

ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

FURTHER DEVELOPMENTS IN LEGAL REGULATION OF REFUGEES' STATUS IN THE EUROPEAN UNION

Чуєнко В.І.,

*аспірант кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена перспективам правового регулювання статусу біженців у Європейському Союзі. Проаналізовано сучасну правову регламентацію статусу біженців у Європейському Союзі. Досліджено пропозиції, спрямовані на удосконалення нормативно-правових актів у рамках Спільної європейської системи притулку Європейського Союзу у контексті міграційної кризи.

Ключові слова: біженці, міграція, притулок, Європейський Союз, Спільна європейська система притулку ЄС.

Статья посвящена перспективам правового регулирования статуса беженцев в Европейском Союзе. Проанализирована современная правовая регламентация статуса беженцев в Европейском Союзе. Исследованы предложения, направленные на усовершенствование Общеввропейской системы убежища Европейского Союза в контексте миграционного кризиса.

Ключевые слова: беженцы, миграция, убежище, Европейский Союз, Общеввропейская система убежища.

Article is devoted to further developments of legal regulation of refugees' status in the European Union. The current legal regulation of refugees' legal status in the European Union is analyzed. Common European Asylum System as well as propositions of improvement of legal acts within this system in the context of migration crisis is investigated.

Key words: refugees, migration, asylum, European Union, Common European Asylum System.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення прав біженців є однією з найбільш актуальних для багатьох країн світу. До регіонів, тісно пов'язаних із міжнародною міграцією, належить Європа, у якій сьогодні проживає або тимчасово перебуває п'ята частина всього мігруючого населення планети [1, с. 3]. Центром міжнародних міграційних процесів є Європейський Союз (ЄС), що об'єднує держави, які створюють безпечні і привабливі умови для проживання та розвитку.

Для сучасного ЄС проблема зовнішньої міграції залишається однією з найбільш гострих. У 2015 р. вона досягла свого апогею, коли понад 1 млн осіб із охоплених війнами та політичними катаклізмами країн Африки і Близького Сходу намагалися потрапити на територію європейських держав. Хоча упродовж останніх двох років, за даними Євростат, спостерігається поступове зменшення кількості заяв про надання статусу біженців (2016 р. – 1 260 910, 2017 р. – 706 913) [2], потік біженців до ЄС все ще залишається доволі значним.

Стан опрацювання. Міграційна політика і пов'язані з нею правові механізми ЄС та його держав-членів завжди викликали значний інтерес в академічному середовищі. У науці міжнародного та європейського права варто відзначити роботи М.В. Буроменського, Ю.Ф. Гаврушко, О.А. Гончаренко, З.М. Макарухи, В.І. Муравйова, Н.Б. Мушак, С.В. Науменко, О.О. Поєдинок, Ю.І. Римаренка, А.Л. Чернявського, І.В. Яковюка. Значна частина досліджень була зосереджена на проблематиці міжнародно-правових механізмів протидії нелегальної міграції в ЄС, трудової міграції та свободи руху осіб у ЄС, а також шенгенського *acquis*.

У зарубіжній науці актуальні питання, пов'язані з правовим статусом біженців і міграційними процесами, у т. ч. через порівняння з правовими інститутами окремих держав-членів ЄС, розглядали науковці пострадянського простору: Н.М. Анісімова, Л.А. Васильєва, Л.М. Енгін, Д.В. Іванов, С.Ю. Кашкін, В.А. Лянной, Н.С. Новікова, А.Р. Ходжієв, А.О. Четверіков та ін.; а також представники європейської та американської доктрини – Г. де Бурка, П. Бонді, К. Босвелл, Е. Гілд, С. Карц, Т. Костакопулу, К. Ленаертс, Н. Мусіс, Т.К. Хартлі, Г. Шермерз та ін.

Однак спеціальних досліджень правового статусу біженців у праві ЄС порівняно мало. В українській науці міжнародного права можна виділити лише роботу М.М. Сірант, виконану у 2008 р. [3], правовою основою якої були норми права ЄС, що ґрунтувалися на установчих актах ЄС у редакції Ніццького договору 2001 р. і більш ранніх редакціях. Із набранням чинності Лісабонського договору 2007 р. відбулася суттєва модернізація порядку ЄС та посилення співпраці держав-членів у рамках т. зв. простору свободи, безпеки та правосуддя. Упродовж останнього десятиліття увалено низку важливих нормативних актів і запроваджено нові правові механізми, розроблено або представлено до обговорення нові спільні стратегії. Таким чином, визначена нами проблематика є недостатньо вивченою у вітчизняній науці та потребує комплексного дослідження.

