

Лекція «Правовий статус громадян третіх країн у праві Європейського Союзу»

(Лектор Анакіна Т.М.)

1. Загальна характеристика правового становища громадян третіх країн у праві ЄС.
2. Правовий статус шукачів притулку, біженців, осіб, яким надається додатковий і тимчасовий захист у праві ЄС.
3. Правовий статус громадян України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р.

1. Загальна характеристика правового становища громадян третіх країн у праві ЄС

Правове регулювання становища громадян третіх країн, тобто тих, що не є громадянами держав-членів ЄС, та прирівняних до них апатридів є більш складним, ніж громадян Європейського Союзу. На сьогодні застосовується диференційоване регулювання статусу окремих груп іноземців залежно від особливостей (наприклад, мети і часу) їхнього перебування в ЄС. При цьому ключовим принципом правового становища іноземців у праві ЄС є принцип недискримінації за національною належністю.

Найважливішим нормативним актом, що визначає особливості правового статусу громадян третіх країн у праві Європейського Союзу є Хартія ЄС про основоположні права 2000 р. Вона передбачає загальні права, що гарантуються кожному, хто перебуває під юрисдикцією ЄС: право на повагу гідності (ст. 2), право на життя (ст. 3), заборона катування (ст. 4), заборона рабства та примусової праці (ст. 5), право на свободу і безпеку (ст. 6) та інші.

У нормах вторинного права ЄС (переважно у формі директив) встановлено особливості правового становища окремих категорій громадян третіх країн та прирівняних до них апатридів. Серед актів вторинного права

ЄС варто виділити Директиву Ради 2009/50 про умови в'їзду та проживання представників третіх країн із метою забезпечення висококваліфікованої зайнятості від 25.05.2009 р.; Директиву Європейського Парламенту та Ради 2014/36 про умови в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою працевлаштування як сезонних робітників від 13.12.2014 р.; Директиву Європейського Парламенту та Ради 2014/66 про умови в'їзду і проживання громадян третіх країн у рамках внутрішньокорпоративного переведення від 15.05.2014 р.; Директиву Європейського Парламенту та Ради 2016/801 щодо умов в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підготовки кадрів, волонтерської служби, схем обміну учнями або освітніх проєктів від 11.05.2016 р. тощо.

З метою забезпечення ефективного регулювання міграційних потоків, справедливого поводження з громадянами третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів, запобігання нелегальній міграції і торгівлі людьми в межах ЄС реалізується Спільна імміграційна політика (ст. 79 ДФЄС), яка знаходить закріплення в низці актів вторинного права ЄС. Метою цих актів є уніфікація національного законодавства держав-членів у міграційній сфері, що спрямована на забезпечення однакового статусу таких осіб в усіх державах-членах ЄС.

Найширший комплекс прав надається іноземцям, що на законних підставах на постійній основі проживають в ЄС, тобто строком п'ять і більше років поспіль, та отримали відповідний статус. Найважливішим нормативним актом, що регулюють їхнє становище, є Директива 2003/109/ЄС про статус громадян третіх країн, що є довготерміновими жителями від 25.11.2003 р. Вони мають широкий комплекс прав, що надаються громадянам ЄС, за виключенням політичних прав. Зокрема, громадяни третіх країн, що на постійній основі проживають в ЄС, мають право на вільне пересування в межах територій держав-членів та проживання на умовах, визначених для громадян ЄС. Їм також гарантується право на охорону здоров'я, освіту, працю, соціальний захист, об'єднання у громадські організації, возз'єднання сім'ї

тощо. При цьому заборонена дискримінація за ознакою громадянства між громадянами ЄС та вказаною категорією іноземців.

Щодо іноземців, які бажають працювати в ЄС, прийнято Директиву Європейського Парламенту та Ради 2011/98 про єдину процедуру звернення за єдиним дозволом для громадян третіх країн на проживання та роботу на території держав-членів і про єдиний перелік прав працівників третіх держав, що проживають в державах-членах на законних підставах від 13.12.2011 р. Цей нормативний акт запровадив однакові процедурні вимоги та визначив каталог прав громадян третіх країн, що мають бути забезпечені в усіх державах-членах ЄС. Його метою є сприяння у забезпеченні рівномірного розвитку ринку трудових ресурсів ЄС [що й досі залишається одним із найскладніших завдань у Союзі] та запобігання так званому «трудоному шопінгу», коли особа намагається отримати роботу у країні з менш обтяжливими вимогами та більш привабливими умовами для роботи і проживання.

З метою забезпечення однакового ставлення держав-членів ЄС до громадян третіх країн та апатридів, які не можуть належним чином реалізувати свої права в межах конституційних гарантій у державах походження, у межах ЄС розвивається Спільна політика притулку, допоміжного та тимчасового захисту (ст. 78 ДФЄС). Її метою є запровадження єдиних правил щодо їхнього правового статусу в усіх державах-членах ЄС, що ґрунтуються на повному і всеосяжному застосуванні Женевської конвенції 1951 р. і Протоколу до неї, і які спрямовані на забезпечення справедливого і гуманного ставлення до осіб, які звертаються за міжнародним захистом, з метою гармонізації системи притулку в ЄС та скорочення відмінностей у законодавчих підходах держав-членів до сфери притулку, а також посилення практичного співробітництва між компетентними національними органами як у межах ЄС, так і за його межами.

Матеріальне право ЄС у сфері притулку регулює відносини, пов'язані з процесом надання міжнародного захисту в державах-членах ЄС та визначенням статусу особи, що отримала такий захист. Його основою є

Директива 2011/95/EU про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців та осіб, що потребують додаткового захисту та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 р.; Директива 2013/32/EU про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 р.; Директива 2013/33/EU про стандарти прийому шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 р.

Інституційне право ЄС у сфері притулку охоплює норми, що визначають компетенцію установ ЄС, діяльність яких пов'язана із правами шукачів притулку, біженців та інших осіб, яким надається міжнародний захист, а також критерії та механізми, за якими визначається держава, відповідальна за забезпечення такого захисту. Воно охоплює такі найважливіші нормативні акти: 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 26.06.2013 р.; Регламент 603/2013 про введення «Eurodac» для порівняння відбитків пальців для ефективної імплементації Регламенту 604/2013 і про запити про порівняння з даними «Eurodac» даних правозастосовних органів держав-членів і Європолу з правоохоронними цілями, що вносить зміни до Регламенту 1077/2011, який засновує Європейську агенцію з операційного управління та широкомасштабних ІТ-систем у сфері свободи, безпеки і юстиції від 26.06.2013 р. та Регламент 439/2010 про заснування Європейського офісу з надання притулку від 19.05.2010 р.

Специфіка правового регулювання статусу громадян третіх країн, що потребують міжнародного захисту зумовлена тим, що сфера притулку охоплюється спільною компетенцією ЄС і держав-членів. Маючи вищу юридичну силу над національним законодавством, норми права Союзу передбачають лише базові стандарти з питань біженства. При цьому саме на держави-члени покладається головна відповідальність у забезпеченні прав

біженців: надання статусу шукача притулку та біженця здійснюється компетентними органами держав-членів, реалізація їхніх прав і свобод відбувається через національні інституції. Держави-члени зберігають широкі законодавчі повноваження у сфері притулку і на сучасному етапі не готові передавати на наднаціональний рівень усі свої суверенні повноваження у сфері біженства – політично чутливій сфері, що торкається функцій та прерогатив сучасної держави.

2. Правовий статус шукачів притулку, біженців, осіб, яким надається додатковий і тимчасовий захист у праві ЄС

У праві ЄС розрізняється декілька правових статусів, що можуть визнаватися за громадянами третіх країн та особами без громадянства як найбільш вразливими категоріями осіб, які не можуть належним чином реалізувати свої права в межах конституційних гарантій у державах походження: 1) статус шукача притулку; 2) статус біженця; 3) статус особи, якій надається додатковий захист; 4) статус особи, якій надається тимчасовий захист. Правовий статус кожної із зазначених категорій осіб відрізняється обсягом гарантованих прав і свобод.

