

Макаруха З.*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСНУВАННЯ СПІЛЬНОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРИТУЛКУ: ГАРМОНІЗАЦІЯ МАТЕРІАЛЬНОГО ПРАВА ПРИТУЛКУ

Статтю присвячено дослідженню правових основ заснування та розвитку Європейської системи притулку. Автором здійснено аналіз відповідних положень установчих договорів ЄС, в тому числі Лісабонського договору 2007р., а також законодавства ЄС.

Ключові слова: Європейська система притулку, матеріальне право притулку, установчі договори ЄС, шукачі притулку, біженці.

The Article is devoted to the research of the legal basis of the establishment of the European Asylum System. The research is based on analyses of provisions of the Treaties, including Lisbon Treaty 2007, and EU legislation 963–987/963–987.

Key words: European Asylum System, substantive asylum law, EU Treaty, asylum seekers, refugees.

Протягом 1990х рр. питання притулку було найбільш актуальним пунктом порядку денного співробітництва між державами-членами ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Це було зумовлено двома причинами: по-перше, винятковим зростанням кількості шукачів притулку на території держав-членів ЄС (здебільшого з країн Східної Європи та Балкан) [7; С.171-176]; по-друге, недовістю Дублінської конвенції 1990 р., яка визначала країну відповідальну за розгляд запитів щодо притулку (існувала потреба у розробці більш зрозумілого, чіткого та ефективного міжнародного договору) [1; С.126].

Підписання Маастрихтського договору 1992 р. [15] та оформлення сфери притулку в рамках третьої опори ЄС лише формалізувало міждержавне співробітництво у зазначеній сфері.

Як і в імміграційній сфері, так і в сфері притулку важливі реформи було здійснено Амстердамським договором 1997 р. [16], який підпорядкував ці сфери компетенції Європейського Співтовариства. Відповідно до ст.63 Амстердамського договору Співтовариство наділене широкими повноваженнями та уповноважене прийняти протягом п'ятирічного періоду дві категорії заходів.

До першої категорії віднесено заходи щодо притулку, згідно з Женевською конвенцією від 28 липня 1951 р. та Протоколом від 31 січня 1967 р. про статус біженців, а також згідно з іншими дотичними договорами, у таких сферах: критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень про притулок, що їх подає громадянин третьої країни в одній з держав-членів; мінімальні стандарти приймання шукачів притулку в державах членах; мінімальні стандарти щодо кваліфікації громадян третіх країн як біженців; мінімальні стандарти щодо процедур надання та позбавлення статусу біженця в державах-членах.

* кандидат юридичних наук, докторант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий консультант: проф. В.І.Муравйов.

Друга категорія - заходи щодо біженців та переміщених осіб у таких сферах: мінімальні стандарти надання тимчасового захисту переміщеним особам із третіх країн, що не можуть повернутися до країн свого походження, та особам, що з інших причин потребують міжнародного захисту; сприяння збалансуванню зусиль держав-членів щодо приймання біженців та переміщених осіб та можливих наслідків такого приймання.

Що стосується процедури ухвалення вищезазначених стандартів, Амстердамський договір (частина 1 ст.67) передбачає одностороннє прийняття рішень Радою, принаймні на перехідний п'ятирічний період (від дати набрання чинності Договором).

Треба зазначити, що Ніццький договір 2001 р. зробив внесок щодо запровадження більш ефективної та демократичної законодавчої процедури, доповнивши ст.67 Амстердамського договору частиною 5. Відповідно до внесених змін Раді належить ухвалювати, діючи згідно з процедурою визначеною у ст.251 (голосування кваліфікованою більшістю та спільне з Європарламентом прийняття рішень), заходи, що віднесені до першої категорії, а також першу групу стандартів другої категорії, якщо Рада, діючи згідно з частиною першою цієї статті, раніше ухвалила законодавство Співтовариства, що визначає спільні норми та головні засади, які регулюють ці питання.

Окрім цього, важливо підкреслити, що Договір про заснування Європейського Співтовариства передбачав прийняття законодавством ЄС лише мінімальних стандартів у сфері притулку та щодо біженців, і відповідно до принципу субсидіарності визначеного ст.5 Договору, Співтовариство має діяти у тих випадках, коли цілі заходів не можуть бути досягнуті виключно державами-членами, а кращого результату може бути досягнуто на рівні Співтовариства.

