

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДИРЕКТИВ ЗАГАЛЬНОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРИТУЛКУ (CEAS) В КРАЇНАХ ЄС ТА В УКРАЇНІ

### IMPLEMENTATION OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM (CEAS) DIRECTIVES IN THE EU AND UKRAINE

Кушнір Р.О., аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
Навчально-науковий інститут права імені Іонікія Малиновського  
Національного університету «Острозька академія»

Стаття присвячена аналізу імплементації директив Загальної європейської системи притулку (CEAS) в країнах Європейського Союзу (ЄС) та в Україні. Автор розглядає процес впровадження міжнародних норм і стандартів до національного законодавства та практику, що забезпечує єдиний підхід до надання притулку і захисту прав біженців. CEAS має на меті гармонізувати законодавство країн-членів ЄС, встановлюючи високі стандарти захисту для шукачів притулку. Це дозволяє країнам ЄС діяти як єдиний механізм для ефективного управління процесами з надання притулку. Важливою частиною статті є аналіз проблем, з якими стикаються країни-члени ЄС під час імплементації директив CEAS. Відмінності в економічному розвитку, бюрократичних процедурах, доступі до ресурсів та географічному розташуванні створюють різні виклики для кожної країни. Особливо важко впроваджувати ці стандарти країнам на зовнішніх кордонах ЄС, таким як Греція та Італія, які стикаються з великим потоком шукачів притулку. Автор прагне визначити, яким чином різні країни адаптують міжнародні норми до своїх національних правових систем, і які кроки необхідні для покращення процесу інтеграції та гармонізації законодавства. Крім того, автор акцентує особливу увагу на необхідності координації зусиль на національному та міжнародному рівнях для створення справедливої та ефективної системи надання притулку.

Україна, прагнучи до інтеграції з ЄС, також працює над імплементацією стандартів CEAS у своє національне законодавство. Це включає адаптацію правових та адміністративних механізмів для покращення захисту прав біженців та підвищення міжнародного іміджу країни. Однак процес імплементації супроводжується численними проблемами, такими як недостатність ресурсів та інфраструктури, що створює додаткові виклики для інтеграції біженців.

У статті автор підсумовує, що імплементація директив CEAS є важливим кроком для створення єдиного та ефективного підходу до захисту прав біженців, який вимагає значних зусиль та координації як на національному, так і на міжнародному рівні.

**Ключові слова:** CEAS, Європейський Союз, притулок, права біженців, імплементація, Україна.

The article analyzes the implementation of the Common European Asylum System (CEAS) directives in the European Union (EU) and Ukraine. The author examines the process of implementing international norms and standards into national legislation and practice, which ensures a unified approach to asylum and refugee protection. CEAS aims to harmonize the legislation of EU member states, setting high standards of protection for asylum seekers. This allows EU countries to act as a single mechanism for the effective management of asylum processes. An important part of the article is an analysis of the challenges faced by EU member states in implementing the CEAS directives. Differences in economic development, bureaucratic procedures, access to resources and geographical location pose different challenges for each country. It is particularly difficult to implement these standards for countries on the external borders of the EU, such as Greece and Italy, which face a large flow of asylum seekers. The author seeks to identify how different countries adapt international norms to their national legal systems and what steps are needed to improve the process of integration and harmonization of legislation. In addition, the author emphasizes the need for coordination of efforts at the national and international levels to create a fair and effective asylum system.

Ukraine, seeking integration with the EU, is also working on the implementation of CEAS standards in its national legislation. This includes the adaptation of legal and administrative mechanisms to improve the protection of refugee rights and enhance the country's international image. However, the implementation process is accompanied by numerous problems, such as insufficient resources and infrastructure, which creates additional challenges for the integration of refugees.

The author concludes that the implementation of CEAS directives is an important step towards creating a unified and effective approach to the protection of refugee rights, which requires significant efforts and coordination at both the national and international levels.

**Key words:** CEAS, European Union, asylum, refugee rights, implementation, Ukraine.

**Постановка проблеми.** Інтеграція міжнародних стандартів та норм у національне законодавство стикається з численними викликами. Європейський Союз (ЄС) прагне до гармонізації законодавства своїх країн-членів, забезпечуючи високі стандарти захисту для шукачів притулку. Однак, різниця в рівні економічного розвитку, бюрократичних процедурах, доступі до ресурсів та географічному розташуванні створює суттєві труднощі для кожної країни. Особливо це стосується країн на зовнішніх кордонах ЄС, таких як Греція та Італія, які відчувають значний тиск через великий потік шукачів притулку.