Одним із найважливіших нормативних актів, в якому визначається специфіка правового статусу біженців, є Директива 2011/95/EU про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців, осіб, що потребують додаткового захисту, та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 р. (далі – Кваліфікаційна директива або Директива 2011/95/EU). У чинній редакції вона визначає умови надання як статусу біженця, так і додаткового захисту. Її основна мета полягає у тому, щоб, з одного боку, забезпечити застосування державами-членами єдиних критеріїв при визначенні осіб, які дійсно потребують міжнародного захисту, а з другого – забезпечити таким особам однаковий базовий рівень прав в усіх державах-членах.

Зміст поняття «біженець» розкривається в ст. 2с цієї Директиви, відповідно до якої біженцем може визнаватися громадянин третьої країни, який внаслідок обґрунтованого страху перед переслідуванням за расовою, релігійною, національною ознакою, політичними поглядами або з огляду на членство у певній соціальній групі знаходиться за межами країни громадянства і не може або, внаслідок такого страху, не бажає скористатися захистом цієї країни, або особа без громадянства, яка за межами країни колишнього звичайного місця проживання з тих же причин, як зазначалося, не може або, через такий страх, не бажає повертатися до неї і до якої не застосовується ст. 12 Кваліфікаційної директиви. Зокрема, за ст. 12 Директиви статус біженця в ЄС не надається особам, які підпадають під дію ст. 1С Женевської конвенції 1951 р. щодо захисту або допомоги з боку установ ООН, відмінних від УВКБ ООН, або яким надано громадянство або статус резидента держави-члена ЄС. Крім того, положення про статус біженця не поширюються на особу, щодо якої є обґрунтовані побоювання вважати, що вона вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, як це визначено в міжнародних актах, укладених з метою вжиття заходів щодо подібних злочинів; вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами країни, яка надала притулок, і до того, як вона була допущена до цієї країни як біженець (зокрема, жорстокі діяння); винна у вчиненні дій, які суперечать цілям і принципам ООН, визначеним у преамбулі та статтях 1 і 2 Статуту ООН. Як бачимо, вказане визначення є ідентичним тому, що надане ст. 1А Женевської конвенції 1951 р. При цьому Кваліфікаційна директива, на відміну від Женевської конвенції 1951 р., детально визначає поняття «переслідування», зокрема суб'єктів, що можуть вчиняти акти переслідування (ст. 6), зміст актів переслідування (ст. 9), підстави переслідування (ст. 10).

Окрім поняття «біженець» у Директиві 2011/95/EU використовується поняття «особа, що потребує додаткового (субсидіарного) захисту». Відповідно до п. f ст. 2 додатковий захист може надаватися громадянину

третьої країни або особі без громадянства, яка не може розглядатися як біженець, однак щодо якої є істотні підстави вважати, що у разі її повернення до країни походження, вона може зазнати суттєвої шкоди, і яка не може або не бажає через такий ризик користуватися захистом такої країни. Під суттєвою шкодою розуміють ухвалення або виконання смертного вироку; тортури або нелюдське чи таке, що принижує, поводження або покарання; суттєва або безпосередня загроза громадянському життю або особистості у результаті масового насилля у ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту (ст. 15). Визнання статусу додаткового захисту суттєво відрізняє Кваліфікаційну директиву від Женевської конвенції 1951 р.¹

Частка осіб, яким надано додатковий захист в ЄС, є доволі значною. Так, за даними EASO, у 2017 р. близько 49 600 осіб отримали статус біженця (50 %), а 31100 – додатковий захист (34 %).

Відповідно до Директиви 2011/95/EU статус біженців та осіб, яким надано додатковий захист, є дуже близьким. Він охоплює комплекс прав:

– право на невидворення (non-refoulement) (ст. 21). При цьому особа може бути вислана до третьої безпечної країни, якщо є достатні умови вважати, що вона становить загрозу безпеці державі-члену ЄС, в якій вона перебуває, або вона визнана винною у вчиненні особливо тяжкого злочину та становить суспільну загрозу у відповідній державі-члені;

– право на інформацію про права та обов'язки, які впливають з відповідного статусу, зрозумілою мовою (ст. 22);

– право на збереження єдності сім'ї (ст. 23), яка існувала ще в країні походження, що полягає у наданні частини прав члену сім'ї (за статтями 24–34), що гарантуються біженцям або особам, яким надано додатковий захист. Йдеться про подружжя або партнера особи, що перебуває з нею у стабільних відносинах і з якою офіційно не зареєстровано шлюб, а також неповнолітніх дітей особи за умови, що вони не перебувають у шлюбі і перебувають на

¹ Поняття додаткового захисту використовується також у праві України. Зокрема, у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. використано подібний до Кваліфікаційної директиви підхід.

утриманні. Держави-члени можуть дискреційно поширити це право на інших близьких родичів;

– право на проживання в приймаючій державі-члені ЄС (ст. 24). Правовою підставою є дозвіл на проживання, який для біженців видається строком щонайменше на три роки, а для членів їх сім'ї – до трьох років з правом продовження дії. При цьому для осіб, яким надано додатковий захист, та членів їх сім'ї цей строк становить щонайменше один рік, а в разі продовження – два роки. Вказані строки є мінімальними та можуть бути збільшені державами-членами²;

– право на отримання проїзних документів для здійснення подорожей за межі відповідної держави-члена, якщо тільки це не становить загрози національній безпеці або публічному порядку (ст. 25);

– право на доступ до працевлаштування (ст. 26), яке передбачає можливість працювати за наймом або здійснювати індивідуальну трудову (підприємницьку) діяльність, проходити професійну підготовку і виробничу практику;

– право на освіту (ст. 27), яке гарантується неповнолітнім особам на рівні з громадянами держав-членів, а повнолітнім особам – у частині загальної освіти, подальшого навчання та перепідготовки на тих самих умовах, що й для громадян третіх держав, які законно проживають у державах-членах ЄС;

– право на визнання професійних кваліфікацій (ст. 28) на рівні з громадянами держав-членів, зокрема іноземних дипломів, атестатів або інших свідоцтв про надання кваліфікації, а у разі відсутності зазначених документів – право на належну процедуру оцінювання, підтвердження та акредитації набутих навичок;

– право на соціальне забезпечення (ст. 29), яке для біженців гарантується на рівні з громадянами приймаючої держави-члена, а для осіб, яким надано додатковий захист, – лише в частині основних виплат (пільг);

² В Україні посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, видається строком на п'ять років (абз. 1 п. 11 ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р.) [83].

– право на охорону здоров'я (ст. 30), яке передбачає право на отримання медичної допомоги на рівних умовах з громадянами приймаючої держави-члена, у тому числі належну психологічну допомогу, допомогу для осіб з особливими потребами (вагітні, особи з інвалідністю, особи, що зазнали тортур, зґвалтування або інших серйозних форм психологічного, психічного або сексуального насилля, неповнолітні, що стали жертвами будь-якого насилля, осіб, що постраждали від збройних конфліктів);

– право на опіку або піклування для неповнолітніх, що перебувають без супроводу (ст. 31), яке може надаватися компетентними органами опіки (піклування) держав-членів або іншими установами. Його складовою є право на пошук родичів, що має невідкладно здійснюватися приймаючою державою-членом. Воно передбачає також можливість розміщуватися разом із повнолітніми родичами або в прийомних сім'ях, або спеціалізованих притулках для неповнолітніх. При цьому рідні брати та сестри повинні розміщуватися разом;

– право на житло (ст. 32), яке гарантується на умовах, що і для громадян третіх країн, які на законних підставах проживають у приймаючій державі-члені;

– право на свободу пересування в межах території приймаючої держави-члена (ст. 33), яке гарантується з урахуванням умов та обмежень, що діють для громадян третіх держав, що на законних підставах перебувають на її території;

– право на доступ до програм суспільної інтеграції (ст. 34);

– право на допомогу у поверненні до країни походження (ст. 35).