Висновки за результатами Саміту у Тампере 1999 р. стали початком становлення та формування спільної Європейської системи притулку та розвитку права ЄС у сфері надання притулку та захисту прав біженців відповідно до положень Амстердамського договору.

У Висновках було визначено елементи спільної Європейської системи притулку: чітке та дієве визначення держави, відповідальної за розгляд заяв щодо надання притулку; спільні стандарти щодо справедливої та ефективної процедури надання притулку; спільні мінімальні умови прийняття шукачів притулку та наближення правил щодо визнання та змісту статусу біженця; заходи щодо додаткових форм захисту та надання відповідного статусу будь-якій особі, яка потребує такого захисту.

На відміну від Амстердамського договору, який обмежується необхідністю визначення мінімальних стандартів у сфері притулку та щодо біженців у Лісабонському договорі 2007 р. [21] (набрав чинності 1 грудня 2009 р.) мова йде про створення спільної політики і не тільки щодо притулку, але й щодо додаткового та тимчасового захисту [6; С.173-198]. Зазначена політика, відповідно до Договору, має розвиватися з урахуванням забезпечення відповідного статусу громадянам третіх країн, які потребують міжнародного захисту та у відповідності з принципом non-refoulement (фр. – «не видворення», один із засадничих принципів міжнародного гуманітарного права, що забороняє примусове повернення біженців до країни, з якої вони прибули та де їхньому життю чи свободі загрожує небезпека). Як і Амстердамський договір, Лісабонський договір містить посилання на необхідність дотримання положень Женевської конвенцією від 28 липня 1951 р. та Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців, а також інших дотичних договорів.

На думку професора Елізабет Шоу, закріплюючи заходи щодо спільної Європейської системи притулку, Лісабонський договір запозичує мову, що застосовувалася у Висновках Саміту у Тампере [27].

Аналіз положень Лісабонського договору дає підстави стверджувати, що останній, беручи за основу Висновки Саміту у Тампере, розширює перелік заходів необхідних для

створення спільної Європейської системи притулку серед яких: одноманітний статус притулку для громадян третіх країн, чинний у всіх державах-членах ЄС; одноманітний статус додаткового захисту для громадян третіх країн, які без отримання притулку в ЄС потребують міжнародного захисту; спільна система тимчасового захисту для переміщених осіб у випадку масового напливу; спільні процедури надання й позбавлення одноманітного статусу притулку чи додаткового захисту; критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень про притулок чи додатковий захист; стандарти умов приймання осіб, що звернулися з проханням надати притулок чи додатковий захист; партнерство та співпраця з третіми країнами з метою контролю припливів осіб, що звертаються з проханням надати притулок, допоміжний чи тимчасовий захист.

Що стосується процедури прийняття заходів щодо спільної Європейської системи притулку, то Лісабонський договір закріплює спільне прийняття рішень Європейським Парламентом та Радою відповідно до звичайної законодавчої процедури (голосування кваліфікованою більшістю).

Водночас, відповідно до Лісабонського договору, якщо в одній чи кількох державах-членах виникає надзвичайна ситуація, пов'язана з раптовим припливом громадян третіх країн, Рада на пропозицію Комісії та діючи після консультації з Європарламентом, може прийняти тимчасові заходи на користь зацікавлених держав-членів.

В такий спосіб, Лісабонський договір розширює сферу спільної політики ЄС щодо притулку (включивши заходи щодо додаткового та тимчасового захисту), охоплює зовнішній вимір цієї політики (співробітництво з третіми країнами) розширює та удосконалює (виходить за рамки мінімальних стандартів) перелік заходів необхідних для створення спільної Європейської системи притулку. Проте Лісабонський договір не вносить суттєвих змін у процедуру прийняття рішень, визначену Ніццьким договором. Нововведенням є відсутність вказівки на перехідний п'ятирічний період, від якого власне і залежить застосування зазначеної процедури.

