

И.С. Новоженова

Миграционный кризис и положение беженцев во Франции

***Аннотация.** В статье рассматриваются следующие проблемы: политика правительства по приему беженцев; французское законодательство о беженцах и просителях убежища; финансирование мероприятий по преодолению миграционного кризиса, предпринимаемых ЕС и Францией.*

***Abstract.** Government policy on the refugees admission; French legislation related to refugees and asylum-seekers; financing of the EU and French activities in response to the migration crisis are examined in this article.*

***Ключевые слова:** законодательство, просители убежища, статус беженца, субсидиарная защита, апатриды, финансовая помощь.*

***Keywords:** legislation, asylum-seekers, refugee status, subsidiary protection, stateless person, financial aid.*

Франция – страна иммиграции, начиная с промышленной революции XIX в. она приняла много волн иммигрантов. Особенно большой поток наблюдался после Второй мировой войны, он был самым продолжительным и длился почти 30 лет. Сегодняшние потоки мигрантов имеют качественно иной характер прежде всего потому, что берут начало из мусульманских арабских стран Ближнего и Среднего Востока и Африки. Франция и раньше принимала большое количество мусульман, но это были выходцы из ее прежних колоний из стран Магриба, многие из них говорили по-французски и контактировали с французами. Они приезжали во Францию на заработки и собирались вернуться домой, они

общались с французами главным образом на работе, им не было надобности требовать расширения своих прав в политической или религиозной сфере. Такие требования начали выдвигать второе, третье, четвертое поколения их потомков, рожденные уже во Франции и являющиеся полноправными французами.

Иное дело современная миграция 2014–2016 гг. В Европу едут беженцы из стран, разрушенных войнами или конфликтами, возможно, они сами участвовали в войне, обвиняют в своих бедах США и в целом Запад, поэтому считают себя вправе требовать убежища в Европе в той стране, которую они выбрали. Они настойчивы, могут быть агрессивны, не знают порядков и правил, по которым живут европейцы, следуют своим обычаям и образу жизни, у них дикие, по мнению европейцев, представления о женщинах и о месте женщины в общественной и семейной жизни. Иначе говоря, они далеки от мысли, что Европа потребует от новых поселенцев изменения их мировоззрения и интеграции в общество принявших их стран. И неизвестно, многие ли из них будут согласны интегрироваться и если да, то до какой степени. Готовы ли они участвовать в общественно-полезном труде после получения статуса беженца или предпочтут жить на пособия? Вопросов много, но главное то, что, похоже, руководящая элита европейских стран понимает, что эти мигранты захотят поселиться в Европе навсегда, на родине у некоторых остались пепелища и не у всех из них есть куда возвращаться и отстраивать свои дома заново. Вероятно, власти европейских стран понимают, что, с какими бы трудностями они ни встретились сейчас, но главные проблемы и опасности для общества – впереди. Европейская элита, следуя идеалам западной цивилизации, признает один путь решения проблемы беженцев – принять и в дальнейшем интегрировать новых поселенцев. Насколько реализуема эта цель, покажет время. Некоторые аналитики считают, что в борьбе между европейской и арабо-мусульманской идентичностями исход не предрешен, неизвестно за кем будет победа.

Беженцы во Франции

В последние годы численность мигрантов, въезжающих на французскую территорию, возросла, но не настолько, чтобы воспринимать это трагически. Беженцы нынешней иммиграционной волны (2015–2016) в своем большинстве стремятся попасть не во Францию, а главным образом – в Германию и Скандинавские страны.

Число просителей убежища во Франции в 2015 г. в общей сложности достигло 79,1 тыс. человек, т.е. рост за один этот год составил 22,1%. Особенно сильно повышалось количество просителей убежища в последние месяцы 2015 г. Тенденция роста численности беженцев во Францию соответствует общей тенденции, наблюдающейся в Европе, но во Франции ее уровень несравнимо ниже того, что существует во многих других государствах ЕС, особенно если сравнивать с Германией [Diffusion., 2016; Les demandes., 2016].

Беженцы, впервые просящие убежища, прибывают во Францию из Судана, Косово, Гаити, но больше всего людей, ищущих убежища, бегут из зон конфликтов на Ближнем Востоке. Так, численность беженцев из Сирии увеличилась по сравнению с 2014 г. на 84%, из Ирака – на 248%. Число лиц, получивших во Франции право на убежище, в 2015 г. составило 19,4 тыс. человек против 14,6 тыс. в 2014 г. (рост на 33,3%). Среди подавших прошение об убежище доля окончательно получивших статус беженца возросла с 28% в 2014 г. до 31,5% в 2015 г. [Diffusion., 2016; Les demandes., 2016].

Иная тенденция – замедление роста численности беженцев – наблюдалась во Франции в период, предшествовавший цветным революциям в арабских странах (2008–2011): если в 2008 г. он был 20%, в 2009 г. – 12, в 2010 г. – 10,6%, то в 2011 г. он опустился до 8,7%. Количество поданных прошений на предоставление убежища было незначительным: 252 – от египтян, 184 – от тунисцев, 100 – от сирийцев и 100 – от ливийцев. Цветные революции 2011 г. породили поток беженцев в Европу. По сведениям Французского офиса защиты беженцев и лиц без гражданства (OFPRA¹), численность про-

¹ OFPRA – Французский офис защиты беженцев и лиц без гражданства – государственное учреждение, созданное в 1952 г. для обеспечения применения во Франции международных конвенций, соглашений, договоров, касающихся защиты беженцев.

сителей политического убежища из этого региона в 2011 г. достигла во Франции 57,3 тыс. человек, что поставило ее на первое место по этому показателю среди европейских принимающих стран (в том числе перед Германией и Швецией) [Droit d'asile., 2012].