З аналізу зазначених положень Кваліфікаційної директиви можна зробити висновок, що статус осіб, яким надано міжнародний захист, ґрунтується на режимі найбільшого сприяння та є близьким до статусу громадян третіх держав, які на законних підставах перебувають на території ЄС. При цьому статус біженців та осіб, яким надано додатковий захист, відрізняється обсягом лише окремих прав і свобод: для біженців запроваджені

більш широкі правомочності щодо тривалості дозволу на проживання на території приймаючої держави та обсягу соціального забезпечення.

Окрім категорій «біженець» та «особа, якій надається додатковий захист», у праві ЄС виділяють поняття «особа, якій надається тимчасовий захист». Правове становище зазначеної категорії осіб визначено Директивою 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту на випадок масового надходження переміщених осіб та про заходи, спрямовані на досягнення балансу зусиль держав-членів затримання таких осіб та їх наслідки від 20.07.2001 р. Відповідно до п. а ст. 2 цієї Директиви тимчасовий захист означає процедуру виняткового характеру, що застосовується в разі масового притоку або неминучого масового надходження переміщених осіб з третіх країн, які можуть повернутися до країни свого походження, та передбачає негайний та тимчасовий захист таких осіб, зокрема якщо існує ризик того, що чинна в державі система притулку не здатна ефективно функціонувати за такої ситуації. При цьому у праві ЄС тимчасовий захист не вважається формою міжнародного захисту.

Умовою запровадження тимчасового захисту є масовий рух (масове надходження) осіб із третіх країн. Відповідно до п. d ст. 2 Директиви 2001/55/EU масовий рух означає прибуття до держав-членів ЄС великої кількості переміщених осіб, які походять з певної країни або регіону, незалежно від того, чи їх прибуття було спонтанним або здійснювалося через програму евакуації. При цьому не визначено числової межі, перевищення якої могло би свідчити про існування стану масового переміщення осіб.

Причиною масового руху осіб з третіх країн можуть бути міжнародні збройні конфлікти, національні конфлікти, ендемічне насильство, «етнічні чистки», інші прояви грубого та масштабного порушення прав людини тощо. Поняття «тимчасовий захист» розкривається і в законодавстві України, де більш детально визначено можливі причини масового руху осіб. Зокрема, відповідно до пп. 14 та 21 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р.

тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну і не можуть повернутися в країну постійного проживання через зовнішню агресію, іноземну окупацію, громадянську війну, зіткнення на етнічній основі, природні чи техногенні катастрофи або інші події, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Правовою підставою застосування процедури тимчасового захисту є рішення Ради ЄС, яке приймається кваліфікованою більшістю за пропозицією Європейської Комісії або за запитом держави-члена та є обов'язковим для усіх держав-членів ЄС (ст. 5 Директиви про тимчасовий захист), в якому і визнається факт масового руху осіб, що приймаються на основі ч. 3 ст. 78ДФЄС. Вказане рішення має ґрунтуватися на результатах вивчення ситуації та масштабів руху переміщених осіб; оцінці доцільності встановлення тимчасового захисту з урахуванням потенційних можливостей надання надзвичайної допомоги та дій на місцях або невідповідності таких заходів; інформації від держав-членів, Європейської Комісії, УВКБ ООН та інших міжнародних організацій.

Процедура тимчасового захисту реалізується на основі принципу солідарності держав-членів у рамках Спільної політики притулку та передбачає розподіл обов'язків щодо осіб, які масово надходять із третіх країн. Відповідно до ст. 25 Директиви 2001/55/EU держави-члени самостійно визначають для себе кількість осіб, щодо яких вони можуть забезпечити тимчасовий захист. Якщо кількість допущених до тимчасового захисту осіб перевищує приймаючу здатність, Рада може надавати рекомендації щодо додаткової підтримки (у тому числі фінансової) держав-членів, у яких можуть розміщуватися такі особи. Отже, процедура тимчасового захисту здійснюється не через наднаціональні (зобов'язуючі) заходи, а на основі вільної згоди, тобто передбачає добровільну участь держав-членів.

Тимчасовий захист має обмежену тривалість у часі – до одного року з можливістю продовження на шестимісячні періоди упродовж ще одного року (ст. 4). При цьому процедура тимчасового захисту може бути достроково припинена, якщо ситуація у державі походження була стабілізована та можливо забезпечити безпечне повернення переміщених осіб. Крім того, особа може втратити право на тимчасовий захист, якщо вона вчинила злочин проти миру, військовий злочин, злочин проти людяності, тяжкий неpolitичний злочин або може становити загрозу національній безпеці або громадському порядку приймаючої держави (ст. 28).

Особам, яким надано тимчасовий захист, гарантовано низку прав:

- право на проживання у приймаючій державі на строк тимчасового захисту (ст. 8);
- право на інформацію щодо свого статусу зрозумілою мовою (ст. 9);
- право на працю за наймом або здійснення індивідуальної трудової (підприємницької) діяльності, професійну підготовку і виробничу практику (ст. 10), яке гарантується на основі принципу пріоритетності громадян ЄС та Європейської економічної зони, а також резидентів – громадян третіх країн, які перебувають у пошуку роботи;
- право на житло або отримання коштів для придбання житла (ч. 1 ст. 11);
- право на соціальне забезпечення за відсутності достатніх засобів для існування (ч. 2 ст. 11); при цьому розмір соціальної допомоги може зменшуватися, якщо особа реалізує право на працю;
- право на медичне обслуговування (частин 2, 4 ст. 11), яке гарантується в обсязі невідкладної допомоги та базового лікування, а також у необхідному обсязі для осіб з особливими потребами (несупроводжувані неповнолітні, особи, які зазнали катування, зґвалтування або інших серйозних форм психологічного, фізичного або сексуального насильства);

– право на освіту (ст. 14), яке гарантується неповнолітнім особам на рівні з громадянами держав-членів, а повнолітнім особам – у частині загальної освіти;

– право на збереження єдності сім'ї, яка існувала ще в країні походження (ст. 15);

– право на опіку або піклування для неповнолітніх, які перебувають без супроводу (ст. 16).

Як бачимо, вказаний перелік прав є вужчим, ніж той, що стосується біженців та осіб, яким надано додатковий захист.

Тимчасовий статус надається на період дії обставин, у зв'язку з якими особи були вимушені залишити територію своєї держави, і передбачає принципи та заходи щодо повернення до країни походження (статті ст. 20–23). Перевага надається добровільному поверненню, але у випадку неможливості його забезпечити застосовується примусове повернення. При цьому держава-член має довести, що не існує жодних непереборних гуманітарних причин, що унеможливають повернення, а також, що стан здоров'я особи, яка підлягає поверненню, дозволяє подорожувати. Більше того, держави-члени можуть відтермінувати повернення сімей, що мають неповнолітніх дітей, на період закінчення ними шкільного навчального року.

Директивою 2001/55/ЕС визначено співвідношення між правом на тимчасовий захист і правом на набуття статусу біженця. Відповідно до ст. 17 надання особі тимчасового захисту не обмежує її право звернутися із запитом про отримання статусу біженця. При цьому відповідальною державою буде вважатися держава-член, яка надала тимчасовий захист. У разі відмови у наданні статусу біженця особа не втрачає права на тимчасовий захист. За Директивою 2001/55/ЕС державам-членам дозволяється встановлювати обмеження щодо неможливості одночасного застосування тимчасового захисту та статусу шукача притулку.

У ЄС тимчасовий захист застосовувався у зв'язку із суттєвим збільшенням кількості переміщених осіб з третіх країн та їх значною

аккумуляцією у Греції та Італії у 2015 р. згідно з Рішенням Ради ЄС 2015/1523 від 14.09.2015 р. про розміщення 40 000 осіб та Рішенням Ради ЄС 2015/1601 від 22.09.2015 про розміщення 120 000 осіб.

