

УДК 341.215

О.І. КОТЛЯР, канд. юрид. наук, доц., Закарпатський державний університет

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ «НОВИХ» МЕНШИН У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА: СУЧАСНИЙ СТАН

Ключові слова: національні меншини, «нові» національні меншини, забезпечення та захист прав

Стабільність і демократичність будь-якої держави, в якій існують національні меншини, значною мірою визначаються створенням у ній відповідних їхнім правам і запитам умов для вільного та всебічного розвитку кожного члена суспільства, у тому числі й для осіб, котрі належать до національних меншин, а також послідовним, сумлінним упровадженням у національне законодавство та повсякденну практику міжнародно-правових принципів і норм рівності та недискримінації у цій сфері правовідносин.

Для України мають значення зарубіжні паралелі, досвід вирішення етнічних проблем і розробка норм міжнаціональних відносин західних держав. Становлення нашої країни як європейської держави обумовлює використання загальноприйнятих сучасних правил забезпечення, застосування та захисту прав національних меншин. Важливим є вивчення та запозичення найкращого досвіду щодо законодавчого врегулювання міжнаціональних міжетнічних стосунків з урахуванням міжнародних стандартів інших європейських держав.

Певний внесок у світову скарбницю дослідження статусу національних меншин через осмислення питання їх правосуб'єктності внесли вітчизняні науковці. Безперечно значення для з'ясування окремих аспектів цієї проблеми мають роботи українських учених-правників В. Буткевича, М. Буроменського, М. Баймуратова, В. Денисова, В. Євінтова,

О. Копиленка, О. Мартиненка, В. Нікітюка, І. Піляєва, П. Рабіновича, М. Товта. Комплексне дослідження міжнародних засад й інституційних механізмів захисту прав національних меншин зустрічаємо у монографічній праці В. Мицика.

Певним аспектам історичного і сучасного правового положення національних меншин в Україні присвячені статті М. Антонович, О. Антонюка, Ю. Волошина, Ю. Шемшученка, М. Шульги, в монографічних працях В. Євтуха, І. Кураса, Л. Місінкевича, О. Рафальського, Л. Рябошапка, дисертаційних дослідженнях О. Бикова, Я. Лазура, П. Муцького.

Проблемам міжнародно-правового захисту національних меншин присвятили праці західноєвропейські науковці: Г. Альфредссон, А. Балог, Б. Вукас, Г. Гілберт, Е.-І. Даес, В. ван Дайк, А. Ейде, Ф. Ермагора, Ф. Капторті, В. Кимлічка, Г. Лаутерпахт, Н. Лернер, К. Мінтті, Т. Мусгрейв, М. Новак, Дж. Пакер, Г. Пентассуля, А. Росс, А. Спілопулу-Акермарк, К. Томушат, П. Торнберрі, Д. Турк, Р. Хофманн.

Для України мають значення зарубіжні паралелі, досвід вирішення етнічних проблем і розробка норм міжнаціональних відносин на Заході. Поглиблене дослідження проблем, пов'язаних із положенням і перспективами меншин, а також ситуацій, що виникають при їхньому вирішенні, мають науково-пізнавальне значення для вдосконалення політичної системи нашої країни. У зв'язку з цим відзначимо К. Шлетцера, Б. Вебера, М. Ціпфа, Й. Шаяна, праці яких присвячені певним аспектам проблем нових меншин, а також Б. Тіббі, У. Шпюлер-Штегеманна, що досліджують посилення ролі ісламу у внутрішньополітичному житті ФРН, вивчають мусульманські співтовариства, їх інтереси та особливості.

Метою даної статті є аналіз державної політики щодо врегулювання правового положення «нових» меншин. Об'єктом дослідження є комплекс міжнародних та внутрішніх правовідносин, що стосуються взаємодії міжнарод-

ного права і внутрішнього права у сфері забезпечення та захисту прав «нових» меншин у ФРН. Предметом дослідження є співвідношення міжнародно-правових та внутрішньодержавних принципів і норм у національному законодавстві та відповідній державній політиці ФРН щодо правового положення «нових» меншин.