Итак, катастрофические события, случившиеся в Африке и на Ближнем Востоке во втором десятилетии XXI в., вызвавшие волны беженцев, заполонивших Европу, коснулись Франции не слишком сильно. Здесь можно вспомнить слова министра внутренних дел Бернара Казнёва, которые он произнес в декабре 2014 г. Оценивая тогдашнюю ситуацию с просителями убежища во Франции, он сказал: «Перестанем представлять себя осажденной крепостью, это просто не соответствует действительности» [Le droit des étrangers., 2015]. Эта фраза подходит и для 2016 г., однако ее можно трактовать двояко: с одной стороны, ее можно понимать как Б. Казнёв, в том смысле, что не так много беженцев осаждают Францию, с другой – Европе уже нет смысла держать осаду, потому что осаждающие находятся внутри нее.

Правительственные меры по приему беженцев

Трудности для Европы создает не столько численность беженцев, сколько то, что они массово прибывают в очень сжатый период времени, они идут, как большая волна, накрывающая Европу, и службы по их приему не справляются с работой. В первое время многие из них двигались через страны Европы на положении нелегальных мигрантов, не зарегистрированных ни в одной из них.

Французское руководство активно участвует в выработке программы действий на европейском уровне. Выдвигаются следующие первоочередные меры по урегулированию миграционно-го кризиса в Европе:

- создание достаточного количества приемных центров для беженцев в странах, принимающих их первыми (в частности, Италия и Греция), в которых будет проведена идентификация каждого мигранта и будет произведено первичное отделение лиц, имеющих основания на получение статуса беженца, от нелегальных экономических мигрантов, нелегалы должны быть отправлены обратно в страны их происхождения, в соответствии с законом; из

приемных центров будет происходить распределение беженцев по странам Европы, после прохождения процедуры оформления в таких центрах беженцы будут считаться зарегистрированными, а сведения о них будут доступны всем странам ЕС;

– справедливое распределение просителей убежища внутри Евросоюза, каждая страна должна взять на себя свою долю беженцев; большую часть нагрузки (75% просителей убежища) несут пять стран – Германия, Венгрия, Италия, Франция, Швеция [La France à l'action..., 2015].

В мае 2015 г. ЕС предложил способ распределения мигрантов по государствам-членам в соответствии с разработанной системой квотирования. На тот момент требовалось распределить 40 тыс. мигрантов, прибывших в Европу. Франция тогда отказалась участвовать в квотировании и согласилась лишь в сентябре 2015 г., когда увеличился поток мигрантов, прибывающих через Балканы. После европейского саммита, состоявшегося 14 сентября 2015 г., был принят план по расселению прибывших в Европу лиц. Он предусматривал распределение 160 тыс. сирийских, иракских, эритрейских беженцев по странам ЕС. Франция взяла на себя обязательство принять в рамках этого плана 30,7 тыс. беженцев в течение двух лет [Bastie, 2015; Mondoloni, 2015].

В вопросе расселения беженцев ЕС столкнулся с большими трудностями. Помимо того что не все страны соглашались принимать беженцев, не все беженцы готовы выполнять решения ЕС. Распределение предполагает расселение мигрантов без учета их желаний, однако многие из них хотят жить в странах, язык которых они знают, или там, где проживают их родственники, большинство же мигрантов предпочитают стать жителями Германии. Германия зарегистрировала около 1 млн просителей убежища в 2015 г. Во Францию прибыли лишь 80 тыс. человек, из них имели легальный статус «зарегистрированного мигранта» 25 тыс. человек. По сравнению с 2014 г. рост численности мигрантов во Франции составил 30% [Mouillard, 2016; Mondoloni, 2015].

Планы ЕС по расселению мигрантов, как считают многие аналитики, провалились. К марту 2016 г. страны приняли лишь 1% просителей убежища. Самыми эффективными оказались Мальта

(16% от заявленной цифры), Финляндия (7%), Люксембург (5%) и Португалия (4%). Франция выполнила свое обязательство лишь на 1% [Mouillard, 2016].

Франция не успевает создавать инфраструктуру по приему беженцев, тем не менее прикладывает усилия, чтобы выполнить намеченную программу. Так, был увеличен бюджет Офиса защиты беженцев и лиц без гражданства; нанят дополнительный персонал, работающий с беженцами на разных этапах; созданы дополнительные места проживания в центрах приема просителей убежища и т.д. [Diffalah, 2015]. В июле 2015 г. были внесены поправки в закон об убежище, благодаря которым сроки рассмотрения просьб о предоставлении убежища были сокращены с двух лет до девяти месяцев [Loi du 29 juillet., 2015]. Такое ускорение процедур дает большую экономию средств, так как быстрее выявляются и удаляются из страны лица, бесосновательно претендующие на статус беженца. Обновленный закон о беженцах позволяет также более равномерно распределять просителей убежища по территории страны, так как вводит принцип директивного расселения просителей убежища по Центрам приема (4 тыс. мест были созданы в 2013 и 2014 гг. и 4,2 тыс. – в 2015 г.) [La France à l'action., 2015].

В целом за период с октября 2015 до конца 2016 г. предполагается потратить 279 млн евро на нужды приема просителей убежища, срочного их расселения, помощи коммуна, принимающим у себя беженцев, укрепления OFPRA и Французского офиса иммиграции и интеграции (OFII)¹, на поддержку системы национального образования, на которую ляжет забота об образовании детей беженцев и создании курсов французского языка для взрослых [Valls, 2015].

Во Франции существует проблема, которую сложно разрешить, – это проблема с мигрантами, скопившимися в районе г. Ка-

¹ Французский офис иммиграции и интеграции (OFII), созданный в 2009 г., является проводником политики государства по интеграции мигрантов в первые пять лет их пребывания во Франции. Офис занимается механизмом приема просителей убежища, в частности помощи в возвращении на родину одних мигрантов и на включенность во французское общество – других, а также борьбой с нелегальной занятостью [Glossaire: OFII, 2016].

