

УДК 327:342.7(44)

Буга Я.В.
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ФРАНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

Досліджується законодавча база Французької Республіки у сфері міграційної політики відповідно до норм міжнародного права, законодавства Євросоюзу та внутрішнього права Франції. Основна увага приділяється аналізу законодавства Франції, існуючим проблемам у царині міграційної політики та їхніх можливих рішень.

Ключові слова: міграційна політика Франції, іммігрант, іноземець, інтеграція, громадянство.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ФРАНЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Исследуется законодательная база Французской Республики в сфере миграционной политики в соответствии с нормами международного права, законодательства Евросоюза и внутреннего права Франции. Основное внимание уделяется анализу законодательства Франции, существующим проблемам в сфере миграционной политики и их возможных решений.

Ключевые слова: миграционная политика Франции, иммигрант, иностранец, интеграция, гражданство.

THE LEGAL FRAMEWORK OF MIGRATION POLICY IN FRANCE: PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

The author investigates the legal framework of the French Republic in the field of migration policy in accordance with international law, EU law and domestic law of the country. The main attention is paid on the analysis of the French laws, on the existing problems in the field of migration policies and their possible solutions with regard to the rights of immigrants, social needs and time demands.

Key words: French immigration policy, immigrant, foreigner, integration, citizenship.

У сучасних умовах джерела права Франції у сфері міграційної політики є комплексними і пов'язані не лише з французьким законодавством, а й з законодавством ЄС, членом якого є Франція, при цьому правові засади в області міграції повинні відповідати не лише нормам права Союзу, а й міжнародного права загалом. Міграційна політика держави є складним явищем в якому існує чимало проблем вирішення яких потребує міцної правової бази, яка здатна гнучко вдосконалюватись відповідно до

вимог і потреб суспільства. Тому метою статті є аналіз законодавства Франції у сфері міграційної політики, виявлення проблемних питань і визначення їхніх можливих рішень.

Відповідно до міжнародного законодавства правовими джерелами, які регулюють імміграцію у Франції є: Женевська Конвенція від 28 липня 1951 р. про статус біженців, Нью-Йоркський Протокол від 31 січня 1967 р. про статус біженців, Конвенція про захист прав та основних свобод людини від 4 листопада 1950 р., Конвенція про визначення Держави, яка несе відповідальність за розгляд прохання про притулок, поданого в одній із держав Європейської Співдружності, підписаної в Дубліні 15 червня 1990 р.

Міграційне законодавство ЄС продовжує вдосконалюватись, а Франція є однією з країн союзу, яка бере активну участь у його розробці та впровадженні. Яскравим прикладом цього є Закон від 16 червня 2011 р. про імміграцію, інтеграцію та громадянство, який являє собою першу реалізацію трьох директив ЄС, а саме: „директива про повернення” від 16 грудня 2008 р., яка стосується стандартів і процедур, що застосовуються в державах-членів ЄС щодо повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на території ЄС; директива „блакитна карта” від 25 травня 2009 р., яка регулює умови в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою висококваліфікованої роботи; директива про санкції від 18 червня 2009 р. стосовно застосування санкцій і заходів щодо роботодавців та громадян з третіх країн, які незаконно перебувають на території Франції [1]. Прийнятий у 2008 р. Європейський пакт про імміграцію і надання притулку передбачає узгодження політики у сфері у рамках Європейського Союзу [2].

Одним із основоположних законів, який регулює відносини між французькою державою та іноземцями, якому відповідає міграційна політика Франції, є Закон про імміграцію, інтеграцію та громадянство від 16 червня 2011 р. Згідно з цим законом перебування на території Франції або отримання французького громадянства безпосередньо залежить від дотримання „контракту про прийом і солідарність”, у разі недотримання цього контракту роботодавець може відмовити іммігранту у продовженні строку дії посвідчення на проживання. Проте тривалість перебування у Франції задля отримання громадянства може бути скороченим до двох років для тих іммігрантів, хто чітко задовольняє умови асиміляції. Кожен іноземець для доступу до французького громадянства повинен підписати „біль про права та обов'язки громадянина Франції” [1, art. 2].

Висококваліфікованим іноземцям (а такими вважаються особи, які здобули рівень освіти бакалавра + 3 або працівників зі стажем не менше 5 років) надається „європейська блакитна карта” [1, art. 17], яка надає їм легший доступ до ринку праці та право перебування у всіх країнах ЄС.