Метою цієї статті є здійснення загальної характеристики правового регулювання статусу біженців у ЄС, а також перспектив реформування Спільної європейської системи притулку ЄС.

Виклад основного матеріалу. Розробка нормативних актів, пов'язаних зі статусом біженців у ЄС, розпочалася ще за часів Європейських Співтовариств у зв'язку з поглибленням інтеграційних процесів і посиленням боротьби з нелегальною міграцією, що могло негативно позначитися на безпековому й економічному становищі у державах-членах. Як зазначає Н.Б. Мушак, кардинальні зміни відбулися в середині 80-х рр., коли інтеграційні процеси в Європі створили економічні та політичні передумови для розвитку нового етапу європейської інтеграції держав [4, с. 33]. Водночас держави не дійшли загальної згоди щодо передачі частини своїх суверенних повноважень у міграційній сфері для регулювання на рівень Європейських Співтовариств.

Ідею створення єдиного міграційного простору лише поступово почали підтримувати держави-члени у рамках т. зв. Шенгенського процесу, правовою основою якого стала Угода між урядами країн Союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької Республіки про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 14 червня 1985 р. У Конвенції про застосування Шенгенської угоди від 19 червня 1990 р. були закріплені норми, що безпосередньо стосувалися шукачів притулку і біженців (Розділ 7, ст. 28–38). У Спільній політичній Декларації до цієї Конвенції держави погодилися гармонізувати національну політику у сфері притулку.

Із заснуванням ЄС 1992 р. регулювання статусу біженців здійснювалося у контексті боротьби з нелегальною міграцією та забезпеченням громадської безпеки лише на рівні міжурядової співпраці держав-членів ЄС без використання наднаціональних механізмів. М.М. Сірант його характеризує як «формалізований механізм міжурядового співробітництва» [3, с. 111] у рамках т. зв. третьої опори ЄС («Співробітництво судових і правоохоронних органів у кримінальних справах»), де інституції ЄС могли приймати лише рекомендаційні акти. Формування єдиної європейської системи у сфері притулку з наднаціональними механізмами відбулося лише у зв'язку з набранням чинності Амстердамським Договором 1999 р., який серед іншого інтегрував норми Шенгенського *acquis* до правової системи ЄС.

Сьогодні правова регламентація статусу біженців у ЄС здійснюється на основі норм установчих договорів ЄС – Договору про ЄС 1992 р. (далі – ДЄС) та Договору про функціонування ЄС 1957 р. (далі – ДФЄС) (зокрема ст. 77–80 Глави 2 «Політика щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції», Розділ V «Простір свободи, безпеки і справедливості»), а також Хартії про основоположні права ЄС 2000 р. (ст. 18 «право на притулок»). Їх положення деталізуються у численних актах вторинного права ЄС, серед яких найбільш важливими є Директива 2013/32/EU про спільні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26 червня 2013 р.; Директива 2013/33/EU про встановлення стандартів прийому осіб, що клопочуть про міжнародний захист від 26 червня 2013 р.; Директива

2011/95/EU про кваліфікацію громадян третіх країн та осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, про єдиний статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, і про зміст такого захисту від 13 грудня 2011 р.; Регламент 604/2013, що визначає критерії і механізми визнання держави-члена, відповідальної за перевірку запиту про надання міжнародного захисту, поданого громадянами третіх країн або особами без громадянства в одній із держав-членів від 26 червня 2013 р. і Регламент 603/2013 про введення «Євродак» для порівняння відбитків пальців для ефективної імплементації Регламенту 604/2013 і про запити про порівняння з даними Євродак даних правозастосовних органів держав-членів і Європолу з правоохоронними цілями, що вносить зміни до Регламенту 1077/2011, що засновує Європейську агенцію з операційного управління та широкомасштабних ІТ-систем у сфері свободи, безпеки і юстиції.

Важливе значення для правильного тлумачення та застосування вищевказаних нормативних актів ЄС здійснює Суд ЄС, практика якого є цінним джерелом для розуміння сутності багатьох правових категорій, пов'язаних зі статусом біженців, що зазвичай мають загальне формулювання або можуть по-різному інтерпретуватися. Зокрема, у рішенні у справі C-632/16 *Khadija Jafari, Zainab Jafari* від 26 липня 2017 р. Суд ЄС розтлумачив поняття «віза» та «незаконний перетин кордону» у контексті ст. 2m та 13 Регламенту 604/2013.

