

Правовая основа деятельности по исполнению международных обязательств о реадмиссии в Российской Федерации и Финляндской Республике



Жилкин Владимир Алексеевич,

доктор юридических наук,
юридическая фирма Кари Корхонен, Хельсинки, Финляндия
E-mail: info@lawcenter.fi

Аннотация. *Соглашения о реадмиссии представляют собой международные обязательства, существенно затрагивающие права и свободы человека и гражданина. Рост количества жертв терактов и поток мигрантов в Европу выявили срочную необходимость построения общей для всей Европы новой миграционной политики и углубления контртеррористического сотрудничества по линии спецслужб, в том числе между западными странами и Россией и реализацию международных обязательств о реадмиссии. Значительным шагом в развитии механизмов противодействия нелегальной миграции стало подписание Россией и Европейским сообществом Соглашения о реадмиссии, а также подписание Исполнительного протокола о порядке реализации этого соглашения. Используемые в статье источники включают основополагающие правовые документы в области обеспечения прав человека, решения ЕСПЧ, директивы ЕС, национальные законодательные акты Российской Федерации и Финляндской Республики, соглашения о реадмиссии и исполнительные протоколы. В статье освещаются правовые и концептуальные аспекты института реадмиссии и соответствующих международных соглашений. Автором проведен анализ российского и финского законодательства и процедур, относящихся к реадмиссии, предложены рекомендации по дальнейшему совершенствованию нормативной правовой и организационной основы деятельности в данной области для эффективного выполнения заключенных Российской Федерацией и Финляндской Республикой соглашений о реадмиссии и обеспечения при этом соблюдения прав человека. С точки зрения международной практики реадмиссия представляет собой лишь технический механизм, применяемый при реализации решения о принудительном удалении иностранного гражданина или лица без гражданства с территории государства. Мировая практика борьбы с незаконной миграцией показала высокую эффективность реадмиссионных соглашений, позволяющих в ограниченные сроки возвращать мигрантов с неурегулированным правовым статусом в государства их гражданства либо постоянного проживания.*

Ключевые слова: *международные обязательства, реадмиссия, депортация, права мигрантов, миграционные процессы.*

В XXI в. современный мир вступил в период глубоких перемен, структура международных отношений стала сложнее, однополярный мир перешел в формирование полицентричной модели мироустройства, что сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Стремление запада удержать позиции навязыванием своей точки зрения на общемировые процессы и проведение политики сдерживания альтернативных центров силы привело к нарастанию нестабильности в международных отношениях.

Все это спровоцировало поток беженцев в Европу и, как следствие, хаос и вспышки насилия. Влияние 19-миллионной мусульманской диаспоры в Европе продолжает усиливаться, в европейских городах уже есть чисто исламские партии и чисто мусульманские районы

с собственными законами. Так, согласно опубликованному в июне 2017 г. полицейскому отчету в Швеции число районов «no-go zones» с декабря 2015 г. увеличилось с 53 до 61, а число особо уязвимых районов увеличилось с 15 до 23¹.

С другой стороны, рост количества жертв терактов и поток мигрантов в Европу выявили срочную необходимость построения общей для всей Европы новой миграционной политики и углубления контртеррористического сотрудничества по линии спецслужб, в том числе между западными странами и Россией. Это международное сотрудничество невозможно,

¹ Отчет полиции Швеции, июнь 2017 // <https://polisen.se/PageFiles/683149/Utsatta%20områden%20-%20social%20ordning,%20kriminell%20struktur%20och%20utmaningar%20för%20polisen.pdf>. P. 7.

в том числе, без реализации соглашений о реадмиссии.

Впервые термин «реадмиссия» был применен в правовых актах РФ в подписанном 24.06.1994 Соглашении о партнерстве и сотрудничестве Российской Федерации с Европейскими сообществами, в основе которого лежало уважение демократических принципов и прав человека, определенных в Хельсинском Заключительном акте и в Парижской Хартии для новой Европы. В соответствии со ст. 84 Соглашения стороны сотрудничают с целью предотвращения противоправной деятельности, в частности, нелегальной иммиграции и нелегального присутствия граждан одной стороны на территории другой стороны, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии.

Реализация соглашений о реадмиссии связана с принудительным возвращением мигрантов, допустивших нарушения миграционных правил и утративших в связи с этим право пребывания на территории определенного государства, в государство, с территории которого они непосредственно прибыли, либо государства, гражданами которого они являются либо на территории которых постоянно или преимущественно проживают в отношении лиц без гражданства. При этом волеизъявление возвращаемого лица во внимание не принимается, а при несогласии с предпринимаемыми в его отношении действиями, к такому лицу может быть применено принуждение, в том числе и физическое и (или) связанное с временным ограничением свободы².

