

Лазор О.Я.

д. н. з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України.

Лазор О.Д.

д. н. з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України.

Проблемні аспекти та виклики трансформації підходів правового регулювання статусу біженців

Драматичні події останніх років зумовили як в Україні, так і у сусідніх державах, низку проблем, пов'язаних із біженцями, вимушеними переселенцями як в межах держав, так і поза ними. Не дивлячись на те, що на міжнародному рівні прийнято низку нормативно-правових актів, які врегульовують ці питання уже тривалий час ще на початку ХХ ст., загрози останніх років несуть у собі небезпеку для корінного населення країн, змушуючи їх владу оперативного реагувати на виклики часу. У протилежному випадку, гуртуючись, біженці часто стають нагальною проблемою для влади тієї країни, яку вони обрали для свого перебування.

За даними ООН кількість осіб, переміщених з території Донбасу, станом на 30.11.2014 р. вже сягала більше 1 млн. осіб, з яких 490 046 осіб є внутрішньопереміщеними (у межах України), ще 545 613 – виїхали за її межі у сусідні країни [1]. За офіційними даними [2] станом на квітень 2016 р., йдеться вже про 2 млн. наших громадян, що стали жертвами російської збройної агресії в Криму та на Донбасі.

Одна частина громадян хаотично прагне адаптуватися на материковій Україні, інша – виїхати за її межі, ще частина – повернутись на рідні терени. Для незалежної України досвід вирішення таких проблем є новим, хоча і з гірким присмаком тоталітарного минулого. Цю ситуацію підсилила хвиля негативних емоцій, викликаних можливим поселенням значної кількості сирійців біля Києва.

Загалом статус біженців у демократичних державах визначається низкою нормативно-правових актів міжнародного та національного рівнів. В Україні – Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколом щодо статусу біженців 1967 р., які ратифіковані Україною 10.01.2002 р., а також Конституцією України (ст. 26), Законами України «Про біженців» (21.06.2001 р.), «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (08.07.2011 р.) та іншими нормативно-правовими актами.

За інформацією Міжнародної організації з міграції потік мігрантів в Європу не зменшується. Лише з початку 2016 р. морським шляхом сюди прибуло майже 185 тис. осіб, до берегів Греції – 155 тис., в Італію – 28,7 тис. За повідомленням UNICEF, понад 400 тис. дітей-біженців, які подали заявку на отримання притулку в ЄС, не мають правового статусу.

З огляду на нагальність вирішення проблеми біженців та загрози країнам ЄС нових хвиль мігрантів, Європейська комісія (далі – ЄК) розробляє варіанти виходу з кризової ситуації, що склалася. Восени 2015 р. уже було розроблено подібний план ЄК щодо поселення 160 тис. біженців, але на сьогодні реалізовано його лише щодо 1 441 біженця.

За інформацією польських джерел [7], найближчим часом ЄК має подати пропозиції щодо реформи політики притулку біженців. Особливостями її є необхідність розроблення постійно діючої системи розподілу біженців між країнами ЄС, що реалізовуватиметься в надзвичайних ситуаціях. Метою реформи є пропорційний розподіл цієї ноші серед 28 країн-членів ЄС.

За неофіційною інформацією, ЄК прийме рішення про менш радикальний варіант, яким є корекція положень Дублінської конвенції щодо біженців. Відповідно до них, розгляд

клопотання про надання притулку лежить сьогодні на країні, де біженці перетнули кордон ЄС. Проте, їх загрозлива масовість упродовж останнього року, зокрема у Німеччині, до якої лише впродовж 2015 р. прибуло понад мільйон біженців, викликала протестні настрої в країні.

Італійська газета «La Stampa» 30.04.2016 р. поінформувала про ймовірність утілення проекту, що передбачатиме механізм «викупу» державами-членами із зобов'язанням взяти на себе переселення біженців упродовж 12 місяців. Покарання за неприйняття біженців може бути досить високим. «Країні, яка не хоче приймати біженців, доведеться заплатити до 250 тис. євро штрафу за кожного з них. Ціна, про яку йдеться, є високою – 250 тис. євро за біженця, але і вона може змінитися...» [3].

