

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ МІГРАНТІВ У ЄС: СУЧАСНИЙ СТАН

Харитонов Р. Ф., Шишименко О. І.

Актуальність статті полягає в тому, що питання міграції на території Європи набуло більшого поширення. Причини міграції бувають різні: політичні, економічні, стихійні. Повномасштабне вторгнення Росії в Україну зумовило масовий наплив українських мігрантів до Європейського Союзу (далі – ЄС), що спричинило значний тиск на систему розгляду, надання притулку та захисту прав мігрантів. Такі події стали справжнім викликом для європейського механізму захисту прав людини. У цих умовах ЄС доводиться докладати значних зусиль для забезпечення надання належного міжнародно-правового захисту мігрантів та використовувати весь наявний нормативно-правовий інструментарій. За таких умов актуальною є проблема захисту прав мігрантів.

У статті досліджуються правові основи механізму захисту прав мігрантів у ЄС. Наведено статистику українців, які з початку повномасштабної війни з Росією мігрували до країн-членів ЄС. Наведено нормативно-правові акти, що засновують спільну міграційну політику ЄС, зокрема Засновницькі договори ЄС, Хартія про основоположні права та Женевська конвенція про захист біженців. Наведено та досліджено нормативно-правові акти, що утворюють спільну Європейську систему притулку, зокрема Директива про єдині процедури надання та позбавлення міжнародного захисту, Директива про мінімальні стандарти умов прийому осіб, що потребують міжнародного захисту, Директива про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, Дублінський регламент та Регламент EURODAC. Визначено статуси міжнародно-правового захисту мігрантів, які відповідно до спільної міграційної політики та спільної Європейської системи притулку надаються особам, що потребують захисту. Досліджено особливості, спільності та розбіжності статусів міжнародно-правового захисту прав мігрантів, що надаються у ЄС. Досліджено Директиву про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту, яка являє собою винятковий інструментарій міжнародно-правового захисту мігрантів у ЄС.

Ключові слова: мігрант, міграція, право ЄС, захист прав, міграційна політика, міжнародне міграційне право, проблеми міжнародного права.

Kharytonov R. F., Shishimenko O. I. International legal protection of migrants' rights in the EU: current state

The relevance of the article is that the issue of migration in Europe has become more widespread. The reasons for migration are different: political, economic, natural. Russia's full-scale invasion into Ukraine has led to a massive influx of Ukrainian migrants to the European Union (hereinafter – the EU), which has put considerable pressure on the system of consideration, asylum and protection of migrants' rights. These events have become a real challenge for the European mechanism of human rights protection. In these circumstances, the EU has to make significant efforts to ensure the provision of adequate international legal protection of migrants and use all available legal instruments. Under such conditions, the problem of migrants' rights protection is relevant.

The article examines the legal basis of the mechanism of protection of migrants' rights in the EU. The statistics of Ukrainians who have migrated to the EU member states since the beginning of the full-scale war with Russia is presented. The legal acts that establish the common migration policy of the EU, in particular the EU Founding Treaties, the Charter of Fundamental Rights and the Geneva Convention on the Protection of Refugees, are studied. The normative legal acts forming the common European asylum system, in particular the Directive on common procedures for granting and withdrawing international protection, the Directive on minimum standards for reception conditions for persons in need of international protection, the Directive on standards for qualifying third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, the Dublin Regulation and the EURODAC Regulation, are presented and studied. The statuses of international legal protection of migrants, which are granted to persons in need of protection in accordance with the common migration policy and the common European asylum system, are determined. The features, commonalities and differences of the statuses of international legal protection of migrants' rights granted in the EU are investigated. The Directive on minimum standards for the granting

of temporary protection, which is an exceptional instrument of international legal protection of migrants in the EU, is studied.