Соглашения о реадмиссии представляют собой международные обязательства, существенно затрагивающие права и свободы человека и гражданина, в том числе и те, которые закреплены в основополагающих правовых инструментах в области обеспечения прав человека. Помимо Конституции РФ и Конституции Финляндской Республики правовая основа исполнения международных обязательств о реадмиссии закреплена, в частности, во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах, в Конвенции о статусе беженцев, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — ЕКПЧ) и в Протоколе № 4 к ней, в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Право человека на выезд из любой страны и на возвращение в страну происхождения предусмотрено международными правовыми актами.

Согласно ст. 13 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. В Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 4 ст. 12) указано: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

Право искать и пользоваться убежищем признано в качестве одного из основных прав человека (ст. 14 Всеобщей декларации прав человека). При осуществлении этого права лица, ищущие убежища, как правило, вынуждены прибывать или въезжать на территорию страны незаконным путем и по поддельным документам или вообще уничтожив их. Статья 31 освобождает беженцев, прибывших непосредственно из страны, в которой они подвергались преследованиям, от наказания за их незаконный въезд или незаконное пребывание при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

Хартия Европейского союза об основных правах предусматривает право на убежище (ст. 18) и запрещение высылки (ст. 19).

Например, ЕСПЧ установил нарушение ст. 3 ЕКПЧ в деле *N.A. v. United Kingdom*, который тайно въехал в Соединенное Королевство и просил убежища на том основании, что опасался жестокого обращения вследствие выдворения³.

Реализация реадмиссионных соглашений рассматривается автором с позиции национальных интересов стран, закрепленных в национальных конституциях и имеющих верховенство над международным правом.

Так, верховенство Конституции Финляндской Республики закреплено ст. 106 и в случае, если при рассмотрении дела судом применение предписания закона было бы в явном противоречии с Конституцией, суд обязан отдать предпочтение Конституции. В случае если норма постановления либо иного подзаконного акта находится в противоречии с Конституцией или иным законом, ее применение судом или иным органом власти не допускается (ст. 106, 107 Конституции Финляндской Республики). Согласно ст. 94(3) Конституции Финляндской Республики международное обязательство не должно создавать угрозу демократическим основам Конституции.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Более подробно верховенство Основного закона РФ освещено автором в статье «Исторический

² Руководство по реадмиссии. Международная организация по миграции. Т. 2. М., 2009. С. 14.

³ Case of *NA. v. the United Kingdom*, Application 25904/07, 17 July 2008.

аспект и предпосылки внесения изменений в Конституцию Российской Федерации»⁴.

Государства обладают суверенным правом, закрепленным в конституции и в национальном законодательстве, могут контролировать въезд и длительное пребывание на своей территории лиц и высылку лиц, не являющихся их гражданами. Судебная практика ЕСПЧ лишь налагает определенные ограничения на право государств отказывать во въезде на границе, например, если такой отказ будет равносителен высылке⁵.

Законодательством ЕС предусмотрены меры для предотвращения незаконного доступа на территорию ЕС. Директива о санкциях к перевозчикам (2001/51/ЕС) предусматривает применение санкций к лицам, которые перевозят в ЕС мигрантов, не имеющих документов.

Права иностранца в Финляндии, в том числе и условия ограничения прав человека с целью депортации и ограничения процедуры реадмиссии, определены в Законе об иностранцах § 142-152.

Согласно Конституции Финляндской Республики право иностранца въезжать в Финляндию и находиться в стране установлено законом. Иностранец не может быть выслан, выдан или возвращен, если он вследствие этого был бы подвергнут смертной казни, пыткам или унижающему человеческое достоинство обращению. Гражданину Финляндии не может быть отказано во въезде в страну, он не может быть выслан из страны и поневоле выдан или перемещен в другую страну. Однако законом может быть установлено, что в связи с совершением преступления или в целях судебного разбирательства или же приведения в исполнение решения об опеке или уходе за ребенком гражданин Финляндии может быть выдан или перемещен в страну, где его права человека и правовая защита являются гарантированными (ст. 9 Конституции Финляндской Республики).

Также одним из ключевых конституционных принципов является закрепленное в Конституции право гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения

обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Именно с учетом конституционного права осуществляется реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (ратифицировано Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ) в части приема граждан договаривающихся сторон. Граждане РФ, являющиеся субъектами реадмиссии, безусловно принимаются российской стороной, если достоверно доказаны их принадлежность к гражданству РФ и факт незаконного пребывания на территории государства — члена Европейского союза.

