



Информационный отчет

Соискатели убежища из стран Восточного партнерства и Центральной Азии в ЕС

Ольга Р. Гулина

Август 2020 г.



РЕЗЮМЕ

В данном информационном отчете представлен статистический обзор потоков, демографических индикаторов и показателей признания соискателей убежища, прибывающих в Европейский Союз, с акцентом на восьми странах происхождения, расположенных в регионе Восточного партнерства и Центральной Азии: Молдове, Украине и Грузии, а также Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане, Туркменистане и Таджикистане. Документ содержит данные о выталкивающих социально-экономических и политических факторах, стоящих за этими потоками, и политическом контексте, в котором они существуют. Особое внимание уделяется классификации этих стран как «безопасных стран происхождения», несмотря на продолжающиеся или замороженные территориальные конфликты в некоторых из них. В конце отчета представлены отдельные выводы и рекомендации.

Секретариат Пражского процесса
Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)
Гонзагагассе 1
А-1010 Вена
Австрия
www.pragurprocess.eu

Все права защищены. Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена, скопирована или передана в любой форме или любыми средствами, электронными или механическими, в том числе с использованием фотокопирования, записывающих устройств или любой системы хранения и извлечения информации без разрешения владельцев авторских прав.

Данная публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», являющейся компонентом проекта «Механизм партнерства в области мобильности II» при содействии Европейского Союза.

Содержание данной публикации является исключительной ответственностью автора и инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии» и никоим образом не представляет взгляды Европейского Союза.

ВВЕДЕНИЕ

Последнее тридцатилетие видело несколько волн просителей убежища из постсоветского региона в ЕС, в том числе из стран Центральной Азии (ЦА) и Восточного партнерства (ВП). Однако, по причине относительно небольшого количества соискателей данные явления вызвали лишь ограниченное внимание со стороны исследовательского сообщества. Несмотря на это в 2018 г. на соискателей убежища из этих двух регионов приходилось более 7% всех новых соискателей убежища в ЕС.

Регион ВП характеризуется наличием территориальных конфликтов¹: от действующих конфликтов в Донбассе в Украине до «замороженных» конфликтов в Грузии (Абхазия и Южная Осетия), Молдове (Приднестровье) или между Арменией и Азербайджаном (Нагорный Карабах). Эти конфликты и их последствия подталкивают отдельных граждан ВП к поиску убежища в ЕС. В целом, и регион ВП и регион ЦА сохраняют высокий конфликтный потенциал, а страны ЦА особенно страдают от последствий изменения климата, которые приводят к деградации земель, осушению почв и обострению борьбы за водные ресурсы.

Оба региона также характеризуются различными социально-экономическими и политическими выталкивающими факторами, в том числе высоким уровнем безработицы, низкой заработной платой, бедностью, социальной нестабильностью, политической нестабильностью и тоталитаризмом. ВВП на душу населения в странах ЦА и ВП в два-три (Грузия, Молдова, Украина), а иногда даже в десять раз (Таджикистан) ниже, чем ВВП Болгарии, являющейся самым бедным государством-членом ЕС. В то время как для перенаселенных стран ЦА существенный отток населения скорее является решением демографической и экономической проблем, для стран ВП, сталкивающихся со старением и значительной убылью населения, вопрос отъезда граждан представляет собой социально-экономический и геополитический риск.²

Чрезвычайно низкий уровень признания ходатайств о предоставлении убежища и широкий демографический профиль соискателей убежища из восьми исследуемых стран позволяют предположить, что они фактически пользуются системой убежища в ЕС для улучшения своего социально-экономического положения. Наблюдаемые смешанные потоки вынужденной и добровольной миграции из стран ВП и ЦА ставят под сомнение эффективность системы убежища и международной защиты ЕС. В этом отношении особое внимание заслуживают такие аспекты, как включение стран ЦА и ВП в списки безопасных стран происхождения (БСП), предусматривающих ускоренную процедуру убежища; и необходимость повышения осведомленности о каналах законной миграции в государства-члены ЕС. Цель настоящей публикации – проанализировать характер вынужденной миграции из стран ЦА и ВП в государства-члены ЕС и тем самым внести вклад в разработку эффективных политических решений в этой области.

¹ Как отмечают многие исследователи, термин «замороженный конфликт» не использовался до распада СССР и окончания холодной войны в 1990-х годах. «Замороженные конфликты» описывают те ситуации на постсоветском пространстве, где не ведутся активные широкомасштабные военные действия (несмотря на ограниченное проявление насилия), но где усилия по достижению взаимного прекращения огня и/или мирного соглашения остаются безуспешными. См.: Нил МакФарлейн (2008), «Замороженные конфликты в бывшем Советском Союзе – случай Грузии/Южной Осетии», в кн.: IFSH (ред.), Ежегодник ОБСЕ за 2008 г. Баден-Баден: 23–33 [Neil MacFarlane (2008), Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia, In: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008].

