

УДК 341.1/8

**ОБЩЕЕ МИГРАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО
ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ИРЛАНДИИ:
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ
В УСЛОВИЯХ ПРЕКРАЩЕНИЯ БРИТАНСКОГО ЧЛЕНСТВА
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 апреля 2019 г.

Аннотация: дается характеристика истории создания и развития общего миграционного пространства Великобритании и Ирландии. Рассматриваются основные аспекты регламентации данного механизма в правовых системах двух государств и возникающие в связи с этим проблемы. Анализируются перспективы функционирования общего миграционного пространства в условиях прекращения членства Великобритании в ЕС.

Ключевые слова: общее миграционное пространство, Великобритания, Ирландия, Европейский союз, членство в ЕС, выход из ЕС, Brexit.

Abstract: the paper gives description of history of creation and development of the Common Travel Area of Great Britain and Ireland. Main issues of legal regulation of the mechanism in the legal systems of two states and relevant problems are considered. The author analyzes perspectives of the functioning of the Common Travel Area in conditions of the UK's withdrawal from the European Union.

Key words: Common Travel Area, Great Britain, Ireland, European Union, EU membership, withdrawal from the EU, Brexit.

В настоящее время миграционные процессы оказывают существенное влияние на развитие не только отдельных государств, но и целых регионов¹. Это характерно и для интеграционных процессов в Европе и Евразии². Государства, участвуя в таких процессах, вносят соответствующие изменения в свое национальное законодательство, формируя тем самым однородное правовое поле и обогащая свое внутреннее право международным опытом правового регулирования. Интеграционная нормотворческая деятельность государств способствует также выявлению и восполнению пробелов в национальном законодательстве и в международном праве³.

335

¹ См.: Сазон К. Д. О правовом регулировании вынужденной миграции в условиях формирования единого миграционного пространства союзного государства // Академическая мысль. 2017. № 1. С. 124.

² См.: Гришанова А. Г., Кожевникова Н. И., Красинец Е. С. Трудовая миграция в России и Беларуси на этапе формирования евразийской интеграции // Миграционное право. 2014. № 4. С. 3–6.

³ См.: Воронина Н. А. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции : правовые аспекты // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. № 1 (59). С. 95.

Европейские интеграционные процессы в сфере миграции во многом ассоциируются с Шенгенскими соглашениями, однако, кроме данных механизмов, в рамках Европейского союза также существует и функционирует Единое миграционное пространство Великобритании и Ирландии (Common Travel Area), вопросы правовой регламентации которого приобретают особую актуальность в свете процесса прекращения членства Соединенного Королевства в ЕС – Брекзита (Brexit).

С самого момента образования Ирландского Свободного государства в 1922 г. и по настоящее время какой-либо миграционный контроль на границе между Великобританией и Ирландией отсутствовал. Когда британское правительство осознало неминуемость создания независимого Ирландского государства, было принято решение не вводить систему контроля на границе между Великобританией и Ирландией согласно законодательству об иностранцах. Однако предписания Англо-ирландского соглашения 1921 г.⁴ обязали новое государство участвовать в британской системе миграционного контроля. Предусматривалось, что оба государства будут обеспечивать соблюдение норм о миграционном контроле друг друга по отношению к прибывающим иностранным гражданам, а иностранцы, которые перемещаются между двумя государствами, будут подвергаться самым минимальным контрольным мерам⁵.

Кроме международно-правового, миграционное сотрудничество двух государств также нашло свое отражение и на национально-правовом уровне. В марте 1923 г. в британское законодательство было внесено изменение, согласно которому у иностранцев, прибывающих с территории Ирландского Свободного государства, не будут требовать разрешения на въезд⁶. Ирландское Свободное государство рассматривалось Великобританией как ее доминион, поэтому лица, родившиеся на его территории продолжали считаться согласно британскому праву гражданами по праву рождения⁷. В то же время ст. 3 Конституции Ирландского Свободного государства 1922 г. закрепила институт собственного гражданства, возложив на Парламент право определять условия, регламентирующие его приобретение и утрату, что было реализовано принятием Акта об ирландской национальности и гражданстве 1935 г.⁸ Данный закон разграничивал ирландское и британское гражданство. В Ирландском Свободном государстве британское статутное и общее право было отменено, вследствие чего «факты или события», которые привели к учреждению гражданства Ирландского Свободного государства, не должны были давать лицу гражданство какого-либо другого государства (ст. 33 Акта 1935 г.). В свою очередь, ирландский Приказ об иностранцах 1925 г. уста-

⁴ Anglo-Irish Treaty, 1921. URL: <http://treaty.nationalarchives.ie/document-gallery/anglo-irish-treaty-6-december-1921/> (дата обращения: 20.03.2019).

