANTS IN THE EUROPEAN UNION: MODERN EXPERIENCE OF THE ITALIAN REPUBLIC AND THE KINGDOM OF SPAIN

**INTRODUCTION.** *Forced migration is one of the most difficult global problems. There is a clear interdependence between the problem of refugees and the issue of human rights, since human rights violations are one of the main reasons for the mass exodus of people from their countries of origin. It is also clear that countries that provide asylum have a sustainable practice of respecting the human dignity. Forced migrants have rights that must be respected during all stages of the exodus. We are talking about the fundamental rights and freedoms proclaimed in international and regional human rights treaties, primarily the protection of human dignity and the restoration of the minimum rights of people who left their countries of origin. This article discusses the problems of realization of the minimum rights of forced migrants, that is, those rights that guarantee survival and an adequate standard of living. The authors conduct a detailed study of national legislation in the field of forced migration of such European countries as Italy and Spain. In particular, this article analyzes recent legislative changes adopted in these countries in the field of asylum and the consequences for the realization of fundamental rights of refugees and asylum seekers.*

**MATERIALS AND METHODS.** *This research is based on the analysis of the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966, the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 1951, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, European Social Charter of 1961, European Union Charter of Fundamental Rights of 2000, UNHCR standards for receiving asylum seekers, and also an in-depth analysis of the national legislation of Italy and Spain in the field of forced migration. The methodological basis of the research consists of both general scientific (comparative historical and statistical methods, methods of generalization and systems*

*analysis, case-study approach) and specific scientific (formal legal and comparative legal methods, method of interpretation of legal norms) research methods.*

**RESULTS OF RESEARCH.** *On the basis of the analysis of international treaties, European and national legislation, judicial practice of states, as well as doctrinal studies of different researches, the authors formulate some conclusions related to the main problems of legislative regulation and the implementation of minimum rights of forced migrants in such EU member states as Italy and Spain.*

**DISCUSSION AND CONCLUSIONS.** *Despite the existence of international and, in particular, European standards in the field of human rights, practically those rights that are necessary for survival and maintenance of an adequate standard of living of people who have applied for asylum are not always fully respected. The experience of the Italian Republic and the Kingdom of Spain shows that fundamental rights of refugees can be often violated both during the examination of asylum applications and after their satisfaction. The absence of a unified legislative base, the tendency to pursue a more restrictive policy in the field of forced migration and unresolved problems of asylum legislation entail significant impediments for the realization in these countries of the basic rights of one of the most vulnerable category of people as forced migrants.*

**KEYWORDS:** *human rights, asylum, international protection, subsidiary protection, humanitarian protection, rights of migrants, Italy, Spain*

**FOR CITATION:** Krapivnitskaya E.D., Brunetti R. Realization of Fundamental Rights of Forced Migrants in the European Union: modern experience of the Italian Republic and the Kingdom of Spain. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 83–97.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-83-97

Современная международная реальность характеризуется существованием социально-экономических диспропорций между Севером и Югом, наличием вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, а также бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения, что обуславливает постоянный рост вынужденной миграции населения [Del Guercio 2017:15]. Массовые миграционные потоки представляют серьезную проблему для стран Европейского союза, в частности для Итальянской Республики и Королевства Испания, которые, находясь в непосредственной близости от основных регионов исхода мигрантов, одними из первых сталкиваются с миграционными волнами.

Практика приема лиц, ищущих убежища, и беженцев демонстрирует взаимозависимость между проблемой предоставления убежища и вопросом уважения и реализации прав человека, которая характеризуется не только нарушениями данных прав в странах исхода мигрантов, составляющими одну из основных причин массового исхода, но также уважением основных прав, достоинства и ценности человеческой личности в странах, которые предоставляют убежище. Вынужденные мигранты обладают правами, которые должны соблюдаться как до подачи ходатайства о предоставлении убежища, так и в течение периода рассмотрения заявлений и после их удовлетворения [Богатырева, Крапивницкая 2017:25].

Доступ на территорию представляет собой только первый этап реализации полного объема прав, связанных с пребыванием в принимающем государстве. Следует понимать, что государства, осуществляя собственный суверенитет, могут регулировать процедуру доступа на свою территорию лиц из других стран. Тем не менее в соответствии с международными и европейскими стандартами в области прав человека любая дискриминация, в том числе по признаку гражданства, запрещена. Это особенно важно, когда речь идет о таких неотъемлемых правах человека, как право на жизнь и достоинство личности.

Следующий этап касается интеграции вынужденных мигрантов и предполагает предоставление им доступа к рынку труда, образованию, жилью, медицинскому обслуживанию и социальной помощи. Именно этот этап приема зачастую является наиболее проблематичным в реализации. Сегодня искатели убежища и беженцы нередко сталкиваются с нарушениями их

основных прав при подаче ходатайств о предоставлении убежища, во время рассмотрения заявлений, а также после их удовлетворения. Нередко мигранты вынуждены добиваться реализации своих прав посредством обращения в ЕСПЧ [Иванов 2014:44–61]. Данная ситуация обусловлена тем, что обеспечение достаточного уровня жизни вынужденных мигрантов, включая питание, жилье, трудоустройство, образование и медицинскую помощь, представляет собой проблему в первую очередь для государственных и общественных структур стран приема, которые зачастую не справляются с постоянно растущим миграционным потоком.

Тем не менее важно подчеркнуть, что после исхода из стран происхождения вынужденные мигранты имеют право на восстановление своих минимальных прав в странах приема. Впервые социально-экономические права, обеспечивающие выживание, были провозглашены в п. 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...» В п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. указывается, что право каждого на достаточный жизненный уровень включает достаточное питание, одежду и жилище, а также право на непрерывное улучшение условий жизни. Право, обеспечивающее достойную жизнь, также связано с правом на наивысший достижимый уровень психического и физического здоровья (п. 1 ст. 12 Пакта). Нормы, касающиеся прав беженцев на выживание, закреплены в ст. 21–23 Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г. (далее – Конвенция 1951 г.) и в Стандартах УВКБ ООН по приему искателей убежища, в частности в Европейском союзе. Европейские стандарты, закрепляющие права человека, в том числе для лиц, ищущих убежища, и беженцев, содержатся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в Европейской социальной хартии, Хартии Европейского союза об основных правах, а также во вторичном законодательстве ЕС<sup>1</sup>. Как отметила бывший Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) Садако Огата, отношение к проблеме беженцев пред-

<sup>1</sup> Подробный анализ вышеупомянутых документов см. в статье: [Богатырева, Крапивницкая 2017:24–40].

ставляет собой «проверку приверженности всех правительств и народов делу защиты прав человека»<sup>2</sup>.