У законодавстві окремих держав-членів ЄС (Австрії, Італії, Нідерландів, Словаччини, Чехії, Швеції) окрім статусу біженців та осіб, що мають додатковий або тимчасовий захист, визнається статус гуманітарного захисту, який не отримав регулювання в праві ЄС. Дослідження національного законодавства та практики цих країн [204] дає підстави зробити висновок, що гуманітарний захист розглядається як допоміжна форма захисту, що може надаватися громадянам третіх країн, які не підпадають під категорію біженців або осіб, яким гарантується додатковий захист. Він є проявом дискреційних повноважень держав-членів та розглядається як їх суверенне право надавати захист особам, особисті або об'єктивні обставини яких заслуговують на увагу. До них можуть належати: похилий вік або незадовільний стан здоров'я, серйозна політична нестабільність у країні походження, епізоди насильства, недостатня повага до прав людини, голод, природні або екологічні катастрофи або безпосереднє зверненням іноземного громадянина. За даними EASO у 2017 р. гуманітарний статус було надано 15% осіб, які отримали позитивні рішення про надання захисту поряд з притулком (85 %). У 2016 р. у Швеції такий статус було надано 21 громадянину України.

Зміст та обсяг прав, що впливають з гуманітарного статусу, як і його тривалість, по-різному визначаються державами-членами. Так, у Чеській Республіці він є дуже близьким до статусу біженця, а його тривалість становить 10 років. За законодавством Італії такий статус надається на два роки та може бути пролонгований, а особи набувають право на освіту та працю, соціальне забезпечення та охорону здоров'я, об'єднання сім'ї тощо. У законодавстві Бельгії гуманітарний статус спеціально не визнається, однак він фактично запроваджений відповідно до Акта про імміграцію. Зокрема, особам можуть видаватися довготермінові візи з гуманітарних причин (ст. 9), дозволи на проживання з гуманітарних причин (ст. 9bis), дозволи на проживання з

медичних підстав, якщо особи хворіють на важкі хвороби, що не можуть належним чином лікуватися в країнах його походження (ст. 9ter).

Існують й інші підходи щодо використання терміна «гуманітарний захист». Зокрема, у законодавстві Великої Британії вказане поняття використовується як синонім додаткового захисту, що передбачений Директивою 2011/95/EU. У законодавстві Угорщини (Акт про притулок 2007 р.) воно використовується як синонім поняття тимчасового захисту, передбаченого Директивою 2001/55/EC.

Окремий правовий статус у праві ЄС мають шукачі притулку. Відповідно до Директиви 2013/33/EU про стандарти прийому шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 р. (далі – Директива 2013/33/EU) такий статус визнається за громадянами третіх держав та особами без громадянства з моменту подання ними заяви про міжнародний захист до держав-членів до моменту ухвалення щодо них остаточного рішення.

Директива 2013/33/EU містить комплекс прав, що мають гарантуватися шукачам міжнародного захисту. Їх умовно можна поділити на три групи: 1) права, які безпосередньо пов'язані з процедурою розгляду заяви; 2) права, які пов'язані з перебуванням на території приймаючої держави; 3) спеціальні права, які надані окремим вразливим категоріям осіб з урахуванням їхніх особливих потреб (неповнолітні, особи з інвалідністю, люди похилого віку, вагітні, жертви тортур, сексуального, психологічного насилля тощо).

До першої категорії відносять: право на отримання інформації щодо умов прийому зрозумілою мовою (ст. 5); право на отримання документа, що підтверджує статус особи як шукача міжнародного захисту (ст. 6), який є правовою підставою користування іншими правами; право на особливе ставлення до вразливих категорій осіб (ст. 21); право на апеляцію у разі відмови у наданні захисту та право на безкоштовну правову допомогу для осіб, що не мають достатніх коштів (ст. 26).

До другої категорії належить право на проживання та свобода руху з відповідними обмеженнями (ст. 7); право не бути затриманим лише на підставі

подачі заяви (ст. 8); право на об'єднання сім'ї (ст. 12); право на медичне обстеження (ст. 13); право на навчання неповнолітніх дітей (ст. 14); право на працю (ст. 15); право на професійне навчання (ст. 16); право на матеріальне забезпечення (ст. 17); захист сімейного життя (п. а ч. 2 ст. 18); право на спілкування з родичами, юридичними консультантами, представниками УВКБ ООН та інших міжнародних та національних організацій (п. б ч. 2 ст. 18); право на охорону здоров'я (ст. 19).

Права найбільш вразливих категорій осіб (третя група прав) у Директиві 2013/33/EU врегульовані в рамках окремого розділу (Розділ IV, статті 21–25), оскільки частка такої категорії осіб є традиційно значною. Так, у 2017 р. лише неповнолітні становили майже 1/3 від усіх шукачів притулку. Порівняно з попередньою Директивою 2003/9/EC права вразливих категорій гарантовані в ширшому обсязі. Зокрема, щодо неповнолітніх мають бути забезпечені умови проживання, які відповідають їхньому фізичному, розумовому, духовному, моральному та соціальному розвитку, а також створені умови для розважальної діяльності, у тому числі на відкритому повітрі (ст. 23). Для жертв насилля має бути забезпечена медична та психологічна допомога, а посадові особи, що з ними працюють, повинні мати спеціальну фахову підготовку та дотримуватися правил конфіденційності (ст. 24).

У переліку зазначених прав особливий інтерес становить право на проживання та свобода руху шукачів міжнародного захисту, які є більш обмеженими, ніж для осіб, яким надано такий захист. Так, відповідно до ст. 33 Директиви 2011/95/EU біженцям та особам, яким надано додатковий захист, гарантована свобода руху в межах усієї території приймаючої держави. Крім того, як розтлумачив Суд Правосуддя ЄС в об'єднаних справах С-443/14 та С-444/14, вказана свобода передбачає також свободу вибору місця проживання в межах приймаючої держави (п. 37). Водночас відповідно до ст. 7 Директиви 2013/33/EU шукачі притулку можуть вільно пересуватися лише в межах приймаючої держави, яка може встановити для цього географічні обмеження. Крім того, приймаюча держава може визначити конкретне місце проживання

шукача притулку не лише з мотивів публічного або громадського порядку, а й для забезпечення швидкого та ефективного розгляду його заяви. При цьому не виключається надання тимчасових дозволів на виїзд за межі відведеного місця проживання.

Наприклад, у ФРН відповідно до Акта про притулок від 02.09.2008 р. свобода пересування може бути обмежена територію відповідної федеральної землі, а право на проживання – конкретним містом або навіть центром утримання шукачів притулку (ст. 55). Більш суворі географічні обмеження можуть встановлюватися на початку процедури розгляду заяви упродовж тримісячного періоду (ст. 59а) або у разі якщо особа звинувачується у вчиненні злочину (ст. 59b). Розподіл шукачів притулку між центрами утримання відбувається з урахуванням трьох критеріїв (статті 44–46): 1) наявності вільних місць для розміщення осіб у центрі утримання, розташованому в межах району звернення за захистом; 2) наявності спеціальної компетенції у співробітників відповідних міграційних органів у межах відповідного району опрацьовувати заяви осіб з конкретної країни походження; 3) квоти розподілу (нім. «*Königsteiner Schlüssel*») між 16 федеральними землями³. При цьому лише у виняткових випадках задовольняється заява шукача притулку про зміну місця проживання. Наприклад, клопотання про розміщення поблизу лікарні, яка спеціалізується на його хворобі.

Право на працю шукачів притулку також гарантовано в обмеженому обсязі. Так, для осіб, яким надано міжнародний захист, право на працю надається автоматично з моменту ухвалення позитивного рішення (ч. 1 ст. 26 Директиви 2011/95/EU). Щодо шукачів притулку право доступу до ринку праці має бути забезпечене упродовж дев'яти місяців з моменту подання заяви про захист (ч. 1 ст. 15 Директиви 2013/33/EU). Крім того, воно визнається з урахуванням пріоритетності громадян ЄС та держав-учасниць Європейської

³ Так, найбільшу квоту має Північний Рейн-Вестфалія – 21,14%, Баварія – 15,53%, Баден-Вюртемберг – 12,97%, а найменшу – Бремен – 0,95%.

