

ПРАВО ПРИТУЛКУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

THE RIGHT TO ASYLUM: EUROPEAN EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

Андрела А.-М.В.,

*аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У цій статті порушено питання механізму правового забезпечення особи правом на притулок. Розглянуто європейську модель забезпечення осіб правом на притулок. Розглянуто трактування категорії «притулок» у розрізі різних нормативно-правових актів. Лаконічно розглянуто актуальну ситуацію в Україні щодо механізму отримання права на притулок.

Ключові слова: притулок, право, конституція, законодавство, шукач, іноземець, захист.

В данной статье поднят вопрос механизма правового обеспечения лица правом на убежище. Рассмотрена европейская модель обеспечения лиц правом на убежище. Рассмотрены трактовки категории «убежище» в разрезе различных нормативно-правовых актов. Лаконично рассмотрена актуальная ситуация в Украине по поводу механизма получения права на убежище.

Ключевые слова: убежище, право, конституция, законодательство, искатель, иностранец, защита.

In this article the question of the mechanism of legal support of the right of a person to asylum is raised. The European model for ensuring the right of asylum is considered. The category of “asylum” in the context of various legal acts is reviewed. The actual situation in Ukraine regarding the mechanism of obtaining the right to asylum is briefly reviewed.

Key words: asylum, law, constitution, legislation, asylum seeker, foreigner, protection.

Постановка проблеми. Вибравши курс на євроінтеграцію, перед Україною постала проблема у виведенні національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Особливо це стосується нормативно-правових актів у сфері захисту прав людей. Право на притулок є механізмом отримання захисту для осіб, які перебувають у складній життєвій ситуації, щодо яких ведеться переслідування або на батьківщині для неї є реальна загроза життю чи здоров'ю. На жаль, у вітчизняному законодавстві є дуже багато недоопрацювань у цій сфері, тому існує потреба у комплексному аналізі можливих змін.

Дослідженням цього питання займалися Т.Є. Анісімова, М.А. Баймуратов, Ю.В. Бузницький, І.В. Ковалишин, С.В. Крижанівський, В.О. Новік, В.М. Стешенко, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал та інші. Віддаючи належне авторам досліджень, слід зазначити, що окремі аспекти проблеми «притулку в Україні» буди розглянуті, але комплексно ця проблема не досліджувалася.

Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що в останні 5 років на території Європи спостерігається динамічно висхідна тенденція з надання притулку та статусу біженця для мігрантів, оскільки в низці країн (Сирія, Ірак, Сомалі) є реальна загроза для життя та здоров'я великої частини населення. Надання притулку йде поряд зі статусом біженця, але це дві різні категорії, які чітко різняться у законодавствах європейських країн. Але, на жаль, український нормотворець упустив поняття притулку в Україні.

Метою статті є базовий аналіз права на притулок на основі європейського досвіду з виокремленням доцільності розширення чинного законодавства у сфері захисту шукачів притулку, впровадженням у нормативно-правову базу України поняття «право на притулок».

Виклад основного матеріалу. Протягом багатьох століть люди долають великі відстані, щоб оселитися в Європі. Деякі з них приходять у пошуках міжнародного захисту. Вони шукають притулку.

Право на притулок було проблемою людства протягом сотень років. Тому що, як ми можемо думати, люди біжать з релігійних, політичних, расових, культурних чи інших причин, таких як сексуальна орієнтація, і змушені залишати свої будинки. Їх переслідують, полюють і вони вимушені шукати притулок у надійному місці для проживання.

Іноді важко зрозуміти різницю між мігрантами, шукачами притулку, біженцями й іншими групами, особливо коли в засобах масової інформації ці терміни часто вживаються неправильно. Необхідно чітко розрізняти декілька понять. Словом «мігрант» описують людину, яка переміщується з одного місця, регіону або країни до іншого. Термін «шукач притулку» застосовується до мігранта, який шукає міжнародного захисту. В Європі міжнародний захист може надаватися у формі статусу біженця або додаткового захисту. Статус біженця регулюється Женевською конвенцією про статус біженців 1951 року. Він надається іноземною державою особі, яка має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань у своїй країні походження через расу, релігію, національність, приналежність до певної соціальної групи або політичні переконання [7].

