

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.215.4

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.1/30>**Бучинська А.Й.**

Поліський національний університет

Василенко Л.П.

Поліський національний університет

СТАТУС БІЖЕНЦЯ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті проведено аналіз нормативно-правового регулювання статусу біженців на території Європейського Союзу. Проведене дослідження положень установчих договорів ЄС, зокрема Договору про заснування Європейської Спільноти, Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу, що дає підстави стверджувати, по-перше, в Європейському Союзі приділяється належна увага закріпленню і захисту статусу біженців, що нерозривно пов'язано з захистом фундаментальних прав людини, які гарантуються Європейською Конвенцією з прав людини і Протоколами до неї, а також Хартією Європейського Союзу про основні права. По-друге, варто зазначити, що право ЄС з питань біженців в своїй основі ґрунтується на нормах міжнародного права, оскільки всі вищезазначені Договори, здійснюють відсилання до Женевської конвенції та Протоколу до неї про статус біженців.

Окрім установчих Договорів ЄС, значна увага захисту прав біженців приділяється в Європейському Союзі на рівні вторинного права, в першу чергу це Директиви, які зобов'язують державу-члена у певний термін визначити заходи для гармонізації національного права держав-учасниць із правом Євросоюзу. Право ЄС з питань біженців має динамічний характер, оскільки велика кількість міжнародних збройних конфліктів призводить до збільшення кількості осіб, які прагнуть отримати захист в т. ч. на території ЄС, тому для мінімізації негативних наслідків, пов'язаних з масовим напливом біженців розроблений проєкт Пакту про міграцію та притулок, який передбачає три основні складові міграційного питання – прийом людей на кордоні, розподіл відповідальності між країнами ЄС та співпраця з країнами, звідки здебільшого прибувають біженці.

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України, спонукало Європейський Союз на швидке нормативно-правове врегулювання питань біженців з України, які перед загрозою втрати життя, змушені були залишити територію країни і шукати притулок в державах-членах ЄС. До біженців з України був застосований особливий порядок надання тимчасового захисту. У відповідності до Директиви від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС особи, які постійно проживали в Україні та покинули країну 24 лютого 2022 року або пізніше, щоб уникнути війни, можуть мати право на тимчасовий захист у будь-якій країні ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, біженець, установчий договір, директива, конвенція, права людини, тимчасовий захист, держава-член ЄС.

Постановка проблеми. На початку ХХ століття проблема біженців привернула увагу міжнародної спільноти, яка враховуючи гуманітарний аспект даної проблематики, почала відчувати відповідальність за захист і допомогу біженцям. Перші міжнародні установи, що надавали допомогу біженцям, були створені в рамках Ліги Націй. Після Другої світової війни, коли проблема біженців залишалась невирішеною і навіть загострюва-

лась, виникла потреба у створенні нового міжнародного інструменту, який би визначав правовий статус біженців, і такою новою установою стала Організація Об'єднаних Націй, яка розробила і ухвалила міжнародні стандарти як щодо захисту біженців, так і захисту прав людини взагалі. З появою Європейських Співтовариств, а в подальшому і зі створенням Європейського Союзу питання біженців залишається актуальним, оскільки

основою ЄС є загальні цінності непорушності та невідчужуваності прав особистості, свобода, демократія, рівність та верховенство права. На жаль, міжнародні збройні конфлікти, які кожного разу породжують нову хвилю вимушеної міграції, є викликом сьогодення, як для міжнародного співтовариства, так для Європейського Союзу, який не знаходиться осторонь цієї проблематики, і старається мінімізувати ризики і загрози, які зазвичай виникають з масовим напливом біженців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання закріплення статусу біженця на території Європейського Союзу, є актуальним з практичної точки зору, оскільки внаслідок повномасштабного вторгнення РФ на територію України, багато українських громадян вимушені були шукати захисту в країнах ЄС, крім цього, вивчення права ЄС у даній сфері, є необхідним, оскільки Україна отримала статус держави-кандидата, і має адаптувати свою правову систему до права Європейського Союзу. В українській юридичній літературі не проводилось ґрунтовних досліджень щодо закріплення статусу біженця в актах первинного і вторинного права Європейського Союзу.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити акти первинного і вторинного права Європейського Союзу, які гарантують отримання статусу біженця на території держав-членів ЄС, також проаналізувати вплив міжнародного права з даної проблематики на право ЄС та розглянути законодавчі ініціативи щодо вдосконалення статусу біженців на території ЄС.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання закріплення правового статусу біженців в законодавстві Європейського Союзу, необхідно звернути увагу, що підвалинами такого регулювання є права людини. Захист прав біженців є позитивним обов'язком кожної держави, міжнародних організацій, а також Європейського Союзу. Необхідність захищати фундаментальні права є результатом поваги до людської гідності, яка є основою рівності всіх людей, незалежно від раси, статі чи релігії. Звідси випливає абсолютна неприпустимість дискримінації, спрямованої на диференціацію людей і надання їм різного ступеня захисту їхніх прав.