⁵ См.: Ibid.

⁶ Aliens Order 1923 // SR&O. 1923. № 326.

⁷ British Nationality and Status of Aliens Act, 1914. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/4-5/17/enacted> (дата обращения: 20.03.2019).

⁸ Irish Nationality and Citizenship Act, 1935 // Acts of Oireachtas. № 13/1935.

навливал, что у иностранных граждан не будут требовать разрешения на въезд, если они прибыли с территории Великобритании и Северной Ирландии⁹.

Отсутствие миграционного контроля на границе между двумя государствами продолжалось вплоть до Второй мировой войны. Во время войны нейтралитет Ирландии заставил обе страны установить контроль на границе за увеличившимися миграционными потоками как ответ на возникающие в связи с этим вызовы и угрозы¹⁰. Британские власти ввели контроль лиц, перемещающихся между Великобританией и островом Ирландия с сентября 1939 г.¹¹, а британские разрешения на перемещение через границу стали обязательными для путешествий в обе страны с июня 1940 г.¹² Перемещения в военное время из Ирландии в Великобританию были практически запрещены¹³.

В 1948 г. был принят Акт о британской национальности, в соответствии с которым родившиеся в Ирландии переставали являться британскими гражданами¹⁴. Несмотря на это, британское право должно было применяться к гражданам Ирландии так же, как и к гражданам Великобритании, а сама Ирландия продолжала считаться британским доминионом и не рассматривалась в качестве «иностранного государства» согласно секции 32 Акта 1948 г., что позволяло не считать граждан Ирландии «иностранцами».

Особый статус ирландских граждан согласно Акту 1948 г. обеспечивал сохранение их прав на территории Великобритании даже после того, как Ирландия провозгласила республику и разорвала последние нити с Соединенным Королевством и Содружеством наций с принятием Акта о Республике Ирландия 1948 г.¹⁵ Распространение статуса иностранцев на граждан Ирландии и введение миграционного контроля на границе рассматривалось как невозможное, во-первых, из-за возможных неудобств для жителей Северной Ирландии; во-вторых, как отмечалось, это было бы политически неприемлемо в принципе¹⁶. Поэтому секция 2 Акта об Ирландии 1949 г. устанавливала, что «Республика Ирландия не является иностранным государством для целей любого действующего закона в любой части Соединенного Королевства» и «ссылки в любом Акте Парламента, в любом другом принятом нормативном акте или инструменте

⁹ Aliens Order, 1925 // SR&O. 1925. № 2.

¹⁰ См.: *Girvin B., Roberts G.* Ireland and the Second World War: Politics, Society and Remembrance. Dublin: Four Courts Press, 2000. P. 139–140.

¹¹ Passenger Traffic Order, 1939 // SR&O. 1939. №1163.

¹² Passenger Traffic Order, 1940 // SR&O. 1940. №933.

¹³ См.: *Jackson J.* The Irish in Britain. London: Routledge and Kegan Paul, 1963. P. 98–105.

¹⁴ British Nationality Act 1948. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/56/enacted> (дата обращения: 20.03.2019).

¹⁵ The Republic of Ireland Act, 1948 // Acts of Oireachtas. № 22/1948.

¹⁶ См.: *Bernard R.* The Common Travel Area between Britain and Ireland // *Modern Law Review.* 2001. № 64 (6). P. 852.

любого рода, принятом ли до или после принятия настоящего Акта, в отношении иностранцев, иностранных государств, ... должны истолковываться соответствующим образом»¹⁷.

Правительство Ирландии выразило свое согласие на проведение единой миграционной политики в 1952 г. в форме обмена письмами между полномочными органами двух стран – Департаментом юстиции Ирландии и Министерством внутренних дел Великобритании¹⁸. Договоренности 1952 г., тем не менее, не были обнародованы¹⁹. В связи с достижением соглашения с ирландскими властями, британское правительство упразднило миграционный контроль лиц, направляющихся в Великобританию с острова Ирландия, в апреле 1952 г. путем отмены требования для иностранцев получать соответствующее разрешение на въезд²⁰. Кроме того, с введением данных мер впервые в британском законодательстве был закреплен термин «Общее миграционное пространство» (ОМП) (англ. – *Common Travel Area*)²¹.

