

УДК 342.7

Ю. С. Завгородня
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

О. М. Федьора
слухач магістратури факультету № 2
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Незадовільний стан економіки та нестабільний соціально-політичний лад окремих країн призвели до активізації міграційних процесів серед населення планети. Однією з глобальних світових проблем, безпосередньо пов'язаною з міжнародною міграцією, є біженство та набуття статусу особи, яка потребує додаткового й тимчасового захисту. У результаті військових і міжетнічних конфліктів, політичних репресій, стихійних лих та інших факторів кількість біженців, які шукають притулку, постійно зростає.

За офіційними даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини впродовж 2011–2013 рр. до міграційної служби України звернулися 547 іноземців із 35 країн та 20 осіб без громадянства, а також інші особи в їхніх інтересах. Від біженців, шукачів притулку та осіб, які потребують додаткового захисту (або від інших осіб у їхніх інтересах), надійшло 69 звернень, які стосувалися 245 осіб. У 64 випадках ішлося про право на визнання заявника біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у 51 – про свободу від незаконного арешту або затримання, зокрема й у випадках тимчасового чи екстрадиційного арешту, у 37 – про свободу вільного виїзду з України [1].

Кількість біженців, які залишають рідні домівки через війну та намагаються потрапити до країн Європейського Союзу (далі – ЄС), рекордно зросла протягом 2015 р. Лише через Середземне море за цей час до Європи прибуло 220 тис. мігрантів. При цьому число загиблих у морі за той же період становить понад 2,1 тис. чоловік. У липні кількість мігрантів біля кордонів ЄС уперше перевищила 100 тис. за один місяць. Від січня до липня 2015 р. притулку в країнах ЄС просили 438 тис. нелегальних мігрантів, з яких 126 тис. – мешканці Сирії. Однак у самому ЄС немає єдності щодо шляхів вирішення цієї проблеми. Дискусії тривають як між представниками окремих країн ЄС, так і всередині кожної держави окремо [2].

Веручи до уваги активізацію міграційних процесів у Європі, що в перспективі неодмінно стосуватиметься й України, на сьогодні актуальним постає питання щодо вдосконалення вітчизняного законодавства про правовий статус біженців в

аспекті його набуття з огляду на міжнародні стандарти й позитивний зарубіжний досвід.

Різні питання правового статусу біженців досліджувались багатьма відомими вітчизняними та зарубіжними вченими-юристами, такими як В. Березняк, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Грабар, М. Вейнер, П. Гітелсон, І. Девід, Р. О'Нейл, С. Спенсер, Е. Цакірі, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Новік, Ю. Римаренко, Ю. Шемшученко, М. Шулга, С. Чехович та інші, які зробили суттєвий внесок у дослідження вказаної проблематики. Водночас питання щодо процедури отримання статусу біженця в Україні з урахуванням європейського досвіду потребують подальшого наукового пошуку.

Таким чином, метою статті є проведення порівняльного аналізу особливостей отримання статусу біженця в Україні та Польщі задля визначення шляхів удосконалення національного законодавства.

Нормативно-правові основи регулювання міграційних відносин щодо біженців у західноєвропейських країнах мають багато спільних рис. Однак, на нашу думку, найбільш наближеною до України серед країн ЄС є Польща, законодавство якої й пропонується проаналізувати, порівнюючи з вітчизняним.

Згідно із Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, перетнула державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, повинна протягом 5 робочих днів звернутись до центрального органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Відповідно, особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні під час в'їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, повинна без зволікань звернутись до центрального органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Якщо в іноземців чи осіб без громадянства відсутні документи, які посвідчують особу, або такі документи є підробленими чи фальшивими, вони мають повідомити про цю обставину в заяві про надання статусу біженця, а також викласти причини зазначених ситуацій. Такі особи повинні бути направлені Державною прикордонною службою України до органу міграційної служби. Іноземці й особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України та під час перебування яких у державі їх громадянської належності чи державі постійного проживання виникли умови, унаслідок яких вони не можуть повернутись назад і мають намір набутти в Україні статус біженця, повинні звернутись до відповідного органу міграційної служби із заявами про надання їм статусу біженця до закінчення строку дії дозволу на перебування в Україні [3].

