

Інформаційна довідка
щодо законодавства ЄС про надання притулку
(переговорний розділ 24 «Юстиція, свобода й безпека»)*

***Анотація.** В інформаційній довідці надано загальну характеристику: засад права ЄС про надання притулку; зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; основних результатів прогресу України з наряду міграції, притулку та управління кордонами.*

***Ключові слова:** євроінтеграція, міграційне право Європейського Союзу, принцип солідарності держав-членів, принцип справедливого ставлення до громадян третіх країн, Пакт про міграцію та притулок, план дій Президента Європейської Комісії.*

Вступ. Розвиток права ЄС про надання притулку як елементу зовнішньої політики та політики безпеки значною мірою зумовлюється глобальними кризами, зокрема збройними конфліктами й політикою Росії і Білорусі з інструменталізації міграції¹ з метою дестабілізації політичної ситуації в державах-членах ЄС та посилення впливу на міжнародній арені*. Складність правового регулювання цієї сфери пов'язано з потребою врахування як інтересів національної безпеки держав-членів ЄС, так і прав громадян третіх країн, які звертаються за міжнародним захистом. Міграційне право є важливим напрямом переговорного процесу між державою-кандидатом та Європейським Союзом, метою якого є адаптація законодавства та практик держави-кандидата до положень *acquis* ЄС, які регулюють означену сферу.

Основна частина.

Базові акти права ЄС. Договір про функціонування Європейського Союзу² містить положення, згідно з якими визначено засади спільної політики щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції, яка розробляється з метою, зокрема, ефективного моніторингу перетину зовнішніх кордонів та поступового впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами на засадах солідарності держав-членів і справедливого ставлення до громадян третіх країн (статті 67, 77–80).

Принцип солідарності отримує розвиток у положеннях про можливість запровадження тимчасових заходів для допомоги одній або декільком державам-членам, в яких виникають надзвичайні ситуації, пов'язані з раптовим напливом громадян третіх країн, а також про справедливий розподіл відповідальності між

¹ Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? URL: [https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/#:~:text=According%20to%20the%20Regulation%2C%20a,Union%20or%20a%20Member%20State%2C](https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/#:~:text=According%20to%20the%20Regulation%2C%20a,Union%20or%20a%20Member%20State%2C;) ;

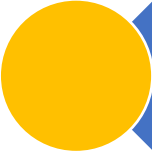
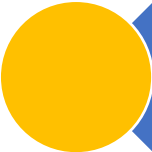
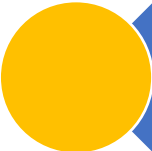
Використання міграційної проблематики в російській та білоруській пропаганді. URL: <https://www.stopfake.org/uk/vikoristannya-migratsijnoyi-problematiki-v-rosijskij-ta-biloruskij-propagandi/>

* Під інструменталізацією міграції розуміється використання людей як засобів для досягнення певних цілей, тобто ставлення до людей як до об'єктів для досягнення політичних чи інших цілей.

² Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

державами-членами, зокрема стосовно фінансового забезпечення. Принцип справедливого ставлення до громадян третіх країн розвивається у положеннях про: надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, який потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невидворення; відповідність міграційної політики міжнародно-правовим угодам у цій сфері; справедливе поводження з громадянами третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів. Водночас положеннями не обмежується право держав-членів на географічну демаркацію їх кордонів згідно з міжнародним правом, а також на визначення обсягів прийому громадян третіх країн, які прибувають на їх територію у пошуках роботи.

Основний масив правил, що регулюють міграцію в ЄС, міститься в актах вторинного права. У травні 2024 року прийнято Пакт про міграцію та притулок (Pact on Migration and Asylum)³, що складається з правових актів, згідно з положеннями яких встановлено / закріплено систему нових правил щодо управління міграцією, безпеки на зовнішніх кордонах ЄС і спільної системи надання притулку в ЄС:

-  Регламент (ЄС) 2024/1346 від 14 травня 2024 року, що встановлює стандарти для прийому осіб, які просять міжнародний захист
-  Регламент (ЄС) 2024/1347 від 14 травня 2024 року щодо стандартів кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, щодо єдиного статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, і щодо змісту наданого захисту
-  Регламент (ЄС) 2024/1348 від 14 травня 2024 року про встановлення спільної процедури міжнародного захисту в ЄС
-  Регламент (ЄС) 2024/1349 від 14 травня 2024 року про встановлення процедури повернення на кордоні
-  Регламент (ЄС) 2024/1350 від 14 травня 2024 року про створення Європейської системи переселення та гуманітарного прийому
-  Регламент (ЄС) 2024/1351 від 14 травня 2024 року про надання притулку та управління міграцією