економічної зони (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія) (ч. 2 ст. 15 Директиви 2013/33/EU), як і для осіб, яким надається тимчасовий захист. При цьому воно гарантується і в період дії апеляційної процедури. Зазначимо, що такі обмеження, з одного боку, покликані захистити національний ринок праці, а з другого – можуть гальмувати процес інтеграції шукачів притулку в державах-членах. У зв'язку із цим з метою забезпечення кращої адаптації шукачів притулку і біженців в окремих державах-членах (наприклад, в Італії за Законом L 46/2017) реалізуються програми їх залучення до волонтерської діяльності для місцевих громад. Така діяльність є неоплачуваною, а сам процес фінансується з фондів ЄС.

Право на охорону здоров'я для шукачів притулку також гарантовано в обмеженому обсязі, на відміну від осіб, яким надано міжнародний захист, які прирівнюються у цьому праві до громадян ЄС. Зокрема, для них передбачена лише невідкладна допомога та лікування у разі захворювання та серйозних психічних розладів (ст. 19 Директиви 2013/33/EU).

Матеріальна (соціальна) допомога для шукачів притулку також надається в обмеженому обсязі (статті 17–18 Директиви 2013/33/EU), порівняно із біженцями та особами, яким надано додатковий захист, які прирівнюються в цьому праві до громадян ЄС. Її розмір визначається національним законодавством. Наприклад, така допомога в Італії становить 2,5€ в день на одну особу та 7,5€ на сім'ю. У Франції розмір соціальної допомоги залежить від численості сім'ї. Так, одна особа на добу отримує 6,80€, сім'я із двох осіб – 10,20€, із трьох осіб – 37,60€.

У разі якщо шукач притулку зловживає своїми правами, зокрема, самовільно залишає відведені місця для проживання, не з'являється на вимогу до компетентних органів держави перебування, а також якщо не звернувся вчасно із заявою про отримання міжнародного захисту або приховував свої фінансові ресурси, він може бути обмежений або позбавлений права на матеріальне утримання (пп. а, б ч. 1, частин 2 та 3 ст. 20 Директиви 2013/33/EU). При цьому спірним є визначення умовою позбавлення права на

соціальну допомогу у разі подання повторної заяви (п. с), якщо особі було відмовлено в задоволенні клопотання, оскільки її подання може бути не лише мотивоване бажанням продовжити матеріальне утримання; воно може бути пов'язане з наявністю нових істотних умов, що дозволятимуть надати статус біженця. До того ж такі обмеження не запроваджені під час апеляційної процедури.

Характеризуючи статус шукача притулку, варто звернути увагу, що така особа може бути затримана. Частиною 3 ст. 8 Директиви 2013/33/EU встановлено вичерпний перелік випадків: а) ідентифікація особи, у тому числі її національності; б) з'ясування підстав для набуття міжнародного захисту або якщо існує ризик зникнення особи; с) визначення правомірності в'їзду на територію приймаючої держави у контексті визначення відповідальної держави; d) реалізації процедури повернення особи відповідно до Директиви 2008/115/EC про спільні стандарти та процедури повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на території ЄС [200]; е) з мотивів захисту національної безпеки або громадського порядку; f) для передачі особи до відповідальної держави-члена за її захист відповідно до ст. 28 Регламенту 604/2013.

Застосування такого заходу повинно бути якомога коротшим та відбуватися за прискореною процедурою. При цьому Директивою не визначено жодних строків щодо цього, що, на нашу думку, може створити ризик порушення принципу рівності щодо ставлення до шукачів притулку в межах ЄС. Так, у Нідерландах строк для затримання з мотивів захисту національної безпеки або громадського порядку становить шість місяців, який може бути продовжений Міністром юстиції до дев'яти місяців; в Італії – до дванадцяти місяців, а у Великій Британії жодних строків не запроваджено.

Крім того, затримання особи має бути пропорційним його меті та бути спрямованим на захист загальних інтересів, визнаних Союзом. При цьому у практиці Суду ЄС були справи, в яких порушувалося питання про чинність окремих положень аналізованої директиви в частині обмежувальних заходів

щодо шукача притулку. Так, у рішенні у справі С-601/15 [234] про затримання особи, що може становити загрозу національній безпеці та громадському порядку, Суд ЄС встановив, що такі обмеження є сумісними з вимогами ст. 6 («Право на свободу та безпеку») та частини 1 і 3 ст. 52 («Обсяг та тлумачення прав та принципів») Хартії ЄС про основоположні права 2000 р.

Щодо шукачів притулку мають бути запроваджені спеціальні умови утримання у пенітенціарних або інших подібних установах (ст. 10 Директиви 2013/33/EU). Зокрема, такі особи, за можливості, мають бути розміщені окремо від інших громадян третіх держав, що не подавали заяви про міжнародний захист. Їм має бути забезпечено доступ до відкритого повітря, а також право на комунікацію з представниками УВКБ ООН, членами сімей, юридичними консультантами, представниками НУО. Має бути також враховано особливе становище вразливих категорій осіб (ст. 11 Директиви 2013/33/EU).

Отже, можна зробити висновок, що права, надані статусом шукача притулку, є більш обмеженими порівняно з правами, що передбачені статусом біженця або особи, якій надано додатковий захист.

У процесі надання статусу біженця принципове значення має визначення держави, відповідальної за розгляд звернень про надання притулку. Для цього необхідно проаналізувати положення Регламенту 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 26.06.2013 р. (далі – Регламент 604/2013 або Регламент «Дублін III»).

Зазначений Регламент наділяє компетенцією з розгляду звернень про надання притулку одну з держав-членів, запроваджує правила та процедуру встановлення відповідальної держави, а також визначає правові наслідки відмови держави-члена надавати притулок. Правила, передбачені Регламентом, спрямовані на запобігання вторинному руху шукачів притулку

– пошуку притулку в державах-членах задля підвищення ймовірності надання статусу біженця.

Розділом III Регламенту «Дублін III» запроваджена система критеріїв, які в ієрархічному порядку мають бути враховані для встановлення відповідальної держави. Їх умовно можна поділити на чотири групи:

1) критерій сімейних зв'язків, за якого має бути забезпечена родинна єдність. За загальним правилом, відповідальною є держава-член, в якій на законних підставах перебуває член сім'ї, за умови згоди останнього (статті 9, 10). При цьому інтереси неповнолітньої особи мають бути максимально забезпечені (ст. 8). У разі колективного звернення декількох членів родини (сімейна процедура) відповідальною є держава, яка має розглянути заяви від найбільшої кількості з членів сім'ї, або держава, що має розглянути заяву від найстаршої за віком особи (ст. 11);

2) критерій наявності дозволу на проживання або візи. Відповідальною є держава, що видала ці документи, а за наявності дозвільних документів від кількох держав-членів – держава-член, що видала документ найбільш тривалої дії, а у разі однакової тривалості – держава, що останньою надала дозвіл. Якщо строк дії візи було припинено не пізніше шість місяців від моменту звернення або дозволу на проживання не більше двох років, відповідальною є держава, що видала такі дозвільні документи. Якщо після цього строку особа залишилася на території держав-членів ЄС, відповідальною буде держава, у якій подається заява (ст. 12);

3) критерій наявності факту законності перетину кордону або перебування на території держави-члена. За загальним правилом, держава-член є відповідальною за особу, яка незаконно перетнула її кордон, упродовж дванадцяти місяців з моменту перетину кордону. Якщо обставини в'їзду не встановлені і особа понад п'ять місяців проживає у державі-члені, остання є відповідальною (ст. 13). У разі безвізового в'їзду на територію держави-члена відповідальною є держава такого в'їзду (ст. 14). У разі подання звернення у транзитній зоні аеропорту відповідальною є держава звернення (ст. 15);

4) критерій першої країни перетину зовнішнього кордону держави-члена ЄС, який застосовується у випадку відсутності попередніх критеріїв.

