

ОСНОВИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРИТУЛОК

FOUNDATIONS OF THE EUROPEAN UNION'S MIGRATION POLICY IN THE CONTEXT OF PROVIDING THE RIGHT TO ASYLUM

Онишко О.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри теорії, історії та конституційного права
Навчально-науковий інститут права та правоохоронної діяльності
Львівського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5165-1810

У статті розглянуто право на притулок як невід'ємне право людини в контексті захисту її громадянських прав. Встановлено, що міжнародне право поважає суверенітет держав, влада яких встановлює відповідні правила щодо забезпечення права на притулок на національному рівні та має значну свободу дій. Втручання згідно з договірним правом іноді необхідне лише для забезпечення захисту осіб, які переміщуються, залежно від того, чи здійснюється міжнародна мобільність добровільно чи примусово.

Встановлено, що міграційна політика ЄС базується на збалансованому, глобальному та комплексному підході до імміграції шляхом побудови миру та безпеки. Цей підхід спрямований на усунення корінних причин імміграції, які позбавляють постраждалих громадян перспектив розвитку та засобів до існування. Спільна імміграційна політика, побудована таким чином, підкреслює очевидні зв'язки між безпекою, розвитком та правами людини, зосереджується на співпраці між державами ЄС для того, щоб збалансувати їхнє внутрішнє демографічне зростання та спричинену ним соціальну напруженість, і таким чином підтримувати внутрішню стабільність.

Визначено, що ефективний доступ шукачів притулку до міжнародного захисту можна досягти шляхом виявлення осіб, які можуть потребувати захисту, надання їм відповідної інформації про їхні права, проходження ними відповідних процедур та отримання правової та соціальної допомоги, надання процесуальних гарантій захисту їх життя, здоров'я, честі та гідності.

Проаналізовано низку справ, розглянутих Європейським судом з прав людини щодо захисту прав та свобод шукачів притулку – біженців, які в силу обставин змушені були покинути країну свого постійного перебування чи громадянства та шукати притулку в інших державах. З'ясовано, що застосовні міжнародні норми не є ні єдиними, ні універсальними, що свідчить про те, що не лише норми ЄС врегульовують питання біженців, а кожна з держав ЄС, має свою незалежну систему надання притулку. Тому судовою практикою Європейського суду з прав людини відіграє значну роль у цьому відношенні, сприяючи захисту права на притулок, однак з огляду на національні законодавства держав-членів.

Ключові слова: шукачі притулку, європейська система притулку, захист прав біженців, статус біженця, тимчасовий захист.

The article examines the right to asylum as an inalienable human right in the context of protecting one's civil rights. It is established that international law respects the sovereignty of states, whose authorities establish appropriate rules to ensure the right to asylum at the national level and have considerable freedom of action. Interference under treaty law is sometimes necessary only to ensure the protection of persons who are displaced, depending on whether international mobility is voluntary or forced.

It is established that the EU migration policy is based on a balanced, comprehensive and integrated approach to immigration through peace and security building. This approach aims to address the root causes of immigration, which deprive the affected citizens of development prospects and livelihoods. A common immigration policy constructed in this way underlines the obvious links between security, development and human rights, focuses on cooperation between EU states in order to balance their internal demographic growth and the social tensions it causes, and thus maintain internal stability.

It is determined that effective access of asylum seekers to international protection can be achieved by identifying persons who may need protection, providing them with appropriate information about their rights, undergoing appropriate procedures and receiving legal and social assistance, providing procedural guarantees for the protection of their life, health, honor and dignity.

A number of cases considered by the European Court of Human Rights on the protection of the rights and freedoms of asylum seekers – refugees, who, due to circumstances, were forced to leave their country of permanent residence or citizenship and seek refuge in other states, have been analyzed. It has been found that the applicable international norms are neither unified nor universal, which indicates that not only EU norms regulate refugee issues, but each of the EU states has its own independent asylum system. Therefore, the case law of the European Court of Human Rights plays a significant role in this regard, contributing to the protection of the right to asylum, however, taking into account the national legislation of the member states.

Key words: asylum seekers, European asylum system, protection of refugee rights, refugee status, temporary protection.

Постановка проблеми. В силу глобалізації та загострення міжнародних конфліктів проблема притулку набуває особливого значення у зв'язку із розвитком зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних відносин. Умови сьогодення показують, що не завжди право на притулок громадяни можуть реалізувати в повному обсязі з огляду на виникнення нових загроз їх життю та здоров'ю в країні їх громадянської приналежності, оскільки наявність широкого спектру умов для отримання статусу біженця в країнах Європи створює низку перешкод. Особливо це стосується громадян України, оскільки воєнний стан в Україні триває понад 3 роки і безпекове середовище все ще не достатнє для повернення.