В первую очередь рассмотрим современный опыт Итальянской Республики по реализации минимальных прав вынужденных мигрантов. Исследователями неоднократно отмечалось, что непосредственная географическая близость Италии к основным странам исхода вынужденных мигрантов является определяющим фактором массового притока лиц, ищущих убежища, на территорию данной страны [Потемкина 2015:30]. В 2017 г. было зарегистрировано наибольшее количество заявлений о предоставлении убежища, поданных на территории Италии, а также удвоилось количество заявлений от несовершеннолетних без сопровождения. Однако процент ходатайств, которые были удовлетворены посредством предоставления какой-либо из возможных форм защиты, составил всего 41%<sup>3</sup>. Из-за большого количества прошений о предоставлении убежища процедура рассмотрения занимает значительно больше времени, чем установлено законодательством, поэтому заявители, не желая или не имея возможности дождаться решения, в конечном счете используют территорию Итальянского государства как транзитную и затем нелегально перемещаются в другие европейские страны<sup>4</sup>.

Право на убежище предусмотрено в ст. 10 (абзац третий) Конституции Италии, которая гласит: «Иностранец, не имеющий в своей стране реальной возможности пользоваться демократическими свободами, гарантированными

Итальянской Конституцией, имеет право политического убежища на территории Республики в соответствии с условиями, установленными законом». Однако на сегодняшний день в Итальянской Республике отсутствует единый органический закон (*legge organica*) в сфере предоставления убежища. Количество нормативных актов, регулирующих вопросы защиты вынужденных мигрантов в Италии, очень велико; к тому же они постоянно пересматриваются. В связи с этим итальянское правительство было обязано выпустить до 20 июля 2019 г. законодательный декрет, содержащий все действующие нормы, регулирующие сферу предоставления убежища, международной и гуманитарной защиты<sup>5</sup>.

Первая попытка регламентации сферы предоставления убежища была предпринята в 1990 г. с принятием Закона № 39 «Мартелли», который содержит нормы о предоставлении статуса беженца и регулирует процедуру признания. В 1998 г. после принятия Закона № 40 «Турко-Наполитано» был выпущен Законодательный декрет № 286 «Единый текст об иммиграции» (*Testo unico sull'immigrazione*), который регулирует пребывание мигрантов из стран, не являющихся членами ЕС, на территории Италии. Закон № 189 «Босси-Фини», принятый в 2002 г., предписал создание системы защиты лиц, ищущих убежища и беженцев (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*).

Законодательным декретом от 19 ноября 2007 г. № 251 в итальянскую правовую систему была имплементирована Директива 2004/83/ЕС<sup>6</sup>, устанавливающая международную защи-

<sup>2</sup> УВКПЧ. Изложение фактов № 20. Права человека и беженцы. Доступ: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf> (дата обращения: 24.03.2019).

<sup>3</sup> В 2017 г. было зарегистрировано 130 тыс. прошений об убежище. Это самый высокий показатель в Италии, увеличившийся примерно на 5% по сравнению с 2016 г. Несмотря на удвоение количества обращений от граждан Республики Бангладеш, процент отклонения их ходатайств превышает 60%. В целом из общего числа прошений было рассмотрено около 82 тыс. (и это меньше, чем в предыдущем году), в то время как более половины заявок остаются на рассмотрении. Данная ситуация не может не отразиться на реализации основных прав лиц, ищущих убежище. Для сравнения: в 2018 г. было подано только 53,5 тыс. заявок. См.: DLCL – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. Quaderno statistico dal 1990 al 2018. URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990-2018.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2018.pdf) (accessed date: 20.04.2019).

<sup>4</sup> В то же время европейское законодательство предусматривает, что после задержания полицией они должны быть отправлены обратно в «страну первого приема», где впервые было подано заявление об убежище. См.: Regolamento Dublino III (UE) No. 604/2013 del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 (Art. 20(5)). – *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. 2013. L 180. P. 43. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF> (accessed date: 18.04.2019).

<sup>5</sup> В соответствии со ст. 7 Закона от 7 октября 2014 г. № 154, принятого на основании абзаца третьего ст. 10 Конституции и ст. 78 Договора о функционировании ЕС. См.: Legge n. 154 del 7 ottobre 2014. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/28/14G00167/sg> (accessed date: 18.04.2019).

<sup>6</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. – *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. 2004. L 304. P. 12–23. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=en> (accessed date: 07.04.2019).

ту беженцев. Декрет закрепил два вида международной защиты: статус беженца и статус бенефициара субсидиарной защиты<sup>7</sup>. Документ содержит определение понятия «беженец», повторяющее нормы Женевской конвенции 1951 г. и Нью-Йоркского протокола 1967 г. Кроме того, итальянское законодательство также имплементировало Директиву 2011/95/ЕС по стандартам квалификации (Законодательным декретом от 21 февраля 2014 г. № 18<sup>8</sup>), а также Директиву 2013/32/ЕС об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты и Директиву 2013/33/ЕС об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите (Законодательным декретом от 18 августа 2015 г. № 142<sup>9</sup>). Последний документ установил, что меры по предоставлению международной защиты применяются с того момента, когда заявитель сообщил о своем желании получить убежище (ст. 17). Впоследствии Декрет-закон от 17 февраля 2017 г. № 13 «Миннити» установил нормы, касающиеся ускорения и повышения эффективности процедуры признания международной защиты<sup>10</sup>.

Прошение о международной защите может быть подано по прибытии на территорию Италии в отделении пограничной полиции или в пределах национальной территории в соответствующем отделении местной полиции<sup>11</sup>. На период рассмотрения ходатайства заявителю выдается соответствующий вид на жительство сроком на шесть месяцев с возможностью его продления до завершения процедуры рассмотрения. По истечении 60 дней с момента подачи

заявления данный тип вида на жительство позволяет его обладателю вести трудовую деятельность. Рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища и вынесение соответствующего решения осуществляются территориальными комиссиями по признанию международной защиты, координируемыми Национальной комиссией по праву убежища, которая также отвечает за прекращение и аннулирование всех видов предоставляемой защиты.

Поскольку целью данного исследования является анализ проблем реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, необходимо проанализировать недавние изменения в сфере предоставления убежища. С принятием в 2018 г. Декрета «Сальвини» в итальянское законодательство были внесены важные изменения, касающиеся мер предоставления гуманитарной защиты и осуществления прав вынужденных мигрантов. Эти изменения непосредственно повлияли на нормативно-правовое регулирование государственной политики в сфере вынужденной миграции и затронули основные права беженцев и искателей убежища в Италии<sup>12</sup>.

До 2018 г. в Италии существовал институт гуманитарной защиты, предоставляемой лицам, в отношении которых не были установлены достаточные основания для признания международной защиты в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г.<sup>13</sup> Таким образом, указанный институт не являлся формой международной защиты, а предусматривался исключительно национальным законодательством Италии с целью полноценного обеспечения права вынужденных

<sup>7</sup> Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg> (accessed date: 07.04.2019).

<sup>8</sup> Decreto Legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg> (accessed date: 07.04.2019).

<sup>9</sup> Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg> (accessed date: 07.04.2019).

<sup>10</sup> Decreto-Legge n. 13 del 17 febbraio 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg> (accessed date: 07.04.2019).

