

УДК 342.7+342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.52>

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПРИТУЛКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

**Фенич Я.В.,**

*доцент кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»*

**Малеш П.В.,**

*асистент кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»*

**Фенич Я.В., Малеш П.В. Правове регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі.**

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі.

В рамках статті досліджується нормативна основа функціонування Загальноєвропейської системи надання притулку, створення якої закладено ще в установчих договорах Європейського Союзу. Зокрема, визначається, що метою такої спільної системи є створення єдиних стандартів для визначення критеріїв прийнятності заявок на отримання притулку чи міжнародного захисту, єдиного порядку розгляду таких заявок та підстав для відмови або скасування статусу біженця чи особи, яка потребує тимчасового захисту, а також визначення держави, відповідальної за надання притулку, єдиних стандартів забезпечення прав біженців, а також спільних засад співпраці між державами Європейського Союзу та державами-партнерами, які не є членами Союзу.

Проаналізовано ключові положення Директив про критерії кваліфікації, про процедури надання притулку та міжнародного захисту, про умови прийому та права біженців, а також Дублінський регламент та регламент Євродак.

Авторами робиться акцент на тому, що у зв'язку із повномасштабним вторгненням та розгортанням війни на теренах України в рамках законодавства Європейського Союзу було внесено суттєві зміни до порядку та процедур надання статусу біженця та забезпечення притулку.

Проаналізовано новітній Пакт про міграцію і притулок, а саме зміни в аспекті забезпечення безпеки на кордонах, швидких та ефективних процедур розгляду та отримання статусу біженця або особи, яка потребує міжнародного захисту, солідарності та відповідальності серед країн, які зобов'язані надавати притулок, а також посилення міжнародної співпраці у сфері міграції.

Автори висловлюють свою підтримку тим занепокоєнням, які стосуються ймовірних порушень, які можуть мати місце після набуття чинності Пактом, у зв'язку із загрозою посягань на фундаментальні права людини. Зроблено висновок про те, що забезпечення гідності та поваги до прав людини є першочерговим завданням, з огляду на те, що біженцями визнаються особи, які вже зазнали порушень та були змушені покинути власні домівки.

**Ключові слова:** права людини, статус біженців, надання притулку, тимчасовий захист, законодавство Європейського Союзу, міграція.

**Fenyh Ya.V., Malesh P.V. Legal regulation of the asylum granting and ensuring of the refugees' rights in the European Union.**

The article is devoted to the study of the legal regulation of the asylum granting and ensuring of the refugees' rights in the European Union.

Within the framework of the article, the legal basis of the Common European Asylum System functioning, the creation of which is laid down in the constituent treaties of the European Union, is investigated. In particular, it is determined that the purpose of such a common system is to establish unified standards for determining the criteria for admissibility of applications for asylum or international

protection, a similar procedure for considering such applications and the grounds for refusing or suspending the status of a refugee or a person seeking temporary protection, as well as determining the state, responsible for providing asylum, uniform standards for ensuring the rights of refugees, as well as common principles of cooperation between the Member States and partner states that are not members of the Union.

The key provisions of the Directive on qualification criteria, on the procedure for granting asylum and international protection, on the conditions of reception and rights of refugees, as well as the Dublin Regulation and the Eurodac Regulation were analyzed.

The authors put an emphasis on the fact that because of the full-scale invasion and emergence of the war on the territory of Ukraine, significant changes were made to the process and procedures for granting refugee status and providing asylum within the framework of the legislation of the European Union.

The latest Pact on Migration and Asylum was analyzed, especially regarding changes in ensuring border security, quick and effective procedures for considering and obtaining the status of a refugee or a person seeking international protection, solidarity and responsibility among countries that are obliged to provide asylum, as well as strengthening international cooperation in the field of migration.

The authors express their support for those concerns regarding alleged violations that may occur after the entry into force of the Pact, in connection with the threat of violations of fundamental human rights. It was concluded that ensuring dignity and respect for human rights is a priority, considering that refugees are recognized as persons who have already suffered violations and were forced to leave their homes.

**Key words:** human rights, refugee status, asylum, temporary protection, legislation of the European Union, migration.

**Постановка проблеми.** За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців лише за перший тиждень від початку повномасштабного вторгнення в Україні територію нашої держави вимушені були покинути більше ніж мільйон людей [1], тоді як за перші два місяці шукачами притулку у країнах Європейського Союзу стали вже більше п'яти мільйонів осіб [2].