У свою чергу за законодавством Польщі заяву з проханням про притулок особі необхідно особисто подати Головному коменданту прикордонної служби (Główny Strazy Granicznej), при цьому термін подання такої заяви законом не визначається. Якщо особа знаходиться на кордоні і в неї немає права на в'їзд до Польщі, заява подається коменданту прикордонної служби на прикордонному переході. Заяву про притулок варто адресувати Президенту Державного управління в справах репатріації та іноземців (Prezes Urzeda ds. Repatriacji z Cudzoziemcow). Він може залишити заяву без розгляду в таких випадках: у заяві немає повної інформації; особа відмовилась пройти ідентифікацію й медичний огляд; особа приїхала з безпечної країни, у яку може повернутись; особа вже зверталася в Польщі з проханням про притулок і не може повідомити жодних нових важливих обставин. Заяву може бути написано рідною мовою особи або іншою мовою, яку вона розуміє [4].

Якщо особа звернулася із проханням про надання притулку на кордоні, вона може вимагати забезпечення можливості представити заяву особисто Головному коменданту прикордонної служби в супроводі довіреної особи. Якщо заяву особи заповнено правильно, буде прийнято рішення про її розгляд. Прикордонна служба лише приймає заяву особи. Розглядати та вести справу особи будуть співробітники управління з Департаменту процедур із визнання статусу біженців і права притулку (Postepowan Uchodzczych i Azylowych). Потім заяву особи буде передано до Управління в справах репатріації та іноземців [5].

В Україні подібні заяви розглядає Державна міграційна служба, яка може прийняти рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, у разі, якщо заявник видає себе за іншу особу або якщо заявнику раніше було відмовлено у визнанні біженцем чи особою, яка потребує до-

даткового захисту, за відсутності умов, передбачених п. п. 1 чи 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», якщо зазначені умови не змінилися. Також у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», на відміну від польського законодавства, є ст. 6, яка більш конкретно встановлює умови, за яких особа не визнається біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту. Після прийняття заяви до розгляду в Польщі особа отримує тимчасове посвідчення особи іноземця, яке замінює їй паспорт.

В Україні особа отримує довідку про звернення за захистом, тобто документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та є дійсним для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України [3].

Далі за процедурою отримання статусу біженця в Польщі необхідно заповнити заяву, у якій потрібно вказати ім'я, прізвище, вік, країну походження та причину бажання отримати статус біженця (з якої причини особа піддавалась переслідуванням, хто переслідував особу, які конкретно переслідування торкнулись особи та її родини) [5]. В Україні заявник, якому виповнилось 18 років, подає заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у якій викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили його залишити країну походження. До заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, додаються також по 4 фотокартки заявника й членів його сім'ї, які не досягли 18-річного віку, відомості про яких внесено до заяви [3].

Варто зазначити, що в заявах про визнання біженцем в Україні та Польщі зазначаються подібні відомості про особу, проте в Україні до заяви додаються також по 4 фотокартки заявника й членів його сім'ї, які не досягли 18-річного віку, відомості про яких внесено до заяви.

У подальшому в Польщі справу буде розглядати Президент Управління в справах репатріації та іноземців. Особу буде запрошено на інтерв'ю зі співробітником Департаменту процедур із визнання статусу біженців і права притулку, яке буде проводитись рідною для особи мовою або іншою мовою, якою особа добре володіє. Зазвичай у ході інтерв'ю співробітник Департаменту процедур із визнання статусу біженців і права притулку з'ясовує такі питання: чим займалась особа на батьківщині (рід занять); чому особа виїхала зі своєї

країни; чи піддавалась особа переслідуванням, якщо так, то чому; чи продовжує особа побоюватися переслідувань і чому; національність особи, її віросповідання, політичні погляди. Співробітник може поставити безліч питань про різні деталі й подробиці (наприклад, як виглядає місцевість там, де особа раніше жила, як називається головна вулиця тощо). Особа – претендент на статус біженця може долучити до справи будь-які докази, наприклад документи, письмові клопотання.