<sup>11</sup> Верховный кассационный суд Италии в Постановлении от 15 декабря 2009 г. № 26253 указал, что ходатайство о международной защите, поданное иностранцем, нелегально прибывшим на итальянскую территорию, не может быть подвергнуто анализу приемлемости органами общественной безопасности, которые обязаны принять его и воздержаться от любой формы отказа.

<sup>12</sup> Декрет-закон от 4 октября 2018 г. № 113 был конвертирован в Закон от 1 декабря 2018 г. № 132. Принятие указанного Декрета вызвало споры ученых о конституционной неправомерности и других нарушениях (см.: [Algotino 2018:167–199, Currei 2018:1–14]).

<sup>13</sup> Пункт 3 ст. 32 Законодательного декрета № 25 от 28 января 2008 г. установил, что если территориальная комиссия не принимает прошение о международной защите, но «считает, что могут существовать серьезные причины гуманитарного характера», которые не позволяют искателям убежища вернуться на родину, то она может передать дело квестору для выдачи вида на жительство по гуманитарным основаниям в соответствии с п. 6 ст. 5 Законодательного декрета от 25 июля 1998 г. № 286, срок действия которого составляет один год с возможностью продления. Как правило, комиссия руководствуется нормами международного права о последствиях репатриации для иностранцев, содержащимися, в частности, в ст. 5 Европейской конвенции о правах человека.

мигрантов на защиту. Обращаясь к данным за последние годы, следует отметить, что это была широко используемая форма защиты: в 2016 г. среди 40% заявителей, чье ходатайство было удовлетворено, 5% получили статус беженца, 14% – статус бенефициара субсидиарной защиты и 21% – статус бенефициара гуманитарной защиты. В 2017 г. гуманитарную защиту получили 25% заявителей<sup>14</sup>. Высокий процент бенефициаров данного вида защиты в Италии обусловлен тем, что законодательством предусмотрены менее строгие критерии для его признания<sup>15</sup>.

Действительно, гуманитарная защита как третья и «наименьшая» форма защиты дополняла собой институт конституционного убежища наряду с двумя другими формами международной защиты (статусом беженца и статусом бенефициара субсидиарной защиты), для предоставления которых установлены значительно более строгие критерии. В частности, Кассационный суд Италии установил, что право на убежище, закрепленное в абзаце третьем ст. 10 Конституции, полностью реализуется через предоставление трех статусов: беженца, бенефициара субсидиарной и гуманитарной защиты. Тем не менее Декрет «Сальвини»<sup>16</sup> предусматривает отмену вида на жительство «по гуманитарным основаниям», заменяя его «специальной защитой», предоставляемой при наличии обстоятельств, подтверждающих наличие угрозы преследования или пыток<sup>17</sup>. Кроме того, были определены условия, в соответствии с которыми иностранцы не могут быть репатриированы и им должны предоставляться следующие категории вида на жительство: «для лечения», «жертвам стихийных бедствий» и «за действия, имеющие особую гражданскую ценность». Категория «особые случаи» также пред-

усматривает выдачу видов на жительство для бенефициаров социальной защиты, для жертв бытового насилия и для лиц, подвергшихся трудовой эксплуатации, уже предусмотренных Законом 1998 г. Таким образом, речь идет о достаточно узком и конкретизированном списке видов на жительство по сравнению с «общим» институтом гуманитарной защиты<sup>18</sup>, применявшимся в отношении значительно более широкого круга случаев.

Перейдем непосредственно к анализу последних нормативных изменений, затронувших основные права искателей убежища и беженцев, необходимые для обеспечения достаточного уровня жизни. Речь идет о правах, осуществляемых на этапе подачи и рассмотрения заявления о предоставлении убежища, а также касающихся условий приема вынужденных мигрантов. Европейское, в частности итальянское, законодательство предусматривает, что лица, ищущие убежища, имеют право оставаться в Италии, если они являются представителями особо уязвимых категорий. Данные лица могут получить бесплатную медицинскую помощь, в то время как дети, женщины и лица с проблемами физического или психического здоровья имеют право на бесплатную специализированную помощь. Они также вправе получать информацию на понятном языке и общаться с родственниками, получать бесплатную помощь адвоката, встречаться с представителями УВКБ ООН и других органов защиты, иметь опекунов (для несовершеннолетних). Они имеют право на размещение в центрах приема мигрантов и получение необходимых минимальных средств существования, еды и воды, психологической помощи и поддержки в интеграции. При необходимости они также могут получить

<sup>14</sup> См.: DLCI – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. Riepilogo dati asilo 2015–2016. URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf) (accessed date: 20.04.2019).

<sup>15</sup> Подробный анализ критериев предоставления гуманитарной защиты проведен в статье: [Крапивницкая 2018:88–96].

<sup>16</sup> Декрет-закон № 113, принятый 4 октября 2018 г., и конвертирующий его Закон от 1 декабря 2018 г. № 132 были опубликованы под названием «Срочные положения о международной защите и иммиграции, общественной безопасности, а также о мерах по функционированию Министерства внутренних дел, организации и функционированию Национального агентства по управлению и использованию средств, арестованных и конфискованных у организованной преступности». См.: Legge n. 132 del 1 dicembre 2018. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg> (accessed date: 20.04.2019).

<sup>17</sup> Вид на жительство по гуманитарным основаниям более не может быть выдан ни квестурой, ни территориальными комиссиями и не может быть признан трибуналами вследствие подачи апелляции. Однако Кассационный суд признал, что отмена вида на жительство по гуманитарным основаниям не имеет обратной силы и касается только тех лиц, которые подали ходатайство об убежище после вступления в силу Декрета от 4 октября 2018 г. № 113, т.е. после 5 октября 2018 г.

<sup>18</sup> См.: ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto legge No. 113/18. Scheda per operatori. Torino. 2018. URL: [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/dl-113-18\\_permessi-di-soggiorno\\_scheda-per-operatori\\_31.10.18.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/dl-113-18_permessi-di-soggiorno_scheda-per-operatori_31.10.18.pdf) (accessed date: 20.04.2019).

проездной документ. Однако следует отметить, что Декрет «Сальвини» значительно ущемляет правовое положение лиц, ищущих убежище. В частности, ст. 13 Декрета не позволяет лицам, ищущим убежища, зарегистрироваться в бюро регистрации актов гражданского состояния и, следовательно, получить доступ к праву на прописку и соответствующим льготам<sup>19</sup>. Более того, в свете введения новой классификации видов на жительство вместо общего, предоставляемого по гуманитарным основаниям, неясной остается судьба людей, ищущих убежище в Италии и спасающихся от войны и вооруженных конфликтов, а также от условий жизни, которые не могут гарантировать выживание.

