

---

**Н. В. Юрлова**, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Деякі питання міжнародно-правового регулювання надання притулку у сучасному міжнародному праві**

---

*Однією з найбільш уразливих груп населення у світі є біженці, які можуть піддаватися порушенню прав людини. Стаття присвячена аналізу права на притулок у відповідності до міжнародно-правових норм. Наводиться аналіз основних міжнародних актів, що регулюють питання надання притулку. При цьому наголошується, що незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів в даний час ми спостерігаємо неспроможність держав – членів ЄС забезпечити виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері надання притулку. Підкреслюється, що сучасні виклики та загрози світовій безпеці вимагають істотно нового інструментарію для вирішення зазначених проблем.*

**Ключові слова:** біженці, вимушена міграція, притулок, право на притулок, міграційна криза.

Як відомо, проблема неконтрольованої міграції в ЄС жителів держав Близького Сходу та Африки є однією з найбільш серйозних загроз, з якою нині стикаються країни Європи.

За даними прикордонного агентства ЄС Frontex, за 2015 р. в Євросоюз прибуло 1,8 млн біженців. За інформацією Міжнародної організації з міграції, в 2015 р. в Середземному морі, намагаючись потрапити до Європи, загинули майже 3 тис. біженців.

Хаос у Сирії, триваюче насильство в Іраку і Афганістані, нестабільність у Центральній Африці і Південно-Східній Азії, збройний конфлікт на сході України та інші причини змушують мешканців цих країн шукати притулку, щоб врятувати своє життя або знайти для себе кращу долю в більш розвинених країнах.

Сучасні реалії підтверджують, що ситуація у світі, пов'язана з мігрантами, стає все більш непередбачуваною, а сучасна міграційна криза накладає відбиток на весь світ, суттєво впливаючи на глобальні процеси.

Проблема надання притулку та розміщення біженців, яка гостро постала перед рядом розвинених європейських держав, потребує якомога швидшого вирішення.

Як відомо, притулок у межах міжнародного права, в тому числі на законодавчому та конституційному рівні практично кожної демократичної, правової держави, визнаний невідчужуваним правом особи.

Право на притулок є важливим і достатньо ефективним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан нормативного закріплення інституту притулку в міжнародному праві, визначити актуальні питання надання притулку в контексті сучасних міграційних процесів; з'ясувати, чи може право на притулок бути обмеженим, і в яких випадках. Запропоновані окремі напрями вирішення існуючих проблем щодо питання міжнародної взаємодії у контексті надання притулку.

Значний внесок у дослідження цієї проблематики серед вітчизняних науковців зробили М. В. Буроменський, Н. П. Тиндик, А. Л. Чернявський, О. І. Котляр, З. М. Макаруха, Т. О. Гнатюк та ін. Їхні праці спрямовані на дослідження інституту притулку, розкриття його особливостей, вивчення проблем співвідношення з інститутом біженців. Серед зарубіжних

науковців за вказаною тематикою варто відзначити Гай С. Гудвіна-Гілла, А. Ю. Ястребову, В. А. Астапенко.

Не дивлячись на велику кількість робіт, питання потребує нового погляду в розрізі сучасних реалій, особливо враховуючи появу нових міжнародно-правових актів та угод та неспроможність існуючих механізмів забезпечення права на притулок вирішити проблему масового напливу біженців.

Юридичне визначення поняття «біженець» та правовий статус осіб зазначеної категорії закріплено в Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців та Протоколи до неї 1967 р. [1].

У нормативно-правових актах та міжнародній практиці проводиться розмежування між термінами «біженець» (refugee) та «особа, яка шукає притулок» (asylum-seeker). Зокрема, термін «особи, які шукають притулок» застосовується до тих людей, які ще не набули статус біженця, але чітко висловлюють свій намір зробити це у приймаючій державі.

Пунктом 1 ст. 14 Загальної декларації прав людини закріплено, що кожна людина має право шукати притулок від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком [2]. Варто підкреслити, що Загальна декларація прав людини формально не є юридично обов'язковим документом. Вона була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН як резолюція, яка за загальним правилом має рекомендаційний характер. Тим не менш, її значення для міжнародних відносин та міжнародного співробітництва важко переоцінити. Саме загальні положення ст. 14 вказаної Декларації обумовили продовження роботи щодо уніфікації норм про притулок [3, с. 148–149]. Крім того, більшість держав, імплементуючи положення Декларації у внутрішній правопорядок, визнають за ними звичаєвий, тобто юридично обов'язковий характер.