Правовий статус біженців регулюється в першу чергу двома міжнародними договорами: Женевською конвенцією від 28 липня 1951 року та Нью-Йоркським протоколом від 31 січня 1967 року, які гарантують та створюють необхідний захист внаслідок вимушеної міграції. Фактично дана Конвенція була покликана реалізувати права гаран-

товані ст. 14 Загальної Декларації прав людини (право на притулок) [1] та врегулювати проблему біженців в Європі після другої Світової війни.

Відповідно до ст. 1 Женевської конвенції про статус біженців «біженцем вважається особа, яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [2].

Відповідно до положень вищезазначеної міжнародної конвенції, держави-підписанти зобов'язані надати біженцям, які законно перебувають на їх території, серед іншого: житло (ст. 21), доступ до початкової освіти та сприяти в отриманні освіти на інших рівнях (ст. 22), право працювати за наймом (ст. 17), державну допомогу і підтримку (ст. 23), право на соціальне забезпечення (ст. 24), право на документи, що посвідчують особу (ст. 27), право на вільне пересування в межах території країни перебування (ст. 26). Біженці, які незаконно в'їхали або незаконно перебувають на території Договірної Держави, не будуть покарані або видворенні, якщо звернуться до відповідних державних органів і вкажуть, яка саме небезпека загрожувала їх життю і свободі в країні, з якої вони мігрували (ст. 31). Натомість біженець може бути висланий з країни перебування, якщо є суспільно небезпечним і становить загрозу безпеці цій країні [2].

Досліджуючи нормативно-правову базу Європейського Союзу з питань регулювання правового статусу біженців, варто звернути увагу, що передумови закріплення такого статусу були створені Договором про заснування Європейського економічного співтовариства (Римський договір), зокрема питанням візи, притулку, імміграції та іншим питанням, пов'язаним з вільним пересуванням осіб, присвячений розділ IV даного Договору. Так, згідно ч. 2 ст. 63 цього ж Договору Рада, у відповідності з передбаченою процедурою та положеннями Женевської конвенції від 28 липня 1951 року і Протоколом від 31 січня 1967 року про статус біженців, а також згідно з іншими дотичними договорами, повинна ухвалити заходи щодо біженців та переміщених осіб

у таких сферах: (а) мінімальні стандарти надання тимчасового захисту переміщеним особам із третіх країн, що не можуть повернутися до своїх країн походження, та особам, що з інших причин потребують міжнародного захисту; (б) сприяння збалансовуванню зусиль держав-членів щодо приймання біженців та переміщених осіб та можливих наслідків такого приймання [3].

Заснування Європейського Союзу, створило підстави для подальшої європейської інтеграції держав та їх співпраці, в т.ч. з питань спільної політики щодо статусу біженців. Так, ст. 78 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплює «Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третньої країни, що потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невідворення. Ця політика повинна відповідати Женевській конвенції від 28 липня 1951 року та Протоколу від 31 січня 1967 року про статус біженців, а також іншим договорам у цій сфері» [4].

Як виникає з вищенаведеного, установчі Договори Європейського Союзу, при регулюванні статусу біженців, здійснюють безпосереднє відсилання до положень Женевської конвенції від 28 липня 1951 року та Протоколу від 31 січня 1967 року про статус біженців.

В свою чергу, Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір), не містить положень, що безпосередньо закріплюють статус біженців чи здійснюють відсилання до положень Женевської конвенції про статус біженців, натомість в контексті такого захисту, включає положення, які гарантують права і свободи людини. А саме, у відповідності до ст. 6 зазначеного Договору «Союз шанує засадничі права, що їх гарантовано Європейською Конвенцією з прав людини, підписаною 4 листопада 1950 року в Римі, та що впливають із конституційних традицій, спільних у державах-членах, і трактує їх як загальні принципи права Спільноти» [5].

Протокол 4 Європейської Конвенції з прав людини в ст. 4 забороняє колективне вислання іноземців, також відповідно до ст. 1 Протоколу 7 цієї Конвенції іноземець, який законно проживає на території держави, не може бути висланий за її межі інакше ніж на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону, і повинен мати можливість: а) наведення доводів проти свого вислання; б) перегляду своєї справи; і с) представлення з цією метою перед компетентним органом або перед особою чи особами, призначеними цим органом [6].