Система приема и распределения лиц, ищущих убежище, и беженцев в соответствии с Законодательным декретом № 142 включает: центры первой помощи и приема, или «хотспоты»; государственные центры первичного приема; вторичные центры приема на территориальном уровне, являющиеся частью системы SPRAR<sup>20</sup>. Существуют также дополнительные центры приема (*Centri di accoglienza straordinaria* – CAS)). Квоты для размещения в первичных центрах определяются государством, в то время как за вторичные территориальные центры приема отвечают местные власти совместно с организациями третьего сектора, волонтерскими организациями и НПО. В «хотспотах» происходит идентификация мигрантов по отпечаткам пальцев, производятся медицинские осмотры, а также разделение на искателей международной защиты и экономических мигрантов. Здесь предоставляются самые необходимые услуги, такие как неотложная медицинская помощь, помощь пере-

водчика и распределение в приемные центры. В последнее время в хотспотах нередко нарушения основных прав беженцев, в том числе нарушения гигиенических норм, психологическое и физическое давление [Secanechia 2017:9].

Пребывание в хотспотах может длиться до 30 дней. Впоследствии иностранцы, незаконно прибывшие в Италию и не имеющие документов, удостоверяющих личность, но желающие получить международную защиту, направляются в приемные центры для лиц, ищущих убежище (*Centri di accoglienza per richiedenti asilo* (CARA)), на срок до 35 дней для проверки их личности, рассмотрения ходатайства об убежище и ожидания принятия решения территориальной комиссией. Центры репатриации (*Centri di permanenza per i rimpatri* (CPR)) предназначены для иностранцев, которым отказано в предоставлении убежища и которые должны быть возвращены в страну происхождения. Здесь содержатся лица, ищущие убежища, которые совершили преступления против мира, человечества, целей и принципов Организации Объединенных Наций и другие категории преступлений, предусмотренные Декретом «Сальвини»<sup>21</sup>. Свобода передвижения в этих центрах ограничена. Закон от 30 октября 2014 г. № 163 установил максимальный срок содержания в данных центрах – 90 дней. Декрет «Сальвини» в ст. 2 продлевает этот срок до 180 дней<sup>22</sup>.

Система SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) включает в себя многочисленные структуры интегрированного приема, управляемые местными органами власти в сотрудничестве с организациями третьего сектора и финансируемые Национальным фондом политики и услуг в области предоставления убежища.

<sup>19</sup> Новое положение не распространяет право на прописку на конкретную категорию лиц, в частности на обладателей вида на жительство для подачи заявления об убежище (*permesso di soggiorno per richiesta asilo*), и, следовательно, может вступить в коллизию с принципом равенства, закрепленным в ст. 3 Конституции Италии. См.: CILD – Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili. *Anagrafe e diritti: cosa cambia col decreto Salvini*. Roma: Alternative Liberaire. 2016. URL: [https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/01/Anagrafe-e-Diritti\\_V04.pdf](https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/01/Anagrafe-e-Diritti_V04.pdf) (accessed date: 20.04.2019).

<sup>20</sup> О системе SPRAR см. ниже. По данным УВКБ ООН, в 2016 г. итальянские центры приняли около 175 тыс. искателей убежища, что в восемь раз больше, чем в 2013 г. Согласно данным Правительства, в 2016 г. 79% вынужденных мигрантов находилось во временных центрах приема, 13% – в центрах SPRAR и 8% – в первичных центрах приема. См.: DLCI – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. *Riepilogo dati asilo 2015–2016*. URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf) (accessed date: 20.04.2019).

<sup>21</sup> Декрет «Сальвини» также предусматривает задержание в центрах репатриации за такие преступления, как сексуальное насилие; производство, хранение и оборот наркотиков; грабеж и вымогательство; кража; угроза или насилие в отношении государственного должностного лица. Рассмотрение заявления о предоставлении убежища также может быть приостановлено, если существует уголовное производство по одному из названных преступлений, а осуждение за это преступление приведет к отказу в предоставлении убежища.

<sup>22</sup> Статья 4 Декрета предусматривает, что нелегальные мигранты могут быть задержаны в отделениях пограничной полиции, если в центрах репатриации нет свободных мест. В данном случае необходимо разрешение мирового судьи, выдаваемое по запросу квестора.

Иностранцы, не имеющие средств к существованию, получают в центрах *SPRAR* различные услуги, которые не ограничиваются только питанием и проживанием, но включают также значительную поддержку посредством индивидуального сопровождения на пути социально-экономической интеграции, помощь в трудоустройстве, изучении языка, а также информационную, медицинскую, юридическую и социальную помощь [Peri 2015:129–134]. С изменениями, внесенными новым законодательством, эта система будет доступна только тем лицам, которые уже являются бенефициарами международной защиты, а также несовершеннолетним иностранцам без сопровождения, в то время как искатели убежища смогут находиться только в государственных центрах первичного приема и дополнительных центрах.

Следует отметить, что система *SPRAR* способствует интеграции, в особенности социальной, иностранцев в Италии, поэтому исключение из нее лиц, ищущих убежища, окажет негативное влияние на реализацию их основных прав. Более того, это ограничение может привести к тому, что большое количество мигрантов окажутся в ситуации незаконного пребывания на итальянской территории [Algotino 2018:188–191].

С одной стороны, можно утверждать, что система приема и интеграции лиц, ищущих убежища, и беженцев в Италии направлена на соблюдение международных и региональных стандартов в этой области. Однако, учитывая количество иностранцев, прибывающих в Италию в поисках убежища, процедура рассмотрения заявлений часто требует значительного времени, что затрудняет полную реализацию основных прав заявителей. Кроме того, отсутствие единой законодательной базы и единого управления препятствует эффективному функционированию системы убежища. Ожидается, что меры, принятые итальянским правительством в 2017 г., в частности расширение состава сотрудников территориальных комиссий, позволят ускорить рассмотрение ходатайств об убежище.

С другой стороны, как было отмечено выше, новый Декрет «Сальвини» предусматривает отмену гуманитарной защиты и соответствующего вида на жительство по гуманитарным основаниям, который будет заменен временными специальными видами на жительство (*permessi speciali temporanei*).

Система *SPRAR* теперь становится «Системой защиты бенефициаров международной защиты и несовершеннолетних иностранцев без сопровождения (*SIPROIMI*)» и исключает лиц, ищущих убежища, из программ интеграции и социальной адаптации, которые считаются примером для всей Европы. Кроме того, продление периода административного задержания искателей убежища повлечет за собой нарушение их личной свободы. Столь значительное сокращение основных прав такой наиболее уязвимой категории лиц, как вынужденные мигранты, противоречит принципам равенства и универсальности прав человека.