Європейський Союз, в свою чергу, визнав, що став свідком настільки чисельного збільшення біженців вперше з часів Другої світової війни. Це спонукало його як на рівні Співтовариства, так і на рівні окремих держав-членів прийняти відповідні нормативні та практичні нововведення для найбільшого сприяння тим, хто був змушений покинути власні домівки. Це дістало прояв і в активації Директиви тимчасового захисту, і в прийнятті окремих законів в межах національного законодавства.

Тим не менш, уведення змін на нормативному рівні продовжується і, відповідно, дослідження правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі не втрачає своєї актуальності, в тому числі у зв'язку з тим, що і сьогодні чимала кількість наших громадян набувають та перебувають у статусі біженця.

**Стан опрацювання проблематики.** Науковий інтерес до питань правового регулювання статусу біженця, забезпечення прав людей, які перебувають у пошуках притулку, завжди був помітним серед правників, до прикладу, у працях П. Рабіновича, В. Тимчика, О. Буткевича, Я. Нечипорук та інших. Проте, як вже було зазначено, постійні зміни до правового регулювання надання притулку сприяють продовженню наукової дискусії та формулюванню нових підходів до розуміння даного питання.

**Метою статті** є дослідження правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі, зокрема в контексті останніх змін, що були викликані повномасштабним вторгненням та розгортанням війни на теренах України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до установчих для Європейського Союзу договорів, Маастрихтського (про Європейський Союз) та Римського (про функціонування Європейського Союзу), Союз забезпечує умови надання притулку, єдині стандарти надання такого притулку [3].

Для виконання такого зобов'язання забезпечується функціонування Common European Asylum System – Загальноєвропейської системи надання притулку, що включає низку умов, які повинні бути дотримані:

1) єдиний статус притулку, що означає відсутність неузгоджень та неоднакових умов для громадян третіх країн в аспекті можливості отримання статусу біженця та користування мінімальним набором благ, що мають бути забезпечені;

2) єдиний статус для осіб, які потребують додаткового захисту у випадках, коли особи не отримують європейського притулку, проте потребують міжнародного захисту;

3) єдина система тимчасового захисту для переміщених осіб у випадках численного збільшення біженців (ми могли спостерігати це із прийняттям Директиви тимчасового захисту у зв'язку із збільшенням біженців з України внаслідок повномасштабного вторгнення)

4) загальні для всіх країн умови надання та скасування статусу біженця або статусу особи, яка потребує тимчасового захисту, стандарти щодо умов прийому;

5) спільні для всього Союзу механізми та критерії визначення держави, відповідальної за надання притулку або тимчасового захисту у кожному конкретному випадку;

6) розвиток партнерства та координації як з третіми країнами, так і в межах Європейського Союзу в аспекті контролю над “потокami” людей, які перетинають кордон співтовариства в пошуках притулку або тимчасового захисту.

Далі, усвідомлюючи необхідність започаткування комплексного підходу до питань міграції, надання притулку, забезпечення тимчасового захисту, на саміті у місті Тампере (15-16 жовтня 1999 року, Фінляндія) було анонсовано створення такої Загальноєвропейської системи надання притулку, яка б поєднала у собі нормативні та практичні механізми визначення держави, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку, спільні стандарти справедливої та ефективної процедури надання притулку, спільні мінімальні умови прийому шукачів притулку та наближення правил щодо визнання та змісту статусу біженця. Крім того, було наголошено і на розробці системи ідентифікації шукачів притулку, яка отримала назву Євродак [4].

На розвиток цих ідей було прийнято п'ять ключових нормативно-правових актів на рівні Європейського Союзу, які і встановили основи спільного простору для прийняття та забезпечення належних умов життя для біженців, що були змушені шукати притулку на теренах співтовариства. Цими актами, зокрема, є:

- Директива 2011/95/EU від 13 грудня 2011 р. (Qualification directive);
- Директива 2013/32/EU від 26 червня 2013 р. (Asylum procedures directive);
- Директива 2013/33/EU від 26 червня 2013 р. (Reception conditions directive);
- Дублінський регламент № 604/2013 (Dublin regulation);
- Регламент № 03/2013 (Eurodac Regulation) [5, с. 168].

#### *Qualification directive*

Однією з перших в аспекті питань притулку була прийнята Директива про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, щодо єдиного статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, і щодо змісту наданого захисту [6].

Зокрема, саме в межах даного акту було визначено, що під “біженцем” розуміється особа, яка є громадянином держави, яка не є членом Європейського Союзу, проте яка перебуває за межами країни свого громадянства через об'єктивні та обґрунтовані побоювання щодо можливих або явних переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, політичних поглядів або приналежності до певної соціальної групи, та яка не може або не бажає через таку загрозу скористатися захистом держави, до громадянства якої вона належить. Крім того, статус біженця можуть отримати і особи без громадянства з тих самих причин, але стосовно країни попереднього постійного проживання.