Не менш амбітна мета – «заснування Європи притулку» проголошена у Пакті з імміграції та притулку, що був схвалений на засіданні Європейської Ради 15 жовтня 2008 р., який, звертаючи у вагу на все ще існуючі розбіжності між державами-членами ЄС у сфері гарантування захисту та форм надання захисту, наголошує на необхідності зміни спільної політики ЄС у сфері притулку, що матиме наслідком завершення створення спільної Європейської системи притулку. Відповідно до Пакту (що повністю врахував Гаазьку програму 2004 р.), така система має підтримуватися новоствореним Європейським офісом з притулку, метою якого є спрощення інформації та співробітництво між національними адміністраціями у випадках опрацювання звернень щодо притулку, а також включати спільні гарантії для шукачів притулку та спільне визначення статусу біженця.

Водночас у доктрині міжнародного права піддається критиці підхід ЄС до інституту притулку, а саме його об'єднання з імміграційною політикою ЄС [3; С. 963–987]. Адже імміграційне право покликане забезпечувати контроль щодо в'їзду іммігрантів на територію ЄС, а право притулку – забезпечувати міжнародний захист.

Сама концепція «європейського простору свободи, безпеки та юстиції» передбачає гармонізацію базових умов щодо розгляду звернень, прийняття та повернення шукачів притулку, а відтак створення спільної Європейської системи притулку.

З метою початку процесу консультації стосовно майбутньої спільної Європейської системи притулку Комісією було підготовлено Зелену книгу, від 6 червня 2007 р. [25] Завершенням цього процесу має стати публікація Програми дій, яка б акумулювала усі заходи, необхідні для заснування спільної Європейської системи притулку.

У Зеленій книзі запропоновано низку заходів щодо *звернень за наданням притулку*, а саме: збільшити можливості щодо звернень про надання притулку шляхом удосконалення

правового захисту шукачів притулку, які роблять такі звернення на кордоні; гармонізувати національні правила, зокрема щодо оцінки відповідних документів наданих шукачами притулку, процедури прийняття рішень чи апеляційних процедур; переоцінити певні процедурні механізми, які запроваджені на початковій стадії гармонізації, зокрема концепції «безпечної країни походження» чи «безпечної третьої країни».

Окрім цього Комісія має на меті обмежити повноваження щодо «оцінювання» стосовно доступу до ринку праці та інших умов прийняття шукачів притулку.

Важливе значення має пропозиція запровадження «єдиної системи» захисту шукачів притулку, яка включає: більш повну гармонізацію критерію прийнятності; чітке роз'яснення концепцій, що лежать в основі визначення підстав захисту; зближення прав та переваг надання захисту, особливо щодо дозволу на проживання, соціального захисту та захисту здоров'я, а також освіти та працевлаштування; заснування єдиного статусу для біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; запровадження системи взаємного визнання рішень держав-членів ЄС щодо притулку.

Комісія звертає увагу на відсутність національних визначень та процедур для виявлення найбільш уразливих категорій шукачів притулку. Виходом з цієї ситуації може стати більш активна та різностороння діяльність Комісії на всіх стадіях процесу оцінювання звернень щодо притулку.

Водночас ініційовано дебати щодо покращення інтеграції осіб, які мають право на міжнародну допомогу. В якості можливих варіантів запропоновано удосконалювати існуюче законодавство ЄС, робити підсумки за результатами інтеграційних програм, підвищувати обізнаність на ринку праці щодо доходів отриманих працедавцями в результаті працевлаштування шукачів притулку, звернути увагу на рівні ЄС стосовно проблеми визнання кваліфікацій.

Актуальними залишаються питання імплементації та підтримувальних заходів у сфері притулку (запропоновано розширити межі практичного співробітництва між держав-членів, зокрема виробити спільні норми щодо інтерпретації *acquis* у сфері притулку), розподілу обов'язків (справедливий розподіл шукачів притулку між державами-членами) та фінансової солідарності (ефективно використовувати ресурси Європейського фонду для біженців [17]), а також розвитку зовнішнього виміру політики притулку (співробітництва з третіми країнами у сфері притулку, зокрема допомога ЄС, в тому числі фінансова, третім країнам у подоланні загроз, які виникли у зв'язку з проблемою притулку).