З візії ЄК, засадничі дублінські положення можуть бути доповнені корекційним механізмом. Так, за умови напливу біженців, що перевищує допустимий поріг, запускатиметься система їх переселення в інші країни ЄС. Цей радикальніший варіант реформи надання притулку, запропонований ЄК у квітні 2016 р., передбачає розподіл біженців між країнами ЄС з урахуванням як фіксованого розподілу, так і об'єктивних критеріїв, таких як населення, рівень валового національного доходу, досвід прийняття біженців або родинних зв'язків, що пов'язують мігрантів із країною ЄС. За цієї системи не матиме значення, в якій країні біженець уперше подасть заяву про надання притулку.

Однак не всі лідери країн ЄС згодні із пропонованими ЄК варіантами реформи політики надання притулку. Так, уряд Польщі 21.04.2016 р. після зустрічі міністрів внутрішніх справ країн ЄС у Люксембурзі, прийняв рішення проти обох запропонованих варіантів, мотивуючи тим, що вони «містять постійний механізм для переселення, який лише притягує хвилі біженців, а не вирішує проблему, яку Європа має подолати» [7].

У своєму інтерв'ю проф. А. Саксон [5] зауважив, що дотепер «до Польщі офіційно не потрапив жоден із біженців, але ми маємо справу з почуттям відрази до них». За даними, які він отримав від поліції: у 2014 р. на території Польщі було порушено 698 попередніх проваджень стосовно дій на ґрунті ненависті, а у 2015 р. – 954, що збільшилось майже в 1,4 рази. Вплив на такий стан речей може бути задекларований деякими політичними силами несприйняття іммігрантів, які подаються як загроза існуючому порядку.

За даними проведеного опитування (31.03 – 07.04.2016 р.) Центру вивчення громадської думки (Centrum Badania Opinii Społecznej – далі CBOS) [4]: 61 % поляків виступає проти прийняття їх країною біженців взагалі, 33 % респондентів заявили, що Польща, принаймні, тимчасово повинна прийняти біженців з країн, що знаходяться у зоні збройних конфліктів, і лише 3 % респондентів вважає, що повинні дозволити їм оселитися в Польщі. З вересня 2015 р. дотепер кількість поляків, які поділяють думку, що криза міграції може призвести до розпаду ЄС збільшилась на 15 % і становить 58 %. Одночасно, зменшився відсоток людей, які вважають, що ця криза не ставить під загрозу єдність ЄС (з 36 % до 27%). Молоді люди (18 – 44 роки) значно частіше, аніж старші, негативно ставляться до прийняття біженців. Окрім того, що молодші респонденти, то частіше є їх заперечення; протидія надання біженцям притулку в Польщі переважає в усіх вікових групах. Рівень відкритості поляків прийняти біженців з країн, які постраждали від збройних конфліктів, є найнижчим із травня 2015 р., коли вперше CBOS поставив ці питання.

Такі факти пояснюються частково і невиваженою глобальною міграційною політикою урядових структур ЄС. Так, глава європейської дипломатії Ф. Могеріні зазначаючи, що Європа надалі зберігає «шизофренічний» підхід до питання міграції, стверджує водночас, що «проблема виходить за межі здатності самостійно вирішити її будь-якою країною і просить спільної європейської відповіді» [3].

Трансформація підходу до міграційної політики відбулась у Німеччині, зміст якого полягає у тому, щоб «з часом мігранти стали правдивими Німцями». За твердженням німецького канцлера А. Меркель [6, с. А10], яка демонструє світу політичне та моральне лідерство, завданням є не лише реєстрація біженців, але й створення умов для їх

інтеграції. Адже прийнятна ще декілька років тому модель «multi-kulti» визнана на сьогодні невдалою.