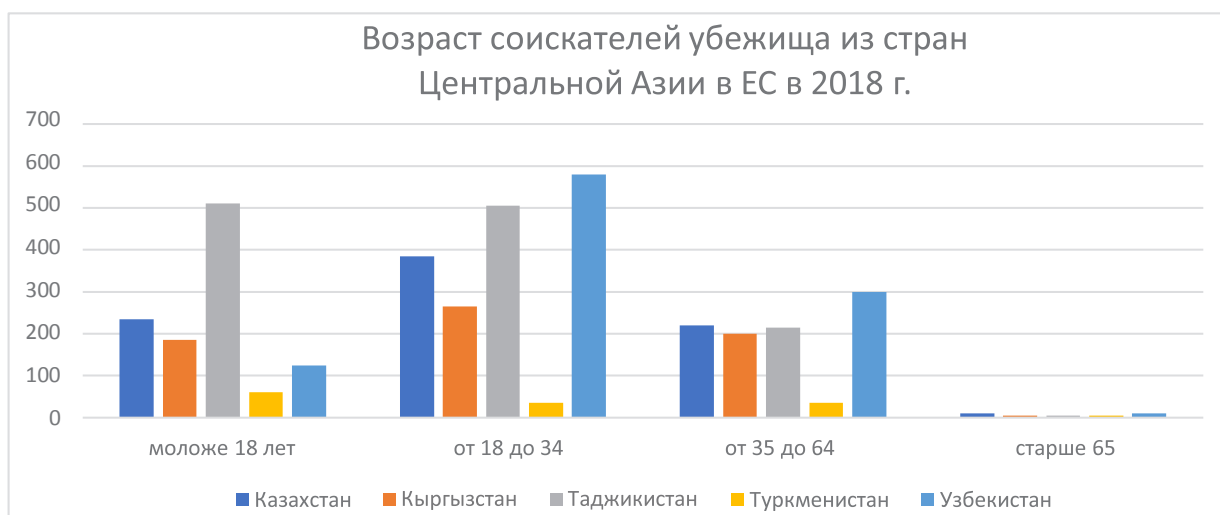
² В 1994–2017 гг. чистый показатель эмиграции в Грузии составил более 1,26 млн. человек, при этом доля пожилых людей (старше 65 лет) среди населения страны увеличилась с 10,5% в 1994 г. до 14,6% в 2018 г. Согласно переписи 2014 г. в Молдове, ее население сократилось почти на 1 млн. с 1989 г. по 2019 г. (3,65 млн. в 1989 г. по сравнению с 2,68 млн. в 2019 г.), причем каждый пятый житель был старше 60 лет. Население Украины сократилось почти на 10 млн. в период с 1994 г. по 2018 г. Если показатели рождаемости, продолжительности жизни и эмиграции останутся неизменными, то к 2050 г. в Украине останется лишь 32,9 млн жителей.

1. СОИСКАТЕЛИ УБЕЖИЩА ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

За последнее десятилетие граждане пяти государств Центральной Азии подали более 35 тыс. прошений на убежище в ЕС. За исключением граждан Туркменистана (1 604 заявки), количество прошений от заявителей из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана было довольно равнозначным. В недавнем исследовании, которое опирается на собранную информацию и базу данных, содержащую дела об убежище за период с начала 1990-х до 2019 г., было выделено пять основных категорий вынужденных переселенцев из Центральной Азии.

1. бывшие приближенные режима и члены их семей;
2. члены оппозиционных политических партий и движений;
3. духовенство, находящееся под запретом, и лица, подозреваемые в религиозном экстремизме;
4. независимые журналисты, исследователи и активисты гражданского общества;
5. бизнесмены, рабочие или родственники преследуемых беженцев³.

Большинству соискателей убежища из стран ЦА от 18 до 34 лет, а заявители пожилого возраста составляют самую малочисленную группу⁴. Такая ситуация является наиболее типичной и вряд ли претерпит изменения в ближайшие годы. Государства Центральной Азии характеризуются большим демографическим потенциалом с высокой долей молодежи, которая не находит достаточных возможностей для реализации дома. Ожидается, что в 2040 г. средний возраст населения составит 28,5 года в Таджикистане, 30,9 года в Кыргызстане, 32,9 года в Казахстане, 35,2 года в Туркменистане и 36,1 года в Узбекистане.⁵ Прогнозируемый высокий уровень безработицы, при учете также и уровня турбулентности в регионе и его отдельных странах, увеличит внешнюю миграцию.



Источник: О. Гулина (2019), *Миграция как (гео)политический вызов на постсоветском пространстве и Евростат*

Большинство соискателей убежища из региона, особенно из Узбекистана и Таджикистана⁶, являются мужчинами. Между тем в 2018 г. среди соискателей убежища из Туркменистана и Кыргызстана наблюдался гендерный баланс⁷. Учитывая преобладание мужчин во всех сферах политической, общественной и социальной жизни, это весьма необычно и заслуживает дополнительного изучения.

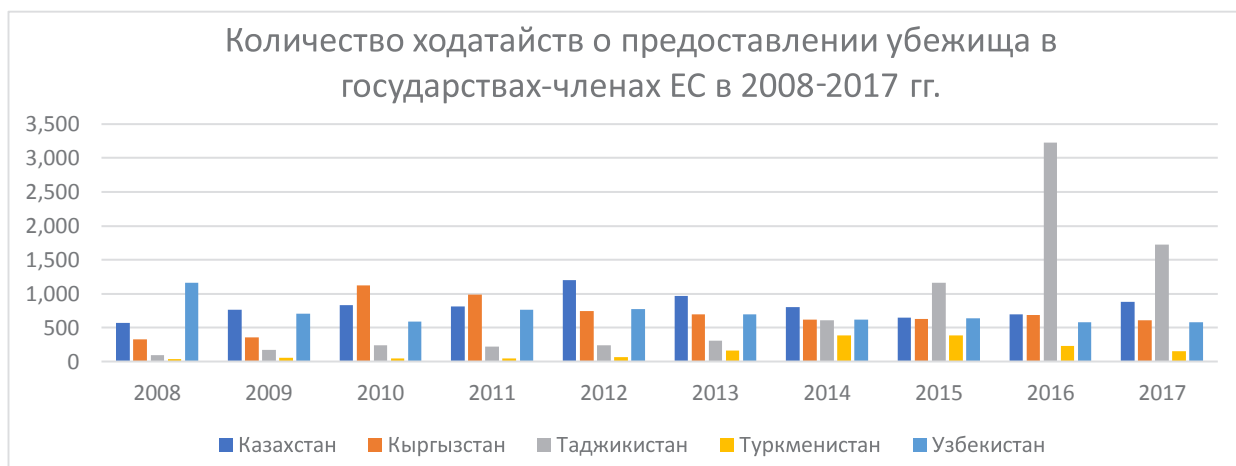
³ CabarAsia (2019), Политические беженцы из Центральной Азии: что толкает людей к вынужденной миграции?, <https://cabar.asia/ru/politicheskie-bezhentsy-tsentralnoj-azii-prinimayushhie-strany-dolzhy-ukreplyat-svoi-mehanizmy-predotvrashheniya-repressij-za-rubezhom/>? Дата обращения 8 декабря 2019 г.