Україна, прагнучи інтеграції з ЄС, також зіштовхується з подібними проблемами. Попри зусилля адаптувати національне законодавство до стандартів Загальної європейської системи притулку (CEAS), Україна стикається з нестачею ресурсів та інфраструктури, що значно ускладнює процес інтеграції біженців. Ці проблеми створюють додаткові виклики для забезпечення належних умов для біженців та їхнього успішного включення в суспільство. Таким чином, імплементація директив CEAS вимагає значних зусиль та координації як на національному, так і на міжнародному рівнях, щоб створити ефективну та справедливую систему захисту прав біженців.

**Метою статті** є аналіз процесу імплементації директив CEAS у країнах ЄС та в Україні, виявлення основних викликів та проблем, з якими стикаються ці країни, а також оцінка ефективності цих директив у контексті забезпечення високих стандартів захисту прав біженців. Автор прагне визначити, яким чином різні країни адаптують міжнародні норми до своїх національних правових систем, і які кроки необхідні для покращення процесу інтеграції та гармонізації законодавства. Крім того, дослідження має на меті підкреслити важливість координації зусиль на національному та міжнародному рівнях для створення справедливої та ефективної системи надання притулку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** стосовно імплементації директив CEAS свідчить про значний інтерес до цієї проблематики серед науковців. Питання міграційної кризи в ЄС було досліджено у роботі М. О. Довбиша на прикладі французької міграційної моделі [1]. Нік Хіл з колегами дослідили практичні відмінності в просторово-часових аспектах, суттєвості та логістиці процесів оскарження притулку [2]. Кетрін Л. Аллінсон з колегами досліджують захисний потенціал CEAS: три основні керівні принципи угод: повага до

прав людини та верховенства права, принцип відмови від регресу та принцип відмови від дискримінації [3]. В роботах І. М. Алмаші та М. М. Алмаші досліджено еволюцію поняття «біженець», права і обов'язки біженців [4; 5].

**Виклад основного матеріалу.** Імплементация директив CEAS забезпечує єдиний та ефективний підхід до надання притулку та захисту прав біженців у країнах ЄС. Це процес втілення міжнародних норм у національне законодавство та практику, включаючи адаптацію законодавчих, адміністративних та інституційних механізмів відповідно до міжнародних зобов'язань. У контексті CEAS, це означає інтеграцію директив та регламентів у правові системи країн-членів ЄС.

Система CEAS гармонізує законодавство країн-членів, забезпечуючи високі стандарти захисту для шукачів притулку. Єдині стандарти гарантують однаковий рівень захисту та спільні процедури в усіх країнах ЄС, що важливо для солідарності та справедливого розподілу відповідальності. Важливою частиною CEAS є створення спільних механізмів та процедур для уникнення дублювання зусиль та ресурсів і для більш ефективного управління процесами з надання притулку.

**Основні принципи та цілі CEAS.** CEAS була створена для забезпечення справедливого і ефективного розгляду заяв про надання притулку у всіх країнах-членах ЄС. Основна мета CEAS – встановити єдині стандарти для всіх аспектів надання притулку, починаючи від прийому шукачів притулку і закінчуючи розглядом їхніх заяв та інтеграцією біженців у суспільство. Одним із ключових документів CEAS є Директива 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року [6] про процедури надання притулку. Вона гарантує справедливі та прозорі процедури розгляду заяв на надання притулку, встановлюючи єдині стандарти для проведення інтерв'ю з шукачами притулку, оцінки наданих доказів та прийняття рішень. Ця директива також забезпечує право шукачів притулку на оскарження рішень про відмову. Директива 2013/33/ЄС про умови прийому встановлює стандарти для забезпечення належних умов життя для шукачів притулку, включаючи доступ до житла, харчування, медичної допомоги та освіти. Вона також передбачає спеціальні заходи для захисту вразливих груп, таких як діти та жінки.

Директива 2011/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року щодо стандартів для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, для єдиного статусу біженця або осіб, які мають право на додатковий захист, а також змісту наданого захисту (переглянута) [7] (Кваліфікаційна директива) окреслює, хто має право на міжнародний захист, та визначає права, що надаються бенефіціарам цього захисту, включаючи право на працю, освіту та соціальне забезпечення.

