LEGEA ȘI VIAȚA

УДК 341.171

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕЙ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Тамара КОРТУКОВА,

преподаватель кафедры международного права и сравнительного правоведения, глава совета молодых учёных Киевского университета права Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано влияние международного права на формирование общей иммиграционной политики Европейского Союза. В частности, исследовано соотношение норм Европейского Союза по иммиграционной политике и норм, выработанных в рамках Организации Объединённых Наций и Совета Европы.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционная политика ЕС, международное право, беженцы.

THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL LAW ON THE FORMATION OF THE COMMON IMMIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Tamara KORTUKOVA,

Lecturer at the Department of International Law and Comparative Studies, Head of the Council of Young Scientists of the Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the influence of international law on the formation of a common immigration policy of the European Union. In particular, the relationship between EU norms on immigration policy and norms developed within the framework of the United Nations Organization and the Council of Europe has been studied.

Key words: immigration, EU immigration policy, international law, refugees.

Постановка проблемы. В современном глобализированном мире необходимость в скоординированной политике по иммиграционным вопросам является достаточно высокой. В частности, формирование международных нормативно-правовых документов в этой сфере вызывает создание общих стандартов, выработку направлений развития и создания концептуальных основ международно-правового регулирования иммиграционными процессами.

Учитывая высокую степень интеграции ЕС в систему международноправовых отношений, влияние международных нормативно-правовых документов на формирование общей иммиграционной политики ЕС является значительным. При этом формирование общей иммиграционной политики ЕС происходило с учётом прав человека, что означает включение в законодательство ЕС единых всемирно признанных прав человека, закреплённых в международных документах. В частности, А. Островерх также подчёркивает важную роль формирования подхода к миграции именно с учётом прав человека [1, с. 55].

Цель статьи. Учитывая то, что международные нормативно-правовые документы имеют большое влияние на формирование единых стандартов в сфере общей иммиграционной политики ЕС, возникает потребность в исследовании данной проблематики.

Состояние исследования. Среди учёных вопросу влияния международных нормативно-правовых документов на формирование общей иммиграционной политики ЕС уделяли внимание Т. Констандинидес, С. Мартин, Т. Молнар, Е. Гильд, Д. Слокум, А. Марик. Также детально анализирует проблемы соотношения международного и внутригосударственного права К. Савчук. Г. Москаль исследовал систему международно-правовых актов регулирования миграционных процессов в целом. Однако вопрос влияния международных нормативно-правовых документов на формирование общей иммиграционной политики ЕС среди учёных ещё не был детально проанализирован.

Изложение основного материала. Касательно соотношения права ЕС и международного права, то в первичном праве ЕС, в частности в Договоре о ЕС, закреплено, что «Союз строго придерживается развития международного права, в частности принципов Устава ООН» [2]. То есть из этого положения можно определить, что ЕС придерживается монистической теории международного права, «автором которой был Г. Кельзен» [3, с. 131], заключающейся в «примате международного права над внутригосударственным» [3, с. 131].

Например, В. Розем отмечает, что ЕС придерживается монистическо-дуалистической теории международного права [4, с. 41]. То есть, как объясняет К. Савчук, «различия между дуалистической и монистической концепциями постепенно смягчаются и на первый план выходит исследование конкретных механизмов взаимодействия двух правовых систем» [3, с. 133].

По этому поводу Т. Констандинидес отмечает, что «ЕС имеет право свободно отклоняться от норм международного права, кроме норм jus cogens. Например, по делу Кади Суд ЕС установил, если существует противоречие между нормой, созданной ЕС, и jus соgens, то в таком случае норма ЕС будет недействительной» [5].

К тому же в практике Суда ЕС закреплено, что международные договоры

LEGEA ȘI VIAȚA

FEBRUARIE 2019

о защите прав человека, подписанные государствами-членами ЕС, могут быть руководящими принципами, которые должны соблюдаться в рамках законодательства Сообщества [6].

Таким образом, учитывая существенное влияние норм международного права на развитие права ЕС и, в частности, формирование общей иммиграционной политики ЕС, существует необходимость в исследовании этого влияния.

Необходимо отметить, что международные стандарты по отношению к иммигрантам закреплены во многих международных документах, включающих как общие договоры, так и специальные договоры, положения которых касаются исключительно мигрантов.