Ще одним способом контролю імміграційних потоків у випадку великого напливу мігрантів, котрі перетинають кордон поза пунктами перетину кордону, є створення тимчасових „зон очікування”, яку створює

префект та яка пов'язує місця виявлення мігрантів і найближчих прикордонно-пропускних пунктів перетину кордону, які мігранти не мають права покидати. Рішення про покарання за незаконне перебування зобов'язує добровільно залишити територію Франції упродовж 30 днів, після чого офіційна реалізація набуває чинності. Вимога покинути територію, як правило, супроводжується забороною повернення на територію ЄС упродовж максимум 5 років [1, art. 11]. Іноземець, європеєць чи ні, який перебуває у Франції менше трьох років може бути депортований з країни у разі загрози громадському порядку, яка включає у себе крадіжку, агресивне жебрацтво та незаконну окупацію землі. Таке право виселення ми спостерігали влітку 2010 р., коли з Франції було депортовані румунські та болгарські цигани, котрі, проживаючи на території Франції, незаконно утворювали поселення, жили за рахунок „агресивного жебрацтва”, торгівлі наркотичними засобами та проституції, в тому числі й дитячої. При цьому депортація проводилася на добровільній основі, де кожен дорослий отримував на виїзд – 300 євро, а дитина – 100 [3].

Громадянин ЄС може бути висланий з країни у разі зловживанням короткостроковим перебуванням не більше 3 місяців, в результаті множення кількості в'їздів і виїздів до країни з метою збереження права перебування на території Франції або, якщо іноземець стає „тягарем” для соціальної системи страхування.

У разі затримання нелегала перше законне рішення щодо правомірності висилки особи приймається суддею з адміністративних справ і лише потім суддею з питань затримання. Час, доки рішення проходить процедуру від одного судді до іншого, триває 5 днів, замість колишніх 2 днів. Суддя в свою чергу має право продовжити утримання під вартою нелегала 20 днів (замість 15) та відновити пролонгацію один раз [1, art. 37]. У цілому термін максимального утримання під вартою збільшується з 32 до 45 днів.

Тим не менш, якщо іноземець був засуджений до заборони перебування на території Франції за терористичні акти або його депортація пов'язана із злочинною діяльністю, яку характеризують, як терористичну, адміністративний арешт може бути продовжено до одного місяця та поновлено в сукупності до 6 місяців. Якщо, рішення не поступає до виконання, термін ув'язнення може бути продовжено до одного

року. Це положення закону було засуджено Конституційною радою [1, art. 56]. У тексті закону також передбачається посилення адміністративної відповідальності фінансових і кримінальних справ проти тих, хто свідомо використовує безпосередньо або опосередковано іноземців без дозволу на проживання [1, art. 80].

Іноземцю, котрий прибуває до Франції з метою лікування, не може бути відмовлено у виді на проживання, якщо в країні проживання іноземця немає належних умов лікування [1, art. 97].

У внутрішньому праві одними з перших правових актів у сфері міграції були Преамбула Конституції 1946 р., Постанова від 2 листопада 1945 р. про умови в'їзду та перебування на французькій території, Закон від 25 липня 1952 р. про право на отримання притулку, Указ від 30 червня 1946 р., який регламентує умови в'їзду та перебування на французькій території. Окрім цих нормативних актів, імміграційна політика регулюється рядом удосконалених старих і нових правових актів Франції, які ми докладно розглянемо нижче.

Одним із найважливіших законів, який має безпосереднє відношення до міграційної політики Франції, є Закон про імміграційний контроль, інтеграцію та надання притулку від 20 листопада 2007 р. Цей закон стосується головним чином питань, пов'язаних із возз'єднанням сімей. Згідно з законом сторони повинні підписати договір про прийом та інтеграцію всієї сім'ї, в тому числі батьки зобов'язуються інтегрувати дітей, які прибули до Франції. Законом встановлено, що за недотримання батьками вимог інтеграції своїх дітей у судовому порядку тягне за собою вилучення та призупинення виплати соціальної допомоги сім'ям [4]. Також встановлюються межі розміру сім'ї, тобто кількості людей відповідно до ресурсів на їхнє належне утримання у Франції.

Надання права притулку іноземцеві на території Франції відбувається за певних обставин, це право може надаватись і на кордоні держави. У такому випадку про бажання отримати притулок у Франції іноземець інформує прикордонну поліцію, іноземцеві пояснюється процедура надання притулку, його права та обов'язки та допомогу, яку він має право отримати в разі необхідності, якщо рішення не приймається одразу, іноземець перебуває в залі очікування впродовж часу, необхідного для розгляду його клопотання [4].