ОМП между Великобританией и Ирландией в значительной степени повлияло на статус ирландских граждан в Великобритании и британских граждан в Ирландии и означало отсутствие систематического миграционного контроля между двумя странами. Принимаемые в рамках ОМП меры также обязали оба государства (в особенности Ирландию) соблюдать и применять миграционные правила друг друга. Следует особо отметить, что ОМП продолжало реализовываться, несмотря на конфликт в Северной Ирландии и предложения введения ограничений на передвижения лиц между двумя юрисдикциями²². В последующем ОМП было подтверждено британским законодательством – Актом о миграции 1971 г.²³

Функционирование ОМП Великобритании и Ирландии было также подтверждено правом Европейского союза. Амстердамский договор 1997 г. установил, что Великобритания и Ирландия не входят в Шенгенскую систему открытых границ²⁴. Кроме того, особые отношения между Великобританией и Ирландией в миграционной сфере были закреплены в специальном Протоколе к Амстердамскому договору, который устано-

¹⁷ Ireland Act, 1949. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/41> (дата обращения: 20.03.2019).

¹⁸ См.: *Meehan E.* Free Movement between Ireland and the UK: From the «Common Travel Area» to the Common Travel Area. Dublin: Policy Institute, 2000. P. 26–30.

¹⁹ Immigration Control Cooperation with Britain: Department of Justice Memorandum, 1952 // National Archive of Ireland. S15273A.

²⁰ Aliens Order, 1952 // SI. 1952. № 636.

²¹ Aliens Order, 1953 // SI. 1953. № 1671.

²² См.: *Coakley J., O'Dowd L.* The Transformation of the Irish Border // *Political Geography*. 2007. № 26/8. P. 877–885.

²³ Immigration Act, 1971. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁴ *O'Keefe D., Twomey P.* Legal Issues of the Amsterdam Treaty. Oxford: Hart, 1999. P. 293.

вил, что оба государства могут «продолжать принимать меры между собой, касающиеся передвижения физических лиц между их территориями (общее миграционное пространство)»²⁵. В настоящее время положения, касающиеся ОМП закреплены в Протоколе № 20 «О применении некоторых аспектов статьи 26 Договора о функционировании Европейского союза к Соединенному Королевству и Ирландии» к Договору о функционировании Европейского союза²⁶.

В 2011 г. было подписано Совместное заявление министров двух стран, в котором была изложена совместная программа действий в поддержку обеспечения внешних границ ОМП²⁷. Документ предусматривал меры по укреплению внешней границы ОМП, включая инвестирование в обеспечение пограничных процедур, расширенный обмен данными для информирования об административных решениях в миграционной сфере, согласование визовой политики в отношении граждан стран, не входящих в ЕС.

Несмотря на закрепление ОМП в первичном праве ЕС, надлежащее нормативно-правовое обеспечение его различных аспектов как на международном, так и на внутригосударственном уровне либо недостаточно, либо отсутствует вовсе. В целом ОМП существует как совокупность правовых норм в каждой из соответствующих юрисдикций.

Верховный суд Ирландии в своем решении по делу *Pachero* относится к ОМП как к результату «...несомненного взаимопонимания [между Соединенным Королевством и Ирландией] с целью синхронизации их миграционного законодательства и административной практики для облегчения свободы передвижения между двумя странами для ирландских и британских граждан»²⁸. В решении по делу *Kweder* в отношении ОМП было заявлено: «Суд согласен с тем, что договоренности об ОМП между Ирландией и Соединенным Королевством имеют большую пользу для государства»²⁹. В указанных делах было подтверждено, что функционирование ОМП осуществляется в рамках административных договоренностей между двумя государствами, а не на основе какого-либо единого международного договора. Кроме того, несмотря на то что ирландские суды признавали многочисленные проблемы, связанные с функциони-

²⁵ Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁶ *McGuinness T., Gower M.* The Common Travel Area, and the Special Status of Irish Citizens in UK Law. URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/Research-Briefing/Summary/CBP-7661> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁷ Joint Statement regarding cooperation on measures to secure the external Common Travel Area Border, 2011. URL: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Joint%20Agreement%20between%20Ireland%20and%20the%20United%20Kingdom%20regarding%20cooperation%20on%20measures%20to%20secure%20the%20external%20Common%20Travel%20Area%20border> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁸ *Pachero v Minister for Justice and Equality // Irish Reports.* 2011. IR 698.

²⁹ *Kweder v Minister for Justice // Irish Reports.* 1996. IR 381.