Дорожню карту створення спільної Європейської системи притулку розроблено у Політичному плані щодо Притулку, запропонованому у Комунікації Комісії від 17 червня 2008 р [26]. План базується на стратегії, яка складається з трьох складових: гармонізація стандартів міжнародного захисту (незважаючи на прийняття мінімальних стандартів у сфері притулку, продовжують існувати великі розходження щодо їх імплементації державами-членами – це зумовлює необхідність унесенні змін до існуючих законодавчих інструментів ЄС), ефективне практичне співробітництво (здебільшого йдеться про створення Європейського офісу з питань притулку), солідарність і відповідальність в рамках ЄС та у відносинах з третіми країнами (створення відповідних «механізмів солідарності», зокрема заснування експертних груп в рамках Європейського офісу з питань притулку з метою підтримки держав-членів в опрацюванні звернень щодо притулку, а також фінансова підтримка як держав-членів ЄС так і третіх держав щодо зміцнення їх спроможності забезпечити міжнародний захист).

Матеріальне право притулку визначає такі категорії осіб, які потребують захисту: «біженець»; «особа, яка звертається за допоміжним захистом»; «особа, яка потребує тимчасового захисту». Зупинимось детальніше на аналізі зазначених категорій.

Головним правовим інструментом визначення цих понять є Директива Ради 2004/83/ЄС від 29 квітня 2004 р. [20] про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу

громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту.

Відповідно до Директиви Ради 2004/83/ЄС будь-який громадянин третьої країни, який знаходиться за межами країни походження та особа без громадянства, яка перебуває за межами країни постійного проживання, що не має наміру повертатися до цієї країни через страх бути переслідуваним з причин раси, релігії, національності, політичних поглядів чи членства у певних соціальних групах, може звернутися за статусом «біженця».

В поняття «переслідування» зазначений Документ включає: серйозну та невинувдану шкоду (в силу своєї природи чи повторюваності) на підставі раси, релігії, національності чи політичних поглядів; фізичне чи психічне насильство (в тому числі сексуальне); правові, адміністративні, поліцейні чи судові заходи, які мають дискримінаційний ефект; обвинувачення чи покарання, що мають диспропорційний чи дискримінаційний характер. Таким чином поняття «біженець» визначене законодавством ЄС відповідає визначенню запропонованому Женевською Конвенцією.

Біженець може втратити свій статус у певних випадках (набуття громадянства іншої країни, добровільне повернення до країни походження і ін.). У будь-якому випадку обов'язок доказування щодо втрати підстави отримання міжнародного захисту лежить на приймаючій державі-члені.

Питання «допоміжного захисту» привертає все більшу увагу міжнародного співтовариства як на універсальному, так і на регіональному рівнях. В той час, як міжнародне публічне право не забезпечує належного правового регулювання цієї проблеми, потреба гармонізації форм допоміжного захисту у Європі була визнана ще у 1988 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Остання рекомендувала Комітету Міністрів «вивчити можливість підготовки Європейської Конвенції, включаючи заснування консультативного органу, щодо осіб, які не підпадають під Женевську Конвенцію, але потребують міжнародного захисту та об'єднані Радою Європи в окрему групу під назвою «de-facto біженці» [27].

Положення Директиви Ради 2004/83/ЄС щодо допоміжного захисту є фактично першою конкретною ініціативою на рівні ЄС щодо захисту осіб, які не відповідають визначенню «біженця».

На думку К. Хейлбронера допоміжний захист «включає додаткові форми прав людини та гуманітарного захисту, які може гарантувати держава, якщо особа не відповідає вимогам щодо надання статусу біженця відповідно до Женевської Конвенції» [4]. У доктрині права ЄС існує також точка зору, що питання допоміжного захисту виникло у зв'язку з надто вузькою інтерпретацією державами-членами визначення поняття «біженця» [2; С.50-51].

На нашу думку, виникнення «допоміжного захисту» зумовлене потребою у новій формі міжнародного захисту. Відповідно до Директиви Ради 2004/83/ЄС статус «допоміжного захисту» гарантується особам, які звертаються за міжнародним захистом, у зв'язку з тим, що не можуть повернутися до країни походження через обґрунтований страх отримати серйозну та невинувдану шкоду. Директива визначає три форми шкоди: тортури чи нелюдське чи таке, що принижує людську гідність ставлення, або покарання; смертна кара; загроза життю, в результаті масового насильства зумовленого міжнародним чи внутрішнім збройним конфліктом.