⁴ Евростат (2008-2020), Соискатели убежища по возрасту, полу и гражданству в 28 странах ЕС, за исключением Швейцарии, Норвегии, Исландии. См. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en. Дата обращения 17 декабря 2019 г.

⁵ Гелениак Т., Канагараджа С. (2013), Демография, старение и мобильность в регионе ЕЦА: критический обзор тенденций и будущих проблем. Рабочий документ № 8 Всемирного банка. См. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/866441468196139470/Demography-aging-and-mobility-in-the-ECA-region-a-critical-overview-of-trends-and-future-challenges>. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

⁶ В 2018 г. среди узбекских и таджикских соискателей убежища количество мужчин было в два-три раза выше, чем женщин.

⁷ 330 кыргызских женщин против 325 мужчин и 70 туркменских женщин против 65 мужчин. См. Евростат (2018), Соискатели убежища по возрасту, полу и гражданству в 28 странах ЕС, за исключением Швейцарии, Норвегии, Исландии. См. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do). Дата обращения: 17 августа 2019 г.



Источник: О. Гулина (2019), *Миграция как (гео)политический вызов на постсоветском пространстве и Евростат*

За последнее десятилетие Швеция, Бельгия и Франция удовлетворили наибольшее количество прошений на убежище от **соискателей из Казахстана**, чье количество заявок в ЕС достигло максимума в 2012 г.⁸ – в период политических перестановок, террористических актов и межклановой борьбы внутри страны.

В 2010 г. граждане Кыргызстана подали 1125 заявлений о предоставлении убежища в ЕС по сравнению с 355 заявлениями в 2009 г. Это трехкратное увеличение связано с тюльпановой революцией в **Кыргызстане** и межэтническими волнениями на юге страны. Следующий всплеск количества заявок произошел в 2012-2016 гг., когда страна столкнулась с фундаментальной политической модернизацией. Законопроект об ответственности за «нетрадиционные сексуальные отношения» от 26 марта 2014 г., отозванный парламентариями Жогорку Кенеш лишь в 2015 г., вызвал волну преследований представителей ЛГБТ Кыргызстана и стал причиной их массового выезда из страны⁹. В 2008-2018 гг. Швеция приняла наибольшее количество соискателей убежища из Кыргызстана (2545), за ней следует Германия (995), Бельгия (725), Франция (655) и Австрия (520).

Аналогичным образом прибытие **узбекских вынужденных мигрантов** в ЕС тесно связано с процессами политической и экономической трансформации страны. Рост числа их ходатайств о предоставлении убежища был отмечен в 2005-2006, 2008 и 2018 годах, что совпадает с возникновением турбулентных событий в Узбекистане. В результате массовых беспорядков в Андижане в апреле 2005 г. погибли сотни человек. Многие демонстранты, правозащитники, религиозные лидеры и журналисты, освещавшие события, покинули страну. В течение многих лет Швеция предоставляла убежище узбекским гражданам, которые ранее были задержаны на территории бывшего СССР и обвинялись в экстремистской деятельности в Узбекистане.¹⁰

Резкий рост количества ходатайств о предоставлении убежища от узбекских граждан в 2008 г. был связан с новой волной политических репрессий, в результате которой 868 человек были осуждены по политическим мотивам,¹¹ а многие другие находились в розыске до 2010 г. В 2017 г. узбекские соискатели убежища попали в зону особого внимания служб безопасности, иммиграционных и секретных служб ЕС после того, как граждане Узбекистана совершили серию терактов в Стокгольме и запланировали теракт в Осло¹². Однако это не привело к увеличению доли отклоненных ходатайств о предоставлении убежища в Швеции, где в 2018 г. было зарегистрировано 740 узбекских соискателей убежища, по сравнению с 365 в 2017 г. Причины этого роста остаются неясными, но могут быть связаны с открытием страны после прихода к власти президента Мирзиёева.

⁸ В 2012 г. было зарегистрировано 435 прошений в Швеции, 225 в Бельгии и 210 во Франции.

⁹ Бонер С. (2016), ЛГБТ в Кыргызстане: от закона о борьбе с «пропагандой гомосексуальности» к преступлениям на почве ненависти? Бишкек: Норвежский институт международных отношений (NUPI) и Академия ОБСЕ.

¹⁰ Решение Европейского суда по правам человека: Турдиходжаев против Украины, ЕСПЧ от 27 октября 2012 г., № 72510/12, см.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-196975%22>, Дата обращения 11 августа 2019 г.; Хамроев и другие против Украины, ЕСПЧ от 15 сентября 2016 г., № 41651/10. См. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166690>, Дата обращения 11 августа 2019 г.:

¹¹ Пономарев В. (2011), Масштабы репрессий в Узбекистане несут большую угрозу, чем ИДУ. См.: <https://iwpr.net/ru/global-voices>. Дата обращения 15 августа 2019 г.

¹² Zeit Online (2017), Стокгольм: грузовик въехал в толпу людей [Stockholm: Lkw rast in Menschenmenge, Polizei bestätigt mehrere Tote]. См.: Zeit.de. Дата обращения 7 апреля 2017 г.

Граждане Таджикистана в основном обращались за убежищем в Германии (66%) и Польше (28%), при этом максимальное количество ходатайств – 3210 – было подано в 2016 г. В период с 2015 г. по 2017 г. количество террористических преступлений в Таджикистане увеличилось с 192 (2015 г.) до 260 (2017 г.)¹³, что может быть связано с официальным запретом Партии исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ), давней оппозиционной партии, классифицированной как террористическая организация в 2015 г.¹⁴ Еще одна причина увеличения количества ходатайств о предоставлении убежища в ЕС может быть связана с попыткой граждан Таджикистана, работающих в России, воспользоваться действовавшей в то время в Германии политикой «открытых дверей». Между тем Польша была первым пунктом пересечения границы ЕС на пути в Германию.