Ще однією неодмінною частиною CEAS є Регламент (ЄС) № 604/2013 Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року, що встановлює критерії та механізми для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд клопотання про надання міжнародного захисту, поданого в одній із держав-членів третіми країнами або особами без громадянства (переглянутий) [8] (Дублінський регламент). Перш за все він встановлює критерії для визначення країни-члена ЄС, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку. Це допомагає запобігти множинним заявам у різних країнах та забезпечує, щоб кожен шукач притулку був розглянутий у найвідповіднішій для цього державі.

Таким чином, основні принципи та цілі CEAS спрямовані на забезпечення узгодженості, ефективності та справедливості в процесах надання притулку в ЄС. Впровадження цих стандартів дозволяє країнам-членам ЄС діяти як єдиний механізм, що забезпечує високий рівень захисту для шукачів притулку та справедливий розподіл відповідальності між державами-членами.

**Імплементация директив CEAS в країнах ЄС.** Імплементация директив CEAS в країнах ЄС здійснюється з урахуванням національних особливостей кожної держави, однак основна мета залишається незмінною – гармонізація законодавства та практик для забезпечення єдиного підходу до захисту прав біженців. Цей процес включає адаптацію законодавчих та адміністративних механізмів, а також реалізацію інтеграційних програм, спрямованих на забезпечення високих стандартів прийому та інтеграції біженців.

У Німеччині Федеральне відомство з питань міграції та біженців (BAMF) розглядає заяви на притулок і реалізує інтеграційні програми. Країна забезпечує високі стандарти прийому та інтеграції, включаючи мовні курси, професійну підготовку та доступ до соціальних послуг. Під час кризи 2015 року Німеччина прийняла понад мільйон біженців. У відповідь уряд створив кілька програм підтримки новоприбулих, зокрема "IntegrationthroughQualification" (IQ Network) [9].

Франція імплементує директиви CEAS через Французьке управління з питань імміграції та інтеграції (OFPJ). Агентство забезпечує медичне обстеження, допомогу з житлом, мовні курси та професійну підготовку для біженців. У 2018 році Франція прийняла тисячі біженців, значна частина яких отримала мовні курси та професійні програми [1].

У Швеції Агентство з питань міграції (Migrationsverket) розглядає заяви на притулок, надає соціальну допомогу та реалізує інтеграційні програми. Під час кризи 2015 року Швеція прийняла 163,000 біженців і запровадила програму "SwedishforImmigrants" (SFI) для безкоштовного вивчення мови [10].

Імплементация директив CEAS суттєво відрізняється в різних країнах ЄС. Греція та Італія, на зовнішніх кордонах ЄС, стикаються з великим тиском через прибуття шукачів притулку морем. Під час кризи 2015–2016 років вони зіткнулися з масовим напливом біженців з Близького Сходу та Північної Африки.

Італія зіткнулася з великим потоком мігрантів через Середземне море, що створювало виклики для рятувальних служб і медичної допомоги. У 2013 році затонуло судно з понад 500 мігрантами біля Лампедузи, де загинули більше 300 людей. Це посилює тиск на Італію щодо прийому та обробки заяв на притулок [11]. Крім того, Італія мала проблеми з розміщенням мігрантів у переповнених центрах прийому. У 2016 році у таборі в Міннео (Сицилія) біженці протестували через погані умови. Недостатність ресурсів призвела до зростання анти-іммігрантських настроїв і політичної напруги [12].

Під час кризи 2015–2016 років Греція теж зіткнулася з масовим напливом шукачів притулку, що перевищувало її можливості прийому. Багато центрів були переповнені, умови життя погіршувалися. У таборі Морія на Лесбосі умови стали критичними, з поганою санітарією та недостатньою медичною допомогою. У 2020 році табір був зруйнований вогнем, залишивши тисячі людей без притулку. Греція звернулася за міжнародною допомогою, але масштаб проблеми вимагав більшої підтримки ЄС. Зростали антиіммігрантські настрої серед місцевих жителів, що призводило до нападів на мігрантів і додаткової напруги. Уряд намагався переселити мігрантів на материк, що викликало протести місцевих громад [13].

У квітні 2016 року на острові Хіос під час заворушень у таборі втекли понад 150 мігрантів, що потребувало додаткових зусиль поліції. Такі інциденти підкреслюють складність ситуації та необхідність більш скоординованих дій з боку ЄС для підтримки країн на передовій лінії міграційної кризи [14].

