

І.П. ПРОКОПЕНКО, О.В. ДЕРМАНСЬКА

Ірина Петрівна Прокопенко, кандидат історичних наук, доцент Житомирського національного агроєкологічного університету

Ольга Вікторівна Дерманська, студентка Житомирського національного агроєкологічного університету

**ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ
В УКРАЇНІ, ФРАНЦІЇ, НІМЕЧЧИНІ ТА ІТАЛІЇ**

Проблема щодо статусу біженця є досить актуальною. Саме зараз, в силу різних проблем, таких як анексія АР Крим, окупація частин Донецької та Луганської областей в Україні та загострення воєнних конфліктів в країнах Східної Азії їх жителі мігрують до більш безпечної Європи. Для стабілізації ситуації існують відповідні нормативно-правові акти, які регламентують правовий статус біженців.

Аналізом та дослідженням даної проблеми займалися такі вчені-юристи: О. Безпалова, О. Гончаренко, Н. Грабар, А. Захарченко, С.Камишев, О. Маліновська, О. Марченко, Є. Микитенко, Ю. Мінкова, В. Павлова, С. Пирожков, П. Смородько, В. Тертишник, В. Ченшова, А. Чернявський.

Метою даної статті є дослідження у сфері реалізації прав біженців у законодавстві України та трьох найбільших країн Європи: Франції, Німеччини й Італії, вивчення поняття прав біженців відповідно до законів та міжнародних актів.

Об'єктом дослідження є аналіз та порівняння визначень біженця та регулювання законодавством особливого статусу біженців в Україні і в європейських державах.

Право притулку – це право держави дозволити в'їзд, проживання на своїй території особі, яку переслідують на її батьківщині або в інших країнах за політичні, наукові, релігійні погляди й діяльність.

Передусім слід зазначити, що право пошуку притулку насамперед зазначено у ст. 14 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути використано у разі переслідування, насправді заснованого на вчиненні не політичного злочину, або діяння, що суперечить меті та принципам Організації Об'єднаних Націй»¹.

На міжнародному рівні поняття «біженець» вперше було задекларовано у Конвенції про статус біженця 1951 р. і входить в основу законодавства кожної країни. Саме у ній закріплені основні права біженців, які має забезпечувати та держава, на території якої знаходиться біженець: право сповідання релігії (ст. 4); право на рухоме та нерухоме майно (ст. 13); право на авторські та промислові права (ст. 14); право на асоціації не політичного характеру та професійні спілки (ст. 15); право звернення до суду (ст. 16); право на працю за наймом (ст. 17); право роботи на власному підприємстві (ст. 18); право на вибір професії (ст. 19); право на користування системою пайків (ст. 20); право на житло (ст. 21); право на народну освіту (ст. 22); право на отримання урядової допомоги (ст. 23); право на працю та соціальне забезпечення (ст. 24); право вільного пересування та вибору місця проживання (ст. 26); право на отримання посвідчення особи та проїзних документів (ст. ст. 27, 28); право на недискримінаційне оподаткування (ст. 29)².

В українському законодавстві визначення поняття «біженець» відповідає визначенню, яке задекларовано у Конвенції. У Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» дане поняття вживається у наступному значенні: біженець – це особа, яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або певних політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом внаслідок таких побоювань... Стаття 13 цього закону містить визначені права біженців, які перераховані вище. До цієї категорії осіб не належать так звані економічні біженці, які залишають свою країну у пошуках кращої економічної долі.

Відповідно до законодавства України вони мають право на тимчасовий і додатковий захист. І для порівняння даних понять особі потрібно передусім зрозуміти їх значення, визначення яких міститься у Законі «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»:

– додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок обставин, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі (п. 4 ч. 1 ст. 1);

– тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну з країни, що має спіль-

ний кордон з Україною, і не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені у пункті 14 частини першої цієї статті (п. 21 ч. 1 ст. 1);

– особи, які потребують тимчасового захисту – іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження (п. 14 ч. 1 ст. 1)³.