В своей деятельности Международная организация по миграции исходит из принципа гуманного и урегулированного подхода к решению миграционных вопросов на международном уровне и с позиций защиты прав человека. Поэтому наиболее прогрессивным способом возвращения мигранта, незаконно находящегося в стране, является создание условий для принятия им мотивированного решения о добровольном выезде в государство своего гражданства.

Например, если обратиться к законодательству ЕС, то Директива о возвращении (2008/115/ЕС) предусматривает определенные гарантии в отношении принятия решений о возвращении (ст. 6, 12 и 13) и поощряет добровольный отъезд как более приемлемую меру, нежели принудительное выдворение (ст. 7). Статья 9 Директивы предусматривает, что исполнение решений о выдворении должно быть отложено, если оно нарушило бы принцип «невывсылки» или если соответствующее лицо пользуется средством правовой защиты с приостанавливающим действием. Также процедуру возвращения необходимо осуществлять с учетом наилучшего обеспечения интересов ребенка, семейной жизни, состояния здоровья лица и принципа невысылки (principle of non-refoulement)⁶.

Если добровольного согласия не получено, власти применяют принудительные меры возвращения, которые должны соответствовать принципу уважения международного права.

В соответствии со ст. 1.2 Протокола № 7 ЕКПЧ иностранный гражданин, на законных основаниях проживающий на территории государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом.

Так, ЕСПЧ постановил, что ст. 8 ЕКПЧ содержит процедурные гарантии от произвольного вмешательства в осуществление права

⁴ Жилкин В.А. Исторический аспект и предпосылки внесения изменений в Конституцию Российской Федерации // РЖПИ. 2017. № 3.

⁵ Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. Application No. 9214/80; 9473/81; 9474/81. 28 May 1985. P. 82-83.

⁶ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (art. 5).

на уважение частной и семейной жизни. Это может касаться лиц, которые находятся в государстве в течение некоторого времени и, возможно, наладили там частную и семейную жизнь или участвуют в судебных разбирательствах в этом государстве. Недостатки в процедурных аспектах принятия решений по ст. 8 могут привести к нарушению ст. 8 (2) по той причине, что решение не соответствует этим правовым нормам⁷.

Право на доступ к суду, являющееся одним из аспектов ст. 6 Конвенции, признано неприемлемым к процессам об убежище и возвращении, поскольку эти процессы не касаются определения гражданских прав и обязанностей либо уголовного обвинения⁸.

В соответствии с установившимся международным правом и с учетом их договорных обязательств государства имеют право контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев. Ограниченные права могут выступать как препятствие для высылки, например, предусмотренные ст. 8-11 Конвенции. Право на уважение частной и семейной жизни часто используется как защита от высылки в случаях, где не идет речь о риске бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, противоречащего ст. 3 Конвенции.

Препятствия для высылки можно также рассматривать в случае предполагаемого грубого нарушения ст. 5 или 6 ЕКПЧ в принимающей стране, например, если принимающее государство произвольно задержало заявителя на годы без привлечения к суду, если он подвергается риску лишения свободы на длительный период в государстве пребывания ранее осужденного в ходе явно несправедливого судебного разбирательства или если он подвергается риску явного отказа в правосудии в ожидании суда⁹.

Каждый год из стран-членов ЕС депортируют около 160 тыс. человек, в 2014 г. всего из стран Евросоюза было выслано 192 445 человек, при этом нелегальными иммигрантами признали 625 565 человек¹⁰.

Согласно данным статистического центра в Финляндии в 2015 г. было зарегистрировано 32 476 подавателей прошений о предоставлении убежища, среди которых максимальное количество 20 484 было просителей из Ирака.

⁷ Case of C.G. and others v. Bulgaria. Application No. 1365/07. 24 April 2008.

⁸ Case Airey v. Irelande . 6289/73. 9 October 1979. 9 October 1979.

⁹ Case of Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom, Application No. 8139/09. 17 January 2012. P. 233.

¹⁰ http://www.bbc.com/russian/international/2015/09/150910_eu_migrants_deportation_issues.

В 2016 г. всего подано 5 651 заявлений, среди которых 1 247 просителей из Ирака составили наибольшее количество¹¹. В рамках соглашения о реадмиссии в 2016 г. Международная организация по миграции помогла примерно 1 400 иракцам добровольно вернуться из Финляндии в Ирак и столько же просителей убежища, которым финские миграционные власти отказали в статусе беженца, были отправлены финской полицией авиарейсами.

В свете сказанного миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической, национальной и экономической деятельности РФ и в странах Европейского сообщества.