ле, которых можно с натяжкой назвать транзитными, поскольку они не собираются оставаться на территории Франции (но остаются уже долгое время) и всеми силами стремятся попасть в Великобританию. В то же время Великобритания делает все, чтобы не допустить их к себе. Она передала Франции 35 млн евро на то, чтобы мигранты, а среди них много нелегальных, не смогли воспользоваться ни одним видом транспорта, идущим из Франции на Британские острова. Часть средств из этой суммы пойдет также на обустройство центров приема беженцев и поддержку самых необеспеченных среди них. Франция, выполняя обязательство перед Великобританией, за три года увеличила в пять раз численность сил правопорядка в районе Кале, которые произвели 42 тыс. задержаний [Valls, 2015].

Затраты на преодоление миграционного кризиса в ЕС и Франции

Волна беженцев, захлестнувшая Европу в 2015 г., как казалось, была неожиданной для правящей элиты ЕС и европейских стран. Потребовалась концентрация усилий, чтобы ввести стихийные потоки беженцев в организационные рамки, построить для них временное жилье и создать приемлемые условия жизни, идентифицировать личности переселенцев и отправить назад хотя бы часть тех, кто не может претендовать на статус беженца, усилить охрану внешних границ и многое другое. Для этой деятельности потребовались огромные дополнительные финансовые вливания.

Сенат Франции в феврале 2016 г. опубликовал доклад о финансовом обеспечении нужд, связанных с миграционным кризисом и с антитеррористическими действиями в Европе [Keller, 2016]¹. Европейским союзом на решение миграционных проблем было выделено 15 млрд евро. В то же время, как указывается в докладе, статья расходов на антитеррористическую борьбу остается недофинансированной, а европейская реакция на миграционный кризис запаздывает [Ce que coûte., 2016]. По финансовому плану, рассчитанному на период с 2014 по 2020 г., на решение проблем

¹ Этот доклад в кратком виде изложен в: [Ce que coûte., 2016].

иммиграции и обеспечения внутренней безопасности предусматривается пакет в 9,2 млрд евро, которые распределяются следующим образом:

- 41% кредитов, что составляет 3,8 млрд евро, направляется в Фонд по обеспечению внутренней безопасности (FSI), который занимается границами, визами, полицейской кооперацией, предотвращением преступности (в фонд «границы и визы» идет 2,8 млрд евро, в фонд «полиция» – 1 млрд евро) [Ce que coûte..., 2016];

- 33,5% кредитов, что составляет 3,1 млрд евро, выделяются в Фонд «Предоставление убежища, миграция и интеграция» (FAMI); средства поступают на финансирование процесса предоставления убежища, интеграцию легальных мигрантов, возвращение домой или переселение беженцев и лиц, пользующихся международной защитой (т.е. просителей убежища) [Ibid.];

- 25,5% кредитов (2,36 млрд евро) идут на поддержку агентств по обеспечению безопасности, таких как Европол (Europol), ФРОНТЕКС (FRONTEX) и Европейский полицейский колледж (CEPOL) [Ibid.].

Первоначально на период 2015–2016 гг. предусматривались кредиты в 4,5 млрд евро для контроля над миграционными потоками. Причем 2,5 млрд евро поступали из других источников, не от Евросоюза. Потом цифра увеличилась до 20,2 млрд. Следует прибавить 4,8 млрд евро национальных взносов, предназначенных на пополнение программ помощи ООН и Фондов, созданных ЕС в поддержку Африки, сирийского населения и Турции [Ibid.].

В многолетнем финансовом плане 2014–2020 гг. предстоит выделить дополнительные средства на то, чтобы сделать более оперативным обмен разведывательными данными, усилить борьбу с трафиком оружия, улучшить вооружение и экипировку будущих сил охраны побережий и границ ЕС.

В связи с этим бюджет агентства ФРОНТЕКС должен быть увеличен, предполагается, что в 2016 г. он составит 238,7 млн евро. Начиная с 2017 г. по мере расширения обязанностей агентства эта сумма к 2020 г. возрастет до 322,23 млн евро, что в три раза превысит первоначальный бюджет ФРОНТЕКС на 2015 г. Этот рост будет достигнут за счет совместного финансирования агентства государ-

ствами – членами Шенгенской зоны и составит 77,4 млн евро на период с 2017 по 2020 г. [Ce que coûte., 2016].

Что касается Франции, то за период с 2014 по 2020 г. она получает более 600 млн евро и занимает четвертое место (после Италии, Греции и Испании) среди бенефициариев Фонда внутренней безопасности (FSI) и Фонда беженцев, миграции и интеграции (FAMI). Кроме того, ей предоставляется поддержка в 177 млн евро по линии Фонда внутренней безопасности (107 млн на усиление границ и выдачу виз и 70 млн на полицию) [Ibid.].

Франция использует эти средства на:

- улучшение работы визовой системы и создание единой информационной визовой системы; укрепление консульских взаимоотношений и сотрудничества; развитие национальной системы SPATIONAV, которая будет контактировать с европейской системой контроля над границами (Eurosur);

- расширение деятельности по предотвращению преступности, включая борьбу с новыми формами преступности, в том числе с использованием новых технологий (выявление криминальных сетей, борьба с киберпреступностью и т.д.);

- укрепление безопасности (борьба с радикализмом, проверка пассажиров на транспорте, обучение полиции и т.д.) [Ibid.].

В фондах ЕС предусмотрены также средства для срочной помощи государствам-членам при неожиданных ситуациях, сильных потоках мигрантов, непомерном давлении на внешние границы (одного или нескольких государств ЕС), возникновении угрозы безопасности. Франция воспользовалась такой возможностью. Евросоюз в 2014 и 2015 гг. по просьбе Франции выделил ей 10 млн евро в качестве срочной помощи из Фонда беженцев, миграции и интеграции и Фонда внутренней безопасности. Также в конце 2015 г. после произошедших в Париже террористических актов (13 ноября 2015) Франция подала заявку на срочную помощь (для усиления полиции) в размере 1 млн евро в Фонд внутренней безопасности [Ibid.].