Мета. Розкрити поняття притулку, його міжнародне значення та чинні міжнародні нормативно-правові акти, на підставі яких реалізується право громадян на отримання притулку, охарактеризувати справи ЄСПЛ у сфері забезпечення права на притулок.

Стан дослідження. Повнота розкриття вищевказаної проблеми забезпечується завдяки науковим дослідженням сучасних правників та науковців. Питань притулку, міграційної політики та біженців неодноразово торкалися у своїх наукових розвідках низка сучасних правників та науковців, зокрема, Завгородня В. М., Гончаренко А. В., Куліш А. М., Малиновська О. О., Мота А. Ф., Олексішин С. О., Сердюк О. В., Сокурченко В. А., Хрякова Н. О., Шевчук С. О., Яковюк І. В. та інші.

Виклад основного матеріалу. Термін «притулок» походить з міжнародної доктрини прав людини. Він використовується для будь-якого виду захисту, що надається державою іноземцям, які прибули в їхню країну, втікаючи від загроз, які посягають на їх громадянські та політичні права. Надання притулку означає, що іноземець може залишатися в країні, яка надає йому захист.

Словом «мігрант» описують людину, яка переміщується з одного місця, регіону або країни до іншого. Термін «шукач притулку» застосовується до мігранта, який шукає міжнародного захисту. В Європі міжнародний захист може надаватися у формі статусу біженця або додаткового захисту [1].

Міжнародною основою права на притулок є Конвенція 1951 року про статус біженців та Протокол до неї 1967 року. Більшість країн світу (149 країн) є учасниками конвенції, включаючи всі європейські країни, крім Андорри та Сан-Марино. На основі цієї конвенції іноземцю, шукачеві притулку, може бути надано статус біженця.

У правовій системі Європейського Союзу вирішальне значення для кваліфікації іммігрантів як біженців має Спільна європейська система притулку (CEAS), створена у зв'язку з положеннями статті 78 ДФЕС [2]. Її ключовим елементом є так звана Кваліфікаційна директива [3], а також подальші положення, що стосуються визначення держави, відповідальної за розгляд заяви про надання статусу біженця [4], та мінімальних стандартів прийому (прийняття) шукачів притулку [5]. Положення Кваліфікаційної директиви спрямовані на уніфікацію тлумачення поняття «біженець», оскільки між державами-членами існували розбіжності в цьому питанні, що могло призвести до взаємної репатріації іноземців з однієї держави-члена до іншої, що суперечить правам людини, або їх вислання до третіх країн. Великі групи осіб, які тікають від збройних конфліктів, можуть бути тимчасово захищені протягом обмеженого періоду (один рік з можливістю продовження) на підставі рішення Ради ЄС37 [6]. Однак, досі ця форма захисту не застосовувалася на практиці ніде в Європейському Союзі – навіть під час піку міграційної кризи 2015–2016 років, яка була спричинена, серед іншого, військовими операціями в Сирії.

За роки розвитку системи захисту прав людини були введені наступні нормативні акти, які розширили право на притулок. У Європейському Союзі право на притулок додатково регулюється Директивою ЄС і Ради про додатковий захист від 13 грудня 2011 року [7]. Окремі країни також мають власне національне законодавство про надання притулку, більшість якого базується на Конвенції про статус біженців 1951 р.

Статус біженця надається особі, яка «через обґрунтовані побоювання переслідування за ознакою раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської приналежності та не може або через такі побоювання не бажає скористатися захистом цієї країни; або яка, не маючи громадянства, опинилася за межами країни свого попереднього звичайного проживання внаслідок подібних подій, не може або через такі побоювання не бажає повернутися до неї». Конвенція про статус біженців також забороняє депортацію іноземців до країни, де їхнє життя або свобода опинилися б під загрозою з причини раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань [8].