В апреле 2020 г. пять граждан Таджикистана были задержаны в Германии за планирование террористических актов в стране. Все они въехали в Германию как соискатели убежища в 2014–2017 гг.¹⁵

До 2014 г. **туркменские** граждане практически не фигурируют в статистике убежища ЕС, что затрудняет проведение соответствующего анализа. Изолированность Туркменистана затрудняет отслеживание событий внутри страны. 96% туркменских соискателей убежища в ЕС были зарегистрированы в Германии, причем всплеск был зарегистрирован в 2014–2015 гг. С тех пор было зарегистрировано очень мало ходатайств о предоставлении убежища.

Это связано не с существенными улучшениями в Туркменистане, а с дальнейшим ужесточением запретов на поездки граждан Туркменистана трудоспособного возраста¹⁶. В отличие от других стран Центральной Азии, туркменская молодежь в возрасте до 18 лет является основной группой соискателей убежища на протяжении многих лет. Неспособность туркменских граждан покинуть свою страну характеризует миграцию в целом.

Квота успешности прошений на убежище из государств ЦА в ЕС менялась в зависимости от событий и турбулентности на местах. В течение 2008–2018 гг. граждане Туркменистана имели самые высокие показатели признания (более 30%), а таджики – самые низкие (примерно 10%); между ними находились Узбекистан (12,5%), Кыргызстан (25%) и Казахстан (20%).

¹³ Динамика числа зарегистрированных преступлений, связанных с терроризмом, по странам СНГ в 2014–2017 гг.

¹⁴ Радио Свободная Европа/Таджикская служба Радио Свободы (2015), Закрытая исламская партия Таджикистана объявлена террористической группировкой. См. <https://www.rferl.org/a/tajikistan-islamic-party-terrorist-organization/27277385.html>. Дата обращения 11 августа 2019 г.

¹⁵ Tagesschau News [Tagesschau.de] (2020) Террористическая группировка разоблачена [Islamistische Terrorzelle ausgehoben]. См. <https://www.tagesschau.de/inland/terrorzelle-nrw-101.html>, 15 апреля 2020 г.

¹⁶ Радио Азатлык (2018а), Из Туркменистана не выпускают граждан моложе 40 лет. См. <https://rus.azathabar.com/a/29323179.html>, Дата обращения 6 октября 2019 г.; Радио Азатлык (2018б), Туркменистан: не достигшие тридцатилетия мужчины не будут допущены к зарубежным поездкам. См. <https://rus.azathabar.com/a/29170638.html>, Дата обращения 6 октября 2019 г.

2. СОИСКАТЕЛИ УБЕЖИЩА ИЗ МОЛДОВЫ, ГРУЗИИ И УКРАИНЫ

Соискатели убежища из Молдовы, Украины и Грузии обычно выбирают экономически стабильные и географически близкие страны назначения в ЕС. В отличие от граждан из описанных государств Центральной Азии, соискатели убежища из стран Восточного партнерства (ВП) часто ищут работу и лучшие условия жизни.

Среди трех исследованных стран ВП наименьшее количество соискателей убежища в ЕС прибывает из **Молдовы**: от 3575 человек в 2015 г. до 4485 человек в 2019 г.¹⁷, среди которых присутствуют различные возрастные группы и существует гендерный баланс¹⁸. Основными странами назначения являются Германия, Франция и Австрия. В 2018 г. квота успешности их прошений была минимальной, составив всего 0,4% в Германии (6 из 1782 впервые поданных ходатайств о предоставлении убежища), а Франция и Австрия отклонили все поданные ходатайства.

Количество украинских соискателей убежища достигло пика в 20 825 чел. в 2015 г. (по сравнению с 13 550 в 2014 г. и 11 110 в 2016 г.). Большинство заявителей были в возрасте от 18 до 34 лет, при этом количество подростков и пожилых людей было небольшим. Значительное количество детей младше 14 лет¹⁹ свидетельствует, что большинство соискателей убежища направляются в ЕС семьями, включая малолетних детей. Однако наибольшую долю украинских граждан, прибывающих в ЕС, составляют трудовые мигранты, а соискатели убежища представляют собой лишь «каплю в море».



Источник: О. Гулина (2019), Миграция как (гео)политический вызов на постсоветском пространстве и Евростат



Источник: О. Гулина (2019), Миграция как (гео)политический вызов на постсоветском пространстве и Евростат

¹⁷ Евростат (2015–2020), Новые соискатели убежища из Молдовы в 28 странах ЕС, за исключением Швейцарии, Норвегии, Исландии. Дата обращения понедельник, 15 июля 2019 г.

¹⁸ Из 3160 молдавских соискателей убежища 1005 чел. были в возрасте моложе 14 лет; 1015 чел. – в возрасте от 18 до 34 лет; 815 чел. – от 35 до 64 лет. Распределение молдавских заявителей по полу в том же году было примерно одинаковым: 1600 женщин и 1560 мужчин.

¹⁹ Евростат (2014–2018). Там же. – 23% в 2014 г.; 22% в 2015–2017 гг. и 21% в 2018 г.

В 2008–2017 гг. среди украинских соискателей убежища основными странами назначения были Италия, Германия, Испания, Польша, Франция и Швеция. Тем не менее, уровень признания был довольно низким – в пределах между 1,8% в Германии и 9,9% во Франции.

По состоянию на 2017 г. вынужденная миграция из **Грузии** была более активной, чем из Украины или Молдовы. В 2019 г. 19 925 граждан Грузии впервые подали ходатайство о предоставлении убежища по сравнению с 18 080 в 2018 г. В 2016–2017 гг. их число составляло всего 7 290 и 9 900 человек соответственно.