Французские сенаторы считают, что в Евросоюзе борьба с терроризмом финансируется недостаточно. По их мнению, увеличение кредитов, предоставляемых Фонду внутренней безопасности

или агентству ФРОНТЕКС, бесспорно, содействует борьбе против терроризма, в частности, благодаря этим средствам финансируется охрана внешних границ. Фонд внутренней безопасности (FSI) в 2015 г. смог воспользоваться дополнительным пакетом в 30 млн евро на срочные нужды. Бюджет агентства ФРОНТЕКС на 2015 г., первоначально составлявший 113,9 млн евро, был увеличен до 143,2 млн. В 2016 г. он должен возрасти до 253,9 млн евро [Ce que coûte..., 2016].

Сенаторы также находят, что рост бюджета Европола недостаточен: в 2015 г. бюджет составлял 94,6 млн евро, а в 2016 г. он должен возрасти лишь до 100,2 млн евро, однако перед угрозой терроризма деятельность Европола по координации полицейских расследований и розыска в Европе должна быть значительно усилена [Ibid.].

Министры экономики Франции и Германии Эммануэль Макрон и Зигмар Габриэль (Emmanuel Macron, Sigmar Gabriel) озабочены тем, что террористические нападения и миграционный кризис препятствуют свободе передвижения людей, товаров и услуг в Европе. 24 ноября 2015 г. они направили по этому поводу письмо А. Меркель и Ф. Олланду, в котором обратились к своим президентам с предложением создать франко-германский фонд в 10 млрд евро [Ibid.]. Фонд рассчитан на три года и будет использован в трех сферах:

- контроль над внешними границами Европы, куда входят помощь беженцам, регистрация и защита мигрантов в ближайшей перспективе;
- управление потоками беженцев, организованное главным образом в соседних с ЕС странах;
- обеспечение безопасности, взаимообмен разведывательной информацией и усиление кооперации в области юстиции и полиции [Ibid.].

Озабоченность министров экономики имеет основания. В аналитической записке «Экономические последствия отказа от Шенгенских соглашений», опубликованной 3 февраля 2016 г. на сайте премьер-министра Франции, говорится об экономических последствиях усиления контроля на внутренних границах и про-

гнозируется, что в краткосрочной перспективе это будет стоить Франции 1–2 млрд евро, не считая бюджетных расходов на организацию контроля на границах. В более долгосрочном плане Франция будет дополнительно тратить ежегодно более 10 млрд евро, что составляет 0,5% ВВП, не считая потерь от снижения уровня торговли между странами Шенгенской зоны, сокращения иностранных инвестиций и финансовых потоков. Для стран всего шенгенского пространства потери будут составлять порядка 0,8% ВВП, т.е. около 100 млрд евро [Aussilloux, Le Hir, 2016].

Французское законодательство о просителях убежища и беженцах

В настоящее время во Франции право, касающееся иммигрантов, имеет сложное основание и опирается не только на французское законодательство, но также на тексты международных конвенций, договоров, двусторонних соглашений. Так, Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища, принятый в 2008 г. на саммите Европейского совета в Брюсселе, предусматривает согласование странами – членами ЕС политики, касающейся мигрантов и беженцев [La maîtrise..., 2016]. Однако проблемы выдачи разрешений на пребывание в стране и на получение убежища остаются в компетенции государств-членов.

Франция создавала правовое государство начиная с эпохи Просвещения, философы, юристы, политики поколениями работали над ее законодательной базой. Французскую Республику с полным основанием считают наследницей римского права. Любое действие государства должно опираться на закон, такое положение одобряется обществом и дает французам чувство индивидуальной и коллективной защищенности, уверенность в том, что республиканские и демократические ценности (свобода, равенство, братство, справедливость) не будут попорчены. Естественно, что столь важная для общества сфера, как взаимоотношения между государством и иммигрантами, регулируется правом.

Потоки людей, бегущих от войн и конфликтов, наводнили Европу в 2014–2016 гг. Законодательная система Франции не могла не отреагировать на новую ситуацию. Были скорректированы за-

коны об иностранцах и о просителях убежища, реформирована процедура приема мигрантов, предоставления им убежища или статуса беженца. Законодательно оформлено использование мер по возвращению на родину иностранцев, которым отказано в получении статуса беженца или лица, получившего убежище.

Во Франции существуют три варианта предоставления защиты людям, спасающимся на ее территории от преследований властей у себя на родине: 1) статус беженца; 2) субсидиарная (вспомогательная) защита; 3) статус лица без гражданства (апатрида).

1. Статус беженца

Статус беженца может предоставляться по трем основаниям:

а) в соответствии с Женевской конвенцией о статусе беженца от 28 июля 1951 г., он предоставляется любому лицу, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находясь вне страны своей гражданской принадлежности, не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений» [Конвенция о статусе..., 1951];

б) в соответствии с положением о так называемом «конституционном убежище», закрепленном в абзаце 4 преамбулы к Конституции Французской Республики 1946 г.: «Всякий человек, преследуемый за свою деятельность в пользу свободы, имеет право на получение убежища на территории Республики» [Преамбула Конституции...].

OFPRA может предоставить международную защиту просителям убежища в порядке «конституционного убежища» при условии, что:

– они действительно подвергались преследованиям (а не только опасались их);

- преследователи могут быть известны или неизвестны, организованы или не организованы;
- они доказали свое активное участие в борьбе за демократический режим или в деле отстаивания демократических ценностей – свободы слова, ассоциаций, профсоюзов и пр.;
- их участие в борьбе продиктовано интересами всеобщего блага, а не личного.