Переходя к анализу опыта Королевства Испания по реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, необходимо отметить, что в 2017 г. в стране было зарегистрировано наибольшее количество прошений об убежище с момента принятия первого Закона об убежище в 1984 г. В данном случае это, несомненно, связано с венесуэльским кризисом, однако в том же году практически вдвое возросло количество заявок, поданных гражданами Сирии. Возможно, свою роль здесь сыграла более ограничительная миграционная политика Германии и Италии в последние годы, хотя эти страны – члены ЕС продолжают принимать наибольшее количество ходатайств о предоставлении убежища. Однако, несмотря на большое количество заявлений, поданных в Испании, в 2017 г. количество вынужденных мигрантов, которым была предоставлена какая-либо из форм защиты, сократилось почти вдвое по сравнению с предыдущим годом. Уполномоченный по правам человека в Испании в начале 2018 г. также указал на увеличение количества нерассмотренных прошений, что, несомненно, влечет негативные последствия для заявителей с точки зрения осуществления их основных прав<sup>23</sup>.

Право на убежище предусмотрено в п. 4 ст. 13 Конституции Испании, которая гласит: «Закон определяет условия предоставления убежища гражданам других стран и апатридам». Это положение первоначально вызвало дискуссию среди конституционалистов по вопросу о том, должны ли нормы о праве на убежище содержаться в обычном законе или в органическом. Конституционный суд Испании в Постановлении от 27 февраля 2002 г. № 53 высказался в пользу первого варианта, сославшись на действовавший в то

<sup>23</sup> В 2017 г. Испания предоставила статус беженца 595 лицам (самый высокий показатель с 1994 г.), однако в сравнении с прошлым годом показатель упал с 67% до 35%, что ниже среднего общеевропейского показателя 45%. См.: CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Las personas refugiadas en España y Europa. Madrid. 2018. P. 130–131. URL: <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2018.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

время Закон от 26 марта 1984 г. № 5 о праве на убежище. В частности, в указанном Постановлении отмечается возможная связь между рассматриваемым законом и правом на свободу и безопасность, закрепленным в п. 1 ст. 17 Конституции Испании, который устанавливает: «Каждый имеет право на свободу и безопасность. Никто не может быть лишен свободы иначе, как в соответствии с положениями настоящей статьи и в случаях и формах, предусмотренных законом». Будучи одним из основных, право на свободу и безопасность должно регулироваться органическим законом. Тем не менее в названном Постановлении Суд разъясняет, что предусмотренные в Законе об убежище ограничения не являются прямыми относительно основного права, закрепленного в п. 1 ст. 17 Конституции – речь идет, скорее, об индивидуальных ограничениях, в соответствии с которыми определенная категория иностранцев, желающих получить убежище в Испании, пользуется личной свободой, признанной для всех испанской Конституцией. Иными словами, Суд говорит о временных изменениях, в рамках которых определенные субъекты пользуются своим правом на личную свободу в конкретных и необобщаемых обстоятельствах. Таким образом, нормативно-правовое регулирование сферы предоставления убежища может содержаться в обычном законе, хотя оно и затрагивает основные права, которые, однако, не подлежат обобщению [Villanueva Turnes 2017:119–123].

В настоящее время право на убежище в Испании регулируется Законом от 30 октября 2009 г. № 12 о праве на убежище и дополнительную защиту<sup>24</sup> (далее – Закон об убежище), который имплементирует среди прочего директивы ЕС в данной сфере и повторяет в ст. 3 определение понятия «беженец», содержащееся в Конвенции 1951 г. В Испании также может быть выдан вид на жительство по гуманитарным основаниям, как это предусмотрено в Законе № 4<sup>25</sup>.

Порядок предоставления международной защиты тоже регулируется Законом об убежище и подразделяется на две отдельные процедуры в зависимости от того, подано ли прошение на терри-

тории Испании или же на границе (в отделениях полиции, отвечающих за пограничные пункты, международных аэропортах и портах) и в центрах задержания иностранцев (*Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*), где в качестве меры предосторожности содержатся иностранцы, которые подлежат экстрадиции в соответствии с договорами о реадмиссии. Процедура подачи прошения на границе (*iter en frontera*) обычно более быстрая, чем на территории страны. В действительности независимо от места подачи фактическое время рассмотрения ходатайств часто оказывается значительно более длительным, чем предусмотрено в законодательстве. В течение этого периода заявителю в любом случае предоставляется так называемая *Tarjeta Roja* – официальный документ, удостоверяющий личность, который подтверждает, что лицо, которому он принадлежит, является искателем убежища. Данный документ легализует пребывание мигранта на территории Испании в течение периода рассмотрения его ходатайства. Через шесть месяцев с момента подачи прошения о международной защите *Tarjeta Roja* дает право на рабочую деятельность. Рассмотрение ходатайства о международной защите входит в компетенцию Управления по убежищу и защите (*Oficina de Asilo y Refugio (OAR)*), в то время как предложение о решении выдвигает Межминистерская комиссия по убежищу (*Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)*) и направляет его в Министерство внутренних дел. По итогам рассмотрения ходатайства о международной защите может быть предоставлен статус беженца, статус бенефициара субсидиарной защиты или вид на жительство по гуманитарным основаниям [Torres, Alarcón, Bárcena 2017:32–39].

Испанское законодательство, как и итальянское, предоставляет искателям убежища и беженцам права, которые необходимы для обеспечения достойного уровня жизни. Во-первых, речь идет о правах, которые должны осуществляться в период подачи и рассмотрения прошения о международной защите. Они закреплены в п. 1 ст. 18 Закона об убежище<sup>26</sup>. Во-вторых,

<sup>24</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

<sup>25</sup> Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (Art. 31(3)). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (accessed date: 18.04.2019).

<sup>26</sup> Право быть признанным в качестве искателя международной защиты; право на бесплатную юридическую помощь и помощь переводчика; право на передачу своего дела в УВКБ ООН; право приостановления любой процедуры по высылке, выдворению или экстрадиции, которая может представлять собой угрозу для лица, ищущего убежище; право знать содержание дела в любое время; право на медицинское обслуживание; право на получение определенных социальных пособий в течение отведенного времени.

это права, связанные с условиями приема. Так, п. 1 ст. 30 Закона об убежище гласит, что лица, ищущие убежища и не имеющие необходимых средств к существованию, обладают правом на получение услуг системы приема и интеграции, а также социальных услуг. В-третьих, в п. 1 ст. 36 данного Закона упоминаются права, которые установлены в Конвенции 1951 г., испанском законодательстве об иностранцах и иммиграции и законодательстве Европейского союза, а также те права, которые предусмотрены непосредственно подп. (a)–(k) п. 1 рассматриваемой статьи, включая права на доступ к государственной службе занятости, свободное передвижение, доступ к образованию, системе здравоохранения и жилью [Villanueva Turnes 2017:127].

Чаще всего права, относящиеся к первой группе, нарушаются при обращении с мигрантами, которые прибывают по морю к южной границе Испании или в аэропорт Мадрид-Барахас. Регулирование потока вынужденных мигрантов на побережье, в основном в провинциях Кадис и Альмерия, в последние годы характеризовалось отсутствием единого управления, сложностью обращения с лицами особо уязвимых категорий (например, жертвами торговли людьми), а также нехваткой информации, касающейся права на получение международной защиты. Что касается эксклавов Сеута и Мелилья, то эти места исчерпали свои возможности приема еще в 2017 г. Данная ситуация привела к так называемым *devoluciones en caliente* – незамедлительной высылке людей, задержанных в приграничной зоне<sup>27</sup>.

