

**Н. Б. МУШАК**

*Наталія Богданівна Мушак, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України*

## **СПІЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО НАДАННЯ ЗАХИСТУ ГРОМАДЯНАМ ТРЕТІХ КРАЇН**

Питання, пов'язані із значним зростанням кількості шукачів притулку та біженців на територію держав-членів ЄС стали одними із нагальних у Європі протягом 2015 року. Зокрема, упродовж першого кварталу 2015 р. за притулком у Європі звернулися громадяни 144 держав, більшість з яких – громадяни Косово (48900 прохань), Сирії (29100) і Афганістану (12900). Порівняно з 2014 р. кількість прохань збільшилася на 86 %, до 184 800. Окрім гуманітарної імміграції з країн Африки та Близького Сходу серйозну динаміку всередині ЄС займають біженці з Балкан. Якщо порівнювати з 2014 р., то кількість клопотань щодо надання притулку з Косово збільшилася в 19 разів, з України – в п'ять разів, з Іраку – у три рази, з Лівії та Албанії – у два рази.

У зв'язку з наявними фактами та очевидними обставинами виникає цілком закономірне питання: чому саме в Європу, а не, скажімо, США, Австралію чи Канаду, намагаються потрапити іммігранти з усього світу? Відповідь на це питання, на наш погляд, охоплює поєднання наступних складових: відносно зручне географічне розташування; тісні історичні зв'язки між Європою та третіми країнами; забезпечення соціальних гарантій для біженців та шукачів притулку.

Для регулювання зазначених питань Європейський Союз розробляє спільну політику у сфері надання притулку та захисту громадянам третіх країн, які перетинають зовнішні кордони його держав-членів. Спільна політика ЄС у цій сфері – це координаційна політика Європейського Союзу щодо встановлення єдиного статусу надання притулку для громадян третіх країн; визначення єдиного статусу додаткового захисту для громадян третіх країн, які, не отримуючи європейського притулку, потребують, тим не менше, міжнародного захисту; запровадження спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб у випадках їх значного впливу та встановлення спільних процедур щодо надання й позбавлення єдиного статусу отримання притулку чи додаткового захисту.

Правові засади спільної політики ЄС щодо надання захисту громадянам третіх країн разом із імміграційною політикою та наданням притулку визначені ст. ст. 77–80 розділу V ДФЄС<sup>1</sup>.

На рівні Європейського Союзу основу всіх правових документів, що регулюють сферу надання притулку та захисту громадянам третіх країн, становлять Женевська конвенція про права біженців від 28 липня 1951 р. (далі – Женевська конвенція 1951 р.)<sup>2</sup> та Протокол до неї від 31 січня 1967 р. про статус біженців (далі – Протокол 1967 р.)<sup>3</sup>.

У межах проблематики, що охоплює питання надання захисту громадянам третіх країн, важливе місце відводиться використанню термінології у цій сфері. Згідно з правом ЄС йдеться, зокрема, про категорії осіб, які потребують захисту. До них належать біженці; особи, які звертаються за додатковим захистом; особи, що потребують тимчасового захисту та шукачі притулку.

Визначення вищезазначених нами понять містяться у Директиві Ради ЄС 2004/83 від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту<sup>4</sup>.

Спільні стандарти для кваліфікації осіб як біженців або осіб, що потребують міжнародного захисту, передбачено Кваліфікаційною Директивою 2011/95/ЄС<sup>5</sup>.

Ключовим положенням Кваліфікаційної директиви є закріплення принципу невисилання, що передбачений і ст. 33 Женевської конвенції 1951 року. Важливість Женевської конвенції 1951 р. для законодавства Європейського Союзу у сфері імміграційної політики була відзначена у Рішенні Суду ЄС у справі «Салахадін Абдулла та інші проти ФРН» від 2 березня 2010 року<sup>6</sup>. Застосовуючи Кваліфікаційну директиву в даній справі, Суд ЄС підкреслив, що Женевська конвенція 1951 р. є наріжним каменем міжнародного правового режиму захисту біженців, і положення Директиви, що стосуються визначення кола осіб, які мають право на статус біженця, а також зміст цього статусу, були прийняті компетентними органами держав-членів ЄС щодо застосування Женевської конвенції 1951 р. на основі спільних понять та критеріїв.