Сучасна концепція державної національної політики Федеративної Республіки Німеччина являє собою систему сучасних науково обґрунтованих теоретичних положень, що визначають принципи діяльності органів державної федеративної влади і земельних органів влади в сфері національних відношень. Концепція державної національної політики Німеччини заснована на принципах Основного Закону ФРН, земельних конституцій, а також загальноприйнятих норм міжнародного права.

У ФРН окрім визнаних національних меншин *de facto* існують і так звані «нові меншини», які виникли у ході сучасних міграційних процесів. Ще у 1950-х роках Німеччина, як класична країна міграції, стає одним з основних центрів тяжіння мігрантів у Європі. У їх складі можна виділити наступні категорії: економічні мігранти, біженці, мігранти по каналу возз'єднання сімей. Варто зауважити, що міграційні процеси достатньо ефективно впливають на етнокультурну безпеку і перспективи міжетнічних конфліктів.

Сучасна міграція населення з політичних чи економічних причин, яка відчутно зросла останнім часом завдяки лібералізації імміграційної і еміграційної політики та національних візових режимів, створює у багатьох країнах світу численні «нові меншини».

Питання про так звані «нові меншини» є предметом політичної дискусії сучасної Німеччини. Під ними маються на увазі групи вихідців з різних країн, що переселилися до Німеччини головним чином за причинами економічного характеру, а частково і як політичні біженці. Вони, як правило, не мають німецького громадянства, хоча іноді у ФРН

живе вже друге-третє покоління представників цих народів. Сумарно їх чисельність складає близько 8 млн. чоловік. Переважно це турки, спільноти представників азіатського й африканського регіонів, вихідці з колишньої Югославії, які проживають у країні на законних підставах [1].

Офіційний коментар Комітету з прав людини щодо ст.27 з цього приводу визначає: «Стаття 27 надає права особам, які належать до меншин, що «існують» у державах-учасниках. Зважаючи на характер і межі прав, передбачених статтею, недоцільно визначати термін тривалості та зміст терміна «існують». Цими правами є просто те, що особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи використовувати свою культуру, сповідувати свою релігію, а також користуватися рідною мовою. Так само, як вони не повинні бути підданими або громадянами, вони не зобов'язані бути й постійними резидентами. Таким чином, робочі-мігранти або навіть відвідувачі/гості (*visitors*) держав-учасниць, які складають такі меншини, мають право на дотримання цих прав» [2, с.18].

Важливим у коментарі є положення про те, що існування меншин у певній країні не залежить від його визнання цією країною, замість цього воно має бути встановлено на підставі об'єктивних критеріїв. Як бачимо, у коментарі авторитетного незалежного універсального органу з прав людини йдеться про те, що бенефіціарії цих прав не повинні бути громадянами країни і навіть постійно проживати в ній. Щодо відвідувачів, то може йтися, наприклад, про біженців, які не мають такого статусу і не звертаються за таким статусом, оскільки бажають якомога скоріше повернутися на батьківщину, або про осіб, які нещодавно прибули в країну і приєдналися до меншини, що вже існує в ній упродовж багатьох століть [3, с.49].

Офіційно «нові» меншини національними меншинами не визнаються, проте у рамках

чинного у ФРН законодавства їм надані можливості для розвитку своєї мови, культури і релігії.

З доповіді німецького уряду Комітету Міністрів Ради Європи випливає, що іноземці, які законно і традиційно проживають у країні, користуються майже тими ж правами, що й громадяни Німеччини. Вони можуть користуватися так само пенсійним і страховим забезпеченням, допомогою по безробіттю, допомогою на дітей, квартирною платою. Зазначається також, що іноземці в основному вільні виявляти свободу думки, користуватися свободою мирних зборів та асоціацій. Гарантується свобода сповідувати свою релігію, дозволяється бути членами політичних партій і профспілок [4].