Оскільки визначення біженця створює дуже вузькі критерії для отримання захисту, Європейський Союз запровадив додаткове законодавство, згідно з яким іноземці можуть отримати міжнародний захист. Додатковий захист захищає осіб, які не відповідають вимогам для отримання статусу біженця. Він надається іноземцям, депортованим до країни їхнього походження (або, у випадку особи без громадянства, до країни їхнього попереднього про-

живання) наражала б їх на реальний ризик завдати серйозної шкоди. Згідно з визначенням у статті 15 Директиви 2011/95/ЄС [7], серйозна шкода включає:

- смертну кару або страту,
- катування або нелюдське чи таке, що принижує гідність, поводження чи покарання,
- серйозну індивідуальну загрозу життю цивільної особи внаслідок масового насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту.

Міграція до Європи та всередині неї регулюється поєднанням національного законодавства країни прибуття, законодавства Європейського союзу (ЄС), Європейської конвенції з прав людини 1950 р. (ЄКПЛ), Європейської хартії з прав людини та інших міжнародних зобов'язань, взятих на себе європейськими державами. Скарги на дії чи бездіяльність державних органів, що порушують ЄКПЛ, можуть бути подані в будь-якій із 47 держав-членів Ради Європи, включаючи всі 27 держав-членів ЄС. Європейська конвенція з прав людини забезпечує захист усіх осіб, які підпадають під юрисдикцію будь-якої з 47 держав, що є її учасницями, незалежно від їхнього громадянства чи статусу проживання. Згідно зі статтею 13 ЄКПЛ, держави зобов'язані забезпечити внутрішній засіб правового захисту для скарг, поданих відповідно до конвенції [9]. Принцип субсидіарності, що розуміється в контексті ЄКПЛ, покладає основну відповідальність за забезпечення дотримання ЄКПЛ на самі держави, залишаючи звернення до ЄСПЛ як крайній засіб. Скарги на дії чи бездіяльність держав-членів ЄС, що порушують законодавство ЄС, можуть бути подані до національних судів, які зобов'язані забезпечувати правильне застосування законодавства ЄС та можуть – а іноді й повинні – передавати справу до Суду ЄС для попереднього рішення щодо тлумачення або дійсності певного положення ЄС.

Після прибуття біженців та шукачів притулку до будь-якої держави, остання має суверенне право контролювати в'їзд та проживання іноземних громадян на своїй території. Як право ЄС, так і ЄКПЛ накладають певні обмеження на здійснення цього суверенітету. Громадяни мають право в'їжджати до своєї країни, а громадяни ЄС мають загальне право згідно з правом ЄС в'їжджати до інших держав-членів. Крім того, як право ЄС, так і ЄКПЛ забороняють видворення осіб на кордонах та їх повернення до країн, де існує ризик переслідування або іншої серйозної шкоди (принцип невидворення).

Згідно з законодавством ЄС, держави-члени мають спільні правила видачі короткострокових віз та проведення прикордонного контролю. Європейський Союз також встановив правила запобігання незаконному в'їзду. Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex) підтримує держави-члени ЄС в управлінні зовнішніми кордонами ЄС [10]. Агентство надає технічну та оперативну підтримку шляхом спільних операцій, швидкого реагування на сухопутних, повітряних або морських кордонах, а також шляхом направлення експертів до груп підтримки управління міграцією, розгорнутих у державах-членах, які стикаються з непропорційно великими міграційними проблемами. Європейська система прикордонного спостереження, відома як «Eurosur», служить системою обміну інформацією між державами-членами ЄС та Frontex. До 2027 року Frontex матиме постійний корпус із 10 000 оперативних співробітників, які підтримуватимуть держави-члени ЄС у виконанні завдань, пов'язаних з прикордонним контролем та поверненням. Під час вжиття заходів у контексті спільної операції або швидкого втручання на кордоні держави-члени ЄС несуть відповідальність за свої дії та бездіяльність [8].

Не маючи змоги отримати дійсний проїзний документ, шукачі притулку на практиці часто прибувають на кордон без дійсних документів або перетинають його незаконно. Незалежно від того, де їх виявляють або затримують –

у відкритому морі, на кордоні чи в межах території – якщо вони виявляють бажання подати заяву про надання притулку, їх необхідно скерувати до відповідних національних процедур. Принцип невідворнення забороняє повернення осіб, які шукають захисту від переслідування або серйозної шкоди, без попереднього розгляду їхньої заяви.

Хартія Європейського Союзу про основоположні права закріплює право на притулок у статті 18 та зобов'язання дотримуватися принципу невідворнення у статті 19. Відповідно до статті 19, 4 Шенгенського кодексу про кордони, діяльність з контролю кордонів повинна повністю відповідати вимогам Конвенції 1951 року про статус біженців та зобов'язанням, пов'язаним з доступом до міжнародного захисту, зокрема принципу невідворнення. Ці вимоги застосовуються до всіх видів прикордонного контролю, включаючи перевірки в офіційних пунктах пропуску через кордон та діяльність із прикордонного спостереження на сухопутних або морських кордонах, зокрема перевірки, що проводяться у відкритому морі.