До категорій осіб, які можуть бути віднесені до тих, що потребують додаткового захисту, можуть бути віднесені певні політичні особи чи ті, які зазнають утисків у своїй державі. Що ж стосується категорії осіб, які потребують тимчасового захисту, до них може бути віднесене населення, що не бажає проживати на території АР Крим, в окупованих частинах Донецької та Луганської областей у зв'язку з її захопленням, а також виникненням певних колізій між правовідносинами, що регулювались законодавством України і діючим законодавством на захопленій території.

Конституцією України, а саме ст. 26, визначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Для вирішення цього питання особа має звернутися або до Державної прикордонної служби або безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту⁴.

А постановою Кабінету Міністрів про «Порядок надання біженцям грошової допомоги та пенсії» встановлено розмір одноразової грошової допомоги для придбання товарів першої необхідності, що становить один неоподатковуваний мінімум доходів громадян на особу старше 16 років та 60 % від даної суми для дітей до 16 років⁵.

Окрім Загальної декларації прав людини та Конвенції про статус біженця 1951 р., серед міжнародних договорів, які регламентують права біженців, можна назвати Шенгенську угоду, Дублінську конвенцію, Женевську конвенцію, Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) 1977 р., Нью-Йоркський протокол про статус біженців, а також Європейську угоду про передачу відповідальності за біженців (1980 р.). Тому, відповідно до чинного міжнародного законодавства, у всіх країнах повинен забезпечуватися захист біженців.

Далі розглянемо процедуру отримання статусу «біженця» та визначимо, чи відповідають надані їм державою права тим, що прописані в міжнародних актах.

Статус «біженця» у Франції надається особам, які піддавалися переслідуванню, дискримінації у себе на батьківщині, в результаті чого їх життя знаходиться під загрозою. Заява на статус біженця у Франції може подаватися безпосередньо при перетині кордону незалежно від наявності чи відсутності візи. Подавши заяву про притулок, особа отримує дозвіл на перебування й проживання у Франції у вигляді картки зі своїми даними і фото. Картка спочатку видається строком на один тиждень, потім – на один місяць, згодом на три місяці і далі продовжується до отримання статусу та отримання пластикової карти строком на 10 років, яка потім також продовжується.

По прибуттю до Франції і після подачі заяви на притулок біженцю виплачується разова допомога в розмірі 334 дол. США на людину. Далі протягом року щомісяця буде виплачуватися допомога у розмірі 325 євро на людину. На весь період проживання надається безоплатне медичне обслуговування, право безплатно вивчати французьку мову. Надається безплатний проїзд на будь-якому міському транспорті (метро, автобус, окрім таксі). Багато лікарень Парижа надають медичну допомогу, навіть якщо ще немає документа про право на соціальне забезпечення. Навчання в школі для дітей теж безплатне.

На перший тиждень перебування біженця у країні його поселяють у готель, далі надають безплатне житло (кімната на одну особу). Через шість місяців надається гуртожиток квартирного типу. Після отримання статусу «біженця» особа отримує право на роботу і квартиру (2–5 кімнат, за вибором), за яку сплачується невелика квартплата.

Процес надання статусу «біженця» займає від шести до 18 місяців. У Франції рішення про надання статусу біженця та допоміжного (субсидіарного) захисту виносить Французьке бюро з захисту біженців та апатридів (далі – OFPRA) під судовим контролем Національного суду з питань права на притулок (далі – CNDA)⁶.

Потік мігрантів до Франції скорочувався з кожним роком, але починаючи з 2008–2010 рр. він почав зростати. Колишній міністр внутрішніх справ Франції Ніколя Саркозі зазначав, що Франція не може приймати у себе всіх, хто захоче до приїхати, вона не в змозі це зробити.

У Франції розробляли проект нового закону, який мав спрямовуватися одразу на декілька важливих сфер, які пов'язані з проблемою міграції. По-перше, закон встановлюватиме більш простий порядок для оформлення перебування і збільшує обсяг медичної допомоги для мігрантів і біженців. По-друге, до нелегальних мігрантів застосовувалися більш м'які умови утримання та спрощувався порядок виселення нелегалів з країни. По-третє, мігранти поділялися на корисних і не корисних для країни⁷.