Важливе значення для представників меншин мають захисні заходи у сфері збереження своєї самобутності, мови і релігії. Параграф 1 ст.2 Основного Закону забезпечує, зокрема, використання рідної мови меншини, існування автономної культури та збереження відповідної національної ідентичності кожному індивідуумові; а в п.1–2 ст.4 гарантується свобода віри, совісті і сповідання релігійних або філософських переконань, так само як і свобода релігійної діяльності, яка не порушує злагоди.

У Німеччині немає державної релігії. Свобода віри, совісті, релігійних або ідеологічних переконань, що гарантується п.1 ст.4 Основного Закону, включає серед іншого: право вільного вибору щодо приєднання (або неприєднання) до релігійної або ідеологічної спільноти, право батьків забезпечувати таке релігійне і моральне виховання своїх дітей, яке вони вважають за доцільне, й узагалі право діяти згідно зі своїми переконаннями.

Право осіб використовувати свою мову в щоденному житті захищено ст.2 Основного Закону, який гарантує право на вільний розвиток індивідуальності. Відповідно, у Федеративній Республіці Німеччина не існує жодних обмежень щодо використання мови

меншин у приватному житті або публічно. Однак що стосується ділових відносин громадян з адміністративною владою, то згідно розділу 23 федерального акта про адміністративну процедуру офіційною мовою країни є німецька. Землі в своїх документах теж визначають німецьку мову як офіційну. Ця мова є також офіційною в суді.

Відповідно до доповнення до Закону про громадянство від 15.07.1999 р. з 01.01.2000 р. усі діти іноземних громадян з-поміж тих, хто народився на території Німеччини, отримують німецьке громадянство відповідно до принципу *jus soli* (право місця народження) у тому разі, якщо хоча б один із батьків проживає на території країни законно і постійно протягом восьми років та має дозвіл на необмежений термін проживання. По досягненні 23 років вони отримують право вибирати між німецьким і іноземним громадянством своїх батьків [5].

Варто зауважити, що ФРН переслідує, і це цілком зрозуміло, свої, дуже конкретні зовнішньополітичні цілі. Підтвердженням сказаному є закон ФРН про імміграцію. 20.06.2002 р. федеральний президент Й. Рау підписав Закон про імміграцію (*Zuwanderungsgesetz*), ініційований федеральним урядом. Новий імміграційний закон повинен був набути чинності 01.01.2003 р. Декілька федеральних земель подали до Конституційного суду, вважаючи, що у новому законі ущемляються їх права. Новий Закон про імміграцію набув чинності 01.01.2005 р. у результаті декількох років парламентських дебатів про імміграційне законодавство для Німеччини [6].

Головна ідея нового закону, на наш погляд, полягає в тому, що імміграція не розширюватиметься, вона буде вибірковою, вона строго регулюватиметься і навіть обмежуватиметься.

Основні положення закону такі. Є два види на проживання – тимчасовий і безстроковий. Особи з високою кваліфікацією можуть відразу отримати безстрокову посвідку на проживання. До цієї категорії осіб відносяться

перш за все, обдаровані, талановиті фахівці в області інформаційних технологій. Отже, німецький ринок праці, отже, буде більш відкритим для висококваліфікованих іноземців.

Друге важливе положення закону відноситься до іноземців, які навчаються у німецьких вузах. Після закінчення навчання дипломовані фахівці мають можливість мінімум на рік продовжити перебування у ФРН з тим, щоб зайнятися пошуками роботи або працювати. Висококваліфікованим випускникам вузів може бути надана можливість придбання німецького громадянства. Іноземець, охочий інвестувати мінімум 1 млн. євро і створити, щонайменше, 10 робочих місць, може розраховувати на підтримку федерального уряду як іммігрант.