В 2019 г. в аэропорту Мадрид-Барахас число лиц, ищущих убежища, значительно увеличилось, но отделения, предназначенные для их приема, а также их персонал оказались недостаточно подготовлены. Озабоченность вызвал вопрос о судьбе несовершеннолетних без сопровождения, особенно уязвимой категории лиц, которой должно уделяться повышенное внимание. Было

установлено, что в некоторых случаях возраст не брался в расчет, что позволяло рассматривать ходатайства детей как поданные от взрослого; в результате несовершеннолетние заявители лишались доступа ко всем специальным правам, предусмотренным для данной категории. Проблемы возникали также в ситуации, когда несовершеннолетние сопровождалась взрослыми, которые не имели документов, подтверждающих наличие отношений родства или опекуна, и которые впоследствии оказались не связаны с несовершеннолетними<sup>28</sup>.

Здесь также следует отметить, что прошение о международной защите, рассмотренное в соответствии с процедурой *en frontera*, с большей вероятностью будет признано неприемлемым или отклонено. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также выразил обеспокоенность по поводу тенденции к более быстрому рассмотрению заявлений, поданных гражданами Сирии, по сравнению с ходатайствами граждан других национальностей (особенно украинских и малийских)<sup>29</sup>.

Что касается прав, отнесенных ко второй и третьей группам, в этом случае необходимо изучить систему приема и интеграции вынужденных мигрантов. Испанская система отличается смешанным управлением и состоит из сети общественных центров, а именно центров приема беженцев (*Centros de Acogida a Refugiados (CAR)*), предназначенных для искателей убежища, бенефициаров международной защиты и апатридов в Испании, центров временного пребывания иммигрантов (*Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)*) в Сеуте и Мелилье (предусмотренных также для нелегальных иммигрантов), а также центров с программами приема и интеграции, осуществляемыми НПО<sup>30</sup>. В основе испанской модели приема вынужденных мигрантов лежит интеграционный метод работы, подразумевающий постепенный процесс интеграции мигранта до полной его автономии и подразделяющийся на три этапа<sup>31</sup>. Их продолжительность

<sup>27</sup> По данному вопросу ЕСПЧ вынес Постановление от 3 октября 2017 г. по делу *N.D. and N.T. v. Spain* (nos. 8675/15 and 8697/15).

<sup>28</sup> *Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid. 2018. P. 93. URL: <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2018.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

<sup>29</sup> *Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España*. Madrid. 2016. P. 16. URL: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

<sup>30</sup> Неправительственные организации субсидируются Генеральным управлением по вопросам миграции Министерства труда и социального обеспечения Испании. Средства, предоставленные НПО для приема и интеграции, дополняются ресурсами, которые поступают из общего государственного бюджета Генерального секретариата по вопросам иммиграции и эмиграции и – для некоторых программ – из Европейского фонда беженцев, из Европейского социального фонда и Фонда убежища, миграции и интеграции.

зависит от уровня уязвимости мигрантов и для лиц, которые не входят в особо уязвимые категории, составляет не более 18 месяцев (шесть месяцев – этап приема, шесть месяцев – этап интеграции и шесть месяцев – этап обретения автономии). Для лиц особо уязвимых категорий продолжительность интеграционного приема составляет максимум 24 месяца (девять месяцев – этап приема, 11 месяцев – этап интеграции и четыре месяца – этап обретения автономии) [López Martín, Gil Garrido, Montero Orozco 2016:106–108].

Интеграционные программы направлены на реализацию вышеупомянутых прав вынужденных мигрантов, связанных с приемом и интеграцией, однако на данном этапе также возникают ситуации, которые характеризуются различными нарушениями. Что касается права на работу, прежде всего следует помнить, что в Испании лица, ищущие убежища, могут осуществлять рабочую деятельность по прошествии шести месяцев с момента подачи заявления, поэтому первые месяцы посвящаются изучению языка и обучению. К данным мероприятиям необходимо относиться с предельным вниманием, поскольку отсутствие языковых навыков, низкий уровень профессиональной подготовки и психологические травмы, связанные с опытом вынужденной миграции, оказывают негативное влияние на социально-профессиональную интеграцию [Iglesias Martín, Estrada 2018:154]. Искатели убежища и беженцы, как и все иммигранты, чаще всего работают неофициально и в несоответствующих условиях труда<sup>32</sup>. Фактически это приводит к «застреванию» в ненадежных сегментах производства и занятости независимо от их квалификации [Iglesias Martín, Estrada 2018:152]. Если, с одной стороны, существуют трудности, связанные с неопределенностью правового и административного статуса искателей убежища, или трудности с истребованием сертификатов и документов из стран исхода, то, с другой – наблюдается тенденция к согласию на любого вида работы, продиктованная настоятельной необходимостью выйти за рамки систе-

мы приема, чтобы обрести экономическую независимость. Другим немаловажным фактором, влияющим на социально-трудовую интеграцию данной категории лиц, является сеть социальной поддержки: там, где она слаба, интегрироваться будет сложнее.

Что касается права на жилище, то просители и бенефициары защиты сталкиваются с трудностями при осуществлении данного права, когда покидают центры приема. Собственники жилья и арендодатели часто требуют предоставить гарантии, платежные ведомости и справки о наличии средств к существованию, которых у вынужденных мигрантов обычно нет. Вместе с тем доступ к общественному жилому фонду, как правило, исключается, поскольку для предоставления такого жилья предъявляются требования (например, определенный период проживания в конкретном муниципалитете), которым лица данной категории едва ли могут соответствовать. В связи с этим, значительная часть искателей и бенефициаров защиты может получить доступ только к домам совместного проживания, где условия жизни часто наносят вред психическому и физическому здоровью этих людей и вызывают разногласия в обществе, которые зачастую являются благодатной почвой для проявлений расизма и ксенофобии [López Martín, Gil Garrido, Montero Orozco 2016:113].

Что касается права на здоровье, то испанская система приема должна решить такие проблемы, как отсутствие гигиены в местах первого приема, отсутствие компетентных служб охраны психического здоровья вынужденных мигрантов и трудность доступа к местным медицинским услугам, хотя искатели убежища и беженцы имеют право на получение карты медицинского страхования, которая гарантирует доступ в медицинские центры и больницы на тех же условиях, что и для граждан Испании [Rodríguez-García-de-Cortázar et al. 2018:112].

В заключение необходимо отметить явный пробел в испанском миграционном законодательстве. После вступления в силу Закона об убежище, согласно третьему положению заклю-

<sup>31</sup> Этап приема предусматривает удовлетворение основных потребностей бенефициара с момента его прибытия в Испанию и включает в себя реализацию права на общение со специализированным персоналом, психологическую поддержку, юридическую помощь, услуги письменного и устного перевода, а также мероприятия, реализуемые в центре приема. Второй этап (интеграция) начинается, когда бенефициары покидают систему приема и запрашивают необходимую помощь, чтобы иметь возможность продолжить процесс интеграции самостоятельно. Программа интеграции завершается третьим этапом (обретение автономии), на котором бенефициары могут получить помощь по определенным аспектам.