У доктрині права Європейського Союзу існують різні точки зору щодо надання громадянам третіх країн додаткового захисту.

Так, на думку К. Хейлбронера, додатковий захист включає додаткові форми прав людини та гуманітарного захисту, які може гарантувати держава, якщо особа не відповідає вимогам щодо надання статусу біженця згідно з Женевською конвенцією 1951 року<sup>7</sup>.

А. Блок вважає, що питання додаткового захисту виникло у зв'язку з надто вузькою інтерпретацією державами-членами ЄС визначення поняття біженця<sup>8</sup>.

Вітчизняний науковець З. Макаруха переконаний, що виникнення додаткового захисту зумовлене потребою у новій формі міжнародного захисту<sup>9</sup>.

На нашу думку, питання додаткового захисту виникло через відсутність чітких та зрозумілих критеріїв щодо надання громадянам третіх країн статусу біженця. Крім того, таким особам потрібно було забезпечити хоча б мінімальний рівень захисту у випадках їх повернення до країни походження чи попереднього звичного місця проживання.

Усі перелічені нами вище передумови сприяли закріпленню статусу додаткового захисту громадян третіх країн на рівні Європейського Союзу. Зокрема, згідно з Директивою Ради ЄС 2004/83/ЄС статус додаткового захисту гарантується особам, які звертаються за міжнародним захистом у зв'язку з тим, що не можуть повернутися до країни походження через обґрунтоване побоювання отримати серйозну та не виправдану шкоду. Директивою встановлено три форми спричинення шкоди: тортури чи нелюдське чи таке, що принижує людську гідність ставлення, або покарання; смертна кара; загроза життю в результаті масового насильства, зумовленого міжчасовим чи внутрішнім збройним конфліктом<sup>10</sup>.

Що стосується тимчасового захисту, то правовим інструментом його регулювання є Директива Ради ЄС 2001/55 від 20 липня 2001 р. про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу, а також про заходи забезпечення балансу зусиль між державами-членами ЄС у прийнятті цих осіб та подоланні наслідків прийняття<sup>11</sup>.

Аналізуючи Директиву 2001/55, можна простежити встановлення опосередкованого взаємозв'язку між наданням тимчасового захисту та процедурою отримання притулку. Зокрема, особа, яка перебуває під тимчасовим захистом, має право звернутися за наданням притулку. У даному контексті, як зазначає З. Макаруха, застосовуються критерії та механізми ухваленого у межах європейського континенту документу, а саме – Дублінської конвенції 1990 р.<sup>12</sup> Так, даним документом визначено державу, відповідальну за розгляд клопотання про надання притулку. Такою державою виступає та держава-член ЄС, що прийняла особу під тимчасовий захист.

Якщо на законодавчому рівні Європейського Союзу закріплено поняття та визначено правовий статус біженців, осіб, які користуються додатковим захистом чи осіб, що користуються тимчасовим захистом, то питання щодо визначення шукачів притулку немає.

Натомість Директивою Ради 2003/9 від 27 січня 2003 р. про закріплення мінімальних стандартів для прийняття шукачів притулку під шукачем притулку мається на увазі громадянин третьої країни чи особа без громадянства, яка звернулася із заявою про надання притулку, щодо якої не прийнято остаточного рішення (ст. 2). У документі зазначено, що будь-яке звернення за міжнародним захистом є зверненням за наданням притулку<sup>13</sup>.

По суті, права, які отримують шукачі притулку, є більш обмеженими порівняно з правами та свободами біженців та осіб, які перебувають під додатковим захистом.

Правовий статус шукачів притулку закріплено в ухваленому Радою ЄС 11 грудня 2000 р. Регламенті № 2725/2000 щодо заснування Євродак<sup>14</sup>. Євродак – це система, створена для порівняння відбитків пальців осіб, які шукають притулку, і деяких категорій нелегальних іммігрантів.

