

УДК 341.171(4-6ЄС):[341.321:343.433]

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.30>

РЕГЛАМЕНТ РАДИ (ЄС) 2019/1111 ТА СФЕРА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ БЕЗ СУПРОВОДУ, ЯКІ ШУКАЮТЬ ПРИТУЛКУ

Білоусов М.С.,

*аспірант кафедри права Європейського Союзу
Національного юридичного університету*

імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0001-8576-3442

e-mail: m.s.bilousov@nlu.edu.ua

Білоусов М.С. Регламент Ради (ЄС) 2019/1111 та його сфера застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку.

Статтю присвячено правовому аналізу особливостей Регламенту Ради (ЄС) 2019/1111 в аспекті його застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку. У статті підкреслюється, що право Європейського Союзу передбачає, що діти без супроводу, які мігрують із третіх країн до ЄС повинні бути захищені, незалежно від того підпадають вони під загальну європейську систему надання притулку. Вагоме значення у даному контексті має Європейський Регламент (ЄС) 2019/1111, який гарантує захист дітей без супроводу, що мігрують до ЄС, через встановлення батьківської відповідальності. Хоча збереження сімейної єдності відповідає найкращим інтересам дитини, право на возз'єднання сім'ї не завжди є простим і можливим для дітей-мігрантів без супроводу, які часто не мають документів. До того ж, реалізація права на возз'єднання не завжди відповідає принципу найкращих інтересів таких дітей. Тому після прибуття таких дітей вкрай важливо терміново призначити опікуна, який би міг відстоювати їхні інтереси та забезпечувати їхній захист. Щоб прискорити процес призначення та сприяти ефективній реалізації інших заходів захисту, Регламент 2019/1111, передбачає можливість ухвалення запобіжних і тимчасових заходів. З огляду на зазначене суди будь-якої держави-члена мають право вживати тимчасові та запобіжні національні заходи, якщо такі заходи передбачені у внутрішньому законодавстві цієї держави-члена. На сьогодні прецедентною практикою Суду ЄС сформульовано три кумулятивні вимоги щодо тимчасових та запобіжних заходів: захід має бути тимчасовим, мати терміновий характер і має бути вжитим стосовно дитини, яка перебуває в державі-члені, яка розглядатиме справу. Юрисдикція повинна бути визначена державою-членом постійного проживання дитини, за винятком певних ситуацій, наприклад, коли відбувається зміна місця проживання дитини або відповідно до угоди між суб'єктами батьківської відповідальності. Якщо жодне з проваджень у справах щодо батьківської відповідальності не завершено, а звичайне місце проживання дитини змінюється після законного переселення, юрисдикція повинна залишатися за дитиною для забезпечення близькості.

Ключові слова: право ЄС, діти-мігранти, захист дітей без супроводу, принцип найкращих інтересів дитини, право на притулок, Регламент 2019/1111, батьківська відповідальність, право на возз'єднання сім'ї.

Bilousov M.S. Council Regulation (EU) 2019/1111 and its scope of application on the protection of unaccompanied asylum-seeking children.

This article is dedicated to the legal analysis of the specifics of Council Regulation (EU) 2019/1111 in the context of its application to the protection of unaccompanied asylum seeker children. The article emphasizes that European Union law stipulates that unaccompanied children migrating from third countries to the EU must be protected, regardless of whether they fall under the general European asylum system. The European Regulation (EU) 2019/1111 plays a significant role in this context, as

it guarantees the protection of unaccompanied children migrating to the EU by establishing parental responsibility. Although maintaining family unity aligns with the best interests of the child, the right to family reunification is not always straightforward or feasible for unaccompanied migrant children, who often lack documentation. Moreover, the exercise of the right to reunification does not always align with the principle of the best interests of these children. Therefore, it is crucial to promptly appoint a guardian for such children upon their arrival to advocate for their interests and ensure their protection. To expedite the appointment process and facilitate the effective implementation of other protective measures, Regulation 2019/1111 provides for the possibility of adopting provisional and protective measures. Consequently, the courts of any Member State have the right to adopt provisional and protective national measures if such measures are provided for in the national legislation of that Member State. To date, the case law of the CJEU has established three cumulative requirements for provisional and protective measures: the measure must be temporary, urgent, and must be taken in relation to a child present in the Member State handling the case. Jurisdiction should be determined by the Member State of the child's habitual residence, except in certain situations, such as when the child's residence changes or according to an agreement between those with parental responsibility. If no proceedings regarding parental responsibility have been concluded and the child's habitual residence changes following lawful relocation, jurisdiction should be retained with the child to maintain proximity.