Источник: О. Гулина (2019), *Миграция как (гео)политический вызов на постсоветском пространстве и Евростат*

В первую пятерку стран назначения среди грузинских соискателей убежища входят Германия, Франция, Польша, Греция и Швеция. Уровень признания в этих странах был довольно незначительным, достигнув максимального значения в 1,9% во Франции. Большинство соискателей убежища составляли мужчины трудоспособного возраста²⁰.

Подводя итог, соискатели из Молдовы, Украины и Грузии в основном злоупотребляют системой убежища, покидая свои страны по социально-экономическим причинам.

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВИЗОВОГО РЕЖИМА

Либерализация визового режима с ЕС для Молдовы, Грузии и Украины стала долгожданным шагом и символом сближения. Это также привело к небольшому увеличению количества соискателей убежища из этих стран²¹, хотя квота успешности оставалась минимальной.

Увеличение вызвало озабоченность с обеих сторон. Поскольку государства-члены ЕС выразили обеспокоенность по поводу злоупотреблений безвизовым режимом, страны ВП опасаются, что значительное увеличение числа ходатайств о предоставлении убежища, поданных их гражданами (при уровне одобрения ниже 3–4%), может привести к временной приостановке или даже полной отмене безвизового режима²².

Некоторые граждане Грузии, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены в ЕС, вернулись домой, чтобы изменить свою фамилию, а затем снова подать заявку на получение убежища. По этой причине грузинские законодатели ввели запрет на изменение имени в течение пяти лет после депортации из государства-члена ЕС или возвращения в Грузию по программе реадмиссии²³.

²⁰ Евростат (2014–2018). Там же.

²¹ Европейская комиссия (2017 г.), Первый доклад в рамках Механизма приостановления визового режима, см. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf. Дата обращения 10 июля 2019 г.

²² Статья 8 Регламента ЕС 2018/1806 от 14 ноября 2018 г. См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1806>. Дата обращения 27 июля 2019 г.

²³ Гулина О. (2018), (Не)реальные угрозы Западу с Востока: беженцы из Грузии, Украины и России. См. <https://www.ridl.io/en/safety-in-legal-limbo-refugees-from-georgia-ukraine-and-russia/>, Дата обращения 18 мая 2019 г.

Между тем законодатели государств-членов ЕС начали расширять свои списки безопасных стран происхождения (БСП), пытаясь решить проблему наплыва соискателей убежища из стран ВП. Кроме того, были введены дополнительные меры безопасности на границе и достигнуты рабочие договоренности между Европейским агентством пограничной и береговой охраны (Frontex) и отдельными странами ВП, включая Украину (2007 г.) и Грузию (2008 г.)²⁴.

Примечательно, что страны ВП могут использовать либерализацию визового режима для потенциального разрешения или, по крайней мере, уменьшения своих территориальных конфликтов. В частности, Молдова воспользовалась тем, что жители Приднестровья смогут пользоваться безвизовым режимом с ЕС только после получения гражданства Молдовы. В первый же год безвизового режима с ЕС более 27 тыс. жителей Приднестровья подали документы на получение гражданства Молдовы. В настоящее время около 77 тыс. жителей Приднестровья имеют молдавский биометрический паспорт и возможность путешествовать в ЕС в безвизовом режиме²⁵. Грузия и Украина могут аналогичным образом использовать рычаги, полученные благодаря либерализации визового режима.

²⁴ Frontex (2019): Рабочие договоренности со странами, не входящими в ЕС. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>, Дата обращения 1 декабря 2019 г.

²⁵ Гулина, О. (2017), Безвизовый режим с ЕС: паспорт к миру и процветанию? См. <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/visa-free-eu-travel-passport-to-peace-and-prosperity-2190/>. Дата обращения 18 июня 2019 г.

3. СТРАНЫ ВП И ЦА КАК «БЕЗОПАСНЫЕ СТРАНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ»

В 2015 г. Европейская комиссия предложила создать общий список безопасных стран происхождения (БСП)²⁶, что позволило бы ускорить процедуры рассмотрения прошений на убежище. По сравнению с шестью месяцами, которые обычно требуются для стандартной процедуры рассмотрения ходатайств на убежище, такое ускоренное рассмотрение может быть осуществлено в течение 15 дней (напр., в Бельгии и Франции) или даже в течение 48 часов (напр., в Великобритании и Норвегии).

В настоящее время каждое из государств-членов ЕС самостоятельно решает, иметь ли такой список БСП и кого включать в него. В октябре 2019 г. только 8 из 32 европейских государств – Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Эстония, Польша, Португалия и Швеция – не имели списка БСП. В то же время 12 европейских государств – Австрия, Бельгия²⁷, Болгария, Великобритания, Дания, Германия, Исландия, Люксембург, Нидерланды, Франция, Чехия и Швейцария – классифицировали те или иные государства Восточного партнерства как БСП.

Наиболее обширными списками БСП обладают Нидерланды (32 страны)²⁸, Великобритания (24 страны) и Австрия (20 стран)²⁹. Болгария не обновляла свой список с момента публикации в 2005 г. Некоторые государства-члены ЕС, такие как Греция, Финляндия и Норвегия, не имеют списка БСП, но все же используют эту концепцию для ускоренного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в своей судебной и административной практике. Закон об иностранцах Финляндии предоставляет компетентным органам право самостоятельно классифицировать страны как БСП, если выполняются следующие три критерия: стабильная и демократическая политическая система; независимая судебная система со справедливым судопроизводством; соблюдение и выполнение международных конвенций по правам человека³⁰.

Франция была одной из первых стран, внедривших концепцию БСП в свое законодательство,³¹ и регулярно обновляет свой список БСП. В декабре 2018 г. французский список включал 16 государств, в том числе Армению, Грузию³² и Молдову³³. Хотя Украина также фигурировала там до 2014 г., ее исключили из-за вооруженного конфликта на Донбассе.