Этот вариант защиты иностранца идентичен защите, предоставляемой тем, кто получает статус беженца в соответствии с Женевской конвенцией [Glossaire: Asile., 2016]:

в) беженцами считаются лица, признанные таковыми Верховным комиссариатом ООН по делам беженцев на основании ст. 6 и 7 его устава. Деятельность Верховного комиссариата имеет целью защищать беженцев, искать долгосрочные решения их проблем и следить за тем, чтобы Женевская конвенция по делам беженцев 1951 г. выполнялась [Le statut de réfugié, 2015].

2. Субсидиарная защита

Второй вариант защиты бегущих от преследования людей – это subsidiарная защита. Право на subsidiарную (вспомогательную) защиту было введено законом от 10 декабря 2003 г. и касалось права на убежище. Этот вид защиты предоставляется лицам, которые не подпадают под критерии статуса беженца, но которым в их стране угрожает серьезная опасность, а именно:

- смертная казнь;
- пытки, наказания, негуманное или унижающее достоинство человека обращение;
- серьезная угроза жизни или личности ввиду повсеместного насилия, возникшего в результате внутреннего или международного вооруженного конфликта (это относится только к гражданским лицам).

Лица, имеющие subsidiарную защиту, получают вид на жительство по линии «частная и семейная жизнь» сроком на один год с правом его продления. Они, как и беженцы, пользуются выплатами из Кассы семейных пособий. Им предоставляется также, в случае нехватки мест для расселения беженцев, жилье и в течение все-

го срока проживания в нем они получают пособие «для лиц, не имеющих средств к существованию».

Во Франции решение о предоставлении как статуса беженца, так и субсидиарной защиты выносит OFPRA (Офис защиты беженцев и лиц без гражданства) под контролем Национального суда по праву на убежище (Cours nationale du droit d'asile – CNDA) [Процедура получения..., 2016; Droits et obligations..., 2015; Glossaire: Protection..., 2016].

3. Лица без гражданства (апатриды)

Третий вариант защиты спасающихся на территории Франции людей – это предоставление статуса лица без гражданства, т.е. статуса апатрида.

Согласно Конвенции о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.), данный статус может быть предоставлен любому лицу, «которое ни одно государство в соответствии с его законодательством не рассматривает как своего гражданина» [Le statut d'apatride, 2015]. На OFPRA возложена обязанность рассмотреть прошение; если апатрид получает положительный ответ, то ему предоставляется соответствующий статус и вид на жительство. Франция обязуется обеспечить ему юридическую и административную защиту.

Статус апатрида отличается от двух других форм защиты – он касается только лиц, не имеющих гражданства. Риски преследования, которые так важны для получения статуса беженца или для субсидиарной защиты, в случае с апатридами не учитываются. Статус апатрида предоставляет OFPRA под контролем административного суда.

В отличие от просителей убежища, иностранцы, добивающиеся статуса апатрида, во время рассмотрения его прошения не получают разрешения на временное проживание во Франции. Они направляют свое прошение в адрес OFPRA по почте и таким же образом получают ответ. Однако в случае одновременной подачи прошений о предоставлении статуса апатрида и о предоставлении убежища, префектура выдаст ему временное разрешение на жительство как просителю убежища [Apatridie: Procédure, 2015].

Если OFPRA предоставляет просителю статус апатрида, то последний наделяется теми же правами, что и другие получатели защиты, в частности правом на проживание, путешествия, ведение нормальной семейной жизни и пр. Если OFPRA отказывает в предоставлении статуса, то проситель может оспорить это решение в административном суде. Однако это обжалование не оказывает приостанавливающего действия на решение OFPRA, и проситель будет обязан покинуть территорию Франции, не дожидаясь момента, когда суд вынесет свой вердикт [Le statut d'apatride, 2015].

В 2014 г. OFPRA зарегистрировал 271 прошение о предоставлении статуса апатрида, что составило рост на 20% по сравнению с 2013 г. Эти прошения поданы главным образом от лиц европейского происхождения (2/3 прошений), прежде всего от выходцев из стран бывшего СССР и из бывшей Югославии [Apatridie: Quelques chiffres, 2015].

Беженцы и просители убежища во Франции

Далее мы остановимся только на одной группе лиц, которым посвящена данная статья, – на просителях убежища и беженцах. Есть вероятность того, что именно они со временем станут гражданами и вольются в население Франции. Можно предположить, что их интеграция во французское общество будет не беспроблемной. В настоящий момент они находятся только в начале своего пути и подпадают под действие французского законодательства – вполне гуманного по отношению к ним.

Слово «беженец» имеет двоякое значение, что затрудняет его понимание в научной и публицистической литературе. В обиходной речи оно встречается в разных контекстах: «беженцы наводнили Европу», «беженцы гибнут в море», «беженцы нуждаются в помощи» и т.д. Это не значит, что все они действительно снялись с насиженных мест, спасаясь от войны или других смертельных опасностей. Среди них есть значительная доля людей, прибывших в богатые страны Европы в поисках работы или лучшей жизни. В СМИ всех их, т.е. всю современную волну переселенцев, называют беженцами, хотя точнее было бы называть их общим термином «мигранты». Обиходное представление о настоящих беженцах ши-

ре, чем правовое, в него включаются люди, бежавшие из своих стран, где им угрожает опасность, не только из-за преследований властей, но и из-за природных катаклизмов, изменения климата, экономической разрухи, вызывающих затяжной голод, и прочее.

В отличие от населения, государственные структуры оперируют правовым определением слова «беженец», которое дается в Женевской конвенции от 28 июля 1951 г., – лицо, покинувшее свою страну, спасаясь от преследования властей, и потому он не имеет возможности пользоваться защитой своего государства (см. выше в разделе о статусе беженца).

Беженец в юридическом смысле слова – это иностранец, соответствующий определению понятия «беженец», данному в законе, и имеющий документ, удостоверяющий его статус. В соответствии с этим статусом он обладает правами и обязанностями, пользуется социальной помощью и услугами в соответствии с законами страны пребывания.