Key words: EU law, migrant children, protection of unaccompanied children, the principle of best interests of the child, right to asylum, Regulation 2019/1111, parental responsibility, right to family reunification.

Постановка проблеми. Право Європейського Союзу (ЄС) передбачає, що діти без супроводу, які мігрують із третіх країн до ЄС, повинні бути захищені, незалежно від того, чи підпадають вони під загальну європейську систему надання притулку. Вагоме значення у даному контексті має законодавство ЄС, яке гарантує захист дітей без супроводу, що мігрують до ЄС з третіх країн, через встановлення батьківської відповідальності, серед яких центральне / важливе місце обіймає Регламент Ради (ЄС) 2019/1111 від 25 червня 2019 року про юрисдикцію, визнання та виконання рішень у шлюбних справах і справах про батьківську відповідальність, а також про міжнародне викрадення дітей (далі – Регламент 2019/1111).

Стан опрацювання цієї проблематики. Питання захисту дітей без супроводу, які шукають притулку відображено в роботах багатьох іноземних науковців, серед яких: Лун, Дж. Верхеллен, С. Корнелуп, Т. Крюгер, К. Онораті, К. Рупп, Б. Хайдерхофф, Х. ван Ф. Яулт-Сесеке. Водночас у вітчизняній правовій доктрині напрацювання, безпосередньо присвячені досліджуваній темі, наразі відсутні.

Метою статті є визначення особливостей зобов'язань держав-членів ЄС за Регламентом Ради (ЄС) 2019/1111 в аспекті його застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку.

Виклад основного матеріалу. Суд Європейського Союзу у своїй прецедентній практиці, присвяченій правам неповнолітніх, неухильно наголошував на тому, що всі діти повинні бути захищені, навіть ті, хто перебуває в міграційній ситуації. Зокрема, такий висновок було зроблено у рішенні Суду Справедливості у справі С-435/06 “С” ще у 2007 році. У параграфі 45 цього рішення Суд визначив, що принцип (концепцію) батьківської відповідальності за Регламентом 2003/2201, що передував чинному на сьогодні Регламенту 2019/1111, слід застосовувати навіть у випадках, пов'язаних із публічним правом, оскільки метою цього Регламенту, як зазначено в пункті 47 рішення, є рівне ставлення до всіх дітей [1].

Водночас 15 квітня 2014 року Європейською Комісією було опубліковано звіт про застосування Регламенту Ради (ЄС) № 2201/2003 [2], в якому останній визнано добре функціонуючим інструментом. Разом із тим, наголошувалося на необхідності удосконалення існуючих правил. Зрештою Регламент 2003/2201 було замінено Регламентом 2019/1111 [3], який змінив певні положення, охоплені попереднім регламентом, запровадивши конкретні зміни, що стосуються предмету цього дослідження.

Так, порівняльний аналіз положень обох регламентів дозволяє виокремити два ключових нововведення, що стосуються механізмів захисту дітей-мігрантів. По-перше, новий Регламент поширюється на всіх дітей віком до 18 років. Тобто він усуває прогалину, яка мала місце у Регламенті 2003/2201, що не встановлював вікових обмежень. Друга зміна стосується видалення пункту 10,

який був передбачений Регламентом 2003/2201: «Цей Регламент не призначений для застосування до питань, що стосуються соціального забезпечення, державних заходів загального характеру в питаннях освіти чи охорони здоров'я або до рішень щодо права на притулок та імміграції» [2]. Відтак Регламент 2019/1111 [3] застосовується щодо захисту дітей у цій ситуації, зокрема, дітей-мігрантів без супроводу.