В 2017-18 гг. статус Молдовы, Украины и Грузии в качестве БСП вызвал политическую сумятицу в Германии. После либерализации визового режима ЕС с этими странами Германия испытала приток соискателей убежища из них, при этом квота успешности прошений оставалась очень низкой³⁴. Из-за чего Бавария даже предлагала добавить все три страны ВП и Армению в список БСП³⁵. Однако к январю 2019 г. в списке БСП Германии осталась только Грузия³⁶.

²⁶ Европейская миграционная сеть [EMN] (2018), Безопасные страны происхождения. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_1.pdf. Access date 8 December 2019, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

²⁷ Королевский декрет [Royal Decree of 15 December 2019 for implementation of article 57/6/1, § 3, fourth section, of the Act of 15 December 1980 regarding access to the territory, residence, settlement and the removal of foreign nationals, establishing the list of safe countries of origin]. Дата обращения 15 December 2019, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2019/12/15/2020010017/justel>

²⁸ Правительство Королевства Нидерландов [Government of the Netherlands] (2019): Dutch list of safe countries of origin, Голландский список безопасных стран происхождения мигрантов <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/question-and-answer/list-safe-countries-of-origin>. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

²⁹ Там же.

³⁰ Закон об иностранцах Финляндии, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>. Дата обращения 7 декабря 2019 г.

³¹ Закон Франции 2003-1176 от 10 декабря 2003 г. о праве на убежище, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000611789&dateTexte=&categorieLien=id>, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

³² В ноябре 2009 г. Грузия была исключена из французского списка БСП и признана небезопасной страной из-за военных действий на ее территории в августе 2008 г. В декабре 2013 г. французское Бюро защиты беженцев и лиц без гражданства (OFPRA) снова признало Грузию БСП и внесла в список.

³³ Решение от 16 декабря 2013 г. о внесении изменений в список безопасных стран происхождения мигрантов [Décision du 16 décembre 2013 modifiant la liste des pays d'origine sûrs, JORF N° 0301 от 28 декабря 2013 г.], <http://bit.ly/1L18R1H>, 26152. Дата обращения 10 июля 2019 г.

³⁴ Хоффмейер-Злотник П. (2019), Изменения в Германии в контексте либерализации визового режима [Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung]. Рабочий документ № 83, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_visa_liberalisation_de.pdf, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

³⁵ Министерство земельных ресурсов Баварии (STMI Bayern) (2016), Расширение списка безопасных стран происхождения мигрантов [Liste sicherer Herkunftsstaaten erweitern], <https://www.stmi.bayern.de/med/aktuell/archiv/2016/16012ministerrat/>, Дата обращения 26 июля 2018 г.

³⁶ Федеральное правительство (Die Bundesregierung) (2019), Ходатайства о предоставлении убежища [Asyl-Entscheidung im Bundestag] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/weitere-staaten-sollen-als-sicher-gelten-1515802>. Дата обращения 26 июля 2019 г.



Источник: Хоффмейер-Злотник П. (2019), *Изменения в Германии в контексте либерализации визового режима*

Вопрос о том, является ли Украина БСП, остается спорным, но большинство государств-членов ЕС считают всю страну безопасной. Великобритания признала Украину БСП в 2014 г., Австрия – в 2018 г., Италия – в 2019 г., а Нидерланды – в 2016 г. (исключая «восточные территории Украины» в 2017 г.). По состоянию на январь 2020 г. Грузия была признана БСП в 15 государствах-членах ЕС. Между тем Азербайджан, Беларусь и пять стран ЦА не входят в БСП ни одного из государств-членов ЕС. Это также может быть связано с тем, что их граждане подают лишь небольшое количество ходатайств о предоставлении убежища в ЕС.

ТАБЛ. 1: СПИСОК БСП В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ (ПО СОСТОЯНИЮ НА ЯНВАРЬ 2019 Г.)

Государства-члены ЕС	Армения	Грузия	Молдова	Украина
Австрия ³⁷		x		
Бельгия ³⁸		x		
Болгария ³⁹	x	x		x
Чехия ⁴⁰		x	x	
Дания ⁴¹		x	x	
Франция ⁴²	x	x	x	Исключена в 2014 г.
Германия ⁴³		x		
Италия ⁴⁴				x

³⁷ Verordnung der Bundesregierung, mit der Staaten als sichere Herkunftsstaaten festgelegt werden (Herkunftsstaaten-Verordnung – HSTV)

StF: BGBl. II Nr. 177/2009 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006306> Access 9 September 2020

³⁸ Королевский декрет [Royal Decree of 15 December 2019 for implementation of article 57/6/1, § 3, fourth section, of the Act of 15 December 1980 regarding access to the territory, residence, settlement and the removal of foreign nationals, establishing the list of safe countries of origin]. Дата обращения 15 December 2019, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2019/12/15/2020010017/justel>

³⁹ Art. 98 of the Law on Asylum and Refugees of Bulgaria, <https://www.refworld.org/pdfid/47f1faca2.pdf> Access 15 October 2019

⁴⁰ Section 1 (k) of Asylum Act of Czech Republic. Available at <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/asylum-migration-integration-asylum.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D> Access 9 September 2020

⁴¹ Иммиграционный портал Дании [Danish Immigration Service] (2018) <https://www.nyidanmark.dk/da/Nyheder/2018/11/Georgien-er-foejtet-til-AGH-landelisten>. Дата доступа 9 сентября 2020

⁴² Решение от 16 декабря 2013 г. о внесении изменений в список безопасных стран происхождения мигрантов [Décision du 16 décembre 2013 modifiant la liste des pays d'origine sûrs, JORF № 0301 от 28 декабря 2013 г.], <http://bit.ly/1L18R1H>, 26152. Дата обращения 10 июля 2019 г.

⁴³ Bundestag (2019): Bundestag stuft vier Länder als sichere Herkunftsstaaten ein. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw03-de-sichere-herkunftsstaaten-587338> Access 18 December 2019.