Як свідчать дані EASO, саме критерій першої країни перетину кордону ЄС найчастіше застосовується для визначення відповідальної держави [141].

Зазначені критерії є основними, при цьому при визначенні відповідальної держави повинні враховуватися також індивідуальні обставини заявника: зв'язок з членами сім'ї, фізична залежність від члена сім'ї та стан здоров'я, культурна близькість з відповідною державою-членом тощо. Ці критерії мають застосовуватися об'єктивно, не за вибором особи, що шукає захисту. Водночас будь-яка держава-член може взяти на себе відповідальність щодо розгляду заяви, про що вона має сповістити інших держав-членів через систему «DubliNet» (ст. 17).

Регламент «Дублін III» передбачає низку гарантій для заявників: право на інформацію (ст. 4), особисте інтерв'ю (ст. 5), додаткові гарантії для неповнолітніх, зокрема щодо максимального забезпечення їх інтересів під час усієї процедури (ст. 6), а також залежних осіб та родичів (ст. 16), право на безкоштовну правову допомогу (ст. 26), право на оскарження рішення про передачу особи до іншої держави-члена (ст. 27).

З метою забезпечення визначення відповідальної держави функціонує автоматизована система «Eurodac» на основі Регламенту 603/2013. Система дозволяє здійснювати збір, передачу відбитків пальців заявників про надання міжнародного захисту, а також осіб, які були затримані у зв'язку з незаконним перетином зовнішнього кордону ЄС, та співставляти отриману інформацію з наявною в базі даних. Її основна мета – здійснити точну ідентифікацію осіб, що є необхідним для правильного застосування критеріїв визначення відповідальної держави.

Відповідно до Регламенту 603/2013 кожна особа, що подає заяву про отримання міжнародного захисту і досягла чотирнадцятирічного віку, підлягає дактилоскопіюванню упродовж 72 годин з моменту подання такої заяви (п. 1 ст. 9). Зняття відбитків пальців здійснюється в авторизованих

центрах держав-членів, звідки інформація передається до центральної системи «Eurodac», де зберігається упродовж 10 років. Разом із зображенням відбитків передається інформація про державу-члена, в якій особа подає заяву, або першу державу-члена, на територію якої потрапила особа; стать; ідентифікаційний номер особи, наданий відповідною державою-членом; дату дактилоскопіювання; дату передачі інформації до центральної системи «Eurodac»; оператора, що здійснював дактилоскопіювання; дату перетину зовнішнього кордону ЄС; дату, коли особа залишила територію держави-члена в якій подавала заяву або на територію якої вперше потрапила; дату внесення інформації до національної бази даних (ст. 11). Кожна держава-член ЄС зобов'язана передати інформацію про надання міжнародного захисту або зміни у статусі особи до системи «Eurodac», через яку інформуються інші держави-члени (ст. 18).

У контексті дослідження особливостей правового статусу біженців у праві ЄС важливе значення має Директива 2013/32/EU про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 р. (далі – Процедурна директива або Директива 2013/32/EU). На відміну від попередньої Директиви 2005/85/EC чинна Директива застосовується як щодо випадків надання та втрати статусу біженця, так і додаткового захисту, крім того, вона підвищує гарантії надання міжнародного захисту в частині закріплення відповідних процесуальних строків, вимог щодо професійної кваліфікації осіб, які розглядають відповідні заяви, містить положення, що стосуються випадків масового руху осіб з третіх країн. При цьому вона не обмежує держави-члени у наданні більш сприятливих процедурних умов.

Процедурна директива визначає територіальну сферу подання заяви про міжнародний захист (ст. 3): територія держави-члена ЄС, у тому числі її кордон, територіальні води або транзитна зона. Директива не поширюється на територію представництв держав-членів, аккредитованих у третіх країнах. За загальним правилом, заява розглядається компетентними органами держави-члена, в якій її було подано.

Під час розгляду заяви про надання міжнародного захисту правовий статус заявників, що претендують на статус біженця, або особи, що потребує додаткового захисту, є однаковим. Розділом II Директиви 2013/32/EU визначені базові принципи та гарантії надання міжнародного захисту щодо доступу до процедури подання заяви, у тому числі для неповнолітніх або осіб, що перебувають на утриманні заявника, інформації про можливість отримання міжнародного захисту, обсягу прав, які надаються особі під час розгляду заяви, а також вимоги щодо розгляду заяв, їхньої форми та змісту, особистого інтерв'ю (співбесіди).

Зокрема, у частині доступу до процедури розгляду заяви визначено максимальний строк у три дні для реєстрації заяви, шість днів, якщо заява розглядатиметься органами іншої держави-члена, або десять днів у випадку подання великої кількості заяв (ст. 6). При цьому не встановлено строків для звернення за міжнародним захистом. Більше того, відповідно до ч. 1 ст. 10 Директиви 2013/32/EU заяви не можуть бути відхилені з тієї лише підстави, що вони не були подані якомога швидше. Розгляд заяви має відбуватися на основі принципу індивідуального підходу, об'єктивності, неупередженості. Спершу вивчається можливість кваліфікації особи як біженця і лише у разі відсутності відповідних підстав – як особи, що потребує додаткового захисту (ст. 10 Директиви 2013/32/EU).

Під час розгляду заяви особам гарантується право на перебування на території відповідної держави-члена (ст. 9). Винятком можуть бути випадки видачі особи третім країнам у порядку екстрадиції або на виконання рішень міжнародних кримінальних судів із належним дотриманням принципу *non-refoulement*.

Щодо процедури розгляду заяви особам гарантується право на оперативну інформацію зрозумілою мовою про їхні права та обов'язки, а також наслідки відмови у наданні відповідного захисту; право на перекладача, що надається на безкоштовній основі; можливість спілкуватися з УВКБ ООН або будь-якою іншою організацією, яка надає юридичну консультацію; право

на отримання рішення за результатами розгляду заяви упродовж розумного строку зрозумілою мовою та право на оскарження відмови у наданні міжнародного захисту; право на персональне інтерв'ю (співбесіду); право на безкоштовну правову допомогу; право не бути затриманим за подання заяви про захист; право на нерозкриття інформації щодо особи на запит потенційних суб'єктів переслідування; право на ефективний правовий захист (статті 12, 14, 19, 20, 26, 30, 46 Директиви 2013/32/EU). Крім того, передбачено спеціальні процедурні гарантії для осіб з особливими потребами (особи, що зазнали тортур, зґвалтування або інших серйозних форм психологічного, психічного або сексуального насилля) (ст. 24) та гарантії для неповнолітніх, що перебувають без супроводу (право на представника, інтерв'ювання співробітниками, що мають спеціальну освіту, максимального забезпечення інтересів неповнолітніх) (ст. 25).

Правовий статус шукача притулку передбачає також низку обов'язків щодо співпраці з компетентними органами держави-члена: звітувати або з'являтися перед ними особисто, без затримки або у визначений час; передавати за наявності паспорти та інші документи, що стосуються розгляду заяви; інформувати про поточне місцеперебування та зміну адреси; давати згоду на особистий огляд та огляд речей, фотографування, запис усних повідомлень (ст. 12 Директиви 2013/32/EU).

Директивою 2013/32/EU визначено три типи процедур щодо міжнародного захисту: 1) процедура в першій інстанції, яка може відбуватися у формі звичайної або спеціальної процедури (процедури розгляду повторної заяви або процедури розгляду заяви на кордоні або у транзитній зоні); 2) процедура з відкликання міжнародного захисту; 3) апеляційна процедура.