На всіх етапах процедури, крім подачі заяви, особу може представляти довірена особа, проте її присутність не є обов'язковою. Довіреною особою може бути будь-яка повнолітня особа. Вона може брати участь в інтерв'ю, звертатись із заявами, знайомитись із матеріалами справи. Протокол інтерв'ю, у якому зафіксовано свідчення особи, є дуже важливим документом. В особи-претендента є право вимагати внесення виправлень або доповнень, якщо вона вважає, що свідчення були записані неправильно, а також право відмовитись підписувати протокол, якщо вона не згодна з його змістом [5].

В Україні проводяться співбесіди, під час яких заявнику, який не володіє українською чи російською мовами, орган міграційної служби забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватись. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб. Перекладач повинен дотримуватись конфіденційності з обов'язковим оформленням органом міграційної служби розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника [6].

Таким чином, варто вказати на деякі відмінності в законодавстві України та Польщі: у нашій державі передбачено проведення співбесіди з особою, яка бажає отримати статус біженця, з можливістю залучення адвоката, натомість у Польщі проводиться інтерв'ю з можливістю залучення до цього процесу довіреної особи.

Також зазначимо, що кожний громадянин у віці старше 14 років, який подає заяву про надання статусу біженця на території Польщі, згідно з національними законами й положеннями Регламенту Ради (ЄС) № 2725/2000 від 11 грудня 2000 р. (Регламент «Евродак») підлягає процедурі дактилоскопічного обліку, тобто фіксації відбитків пальців. Відбитки пальців відправляються в центральний підрозділ у Люксембурзі з метою їх реєстрації й перевірки, чи не подавала особа раніше заяви про надання статусу біженця або чи не перебувала раніше в одній із країн ЄС. Проходження процедури дактилоскопічного обліку є необхідною умовою для порушення справи про надання статусу біженця. У разі, якщо особа не пройде цю процедуру, її заяву буде залишено без розгляду [7].

Якщо заяву особи було прийнято до розгляду, проте особа отримала відмову в наданні статусу

біженця, вона може оскаржити відмову в Раді в справах біженців Польщі протягом 14 днів із моменту отримання повідомлення. Апеляцію необхідно подати до Ради в справах біженців через Управління в справах репатріації та іноземців. Також необхідно надати нові вагомі докази того, що особа не може повернутись на батьківщину. Оскарження має містити серйозні аргументи проти негативного рішення Президента Управління в справах репатріації та іноземців. Особі необхідно заявити, що вона не згодна із цим рішенням [5].

В Україні ж у разі прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби протягом 3 робочих днів із дня його прийняття надсилає заявнику або його законному представнику письмове повідомлення з викладенням причини відмови й роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

У разі використання особою права на оскарження орган міграційної служби до прийняття рішення за скаргою залишає на зберігання документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи, а також інформує про це протягом 3 робочих днів орган внутрішніх справ за місцем проживання особи. А в разі невикористання особою права на оскарження протягом 5 робочих днів із дня її письмового повідомлення про прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем орган міграційної служби вилучає в такої особи довідку про звернення за захистом в Україні, інформуючи про це орган внутрішніх справ за місцем проживання особи протягом 3 робочих днів, і повертає особі документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи, що перебувають на зберіганні в органі міграційної служби [3].