⁴⁴ Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. (19A06239) (GU Serie Generale n.235 del 07-10-2019) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/07/19A06239/sq> Access 20 October 2019

Исландия ⁴⁵		x		x
Люксембург ⁴⁶		x		
Нидерланды ⁴⁷		x		x
Норвегия ⁴⁸	x	x	x	
Швейцария ⁴⁹		x	x (без Приднестровья)	
Великобритания ⁵⁰			x	x

Источник: Авторский анализ

ВЛИЯНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ НА КЛАССИФИКАЦИЮ БСП

Европейские законодатели уделяют неравнозначное внимание критериям БСП и оценке безопасности стран ВП и ЦА. Продолжающиеся конфликты (напр., регион Донбасса), замороженные конфликты (напр., Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах) и потенциальные конфликты заслуживают особого внимания в этом отношении, особенно в густонаселенных странах ЦА из-за их многонациональных сообществ, экономического развития и политических повесток. Вооруженный конфликт в Таджикистане, а также этнические столкновения в Кыргызстане, Узбекистане и Казахстане демонстрируют хрупкость нынешней стабильности и спокойствия в регионе³⁵. Как правильно отметили Томас де Ваал и Николаус фон Твикел, «все [постсоветские] конфликты, равно как и процессы по их мирному урегулированию, кажутся замороженными.... [однако] ситуация вокруг этих территориальных конфликтов находится в разной и постоянно изменяющейся динамике»³⁶.

Поэтому необходимо разработать всеобъемлющие критерии для оценки стран, в которых существуют территориальные или этнические конфликты или высокая вероятность их возникновения, на предмет их причисления к БСП. В этом контексте первоочередное значение имеют следующие факторы:

- Вероятность и продолжительность действий с участием вооруженных сил или полиции нескольких воюющих государств на территории предполагаемой БСП;
- Вероятность международного признания самопровозглашенных квазигосударственных образований (напр., Приднестровской Молдавской Республики, Республики Южная Осетия, Республики Абхазия, Луганской и Донецкой Народных Республик) на территории предполагаемой БСП;
- Различные сценарии развития замороженного конфликта, включая мир, изоляцию, воссоединение, аннексию или возвращение к военным действиям в предполагаемой БСП (напр., Молдова, Украина, Грузия);
- Возможные нарушения прав человека, а также политическая, экономическая или культурная изоляция населения охваченных конфликтом территорий в рамках предполагаемой БСП.

⁴⁵ Иммиграционный департамент Исландии [The Directorate of immigration of Iceland] (2019): List of safe countries. <https://utl.is/index.php/en/list-of-safe-countries> Дата обращения 18 декабря 2019

⁴⁶ Art 21 of the Law on the Right to Asylum and Complementary Forms of Protection of 5 May 2006 and Grand-ducal Regulation of 21 December 2007. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2006/05/05/n1/jo> Access 9 October 2019.

⁴⁷ Правительство Королевства Нидерландов [Government of the Netherlands] (2019): Dutch list of safe countries of origin, Голландский список безопасных стран происхождения мигрантов <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/question-and-answer/list-safe-countries-of-origin>. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

⁴⁸ В Норвегии нет списка безопасных стран происхождения, но используется концепция безопасной третьей страны происхождения - a safe third country. Указанные страны бывшего СССР могут считаться безопасными для заявителя с учетом индивидуальных обстоятельств дела. См. Норвежская организация для ищущих убежище [NOAS] (2019): Замороженное убежище в Норвегии [Norway's Asylum Freeze]. <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/02/Storskog-rapport-februar-2019.pdf> Access 9 September 2020

⁴⁹ Swiss Federal Council (2019): List of safe countries of origin www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994776/index.html#app2 Дата обращения 18 декабря 2019

⁵⁰ Сенция 94 Акта об Иммиграции и Убежище [Section 94 of the Nationality, Immigration and Asylum Act]. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/section/94> Дата обращения 18 декабря 2019

³⁵ В 2006 г. в Алматинской области Казахстана произошел казахско-уйгурский конфликт; в 2010 г. во время ошских столкновений в Кыргызстане произошли столкновения между кыргызами и узбечами.

³⁶ де Ваал Т., фон Твикел Н. (2020): Вне пределов замороженных конфликтов. Сценарии сепаратистских споров в Восточной Европе. CEPS. Брюссель, с. 14.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Чтобы лучше понять события в странах ЦА и ВП, государствам-членам ЕС необходимо активизировать свою исследовательскую и аналитическую работу в регионе. Существуют свидетельства, что исследуемые страны могут столкнуться со значительными волнениями в ближайшие годы. Это может быть вызвано изменениями в демографической ситуации в двух регионах и, в частности, увеличением конфликтного потенциала в странах Центральной Азии.

Чтобы улучшить управление миграцией, лицам, формирующим политику, и специалистам-практикам в государствах-членах ЕС следует пересмотреть вопрос о том, включать ли исследуемые страны в свои списки безопасных стран происхождения. Европарламенту и государствам-членам ЕС необходимо разработать четкие общие критерии для включения третьих стран в свои списки БСП, особенно в случае продолжающихся или замороженных территориальных конфликтов. Следует должным образом принимать во внимание позитивное влияние, которое либерализация визового режима может иметь в контексте территориальных конфликтов, и ее потенциальные рычаги воздействия на них.

В целях сокращения притока соискателей убежища из стран Центральной Азии в ЕС, а также для поддержки их социально-экономического развития, компетентным органам и другим соответствующим субъектам в ЕС следует укреплять обмен и сотрудничество с этими странами-партнерами и рассмотреть вопрос о внедрении программ повышения квалификации и организованного найма граждан этих стран в рамках двусторонних и многосторонних соглашений.

Наконец, чтобы предотвратить злоупотребление системой убежища в ЕС, государствам-членам ЕС в сотрудничестве со странами ВП и ЦА необходимо активизировать усилия по повышению осведомленности путем регулярного проведения информационных кампаний и мероприятий, объясняющих пути и средства законной миграции из ВП и ЦА в ЕС.