Іноземець проходить співбесіду із представниками французького Бюро з захисту біженців та апатридів для з'ясування обґрунтованості подання клопотання по факту. Заява розглядається для виявлення, чи не несе іноземець ризиків для власної країни, остаточно ж рішення про надання чи відмову у клопотанні приймає міністр внутрішніх справ. У випадку відмови іноземець має право звернутись до суду з клопотанням [4, art. 24], якщо ж йому надано право притулку, іноземцеві відкривається віза регуляції на 8 днів, яка дозволяє в'їзд до Франції; до закінчення терміну візи іноземець повинен визначитись з місцем проживання та звернутись до місцевої префектури по дозвіл на тимчасове проживання, окрім цього він повинен записатись з проханням до Бюро з захисту біженців та апатридів [5, art. L213-9]. Якщо ж іноземець перебуває на території Франції, іноземець з'являється до префектури в Парижі відповідно до процедури [5, art. R*741-1]. Цей закон є дуже важливим, адже, як правило, біженці та апатриди залишаються в країні надання притулку.

До кінця 80-х років у Франції щодо іммігрантів існувала імміграційна та інтеграційна політика. Лише на початку 90-х років було створено французьку модель інтеграції, в результаті чого було створено ряд органів: Міністерство імміграції, інтеграції, надання притулку та взаєморозвитку, Міністерство соціальної діяльності та інтеграції, Вища Рада з інтеграції, Французьке бюро допомоги біженцям та апатридам, Апеляційна комісія, яка розглядає заяви осіб щодо відмови в наданні статусу біженця, Міністерство праці та солідарності, Спеціальна служба допомоги іммігрантам, фонд соціальної дії, Бюро міжнародної міграції, Центр з прийому та Центр тимчасового розміщення осіб, які шукають притулку [6, p. 114].

Імміграційна політика Франції принципово змінилась із призначенням на пост міністра внутрішніх справ у 2005 р. Ніколя Саркозі, чия позиція суворого контролю імміграційної політики Республіки не змінилась і коли він став Президентом у 2007 р. Тому основними принципами імміграційної політики Франції від 90-х років і по сьогоднішній день залишається: скорочення сімейної імміграції, адже на возз'єднання сімей припадає найбільша частка іммігрантів; скорочення трудової імміграції за рахунок бажаної, тобто заміна чорноробочих кваліфікованими працівниками в тих

галузях, які необхідні державі на даний момент; посилення контролю та боротьбу з нелегальною імміграцією; вдосконалення процесу надання притулку іноземцям; ускладнення процесу отримання громадянства Франції; створення суворіших умов, які б змусили іммігрантів, особливо мусульман, інтегруватись у французьке суспільство.

Одним із головних завдань міграційної політики Франції є зниження міграційних потоків; так, 2006 і 2007 роки характеризуються тривалим зниженням потоку мігрантів включно з особами, які шукають притулок і возз'єднання сімей. Стабільним залишається зниження кількості виданих віз, які у 2006 р. склали 2038888 проти 2051334 виданих у 2005 [7, р. 22].

Закон від 20 листопада 2007 р. про імміграційний контроль, інтеграцію та надання притулку Президент Ніколя Саркозі називає основоположним щодо міграційної політики Франції. Адже закон підтверджує та уточнює цілі імміграційної політики, які полягають головним чином у обмеженні сімейної імміграції та розвитку бажаної та необхідної трудової міграції, відмови від сталої імміграції до регуляційної високо-професійної селективної трудової міграції. Така жорстка позиція влади часто викликає гострі дебати та реакцію з боку асоціацій, які займаються захистом мігрантів, але при цьому уряд проводить і активну політику виселення нелегалів. Більше того, депутат партії Союзу за народний рух Тьєрі Маріані запропонував і намагався відстояти зміни до цього закону про введення тесту ДНК у процедурі возз'єднання сімей для підтвердження родинних зв'язків, аналог такої процедури існує в Німеччині і ще в 10 країнах Європи, що в свою чергу ускладнило процедуру отримання французького громадянства і як результат скоротило б кількість небажаних у Франції іммігрантів. Така проблема широко обговорювалась ЗМІ, на адресу ініціатора внесення змін до законодавства лунали звинувачення у порушенні прав людини, дискримінації, етичності питання тощо. Проте варто зауважити, що така процедура не є обов'язковою, і осіб, які подають заяви на возз'єднання сімей, ніхто не змушуватиме проходити тест ДНК, просто використання цієї процедури полегшує та скорочує терміни отримання громадянства на два роки [8, с.3]. Окрім того, цей досвід використовується у Німеччині, демократичній країні, де враховуються всі права людини і не розглядається питання проходження тесту

ДНК через його дискримінаційність чи аморальність.