Регламент Ради ЄС № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав-членів ЄС<sup>15</sup>; Регламент № 604/2013 (далі – Регламент «Дублін»)<sup>16</sup>; Кваліфікаційна директива 2011/95/ЄС<sup>17</sup>; Директива 2013/32/ЄС щодо спільних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту<sup>18</sup> та Директива 2013/33/ЄС про умови прийому<sup>19</sup>. До всіх названих нами вище документів вносяться зміни та доповнення. Данія, Ірландія та Великобританія пов'язані лише частково положеннями документів у сфері надання притулку.

Одними із важливих проблем до 1997 р. у сфері надання притулку були процедурні питання. Йдеться насамперед про визначення держави-члена ЄС, відповідальної за розгляд клопотання про надання притулку. Дуже часто громадяни третіх країн з метою отримання притулку в ЄС подавали клопотання одночасно в декілька держав-членів ЄС, тим самим розраховуючи на більшу ймовірність досягнення успіху. Зважаючи на ці обставини, у 1990 р. держави-члени ЄС ухвалили Дублінську конвенцію, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих в одній з держав – членів ЄС<sup>20</sup>. Документ набув чинності 1 вересня 1997 року.

На сьогодні низку змін та доповнень до вищезазначених документів прийнято ухваленим Радою ЄС Регламенту № 604/2013 (відомий у праві ЄС як Регламент «Дублін III»). Відповідно до ст. 3(1) документа встановлено, щоб держави-члени ЄС розглядали кожен заяву щодо надання міжнародного захисту, подану громадянином третьої країни або особою без громадянства.

Усі правові заходи та інструменти для ефективної реалізації спільної політики ЄС у сфері надання притулку були підтвержені 9 вересня 2015 р. на засіданні Європейського парламенту. Зокрема, Європарламент ухвалив незаконодавчу Резолюцію стосовно дотримання прав іммігрантів та шукачів притулку на території ЄС<sup>21</sup>.

У документі зазначається, що в основі імміграційної політики Євросоюзу та його держави-члени ЄС повинні дотримуватися принципів солідарності й поваги до основних прав іммігрантів та шукачів притулку. Ухвалення резолюції було спричинене перетином зовнішніх кордонів біженцями та шукачами притулку. На сьогодні за даними Фронтексу на територію ЄС вже прибули близько 630 000 мігрантів. Зокрема, протягом 2015–2016 рр. в Європу прибуватимуть близько 850 000 іммігрантів та 350 000 біженців.

У цілому на сьогодні Європейський Союз перебуває на шляху динамічного та водночас перманентного розвитку спільної політики щодо надання захисту громадянам третіх країн. Реалізація даної політики відбувається за допомогою використання ЄС методу координації у питаннях, пов'язаних із встановленням єдиного статусу надання притулку для громадян третіх країн; визначенням єдиного статусу додаткового захисту для громадян третіх країн; запровадженням спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб; встановленням спільних процедур щодо надання та позбавлення єдиного статусу отримання притулку чи додаткового захисту тощо.

На нашу думку, сьогодні основна проблема в регулюванні всіх імміграційних питань у Європі полягає у неготовності окремих європейських держав та Європейського Союзу гармонізувати матеріальні й процесуальні норми у даних сферах. В основі проведення спільної політики Європейського Союзу в імміграційній сфері, надання притулку та захисту громадянам третіх країн лежить метод координації між Європейським Союзом та його державами-членами. Це підтверджується установчими договорами ЄС, згідно з якими питання щодо надання захисту та притулку громадянам третіх країн належать до спільної компетенції ЄС та держав-членів, судовою практикою Суду ЄС та ухваленням національним законодавством держав-членів ЄС у цих сферах.

Тобто, відмінною особливістю регулювання Євросоюзом імміграційної сфери, політики стосовно прикордонного контролю, надання притулку та захисту громадян третіх країн є використання ЄС методу координації. Шляхом його застосування Європейський Союз лише поверхнево здійснює регулювання всіх імміграційних питань, залишаючи при цьому значний правовий та політичний простір для діяльності самих держав-членів ЄС.

Дотримання методу координації підтверджується і ухваленням на рівні ЄС низки правових актів у вигляді директив та регламентів. Такі документи спрямовані передусім на правову, гуманітарну, мовну допомогу та спрощення адміністративних процедур для перетину іммігрантами зовнішніх кордонів Європейського Союзу, забезпечуючи при цьому захист їх економічних, соціальних та інших прав.