ССЫЛКИ

CabarAsia (2019), Политические беженцы из Центральной Азии: что толкает людей к вынужденной миграции?, <https://cabar.asia/ru/politicheskie-bezhentsy-tsentralnoj-azii-prinimayushhie-strany-dolzhny-ukreplyat-svoi-mehanizmy-predotvrashheniya-repressij-za-rubezhom/>, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Гулина О. (2018), (Не)реальные угрозы Западу с Востока: беженцы из Грузии, Украины и России. См. <https://www.ridl.io/en/safety-in-legal-limbo-refugees-from-georgia-ukraine-and-russia/>, Дата обращения 18 мая 2019 г.

Гулина О. (2018). Страны постсоветского пространства как «безопасные страны происхождения» мигрантов. См. <https://legal-dialogue.org/countries-of-the-former-soviet-union-as-safe-countries-of-origin-of-asylum-applicants>. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Радио Свободная Европа/Таджикская служба Радио Свободы (2015), Закрытая исламская партия Таджикистана объявлена террористической группировкой. См. <https://www.rferl.org/a/tajikistan-islamic-party-terrorist-organization/27277385.html>. Дата обращения 11 августа 2019 г.

Zeit Online (2017), Стокгольм: грузовик въехал в толпу людей [Stockholm: Lkw rast in Menschenmenge, Polizei bestätigt mehrere Tote]. См.: zeit.de. Дата обращения 7 апреля 2017 г.

Закон об иностранцах Финляндии, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>. Дата обращения 7 декабря 2019 г.

Бонер С. (2016), ЛГБТ в Кыргызстане: от закона о борьбе с «пропагандой гомосексуальности» к преступлениям на почве ненависти? Бишкек: Норвежский институт международных отношений (NUPI) и Академия ОБСЕ.

Гелениак Т., Канагараджа С. (2013), Демография, старение и мобильность в регионе ЕЦА: критический обзор тенденций и будущих проблем. Рабочий документ № 8 Всемирного банка. См. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/866441468196139470/Demography-aging-and-mobility-in-the-ECA-region-a-critical-overview-of-trends-and-future-challenges>. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Гулина, О. (2017), Безвизовый режим с ЕС: паспорт к миру и процветанию? См. <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/visa-free-eu-travel-passport-to-peace-and-prosperity-2190/>. Дата обращения 18 июня 2019 г.

де Ваал Т., фон Твикел Н.(2020): Вне пределов замороженных конфликтов. Сценарии сепаратистских споров в Восточной Европе. CEPS. Брюссель, с. 14.

Европейская комиссия (2017), Первый доклад в рамках Механизма приостановления визового режима, см. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf. Дата обращения 10 июля 2019 г.

Европейский парламент (2018), Безопасные страны происхождения: Предлагаемый общий список ЕС, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282015%29569008, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Европейская миграционная сеть [EMN] (2018), Безопасные страны происхождения. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_1.pdf. Access date 8 December 2019. Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Евростат (2008-2020), Соискатели убежища по возрасту, полу и гражданству в 28 странах ЕС, за исключением Швейцарии, Норвегии, Исландии. См. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en. Дата обращения 17 декабря 2019 г.

Закон Франции 2003-1176 от 10 декабря 2003 г. о праве на убежище, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000611789&dateTexte=&categorieLien=id>, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

Министерство земельных ресурсов Баварии (STMI Bayern) (2016), Расширение списка безопасных стран происхождения мигрантов [Liste sicherer Herkunftsstaaten erweitern], <https://www.stmi.bayern.de/med/aktuell/archiv/2016/16012ministerrat/>, Дата обращения 26 июля 2018 г.

Постановление 1 о процедуре предоставления убежища с изменениями от 1 марта 2019 г. [Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure du 11 août 1999. Etat le 1er mars 2019]. См. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994776/201903010000/142.311.pdf>. Дата обращения 19 августа 2019 г.

Пономарев В. (2011), Масштабы репрессий в Узбекистане несут большую угрозу, чем ИДУ. См.: <https://iwpr.net/ru/global-voices>. Дата обращения 15 августа 2019 г.

Радио Азатлык (2018а), Из Туркменистана не выпускают граждан моложе 40 лет. См. <https://rus.azathabar.com/a/29323179.html>, Дата обращения 6 октября 2019 г.

Радио Азатлык (2018b), Туркменистан: не достигшие тридцатилетия мужчины не будут допущены к зарубежным поездкам. См. <https://rus.azathabar.com/a/29170638.html>, Дата обращения 6 октября 2019 г.

Решение Европейского суда по правам человека: Турдиходжаев против Украины, ЕСПЧ от 27 октября 2012 г., № 72510/12, см.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-196975%22%7D>}, Дата обращения 11 августа 2019 г.; Хамроев и другие против Украины, ЕСПЧ от 15 сентября 2016 г., № 41651/10. См. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166690>, Дата обращения 11 августа 2019 г.:

Решение от 16 декабря 2013 г. о внесении изменений в список безопасных стран происхождения мигрантов [Décision du 16 décembre 2013 modifiant la liste des pays d'origine sûrs, JORF № 0301 от 28 декабря 2013 г.], <http://bit.ly/1LI8R1H>, 26152. Дата обращения 10 июля 2019 г.

Ст. 8 Регламента (ЕС) 2018/1806 от 14 ноября 2018 г. См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1806>. Дата обращения 27 июля 2019 г.

Федеральное правительство (Die Bundesregierung) (2019), Ходатайства о предоставлении убежища [Asyl-Entscheidung im Bundestag] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/weitere-staaten-sollen-als-sicher-gelten-1515802>. Дата обращения 26 июля 2019 г.

Frontex (2019): Рабочие договоренности со странами, не входящими в ЕС. См.: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>, Дата обращения 1 декабря 2019 г.

Хоффмейер-Злотник П. (2019), Изменения в Германии в контексте либерализации визового режима [Entwicklungen in Deutschland im Kontext von Visaliberalisierung]. Рабочий документ № 83, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_visa_liberalisation_de.pdf, Дата обращения 8 декабря 2019 г.