У рамках звичайної процедури в першій інстанції заява про міжнародний захист має бути розглянута упродовж шести місяців, а за складних обставин (масовий рух заявників, ухилення від співпраці з компетентними органами держави-члена, необхідність додаткових перевірок тощо) – 21 місяця з моменту її подання. При цьому може відбуватися

пріоритетний або прискорений розгляд заяв у найкоротший строк, якщо заява є добре обґрунтованою або заявник має особливі потреби. Прискорений розгляд, у тому числі в транзитній зоні, може відбуватися і за протилежних обставин, коли особа не надає релевантну інформацію; прибула з безпечної країни походження; надала неправдиву, суперечливу інформацію або фальшиві документи; умисно знищила свої проїзні або ідентифікуючі документи; повторно подала заяву про надання захисту; відмовляється від зняття відбитків пальців для внесення у систему «Eurodac»; може розглядатися як така, що становить небезпеку національній безпеці або громадському порядку.

Статтею 33 Директиви 2013/32/EU визначено вичерпний перелік підстав, за яких заява про надання міжнародного захисту може бути визнана неприйнятною: а) міжнародний захист уже надано іншою державою-членом; б) країна, яка не є державою-членом, вважається першою країною притулку; с) країна, яка не є державою-членом, розглядається як третя безпечна країна для заявника; d) заява подана повторно та не містить посилання на нові суттєві обставини; е) залежна від заявника особа подає заяву після того, як погодилася на сумісний розгляд заяв за відсутності необхідного обґрунтування індивідуального розгляду.

У зв'язку з цим для визнання статусу біженця чи особи, що потребує додаткового захисту, принципове значення мають концепції «перша країна притулку», «безпечна країна походження» та «безпечна третя країна».

Поняття «перша країна притулку» визначено у ст. 35 Директиви 2013/32/EU, за якою такою є країна, в якій особа до звернення про притулок набула статусу біженця або має можливість скористатися міжнародним захистом або має достатній захист у цій країні, у тому числі щодо дотримання принципу non-refoulement. За таких випадків заявник має бути відправлений до першої країни притулку.

Концепція «безпечна країна походження» вказана у статті 36–37 та розкривається у Додатку I Директиви 2013/32/EU. Вона ґрунтується на

правовому зв'язку з відповідною державою (країна громадянства або постійного проживання особи без громадянства) та оцінці фактичного становища осіб у відповідній державі. Зокрема, країна розглядається як безпечна країна походження, де, на основі правової ситуації, застосування закону в рамках демократичної системи та загальних політичних обставин, немає переслідувань, тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, загрози невинуватого насилля в умовах міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту. При здійсненні оцінки враховуються, зокрема, ступінь захисту від переслідувань або поганого поводження на підставі відповідних нормативних актів; стан дотримання прав і свобод, закріплених у ЄКПЛ, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції ООН проти катувань; дотримання нею принципу non-refoulement; забезпечення системи ефективних засобів захисту від порушень цих прав та свобод. Отже, у разі встановлення факту походження особи з безпечної країни їй може бути відмовлено у задоволенні заяви.

Сьогодні кваліфікація третьої держави як безпечної країни походження здійснюється не ЄС, а державами-членами, які можуть надавати різні оцінки одній і тій самій країні походження. Наприклад, Албанія за законодавством Естонії вважається безпечною країною походження, а Бельгії – ні.

Оновлена Процедурна директива була спрямована на врахування вищезазначеної практики. У зв'язку із цим у ній було запроваджено принцип індивідуального підходу при розгляді заяви про міжнародний захист, за якого кваліфікація третьої країни як безпечної країни походження не означає автоматичної втрати права на міжнародний захист. Як зазначається у п. 42 преамбули Директиви 2013/32/EU, кваліфікація держави як безпечної країни походження не означає абсолютної гарантії безпеки для громадян цієї країни або осіб без громадянства, що в ній постійно проживають. При прийнятті рішення про надання захисту мають враховуватися індивідуальні обставини особи. Заявник може довести, що існують певні обставини, які дозволяють розглядати відповідну державу небезпечною у його конкретному випадку.

Наприклад, відповідно до національного звіту Нідерландів, Бразилія та Тринідад і Тобаго у 2017 р. були визнані як небезпечні країни лише для осіб, що належать до ЛГБТ.

Концепція «третьої безпечної країни» має значення як для прийняття рішення про надання міжнародного захисту, так і передачі справи про захист до третьої держави. Поняття «третя безпечна країна» надається у ст. 38 Директиви 2013/32/EU, відповідно такою є країна, в якій життя та свобода особи не піддаються небезпеці з огляду на расу, релігію, національність, приналежність до певної соціальної групи чи політичні переконання; немає ризику завдання серйозної шкоди у розумінні Директиви 2011/95/EC; гарантується принцип non-refoulement; гарантується заборона на передачу особи, якщо їй загрожують тортури, жорстоке, нелюдське поводження і покарання; існує можливість подання заяви про надання статусу біженця і отримання захисту відповідно до Женевської конвенції 1951 р. Отже, у разі подання заяви від особи, що перебувала у третій безпечній країні, у захисті може бути відмовлено. Крім того, Директивою 2013/32/EU запроваджено поняття «європейська третя безпечна країна», щодо якої запроваджені додаткові вимоги щодо ратифікації і дотримання Женевської конвенції 1951 р. без географічних обмежень, ЄКПЛ, у тому числі щодо права на ефективний захист, а також гарантування процедури притулку на законодавчому рівні.

Поняття третьої безпечної країни згадується також у ч. 3 ст. 3 Директиви 604/2013/EU, за якою заявник може бути переданий до третьої безпечної країни. Зазначимо, що Женевська конвенція 1951 р. не забороняє передачі відповідальності за розгляд заяви про притулок третій країні, за умови, що остання забезпечить «ефективний захист». При цьому при виборі конкретної третьої безпечної країни мають враховуватися можливий зв'язок між заявником і відповідною державою, її «безпечність» для відповідної особи з урахуванням індивідуальних обставин.

Директива 2013/32/EU передбачає також процедуру дострокового припинення статусу біженця або особи, якій надано додатковий захист, що

може мати місце за наявності нових обставин, що свідчать про відсутність підстав для надання міжнародного захисту відповідно до Директиви 2011/95/EU, а також якщо особа відмовилася від такого статусу або набула громадянства держави-члена. У разі примусового припинення міжнародного захисту особам надано низку гарантій (ст. 44): отримувати письмову інформацію про ініціювання процедури перегляду її статусу та причини цього; мати можливість пояснити причини збереження такого статусу; проведення об'єктивного дослідження щодо ситуації в країні походження; отримати письмове рішення про припинення міжнародного захисту із вказівкою на причини його ухвалення та можливість оскарження.

У рамках апеляційної процедури (ст. 46 Директива 2013/32/EU) особам гарантується право на ефективний правовий захист у судових органах держави-члена у разі ухвалення рішення про визнання заяви необґрунтованою, неприйнятною, ухвалення заяви на кордоні або в транзитній зоні, непроведення розгляду заяви щодо захисту від третьої європейської безпечної країни, відмови у розгляді повторної заяви або ухвалення рішення про припинення захисту. При цьому для апеляційного оскарження або часу розгляду апеляції не встановлено чітких часових рамок. Вони мають визначатися державами-членами самостійно з огляду на принцип розумних строків. На нашу думку, відсутність уніфікованого регулювання в цій частині є «слабким» положенням цієї Директиви, адже може призводити до неефективності застосування механізму апеляційного оскарження.

У рамках апеляційної процедури новою процедурною гарантією, що не була передбачена Директивою 2005/85/EC, є так зване право на «призупиняючий ефект» – право залишатися на території держави-члена до завершення розгляду апеляційної заяви із дотриманням принципу non-refoulement (ч. 5 ст. 46 Директиви 2013/32/EU). Однак у разі відмови у задоволенні апеляційної заяви держави-члени самостійно визначають можливість надання такого права, у тому числі щодо конкретного територіального розміщення особи.