Крім того, правова регламентація статусу біженців в ЄС відбувається з урахуванням положень міжнародних договорів ЄС і держав-членів, передусім Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколу до неї 1967 р., Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р., а також практики Європейського суду з прав людини.

Специфіка правової регламентації статусу біженців у ЄС зумовлена тим, що сфера міграції і притулку охоплюється спільною компетенцією ЄС і держав-членів (ст. 4 ДФЄС). Особливістю спільної компетенції є те, що в зазначених сферах або Союз, або держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти. Згідно з принципом субсидіарності (ч. 3 ст. 5 ДЄС), правову регламентацію буде здійснювати той із суб'єктів, чия діяльність є більш ефективною з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів. Відповідно, у разі прийняття нормативних актів ЄС, з урахуванням принципу верховенства права ЄС, держави-члени зобов'язані належним чином дотримуватися положень таких актів і вживати усіх можливих заходів, спрямованих на повне та вчасне виконання їх положень. Водночас нормативні акти ЄС повинні відповідати принципу пропорційності (ч. 4 ДЄС), тобто за змістом та формою не виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей ЄС з урахуванням поточної ситуації.

Сьогодні політика ЄС у сфері біженців та її нормативне втілення є предметом гострих дискусій як на рівні держав-членів, так і на загальноєвропейському

рівні. Найбільша критика пов'язана з неможливістю ефективно врегулювати ситуацію, що призвела до т. зв. кризи біженців у ЄС. Серед політичних лідерів держав немає згоди щодо найбільш прийнятних заходів, які мають бути застосовані у відповідь на існуючі загрози. Лише частина держав-членів підтримує ідею подальшого обмеження суверенних повноважень держав-членів у сфері притулку, допоміжного та тимчасового захисту.

За таких умов пошук компромісної і водночас ефективної моделі правової регламентації статусу біженців, яка була б підтримана державами-членами ЄС, є найактуальнішим завданням. Варто уточнити, що відповідно до ч. 2 ст. 78 ДФЄС такі акти приймаються шляхом звичайної законодавчої процедури, тобто за участі Ради ЄС (міністрів держав-членів, які приймають рішення через кваліфіковану (подвійну) більшість за формулою 55% голосів міністрів, що представляють щонайменше 65% населення ЄС), а також Європейського Парламенту, що діє простою більшістю.

В академічному середовищі висловлюється багато пропозицій щодо реформування політики притулку ЄС, запровадження нових або зміни існуючих правових механізмів. Вони ґрунтуються на принципі солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами у цій сфері, як це визначено у ст. 80 ДФЄС. Значна частина науковців, зокрема С. Катц [5], обґрунтовують доцільність посилення правового статусу Європейського офісу з надання притулку, який сьогодні є консультативно-дорадчою установою з правом ухвалення рекомендаційних актів. Висловлюються пропозиції й щодо зміни правила про визначення країни, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку і надання захисту (т. зв. правила першої країни).

Зазначимо, що подібні ідеї підтримуються й у проектах нормативних актів ЄС, спрямованих на оптимізацію й удосконалення загальноєвропейської системи притулку. 04 травня 2016 р. Європейська Комісія представила пропозиції стосовно зміни Регламенту 439/2010 щодо посилення статусу останньої та перетворення її на Агенцію ЄС у сфері притулку [6]. Однією з найважливіших є пропозиція щодо зміни «правила першої країни». Зокрема, передбачається, що заяви про надання притулку можуть бути подані у будь-якій державі-члені ЄС та передані Агенції ЄС у сфері притулку, яка далі визначатиме, в якій саме країні найбільш оптимально з урахуванням поточної ситуації надати притулок. Враховуватиметься низка обставин – чисельність населення, ВВП країни, чинні квоти на розміщення біженців тощо.