Также в статье мы проанализируем влияние универсальных норм международного права в вопросах иммиграционной политики, которые формировались в рамках ООН, на развитие общей иммиграционной политики ЕС. Кроме того, по нашему мнению, следовало бы проанализировать деятельность Совета Европы, так как учитывая то, что все государства-члены ЕС являются участниками Совета Европы, то региональная организация имеет непосредственное влияние на формирование общей иммиграционной политики ЕС.

Таким образом, начнём анализ документов, которые влияли на формирование общей иммиграционной политики ЕС, принятых в рамках ООН. Для этого рассмотрим положения, касающиеся иммиграционных вопросов, во Всеобщей декларации о правах человека 1948 года (в дальнейшем – ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 года, Международной конвенции о защите прав рабочихмигрантов и членов их семей 1990 года и Нью-Йоркской декларации по беженцам и мигрантам 2016 года.

В частности, некоторые положения относительно иммиграционных процессов и международного передвижения людей были закреплены в статьях 13–15 ВДПЧ [7]. Это такие права, как право свободно покидать и возвращаться в страну; право искать убежище от преследования в других странах и право на гражданство и на его изменение.

Стоит заметить, что, хотя ВДПЧ применяется ко всем лицам независимо от национальности или гражданства, иногда можно говорить об ограничении прав. Например, беженцы могут быть допущены в страну с целью поиска убежища, однако лишены права на труд; рабочие-мигранты могут быть допущены в страну для работы, но им запрещено присоединяться к профсоюзам, и тому подобное.

Зато в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года права беженцев не закреплены [8]. Хотя в нем закреплено право на свободное передвижение, свободу выбора места жительства, право покидать любую страну, включая свою собственную, запрет произвольного лишения права на въезд в свою собственную страну. Однако эти права не являются абсолютными и подлежат ограничению, в частности, если это предусмотрено законом, если это необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других.

К тому же в статье 13 содержится, что иностранец, законно находящийся на территории какого-либо государства, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. При этом «основаниями для высылки и депортации могут быть, такие как защита общественного здоровья, уголовные преследования, нарушение иммиграционного законодательства, национальная безопасность и т.д.» [9, с. 8].

Касательно Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, то в нем закреплены лишь общие положения мигрантов, например, запрет дискриминации на основании национальности и правового статуса. При этом важно то, что «все люди, подпадающие под юрисдикцию договорной стороны, должны пользоваться правами, закреплёнными в Пакте, в частности, касающиеся искателей убежища и беженцев, а также других мигрантов, даже незаконных» [10]. То есть положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны применяться независимо от правового статуса мигранта.

Важнейшим международным документом, который регулирует вопросы правового статуса беженцев, является Женевская конвенция о статусе беженцев и Нью-Йоркский протокол к ней. В статье 78 Договора о функционировании ЕС отмечается, что «Союз развивает общую политику убежища, вспомогательной и временной защиты, которая должна соответствовать Женевской конвенции от 28 июля 1951 и Протокола от 31 января 1967 о статусе беженцев, а также другим договорам в этой сфере». То есть в этом положении закрепляется примат международного права над правом ЕС в сфере общей политики предоставления убежища и используется монистический подход к международному праву. Как отмечает Т. Молнар, «влияние международных норм на миграшионную политику ЕС в этом случае очевидно» [11 с. 44].

Так, основным принципом, закреплённым в Женевской конвенции о статусе беженцев, является принцип невысылки, который по своей природе является нормой jus cogens. В частности, в случае выявления нарушения ООН в рамках своих надзорных полномочий может начать переговоры с правительствами европейских государств. При этом необходимо отметить, что ООН не имеет жёстких инструментов для защиты в случае нарушения принципа невысылки.

Также в рамках ООН в 1990 году была принята Международная конвенция о защите прав рабочих-мигрантов и членов их семей [12], которая вступила в силу в 2003 году после её ратификации 20 государствами. Конвенция является комплексным документом, регулирующим специфически только процесс миграции, которая включает в себя выезд из государства происхождения, транзит, пребывание в стране назначения и возвращения. Документ содержит недискриминационные положения с целью отражения общих оснований, согласно которым трудовые мигранты часто подвергаются дискриминации. Также в нем предусмотрено право общего применения, применимое ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей, независимо от

76

FEBRUARIE 2019

LEGEA ȘI VIATA

их статуса, кроме того, закреплены права конкретных категорий рабочихмигрантов. В документе определены обязательства государств по сотрудничеству и содействию формирования чётких, справедливых, гуманных и законных условий миграции.