Не маючи змоги отримати дійсний проїзний документ, шукачі притулку на практиці часто прибувають на кордон без дійсних документів або перетинають його незаконно. Незалежно від того, де їх виявляють або затримують – у відкритому морі, на кордоні чи в межах території – якщо вони виявляють бажання подати заяву про надання притулку, їх необхідно скерувати до відповідних національних служб в державі прибуття. Згідно з законодавством ЄС та Ради Європи, принцип невідворнення забороняє повернення в країну громадянської приналежності чи в країну попереднього проживання осіб, які шукають захисту від переслідування або через побоювання за своє життя і здоров'я, без попереднього розгляду їхньої заяви.

Згідно з ЄКПЛ, держави мають право, ґрунтуючись на встановленому міжнародному праві та з урахуванням своїх договірних зобов'язань (включаючи ЄКПЛ), контролювати в'їзд, перебування та вислання іноземних громадян. Доступ іноземних громадян на територію прямо не регулюється ЄКПЛ, а Конвенція не визначає, кому слід надавати візу. Судова практика ЄСПЛ лише накладає певні обмеження на право держав повертати когось зі своїх кордонів, наприклад, якщо це буде рівносильне видворенню. Судова практика може за певних обставин вимагати від держав дозволити в'їзд особи, якщо це є передумовою для реалізації певних прав, визначених Конвенцією, зокрема права на сімейне життя [11].

Згідно з законодавством ЄС, громадяни третіх країн, згідно з Регламентом про візовий список (Регламент (ЄС) 2018/1806), можуть в'їжджати на територію Союзу на підставі візи, виданої до в'їзду [12]. Додаток до цього Регламенту регулярно змінюється. На вебсайті Європейської Комісії розміщено актуальну карту візових вимог для Шенгенської зони. Держави-члени ЄС не можуть запроваджувати й інші візові вимоги.

Візити до країн Шенгенської зони тривалістю до 90 днів протягом будь-якого 180-денного періоду регулюються Візовим кодексом (Регламент (ЄС) № 810/2009, останнім часом змінений Регламентом (ЄС) 2019/1155). З іншого боку, довгострокові візи, максимальний термін дії яких, згідно з Регламентом (ЄС) № 265/2010, становить один рік, переважно видаються на розсуд окремих країн. Громадяни, звільнені від візової вимоги згідно з Регламентом (ЄС) 2018/1806, можуть потребувати візи, якщо мета їх перебування змінюється (наприклад, працевлаштування). Усі візи необхідно отримати до подорожі. Лише певні категорії громадян третіх країн звільнені від цієї вимоги [13].

У справі «Koushkaki проти Німеччини» [14] Суд ЄС постановив, що компетентні органи держави-члена можуть відмовити заявнику у видачі єдиної візи лише за умови, що проти цієї особи можна застосувати одну з підстав для відмови у видачі візи, перелічених у Візо-

вому кодексі. Ці органи мають широкі повноваження під час розгляду цієї заяви. Вони можуть відмовити у видачі візи, якщо є серйозні сумніви щодо наміру заявника залишити територію держави-члена ЄС до закінчення терміну дії візи. Однак органи влади несуть відповідальність за визначення того, чи викликає цей намір серйозні сумніви. З цією метою компетентні органи державної влади повинні проводити індивідуальний розгляд заяви на отримання візи, враховуючи, з одного боку, загальну ситуацію в країні проживання заявника, а з іншого боку, обставини, які характеризують її сімейне, соціальне та економічне становище, будь-яке попереднє легальне чи незаконне перебування в державі-члені та її зв'язки в країні проживання та в державах-членах.

У справі «Ель Хассані проти Польщі» [15] Суд ЄС розглянув справу громадянина Марокко, який подав заяву на отримання шенгенської візи для відвідування дружини та сина, які є громадянами Польщі. Заява та подальший запит на перегляд були відхилені через невизначеність щодо наміру заявника виїхати з Польщі до закінчення терміну дії візи. Суд Європейського Союзу постановив, що статтю 32(3) Візового кодексу, яка стосується засобів правового захисту, слід тлумачити як таку, що вимагає від держав-членів встановити процедуру оскарження рішень про відмову у видачі віз, детальні правила якої встановлюються в правопорядку кожної держави-члена. Суд уточнив, що ця процедура повинна включати судовий перегляд.