Організація «Відкритого Суспільства», заснована філантропом та благодійником Джорджем Соросом, на своїй веб-сторінці чітко тлумачить різницю між поняттями, які дуже часто використовуються як синоніми у міжнародному інформаційному просторі.

Мігрант – це особа, яка виїжджає з дому, щоб шукати нове життя в іншому регіоні чи країні. Це стосується всіх тих, хто переїжджає через кордон,

включаючи тих, хто це робить з дозволу уряду, тобто з візою чи дозволом на роботу, а також тих, хто це робить без нього, тобто незаконні або незареєстровані мігранти. Країни-члени Європейського Союзу погоджуються з тим, що громадяни ЄС та їхні сім'ї мають свободу пересування в межах ЄС та Європейського економічного простору, ці громадяни є привілейованими мігрантами, оскільки вони не вимагають індивідуального дозволу від посадових осіб, як це роблять інші мігранти.

Біженець – це той, хто втікає від війни, переслідування чи стихійного лиха. Статус біженця визначається міжнародним правом, яке вимагає від держав захистити біженців та не направляти нікого в те місце, де вони ризикують зазнати переслідувань або шкоди. Держави несуть головну відповідальність за захист біженців. Наприкінці 2015 року в усьому світі ООН нараховувалося 21,3 мільйона біженців.

«Притулок» означає юридичний дозвіл залишатися десь як біженець, що надає свої права та переваги. Не кожний шукач притулку буде остаточно визнаний біженцем, але кожен біженець спочатку є шукачем притулку [8].

Дуже відчутною є різниця забезпечення правового становища біженців у різних географічних позиціях, правових системах, а також у трактуванні та впровадженні міжнародних правових норм у внутрішнє національне законодавство різних країн.

Обравши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язана приводити у відповідність до європейських норм законодавство у сфері захисту прав людей, зокрема і для шукачів притулку. Тому нормативна основа прав біженців є дуже ідеологічно схожою, отже, доречно розглядати їх у комплексі як основу – європейські права та свободи та українські як похідні від перших.

З 1999 року ЄС працює над створенням Єдиної європейської системи притулку (CEAS) і покращує наявну законодавчу базу.

Європейська база даних про право на притулок (EDAL) являє собою онлайн-базу даних, керовану Європейською Радою у справах біженців та вигнанців (ECRE), і містить прецедентне право від 22 європейських держав, які переводять закони про біженців та притулок, а також з CJEU і ECtHR. EDAL узагальнює відповідний прецедентний закон англійською мовою і національною мовою держав-членів та надає посилання і/або PDF з повного тексту початкового рішення, якщо таке є [10].

EDAL був створений за рахунок коштів Європейського фонду європейських біженців. Його створення координувалося Ірландською Радою з питань біженців у партнерстві з ECRE; Угорський Гельсінський комітет (ННС) також приєднався до партнерів на другому етапі розвитку. Мета EDAL – посилити розробку гармонізованих стандартів захисту в рамках Єдиної європейської системи надання притулку (CEAS) і, зокрема, підвищити узгодженість і якість під час інтерпретації та застосування законодавства CEAS. Натепер база даних управляється ECRE [6].

У період з 1999 по 2005 рік було прийнято кілька законодавчих заходів, що погоджують спільні мінімальні стандарти притулку. Також важливе зміцнення фінансової солідарності зі створенням Європейського фонду біженців. А в 2001 році Директива про тимчасовий захист забезпечила загальну відповідь ЄС на масовий приплив переміщених осіб, які не змогли повернутися в свою країну походження. Возз'єднання Директиви сім'ї відноситься і до біженців.

Станом на 2017 рік загальне законодавство про надання притулку в ЄС має п'ять правових документів:

- Директива 2013/32/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року про спільні правила надання та відмови (в наданні та/або скасування наданого) міжнародного захисту (оновлена);
- Директива Ради 2004/83 від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту;
- Директива 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року, що встановлює спільні правила про прийом заяв про (надання) міжнародного захисту;
- Регламент Дублін III;
- Постанова Eurodac.