В межах даної Директиви було визначено критерії визнання особи біженцем, процедуру оцінки заяв про отримання міжнародного захисту, а також процедури надання, скасування, припинення або відмови у продовженні статусу біженця.

Також у Директиві визначається і інший статус - “особа, яка має право на додатковий захист”, який може бути застосовано у випадках, коли особу неможливо визнати біженцем, проте мають місце вагомі підстави вважати, що у державі громадянства або постійного проживання особа зіткнеться з реальним ризиком зазнати серйозної шкоди. Такою серйозною шкодою може бути, зокрема, засудження особи до покарання у вигляді смертної кари, катування, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання заявника в країні походження, або серйозна та індивідуальна загроза життю цивільної особи внаслідок невивіреного насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту.

#### *Asylum procedures directive*

Прийнята у 2013 році, ця Директива була прийнята з метою узгодження єдиних процедур надання та скасування міжнародного захисту у випадках, коли неможливо застосувати Qualification

directive [7]. Так, були визнані загальні принципи, відповідно до яких повинна здійснюватися процедура отримання міжнародного захисту, як-от доступ до процедури, право на перебування у державі-члені Європейського Союзу до завершення процедури розгляду заявки про міжнародний захист, гарантії щодо обґрунтованості, зрозумілості прийнятого рішення та можливості його оскарження.

Цікавим є також те, що були визначені і обов'язки заявника, виконання яких може вимагати держава-член Європейського Союзу з метою кооперації та у межах, необхідних для розгляду заявки. Такими обов'язками, зокрема, можуть бути відвідування компетентних органів у визначений час, передача необхідних документів, повідомлення про зміну місця проживання, проведення обшуку, фотографування, запис усних заяв. Крім того, у випадку необхідності доведення серйозної шкоди може бути проведено медичне обстеження за згодою заявника.

#### *Reception conditions directive*

Положення даної Директиви покликані забезпечити мінімальні умови прийняття біженців та шукачів притулку у країнах-членах Європейського Союзу. Зокрема, визначено обов'язок надання всієї необхідної інформації про права та обов'язки біженців у п'ятнадцятиденний строк з моменту подання заяви про міжнародний захист, а також видачу документу, що засвідчує статус заявника та дозволяє перебувати у державі у триденний строк [8].

Крім того, гарантовано право на свободу пересування, створення умов для навчання, працевлаштування та професійного навчання, а також гарантії щодо забезпечення належного рівня життя та доступу до медичних послуг.

Проте ст. 4 Директиви містить застереження, що держави-члени Європейського Союзу можуть запроваджувати або зберігати і більш сприятливі положення у сфері умов прийому для заявників та інших близьких родичів заявника, адже дана Директива встановлює лише мінімальний та стандартний обсяг зобов'язань та умов.

#### *Dublin regulation*

Положеннями Дублінського регламенту вирішується питання, яка країна Європейського Союзу повинна бути відповідальною за розгляд заяви про надання притулку. Це надає заявникам кращий захист до встановлення їх статусу. Так, до таких критеріїв відповідальності належать сімейні міркування (до уваги беруться будь-які наявні докази щодо присутності на території держави-члена членів сім'ї, родичів або будь-якої іншої сім'ї, стосунки заявника); нещодавня наявність візи або дозволу на проживання в країні ЄС; факт законності в'їзду до країни ЄС [9].

Також з метою попередження конфліктів між державами та задля затвердження кооперації Регламент встановлює обов'язок щодо співпраці між державами в аспекті обміну необхідною інформацією для визначення відповідальної держави та розгляду заяви про надання міжнародного захисту.

#### *Eurodac Regulation*

Метою створення системи Євродак (Єдина дактилоскопічна система) стала допомога у визначенні того, яка держава-член несе відповідальність згідно з Дублінським регламентом за розгляд заяви про міжнародний захист, поданої в державі-члені [10].

Це реалізується шляхом взяття відбитків пальців у всіх заявників на притулок і тих, хто був затриманий під час спроби незаконного перетину кордону старше 14 років і протягом 72 годин внести такі дані до Системи. Відповідно, це дає можливість відслідкувати у якій державі вперше була подана заява від особи або в якій країні заявник перебував раніше.

Дані про відбитки пальців повинні бути стерті після отримання громадянства країни-члена заявниками притулку, громадянами країн, що не входять до ЄС або особами без громадянства.