<sup>32</sup> См.: Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España. Madrid. 2016. P. 9–11. URL: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

чительного раздела, правительство обязалось издать исполнительный регламент по введению в действие данного Закона в течение последующих шести месяцев. По прошествии 10 лет это положение так и не было реализовано, и, соответственно, продолжают действовать нормы Королевского указа от 10 февраля 1995 г. № 203, которые привели в исполнение предыдущий Закон о беженцах от 19 мая 1994 г. № 9. Что касается реализации прав беженцев, то последствия очевидны: отсутствие нового регламента оставило исполнительным органам широкие полномочия в миграционной сфере; показательным примером является применение по своему усмотрению дифференцированного обращения в отношении лиц уязвимых категорий. Как показывает опыт Сеуты и Мелильи, существуют противоречия между органами управления, которые предпочитают ограничительное применение закона, и контролирующими и судебными органами, которые настаивают на его широком толковании, более благоприятном для эффективной реализации прав вынужденных мигрантов.

Миграционный кризис в Европе демонстрирует, что, несмотря на существование международных и региональных стандартов в области прав человека, на практике те права, которые необходимы для поддержания достойного уровня жизни людей, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, не соблюдаются в полной мере. На примере Испании и Италии можно наблюдать, как государства, которые вынуждены сталкиваться с чрезмерно большим потоком вынужденных мигрантов, начинают проводить более рестриктивную миграционную политику. Ужесточение законодательства о предоставлении убежища, в свою очередь, становится инструментом политических элит в борьбе за власть.

Необходимо определить механизмы справедливого распределения искателей убежища, разделить бремя обязанностей между европейскими государствами и сделать Дублинское соглашение более гибким, а также улучшить управление цен-

трами приема беженцев. В частности, каждое государство-член, включая Испанию и Италию, должно ускорить процесс принятия решений о предоставлении убежища, продолжая при этом тщательно анализировать каждый отдельный случай обращения с ходатайством. В настоящее время в странах – членах ЕС процедура рассмотрения заявок занимает в среднем от шести до девяти месяцев. Этот период для заявителей полон неопределенности, которая сопровождается нарушениями, препятствующими полной реализации их прав. Подобная медлительность также является бременем для государственной администрации.

Кроме того, другим важным аспектом является вопрос готовности общества к принятию мигрантов. Часто лицо, желающее получить убежище, воспринимается как опасность: оно олицетворяет стереотип преступника, воспринимается как конкурент в доступе к услугам, которые гарантируют основные права (на труд, жилище, социальное обеспечение, образование и т.д.), и, наконец, считается угрозой для традиционных и культурных ценностей [Pries 2018:90; Aguilar-Idañez, Buraschi 2017:110]. В связи с этим сегодня необходимо стимулировать дальнейшее исследование этой проблемы и анализировать ее причины, связанные, в частности, с неравномерным развитием стран. Необходимо также продемонстрировать правовые, социально-политические, этические и стратегические издержки безразличия к данной ситуации. Выявление нарушений, которые мешают надлежащей реализации прав искателей убежища и бенефициаров международной защиты, необходимо, однако не достаточно для того, чтобы сделать их осуществление действительно эффективным. В этом смысле важна деятельность исследователей и организаций гражданского общества, которые на протяжении многих лет составляют «становой хребет общественного движения за безопасное убежище в Европе» [Pries 2018:89].

### Список литературы

1. Богатырева О.Н., Крапивницкая Е.Д. 2017. Беженцы и права, обеспечивающие выживание: международные и национальные стандарты (современный опыт Итальянской Республики). – *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. № 5. С. 24–40.
2. Иванов Д.В. 2014. Международная защита прав вынужденных мигрантов в решениях Европейского суда по правам человека. Часть 2. – *Московский журнал международного права*. № 1 (93). С. 44–61.
3. Крапивницкая Е.Д. 2018. Субсидиарная и гуманитарная защита вынужденных мигрантов в Италии. – *Известия Уральского федерального университета. Серия 3:*

- Общественные науки.* Т. 13. № 3. С. 88–96.
4. Потемкина О.Ю. 2015. Европейская повестка дня по миграции – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? – *Современная Европа.* № 4. С. 28–40. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420152840>
  5. Aguilar-Idáñez M.J., Buraschi D. 2017. Migrantes y refugiados: apuntes clave para un nuevo relato. – *Revista Lusófona de Educação.* No. 37. P. 103–116. DOI: doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.07
  6. Algostino A. 2018. Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza. – *Costituzionalismo.it.* No. 2. P. 167–200.
  7. Ambrosini M. 2015. L’asilo reticente: i diritti umani alla prova. – *Il Mulino: Rivista bimestrale di cultura e di politica.* No. 6. P. 1018–1026.
  8. Ballatore R.M. [et al.]. 2017. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. – *Banca d’Italia Eurosistema.* No. 337. URL: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF\\_377\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf) (accessed date: 10.04.2019)
  9. Biondi Dal Monte F. 2013. *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali.* Torino: G. Giappichelli Editore. 333 p.
  10. Biondi Dal Monte F. 2016. La disciplina del diritto d’asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano. – *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’emergenza immigrazione: la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale.* A cura di J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani. Trento: Università degli Studi di Trento. P. 75–98.
  11. Curreri S. 2018. Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”). – *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.* No. 22. URL: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=497> (accessed date: 18.04.2019).
  12. Del Guercio A. 2016. *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo.* Napoli: Editoriale Scientifica. 476 p.
  13. García Vitoria I. 2018. Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. – *Anuario CIDOB de la Inmigración.* P. 116–128. DOI: doi: <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116>. URL: [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/2018/una\\_decada\\_sin\\_reglamento\\_de\\_asilo\\_en\\_espana\\_obstaculos\\_e\\_interpretaciones\\_divergentes](https://www.cidob.org/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2018/una_decada_sin_reglamento_de_asilo_en_espana_obstaculos_e_interpretaciones_divergentes) (accessed date: 18.03.2019).
  14. Iglesias-Martínez J., Estrada C. 2018. ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. – *Iberoamerican Journal of Development Studies.* Vol. 7. No. 1. P. 144–167.
  15. López Martín M., Gil Garrido E., Montero Orozco C. 2016. El sistema de asilo y su protección social en España. – *Servicios Sociales y Política Social.* No. 111. P. 105–115.
  16. Mangiaracina A. 2015. Quali alternative alla “detenzione” nei centri di accoglienza? – *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione.* A cura di V. Militello, A. Spena. Torino: G. Giappichelli Editore. P. 244–252.
  17. Peri C. 2015. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità. – *Dossier statistico immigrazione.* P. 129–134. URL: <https://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita-C3%A0.pdf> (accessed date: 18.04.2019).
  18. Pries L. 2018. Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. – *Polis. México.* Vol. 14. No. 2. P. 71–96.
  19. Rodríguez-García-de-Cortázar A. [et al.]. 2018. Salud Pública (también) para las personas migrantes y refugiadas en Europa. – *Gaceta Sanitaria.* Vol. 32. No. 2. P. 111–113. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.05.005>
  20. Secanechia I. A. 2017. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. – *Senior Capstone Theses.* No. 32. URL: [https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior\\_theses](https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior_theses) (accessed date: 10.03.2019).
  21. Torres A.M, Alarcón N., Bárcena P. 2017. *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía.* Madrid: Fundación Abogacía Española; ACNUR. 74 p.
  22. Villanueva Turnes A. 2017. Aproximándonos al derecho al asilo en España. – *Revista Lusófona de Educação.* No. 37. P. 117–130. DOI: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.08