Key words: *migrant, migration, EU law, protection of rights, migration policy, international migration law, problems of international law.*

Міграція – це процес переміщення людей (мігрантів) через кордони тих або інших територій зі зміною місця проживання назавжди або на тривалий час, який характерний для суспільства будь-якої держави. Ескалація Росією збройного конфлікту та початок загарбницької війни проти України 24 лютого 2022 року призвели до жертв серед цивільного населення та руйнування цивільної інфраструктури, що змусило людей залишати свої домівки та мігрувати в пошуках безпеки, захисту та допомоги, зокрема, до країн ЄС. Згідно зі статистикою Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, на 8 листопада 2022 року у країнах ЄС зафіксовано близько 7,9 млн громадян України [1]. Вибір українськими біженцями саме ЄС як напрямку міграції цілком зрозумілий, оскільки ЄС протягом своєї історії був одним із центрів тяжіння збільшення міграційного руху та територією захисту для людей, які тікають від переслідувань або серйозної шкоди у своїй країні походження.

У ЄС, зоні відкритих кордонів і свободи пересування, країни-члени розділяють однакові фундаментальні цінності та спільний підхід до гарантування високих стандартів захисту для біженців, які визначаються спільною міграційною політикою, правовою основою якої є установчі договори ЄС – Договір про ЄС 1992 р. (далі – ДЄС) та Договір про функціонування ЄС 1957 р. (далі – ДФЄС) разом із доданими протоколами, Хартія ЄС про основоположні права 2000 р. та Женевська конвенція про захист біженців 1951 р., на яку прямо вказано у ст. 78 ДФЄС, відповідно до якої «Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невидворення. Ця політика повинна відповідати Женевській конвенції від 28 липня 1951 р. та Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців, а також іншим договорам у цій сфері» [2, с. 168].

Дотримуючись спільної міграційної політики, країни-члени ЄС несуть спільну відповідальність за гідний прийом шукачів притулку, забезпечуючи справедливе ставлення до них і розгляд їхньої справи за єдиними стандартами. Це гарантує, що незалежно від того, до якої країни-члену шукач захисту звернеться, результат буде однаковим. Єдині стандарти, процедури надання захисту, співпраця країн-членів у питанні надання притулку

та захисту мігрантів регулюються спільною Європейською системою притулку (далі – СЄСП), створеної у 1999 році, коли Європейська Рада взяла на себе зобов'язання працювати над створенням зазначеної системи на основі повного та інклюзивного застосування Женевської конвенції про захист біженців 1951 року [3, п. 10-27]. Завданням СЄСП стало розширення та врегулювання заходів захисту мігрантів, зокрема: створення єдиного статусу притулку для громадян третіх країн, чинного у всіх державах ЄС; єдиного статусу додаткового захисту для громадян третіх країн, які без отримання притулку в ЄС потребують міжнародного захисту; створення спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб у разі масового напливу; створення спільних процедур надання та позбавлення статусу притулку чи додаткового захисту; встановлення стандартів умов приймання переміщених осіб, що звернулися з проханням притулку чи додаткового захисту; партнерство та співпраця країн-членів та третіх країн з метою контролю припливу осіб, що звертаються з проханням притулку чи додаткового або тимчасового захисту [4, с. 149]. На сьогодні система регулюється п'ятьма законодавчими інструментами та одним агентством, такими як:

– Директива 2013/32 про процедури надання притулку, яка створює узгоджену систему забезпечення ефективного та справедливого прийняття рішень щодо заяв про міжнародний захист шляхом встановлення чітких правил реєстрації та подання заявок, термінів розгляду заяв, надання права на безоплатну правову допомогу заявнику та забезпечує право на оскарження прийнятого рішення у суді.

– Директива 2013/33 про умови прийому, яка має на меті забезпечення єдиних стандартів умов прийому в усьому ЄС. Зокрема, Директива забезпечує заявникам доступ до житла, їжі, одягу, медичної допомоги, освіти для неповнолітніх і доступ до роботи, приділяє особливу увагу вразливим особам, особливо неповнолітнім без супроводу та жертвам тортур та містить правила щодо затримання шукачів притулку та розглядає альтернативи затримання з повною повагою до основних прав.