Закон про законність шлюбів від 14 листопада 2006 р., має безпосереднє відношення до імміграційної політики Франції та є одним із інструментів, який запобігає отриманню громадянства шляхом укладання фіктивних шлюбів [9], що в свою чергу повинно скоротити кількість іммігрантів, котрі бажають отримати громадянство Франції.

Важливе значення у законодавчому регулюванні міграційної політики Франції відіграє Закон про імміграцію та інтеграцію від 24 липня 2006 р. Цей закон спрямований на розробку нових методів кращого регулювання імміграції, боротьби із зловживанням процедурами, сприяння розвитку бажаної імміграції та успішної інтеграції. Основні положення закону стосуються возз'єднання сімей, питань змішаних шлюбів, надання виду на проживання, іноземних студентів і рівномірного розподілу робочої сили іммігрантів по всій території Франції [10].

Закон від 26 листопада 2003 р. про імміграційний контроль, перебування іноземців у Франції та громадянство змінив Постанову від 2 листопада 1945 р. Цей закон включений до Трудового кодексу Франції та регулює трудові відносини між іноземцем, тобто іммігрантом, роботодавцем і державою. Положення закону вносять зміни до Цивільного, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексу Франції [11].

Депутат Союзу за народний рух Жан-Поль Гаро 17 січня 2012 р. запропонував законопроект стосовно підвищення ефективності додаткового покарання, а саме видворення з території Франції та покарання злочинців-рецидивістів. До цього закону були внесені зміни з метою вдосконалення та реформування подвійного покарання інтегрованого іноземця щодо висилки за вироком суду. Текст закону спрямований на відновлення подвійного засудження, дозволяючи виселення іноземців, котрі порушили закон і засуджені на строк не менше 5 років ув'язнення. Він також передбачає покарання рецидивістам, правопорушникам за повторні злочини, тобто правопорушника судять за безпосередній злочин незалежно від того, за який він вже був засуджений [12].

У квітні 2011 р. прем'єр-міністр Франції Франсуа Фійон отримав від Верховної Ради з питань інтеграції (ВРПІ) звіт про інтеграційну політику іммігрантів Франції за

20 років. За результатами його кількість іммігрантів у Франції на квітень 2011 р. складає 11,5 млн. або 19% населення Франції. Згідно з результатами звіту, основну частину інтегрованих іммігрантів складають іммігранти з дітьми, діти іммігрантів освіченіші за своїх батьків; 39% іммігрантів є домовласниками, більшість шлюбів нащадків іммігрантів є змішаними. При цьому в звіті зазначаються труднощі інтеграційної політики, які полягають у складності управління міграційними потоками, географічній концентрації іммігрантів і соціально-культурні проблеми [13].

ВРПІ подає 44 рекомендації, покликаних відновити республіканську модель інтеграції та боротьбу проти дискримінації. В звіті подано пропозиції щодо кращого контролю возз'єднання сімей, адже за даними Національного інституту демографічних досліджень з 1995 до 2004 роки кількість мігрантів, які приїхали до Франції в результаті возз'єднання сімей, зросла на 65% [14]. Пропонується проведення можливості державної статистики для збору географічних даних іммігрантів та їхніх дітей, регулювання кількості прибулих до Франції відповідно до можливості їхнього розселення у визначених інституціях, створення штрих-кодів для туристичних віз. Для покращення соціальної різноманітності пропонується надати товариствам домовласників право знати національність тих, кому вони надають житло, а політичних представників, які представляють імідж країни, зобов'язати публікувати своє місце народження та своїх батьків. Що ж стосується фактичного проведення інтеграційної політики, то ВРПІ закликає владу створити Агентство з інтеграції, яке б мало більш глобальне бачення процесу інтеграції та забезпечувало безперервну суспільну дію. Передбачається надати цьому Агентству повноваження відповідати за інтеграцію іммігрантів без обмеження в часі, вивчення французької мови як основної умови інтеграції республіканського значення та прийняття способу життя Франції, заохочення до культурної різноманітності, права доступу до міжкультурного посередництва [14].

Серйозний вплив на імміграційну політику Франції робить Європейський союз, що певним чином обмежує її дії відносно іммігрантів, адже питання імміграційної політики виноситься не тільки на національний рівень держави, а й на європейський наднаціональний рівень. При

цьому стирання кордонів і національної ідентичності змушує іммігрантів ще більше об'єднуватись у релігійні та етнічні групи.