Питання, пов'язані зі значним зростанням кількості шукачів притулку та біженців на територію держав-членів ЄС, стали одними із нагальних у Європі протягом 2015 року. Зокрема, упродовж першого кварталу 2015 р. за притулком у Європі звернулися громадяни 144 держав, більшість з яких – громадяни Косово (48900 прохань), Сирії (29100) і Афганістану (12900). Порівняно з 2014 р. кількість прохань збільшилася на 86% до 184 800. Окрім гуманітарної імміграції з країн Африки та Близького Сходу, серйозну динаміку всередині ЄС займають біженці з Балкан. Якщо порівнювати з 2014 р., то кількість клопотань щодо надання притулку з Косово збільшилася в 19 разів, з України – в п'ять разів, з Іраку – у три рази, з Лівії та Албанії – у два рази [5].

Європейський Союз (як єдине наддержавне утворення) розробляє єдиний комплекс заходів для захисту осіб-шукачів притулку, які проникають на власну територію через зовнішні кордони. Вони полягають у єдиному алгоритмі дій щодо:

- єдиного статусу надання притулку для громадян третіх країн;
- визначення єдиного статусу додаткового захисту для громадян третіх країн, які, не отримуючи європейського притулку, потребують тим не менше міжнародного захисту;
- запровадження спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб у випадках їх значного напливу та встановлення спільних процедур щодо надання й позбавлення єдиного статусу отримання притулку чи додаткового захисту.

Яскравим представником серед країн, які ліберально відносяться до шукачів притулку, є Німеччина. Вона є ідеологічним лідером у питанні притулку шукачів притулку.

Право на притулок є конституційним правом у Німеччині та надається всім, хто втікає з політичних переслідувань. Особа, яка шукає притулок, може залишатись у Німеччині, якщо їй надано політичний притулок, статус біженця або додатковий захист, або якщо Державна агенція з міграції та біженців (ВАМФ) оголошує про заборону депортації.

Право на притулок проголошується у статті 16а Основного закону Німеччини – Конституції, а саме згідно з пунктом 1 «Політично переслідувані особи користуються правами на притулок». [2] Політичні переслідування це такі, які спричиняють особливі порушення прав особистості і завдяки своїй інтенсивності виключають особу із «загальної системи миру в країні походження».

Конституційне право на притулок захищає людську гідність і відображає таку точку зору, згідно з якою жодна держава не має права переслідувати індивіда за свої політичні або релігійні переконання або інші особисті ознаки, які відрізняються від загальносуспільних [9].

Вищевказана дефініція згідно з Німецьким конституційним правом дає чітке визначення, що право на притулок є винятково з «політичних» утисків у країні походження, виключаючи ту категорію осіб, які мають матеріальні цілі в отриманні права на притулок та зміні країни проживання.

В Україні це право закріплене в Конституції України: «Іноземцям і особам без громадянства може бути наданий притулок у порядку, встановленому законом» (ч. 2 статті 26) [1].

У законах України, зокрема в статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без

громадянства» [4] згадане право притулку, але без трактування процедури регулювання суспільних відносин, які виникають при цьому. На жаль, адресна правова норма, яка б регулювала саме суспільні відносини у сфері забезпечення особам права на притулок на території України, відсутня. Хоча згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України: Президент України має конституційні повноваження приймати рішення про надання притулку в Україні, не виключається можливість надавати притулок іноземцям та особам без громадянства на умовах, передбачених відповідними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана в установленому порядку Верховною Радою України, в результаті чого такі акти стали частиною національного законодавства України [1].

Натепер часткове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення правом на притулок осіб, які його потребують, відбувається на правовій основі Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», які закріплюють можливість надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця в Україні.

Висновки. На жаль, законодавство України у сфері забезпечення осіб правом на притулок перебуває на дуже примітивному рівні порівняно з правовою та матеріальною базою, створеною у Європейському Союзі. В Україні передбачене лише імперативне закріплення норми у Конституції України без подальшої розробки нормативно-правової бази, яка б забезпечила механізми реалізації права для пересічних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
2. Конституція ФРН. URL: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Grundgesetz] [GG] [Basic Law], May 23, 1949, Bundesgesetzblatt [BGBl.] [Federal Law Gazette] I at 1, art. 16a, unofficial English translation at http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року № 3671-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 59.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
5. Мушак Н.Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. URL: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Chkup_2015_3_83%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Chkup_2015_3_83%20(1).pdf)
6. About EDAL – European Database of Asylum Law. URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/about-edal-european-database-asylum-law>
7. European Court of Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asyl_Talk_UKR.PDF
8. Understanding Migration and Asylum in the European Union. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union>
9. URL: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>
10. URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en>