Аналогічні до вищеперерахованих гарантій містить ст. 21 Хартії Європейського Союзу про основні права, на підставі якої «Забороняється будь-яка дискримінація за будь-якою ознакою, зокрема такою, як стать, раса, колір шкіри, етнічне або соціальне положення, генетичні характеристики, мова, релігія або переконання, політичні або будь-які інші погляди, приналежність до національної меншини, майновий стан, народження, непрацездатність, вік або сексуальна орієнтація». Також ст. 19 цієї Хартії містить заборону колективного видворення та положення про те, що «Жодну особу не може бути переміщено, видворено або екстрадовано до держави, де існує серйозний ризик того, що її буде піддано смертній карі, тортурам або іншому нелюдському або принизливому поводженню або покаранню» [7].

До вторинного права ЄС у сфері регулювання правового статусу біженців необхідно віднести Директиву Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому; Директиву Ради 2004/83/ЄС від 29 квітня 2004 р., що встановлює мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які потребують міжнародного захисту; Директиву Ради 2005/85/ЄС від 01 грудня 2005 р. про мінімальні стандарти для процедур надання і позбавлення статусу біженця в державах-членах; Директиву Європейського Парламенту і Ради 2008/115/ЄС від 16 грудня 2008 року щодо загальних стандартів і процедур, що підлягають застосуванню в державах-членах для повернення незаконно перебуваючих громадян третіх країн та інші.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих Європейським Союзом дає підстави стверджувати, що незважаючи на закріплення і гарантування статусу біженців актами первинного права, що в свою чергу відповідає нормам міжнародного права, вторинне право ЄС запроваджує обмежувальні заходи отримання статусу біженців, зокрема запобігаючи зловживанням з боку осіб, які звертаються про визнання їх біженцями, у тому числі це стосується права вибору тільки однієї країни, в якій заявник бажає подати заявку на отримання статусу біженця. Хоча, в цілому, можна констатувати, що держави-члени ЄС надавши особі статус біженця створюють належні умови для прожи-

вання цих осіб на їх території, зокрема засновуються відповідні фонди, розробляються програми [8, с. 167].

У зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України 24 лютого 2022 року, перед загрозою втратити життя, громадяни України, особливо це стосується жінок, дітей і літніх осіб, змушені були залишати територію нашої країни. Перші країни, які прийняли біженців з України, були держави-члени Європейського Союзу, тому перед ЄС виникла реальна необхідність законодавчого закріплення правового статусу осіб, які побоюючись стати жертвою, втікали від російської агресії. Рада ЄС на засіданні в Брюсселі 4 березня 2022 року, проголосувала за застосування Директиви від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків [9]. У відповідності до Директиви, особи, які постійно проживали в Україні та покинули країну 24 лютого 2022 року або пізніше, щоб уникнути війни, можуть мати право на тимчасовий захист у будь-якій країні ЄС. Директива обходить традиційно перевантажену процедуру надання притулку (отримання статусу біженця/додаткового захисту) і пропонує швидкий і спрощений шлях доступу до захисту в країнах ЄС. Набуття тимчасового захисту в країнах ЄС не означає отримання статусу біженця в цих країнах відповідно до діючої Конвенції про статус біженців, який надає права, аналогічні посвідці на проживання. Проте, особи, які отримали тимчасовий захист в ЄС, можуть у будь-який час подати заявку на отримання статусу біженця.

Держави-члени вирішили, що за загальним правилом тривалість тимчасового захисту становить 1 рік, який може бути автоматично подовжений кожні 6 місяців ще на 1 рік. Однак, якщо підстави для тимчасового захисту зберігаються і після цього строку, Європейська комісія може запропонувати продовження дії такого захисту ще до 1 року. При цьому кожна держава-член ЄС самостійно визначає тривалість надання тимчасового захисту. Таким чином, загалом тимчасовий захист без попереднього подання заявки на притулок (отримання статусу біженця) надає громадянам дозвіл на проживання в країнах ЄС до 3 років. Тимчасо-

вий захист згідно з Директивою включає: право на проживання, доступ до ринку праці та проживання, медичну допомогу та доступ дітей до освіти.

Між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами підписана Угода про асоціацію, в межах якої має місце запровадження всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання» [10, літ. с) п. 2 ст. 16].