Що стосується Німеччини, то клопотання про надання притулку може бути подано в прикордонній службі на кордоні Німеччини (але тільки у випадку, якщо ви прибули літаком) або на території країни: у регіональному представництві Федерального відомства, у відділенні поліції або в Управлінні у справах іноземців (з цим питанням не можна звертатися до посольства Німеччини). Далі відповідно до процедури: інтерв'ю у Федеральному відомстві, видача рішення щодо особи, можливий також варіант оскарження даного рішення.

На той час, поки йде розгляд клопотання про надання статусу, біженець отримує житло та соціальну підтримку. Перші тижні він живе в таборі для біженців, а згодом направляється до одного з регіонів Німеччини, де отримує житло. На сім'ю, зазвичай, дають квартиру, що складається з 1–2 кімнат. У деяких німецьких землях вони отримують продовольчу допомогу і кишенькові гроші, в інших – ваучер або кредитну карту. Через 6–12 місяців їм дозволяють працювати. Діти можуть ходити в державні школи і дитячі сади. Після отримання статусу біженця можна отримати більш високі соціальні пільги та допомогу на дітей⁸.

Німеччина у свою чергу також робить жорсткіше міграційне законодавство. Нові міграційні правила, прописані в законопроекті, вступили в дію 1 листопада 2015 року. Даним документом визначено перелік безпечних країн, громадянам яких буде найскладніше отримати притулок в Німеччині, – Албанія, Косово і Чорногорія.

Також новий закон дає прикордонникам право прискореного вислання з Німеччини тих мігрантів, які сподіваються отримати притулок в країні з економічних міркувань. Біженців, у яких закінчився термін перебування в Німеччині, тепер будуть висилати з країни без попередження. Щомісячну фінансову допомогу мігрантам за можливістю будуть замінювати соціальною допомогою. Виплати будуть доступні тільки на місяць вперед, певним групам скоротять грошову допомогу. Водночас новим законопроектом передбачався прискорений розгляд прохань і скорочення термінів будівництва пунктів розміщення біженців⁹.

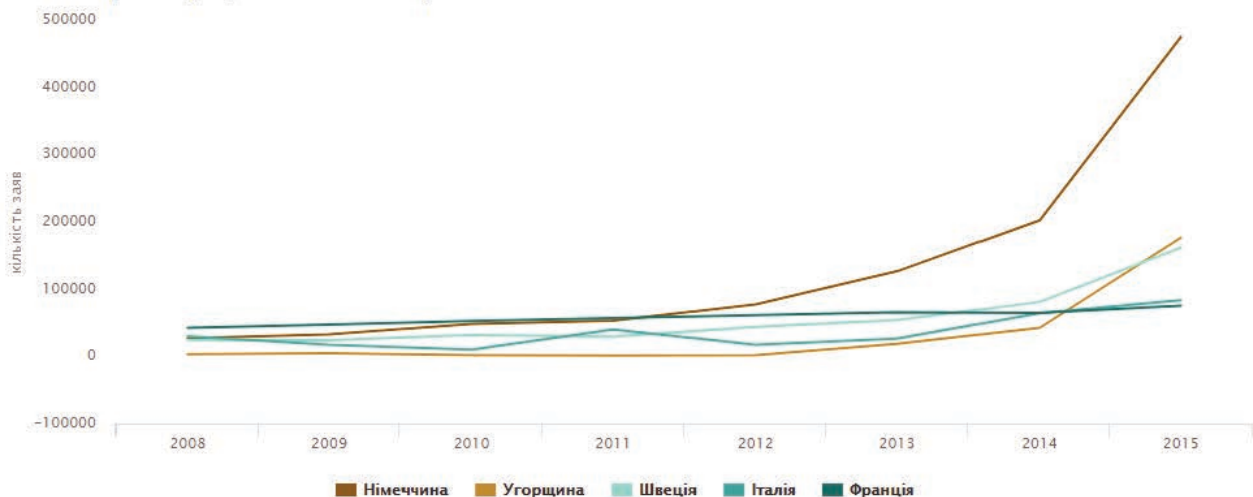
Іммігранти, які подають запит для надання їм статусу біженця в Італії, повинні чітко розуміти, що існує статус біженця і субсидіарний захист, що мають певні відмінності. Розглядом цих питань займається спеціальна територіальна комісія, яка враховує всі нюанси переслідування іммігранта на його батьківщині. А остаточне рішення про присвоєння статусу біженця або надання субсидіарного захисту залишається за Центральною комісією з надання прав на притулок. У разі відмови можна звертатися до судових інстанцій.