Регламент 2019/1111 є вторинним джерелом права ЄС, який використовується у справах, які пов'язані з батьківською відповідальністю, навіть, якщо предмет стосується міжнародного публічного права, зокрема, стосовно дітей без супроводу, які мігрують до ЄС. Держави-учасниці зобов'язуються забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права та обов'язки її батьків, законних опікунів або інших осіб, які несуть за неї юридичну відповідальність, і, з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих та адміністративних заходів [4]. Звідси випливає, що маючи однаково застосовуватися до всіх дітей, у тому числі до переміщених дітей, Регламент 2019/1111, як і значна кількість інших актів права ЄС, базується на принципі найкращих інтересів дитини.

Варто зазначити, що стосовно дітей-мігрантів без супроводу, Регламент 2019/1111 запровадив обмеження, обмежуючи його застосування виключно для дітей-мігрантів без супроводу, які постійно проживали в державі-члені до переміщення. По суті Регламент виключив зі сфери його дії дітей без супроводу в ситуаціях біженців із третіх країн. Однак такі діти можуть забезпечити своє право на захист апелюючи до Гаазької конвенції 1996 року [4], яка передбачає механізми захисту, дія яких поширюється і на дітей-мігрантів без супроводу. Іншими словами, це положення не завдає шкоди правам дітей, як гарантує їх Гаазька конвенція. Однак він не передбачає і розширення захисту, що пропонується дітям-мігрантам без супроводу. Отже, щодо цього конкретного аспекту оновлений Регламент, хоча і не мав негативного впливу, проте не сприяв прогресу в забезпеченні найкращих інтересів цієї групи дітей.

Заходи захисту, передбачені Регламентом 2019/1111 [3], охоплюються концепцією «батьківська відповідальність». Ці заходи передбачають, наприклад, опіку, піклування, призначення та функції особи чи органу, відповідального за представництво або допомогу дитині, а також поміщення дитини під опіку в устанovu чи прийомну сім'ю. Фактично, заходи захисту, згадані вище, є основними застосовними стратегіями щодо дітей-мігрантів без супроводу.

Хоча визнається, що збереження єдності сім'ї відповідає найкращим інтересам дитини, проблема виникає при роботі з дітьми-мігрантами без супроводу, які зазвичай не мають документів, які ідентифікують особу. Розшук їхньої сім'ї та воз'єднання їх із дитиною в таких випадках стає важким завданням. Тому після прибуття таких дітей вкрай важливо терміново призначити опікуна, який би міг відстоювати їхні інтереси та забезпечувати їхній захист. Щоб прискорити процес призначення та сприяти ефективній реалізації інших заходів захисту, Регламент 2019/1111, як і його попередник, передбачає низку запобіжних і тимчасових заходів. Задля цього суди будь-якої держави-члена мають право вживати тимчасові та запобіжні національні заходи, якщо такі заходи викладені у внутрішньому законодавстві цієї держави-члена.

Зауважимо, що Суд ЄС у своїх рішеннях C-403/09 та C-572/21 [5; 6] окреслив три кумулятивні вимоги щодо тимчасових та запобіжних заходів: захід має бути тимчасовим, мати терміновий характер і має бути вжито стосовно дитини, яка перебуває в державі-члені, яка розглядатиме справу. Як бачимо, остання вимога встановлює територіальний зв'язок між державою-членом, суд якої розглядатиме справу.

Відповідно до положень Регламенту 2019/1111 [3], такі заходи не діють в інших державах-членах, оскільки вони пов'язані лише з юрисдикцією держави-члена, яка ухвалила рішення. Вжиті заходи повинні бути передбачені внутрішнім законодавством держави-члена, яка вела провадження, і ця держава-член не має юрисдикції щодо суті позову (ст. 2(1) Регламенту).

Цікаво, що територіальний юрисдикційний зв'язок вважається таким, що відповідає найкращим інтересам дитини. Про що, зокрема, йдеться безпосередньо у положеннях Регламенту 2019/1111:

«...20. Щоб захистити найкращі інтереси дитини, юрисдикція має визначитися насамперед за критерієм близькості. Таким чином, юрисдикція повинна належати державі-члену постійного проживання дитини, за винятком певних ситуацій, викладених у цьому Регламенті, наприклад, коли відбувається зміна місця проживання дитини або відповідно до угоди між суб'єктами батьківської відповідальності.