У 2017 р. Європейський Парламент та Рада ЄС розпочали розглядати пропозиції Європейської Комісії про перегляд Директиви 2011/95/EU, що визначає умови надання міжнародного захисту, про єдиний статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, і про зміст такого захисту [7]. Вказані зміни спрямовані на гармонізацію націо-

нального законодавства у сфері притулку і передбачають зобов'язання заявника обґрунтувати необхідність набуття міжнародного захисту; встановлюють єдині правила надання захисту та його припинення, у т. ч. якщо особа становить загрозу для держави або обвинувачена в особливо тяжкому злочині; зобов'язання держав-членів здійснювати періодичні перевірки наявності підстав для надання міжнародного захисту; зобов'язання особи, що має статус біженця, постійно проживати у державі-члені, яка надала такий статус; однаковий обсяг соціальних прав, гарантованих біженцям; запровадження єдиної тривалості дозволів на проживання для біженців (тривалістю 3 роки з можливістю продовження на новий строк у 3 роки).

Європейська Комісія представила також зміни до Регламенту 603/2013 про систему «Євродак» для порівняння відбитків пальців [8]. Зокрема, запропоновано фіксувати відбитки пальців з 6-річного віку, коли можна отримати достатні достовірні дані для ідентифікації особи (сьогодні в більшості держав-членів така вимога існує для осіб, що досягли 14-річного віку). Пропонується також здійснювати паралельну ідентифікацію за зображенням обличчя особи. Доводиться доцільність запровадження більш тривалого терміну для зберігання інформації про особу, яка незаконно перетинає кордон ЄС – з 18 місяців (саме цей час є максимально необхідним для розгляду клопотання про отримання статусу біженця) до 5 років, з тим, щоб відстежувати повторну міграцію. Тривалість зберігання даних про біженців і шукачів притулку залишається незмінною – 10 років.

Як свідчить практика, держави-члени ЄС досить стримано ставляться до змін, пов'язаних із запровадженням єдиних правил, що стосуються біженців, оскільки розглядають цю сферу правовідносин достатньо політизованою та такою, що зачіпає суттєві суверенні інтереси, а тому не готові швидко підтримувати відповідні законодавчі ініціативи. Яскравим свідченням тому є «помірквані» результати Міграційного саміту ЄС 28–29 червня 2018 р. Зокрема, політичні лідери погодилися на добровільних засадах створити нові міграційні центри, що оперативно визначатимуть необхідність надання міжнародного захисту та залучатимуться до процесу розміщення біженців на своїй території (п. 6 Висновків Європейської Ради [9]). Вони також погодилися вживати заходів для обмеження руху біженців між державами-членами ЄС.

Висновки. Сьогодні правова регламентація статусу біженців у ЄС є доволі складною: вона охоплює як установчі договори ЄС і Хартію ЄС про основоположні права, так і акти вторинного права, що запроваджують Загальну європейську систему притулку, міжнародні угоди ЄС і держав-членів, практику Суду ЄС тощо. Специфіка правової регламентації статусу біженців у ЄС зумовлена тим, що сфера міграції і притулку охоплюється спільною компетенцією ЄС і держав-членів. Нормами права ЄС встановлені лише базові, мінімальні стандарти, що мають бути

забезпечені в рамках національних правопорядків. Законодавство держав-членів ЄС у сфері притулку і міграції не є достатньо уніфікованим, що породжує значні практичні складнощі, пов'язані з відмінними підходами до критеріїв визначення статусу біженців, процедури розгляду клопотання, тривалості дозволів на проживання тощо. Держави-члени стримано став-

ляться до запровадження єдиних правил, спрямованих на обмеження їх компетенції у сфері притулку і прав біженців. За таких умов пошук компромісної і водночас ефективної моделі правової регламентації статусу біженців, яка була б підтримана державами-членами, залишається актуальним завданням на сучасному етапі функціонування ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юськів Б.М. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія. Рівне: вид. О.М. Зень, 2009. 479 с.
2. Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data / Eurostat. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do;jsessionid=XE79erv1ghifbmS7Wcgc1pjO0vclRQVlg6UcQpSSwXpKonNERT24!-510604984?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en>.
3. Сірант М.М. Статус біженців у Європейському Союзі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2008. 16 с.
4. Мушак Н.Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.
5. Sarah Katz. A more acceptable solution: a proposed European Union Agency on Asylum and Refugees. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2017. Vol. 49. Issue 1. P. 303–329.
6. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation 439/2010, COM(2016) 271 final, 04.05.2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf.
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council 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 and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term resident of 13.07.2016. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-466-EN-F1-1.PDF>.
8. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of Eurodac for the comparison of finger prints for the effective application of Regulation (EU) № 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast) of 04.05.2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatweddo/policies/europeanagendamigration/proposal-implementation-package/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf.
9. EU Council Conclusions of 28–29 June 2018. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>.