В процесі оцінювання підстав для «страху» заявника на статус біженця чи додаткового захисту беруться до уваги: усі відповідні факти, які стосуються країни походження, включаючи законодавство (в тому числі його застосування) останньої; ймовірна можливість переслідування заявника; підтвердження того, що заявнику було завдано невинувдану шкоду, або він переслідувався у минулому; індивідуальні обставини заявника (вік,

стать і та ін.); діяльність, яку проводить заявник з того моменту, коли покинув країну походження. При цьому держава-член має взяти до уваги джерело загроз. Не має значення чи такі загрози спричинені діями держави, партій чи організацій, що контролюються державою чи недержавними органами [9; С.521-522], якщо держава не має наміру чи можливості забезпечити належний захист.

Статус біженця чи особи, якій надається додатковий захист включає комплекс прав: право не видворення; отримання інформації зрозумілою мовою; дозвіл на проживання чинний принаймні три роки з можливістю поновлення для біженців та дозвіл на проживання чинний принаймні один рік з можливістю поновлення для осіб, яким надано додатковий захист; подорожувати в межах та за межами країни, яка надала захист; працевлаштовуватися, або працювати як самозайнятій особі, професійно навчатися; доступ до системи освіти та перепідготовки; доступ до безплатної медичної та психологічної допомоги, а також до будь-яких інших форм допомоги, зокрема для осіб з особливими потребами (підлітків, жертв згвалтування та ін.); доступ до належного житла; доступ до програм спрощення інтегрування у суспільство та програм, що спрощують добровільне повернення до країни походження.

Отже, біженцям та особам, які перебувають під додатковим захистом надано режим найбільшого сприяння в країнах ЄС (такі ж умови, як громадянам третіх країн, що законно проживають на території держави-члена ЄС), за винятком таких сфер, як освіта, стажування, соціальний захист та охорона здоров'я (у цих сферах надано національний режим).

Особі може бути відмовлено у наданні статусу біженця чи додаткового захисту, якщо нею вчинено: військовий злочин, злочин проти людства чи миру; серйозний неполітичний злочин; дії, що суперечать принципам, визначеним ООН. В такому випадку держава-член повинна забезпечити особі можливість звернення за апеляцією щодо рішення про позбавлення її міжнародного захисту.

Своєю чергою правовим інструментом визначення поняття «тимчасового захисту» є Директива 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу, а також про заходи забезпечення балансу зусиль між державами-членами у прийнятті цих осіб та подоланні наслідків прийняття [18].

Зміст Директиви зумовлений досвідом прийняття переміщених осіб з колишньої Югославії. Визначальною рисою «тимчасового захисту» є масовий рух біженців. Зважаючи на це, тимчасовий захист має обмежену тривалість (до одного року, з можливістю продовження).

Існування ситуації масового напливу біженців має бути засвідчене Рішенням Ради, що має включати опис специфічних груп осіб, яким гарантується допуск, а також інформацію про приймаючу здатність держав-членів ЄС. Якщо кількість осіб допущених до тимчасового захисту перевищує приймаючу здатність, відповідно до рішення Ради, остання негайно вивчає ситуацію та приймає відповідні заходи, включаючи рекомендацію щодо додаткової підтримки держави-члена, якій завдано шкоду. Ця процедура є проявом Європейської системи розподілу обов'язків у випадках масового напливу біженців, однак вона далека від принципу солідарності. Яскравим прикладом цього є відсутність у Директиві механізму розподілу фінансового тягаря зумовленого допуском біженців на територію держав-членів ЄС [12; С.47-61].

Що стосується статусу осіб, які знаходяться під тимчасовим захистом, окрім права на проживання, держави-члени мають гарантувати доступ до ринку праці, проте на основі принципу пріоритетності громадян ЄС, громадян держав-членів Європейського Економічного Простору, а також громадян третіх країн, які законно проживають на території

держави-члена. Право на об'єднання сім'ї може бути реалізоване лише у випадку вже існуючих шлюбів у країні походження.

Директива встановлює взаємозв'язок між тимчасовим захистом та процедурою отримання притулку. Особа, яка перебуває під тимчасовим захистом має право звернутися за наданням притулку. В даному випадку застосовуються критерії та механізми Дублінської Конвенції. Державою, відповідальною за розгляд звернення про надання притулку має бути саме та держава-член, яка прийняла особу під тимчасовий захист.