21. Якщо жодне провадження у справах про батьківську відповідальність ще не завершено, а звичайне місце проживання дитини змінюється після законного переселення, юрисдикція повинна слідувати за дитиною, щоб зберегти близькість. Для проваджень, які вже знаходяться на розгляді, юридична визначеність та ефективність правосуддя виправдовують збереження цієї юрисдикції до тих пір, поки ці провадження не приведуть до остаточного рішення або іншим чином не будуть завершені. Однак суд, у якому розглядається провадження, повинен мати право за певних обставин передати юрисдикцію державі-члену, де проживає дитина, після законного переміщення [3].

Наголошувалося, що територіальний юрисдикційний зв'язок вважається таким, що відповідає найкращим інтересам дитини і Судом ЄС: «...Підстави юрисдикції у справах про батьківську відповідальність, встановлені в цьому Регламенті, формуються у світлі найкращих інтересів дитини, зокрема на основі критерію близькості. Це означає, що юрисдикція повинна належати в першу чергу державі-члену постійного проживання дитини, за винятком певних випадків зміни місця проживання дитини або відповідно до угоди між суб'єктами батьківської відповідальності» [7].

Також слід вказати, що існує єдиний виняток, який дозволяє визнавати тимчасові рішення в інших державах-членах, але це стосується виключно випадків міжнародного викрадення дітей, а не справ за участю дітей-мігрантів без супроводу.

Сфера дії Регламенту 2019/1111 [3] поширюється на будь-яку форму розміщення дитини-мігранта у когось, хто не є її батьками. Дозволяється, зокрема, у тимчасових і невідкладних випадках, передати дитину під опіку, інші форми сімейного або подібного до сімейного виховання та інтернатного закладу, причому останнє допускається лише у виняткових випадках. Регламент 2019/1111 [3] передбачає також тимчасові, запобіжні заходи як довготермінові механізми захисту, які можуть бути застосовані для забезпечення найкращих інтересів дітей без супроводу в разі набуття статусу біженця.

Таким чином, після прибуття без супроводу в ситуації вимушеної міграції або пошуку притулку, дитина повинна отримати деякі негайні заходи захисту, які повинні бути вжиті приймаючою державою, що є можливим згідно з Гаазькою конвенцією 1996 року (статті 11-12) [4]. Адміністративні або судові органи повинні взяти на себе відповідальність за опіку над цією дитиною, реєструючи її національність, освіту, культуру, мову та етнічну приналежність. Влада також зобов'язана надати житло, освіту та забезпечити безпечне життя, захист дитини від торгівлі людьми, сексуального насильства тощо, а також свободу та належне правове поведіння у випадках затримання [8].

Важливо відзначити, що вказані заходи є тимчасовими та можуть бути реалізовані під час пошуку остаточного рішення або коли довгострокове рішення неможливе чи не відповідає найкращим інтересам дитини. Отже, постійні заходи захисту пов'язані з батьківською відповідальністю, що охоплює призначення опікуна, возз'єднання сім'ї та влаштування в сім'ю або заклад.

Насправді, у більшості випадків возз'єднання сім'ї відповідає якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Це пояснюється тим, що дитина повинна жити в безпечному сімейному колі, щоб рости здоровою та мати необхідний догляд. З цієї причини всі ці заходи повинні вживатися з урахуванням найкращих інтересів дитини. Крім того, коли це можливо, ідеальним є утримання дитини разом з її родичами чи сім'єю з тієї ж спільноти під наглядом. Це гарантує, що дитина залишається частиною сім'ї, пом'якшуючи вплив можливого подальшого досвіду розлучення. Усі заходи мають бути спрямовані на задоволення базових потреб дітей на тому ж рівні, що й спільноти, в якій вони живуть [9]. Варто підкреслити, що всі тимчасові та запобіжні заходи повинні вживатися лише під час розшуку сім'ї дитини з кінцевою метою возз'єднання дитини з членами сім'ї.