Значительным шагом в развитии механизмов противодействия нелегальной миграции стало подписание Россией и ЕС Соглашения о реадмиссии от 25.05.2006. Согласно обязательству о реадмиссии Россия принимает обратно по запросу страны ЕС любое лицо, которое не выполняет или перестало выполнять действующие условия въезда или проживания, если установлено, что данное лицо является гражданином России¹².

С 01.06.2010 эта процедура действует в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства.

Также 10.12.2010 между Правительством РФ и Правительством Финляндской Республики был подписан Исполнительный протокол о порядке реализации соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25.05.2006. Документ вступил в силу 11.03.2013 и определил направление ходатайства о реадмиссии и ответа на него между компетентными органами сторон и пункты пропуска через государственную границу сторон.

В июле 2010 г. были внесены изменения в Федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Изменения предполагают реадмиссию не только на основании проездного документа или нескольких проездных документов, предусмотренных соответствующими международными договорами страны, но и на основании решения Федеральной миграционной службы.

В редакции Федерального закона от 02.07.2013 № 178-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных договоров

¹¹ http://emn.fi/files/1528/Tilastokatsaus_2016_FI_netti.pdf. P. 18.

¹² Решение Совета 2007/341/ЕС от 19.04.2007 о заключении Соглашения о реадмиссии между Европейским сообществом и Российской Федерацией.

Российской Федерации о реадмиссии» предусмотрено, что с 01.01.2014 иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, будут содержаться в специальных учреждениях ФМС и ее территориальных органов.

В 2014-2016 гг. ФМС России в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. планирует дальнейшую реализацию международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории РФ и территориях иностранных государств.

Тема незаконной миграции, поиска противодействия терроризму и радикальному исламу в Европе и реализации договоров о реадмиссии стала еще более актуальной после теракта в Финляндии в городе Турку в преддверии празднования 100-летия независимости Финляндской Республики.

В результате атаки с ножом в самом центре Турку 18.08.2017 погибли две женщины и восемь были ранены. Прибывший по поддельным документам в Финляндию проситель убежища и главный подозреваемый в преступлении гражданин Марокко разослал текст манифеста и видеообращение и ровно в 16.00 с ножом в руке напал на женщин. При задержании террорист представился гражданином Алжира, его личность и персональные данные были установлены только 28.08.2017 по паспорту и документам, переданным в Финляндию властями миграционного центра Дортмунда, в котором он находился и из которого бесследно исчез 26.04.2016.

Подозреваемый в организации этого преступления в Турку 23-летний Зухриддин Рашидов, родившийся в Узбекистане и получивший гражданство Финляндии, объявлен в международный розыск. Важно отметить, что в 2016 г. он закончил институт в Турку, характеризовался как прилежный студент, хорошо владел финским языком, посещал мечеть и спортивный зал.

Личности и гражданство других подозреваемых в этом преступлении также удалось установить только по ранее полученным данным реестра полиции Германии и Швеции. Согласно Миграционному ведомству въезд в Финляндию по вымышленному имени достаточно распространен. По статистике ведомства в страну прибывает 70-80% подавателей заявления на беженство без подтверждающих документов.

Так, весной 2016 г. у властей не имелось сведений о местонахождении примерно 2 500 иностранцев в Финляндии и по оценке начальника полиции безопасности Финляндии количество иностранцев без документов будет расти.

Особо отметим, что из-за новой тактики непредсказуемых террористов-одиночек

эксперты не могут дать реальную оценку количества потенциальных террористов в Европе.

К сожалению, и в России не существует достаточно достоверных оценок масштабов незаконной иммиграции. Отсутствует точная статистика о количестве нелегальных мигрантов на территории страны.

Массовый поток беженцев, масштабы нелегальной миграции, рост количества отказов в предоставлении статуса беженца, а также совершенных тяжких преступлений беженцами стали предметом исследования вопросов содействия интеграции мигрантов и реализации реадмиссионных соглашений.

Так, в декабре 2016 г. в Багдаде состоялись переговоры министров юстиции и внутренних дел, а также представителей миграционных служб Финляндии и Ирака по вопросу добровольной и принудительной передачи граждан Ирака из Финляндии. Однако уже в январе 2017 г. иракский министр по делам беженцев Аль-Джафф (Jassim Mohammed Al-Jaff) обратился через веб-сайт министерства к Финляндии и другим европейским странам приостановить принудительное возвращение беженцев в Ирак. Аль-Джафф подчеркнул, что Ирак может отказаться принимать принудительно депортируемых граждан, однако готов принимать тех, кто хочет вернуться на родину добровольно. Министр сообщил, что Ирак будет сотрудничать с делегациями стран назначения, чтобы гуманным образом решить проблемы иракских беженцев¹³.