Закон 2005 р. удосконалює право на перебування у ФРН жертв недержавного переслідування і переслідування за ознаками статі. Іноземці, що приїхали з районів бойових дій, біженці можуть вже в перший рік перебування у ФРН отримати тимчасову посвідку на проживання і, таким чином, мати право працювати. Діти у віці до 18 років мають право приїхати до Німеччини для возз'єднання з батьками, якщо ті володіють правом на притулок або статусом біженців. Іноземці, що переслідуються недержавними групами, також можуть іммігрувати.

Цей правовий документ являє собою першу всеосяжну реформу існуючого закону про іноземців у сучасний закон про імміграцію, тобто він вперше зачіпає всі аспекти імміграції. Основними пунктами Закону є: міграція робочої сили, гуманітарні положення, інтеграція і питання безпеки.

Закон про імміграцію, який замінює попередній Закон про іноземців, включає положення щодо в'їзду іноземців до Німеччини і їх проживання у країні, щодо можливих цілей проживання і припинення проживання, а також процедуру надання притулку.

Законом регулюються права та обов'язки щодо інтеграції іноземців, які проживають у

Німеччині, або осіб, що мають бажання оселитися у даній державі. Важливим нововведенням є обов'язковість курсів по інтеграції для так званих «старих мігрантів» (мігрантів, прибулих до ФРН до 01.01.2005 р.), а також для громадян ЄС, що знаходяться на території країни. Обов'язок відвідувати курси по інтеграції поширюється на всіх іммігрантів, що не володіють німецькою мовою в достатній мірі. Новими правилами передбачені фінансові санкції (зокрема, штраф у розмірі до тисячі євро) для тих іноземців, які живуть у ФРН і ухиляються від відвідування інтеграційних курсів або прогулюють заняття по німецькій мові.

Згідно даного Закону статус біженця може бути також наданий у разі так званого «недержавного» переслідування, відповідно до Директиви ЄС про кваліфікаційні вимоги у наданні притулку. Нове доповнення означає визнання переслідування за гендерними ознаками; як приклад – загроза життю людини або загроза отримання тілесних ушкоджень також відносяться до переслідувань у випадку, якщо вони мають місце на підставі гендерної ознаки.

Новий Закон про Імміграцію дозволяє і наказує верховним земельним властям (або Федеральному Міністерству Внутрішніх Справ) видавати негайно застосовні накази про депортацію без попереднього попередження про депортацію, щоб уникнути загрози безпеки Федеральної Республіки Німеччина або терористичної загрози. Іноземець має право на проміжний захист протягом семи днів з моменту видання наказу про депортацію.

28.08.2007 р. набула чинності реформа закону про імміграцію. Нова редакція доповнила і розширила Закон про міграцію від 01.01.2005 р. Поправки від 28.09.2007 р., що базуються на 11 директивах ЄС, внесли істотні зміни до права іноземців, що знаходяться на території Німеччини. Реформа узагальнює закон і зачіпає ряд аспектів у сфері безпеки. Головним чином зміни зазнали закон про пе-

ребування, трудову діяльність і інтеграцію іноземців у ФРН, а також закон про право вільного пересування і повсюдного проживання. Крім того, зміни торкнулися і ряду інших законів: про біженців і переселенців, про міграційний облік іноземних громадян, про громадянство Німеччини.

Новий закон вніс до регулювання статусу біженців значні зміни, порівнявши його до статусу таких на підставі Женевської Конвенції про біженців і переселенців. Біженці та переселенці спочатку отримують тимчасовий дозвіл на перебування, яке після закінчення 3 років спрощує умови їх проживання у ФРН, якщо на те є необхідні передумови.

Одна з внесених змін стосується біженців з інших країн, які спочатку збиралися лише переречекати у ФРН важкі часи на своїй батьківщині, але потім з різних причин не побажали повернутися назад. У Німеччині їх поки, виражаючись юридичною мовою, «терплять», продовжуючи кожні три місяці тимчасове посвідчення на проживання. За новими правилами біженці з багаторічним стажем змогли залишитися у ФРН назавжди, якщо до кінця 2009 року знайшли собі роботу.