Узгодження позицій держав дозволило прийняти спочатку на універсальному рівні Декларацію ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 р., а згодом на регіональному – Європейську Декларацію про територіальний притулок 1977 р.; Рекомендацію 817 про право на притулок 1977 р.; Конвенцію, яка визначає держави, відповідальні за розгляд клопотань про надання притулку, що подані в одній із держав – учасниць

Європейського співтовариства (Дублінська конвенція) від 15 червня 1990 р.; Директиву Ради Європейського Союзу 9098/02, яка встановлює мінімальні стандарти прийому шукачів притулку у державах – членах Ради, від 17 червня 2002 р. та інші важливі інструменти.

Як зазначає О. І. Котляр, право притулку пов'язане з наданням певній особі права безпечного перебування в іноземній державі, яка гарантує цій особі основні права і свободи, надання яких закріплено нормами міжнародного права [4, с. 101].

М. В. Буроменський підкреслює, що право на притулок слід вважати природним у тому сенсі, що нікому не може бути відмовлено у пошуку притулку. А з точки зору міжнародного права залишається невизначеним питання щодо права людини на одержання притулку, адже не існує міжнародно-правової норми загального міжнародного права про обов'язок держави надати притулок [5, с. 133].

Тобто факт звернення особи з клопотанням про надання притулку не тягне за собою виникнення відповідних правовідносин, оскільки держава не зобов'язана надавати притулок будь-якій особі, яка звернулася до неї з таким проханням. Як зазначає А. Л. Чернявський, «первинний зміст інституту притулку становить суверенне право держави надавати притулок іноземцю, який зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної чи третьої держави». При цьому в позитивному міжнародному праві не передбачений вичерпний перелік підстав його надання, що провокує державу розглядати клопотання про надання притулку не з гуманітарних, а з політичних міркувань [6, с. 250–251].

Не дивлячись на постійно зростаючу потребу встановлення чітких правил регулювання порядку надання притулку, досі не прийнято універсального договору як загальнообов'язкового документа, який містив би основні принципи його надання.

Пункт 3 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок 1967 р. закріплює, що оцінка підстав для надання притулку є справою держави, що надає притулок [7].

Пункт 1 ст. 3 зазначеної вище Декларації передбачає, що до жодної особи, яка має підстави посилатися на ст. 14 Загальної

декларації прав людини, включаючи осіб, що борються проти колоніалізму, не повинні застосовуватися такі заходи, як відмова від дозволу переходу кордону або, якщо вона вже вступила на територію, на якій шукає притулок, висилка або примусове повернення в яку-небудь країну, де ця особа може піддатися переслідуванню.

При цьому в п. 2 вказаної статті закріплено виняток до вказаного принципу, а саме вирішальне значення мають міркування національної безпеки або захист населення, наприклад, у разі масового притоку людей [7].

У висновку Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) № 22 (XXXII) від 1981 р. «Захист шукачів притулку у ситуаціях їх масового притоку» передбачені відповідні заходи захисту шукачів притулку: особи, які шукають притулок, повинні бути допущені в державу, до якої вони вперше звертаються з питанням отримання притулку, а якщо ця держава не може прийняти їх на довготривалій основі, вона завжди повинна прийняти їх принаймні тимчасово і надати їм захист.

Держави, які через географічне розташування або з інших причин заповнила значна кількість біженців, повинні невідкладно отримувати допомогу від інших держав згідно з принципом *burden-sharing* – справедливого розподілу тягаря. Такі держави повинні в якнайкоротші терміни консультуватися з УВКБ ООН або з іншим міжнародним органом задля того, щоб відповідні особи могли отримати повний захист і надзвичайну допомогу та з метою пошуку найбільш оптимальних довготермінових рішень [8].

Зазначений принцип розподілу тягаря щодо надання притулку закріплений п. 2 ст. 2 Декларації ООН про територіальний притулок і передбачає, що держави окремо або спільно або через ООН повинні розглядати в дусі міжнародної солідарності належні міри для полегшення тягаря, що лежить на одній із держав [7].