Оскільки, на жаль, міжнародні збройні конфлікти постійно відбуваються, і мирне населення зазвичай стає їх заручником, той же приклад України, Сирії, найбільше навантаження біженців на своїй території відчувають держави-члени Європейського Союзу. Тому, в ЄС на законодавчому рівні створюють нормативно-правове підґрунтя, для мінімізації негативних наслідків, пов'язаних з масовим припливом біженців. До того ж, в останні роки, у зв'язку зі значним припливом мігрантів з метою отримання статусу біженців в Європейському Союзі і тероризмом, який ці особи вчиняють, деякі держави-члени обмежують права біженців, що теоретично має підвищити безпеку Європейського Союзу [11, с. 54].

Зокрема, розроблений проєкт Пакту про міграцію та притулок, який передбачає три основні складові вирішення міграційного питання – прийом людей на кордоні (прискорені процедури на кордоні), розподіл відповідальності між країнами ЄС та співпраця з країнами, звідки здебільшого прибувають біженці [12].

Висновки. Проведений аналіз установчих договорів ЄС і Директив з питань правового регулювання статусу біженців в ЄС, дає підстави стверджувати, що з одного боку право ЄС в своїй основі ґрунтується на нормах міжнародного права, яке гарантує захист осіб, які вимушені залишати територію країни-походження внаслідок обґрунтованих побоювань загрози їх життю, а з іншого боку, масовий приплив біженців до ЄС, може створювати загрозу безпеці ЄС, тому, на даний час, в ЄС розробляються нові акти, які мають мінімізувати негативні наслідки вимушеної міграції з метою отримання статусу біженця.

Список літератури:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 24.02.2024 р.).

2. Конвенція про статус біженців 28.07.1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення 24.02.2024 р.).
3. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 року. Редакція від 01.01.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення 25.02.2024 р.).
4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (станом на 30.03.2010 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення 25.02.2024 р.).
5. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року) URL: https://ips.ligazakon.net/document/mu92338?ed=1992_02_07 (дата звернення 25.02.2024 р.).
6. Додатковий протокол до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Париж, 20.11.1952 року. URL: <file:///C:/Users/777/Desktop/f23689n529.pdf> (дата звернення 25.02.2024).
7. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej від 07.12.2000 року. URL: <http://www.www.bb.po.gov.pl/Prawa/PUE/KPP.pdf> (дата звернення 25.02.2024 р.).
8. Бучинська А. Й. Правовий статус біженця в польському праві. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 34 (73) № 1 2023. С. 165-170.
9. Dyrektywa 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Dz.U.U.E.L.2001.212.12.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 26.02.2024 р.).
11. Stępnia Kamil Ochrona praw człowieka a kryzys migracyjny w Europie. Zarys problematyki. Kwartalnik prawa publicznego Rok XIV. NR 2/2016. С. 51-57.
12. Porozumienie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie Paktu o migracji i azylu. URL: <https://interwencjaprawna.pl/porozumienie-parlamentu-europejskiego-i-rady-ue-w-sprawie-paktu-o-migracji-i-azylu/> (дата звернення 27.02.2024 р.).

Buchynska A.Y., Vasylenko L.P. REFUGEE STATUS IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

The article analyzes the regulatory and legal regulation of the status of refugees in the territory of the European Union. The conducted study of the provisions of the founding treaties of the EU, in particular the Treaty establishing the European Community, the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union, gives reasons to assert that, firstly, in the European Union, due attention is paid to the consolidation and protection of the status of refugees, which is inextricably linked with the protection of fundamental human rights, which are guaranteed by the European Convention on Human Rights and its Protocols, as well as The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Secondly, it is worth noting that the EU law on refugee issues is fundamentally based on the norms of international law since all the above-mentioned Treaties refer to the Geneva Convention and its Protocol Relating to the Status of Refugees.

In addition to the founding Treaties of the EU, significant attention is paid to the protection of refugee rights in the European Union at the level of secondary law, primarily Directives, which oblige the member state to define measures to harmonize the national law of the member states with the law of the European Union within a certain period. EU law on refugee issues has a dynamic nature since a large number of international armed conflicts leads to an increase in the number of persons seeking protection, including on the territory of the EU, therefore, to minimize the negative consequences associated with the mass influx of refugees, the Pact project was developed on migration and asylum, which provides for three main components of the migration issue – reception of people at the border, distribution of responsibility between EU countries and cooperation with the countries from which refugees mostly come.

The full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine prompted the European Union to quickly regulate the issues of refugees from Ukraine, who, faced with the threat of losing their lives, were forced to leave the territory of the country and seek refuge in EU member states. A special procedure for granting temporary protection was applied to refugees from Ukraine. By Directive № 2001/55/EC of July 20, 2001, persons who have permanently resided in Ukraine and left the country on or after February 24, 2022, to avoid war may be entitled to temporary protection in any EU country.

Key words: European Union, refugee, founding treaty, directive, convention, human rights, temporary protection, EU member state.