³ The Council adopts the EU's pact on migration and asylum. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

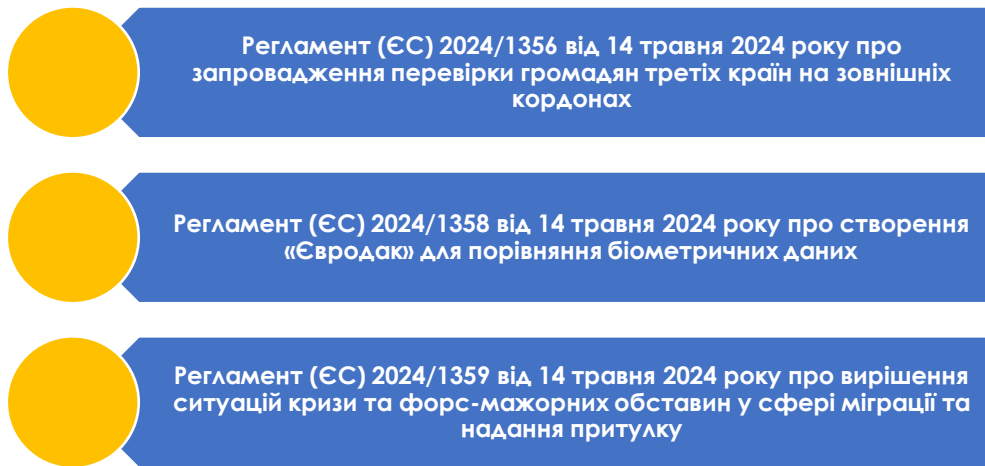
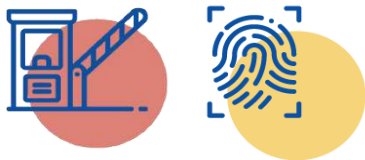


Рис. 1.

Чотири стовпи Пакту про міграцію та притулок (Pact on Migration and Asylum)⁴:

Безпека кордонів



Посилення процедури перевірки осіб, які перетинають кордон ЄС.
Розширення бази даних Eurodac, що дозволить чітко ідентифікувати кожного, хто в'їжджає на територію ЄС, як шукача притулку чи як нелегального мігранта.

Ефективні процедури повернення в поєднанні з підтримкою реінтеграції для тих, хто не має права на міжнародний захист.

Швидкі та ефективні процедури



Встановлення порядку визначення держави-члена, яка несе відповідальність за розгляд заяв про надання притулку (наприклад, у випадках, коли особа має члена сім'ї в державі-члені ЄС або коли заява про надання притулку подається не в державі-члені, а в державі-члені, в яку шукач притулку вперше прибув до ЄС).

Гармонізація критеріїв надання міжнародного захисту та стандартів прийому шукачів притулку. Прискорення процесу надання притулку (зокрема, на ухвалення рішень про право на притулок і примусове повернення буде надаватися не більше 12 тижнів).

⁴ Pact on Migration and Asylum. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en



Запобігання вторинним переміщенням (шукач притулку повинен подати заяву на міжнародний захист у державі-члені ЄС, в яку вперше прибув, і залишатися там до визначення держави-члена, відповідальної за розгляд такої заяви).

Запровадження механізму солідарності для забезпечення більш справедливого розподілу відповідальності між державами-членами. Обов'язкова допомога тим державам-членам, які мають проблему масового напливу мігрантів. Інші держави-члени повинні обрати форму відповідної підтримки (надати міжнародний захист певному числу осіб, фінансові ресурси, допомогу в розгортанні центрів для біженців тощо). У разі кризових ситуацій (масове прибуття мігрантів) та форс-мажорних обставин, держави-члени можуть відступати від певних правил і вимагати посилення солідарності з іншими державами-членами ЄС. Можливі відступи стосуються, наприклад, кінцевих термінів реєстрації шукачів притулку та тривалості процедури проходження кордону.

Міжнародна співпраця



Зміцнення оперативної співпраці з країнами-партнерами та органами ООН у боротьбі з контрабандою та щодо повернення і реадмісії під час розробки правил легальної міграції.

Для подолання дефіциту робочої сили в багатьох європейських регіонах у рамках Пакту про міграцію та притулок започатковано ініціативу «EU Talent Pool», що дозволить особам, які не є громадянами ЄС, працювати і навчатися в ЄС⁵.