У зв'язку із міграційною кризою в Європі вбачається за доцільне звернутися до регіонального міжнародно-правового регулювання інституту притулку, зокрема нормативно-правових

актів Європейського Союзу. Так, ст. 18 Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. закріплює право на притулок [9]. Для детальної координації дій держав з вказаного питання було прийнято ряд нормативно-правових актів, а саме:

– директиву Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20.07.2001 р. «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового притоку переміщених осіб та про заходи, які забезпечують баланс зусиль Держав-членів при прийомі таких осіб та несення наслідків їх прийому»;

– Дублінський регламент Ради ЄС № 343/2003 «Про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС»;

– директиву Ради ЄС 2003/9/ЄС від 27 січня 2003 р. «Про встановлення мінімальних стандартів приймання шукачів притулку»;

– директиву Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 р. «Про мінімальні стандарти процедур надання та відкликання статусу біженця в Державах-членах» тощо [10].

Таким чином, європейська система надання притулку складається із великої кількості нормативних актів, які охоплюють такі питання, як критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяв про надання притулку, процедури розгляду таких заяв та апеляцій, базові принципи та гарантії, процедури надання та відкликання статусу біженця чи додаткового захисту тощо.

Проте, незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів та детальне регламентування питання, на даний час ми спостерігаємо неспроможність держав – членів ЄС забезпечити виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері надання притулку.

Однією зі спроб вирішення міграційної кризи в Європі стало укладення 18 березня 2016 р. спільної угоди ЄС та Туреччини щодо взаємодії у справах міграції. Ця угода передбачає примусове повернення в Туреччину біженців із Сирії, які незаконно

проникають через турецькі кордони до країн Європи. Зазначена угода викликала багато дискусій з точки зору відповідності міжнародному та європейському праву притулку.

Не дивлячись на перші вагомі результати домовленості між ЄС та Туреччиною, а також скорочення кількості біженців, які перетинають Егейське море, деякі правозахисні організації поставили під сумнів легальність цієї угоди, оскільки Туреччина, на їх думку, не є безпечною країною, щоб повертати до неї мігрантів [11]. Мауро Гатті стверджує, що така угода взагалі порушує принципи демократії [12].

Слід зазначити, що міжнародне право не забороняє передачу відповідальності за розгляд заяв про притулок третій країні, за умови, що остання є «безпечною третьою державою» [13, с. 220], а це означає необхідність застосування процедури індивідуального визначення «безпечності» третьої країни для конкретного заявника про надання притулку.

Отже, відповідно до угоди між ЄС та Туреччиною для повернення осіб, які знаходяться наразі в центрах тимчасового утримання на грецьких островах Лесбос та Хіос (близько 4200 осіб), необхідно забезпечити повне взяття до уваги особистих обставин заявника та з'ясувати, чи є Туреччина безпечною державою для кожного окремого біженця. Проте, як можемо спостерігати, процес відбувається пришвидшено, через що, ймовірно, тисячі шукачів притулку будуть повернуті до Туреччини, незважаючи на явну для них небезпеку [11].

Сучасні виклики та загрози світовій безпеці вимагають істотно нового інструментарію для вирішення існуючих проблем. Відсутність єдиного підходу держав до питання міграції створює значні труднощі для міжнародної взаємодії. Адже, коли особі відмовляють у притулку, проблема не вирішується – їй все одно треба шукати місце для життя. В більшості випадків повернутись до рідної країни неможливо або надзвичайно небезпечно.

При цьому біженці намагаються потрапити в найбільш захищені країни з високими соціальними стандартами, що створює перенавантаження в таких країнах.

Отже, необхідно істотно оновити сучасну міжнародну нормативну базу з урахуванням вимог сьогодення шляхом, напри-

клад, укладення нової багатосторонньої міжнародної угоди, або введення примусових квот на прийом мігрантів кожною країною. Але такий процес, як правило, займає достатній проміжок часу, а отже, чим раніше міжнародне співтовариство почне його – тим швидше зможе впоратись з цією проблемою.