Оскільки захист є тимчасовим, він передбачає принципи та заходи щодо повернення до країни походження. Перевага надається добровільному поверненню, але у випадку неможливості його забезпечення 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.

Ще одним ключовим поняттям, яке необхідно проаналізувати – є поняття «шукачі притулку». Слід зазначити, що законодавство ЄС не дає чіткого визначення цього поняття. Відповідно до Директиви Ради 2003/9/ЄС від 27 січня 2003 р. про закріплення мінімальних стандартів для прийняття шукачів притулку [19] «під шукачем притулку слід мати на увазі громадянина третьої країни чи особу без громадянства, які звернулися з заявою про надання притулку, щодо якої не прийнято остаточного рішення» (ст.2). Своєю чергою положення зазначеної Директиви зазначають, що «будь-яке звернення за міжнародним захистом є зверненням за наданням притулку».

Таким чином необхідно з'ясувати зміст поняття «міжнародний захист», що визначене положеннями Директиви Ради 2004/83/ЄС, як надання статусу біженця, або особи, що звертається за додатковим захистом. Що стосується осіб, які звертаються за тимчасовим захистом, то відповідно до Директиви Ради 2003/9/ЄС, остання «не застосовується, коли застосовуються положення Директиви 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу».

В такий спосіб, відповідно до законодавства ЄС, «шукачі притулку» не є окремою категорією осіб, які звертаються за міжнародним захистом, а радше - проміжна ланка між статусом громадянина третьої країни чи особи без громадянства та набуттям статусу біженця чи особи, яка перебуває під додатковим захистом.

Тим не менше право ЄС чітко розмежовує статус «біженця» чи «особи, яка перебуває під додатковим захистом» від статусу «шукача притулку». Більше того, права надані статусом шукача притулку більш обмежені у порівнянні з правами та свободами двох вищезазначених категорій осіб, які перебувають під міжнародним захистом.

Відповідно до Директиви Ради 2003/9/ЄС держави-члени ЄС гарантують шукачам притулку: доступ до інформації мовою, якою володіє заявник (щодо умов прийняття); документацію (з зазначенням статусу шукача притулку); проживання та свободу руху (в обмеженій формі); право на об'єднання сім'ї; медичне обстеження (на підставі захисту публічного здоров'я); навчання неповнолітніх дітей (застосовується національний режим); доступ до ринку праці (носить обмежений характер); стажування (не залежно від доступу до ринку праці); матеріальні умови прийняття (проживання, харчування і ін.); та охорону здоров'я. Зупинимось на найбільш дискусійних із зазначених прав.

Так, свобода руху гарантована шукачам притулку обмежена територією приймаючої держави, або «територією, визначеною для них цією державою-членом». Відповідно до законодавства ЄС визначена територія не повинна порушувати невід'ємного права на приватне життя та має гарантувати доступ до всіх переваг наданих Директивою 2003/9/ЄС.

Окрім цього держава-член може обмежити свободу руху заявника конкретним місцем (затримання шукача притулку), відповідно до національного права «якщо це зумовлено необхідністю збереження правового чи публічного порядку». Такі обмеження мають встановлюватися на індивідуальній основі, натомість ця практика у державах членах є поширеною і застосовується, як правило, для швидкого завершення процедури надання притулку чи для попередження втечі заявників [11; С. 79-96]. Обмеження свободи руху конкретним місцем порушує право людини на свободу пересування.

На нашу думку, зазначені положення є занадто широкими (не визначено чітких умов їх виняткового застосування) та неефективними (не забезпечують гарантованої доступності заявника), що зумовлює великі розбіжності щодо імплементації положень Директиви стосовно умов та тривалості затримання шукачів притулку. Наприклад, у Великобританії шукач притулку може бути затриманий у цілях швидкого завершення розгляду звернення за статусом біженця. В Німеччині затримання шукача притулку можливе лише у випадку порушення шукачем притулку принципу співробітництва і вимагає рішення суду. Максимальна тривалість затримання також змінюється залежно від держави-члена. У Швеції, наприклад, затримання триває два тижні, в Нідерландах – до шести місяців. А в Бельгії термін максимального затримання становить вісім місяців [5; С.159-172].