Ще одна зміна у законі стосується віку нареченої, після досягнення якого вона, вийшовши заміж за «резидента Німеччини», може переїхати до нього. Вік підвищений до 18 років, а крім того, нареченій доведеться ще на своїй батьківщині освоїти ази німецької мови. Тим самим, вважають законодавці ФРН, буде поставлений заслін примусовим одруженням, що практикуються у деяких мусульманських країнах.

На думку співробітників міністерства, позитивний ефект має положення параграфу 16-го абзацу 4 закону про дозвіл на перебування, що надає випускникам німецьких вузів право на перебування протягом року після закінчення навчання для пошуку роботи за фахом. Дана міра, підкреслюється на сайті відомства, сприяла зростанню числа іноземних студентів у німецьких вузах [7].

Отже, аналіз основних положень закону ФРН про імміграцію свідчить про виключно прагматичний підхід федерального уряду до проблеми етнічної імміграції. Демократія ФРН, позначає свої межі і вітає тільки корисну імміграцію. Німеччина чекає притоки фахівців в області інформаційних технологій, іноземних інвесторів і студентів, що подають надії. Невеликий сегмент іммігрантів складуть біженці. Основою інтеграції осіб, що приїхали повинне служити знання німецької мови і німецької культури. Саме у таких рамках ФРН прагне добитися стабілізації міжетнічних і міжконфесійних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Weber B. Immigration and Politics in Germany / Weber B. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.umich.edu/iinet/journal/vol2no3/ozdemir.html>.
2. Tomushat C. Status of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights / Christian Tomushat // *Minorities in National and International Laws*. – New Dehli, 1985. – P. 960–963.
3. Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві : монографія / Всеволод Всеволодович Мицик. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 287 с.
4. Zweiter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenabkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bmi.bund.de>.
5. Reißlandt C. Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,6,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html.
6. Das Zuwanderungsgesetz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Bundesministerium des Innern.

7. Сайт міністерства закордонних справ ФРН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/index.jsp>.

Котляр О. І. Правове положення «нових» меншин у Федеративній Республіці Німеччина: сучасний стан / О. І. Котляр // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 428–433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11koince.pdf>

Висвітлено, що у ФРН окрім визнаних національних меншин de facto існують і так звані «нові меншини», які виникли у ході сучасних міграційних процесів, більшість із яких становлять вихідці з мусульманських країн. Проаналізовано, що «нові» меншини національними меншинами не визнаються, проте у рамках чинного у ФРН законодавства їм надані можливості для розвитку своєї мови, культури і релігії. Розкрито зміст основних положень закону ФРН про імміграцію. Показано прагматичний підхід федерального уряду до проблеми етнічної імміграції.

Котляр О.И. Правовое положение «новых» меньшинств в Федеративной Республике Германия: современный этап

Отмечено, что в ФРГ кроме признанных национальных меньшинств de facto существуют и «новые меньшинства», которые появились в ходе современных миграционных процессов, большинство из которых являются выходцами из мусульманских стран. Проанализировано, что «новые меньшинства» национальными меньшинствами не признаются, но в рамках действующего законодательства ФРН им даны возможности для развития своего языка, культуры, религии. Раскрыто содержание основных положений закона ФРН про иммиграцию. Показано прагматический подход федерального правительства к проблеме этнической иммиграции.

Kotlyar O.I. The Legal Position of «New» Minorities in the Federal Republic of Germany: Current Status

With the problems of the recognized national minorities existing in Germany de facto and «newly formed» ones having appeared in the country in the course of contemporary migration processes deals. The author notes that they have come mainly from Muslim countries and are not recognized by the known national minorities. But in accordance with the current legislation of the country they are given the opportunity for the development of their language, culture and religion. Some basic provisions of the Immigration Act of Germany are under consideration in this article. The Federal Government pragmatic approaches to the problems of ethnic immigration are analyzed.