Стоит отметить, что Конвенция фактически не содержит новых положений по защите прав мигрантов, а в большей степени лишь повторяет стандарты, закреплённые в предыдущих международных документах по правам человека. Однако особенностью Конвенции является то, что она предоставляет широкое определение рабочего-мигранта, акцентируя внимание на занятии «оплачиваемой деятельностью» в государстве, гражданином которого он или она не являются. Также в ней систематизированы и предоставлены такие определения, как «сезонные работники», «пограничные работники», «работники, работающие не по найму» и тому подобное.

На сеголняшний день 54 государства ратифицировали Конвенцию. однако ни одно государство-член ЕС её не ратифицировало. В частности, это обусловлено тем, что большинство прав закреплено в Хартии основных прав ЕС, а также во вторичном законодательстве ЕС. Например, Хартия основных прав ЕС и Международная конвенция о защите прав трудящихсямигрантов имеют подобный подход к миграционным правам. В них чётко разграничиваются права, предоставляемые всем мигрантам, независимо от их правового статуса, а также права, предоставляемые конкретным группам мигрантов.

Однако все же существуют определённые различия. В частности, по защите семьи, в то время как Хартия ЕС об основных правах предусматривает право на уважение семейной жизни; право на создание семьи; правовой, социальной и экономической защите семьи; Конвенция же в статье 44 содержит положения о воссоединении семей, которое отсутствует в Хартии ЕС об основных правах. Однако следует отметить, что право на воссоединение семей в соответствии с Конвенцией не предусматривает обязательства обеспечивать воссоединение семей, а только содержит обязательства государств принимать меры, которые

они считают целесообразными, и которые подпадают под их компетенцию для облегчения объединения семей. При этом стоит отметить, что право на воссоединение семей содержится во вторичном законодательстве ЕС, а именно в Директиве о воссоединении семей от 2003 года [13].

Также о праве на выезд и праве на свободное передвижение Конвенция закрепляет, что все трудящиесямигранты и члены их семьи имеют право свободно покинуть любое государство, включая государство их происхождения. В то время как Хартия ЕС об основных правах не рассматривает вопрос о праве на выезд. В ней признано, что граждане ЕС имеют право свободно передвигаться и проживать в пределах ЕС, тогда как гражданам третьих стран только может быть предоставлено это право.

Учитывая, что на сегодняшний день ни одно государство-член ЕС не подписало Конвенцию, Европейский парламент в 2009 году принял резолюцию [14], которая призвала государства-члены ратифицировать её, обратив своё внимание на то, что большинство людей, которые работают без наличия соответствующих иммиграционных документов, выполняют работу, которая является законной, что является важным для европейских экономик.

Однако резолюция была принята до Европейского иммиграционного кризиса 2015 года, поэтому, по нашему мнению, учитывая цели Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов, с целью эффективного управления миграцией, уважая и защищая права мигрантов, а также при условии предотвращения нелегального перемещения мигрантов и при соблюдении права каждого государства регулировать свою миграционную политику уместно было бы государствам-членам ЕС присоединиться и имплементировать Конвенцию.

Новейшим глобальным документом по иммиграционным вопросам, принятым в рамках ООН, является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2016 года, так называемая Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах [15], принятая 193 членами ГА ООН. Необходимо отметить, что, хотя в соответствии с данными Европейской конфедерации неправительственных организаций по вопросам помощи и развития, основанной в 2003 году, «это был первый случай, когда встреча высокого уровня ООН была посвящена только вопросам международной миграции» [16], однако стоит отметить, что такие встречи происходят в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 58/208 от 2003 года [17] и, в частности, на сегодня уже прошли дважды: в 2006 и в 2013 годах.

В частности, документ является актом мягкого права, однако стоит согласиться с мнением А. Брайчевского, что, «несмотря на то, что этот документ носит рекомендательный характер, он свидетельствует о политической воле представителей стран мира объединить усилия для формирования более гуманного и согласованного подхода мирового сообщества к проблемам беженцев и мигрантов» [18, с. 120].

Е. Гильлий отмечает две особенности документа. Во-первых, «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах ориентирована на усиление прав мигрантов, независимо от их миграционного статуса». Во-вторых, «Декларация содержит положения по защите прав и интересов мигрантов за рубежом, в том числе путём консульской защиты, помощи и сотрудничества в соответствии с международным правом, в частности, согласно Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, которая определяет права консульских органов и обязанности государств защищать своих граждан за рубежом» [19, с. 3].