Відповідно до статті 19 Конвенції про імплементацію Шенгенської угоди [16], іноземці, які мають єдині візи, можуть вільно подорожувати Шенгенською зоною протягом терміну дії їхньої візи, за умови, що вони відповідають вимогам щодо в'їзду, встановленим для їхньої візи. Відповідно до статті 21 Конвенції, дозвіл на проживання разом із проїзними документами може замінити візу за певних обставин. Регламент (ЄС) № 1030/2002 (з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) 2017/1954) встановлює єдиний формат дозволів на проживання. Іноземці, які не підлягають візовим вимогам, можуть вільно подорожувати Шенгенською зоною протягом періоду, що не перевищує 90 днів протягом будь-якого 180-денного періоду, за умови, що вони відповідають вимогам щодо в'їзду, викладеним у Шенгенському кодексі кордонів [17].

Справа «Нада проти Швейцарії» [18] стосувалася громадянина італійсько-єгипетського походження, який проживав у Кампіоне-д'Італія (італійський анклав у Швейцарії). Швейцарська влада включила його до «Федерального положення про Талібан», що імплементує санкції Ради Безпеки ООН щодо боротьби з тероризмом. Це внесення перешкодило заявнику залишити Кампіоне-д'Італія, а його спроби виключити своє ім'я зі списку були відхилені. Європейський суд з прав людини зазначив, що швейцарська влада мала певну свободу дій у застосуванні резолюцій ООН щодо боротьби з тероризмом. Суд також визначив, що Швейцарія порушила права заявника за статтею 8 ЄКПЛ, не повідомивши своєчасно Італію або Комітет ООН з санкцій про відсутність обґрунтованої підозри щодо заявника та відсутність адаптації режиму санкцій до його індивідуальної ситуації. Він також встановив, що Швейцарія порушила статтю 8 ЄКПЛ, статтю 13 ЄКПЛ у поєднанні зі статтею 8, оскільки заявник не мав ефективних засобів для виключення свого імені зі списку.

Справа «Стамосе проти Болгарії» [19] стосувалася громадянина Болгарії, на якого було накладено дворічну заборону на в'їзд, введenu болгарською владою за порушення імміграційного законодавства США. Вперше оцінюючи, чи сумісна заборона на в'їзд, спрямована на запобігання порушенням внутрішнього та іноземного імміграційного законодавства, зі статтею 2 Протоколу № 4 до ЄКПЛ, ЄСПЛ визнав, що загальний та необмежений захід, що забороняє заявнику в'їжджати до всіх іноземних країн

через порушення ним імміграційного законодавства однієї конкретної країни, не був пропорційним.

Норми ЄС щодо надання притулку застосовуються лише з моменту прибуття особи на кордон, включаючи територіальні води та транзитні зони (стаття 3(1) Директиви про процедури надання притулку (2013/32/ЄС)). Стаття 6 Директиви визначає деталі щодо доступу до процедури надання притулку. Зокрема, стаття 6(1) вимагає від держав реєструвати заяву про надання притулку протягом трьох робочих днів або шести робочих днів, якщо заява подається до органів, відмінних від тих, що відповідають за її реєстрацію. До таких інших органів також належать суди. Держави зобов'язані забезпечити, щоб особа мала ефективну можливість подати заяву якомога швидше. Відповідно до ст. ст. 6(2), 8 Директиви, якщо є підстави вважати, що особи, які перебувають у пунктах пропуску через кордон, можуть подати заяву про надання притулку, держави-члени надають їм інформацію про можливість подання такої заяви. Процедура надання притулку дозволяє розглядати заяви та приймати рішення про надання притулку на кордоні або в транзитних зонах. Рішення щодо змісту заяви також можуть прийматися за обставин, коли можуть застосовуватися прискорені процедури. В процедурах на кордоні рішення має бути прийнято не пізніше чотирьох тижнів після подання заяви; в іншому випадку заявнику має бути надано доступ до території держави прибуття для подальшого розгляду заяви. Держави зобов'язані утримуватися від застосування процедур на кордоні до заявників, які потребують міжнародного захисту та потребують спеціальних процесуальних гарантій, якщо вони є жертвами зґвалтування або іншого серйозного насильства, коли відповідна підтримка не може бути надана на кордоні. Стаття 25(6)(b) встановлює певні обмеження щодо розгляду заяв, поданих на кордоні дітьми без супроводу [3].