– Кваліфікаційна директива 2011/95 встановлює критерії для претендентів на отримання статусу біженця або статусу додаткового захисту та встановлює права, які надаються особам, яким надано один із цих статусів. Вони включають право на дозвіл на проживання, проїзний документ, доступ до роботи, доступ до освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я, доступ до житла, доступ до інтеграційних засобів, а також спеціальні положення для дітей та вразливих осіб. Директива дозволяє країнам ЄС запроваджувати або зберігати більш сприятливі стандарти, ніж ті, що викладені в її положеннях.

– Дублінський регламент III 2013 року, який посилює захист шукачів притулку під час процедури встановлення держави, відповідальної за розгляд справи і роз'яснює правила, що регулюють відносини між державами. Він створює систему раннього виявлення проблем у національних системах надання притулку чи прийому та усунення корінних причин до того, як вони переростають у повноцінну кризу.

– Регламент EURODAC 2013 року – бази даних відбитків пальців ЄС. Регламент підтримує визначення держави-члена, відповідальної згідно з Дублінським регламентом, і дозволяє правоохоронним органам отримувати доступ до бази даних за суворо обмежених обставин з метою запобігання або виявлення осіб, які нелегально перетнули кордон.

– Агентство Європейського Союзу з питань притулку, яке з 19 січня 2022 року замінило Європейський офіс підтримки надання притулку, відповідає за покращення функціонування ЄСП шляхом надання розширеної оперативної та технічної допомоги державам-членам і підвищення послідовності в оцінці заяв про міжнародний захист.

Проаналізувавши вищезазначені нормативні акти, в рамках ЄСП можна виділити чотири статуси осіб, переміщених до ЄС, яким надається міжнародно-правовий захист: шукачі притулку; біженці; особи, яким надається додатковий захист; особи, яким надається тимчасовий захист.

Статус особи-шукача притулку, відповідно до законодавства ЄС, зокрема Кваліфікаційної директиви 2011/95, не визначається як окремий статус осіб, що звертаються за міжнародно-правовим захистом, а скоріш як перехідний етап між статусом громадянина країни, що не є членом ЄС, чи особи без громадянства, які подають заяву про міжнародно-правовий захист та моментом отримання статусу біженця чи особи, що потребує додаткового захисту. «Притулок» визначається законодавством як правовий дозвіл залишатися на території ЄС як біженець, що наділяє певними правами та перевагами, але не кожний шукач притулку остаточно визнається біженцем, а кожен біженець набуває спочатку статусу шукача притулку [5, с. 49]. Проте, хоча статус шукача притулку не виділяється в окрему категорію, законодавство ЄС чітко відокремлює їх від інших осіб, що потребують захисту. Загалом, шукачі притулку користуються однаковим переліком прав разом із вищезазначеними особами, що перебувають під міжнародно-правовим захистом, але цей перелік дещо обмежений, зокрема, шукачі притулку мають право перебувати виключно на території тієї країни, у якій ведеться її справа про надання статусу біженця чи додаткового захисту.

Біженці у законодавстві ЄС визначаються у Директиві 2011/95, яка за своєю суттю містить

рецензію визначення, наявного в Женевській конвенції 1951 р., а саме як: «громадяни третьої країни, які через обґрунтовані побоювання зазнали переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, політичних поглядів або приналежності до певної соціальної групи, яка перебуває за межами країни громадянства та не може або через такий страх не бажає скористатися захистом цієї країни, або особи без громадянства, які, перебуваючи за межами країни попереднього постійного проживання з тих самих причин, що зазначені вище, не може або внаслідок страху переслідування не бажає повертатися до нього». Окрім цього, зазначена Директива також визначає поняття статусу додаткового захисту. Зокрема, особи, які мають право на додатковий захист визначаються як: «громадяни третьої країни, які не відповідають вимогам статусу біженця, але щодо яких були доведені вагомі підстави вважати, що відповідні особи у разі повернення до країни походження, або у випадку осіб без громадянства, до країни свого колишнього постійного проживання зіткнуться з реальним ризиком зазнати серйозної шкоди і не може або через такий ризик не бажає скористатися захистом цієї країни» [6, ч. d-g, ст. 2]. Обсяг прав, якими користуються особи із зазначеними статусами, міститься у Директиві 2013/33, яка, зокрема, наділяє ці два статуси схожим переліком прав з громадянами третіх країн, які перебувають на території ЄС на законних підставах, який заснований на режимі найбільшого сприяння, зокрема: право подорожувати в межах країни перебування, яка надає захист та за її межі; право на інформацію та документи мовою походження; право отримання дозволу на проживання; право на працевлаштування; неповнолітні діти заявників та неповнолітні заявники мають право на шкільне навчання; доступ до необхідної медичної допомоги та ін. [7, ст. 5-19]. Але слід зазначити, що для біженців законодавство ЄС виділяє дещо більший спектр прав ніж для осіб зі статусом додаткового захисту, зокрема для перших впроваджено більш широкий термін щодо тривалості дозволу на проживання та обсяги заходів соціального забезпечення.