Після надання іммігранту статусу біженця він може подати прохання на отримання виду на проживання, а потім і отримання громадянства. Біженцям видають дозвіл на проживання на два роки, який можливо продовжити. Надається фінансова допомога у розмірі 70,5 євро на день протягом 90 днів. Раз на рік, але не частіше ніж чотири рази на шість років, біженець може отримати допомогу в сумі 2066 євро. Біженець має право отримати роботу, має доступ на рівних підставах до системи охорони здоров'я та освіти¹⁰.

Наплив біженців до Італії посилюється з 2014 р., і заради подолання проблем міграційної політики був розроблений «План Ренці». Прибульців з моря приймають, але тільки біженців-прохачів притулку і вихідців з країн воєнних конфліктів. Особам, які шукають кращого життя, тобто трудовим мігрантам, передбачена репатріація. Для цього збільшено удвічі кількість чартерних рейсів, які доставлятимуть цих людей на батьківщину. Передбачалося розширити мережу центрів притулку в регіонах. Також можливе спрощення і пришвидшення процедури надання статусу політичного біженця¹¹.

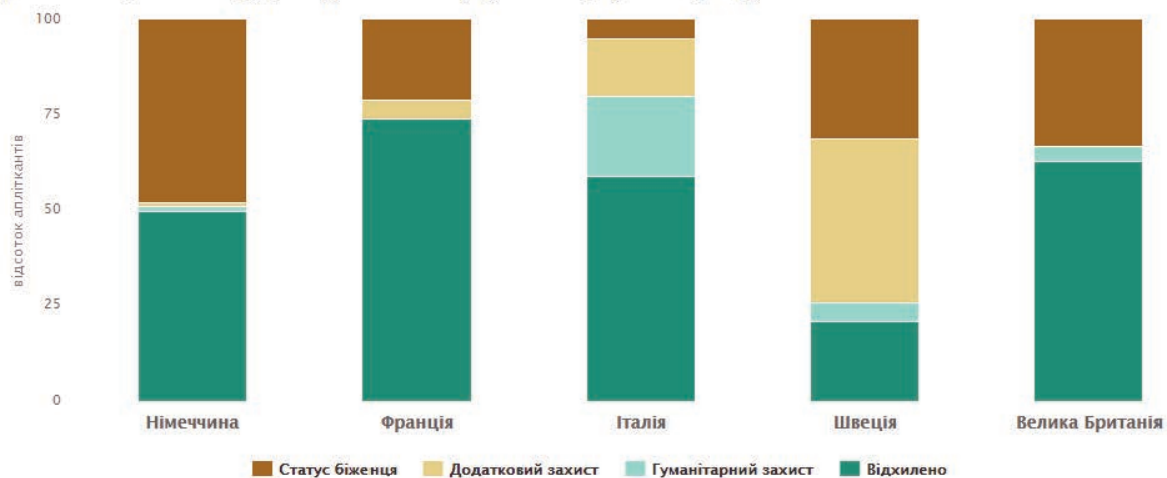
Ще до розгортання міграційної кризи УВКБ ООН прозвітувало про більш ніж 5 млн осіб, котрі були вимушені змінити своє місце проживання з початку 2015 р. внаслідок політичних переслідувань, збройних конфліктів та порушень прав людини. З них 4,2 млн осіб були зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, 839 тисяч осіб були переміщені за межі своєї країни. Загальна кількість шукачів притулку та ВПО кардинально зростає протягом останніх чотирьох років, і на середину 2015 р. становила 58 млн, що рівнозначно із населенням Італії.

Основні країни-реципієнти біженців в ЄС



За даними ООН, країни, з яких походить більша частина шукачів притулку, не змінюються з 2014 р.: це Сирія, Афганістан, Сомалі, Південний Судан, Судан, Демократична Республіка Конго, Центральноафриканська Республіка, М'янма та Еритрея.