Проситель убежища – это иностранец, подавший прошение на предоставление убежища и находящийся в ожидании ответа. Будучи лицом, которого преследуют по политическим мотивам, он в соответствии с международной конвенцией о правах человека имеет право бежать в любое место, где он будет в безопасности¹. (В последнее время термин «проситель убежища» все чаще заменяют термином «проситель международной защиты».)

При обсуждении закона о реформе права на убежище, принятого 29 июля 2015 г., Национальное собрание Франции включило новый пункт – отныне право подавать прошение на убежище предоставляется женщинам, подвергающимся насилию.

Права и обязанности просителя убежища

Подав прошение о предоставлении убежища, проситель имеет две возможности:

¹ Во Всеобщей декларации прав человека (ст. 14) провозглашается: «Всякий человек, подвергающийся преследованиям, имеет право искать и пользоваться убежищем в других странах» (Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 г., Париж) [La Déclaration..., 1948].

– получить статус беженца, если он соответствует критериям, определенным в Женевской конвенции 1951 г., или критериям французского закона от 11 мая 1998 г., касающегося лиц, преследуемых из-за их действий в защиту свободы (закон о так называемом «конституционном убежище»);

– воспользоваться правом на субсидиарную защиту, если его случай не подпадает под критерии беженца, и получить статус лица, имеющего убежище во Франции, поскольку возвращение к себе на родину грозит ему смертельной опасностью [Les mots de l’immigration., 2016; Glossaire: Protection., 2016].

Во Франции предоставление убежища и статуса беженца относится к компетенции OFPRA. Просителю необходимо в досье сообщить, на каком основании он просит убежища, подробно изложить, каким преследованиям, угрожающим его жизни, он подвергался – из-за религиозной или национальной принадлежности или из-за взглядов и политической деятельности. Принимаются во внимание только преследования со стороны государства (администрации, полиции, армии), поскольку именно в этом случае человек лишается возможности вернуться в страну происхождения и получать защиту у государства, гражданство которого он имеет [Статус беженца., 2016]. Рассмотрение досье в OFPRA может длиться девять месяцев.

Просить убежища могут как легальные, так и нелегальные мигранты. Лица, незаконно находящиеся на территории Франции, должны сначала обратиться в префектуру, чтобы получить досье просителя убежища и временный вид на жительство в качестве просителя убежища [Статус беженца., 2016].

Однако для просителей убежища во Франции не все так просто, так как Республика выполняет положения Дублинской конвенции (1990) и «Дублинских правил» (Регламент Дублин II), введенных 18 февраля 2003 г., по которым лица, спасающиеся от преследований, должны просить убежища в первой стране ЕС, в которую они попадают. Следуя этой конвенции, «любая префектура может не принимать лицо, которое проезжало через “безопасную страну” по пути во Францию. Если вас подозревают в том, что вы проезжали через другую страну, подписавшую Дублинскую

конвенцию, вы можете временно остаться на территории Франции, но не можете подать прошение в OFPRA. Префектура проведет расследование и будет требовать, чтобы вы подали ходатайство с просьбой об убежище в первой “безопасной стране”, через которую вы проезжали. Префектура может выслать вас в эту страну. При наличии в паспорте визы другой европейской страны, автоматически вступают в силу положения Дублинской конвенции и, как следствие, высылка из Франции в страну, которая выдала эту визу» [Статус беженца., 2016].

Мигранты, приехавшие во Францию с намерением получить соответствующий легальный статус, могут пользоваться помощью от государства и благотворительных организаций на всех стадиях прохождения их досье. Мигрант, подавший прошение об убежище, имеет право на определенный установленный объем помощи:

- краткосрочное разрешение на пребывание и проживание во Франции, которое продлевается до момента получения статуса беженца или лица, получившего убежище;
- разовое пособие и далее в течение года – ежемесячное пособие;
- на протяжении всего времени проживания ему предоставляется бесплатное медицинское обслуживание;
- он имеет право на бесплатное обучение французскому языку;
- право на обучение детей, во Франции существует обязательное школьное образование, поэтому все дети, включая детей просителей убежища, обязаны с 6 до 16 лет посещать школу; для детей, не владеющих французским языком, организуются подготовительные классы.

Просителя убежища должны поселить на этот срок в Центре приема просителей убежища, однако центры переполнены и мест может не быть. Министр внутренних дел Бернар Казнёв объявил о том, что коммуна, создающим дополнительные пункты размещения мигрантов, будет выплачиваться по 1 тыс. евро за каждое место (до 2017 г.). Для Франции затраты на размещение просителей убежища оцениваются в 350 млн евро в год. Премьер-министр М. Вальс в выступлении перед Национальным собранием сказал,

что дополнительно будет выделено 279 млн евро на прием беженцев и 250 млн евро – на срочное создание центров по их расселению [Clavel, 2015]. Если мест в центре не найдется, то просители убежища будут получать «пособие для просителя убежища»¹.

В соответствии с законом от 29 июля 2015 г. о реформе права на убежище вводится механизм принудительного расселения просителей, позволяющий переселять их в другой регион. В случае отказа со стороны просителя от поселения в предложенный Центр по приему беженцев он теряет право на пособия. По этому закону модель Центра приема просителей убежища принимается за образец и распространяется по стране. Пособия для беженцев унифицируются и будут зависеть от состава семьи [Loi du 29 juillet., 2015].

Просителю убежища не позволяется работать. Если через девять месяцев его прошение не будет рассмотрено, он имеет право обратиться в префектуру департамента за разрешением на работу (ему могут не разрешить).

Сотрудники OFPRA предоставляют просителю статус беженца, если он соответствует критериям этого статуса, либо статус лица, имеющего убежище во Франции, если он имеет на это право. Если же проситель не соответствует ни тому, ни другому статусу, то он получает отказ из OFPRA, но у него есть возможность подать жалобу в Комиссию обжалования для беженцев. В последние годы Комиссия обжалования отменила в пользу просителей примерно 5–10% решений OFPRA. Если проситель получает отказ и от Комиссии обжалования, то он может быть арестован и выслан на родину.