Підводячи підсумок, варто зазначити, що проблема набуття статусу біженця в широкому аспекті – це проблема співвідношення міжнародного й національного права держави. Урахування міжнародно-правових норм щодо набуття статусу біженця та їх реалізація є позачерговим обов'язком тієї держави, у якій ця особа шукає притулку. Водночас приєднання України до Конвенції про статус біженців дає змогу отримати суттєву допомогу від міжнародних організацій, які опікуються питаннями біженців, а саме від Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців та Міжнародної організації міграції. Варто зазначити, що процедура набуття статусу біженця в Україні несуттєво відрізняється від подібної процедури в Республіці Польща, адже законодавство обох країн базується на міжнародному.

Однак, на нашу думку, для України був би позитивним певний досвід Польщі в окремих аспектах. Так, наприклад, у законодавстві України доцільним

є закріплення таких гарантій: 1) після прийняття заяви до розгляду можливість кандидата на статус біженця отримати тимчасове житло, харчування, медичну й соціальну допомогу; 2) надання правової та іншої допомоги вже з моменту розміщення в одному з таборів для біженців; 3) надання соціальної допомоги впродовж усього терміну розгляду заяви про надання притулку та розгляду апеляції на негативне рішення щодо надання статусу біженця. Важливим і доцільним в умовах сьогодення є також запровадження процедури дактилоскопічного обліку осіб, які претендують на статус біженця в Україні.

Література

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.ombudsman.gov.ua>.
2. Велика міграція загрожує Європі? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://karpatskijobjektiv.com/velika-migratsiya-zagrozhuje-yevropi/>.
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
4. Об иностранцах : Закон Республики Польша от 13 декабря 2013 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mypolsha.com/text/ZakonCudoziemcy.PDF>.
5. Urząd do spraw cudzoziemców [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://udsc.gov.pl/>.
6. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua>.
7. Порядок надання статусу біженця в Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polonia-consulting.com.ua/poriadok-nadania-ststusu-bigencia-v-polshchi/>.

Анотація

Завгородня Ю. С., Федьора О. М. Особливості отримання статусу біженця в Україні та Польщі: порівняльна характеристика. – Стаття.

У статті здійснено порівняльний аналіз законодавства України та Польщі щодо порядку набуття статусу

біженця, досліджено теоретико-правові й законодавчі засади врегулювання статусу біженців в обох країнах і їх співвідношення з міжнародними стандартами, а також надано пропозиції щодо вдосконалення чинного національного законодавства стосовно процедури надання статусу біженця та практики її застосування.

Ключові слова: біженець, захист біженця, статус біженця, набуття статусу біженця, гарантії кандидата на статус біженця, національне законодавство, зарубіжний досвід.

Аннотація

Завгородня Ю. С., Федьора О. М. Особенности получения статуса беженца в Украине и Польше: сравнительная характеристика. – Статья.

В статье осуществлен сравнительный анализ законодательства Украины и Польши относительно порядка получения статуса беженца, исследованы теоретико-правовые и законодательные основы урегулирования статуса беженцев в обеих странах и их соотношения с международными стандартами, а также сформулированы предложения по усовершенствованию действующего национального законодательства относительно процедуры предоставления статуса беженца и практики ее применения.

Ключевые слова: беженец, защита беженца, статус беженца, приобретение статуса беженца, гарантии кандидата на статус беженца, национальное законодательство, зарубежный опыт.

Summary

Zavgorodnja J. S., Fedora O. N. Features receipt of status refugee in Ukraine and Poland: comparative description. – Article.

The article is sanctified to the comparative analysis of legislation of Ukraine and Poland in relation to the order of acquisition status of refugee, theoretical-legal and legislative principles of settlement status of refugees in both countries and their correlation are investigational with international standards, and also suggestions are given in relation to the improvement of current national legislation in relation to procedure of grant to status of refugee and practice of her application.

Key words: refugee, defense of refugee, status of refugee, acquisition of status of refugee, guarantees of candidate on status of refugee, national legislation, foreign experience.