То есть основными положениями в соответствии с Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах является защита прав мигрантов, независимо от их миграционного статуса. При этом внимание должно сосредоточиваться на усилении позитивного вклада мигрантов в экономическое и социальное развитие в странах их пребывания.

В отношении беженцев в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах закреплено намерение по внедрению новой системы, которая сочетает ответственность государствчленов, партнёров гражданского общества и системы ООН в случае большого наплыва беженцев.

FEBRUARIE 2019

В частности, что касается позиции ЕС к Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, то Выводы Европейского совета по миграции от 2016 [20] одобрили Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах и призвали всех субъектов международного права взять на себя ответственность в этом отношении. К тому же в Европейском консенсусе по развитию от 2017 [21] указано, что ЕС и его государства-члены будут активно поддерживать разработку Глобального договора ООН по безопасной, упорядоченной и регулярной миграции, как это предусмотрено Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах. Более того, Европейская комиссия от имени Союза в сфере общей иммиграционной политики уполномочена принять Глобальный договор ООН по безопасной, упорядоченной и регулярной миграции [22].

Таким образом, международные договоры, принятые в рамках ООН, оказывают значительное влияние на развитие общей иммиграционной политики ЕС. К тому же применение норм международного права, разработанных, в частности, в рамках ООН, к общей иммиграционной политике ЕС позволяет гармонизировать интересы на глобальном уровне.

На региональном уровне Совет Европы устанавливает значительное количество стандартов в сфере миграции и убежища. В частности, важную роль играет Европейская конвенция о защите прав и свобод человека (далее – ЕКПЧ) 1950 года и практика Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). В своём первичном и вторичном праве ЕС неоднократно ссылался на эти документы, подчёркивая их важную роль в деятельности ЕС.

В соответствии с нормами международного права государства имеют право регулировать иммиграционные процессы самостоятельно. Например, в деле «Н. против Финляндии» [23] от 2005 года было установлено, что договаривающиеся государства имеют право контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев самостоятельно. Однако в тоже время государства не могут избежать своих обязательств по ЕКПЧ, утверждая, что иммиграционный контроль относится исключительно к сфере их национального суверенитета.

Следующим документом в иммиграционной сфере была Конвенция Совета Европы о правовом статусе трудящихся-мигрантов, которая была принята в 1977 году и вступила в силу в 1983 году. Она касается основных аспектов правового положения рабочих-мигрантов, в частности вербовки, медицинских осмотров, профессиональных тестов, путешествий, видов на жительство, разрешений на работу, объединение семей, условий труда, передачи сбережений и социального обеспечения, социальной и медицинской помощи, окончания срока действия трудовых договоров, увольнения и тому подобное. При этом основным принципом, закреплённым во вышеупомянутой конвенции, является принцип равного отношения рабочих-мигрантов и граждан принимающих стран.

Однако Конвенцию Совета Европы о правовом статусе трудящихсямигрантов ратифицировали только такие государства-члены ЕС, как Франция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция [24]. Поэтому значительного влияния как на формирование общей иммиграционной политики ЕС, так и на иммиграционную политику государств-членов ЕС, Конвенция не имеет.

Также в рамках Совета Европы было принято двадцать Руководящих принципов принудительного возвращения незаконных жителей от 2005 года [25]. Руководящие принципы являются первым международным документом, который охватывает все этапы процедуры принудительного возвращения с момента принятия решения об удалении до фактического возврата. Необходимо отметить, что в этом документе государства соглашаются впервые рассматривать каждый аспект этого вопроса в едином документе. При этом такой подход базируется на том, что права человека и эффективная процедура возврата являются взаимовыгодными. Также в Руководящих принципах закреплены такие принципы, как прозрачность процедуры возврата и эффективное взаимодействие между всеми участниками принудительного возврашения.

Таким образом, учитывая небольшое количество государств-членов ЕС, которые ратифицировали Конвенцию Совета Европы о правовом статусе трудящихся-мигрантов и учитывая то, что Руководящие принципы принудительного возвращения незаконных жителей имеют характер мягкого права, то вышеуказанные документы незначительно влияют на формирование общей иммиграционной политики ЕС. Важнейшим же документом в этой сфере остаётся ЕКПЧ и практика ЕСПЧ.

Выводы. Итак, проанализировав влияние международных нормативноправовых документов на формирование общей иммиграционной политики ЕС, необходимо отметить, что ЕС строго придерживается развития международного права, в частности принципов Устава ООН. Непосредственное влияние на общую иммиграционную политику ЕС оказывает Женевская конвенция о статусе беженцев и Нью-Йоркский протокол к ней. В рамках Совета Европы главным документом, который способствует выработке общих стандартов в иммиграционной сфере в Европе, является ЕКПЧ и практика ЕСПЧ, что было проанализировано в статье.