Держави мають право вирішувати, чи надавати іноземцям доступ на свою територію, але повинні дотримуватися законодавства ЄС, ЄКПЛ та чинних гарантій прав людини щодо наступних принципів:

- Законодавство ЄС та ЄКПЛ забороняють видворення осіб на кордонах та їх повернення до країн, де існує ризик переслідування або іншої серйозної шкоди (заборона на видворення).

- Законодавство ЄС встановлює спільні правила для держав-членів ЄС щодо видачі короткострокових віз.

- Законодавство ЄС надає гарантії щодо проведення заходів з контролю кордонів та спостереження за кордонами, зокрема на морі.

- Законодавство ЄС, зокрема Шенгенський кодекс, дозволяє особам подорожувати без контролю кордонів у межах Шенгенської зони

- Режим місцевого прикордонного руху згідно з законодавством ЄС полегшує жителям прикордонних територій перетин зовнішнього сухопутного кордону держави-члена.

- Згідно з законодавством ЄС, заборона на в'їзд, видана державою Шенгенської угоди щодо певної особи, перешкоджає цій особі в доступі до всієї Шенгенської зони.

- Хартія ЄС передбачає право на притулок та заборону видворення. Норми ЄС щодо притулку застосовуються з моменту досягнення особою кордону ЄС. Європейська конвенція з прав людини не передбачає права на притулок як такого; проте відмова особі у в'їзді, що наражає її на ризик катувань або інших форм жорстокого поводження, заборонена.

- За певних обставин ЄСПЛ обмежує право держави затримувати або повертати мігранта на своєму кордоні, незалежно від того, чи перебуває мігрант у транзитній зоні, чи іншим чином під юрисдикцією держави.

Практика ЄСПЛ теж свідчить про численну кількість порушень, здійснених державами щодо забезпечення права на притулок.

Справа «Кебе та інші проти України» [20] стосувалася еритрейських безбілетних пасажирів на борту торговельного судна, що пришвартувалося в українському порту, що прямував до Саудівської Аравії. Європейський суд з прав людини визнав, що українська влада порушила ЄКПЛ, відмовивши заявникам дозволити зійти на берег та подати заяву про надання притулку. Незважаючи на відсутність переконливих доказів щодо того, чи зверталися заявники з проханням про надання притулку в Україні, ЄСПЛ встановив, що, з огляду на об'єктивну інформацію, доступну на той час, існував серйозний ризик видворення до Еритреї після прибуття в Саудівської Аравії, і Україна не розглядала їхню заяву за статтею 3 ЄКПЛ.

У справі «М.А. та інші проти Литви» заявники, які втекли з Чеченської Республіки, тричі намагалися перетнути кордон між Литвою та Білоруссю. Хоча вони швидко стверджували, що шукають міжнародного захисту, їм було відмовлено у в'їзді через відсутність необхідних проїзних документів. Литовські прикордонники не приймали їхні заяви про надання притулку та не пересилали їх компетентному органу для розгляду та визначення статусу, як того вимагає національне законодавство. Європейський суд з прав людини встановив, що не було проведено оцінки того, чи було повернення заявників до Білорусі, країни, яка не є державою-учасницею ЄКПЛ, безпечним. Суд постановив, що перешкоджання заявникам у поданні клопотань про надання притулку та їхнє вислання до Білорусі є порушенням статті 3 ЄКПЛ [21].

Заява України на членство в ЄС, звичайно, також несе в собі виклики та відповідальність. Однак баланс вигод і витрат є переважно позитивним, враховуючи запровадження для громадян України безвізового режиму у 2017 році. Безвіз не означає, що громадяни звільняються від виконання решти вимог щодо в'їзду, зазначених у Шенгенському кодексі кордонів [17]. Для перетину кордону за безвізовим режимом громадяни України повинні не лише мати дійсний біометричний паспорт, але й обґрунтувати мету та умови свого перебування, необхідні фінансові ресурси та не бути внесеними до баз даних як особи, яким видано відмову у в'їзді, або такі, що становлять загрозу громадському порядку та внутрішній безпеці.

Скасування візових вимог, безсумнівно, є значним кроком для інтеграції України в європейський простір. Україні довелося довго чекати на безвізовий режим, оскільки План дій щодо лібералізації візового режиму (ПДВЛ) був наданий ще у 2010 році. Молдова, яка приєдналася до ПДВЛ у 2011 році, отримала безвізовий режим у 2014 році, тоді як Грузія, яка користувалася безвізовим режимом з березня, почала впроваджувати ПДВЛ лише у 2013 році. Затримки України були пов'язані, з відсутністю політичної волі щодо впровадження відповідних реформ зокрема, запровадження біометричних паспортів [22].