В свете сказанного миграционная политика становится одним из приоритетных направлений в политической, национальной и экономической деятельности РФ и в странах Европейского сообщества.

В целях дальнейшей активизации работы в укреплении административного потенциала и законодательной базы в рамках реализации соглашений о реадмиссии ФМС России предстоит подготовить к заключению международных договоров о реадмиссии с государствами, являющимися источниками повышенной миграции на территорию Российской Федерации.

Активизация процесса возвращения российских граждан из стран дальнего зарубежья, из зон конфликтов, техногенных и природных катастроф, а также по возвращению российских детей из стран Ближнего Востока требует подготовки дополнительной документации.

В современных условиях появилась необходимость в разработке обновленного миграционного законодательства Финляндии, одним из важных элементов которого является институт реадмиссии. С учетом наибольшего количества мигрантов

¹³ <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005046824.html> (дата обращения: 16.01.2017).

и просителей убежища гражданами Ирака, Турции и Сомали Правительству Финляндской Республики необходимо завершить ранее начатые переговоры и подготовить к заключению международные соглашения о реадмиссии с этими государствами.

В настоящее время Российской Федерацией заключены международные договоры о реадмиссии, в том числе с государствами, не обеспечивающими адекватной защиты прав субъектов персональных данных. Так, соглашения о реадмиссии заключены с Республикой Узбекистан и Социалистической Республикой Вьетнам, не имеющими национального законодательства по вопросам защиты персональных данных и не являющимися участниками соответствующих международных договоров.

Необходимо совершенствовать положения, регулирующие процессы внутренней регистрации мигрантов и просителей убежища, вести точную статистику о количестве нелегальных мигрантов на территории страны,

дактилоскопическую базу данных, учет иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче иностранным государствам и принимаемых из иностранных государств в соответствии с международными соглашениями о реадмиссии.

Регулирование миграционных и реадмиссионных процессов позволит создать условия для решения задачи по обеспечению национальной безопасности, устойчивому развитию экономики страны, соблюдению прав человека и повышению качества жизни населения Российской Федерации.

Список литературы

1. Жилкин В.А. Исторический аспект и предпосылки внесения изменений в Конституцию Российской Федерации // РЖПИ. 2017. № 3.
2. Руководство по реадмиссии. Международная организация по миграции. Т. 2. М., 2009.

Legal Basis for the Performance of International Obligations on Readmission in the Russian Federation and the Republic of Finland

Jilkin Vladimir,

Doctor of Law,
Law Office Kari Korhonen, Helsinki, Finland

Abstract. *Readmission agreements are international obligations affecting substantially the rights and freedoms of individuals and citizens. The increase in the number of victims of terrorist acts and the flow of migrants to Europe have revealed the urgent need to build a new migration policy common for the whole of Europe and to strengthen the counter-terrorism cooperation of intelligence services, including between Western countries and Russia, along with realization of international commitments on readmission. The act of signing the Readmission agreement as well as the executive protocol on the order of implementation of this agreement by the Russian Federation and the European Community has become a significant step in developing the mechanisms to counteract illegal migration. The sources used in the article include the fundamental legal documents in the sphere of securing human rights, the decisions of the European Court of Human Rights, the European Union directives, the national legislative acts of the Russian Federation and Finland, the readmission agreements and executive protocols. The article highlights the legal and conceptual aspects of the readmission institute and the relevant international agreements. The author has undertaken the analysis of the Russian and Finnish legislation on readmission, has suggested recommendations for further improvement of the regulatory legal and organizational framework in this area for efficient implementation of readmission agreements concluded by the Russian Federation and the Republic of Finland, and at the same time, on the measures to respect human rights. Readmission, from the point of view of international practice, is only a technical mechanism used in realization of a decision to forcibly deport a foreign citizen or stateless person from the territory of a state. The world practice of combating illegal migration has shown high efficiency of readmission agreements making possible to deport migrants with unsettled legal status to the states of their citizenship or permanent residence within a limited time.*

Key words: *international obligations, readmission, deportation, Human Rights of migrants, migration processes.*

References

1. Zhilkin V.A. Istoricheskii aspekt i predposylki vneseniia izmenenii v Konstitutsiiu Rossiiskoi Federatsii [The historical aspect and prerequisites for amending the Constitution of the Russian Federation]. *RZHPI [Russian Journal of Legal Studies]*. 2017. No. 3.
2. *Rukovodstvo po readmissii [Readmission Manual]. Mezhdunarodnaia organizatsiia po migratsii. Volume 2. Moscow, 2009.*