Однак для біженців і дітей вимушених мігрантів, возз'єднання сім'ї може зайняти доволі тривалий період через відсутність інформації про місцезнаходження членів сім'ї або документів, що підтверджують спорідненість. Якщо возз'єднання сім'ї виявляється неможливим, незважаючи на вичерпання всіх можливостей, місцева інтеграція може здійснюватися передача дитини в прийомну сім'ю, інституційний догляд. При цьому, враховується також, що возз'єднання в країні походження може не захистити найкращих інтересів дитини, оскільки повернення може повернути їх під вплив ризиків, які змусили залишити країну [4].

Проте процес передачі дитини в прийомну сім'ю чи прилаштування під інституційний догляд є надзвичайно трудомістким та складним завданням, що вкотре підкреслює необхідність призначення опікуна для дитини. Обов'язок опікуна полягає в нагляді за всіма аспектами цивільних інтересів дитини та наданні допомоги на кожному етапі розгляду заяви про надання притулку. Крім

того, опікун відіграє вирішальну роль у допомозі дитині знайти свою сім'ю, якщо це відповідає її найкращим інтересам [9].

Регламент 2019/1111 має на меті доповнити систему самої Гаазької конвенції 1980 року, надаючи спеціальний режим, застосовний між державами-членами ЄС. Регламент 2019/1111 зберігає важливу роль судів держави звичайного проживання дитини в межах їхньої компетенції у справах батьківської відповідальності і наголошує на важливості виконання загальних процесуальних принципів права ЄС [10].

Висновки. Таким чином, хоча збереження єдності сім'ї відповідає найкращим інтересам дитини, право на возз'єднання сім'ї не завжди можливо реалізувати стосовно дітей-мігрантів без супроводу, які часто не мають документів. До того ж, реалізація права на возз'єднання не завжди відповідає принципу найкращих інтересів таких дітей. Тому після прибуття таких дітей вкрай важливо терміново призначити опікуна, який би міг відстоювати їхні інтереси та забезпечувати їх захист. Щоб прискорити процес призначення та сприяти ефективній реалізації інших заходів захисту, Регламент 2019/1111, передбачає можливість ухвалення запобіжних і тимчасових заходів, які пов'язані зі встановленням батьківської відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Суду ЄС C-435/06 від 27.11.2007. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-435/06> (дата звернення: 24.06.2024).
2. Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003R2201> (дата звернення: 24.06.2024).
3. Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1111/oj> (дата звернення: 24.06.2024).
4. Hague conference on private international law. The application of the 1996 Hague Child Protection Convention to unaccompanied and separated children” In The Seventh Meeting of the Special Commission on the Practical Operation of the 1980 Hague Child Abduction Convention and the 1996 Hague Child Protection Convention – October 2017. Prel. Doc. N. 7 of July 2017. URL: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6545&dtid=57.p.08> (дата звернення: 24.06.2024).
5. Рішення Суду ЄС C-195/08 від 11.07.2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0195> (дата звернення: 24.06.2024).
6. Рішення Суду ЄС C-403/09 від 09.12.2009. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-403/09> (дата звернення: 24.06.2024).
7. Рішення Суду ЄС C-572/21 від 14.06.2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/734b11ca-0350-11ed-acce-01aa75ed71a1/language-en> (дата звернення: 24.06.2024).
8. Resolution 64/142 adopted by the General Assembly on 18 December 2009, Guidelines for Alternative Care, United Nations General Assembly, 24 February 2010. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/2010/en/73661> (дата звернення: 24.06.2024).
9. Corneloup S., Heiderhoff B., Honorati C., Jault-Seseke F., Kruger T., Rupp C., Loon H., Verhellen J. Children On the Move: A Private International Law Perspective. European Parliament's Committee on Legal Affairs. 2017. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)583158](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583158) (дата звернення: 24.06.2024).
10. Giacomo BiaGioni. The interplay of EU Regulation 2019/1111 with the 1980 Hague Convention in matters of child abduction. 2023. URL: <http://surl.li/uslxq> (дата звернення: 24.06.2024).