Список использованной литературы:

1. Островерх А. Здійснення забезпечення міграційної політики у сфері праці. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 26. С. 54–57.

2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on theFunctioningoftheEuropeanUnion.URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT

3. Савчук К. Генезис проблеми співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права / Савчук К.О., Драчов О.В. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2010. № 93. С. 128–134.

4. Rossem W. Interaction between EU law and international law in the light of Intertanko and Kadi: The dilemma of norms binding the Member States but not the Community. Centre for the Law of EU External Relations. 2009. $N_{\rm P}$ 4. P. 1–43.

5. Konstadinides T. Customary international law as a Sourse of EU Law: A Two Way Fertilization Route. Yearbook of the European Law. 2016. № 1. P. 513–532.

LEGEA ȘI VIAȚA

LEGEA ȘI VIAȚA

Kohlen-6. J. Nold. und Baustoffgroßhandlung V Commission of the European Communities. Case 4-73. URL: https://eur-lex. europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0004

7. Загальна декларація прав людини, 1948. URL: http://zakon.rada. gov.ua/laws/show/995_015

8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, 1966. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show /995_043?find=1&text=%EF%E5%F0% E5%F1%F3%E2#w

9. Martin S. The legal and normative framework of international migration. Institute for the Study of International Migration. 2005. P. 1–41.

10. Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: https://www. refworld.org/docid/5bbe0bc04.html

11. Molnár T. EU Migration Law Shaping International Migration Law in the Field of Expulsion of Aliens: The Empire Strikes Back? Pécs Journal of International and European Law. 2017. N_{\odot} 2. P. 40–61.

12. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/995 203

13. Council Directive 2003/86/ EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. URL: https:// eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ ALL/?uri=celex%3A32003L0086

14. European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/ getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0019&language=EN&rin g=A6-2008-0479

15. New York Declaration for Refugees and Migrants. URL: http:// www.un.org/en/ga/search/view_doc. asp?symbol=A/RES/71/1

16. Towards Global Compacts on Refugees and on Migration Lessons from the externalization learnt of migration asylum policies and the implemented by European Union. URL: https://concordeurope. org/wp-content/uploads/2018/05/ CONCORD PolicyBrief

GlobalCompacts_20March2018. pdf?86d384&86d384

17. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2003 № 58/208. International migration and development. URL: http://www. un.org/en/development/desa/population/ migration/generalassembly/docs/ globalcompact/A RES 58 208.pdf

18. Брайчевська О. Нью-Йоркська декларація про біженців і мігрантів: новий крок у вирішенні міграційних проблем на глобальному рівні. Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини. 2017. С.117–121.

19. Guild E. What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration? / Guild E., Grant S. CEPS. 2017. N_{2} 5. P. 1–16.

20. European Council conclusions on migration, 20 October 2016. URL: https://www.consilium.europa.eu/ en/press/press-releases/2016/10/20/ european-council-conclusions-migration/

21. The New European Consensus on Development 'Our World, Our Dignity, Our Future'. URL: https://www.consilium.europa. eu/media/24011/european-consensus-fordevelopment-st09459en17.pdf

22. Council Decision authorising the Commission to approve, on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the area of immigration policy. URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/ rep/1/2018/EN/COM-2018-168-F1-EN-MAIN-PART-1

23. Case of N. v. Finland, 2005. URL: https://www.refworld.org/ cases,ECHR,437dcf4ea.html.

24. Chart of signatures and ratifications of the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers. URL: https://www.coe.int/en/web/ conventions/full-list/-/conventions/ treaty/093/signatures?p auth=K2JyrffK

25. Twenty Guidelines on Forced Return. URL: https://www.coe.int/t/ dg3/migration/archives/Source/ MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_ Return en

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кортукова Тамара Александровна – преподаватель кафедры международного права и сравнительного правоведения, глава совета молодых ученых Киевского университета права Национальной академии наук Украины INFORMATION ABOUT THE AUTHOR Kortukova Tamara Aleksandrovna – Lecturer at the Department of International Law and Comparative Studies, Head of the Council of Young Scientists of the Kyiv University of Law

tamara_kortukova@bigmir.net

of the National Academy of Sciences

of Ukraine