З огляду на це, пропонується на законодавчому рівні зреалізувати історичний крок щодо іммігрантів. Зокрема, передбачається їх зобов'язання вивчити німецьку мову не лише на побутовому рівні, а й опанування нею на рівні, вищому, аніж вимагає звичайна комунікація. Окрім цього, іммігранти зобов'язані будуть відвідувати курси, сформовані зі 100 лекційних занять про систему цінностей краю, який їх прийняв. До того ж, проживати вони будуть у місцях, визначених владою, що унеможливить формування етнічних гетто, які б утруднили інтеграцію. За небажання виконувати зобов'язання, відбувається перерахунок соціальних пільг та відмова на отримання сталого побуту.

Взамін, іммігрантам пропонується необмежений доступ до ринку праці. Для цього створять близько 100 тис. позицій праці, оплачуваних символічно 1 євро / год., що сприятиме адаптації мігрантів у цьому середовищі. Звичайно, що така політика інтеграції вимагатиме і посилення заходів безпеки, насамперед, антитерористичних.

В інших державах, зокрема і в Україні, на біженців теж покладають обов'язки, але ті, здебільшого, стосуються реєстрації та повідомлень про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства, притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі.

У зв'язку зі значною кількістю незареєстрованих біженців у Німеччині, інші країни-члени ЄС тимчасом посилюють заходи безпеки. Оскільки натиск мігрантів може загрожувати суспільному порядку і внутрішній безпеці Данії (тільки за останній тиждень було подано 45 заяв щодо надання притулку), то на кордоні з Німеччиною вона передбачила випадкову перевірку документів і продовжила цей контроль до початку червня. Натомість, Швеція ще з січня запровадила паспортний контроль подорожуючих.

США, починаючи з 2011 р. прийняли 1,5 тис. біженців із Сирії. У листопаді 2015 р. побоювання створення у США притулку для терористів спонукали 26 американських губернаторів виступити проти розміщення цієї категорії біженців. Проте, американський президент підтвердив, що у 2016 р. США планують прийняти 85 тис. біженців, з яких – 10 тис. сирійці.

Отже, коли керівництво однієї країни формує політику адаптації іммігрантів у спільноті опираючись на цінності та інтереси, інші – посилюють заходи контролю, ще інші, як Греція та Туреччина, вочевидь не без підтримки сусідніх країн, стримують наплив біженців. Така недостатня координованість дій, на думку європейських науковців, засвідчує слабкість інтеграційних процесів, а також проекту об'єднаної Європи.

Список використаних джерел

1. Кількість внутрішньоопереміщених осіб в Україні майже сягнула 500 тисяч [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/124734> - 30.11.2014
2. Кримські переселенці та шлях додому // Тиждень. - № 17 (441). - 28.04.2016 р.
3. "La Stampa": KE proponuje do 250 tys. euro kary za nieprzyjęcie uchodźcy [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,La-Stampa-KE-proponuje-do-250-tys-euro-kary-za-nieprzyjecie-uchodzcy,wid,18299987,wiadomosc.html> – 30.04.2016
4. CBOS: 61 proc. przeciw, 33 proc. za przyjmowaniem uchodźców [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://wyborcza.pl/1,91446,19996201,cbos-61-proc-przeciw-33-proc-za-przyjmowaniem-uchodzcow.html#ixzz47gRNlvAH> - 29.04.2016
5. Dubiński P. Prof. Andrzej Sakson dla WP: zjawisko niechęci do uchodźców przypomina fenomen antysemityzmu bez Żydów / Dubiński P. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,50352,title,Prof-Andrzej-Sakson-dla-WP-zjawisko-niecheci-do-uchodzcow-przypomina-fenomen-antysemityzmu-bez-Zydow,wid,18297727,wiadomosc.html> - 30.04.2016

6. Jendroszczyk P. Integracja przede wszystkim / Jendroszczyk P. // Rzeczpospolita. - № 88 (10421). – 15 kwietnia 2016 r.

7. KE zaproponuje w środę reformę polityki azylowej z systemem relokacji [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,KE-zaproponuje-w-srode-reforme-polityki-azylowej-z-systemem-relokacji,wid,18302415,wiadomosc.html> - 02.05.2016.