Права и обязанности беженца

Официально признанный беженец сразу получает во Франции широкие права:

¹ Пособие для просителей убежища (*Allocation pour demandeur d'asile – ADA*) было создано законом от 29 июля 2015 г. в рамках реформы права на убежище. Эти выплаты заменили с 1 ноября 2015 г. существовавшее ранее «временное пособие ожидания» [Glossaire: Allocation., 2016].

– статус беженца позволяет легально жить во Франции; по «карточке беженца» в префектуре выдается разрешение на проживание во Франции на десять лет (с правом продления каждые десять лет);

– он может получить французское гражданство (путем натурализации) сразу же после предоставления ему статуса беженца, не дожидаясь окончания пятилетнего срока проживания, как это требуется для иностранцев; ему, однако, надо выполнить другие условия, среди которых – знание французского языка и интеграция во французское общество; при получении гражданства он может поменять фамилию и имя;

– он имеет такое же право на работу, как и французы; для получения доступа к профессии он обязан освоить французский язык и пройти курс, назначение которого в том, чтобы сформировать в иностранце чувство гражданственности (слушатели изучают историю Франции, функционирование государственных институтов, символы и ценности Республики, принципы демократии, права женщин, светское государство);

– имеет право на воссоединение с семьей, при этом ему не выдвигают условий ни по доходам, ни по жилью, ни по продолжительности проживания во Франции;

– самым бедным разрешается жить бесплатно во временных центрах размещения, остальным – снимать социальное жилье, получая жилищное пособие;

– политический беженец имеет право пользоваться той же, что и француз, социальной помощью, получать семейные пособия в том же размере, а также другие виды поддержки, может воспользоваться программой, предоставляющей помощь при переезде в другое место на территории Франции, где у него есть жилье и работа;

– беженец может путешествовать по другим странам мира, кроме страны своего происхождения/гражданства;

– имеет право на бесплатное медицинское обслуживание;

– обучение детей беженцев в школе – бесплатное и обязательное.

Можно сказать, что законы и правила, регулирующие получение статуса беженца или лица, получившего убежище, в целом благоприятствуют иностранцам, вынужденным бежать из своих стран. Представители французского руководства много раз заявляли в общественных дискуссиях, что и в своей миграционной политике они руководствуются принципами гуманизма и универсальных прав человека, которые были провозглашены в эпоху французского Просвещения и являются историческим наследием Франции.

Однако все законы и социальные блага распространяются только на тех лиц, которые соблюдают законы Франции и не нарушают общественный порядок. Это очень важное условие, особенно для страны, которая неоднократно подвергалась террористическим атакам. По отношению к иностранцам, «представляющим серьезную опасность для общественного порядка», компетентные органы могут немедленно применить меру удаления их из страны.

Таким образом, Франция, радушно принимая беженцев, включает в свое население иностранцев, имеющих облегченный доступ к французскому гражданству, право на работу, на свободное передвижение по миру, но одновременно сохраняющих свою религию, ментальность и культуру. Значительная часть из них, например мусульмане из стран Ближнего Востока и Северной Африки, принадлежа к исламской цивилизации, соблюдают традиции, зачастую несовместимые с моралью и образом жизни жителей Европы. В дальнейшем это создаст большие трудности в процессе интеграции нового населения в общество Франции.

Список литературы

Конвенция о статусе беженцев / ООН. – Женева, 1951. – 28.07. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (Дата обращения – 28.04.2016).

Пreamбула Конституции Французской Республики 1946 г. // Конституционное право зарубежных стран: Хрестоматия / Сост. О.В. Ганин, В.В. Захаров. – Тамбов: Изд. Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. – С. 93. – Режим доступа: <http://lib.sale/otnosheniya-konfliktologiya/preambula-konstitutsii-frantsuzskoy-respubliki-31548.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Процедура получения статуса беженца во Франции // British immigration bureau Paterton. – 2016. – Режим доступа: <http://www.xn--80akydcimc.xn--p1ai/france/index.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Статус беженца, Франция // Юридическая компания «Центр Санрайз». – 2016. – Режим доступа: <http://interlawyer.com.ua/content/status-bezhenca-franciya> (Дата обращения – 28.04.2016).

Apatridie: Procédure // OFPRA. – 2015. – 12.11. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/procedure> (Дата обращения – 28.04.2016).

Apatridie: Quelques chiffres // OFPRA. – 2015. – 13.04. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres> (Дата обращения – 28.04.2016).

Aussilloux V., Le Hir B. Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen: La note d'analyse // France Stratégie. – P., 2016. – 03.02. – 11 p. – Mode of access: http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note_danalyse_ndeg39.pdf (Дата обращения – 28.04.2016).

Bastie E. Un an de crise migratoire en 10 événements clés / Le Figaro. – P., 2015. – 23.09. – Mode of access: <http://www.lefigaro.fr/international/2015/09/23/01003-20150923ARTFIG00010-un-an-de-crise-migratoire-en-10-evenements-cles.php> (Дата обращения – 28.04.2016).

Brutel Ch. Les immigrés récemment arrivés en France // Insee Première. – P., 2014. – Novembre. – N 1524. – Mode of access: http://www.insee.fr/fr/the-mes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1524 (Дата обращения – 28.04.2016).

Ce que coûte la crise des réfugiés et la lutte contre le terrorisme à l'Europe (et ce que reçoit la France) / Synthèse du texte par P. Berthelet // Sécurité intérieure. – 2016. – 07.03. – Mode of access: <http://securiteinterieurefr.blogspot.ru/2016/03/ce-que-coute-la-crise-des-refugies-et.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Clavel G. Demandeurs d'asile et réfugiés: Quels sont leurs droits, quels sont leurs devoirs? // Le Huffington Post. – P., 2015. – 17.09. – Mode of access: http://www.huffingtonpost.fr/2015/09/16/demandeurs-asile-refugies-droits-devoirs_n_8144150.html (Дата обращения – 28.04.2016).