Безвізові подорожі сприяють міжособистісним контактам та туризму і не обов'язково тягнуть за собою збільшення міграції, яка визначається як постійна зміна країни проживання. Скасування візових вимог для перебування до 90 днів не надає автоматично права на роботу чи навчання в країнах ЄС – громадяни України, які в'їжджають до ЄС з цією метою, все одно повинні будуть подавати заявки на отримання відповідних віз та дозволів. Подібні рішення ЄС щодо країн Західних Балкан та Молдови безпосередньо не призвели до збільшення міграції – ні легальної, ні нелегальної.

Станом на кінець грудня 2016 року громадяни України отримали 103 000 віз у Польщу. Було видано дійсні посвідки на проживання, тоді як кількість декларацій, виданих у 2016 році, що дають право на тимчасову роботу, досягла 1,262 мільйона. Це пов'язано із запровадженням Польщею ліберальної системи короткострокових дозволів на роботу. Польща не може конкурувати з іншими країнами ЄС за рівнем пропонованої заробітної плати, тому

головною привабливістю для громадян України стала можливість легального працевлаштування. Скасування короткострокових віз для всієї Шенгенської зони дещо переорієнтувала частину українських мігрантів з Польщі на інші країни ЄС. До них належать такі країни, як Німеччина (за даними Євростату, станом на 31 грудня 2015 року в Німеччині легально проживало 113 000 українців) та Чеська Республіка (за тим самим джерелом: 113 000 українців), а можливо, і Італія (238 000 українців), де існують значні потреби на ринку праці, а попередня обмежувальна політика в'їзду ускладнювала для українців отримання роботи [23].

Безсумнівно, міграційні потоки з України до ЄС зросли після початку повномасштабного вторгнення та підвищення загроз життю та здоров'ю громадян України. Левова частка мігрантів прибули до країн Європейського Союзу, майже 1 мільйон громадян України наразі користуються тимчасовим захистом у Польщі (переважно жінки та діти).

Загалом 1,55 мільйона осіб мають дійсні дозволи на проживання. З 24 лютого 2022 року міграційна ситуація в Польщі характеризується збільшенням припливу громадян України. Вони є найбільшою групою іноземців у Польщі, складаючи 78% усіх іноземців, які проживають в країні. Більшість громадян України проживають у Польщі під тимчасовим захистом, про що свідчить отримання номера PESEL (персонального ідентифікаційного номера) відповідно до Закону про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території країни. Наразі під цим статусом зареєстровано 993 000 осіб. Жінки становлять приблизно 61% цієї групи, тоді як серед дорослих жінки становлять 77%. Кожен другий громадянин України, зареєстрований під тимчасовим захистом, є дитиною. Крім того, 462 000 громадян України мають дійсні дозволи на тимчасове проживання. Переважна більшість з них видана з метою працевлаштування. 92 000 осіб мають постійні або довгострокові дозволи на проживання в ЄС [24].

ЄС і Україна стикаються з довгостроковим викликом: як продовжувати свої взаємні відносини, оскільки етап співпраці, в якому домінували переговори щодо угоди про асоціацію та складний процес досягнення безвізового режиму, не обмежений у часі. З одного боку, ЄС наразі не

може представити подальше бачення взаємної співпраці, наприклад, можливість діалогу щодо глибшої економічної інтеграції та розробки нової моделі розвитку політики сусідства. З іншого боку, українська влада уповільнює темпи внутрішньої модернізації, хоча зовнішні загрози територіальній цілісності та введення в країні воєнного стану призупинили цей процес на невизначений час.

Висновки. Притулок є дискреційним інститутом, і його основною функцією є сприяння політичним інтересам країни, яка надає притулок. Тому необхідність підтримувати політкоректність та небажання вступати в конфлікт з іншими країнами або розпалювати дипломатичні відносини означають, що інтереси іноземця відходять на другий план, оскільки система надання притулку в державах Європи складна та багатокомпонентна. Низька кількість заяв про надання притулку також може бути пов'язана з економічним становищем тієї чи іншої держави. Загалом, іноземці надають перевагу зверненню за захистом у більш економічно розвинені країни з вищим рівнем життя, високими соціальними виплатами та кращим доступом до медичних послуг. Однак, наслідки повномасштабного вторгнення Росії в Україну свідчать про те, що велика кількість громадян України тримали статус біженця у Польщі, Чехії, хоча останні не є найбільш економічно та соціально звиненими державами Європи.