рованием ОМП, было постановлено, что «не существует единой визовой системы, которая разрешает гражданам третьих стран, имеющим такую визу, беспрепятственный доступ к двум юрисдикциям, участвующим в ОМП»³⁰.

Решения судов, касающиеся вопросов ОМП, способствовали развитию национального правотворчества в данной сфере. Так, Акт об иммиграции 2004 г.³¹ был принят Парламентом Ирландии во исполнение решения Высокого суда по делу *Leontjava and Chang v Director of Public Prosecutions*³². По мнению суда, без надлежащего нормативного акта контроль над иммиграционной политикой поставлен под угрозу. В процессе обсуждения законопроекта в Парламенте депутаты отметили, что ОМП остается «серой зоной» законодательства, что создает многочисленные проблемы в его реализации³³.

Тем не менее, как отмечалось самим ирландским правительством, более 70 % перемещений с территории Ирландии осуществляются через Великобританию³⁴. Сохранение и развитие общего миграционного пространства премьер-министр Великобритании Тереза Мэй включила в качестве одного из главных приоритетов в свой план из 12 пунктов для выхода из ЕС³⁵. Правительство Великобритании также неоднократно утверждало, что не будет никаких «жестких» границ с Ирландией и что оно намерено всячески защищать достижения ОМП³⁶.

Относительная гибкость и неформальность ОМП означает, что оно уязвимо для будущих нормативных установлений, с помощью которых будет оформлено прекращение членства Великобритании в Европейском союзе. Так, в опубликованном 19 марта 2018 г. проекте Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии, который стал результатом очередного раунда переговоров, проведенных 16–19 марта 2018 г., положения, касающиеся ОМП выделены зеленым цветом, что указывало на то, что они уже согласованы на уровне переговорщиков и могут подлежать только незначительным техническим правкам.

2019. № 3

³⁰ *Pachero v Minister for Justice and Equality* // Irish Reports. 2011. IR 698.

³¹ Immigration Act, 2004 // Acts of Oireachtas. № 1/2004.

³² *Leontjava and Chang v Director of Public Prosecutions* // Irish Reports. 2004. IR 591.

³³ Dáil Debates, 2014. Col. 843 (5 June 2014).

³⁴ См.: *Meehan E.* Free Movement Between Ireland and the UK: From the 'Common Travel Area' to the Common Travel Area. Dublin: Trinity College Policy Institute, 2000. P. 56–57.

³⁵ См.: *May T.* The government's negotiating objectives for exiting the EU. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (дата обращения: 20.03.2019).

³⁶ UK Government's Position Paper Northern Ireland and Ireland. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-and-ireland-a-position-paper> (дата обращения: 20.03.2019).

Проект Соглашения содержал специальный Протокол по Ирландии/Северной Ирландии, ст. 2 которого «Общее миграционное пространство» закрепляла, что Соединенное Королевство и Ирландия могут продолжать заключать между собой договоренности о перемещении лиц между их территориями («Общее миграционное пространство») при полном уважении прав физических лиц, предоставленных правом Союза. Также Соединенное Королевство обеспечивает, что общее миграционное пространство и связанные с ним права и привилегии могли продолжать действовать без ущерба для обязательств Ирландии в соответствии с правом Союза, в частности в отношении свободного передвижения для граждан Союза и членов их семей, независимо от их гражданства, в, из и внутри Ирландии.

В новом проекте Соглашения о выходе соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии, согласованного на переговорах 14 ноября 2018 г.³⁷, идентичные нормативные положения содержатся в ст. 5 Протокола по Ирландии и Северной Ирландии.

Тем самым предполагается, что ОМП будет продолжать свое функционирование и после выхода Великобритании из Европейского союза. Однако для повышения его эффективности и надлежащего ответа на имеющиеся и возникающие вызовы и угрозы между двумя государствами требуется принятие надлежащих мер нормативного характера, прежде всего международно-правовых, как это было в свое время сделано в рамках Европейского союза в отношении обеспечения функционирования Шенгенской зоны. Это также способствовало бы тому, что многочисленные преимущества от режима ОМП смогут получать не только граждане двух государств, но и граждане третьих стран. Тем не менее, по нашему мнению, Брекзит не будет способствовать такому развитию событий.

³⁷ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-agreed-negotiators-level-14-november-2018_en (дата обращения: 20.03.2019).

Воронежский государственный университет

Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения

E-mail: galushkodv@gmail.com

Voronezh State University

Galushko D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory of State and Law, International Law and Comparative Law Department

E-mail: galushkodv@gmail.com