Diffalah S. Crise des migrants: La France attend toujours ses réfugiés // Le Nouvel Observateur. – P., 2015. – 24.12. – Mode of access: <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/migrants/20151223.OBS1862/crise-des-migrants-la-france-attend-toujours-ses-refugies.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française: Communiqué de presse // Ministère de l'Intérieur. – P., 2016. – 15.01. – Mode of access:

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/Communique-de-presse-Diffusion-des-informations-statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-d-acquisition-de-la-nationalite-francaise> (Дата обращения – 28.04.2016).

Droit d'asile: Nouvelle hausse des demandes en 2011 // Vie Publique. – P., 2012. – 29.06. – Mode of access: <http://www.vie-publique.fr/actualite/alau ne/droit-asile-nouvelle-hausse-demandes-2011.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Droits et obligations des protégés // OFPRA. – P., 2015. – 20.11. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/protection-etat-civil/droits-et-obligations-des-protoges> (Дата обращения – 28.04.2016).

Glossaire: Allocation pour demandeur d'asile (ADA) // OFPRA. – P., 2016. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire> (Дата обращения – 28.04.2016).

Glossaire: Asile constitutionnel // OFPRA. – P., 2016. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire> (Дата обращения – 28.04.2016).

Glossaire: OFII // OFPRA. – P., 2016. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire?lettre=O> (Дата обращения – 28.04.2016).

Glossaire: Protection subsidiaire // OFPRA. – P., 2016. – Mode of access: <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire?lettre=P> (Дата обращения – 28.04.2016).

Keller F. Mieux financer la sécurité de l'Union européenne: Rapport d'information // Sénat du Parlement français. – P., 2016. – 11.02. – N 397 (2015–2016). – Mode of access: <http://www.senat.fr/rap/r15-397/r15-397.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

La Déclaration universelle des droits de l'homme / ONU. – P., 1948. – 10.12. – Mode of access: <http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/> (Дата обращения – 28.04.2016).

La France à l'action face à la crise migratoire // République française. Les actions du Gouvernement. – P., 2015. – 07.09. – Mode of access: <http://www.gouvernement.fr/la-france-a-l-action-face-a-la-crise-migratoire-2817> (Дата обращения – 28.04.2016).

La maîtrise des flux migratoires // Vie Publique. – P., 2016. – 12.04. – Mode of access: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/index/> (Дата обращения – 28.04.2016).

Le droit des étrangers et la réforme de l'asile: Projet porté par Bernard Cazeneuve // République française. Les actions du Gouvernement. – P., 2015. – 23.12. – Mode of access: <http://www.gouvernement.fr/action/le-droit-des-etrangers-et-la-reforme-de-l-asile> (Дата обращения – 28.04.2016).

Les demandes d'asile // Ministère de l'Intérieur. – P., 2016. – 15.01. – Mode of access: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/>

Statistiques/Tableaux-statistiques/Les-demandes-d-asile (Дата обращения – 28.04.2016).

Les droits des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection // Info Droits-Étrangers. – P., 2015. – 30.10. – Mode of access: <http://www.info-droits-etrangers.org/index.php?page=2-4-3> (Дата обращения – 28.04.2016).

Les différentes formes de protection // Ministère de l'Intérieur. – P., 2015. – 30.10. – Mode of access: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Les-differentes-formes-de-protection> (Дата обращения – 28.04.2016).

Les mots de l'immigration, de l'intégration // Vie Publique. – P., 2016. – 12.04. – Mode of access: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/glossaire-definitions/> (Дата обращения – 28.04.2016).

Le statut d'apatride // Ministère de l'Intérieur. – P., 2015. – 30.10. – Mode of access: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Les-differentes-formes-de-protection/Le-statut-d-apatride> (Дата обращения – 28.04.2016).

Le statut de réfugié // Ministère de l'Intérieur. – P., 2015. – 30.10. – Mode of access: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Les-differentes-formes-de-protection/Le-statut-de-refugie> (Дата обращения – 28.04.2016).

Loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile // Vie Publique. – P., 2015. – 30.07. – Mode of access: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-reforme-asile.html> (Дата обращения – 28.04.2016).

Michelon V. L'immigration a-t-elle vraiment «explosé» en France? // Metronews. – P., 2015. – 23.07. – Mode of access: <http://www.metronews.fr/info/l-immigration-a-t-elle-vraiment-explose-en-france> (Дата обращения – 28.04.2016).

Mondoloni M. «Seuls 19 réfugiés ont été relocalisés en France depuis le mois de septembre» // Franceinfo. – P., 2015. – 29.12. – Mode of access: <http://www.franceinfo.fr/emission/le-vrai-du-faux/2015-2016/seuls-19-refugies-ont-ete-relocalises-en-france-depuis-le-mois-de-septembre-29-12-2015-07-05> (Дата обращения – 28.04.2016).

Mouillard S. Relocalisation des réfugiés: Le grand raté de l'Europe // Liberation. – P., 2016. – 07.03. – Mode of access: http://www.liberation.fr/planete/2016/03/07/relocalisation-des-refugies-le-grand-rate-de-l-europe_1438027 (Дата обращения – 28.04.2016).

Valls M. Discours du Premier ministre sur l'accueil des réfugiés en France et en Europe, à l'Assemblée nationale // République française. L'actualité du Premier ministre. – P., 2015. – 05.10. – Mode of access: <http://www.gouvernement.fr/partage/5504-discours-sur-l-accueil-des-refugies-en-france-et-en-europe-a-l-assemblee-nationale> (Дата обращения – 28.04.2016).