Зобов'язання щодо співробітництва між Україною та ЄС у сфері міграції. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)⁶ підтверджується важливість спільного управління міграційними потоками і зазначається про

⁵ EU Talent Pool. About this initiative. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13716-EU-Talent-Pool_en ; COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Attracting skills and talent to the EU. COM/2022/657 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A657%3AFIN&qid=1651223944578>

⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

подальший розвиток всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, який ґрунтуватиметься на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства (частина перша статті 16 Розділу III «Юстиція, свобода та безпека»). Згідно з відповідним законодавством ЄС і національним законодавством співробітництво буде зосереджуватися, зокрема, на таких напрямках:

подолання причин виникнення міграції:

- активне використання можливості співробітництва в цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів

спільне запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми:

- використання методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також **для** захисту **у** жертв таких злочинів

запровадження всеохоплюючого діалогу з питань притулку:

- практична реалізація Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року, інших міжнародних документів шляхом забезпечення поваги до принципу «невислання»

правила щодо доступу:

- забезпечення прав осіб, яким надано відповідний статус, зокрема гідного поводження, інтеграція іноземців, які проживають на законних підставах

подальший розвиток оперативних заходів у сфері управління кордонами:

- навчання, обмін найкращими практиками та інформацією з дотриманням установлених правил
- імплементація принципу інтегрованого управління кордонами

посилення рівня безпеки документів

розвиток ефективної політики повернення, зокрема в її регіональному вимірі

обмін поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів

Рис. 2.

Протидія незаконній міграції є напрямом координації зовнішньої політики держав-членів ЄС із питань безпеки і оборони⁷. Відповідно до показників «Пульсу Угоди» щодо моніторингу прогресу з напрямку міграції, притулку та управління кордонами Україною не укладені імплементаційні протоколи з державами-членами ЄС на виконання Угоди про асоціацію, а також угоди про реадмісію осіб із державами походження (транзиту) нелегальних мігрантів⁸. Звіт Європейської Комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2024 року⁹ містить оцінку загального стану виконання євроінтеграційних зобов'язань України у сфері зовнішньої, безпекової та оборонної політики і визначає напрями подальшої роботи без деталізації щодо міграційної політики. Так, зазначено про продовження Україною інтенсивного політичного діалогу з ЄС та державами-членами з питань зовнішньої та безпекової політики, про наявність інституційної бази, яка уможливорює участь України у Спільній зовнішній політиці та політиці з безпеки ЄС, а також про прогрес в узгодженні політики України та ЄС у цьому напрямі (2023 рік – 89 %, 2024 рік – 95 %).

Актуальні тенденції розвитку законодавства ЄС про надання притулку. У жовтні 2024 року Президентом ЄК Урсулою фон дер Ляєн запропоновано план дій з модернізації міграційної політики, який містить десять пунктів¹⁰. З огляду на різноманітні взаємопов'язані глобальні кризи, міграція й надалі потребує невідкладної уваги європейських інституцій. Для ефективної відповіді на перманентні та нові виклики, заповнення існуючих законодавчих прогалин у сфері міграції було запропоновано зосередитися на таких питаннях:

⁷ Звіт України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis EC). 2023. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

⁸ Пульс Угоди: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди. Юстиція, свобода, безпека, права людини. Моніторинг прогресу. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/human-rights-justice-and-anticorruption>

⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. Website of the European Commission. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION. Ref. Ares (2024)7288990-14/10/2024. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>



Рис. 3.

Утім, брюсельський think tank «The Migration Policy Group» критикує бачення Президента ЄК і надає власні пропозиції¹¹. Зазначене свідчить про складність та змінність суспільних відносин у сфері міграції, що зумовлює часте оновлення відповідного нормативно-правового регулювання.

Висновки. Право надання притулку є одним із напрямів переговорного процесу про вступ України до ЄС. Одне з питань, на якому сконцентровано увагу – це протидія незаконній міграції.

Основами міграційної політики ЄС є принципи солідарності і справедливого ставлення до громадян третіх країн, що закріплено положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу. Правове регулювання означеної сфери суспільних відносин було суттєво змінено в 2024 році (Пакт про міграцію та притулок), однак з урахуванням нових глобальних криз Президентом Європейської Комісії Урсулою фон дер Ляен пропонується продовжувати його модернізацію.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹¹ Short-term fix, long-term risks: MPG reacts to the letter on migration Ursula von der Leyen sent to EU leaders. URL: <https://www.migpolgroup.com/index.php/2024/10/17/von-der-leyen-migration-letter-short-term-fix-long-term-risks/>