Якщо попередні статуси міжнародно-правового захисту є звичаєвими у законодавстві ЄС, то статус тимчасового захисту вже належить до виняткових заходів. Визначається тимчасовий захист Директивою 2001/55 «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення наслідків цього» як процедура виняткового характеру для надання у разі масового припливу або неминучого масового притоку переміщених осіб із третіх країн, які не

можуть повернутися до своєї країни походження, негайного та тимчасового захисту таким особам, зокрема, якщо також існує ризик того, що система надання притулку не зможе обробити цей приплив без негативних наслідків для її ефективної роботи в інтересах відповідних осіб та інших осіб, які вимагають захисту [8, ч. а, ст. 2]. Прийнята зазначена директива була після конфліктів у колишній Югославії. Вперше зазначена Директива була введена в дію 2 березня 2022 року [9] Європейською Радою у відповідь на безпрецедентне вторгнення Росії в Україну, аби запропонувати громадянам України, які тікають від війни, швидку та ефективну допомогу. Використання Директиви наділило громадян України правом звернення за статусом особи, що потребує тимчасового захисту, який наділяє такими правами, як: право на проживання на весь термін захисту; доступ до ринку праці та житла; право на медичну та соціальну допомогу та ін. Тимчасовий захист громадян України наразі триватиме до 4 березня 2023 року із можливістю продовження до трьох років залежно від розвитку ситуації в Україні.

Таким чином, можна дійти висновку, що система міжнародно-правового захисту прав мігрантів у ЄС є доволі розгалуженою, яка містить чотири статуси міжнародно-правового захисту, які чітко врегульовані законодавчими актами, які визначають процедури надання, кількість законодавчих актів, що створюють умови надання захисту, стандарти та процедури надання такого захисту.

Література

1. Ukraine Refugee Situation. *Офіційний вебсайт Управління Верховного Комісара ООН по справах біженців*. URL: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine?fbclid=IwAR0ybqSYtAiFyRHoTH1yQQxSZEjTр5Н-_kuEswNjWFo7UwVQ3wVXL9Z5_al#_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413 (дата звернення: 15.11.2022).

2. Чусько В.І. Актуальні питання правового регулювання статусу біженців у Європейському Союзі. *Право і безпека у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції* : зб. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами дискус. панелі II Харків. міжнар. юрид. форуму (Харків, 28 вересня 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 165-174.

3. Presidency Conclusions – Tampere European Council, 15 and 16 October 1999. Council of the European Union. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата звернення: 15.11.2022).

4. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник у трьох кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 3. 408 с.

5. Андрела А.-М.В. Право притулку: Європейський досвід та українські реалії. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2018. Вип. 53. Т. 1. С. 48-50.

6. Директива 2011/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, єдиного статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також щодо змісту наданого захисту (перероблена). URL: [//eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095) (дата звернення: 15.11.2022).

7. Директива 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року про стандарти для прийому осіб, які просять про міжнародний захист (перероблена). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033> (дата звернення: 15.11.2022).

8. Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення наслідків цього. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (дата звернення 15.11.2022).

9. Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, яке встановлює наявність масового припливу переміщених осіб з України у значенні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та має наслідком запровадження тимчасового захисту. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj (дата звернення: 15.11.2022).

Харитонов Р. Ф.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного
та європейського права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Шишименко О. І.,
студент IV курсу
судово-адміністративного факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»