Європейська конвенція з прав людини та право ЄС визначають важливу основу для захисту прав іноземців-шукачів притулку. Законодавство Європейського Союзу у сферах притулку, кордонів та імміграції швидко розвивається. Європейським судом з прав людини розглянуто низку справ, які становлять прецедентну практику, у сфері захисту прав шукачів притулку, біженців та мігрантів. Зокрема, найбільше порушень стосувалися статей: 3 (заборона катувань), 5 (право на свободу та особисту недоторканість), 8 (право на приватне та сімейне життя) та 13 (право на ефективний засіб правового захисту) ЄКПЛ. Судова практика спонукала ЄС до прийняття низки нових Директив, які передбачають можливість повного і всебічного забезпечення прав і свобод шукачів притулку, біженців та мігрантів у випадку їх порушення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Притулок. Court Talks dis Cours. Human Rights Education for Legal Professionals. Ради Європи/Європейський суд з прав людини, 2016 URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/COURTalks_AsyL_Talk_UKR
2. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union. Official Journal of the European Union 26.10.2012 URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
3. 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. 29.6.2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>
4. 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 (recast) URL: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2013/en/14874>
5. 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 (recast) URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>
6. 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 measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Document 32001L0055. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>
7. 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 (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/mdir/2011/95/oj>
8. Kuczman Paweł. Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu Terytorialnego. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu. S. 283-293. URL: <https://repozytorium.uni.wroc.pl/>
9. Фенич Я.В., Малеш П.В. Правове регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі. Серія ПРАВО. Випуск 83: частина 2. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2024. С. 352-357. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/07/54-1.pdf>
10. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
11. Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom. (Application no. 9214/80; 9473/81; 9474/81). European Court of Human Rights. Court (Plenary). Judgment. Strasbourg. 28 May 1985. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57416>
12. Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (codification) URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1806/oj>

13. Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji. Wydanie 2020. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022. 395 s. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/20203300_pdf_tk0220493pln_002.pdf
14. Rahmanian Koushkaki v Bundesrepublik Deutschland. Judgment of the Court (Grand Chamber), 19 December 2013. Document 62012CJ0084. 19 December 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0084>
15. Soufiane El Hassani v Minister Spraw Zagranicznych. Judgment of the Court (First Chamber) of 13 December 2017. Document 62016CJ0403 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0403>
16. Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між Урядами держав економічного союзу Бенілюкс, Федеративної республіки Німеччини, і Французької республіки про поступову відміну перевірок на спільних кордонах. Конвенція від 19.06.1990 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU90300>
17. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) Document 32016R0399 URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng>
18. Case of Nada v. Switzerland (Application no. 10593/08) Grand Chamber. Judgment. Strasbourg. 12 September 2012 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>
19. Case of Stamose v. Bulgaria. (Application no. 29713/05). Judgment. Strasbourg. 27 November 2012. Final. 27/02/2013 This judgment has become final under Article 44 § 2 of the Convention. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115160>
20. Case of Kebe and Others v. Ukraine (Application no. 12552/12) Judgment. Strasbourg. 12 January 2017. FINAL. 12/04/2017. This judgment has become final under Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170058>
21. Reports of Cases Judgment of the Court (First Chamber) 23 January 2019. Text rectified by order of 14 March 2019 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0661>
22. Незгода В.М. Значення безвізового режиму для України. Вінницький національний технічний університет URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/mn/mn2021/paper/viewFile/13108/11021>
23. Hrynkiewicz Józefina, Gałązka Andrzej, Kostrzewa Zofia, Kurkiewicz Jolanta, Kuropka Ireneusz, Hut Paweł, Potrykowska Alina, Sadowski Piotr, Sobczak Izidor, Szałyts Dorota, Szukalski Piotr Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2015–2016. Rządowa Rada Ludnościowa. Warszawa 2016. Druk i oprawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych al. Niepodległości 208, 00-925 Warszawa. 242 s. URL: <https://bip.stat.gov.pl/>
24. Obywatele Ukrainy w Polsce – raport. 24.02.2025. Urząd do spraw cudzoziemców. URL: <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2>

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.11.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 11.12.2025
 Дата публікації: 30.12.2025