Прийняття рішень щодо надання статусу біженця у 2015 році, %



Джерело даних: Eurostat

Додатковий захист — механізм захисту, що лежить поза Женевською конвенцією 1951 року та не передбачений жодним міжнародним документом. Передбачає надання захисту особі, яка не може отримати статус біженця, проте також не може бути повернена в країну походження, оскільки існує велика ймовірність незаконного ув'язнення, застосування смертної кари, тортур, нелюдського поводження чи поводження, що принижує людську гідність.

Гуманітарний захист — форма захисту, яку надають тим, хто, хоч і не є біженцем, при поверненні в країну походження стикається з загрозою серйозної небезпеки життю, не охопленої поняттям додаткового захисту.

Середземноморськими шляхами прибули в Європу понад 1 млн шукачів притулку (майже 97 % від загальної кількості).

Зі збільшенням кількості біженців, які прибувають морем, значно зросла кількість нещасних випадків. Відповідно на це стало посилення пошукових і рятувальних місій у Середземному морі та оголошення про початок боротьби з перевізниками мігрантів.

Першопричиною організованої злочинності у сфері міграції є відсутність легальних способів міграції в ЄС. Передусім потрібно реформувати процес тривалості адміністративних процедур у посольствах, покращити трудову сферу. Неодноразово порушувалось питання відкриття інформаційних центрів в основних країнах походження мігрантів, де надавали б інформацію про можливості легальної міграції, ризики вибору нелегального шляху, потреби ринку праці в ЄС тощо.

Подано ідею щодо розбудови мережі центрів прийому біженців. У франко-німецькій декларації міністрів внутрішніх справ від 1 червня 2015 р. центри трактуються як місця очікування для мігрантів, які прибувають у прикордонні країни ЄС. Тоді як Рада юстиції та внутрішніх справ відзначила важливість центрів для утримання нерегульованих мігрантів, з подальшим процесом ідентифікації, реєстрації та збору відбитків пальців мігрантів. Наразі Італія є найближчою до створення таких центрів.

Нерівномірний розподіл мігрантів у ЄС і великий потік, зокрема, до Італії, дав змогу застосувати ч. 3 ст. 78 Лісабонського договору: у випадку, якщо один чи більше членів ЄС зіштовхнулися з надзвичайною ситуацією, пов'язаною з напливом громадян третіх країн, Європейська рада за пропозицією Європейської комісії може прийняти запобіжні заходи. ЄС розробив принцип квотного розподілу мігрантів, виходячи з таких показників: кількість населення країни-члена (40 %), сукупний розмір ВВП (40 %), кількість звернень за отриманням статусу біженця протягом 2010–2014 р. (10 %), показник безробіття (10 %).

Передбачається, що прийом мігрантів супроводжуватиметься певною сумою коштів з Фонду надання притулку, міграції та інтеграції, який наповнюватимуть Європейська комісія та держави-члени¹².

Що стосується чисельності біженців, які прибули до України, то їх кількість станом на 2010–2016 рр. була такою: у 2010 р. до країни прибули близько 1500 осіб, у 2011 р. – 890 осіб, у 2012 р. – 1860 осіб, у 2013 р. – 1310 осіб, у 2014 р. – 1173 особи, у 2015 р. – 1443 особи, а у 2016 р. найменше – 656 осіб¹³.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) відомі основні демографічні дані за 2017 рік. Отже, кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) сягнула 1 592 430 осіб. Нараховано близько 6625 шукачів притулку та 5463 особи без громадянства. Число біженців сягнуло 3253, найбільше шукачів притулку прибуло до України з Афганістану – 1497 особи. Друге місце посідає Сирія –

446 осіб, далі йдуть: Вірменія – 194, Азербайджан – 157, Росія та Сомалі – по 133 відповідно. З інших країн прибуло 742 особи¹⁴.

До категорії внутрішньо переміщених осіб належать жителі, які виїхали з анексованого АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Із них близько 20 % подалися на Західну Україну та 40 % – до Центральної її частини. Найбільше таких осіб зареєстровано у місті Харкові.

Підбиваючи підсумки, дамо відповідь на питання щодо громадської думки з приводу біженців в досліджуваних країнах. Отож, Німеччина є найбільш активно в прийомі біженців. Близько 79 % німців у цілому позитивно ставляться до біженців, а 33 % вважають, що країна і так прийняла багато мігрантів. З цим погоджуються і 63 % французів. 78 % італійців та 73 % французів вважають, що їхній країні не вистачає ресурсів для розміщення мігрантів. Число однодумців серед німців становить 31 %¹⁵.