Варто зазначити, що апеляційне провадження, передбачене Директивою 2013/32/EU, є важливою процесуальною гарантією захисту прав осіб, що претендують на міжнародний захист, а також осіб, щодо яких ініційовано процедуру припинення захисту, адже вона спрямована на забезпечення максимально об'єктивного оцінювання необхідності надання такого захисту. За даними EASO, частка «позитивних» справ щодо надання статусу біженця або додаткового захисту у результаті апеляційної процедури або процедури перегляду є високою: у 2017 р. вона становила 36 %, тобто близько 95 200 осіб отримали захист.

3. Правовий статус громадян України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. (УА) – головний міжнародний договір, що регулює відносини України та ЄС.

УА має складну структуру та є найбільшим міжнародним договором у зовнішньополітичній практиці як України, так і ЄС. Вона складається з основного договору (преамбула, основна частина, що охоплює 486 статей), 44 додатків, 3 протоколів та декларації, які є її невід'ємними частинами.

Основна частина: преамбула – це «філософія Угоди», у ній формулюються ключові аспекти співпраці сторін; стаття 1 «Цілі»; Розділ I «Загальні принципи» (ст. ст. 2–3); Розділ II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої і безпекової політики» (ст. ст. 4–13); Розділ III «Юстиція, свобода, безпека» (ст. 14–24); Розділ IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» (ст. ст. 25–336); Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво» (ст. ст. 337–452); Розділ VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби

з шахрайством» (ст. ст. 453–459); Розділ VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» (ст. ст. 460–486).

Найбільшу кількість положень Угоди присвячено економічному співробітництву. Головною особливістю УА в цій сфері є поступове, упродовж 10 років, запровадження між Сторонами економіко-правового режиму поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ст. 25), що передбачає повну або часткову свободу руху товарів, послуг, капіталів і поточних платежів. У випадку належної імплементації Угоди буде створено практично такі ж умови для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце в рамках внутрішнього ринку всередині Союзу. При цьому у регулюванні правового становища працівників договірних сторін УА не скасовує загальні вимоги щодо отримання спеціального досвіду для роботи на території договірних сторін та не надає жодних переваг.

УА створює права для фізичних і юридичних осіб (України та ЄС), що зумовлює необхідність існування ефективних механізмів захисту цих прав. Питання виникнення прав у приватних осіб на підставі УА пов'язано із питанням про пряму дію її положень. Якщо говорити про пряму дію УА між Україною та ЄС у правопорядку України, то така можливість закладена як в ч. 1 ст. 9 Конституції України («Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України»), так і в ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», де закріплено: «1. Укладені і належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. 2. Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України». Тож у випадку виникнення розбіжностей між УА та нормами українського законодавства мають застосовуватися норми УА. Важливим є те, що практика український

судів вже йде шляхом застосування норм саме УА у випадку колізій між нормами УА та українського законодавства. Це, наприклад, постанови Верховного Суду у справах № 910/14972/17 від 17.07.2018 та № 910/4947/18 від 04.07.2019 тощо.

Пряма дія УА між Україною та ЄС на території ЄС є питанням набагато складнішим і при вирішенні питання про таку можливість слід керуватися практикою Суду справедливості ЄС. Першим рішенням Суду справедливості, в якому була визнана можливість прямої дії норм двосторонніх угод ЄС із третіми країнами є рішення 17/81 *Pabst & Richardz* від 29.04.1982. У ньому Суд справедливості зазначив, що для того, щоб норма двосторонньої угоди мала пряму дію вона має відповідати декільком критеріям. По-перше, це природа акту та його намір наділити приватних осіб певними правами. По-друге, це чіткий, зрозумілий та безумовний характер норми, яка не потребує додаткових засобів доповнення чи імплементації. Тобто, має бути враховано дух, структуру та природу угоди, процес її укладення та волю сторін, а також має бути проаналізоване текстуальне значення конкретної статті, на яку посиляється приватна особа.

Стосовно наміру акту наділити приватних осіб (фізичних та юридичних) певними правами, то при системному аналізі УА між Україною та ЄС можна зробити висновок про її спрямованість в тому числі і на правовий статус приватних осіб. Так, УА між Україною та ЄС містить положення, які свідчать про певні можливості прямої дії окремих її норм. Так, відповідно до ст. 471 «у рамках сфери дії цієї Угоди кожна Сторона зобов'язується забезпечити фізичним та юридичним особам іншої Сторони доступ, вільний від дискримінації щодо своїх власних фізичних та юридичних осіб, до своїх компетентних судів та адміністративних органів для захисту їх особистих та майнових прав».

Щодо другої частини тесту, то тут слід звертатися до тлумачення конкретних статей. Серед усіх положень УА між Україною та ЄС, можна виділити ті, що найбільше пов'язані із можливістю їх забезпечення у судовому

порядку, а також впливають на рух осіб, свободу надання послуг, підприємницьку діяльність та інвестиції, закріплюють права та обов'язки для фізичних та юридичних осіб щодо права на працевлаштування (статті 17, 18, 19 УА), недискримінації компаній, зокрема тих, які надають послуги через комерційну присутність (статті 87, 88, 92, 93, 94 УА), права компаній брати на роботу ключовий персонал (ст. 98 УА), права на доступ до ринку морських повітряних перевезень та перевезень на комерційній основі (ст. 87 УА) тощо.

Якщо для прикладу взяти ч. 1 ст. 17 УА між Україною та ЄС, то вона встановлює: «Відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються у державі-члені та в ЄС, ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави-члена». Ця стаття є майже аналогічною ч. 1 ст. 23 Угоди про партнерство та співробітництво між Російською Федерацією та ЄСпв, яка у рішенні Суду справедливості по справі C-265/03 *Simutenkov* від 12.04.2005 була визнана такою, що має пряму дію. Суд справедливості спершу досліджував загальну мету Угоди, яка, на думку Суду, полягає у сприянні розвитку тісних політичних відносин між сторонами та досягнення поступової інтеграції та широкої кооперації із Росією, а той факт, що Угода засновує лише партнерство без запровадження асоціації або майбутнього членства Російської Федерації у Співтоваристві, не перешкоджає можливості положень угоди мати пряму дію. Тож можливість української УА мати пряму дію є очевидною.

У випадку доведення існування прямої дії конкретної норми УА між Україною та ЄС вона підлягає захисту за загальними судовими процедурами, а їх обрання залежить від суб'єкту, який порушив права українських приватних осіб. Якщо порушення прав відбувається з боку європейських приватних осіб чи держав-членів ЄС, то слід звертатися до національних механізмів захисту, які існують в держава-членах ЄС, в тому числі, судових. Якщо буде ініційоване провадження в судовій установі держави-члена ЄС, то

в його рамках можливе звернення до Суду справедливості із преюдиціальним зверненням (ст. 267 ДФЄС) задля тлумачення норм УА між Україною та ЄС.

Якщо порушення прав йде з боку європейських інститутів, органів, агентств, то національні механізми захисту є неприйнятними, оскільки національні судові установи не наділені компетенцією по перегляду дій наднаціональних інститутів. У цьому разі українські приватні особи можуть скористатися механізмами захисту у Суді ЄС (приватні особи звертаються до Загального суду). Це може бути пряме оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС) або бездіяльності інститутів ЄС (ст. 265 ДФЄС). Так, ч. 4 ст. 263 ДФЄС надає фізичним та юридичним особам можливість подати позов проти рішення, яке адресоване цій особі, або проти рішення, що адресовано іншій особі, але індивідуально та безпосередньо стосується позивача. Підставами для оскарження таких актів можуть бути в тому числі й порушення положень УА. При цьому, приватні особи мають довести, що оскаржуваний акт впливає саме на їх права, тобто акт інституту має бути адресований безпосередньо українському суб'єкту або має стосуватися їх *безпосередньо* та *індивідуально*. Ці умови характеризують так званий «кваліфікований зв'язок» акту з особою і у випадку з УА позивач має довести пряму дію норми УА.

Тож із набуттям чинності УА між Україною та ЄС та активізацією торгівельних відносин слід очікувати зростання кількості випадків звернення до судових установ ЄС, держав-членів та України на підставі УА.