Слід зазначити, що аналіз публічного міжнародного права, зокрема Женевської Конвенції про статус біженців (ст.31) свідчить, що затримання шукачів притулку є допустимим інструментом запобігання несанкціонованого в'їзду чи проживання в країні, за умови, що таке затримання зумовлене «необхідністю». Тому досить суперечливим видається нещодавнє рішення Європейського Суду з прав людини у справі Сааді [22], відповідно до якого «шукач притулку може бути затриманий на обмежений період часу в цілях попередження незаконного в'їзду, навіть якщо таке затримання не є необхідністю в індивідуальному випадку». Висновок про те, що «необхідність» не є вимогою для затримання може призвести до різкого збільшення чисельності осіб, які затримані на порівняно короткий період часу, і також носить дискримінаційний характер для шукачів притулку на підставі національності. Більше того, для багатьох шукачів притулку затримання рівносьильне переслідуванню в країні походження [8; С.185-199].

Обмженою є і свобода доступу шукачів притулку до ринку праці. Аналіз положень Директиви 2003/9/ЄС дає можливість виокремити дві підстави обмеження права на працю. По-перше, держави-члени визначають період часу (з моменту заповнення заяви), протягом якого заявник не має права працювати. Якщо рішення щодо заяви в першій інстанції не прийнято протягом одного року (не з вини заявника), держави-члени мають визначити умови щодо гарантування доступу заявника до ринку праці. По-друге, держави-члени можуть надати пріоритет у доступі до праці громадянам ЄС, громадянам країн-учасниць Європейського Економічного простору, а також громадянам третіх країн, які на законних підставах проживають у державі-члені. Таке обмеження шукачів притулку у доступі до ринку праці може призвести до погіршення їх інтеграції у суспільство та нелегального працевлаштування.

Держави-члени мають право скоротити перелік умов прийняття чи відкликати їх забезпечення у випадку, якщо заявник зник без поважних причин, або не з'явився на особисте інтерв'ю стосовно процедури надання притулку; відкликав свою заяву; не належним чином використовує матеріальні умови прийняття; становить загрозу національній безпеці чи підозрюваний у скоєнні злочину проти миру чи людства. Проте, у будь-якому випадку невідкладна медична допомога повинна бути забезпечена.

Відповідно до Директиви 2003/9/ЄС, рішення щодо затримання шукачів притулку, а також негативні рішення щодо гарантування умов прийняття можуть бути оскаржені згідно процедури визначеної національним правом.

В преамбулі до Директиви 2003/9/ЄС зазначено, що Документ визначає мінімальні стандарти умов прийняття шукачів притулку, а держави-члени мають право закріплювати більш сприятливі умови для громадян третіх країн. Це може спричинити небажану ситуацію, коли шукачі притулку шукатимуть кращі умови міжнародного захисту у конкретній державі-члені ЄС.

Необхідно наголосити, що Директива 2003/9/ЄС застосовується до усіх громадян третіх країн, або осіб без громадянства, які звернулися за притулком на кордоні чи на території держав-членів, де їм забезпечується захист. Проте у 2003 році Британський уряд вперше запропонував концепцію «захисту шукачів притулку в регіоні походження» [13]. Подібні пропозиції були надані Високим Комісаром з питань біженців ООН [29] та Європейською Комісією [23, 24]. Основна ідея концепції – створення регіональних зон захисту, в яких громадянин, що походить з цього регіону, може звернутися з заявою про надання притулку в ЄС і протягом усієї процедури отримання притулку перебувати під захистом у одній з країн регіону (до якого належить держава-походження заявника). Створення таких зон та забезпечення на їх території захисту шукачів притулку має регулюватися багатосторонніми договорами за участю держави регіону, яка забезпечуватиме захист, приймаючою державою-членом ЄС та міжнародною організацією, яка опікується захистом прав людини (зокрема Комісією з питань біженців ООН) [14; С.83-90]. Первагами цієї концепції для ЄС є запобігання нелегальній іміграції та торгівлі людьми шляхом виключно законного в'їзду шукачів притулку на територію ЄС.

На нашу думку, проаналізована концепція потребує більш чіткого визначення, зокрема щодо заохочення країн, які входитимуть до регіональних зон захисту, адже вона передбачає перехід відповідальності у сфері захисту шукачів притулку від приймаючої держави-члена до країни регіону [10].