## References

1. Aguilar-Idáñez M.J., Buraschi D. Migrantes y refugiados: apuntes clave para un nuevo relato. – *Revista Lusófona de Educação.* 2017. No. 37. P. 103–116. DOI: doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.07
2. Algostino A. Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza. – *Costituzionalismo.it.* 2018. No. 2. P. 167–200.
3. Ambrosini M. L’asilo reticente: i diritti umani alla prova. – *Il Mulino: Rivista bimestrale di cultura e di politica.* 2015. No. 6. P. 1018–1026.
4. Ballatore R.M. [et al.]. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. – *Banca d’Italia Eurosistema.* 2017. No. 337. URL: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF\\_377\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf) (accessed date: 10.04.2019).
5. Biondi Dal Monte F. *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali.* Torino: G. Giappichelli Editore. 2013. 333 p.
6. Biondi Dal Monte F. La disciplina del diritto d’asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano. – *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’emergenza immigrazione: la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale.* A cura di J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani. Trento: Università degli Studi di Trento. 2016. P. 75–98.
7. Bogatyreva O.N., Krapiwnitskaya E.D. Bezhtensy i prava, obespechivayushchie vyzhivanie: mezhdunarodnye i natsional’nye standarty (sovmennyy opyt Ital’yanskoi Respubliki) [Refugees and Rights That Ensure Survival: international and national standards (modern experience of Italian Republic)]. – *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu.* 2017. No. 5. P. 24–40. (In Russ.)
8. Curreri S. Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”). – *Federalismi.it: rivista di diritto*

- pubblico italiano, comunitario e comparato*. 2018. No. 22. URL: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=497> (accessed date: 18.04.2019).
9. Del Guercio A. *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*. Napoli: Editoriale Scientifica. 2016. 476 p.
  10. García Vitoria I. Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. – *Anuario CIDOB de la Inmigración*. 2018. P. 116–128. DOI: [doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116). URL: [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/2018/una\\_decada\\_sin\\_reglamento\\_de\\_asilo\\_en\\_espana\\_obstaculos\\_e\\_interpretaciones\\_divergentes](https://www.cidob.org/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2018/una_decada_sin_reglamento_de_asilo_en_espana_obstaculos_e_interpretaciones_divergentes) (accessed date: 18.03.2019).
  11. Iglesias-Martínez J., Estrada C. ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. – *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2018. Vol. 7. No. 1. P. 144–167.
  12. Ivanov D.V. Mezhdunarodnaya zashchita prav vyzhdenykh migrantov v resheniyakh Evropeiskogo suda po pravam cheloveka. Chast' 2 [International Protection of the Rights of Forced Migrants in Judgments of the European Court of Human Rights (Part II)]. – *Moscow Journal of International Law*. 2014. No. 1 (93). P. 44–61. (In Russ.)
  13. Krapivnitskaya E.D. Subsidiarnaya i gumanitarnaya zashchita vyzhdenykh migrantov v Italii [Subsidiary and Humanitarian Protection of Forced Immigrants in Italy]. – *Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta. Seriya 3: Obshchestvennye nauki*. 2018. Vol. 13. No. 3. P. 88–96. (In Russ.)
  14. López Martín M., Gil Garrido E., Montero Orozco C. El sistema de asilo y su protección social en España. – *Servicios Sociales y Política Social*. 2016. No. 111. P. 105–115.
  15. Mangiaracina A. Quali alternative alla “detenzione” nei centri di accoglienza? – *Il traffico di migranti. Diritti, tu-tele, criminalizzazione*. A cura di V. Militello, A. Spina. Torino: G. Giappichelli Editore. 2015. P. 244–252.
  16. Peri C. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità. – *Dossier statistico immigrazione*. 2015. P. 129–134. URL: <https://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita-C3%A0.pdf> (accessed date: 18.04.2019).
  17. Potemkina O.Yu. Evropeiskaya povestka dnya po migratsii – novyi povorot v immigratsionnoi politike ES? [The European Migration Agenda – A New Turn in the EU Immigration Policy?] – *Sovremennaya Evropa*. 2015. No. 4. P. 28–40. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420152840>
  18. Pries L. Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. – *Polis. México*. 2018. Vol. 14. No. 2. P. 71–96.
  19. Rodríguez-García-de-Cortázar A. [et al.]. 2018. Salud Pública (también) para las personas migrantes y refugiadas en Europa. – *Gaceta Sanitaria*. Vol. 32. No. 2. P. 111–113. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.05.005>
  20. Secanecchia I.A. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. – *Senior Capstone Theses*. 2017. No. 32. URL: [https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior\\_theses](https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior_theses) (accessed date: 10.03.2019).
  21. Torres A.M, Alarcón N., Bárcena P. *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*. Madrid: Fundación Abogacía Española; ACNUR. 2017. 74 p.
  22. Villanueva Turnes A. Aproximándonos al derecho al asilo en España. – *Revista Lusófona de Educação*. 2017. No. 37. P. 117–130. DOI: [10.24140/issn.1645-7250.rle37.08](https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle37.08)

#### Информация об авторах

**Екатерина Дмитриевна Крапивницкая,**  
Ph.D. (сравнительное и международное публичное право), кафедра публичного права, Римский университет «La Sapienza»

00185, Италия, Рим, Piazzale Aldo Moro, 5

katya.krapi@hotmail.com  
ORCID:0000-0001-7433-1097

#### **Роберта Брунетти,**

магистр в области сотрудничества и развития, Римский университет «La Sapienza»

00185, Италия, Рим, Piazzale Aldo Moro, 5

roberta.brunetti1@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-0774-5991

#### About the Authors

**Ekaterina D. Krapivnitskaya,**  
Ph.D. in Public Law (comparative and international), Department of Public Law, University of Rome “La Sapienza”

5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185

katya.krapi@hotmail.com  
ORCID:0000-0001-7433-1097

#### **Roberta Brunetti,**

Master in Cooperation and Development, University of Rome “La Sapienza”

5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185

roberta.brunetti1@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-0774-5991