#### Список використаних джерел

1. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_011).
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
3. Малишев, Б. В. Загальна декларація прав людини 1948 року та сучасне право розуміння [Текст] / Б. В. Малишев // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3 (11). – С. 147–160.
4. Котляр, О. І. Мінімальні гарантії як складова частина процедури надання притулку [Текст] / О. І. Котляр // Актуальні проблеми міжнар. відносин. – 2014. – Вип. 118 (ч. 1). – С. 100–107.
5. Міжнародний захист прав людини та права біженців [Текст] : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. – К., 2004. – 160 с.
6. Чернявський, А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві [Текст] / А. Л. Чернявський // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія: Юриспруденція. – 2013. – № 6–1. – Т. 2. – С. 249–252.
7. Декларація Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_316](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_316).
8. Висновок Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) № 22 (XXXII) – 1981 рік: «Захист шукачів притулку у ситуаціях їх масового притоку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/ExCom\\_22.pdf](http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/ExCom_22.pdf).
9. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
10. Сайт УВКБ ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/>.
11. Amnesty International Ukraine Греція: біженців змушують перебувати в нестерпних умовах на фоні поспішної реалізації домовленості між ЄС і Туреччиною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://amnesty.org.ua/nws/3820/>.



12. Mauro Gatti. The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>.
13. Макаруха, З. Гармонізація процесуального права притулку в рамках ЄС [Текст] / З. Макаруха // Проблеми міжнар. права. – 2010. – Вип. № 1(60). – Ст. 215–225.

**Н. В. Юрлова**

**Некоторые вопросы международно-правового регулирования предоставления убежища в современном международном праве**

*Одной из наиболее уязвимых групп населения в мире являются беженцы, которые могут подвергаться нарушениям прав человека. Данная статья посвящена анализу права на убежище в соответствии с международно-правовыми нормами. Приводится анализ основных международных актов, регулирующих вопросы предоставления убежища. При этом отмечается, что, несмотря на значительное количество нормативно-правовых актов, в настоящее время мы наблюдаем несостоятельность государств – членов ЕС обеспечить выполнение взятых на себя международно-правовых обязательств в сфере предоставления убежища. Подчеркивается, что современные вызовы и угрозы мировой безопасности требуют существенно нового инструментария для решения указанных проблем.*

**Ключевые слова:** беженцы, вынужденная миграция, убежище, право на убежище, миграционный кризис.

**N. V. Yurlova**

**Several questions of legal regulation of asylum-granting in contemporary international law**

*Refugees are one of the most vulnerable categories of population in the world, who are particularly exposed to human rights abuses. The situation in the world clearly shows that migration becomes less and less predictable and the migrant crisis is affecting the whole world, significantly impacting the global processes. The problem of granting asylum and refugees dislocation, which the developed countries of Europe now face, requires an immediate and effective solution.*

*International legal framework, as well as national legislation of most democratic states recognize the right of asylum as a fundamental human right. It is also an important and effective means of other human rights protection. Despite*

*a significant number of publications on this topic, the problem requires a new analysis in the context of new international agreements and inability of existing mechanisms to solve the problems, caused by massive influx of refugees.*

*The right of asylum means granting a person the possibility of safe stay in a foreign state, which guarantees observance of basic human rights, prescribed by international law, to this person. Notably, the mere fact of asylum-seeker's application does not inflict any obligations on state, as states are generally not obliged to grant asylum to every single applicant. There is no defined exhaustive list of grounds for granting asylum, which allows states to make their decisions based on political, rather than humanitarian concerns.*

*Despite the evergrowing demand to establish clear rules, which would regulate the procedure of granting asylum, there is still no universal treaty as an obligatory instrument, defining the principles of granting asylum.*

*Today's challenges and threats to global security require a sufficiently new instrumentarium in order to solve the existing problems. Lack of a unified approach of states to migration creates serious difficulties for international cooperation. When a person is denied asylum, the problem is not solved – he/she still needs to find a place to live, as in the majority of cases it is either impossible, or extremely dangerous for him/her to return to the place, which was once home.*

*Most refugees try to get to the best developed countries with high social standards, which evidently creates a significant overload and causes inability of the latter to cope with such high numbers.*

*The article analyzes the current state of normative development of the asylum concept in international law. Key international instruments in the field of granting asylum are studied. It is highlighted, that despite a great number of legal instruments, today we witness the inability of European Union member states to comply with their international legal obligations regarding asylum.*

*The purpose of this paper is to analyze the contemporary status of normative development of the concept of asylum in international law, define the most stressing issues regarding granting asylum in the context of today's migration processes; clarify, whether such right may be limited and under which circumstances.*

**Keywords:** *refugee, forced migration, asylum, right for asylum, migration crisis.*