Отже, створення спільної Європейської системи притулку бере початок з робочої програми у Тампері 1999р. та визначається, як одна з цілей заснування простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС відповідно до Лісабонського договору 2007 р., який вперше на рівні установчих договорів визначає конкретний комплекс заходів необхідних для досягнення цієї мети.

Відтак важливими умовами створення Спільної Європейської системи притулку є гармонізація матеріальних та процесуальних норм у сфері притулку, а також поглиблення практичного співробітництва між державами-членами у зазначеній сфері.

Налагодження практичного співробітництва полягає у виробленні інституційних механізмів (здебільшого йдеться про необхідність створення Європейського офісу з питань притулку, заснування в його рамках експертних груп, зокрема з метою підтримки держав-членів в опрацюванні звернень щодо притулку), а ефективність цього співробітництва в значній мірі залежить від надання компетентним органам держав-членів ЄС, які уповноважені приймати рішення щодо надання притулку, «єдиного набору правових інструментів».

Незважаючи на завершальний етап гармонізації правових норм у сфері притулку (принаймні з точки зору прийняття визначених установчими договорами мінімальних стандартів), продовжують існувати розходження щодо їх імплементації державами-членами, що зумовлює необхідність в удосконаленні існуючих законодавчих інструментів ЄС.

1. Apat. J. Freedom of Movement of Persons in the EU: A Practitioner's Guide. - The Hague: Kluwer Law International. – 2001. – 132p.
2. Bloch A., Galvin T., Schuster L. Changing Asylum Policies in Europe // Journal of Refugee Studies. – 2000. - №1, Vol. 13. – P.37-52.

3. Gilbert G. Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?// The European Journal of International Law. -2004. - №5, Vol.15.– P. 963–987.
4. Hailbronner K. Principles of International Law Regarding the Concept of Subsidiary Protection // Bouteillet-Paguet D. Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing The Geneva Convention?. – Brussels: Bruylant. – 2002. – 231p.
5. Hailbronner K. Detention of Asylum Seekers // European Journal of Migration and Law. – 2007. - № 9. – P.159-172.
6. Maurer A., Parkes R. The Prospects for Policy-Change in EU Asylum Policy: Venue and Image at the European Level // European Journal of Migration and Law. – 2007. - № 9. – P.173–205.
7. Nicol A. Between Immigration and Policing Cross Recognition // European Law Journal. – 2004. - №2, Vol.10. – P.171-181.
8. O’Nions H. No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience // European Journal of Migration and Law. – 2008. - № 10. – P.185-199.
9. Phuong C. Persecution by Non-state Agents: Comparative Judicial Interpretations of the 1951 Refugee Convention //European Journal of Migration and Law. – 2003. - № 4. – P.521–532.
10. Romero A. The Coherence of the EU as an Internstional Actor: Facing the Challenge of Immigration and Asylum. Jean Monnet Working Paper 07/06 //www.Jean-monnet.com
11. Thomas R. Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined //European Journal of Migration and Law. – 2006. - №8. – P.79-96.
12. Thielemann E. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing // European Journal of Migration and Law. – 2004. - №6. – P.47-65.
13. UK Government policy paper: New Vision for Refugees. - 7 March 2003.
14. Vries K. An Assessment of Protection in Regions of Origin in Relation to European Asylum Law // European Journal of Migration and Law. – 2007. - №9. – P.83-103.
15. Official Journal C 191 of 29.07.1992.
16. Official Journal C 340 of 10.11.1997.
17. Official Journal L252 of 3.12.2000.
18. Official Journal L21 of 2.12.2001.
19. Official Journal L 31 of 06.02.2003.
20. Official Journal L 304 of 30.09.2004.
21. Official Journal C 306, vol.50 of 17.12.2007.
22. Справа 3229/03 Saadi v UK App [2008] ECR.1283.
23. COM (2004) 410 final.
24. COM (2005) 388 final.
25. COM (2007) 301 final.
26. COM(2008) 360 final.
27. Recommendation 1088 of the Parliamentary Assembly, cited in European Council on Refugees and Exiles «On the need of Complementary protection Mechanism» // www.europa.eu
28. Tampere Special European Council, October 1999 //http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99.
29. UNHCR Working Paper, UNHCR’s three-pronged proposal, June 2003//www.unhcr.org.