Як висновок можна сказати, що кожна країна намагається боротися із міграційною проблемою поступовими, а не радикальними методами. А головним є те, що права біженцям надаються за міжнародними стандартами: право на роботу; право на навчання у навчальному закладі (за вибором); особа забезпечується житлом; їй виплачується допомога, розмір якої встановлюється державою; для подорожей за кордон особі видається закордонний паспорт, за яким вона може подорожувати іншими країнами світу.

¹ Загальна декларація прав людини // Генеральна Асамблея ООН. – 1948. – 10 грудня. – Ст. 14.

² Конвенція про статус біженців // Женева. – 1951. – 28 липня. – Ст. 4, 13–29.

³ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 16, ст. 146.

⁴ Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 вересня 2017 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: Паливода А.В., 2017. – Ст. 26.

⁵ Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії : постанова Кабінету Міністрів // Кабінет Міністрів України. – 1998. – № 1016-98-п. – П. 7.

⁶ Процедура отримання статусу біженця у Франції // Спілка іммігрантів України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uofukraine.wixsite.com/union-immigrants/fran>

⁷ Статус мигранта во Франции – что изменит новый закон? : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.sovetnik.eu/status-migranta-vo-francii-chto-izmenit-novuj-zakon.html>

⁸ Процедура отримання статусу біженця в Німеччині // Спілка іммігрантів України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uofukraine.wixsite.com/union-immigrants/germ>

⁹ Німеччина зробила жорсткіше міграційне законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/WORLD/nimechchina-zrobila-zhorstkishie-migraciyne-zakonodavstvo-188034_.html

¹⁰ Процедура отримання статусу біженця в Італії // Спілка іммігрантів України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uofukraine.wixsite.com/union-immigrants/ital>

¹¹ Італія посилює міграційну політику через наплив біженців : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/27104215.html>

¹² Солодько А. Міграційна криза в ЄС: статистика та аналіз політики 4 березня 2016 р. / А. Солодько, А. Фігісова : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cedos.org.ua/uk/migration/mihratsiina-kryza-v-yes-statystyka-ta-analiz-polityky>

¹³ Статистичні дані по кількості шукачів притулку в Україні за 2010–2016 роки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/statistics>

¹⁴ Інформаційна довідка УВКБ ООН : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/dlya-presy>

¹⁵ Соцопитування з проблеми біженців в ЄС // «Дзеркало тижня. Україна» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/WORLD/socopituvannya-z-problemi-bizhenciv-nazvav-naumensh-gostinni-krayini-v-yes-189233_.html

Резюме

Прокопенко І.П., Дерманська О.В. Правова регламентація статусу біженця в Україні, Франції, Німеччині та Італії.

У статті здійснено огляд законодавства у сфері реалізації прав біженців в Україні, Франції, Німеччині та Італії. Проведено науковий аналіз реалізації права притулку даними країнами та перераховано закріплені права біженців згідно з міжнародно-правовими стандартами.

Ключові слова: право притулку, біженець, додатковий захист особи, тимчасовий захист особи, міграція.

Резюме

Прокопенко И.П., Дерманская А.В. Правовая регламентация статуса беженца в Украине, Франции, Германии и Италии.

В статье осуществлен обзор законодательства в сфере реализации прав беженцев в Украине, Франции, Германии и Италии. Проведен научный анализ реализации права убежища данными странами и перечислены закрепленные права беженцев согласно международно-правовым стандартам.

Ключевые слова: право убежища, беженец, дополнительная защита лица, временная защита лица, миграция.

Summary

Prokopenko I., Dermanska O. Legal regulation of refugee status in Ukraine, France, Germany and Italy.

The article reviews the legislation on the implementation of refugee rights in Ukraine, France, Germany and Italy. A scientific analysis of the implementation of the asylum rights by the countries has been carried out and the assigned rights of refugees are listed, in accordance with international legal standards.

Key words: asylum law, refugee, additional protection of a person, temporary protection of a person, migration.