<sup>1</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

<sup>2</sup> Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011)

<sup>3</sup> Протокол щодо статусу біженців від 16 грудня 1966 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_363)

<sup>4</sup> Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union, No L 304 of 30.09.2004 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>

<sup>5</sup> 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, 20.12.2011 // Official Journal of the European Union, No L 337/9 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011L0095>

<sup>6</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) and Dler Jamal (C-179/08) v Bundesrepublik Deutschland : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0175>

<sup>7</sup> Hailbronner K. Principles of International Law Regarding the Concept of Subsidiary Protection / K. Hailbronner // Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention? – Brussels : Bruylant, 2002. – P. 220.

<sup>8</sup> Bloch C. Changing Asylum Policies in Europe / A. Bloch, T. Galvin, L. Schuster // Journal of Refugee Studies. – 2000. – Vol. 13, 31. – P. 43.

<sup>9</sup> Макаруха З. М. Правові засади діяльності Європейського Союзу у сфері забезпечення простору свободи, безпеки та юстиції: моногр. / З. М. Макаруха. – Л. : Астролябія, 2011. – 544 с. – С. 155.

<sup>10</sup> Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union, No L 304 of 30.09.2004 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>

<sup>11</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal of the European Communities, L 212 of 07.08.2001 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>

<sup>12</sup> Макаруха З. М. Вказана праця.

<sup>13</sup> Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, 6.2.2003 // Official Journal of the European Communities, L 31 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0009>

<sup>14</sup> Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // Official Journal of the European Communities, L 316 , 15/12/2000. – P. 0001–0010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725>

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national //

Official Journal of the European Communities, L 050 , 25/02/2003. – P. 0001–0010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003R0343>

<sup>16</sup> 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 lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person // Official Journal of the European Union, No. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>

<sup>17</sup> 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, 20.12.2011 // Official Journal of the European Union, No L 337/9 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011L0095>

<sup>18</sup> 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 // Official Journal of the European Union, No. L 180, 29.6.2013, p. 60–95 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>

<sup>19</sup> 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 // Official Journal of the European Union, No. L 180, 29.6.2013, p. 96–116 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>

<sup>20</sup> Дублінська конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих у одній з держав – членів Європейського співтовариства (1990) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/pravovi-dokumenti-m/dokumenti-ec>

<sup>21</sup> European Parliament resolution on migration and refugees in Europe 2015/2833(RSP) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2015-0832+0+DOC+XML+V0//EN>

#### Резюме

##### **Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн.**

Стаття присвячена правовому аналізу спільної політики Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правових документів, що регулюють сферу надання притулку та захисту громадян третіх країн. Надано аналіз правового статусу біженців; осіб, які звертаються за додатковим захистом; осіб, що потребують тимчасового захисту та шукачів притулку.

**Ключові слова:** громадяни третіх країн, біженці, міжнародний захист, додатковий захист, тимчасовий захист.

#### Резюме

##### **Мушак Н. Б. Общая политика Европейского Союза относительно предоставления защиты гражданам третьих стран.**

Статья посвящена правовому анализу общей политики Европейского Союза о предоставлении защиты гражданам третьих стран. Особое внимание уделено анализу нормативно-правовых документов, регулирующих сферу предоставления убежища и защиты граждан третьих стран. Проанализирован правовой статус беженцев; лиц, которые обращаются за дополнительной защитой; лиц, нуждающихся во временной защите и искателей убежища.

**Ключевые слова:** граждане третьих стран, беженцы, международная защита, дополнительная защита, временная защита.

#### Summary

##### **Mushak N. European Union's Common Policy in regard of Third Country Nationals' Protection.**

The article is devoted to the legal analysis of the EU common policy in order to provide protection to third country nationals. Special attention is paid to the analysis of legal documents in regard of asylum and protection to third country nationals. The author provides the legal status of refugees; persons who seek the subsidiary protection; persons who need the temporary protection and asylum seekers.

**Key words:** third country nationals, refugees, international protection, subsidiary protection, temporary protection.