Міграційна політика Франції тісно пов'язана з проблемою набуття громадянства, оскільки іммігранти-мусульмани, приїжджаючи до Франції, як правило, мають намір залишитися в країні та стати її громадянином. Тому розглядаючи правові засади міграційної політики Франції, важливим є розгляд способів набуття громадянства Франції. Адже суворий контроль за наданням громадянства іммігрантам-мусульманам сприятиме покращенню клімату міграційної політики та усуненню проблем з надлишком іммігрантів, що в свою чергу обтяжує соціальну, економічну, правову, культурну, релігійну та суспільну системи.

Мусульманські іммігранти, котрі на сьогодні проживають у Франції, стали її громадянами відповідно до французького законодавства щодо набуття громадянства, а говорячи про французьких мусульман, ми маємо на увазі її громадян як частину французького суспільства. Тому є необхідно розглянути законодавство, за допомогою якого іммігранти з колишніх колоній Франції отримали громадянство та набули ті самі права і обов'язки, що й корінні французи.

Законодавство Франції стосовно набуття громадянства є складовою частиною Цивільного кодексу країни, а саме статтями від 17 до 33-2, який в свою чергу складається з ряду законів, Декрету № 93-1362 від 30 грудня 1993 р. з поправками, Кодексу судової організації, Закону № 2006-311 від 24 липня 2006 р. та Закону № 2009-506 від 12 травня в 2009 р. [15].

Історично склалося так, що у Франції діє принцип права ґрунту, тобто народжений на території Франції автоматично стає її громадянином, однак після реформи 1993 р. діти, народжені від батьків-іноземців, могли просити громадянства тільки після набуття повноліття. Однак для набуття французького громадянства діє і принцип права крові, отже, у Франції діють обидва принципи права щодо набуття громадянства.

Мусульманин-іммігрант, як і будь-який інший іноземець у Франції, може користуватись всіма правами громадянина Франції після отримання громадянства. Процес отримання французького громадянства може відбуватись у таких випадках: укладання шлюбу із громадянином Франції, натуралізації, наявність французького

громадянства дитини та відновлення громадянства шляхом подання декларації та декрету [15].

Отже, у Франції існує достатньо серйозна законодавча база, яка регулює міграційну політику країни. Проте не дивлячись на це Франція, як і будь-яка інша розвинена країна Західної Європи, не справляється з потоками мігрантів з менш розвинених країн світу. Вдосконалюючи законодавство в сфері міграційної політики, ускладнюючи вимоги в'їзду іноземців до країни та умови перебування в країні, імміграція з легальної перетворюється на нелегальну, потоки якої контролювати набагато складніше. Таким чином, перед владою держави стоять складні проблеми, які необхідно розв'язувати шляхом змінення вектора трудової міграції з кількісного на якісний, скорочення кількості возз'єднаних сімей іммігрантів. Зрозуміло, що при цьому йдеться також про скорочення нелегальної імміграції, підвищення контролю міграційних потоків, скорочення кількості осіб, яким надається притулок та ускладнення процедури отримання французького громадянства.

ЛІТЕРАТУРА

1. LOI n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024191380&categorieLien=id>
2. Pacte européen sur l'immigration et l'asile . – Conseil europeene des 15 et 16 octobre 2008. – 15 p.
3. Тарасенко П. Табор уходит небом Коммерсантъ/Павел Тарасенко// №151 (4451). – 20.08.2010. – С. 4.
4. LOI n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile: Chapitre II : Dispositions relatives à l'asile / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=&categorieLien=id>
5. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>
6. Ruiz Fabri H. L'attitude des états face à l'immigration: l'évolution récente de la législation française/Helen Ruiz Fabri//Nouvelle formes de discrimination, Actes du séminaire international d'experts sur la prévention des discriminations à l'égard des immigrés, des réfugiés et des personnes appartenant à des minorités, organisé par l'UNESCO et la FMDH. – Paris: Podone. – 1995. – 111-134 p.
7. Collection des rapports officiels. Rapport au ministre de l'immigration, l'intégration, de l'identité nationale et du Développement solidaire. – Paris: Cedex. – 2008. – 246 p.
8. Berthe Aurore Thierry Mariani: „Arrêtons la machine à fantasmes” / Aurore Berthe // L'express. – 14.09.2007. – P. 3.
9. Loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000275701>
10. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495>
11. LOI n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000795635&dateTexte=&categorieLien=id>
12. PROPOSITION DE LOI tendant à renforcer l'effectivité de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français et visant à réprimer les délinquants réitérants / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4168.asp>
13. Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives. La France sait-elle encore intégrer les immigrés?/ Haut Conseil à l'intégration. – Paris. – 07.04.2011.
14. Institut national d'études démographiques. Statistiques des flux d'immigration en France. Année 2005 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ined.fr/fichier/t_telechargement/21967/telechargement_fichier_fr_immigration05.pdf
15. Code civil / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>