#### *The Pact on Migration and Asylum*

У грудні 2023 року Європейський парламент і Рада досягли згоди щодо прийняття нового Пакту про міграцію і притулок з метою забезпечення надійного та справедливого управління міграцією та наданням притулку, включаючи ефективніші та швидші процедури на зовнішніх кордонах [11]. Оскільки міграція є змінним явищем, правила передбачають гнучкість у ситуаціях кризи чи форс-мажорних обставин, коли національні системи можуть стати перенапруженими.

Чотирма ключовими факторами нової міграційної політики та політики надання притулку стали [12]:

1. Безпека зовнішніх кордонів. Зокрема, для перевірки на відповідність умовам в'їзду до Європейського Союзу планується проведення реєстрації, ідентифікації та медичної перевірки. Задля

цього планується вдосконалити систему Евродак та перетворити її на повноцінну базу даних про притулок та міграцію, забезпечуючи чітку ідентифікацію кожного, хто в'їжджає до ЄС як шукач притулку або нелегальний мігрант в тому числі із використанням біометричних даних. У випадках підозри введення в оману або при загрозі безпеці передбачається запровадження ефективних процедур перевірки та повернення з підтримкою реінтеграції. Крім того, при надзвичайних ситуаціях, вводиться застосування швидких кризових протоколів з оперативною підтримкою та фінансуванням.

2. Швидкі та ефективні процедури. До завдань Пакту входить ще більш чітке встановлення критеріїв для ефективного визначення держави, відповідальної за надання притулку, а регламент щодо кваліфікації посилює та гармонізує критерії міжнародного захисту та роз'яснює права та обов'язки бенефіціарів. Водночас гарантується захист прав людини та покращення забезпечення стандартів адекватних та достатніх умов життя для шукачів притулку.

3. Забезпечення солідарності та відповідальності. Новий Пакт гарантує операційну підтримку, а також забезпечення відрахувань та «компенсації відповідальності», зокрема, через відповідні агентства та спеціальні фонди ЄС. Крім того, окрема увага приділяється проблемі боротьби із вторинним переміщенням. Тобто шукачі притулку повинні подати заяву на міжнародний захист у країні ЄС, куди вони вперше в'їхали, і залишатися там, доки не буде визначено країну, відповідальну за їхнє звернення.

4. Вбудовування міграції в міжнародне партнерство. Дана сфера пакту передбачає посилення міжнародної співпраці з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою мігрантів, а також розвитку кооперації в аспекті реадмісії. Вартує уваги також створення проєктів та платформ (як-от EU Talent Pool) для сприяння міжнародному працевлаштуванню.

Тим не менш, незважаючи на позитивну риторику органів Європейського Союзу, окремі громадські організації вже висловили свої побоювання щодо того, що нові правила значно обмежать права біженців та шукачів притулку [13].

Зокрема, процедура затримання та спрямування на прискорені процедури надання притулку позбавляє, здається, традиційної гарантії щодо можливості скористатися правовою допомогою. А “кризове регулювання” за своєю сутністю дозволить відступити від ключових зобов'язань щодо прав людини, наближаючись легалізувати відмову в праві на притулок.

**Висновки.** Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що система надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі є складним та багатоаспектним механізмом, який охоплює різні процедури, етапи, органи та системи. Сучасні реалії та збільшення кількості біженців сприяє внесенню змін до звичних правил надання притулку та отриманню статусу біженця, проте, як видається, може спричинити порушення прав людини у майбутньому. Відповідно, можна лише сподіватися, що прийняті зміни на практиці продовжуватимуть забезпечувати гідні умови та повагу до прав людини для тих, хто вже став жертвою в рідній країні та був змушений її покинути.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. News Comment: 1 million refugees have fled Ukraine in a week. UNHCR. 2024. URL: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/news-comment-1-million-refugees-have-fled-ukraine-week>.
2. UN: Ukraine refugee crisis is Europe's biggest since WWII. Atlantic Council. 2024. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/un-ukraine-refugee-crisis-is-europes-biggest-since-wwii/>.
3. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.
4. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions. 1999. URL: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).
5. Особливості правового регулювання трудової міграції за законодавством ЄС: перспективи для України. *Сучасні тренди в науці: міждисциплінарний підхід: збірник матеріалів I Міжнародної студентсько-аспірантської науково-практичної конференції (м. Львів, 9 травня 2024 р.)*. Львів, 2024. С. 166–170.

6. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>.
7. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>.
8. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>.
9. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.
10. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/603/oj>.
11. Managing migration responsibly. European Commission. 2023. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_en).
12. Pact on Migration and Asylum. European Commission. 2024. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en).
13. EU's Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers. Human Rights Watch. 2024. <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>.