Значна кількість біженців в Греції переважила місцеву інфраструктуру та систему надання притулку. Переповнені табори, такі як Морія, стали символом неспроможності системи, викликаючи порушення прав людини

та соціальну напругу. Німеччина, приймаючи велику кількість біженців, зіткнулася з проблемами інтеграції, що спричинило соціальну напругу і конфлікти, як-от інциденти в Кельні у новорічну ніч 2015 року. Франція мала проблеми з розподілом ресурсів і належним управлінням інтеграційними процесами, що викликало конфлікти і напругу в містах, таких як Кале.

Недоліки в імplementації директив CEAS призводять до порушень прав людини, соціальної напруги та політичних конфліктів в ЄС. Наведенні приклади підкреслюють важливість ефективної імplementації для захисту прав біженців та стабільності в ЄС.

**Імplementація директив CEAS в Україні.** Імplementація директив CEAS в Україні є складним процесом, що потребує адаптації законодавства та створення механізмів для забезпечення прав біженців. Державна міграційна служба України (ДМС) відповідає за реєстрацію заяв на притулок, інтеграцію біженців та дотримання їхніх прав.

Основний документ, що регулює правовий статус біженців в Україні – Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [15]. Він встановлює процедури розгляду заяв, визначає права та обов'язки шукачів притулку, а також механізми інтеграції. Прийнятий у 2011 році закон неодноразово змінювався з метою гармонізації з європейськими стандартами.

Попри намагання адаптувати законодавство до вимог CEAS, Україна стикається з проблемами в імplementації цих стандартів. Основною проблемою є недостатня кількість ресурсів і персоналу в ДМС, що призводить до затримок у розгляді заяв на притулок. Інфраструктура для прийому біженців в Україні часто не відповідає міжнародним стандартам. Багато центрів прийому переповнені, що ускладнює забезпечення належних умов.

Відсутність достатнього фінансування ускладнює реалізацію інтеграційних програм для біженців. Багато програм з вивчення української мови, професійної підготовки та соціальної адаптації залишаються недофінансованими, що ускладнює інтеграцію, особливо для вразливих груп, таких як діти, жінки та люди похилого віку.

Імplementація директив CEAS в Україні може мати позитивні та негативні наслідки. Позитивні включають покращення захисту прав біженців, зміцнення правової бази, справедливості і прозорості процедур, що підвищить довіру до системи надання притулку і покращить міжнародний імідж України.

Один із реальних прикладів позитивного впливу імplementації директив CEAS можна побачити в успішному партнерстві України з міжнародними організаціями, такими як Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) та Міжнародна організація з міграції (ІОМ). Ці організації надають Україні фінансову та технічну підтримку для покращення інфраструктури, забезпечення прав та інтеграції біженців.

Процес супроводжується численними викликами, зокрема недостатньою кількістю ресурсів та інфраструктури для належного прийому та інтеграції біженців. Переповнені центри не можуть забезпечити необхідний рівень комфорту та безпеки, що також може спричинити соціальну напругу та конфлікти у приймаючих громадах. Недостатня підготовленість до прийому біженців викликає занепокоєння серед місцевого населення.

Економічні виклики є важливим аспектом імplementації директив CEAS. Збільшення кількості біженців створює додатковий тиск на економіку, вимагаючи значних фінансових витрат на житло, медичну допомогу, освіту та соціальні послуги.

Для подолання викликів, пов'язаних з імplementацією директив CEAS, ДМС співпрацює з міжнародними організаціями, такими як УВКБ ООН, щоб забезпечити захист прав біженців і поліпшити умови їх проживання в Україні. УВКБ ООН надає значну фінансову допомогу Україні через різноманітні програми. Організація забезпечує тимчасове житло, гуманітарну допомогу, продукти харчування, медичну допомогу та побутові речі. Крім матеріальної допомоги, УВКБ ООН проводить інформаційні кампанії, семінари та тренінги для працівників ДМС та інших державних органів, щоб підвищити обізнаність про права біженців.

Неурядові організації, як-от «Право на захист» і «Карітас Україна», відіграють важливу роль у підтримці біженців в Україні. Вони надають юридичну допомогу, тимчасове житло, харчування та психологічну підтримку. У 2020 році «Право на захист» допомогла понад 3 тисячам біженців отримати необхідні документи. У 2019 році «Карітас Україна» відкрила притулки в Києві та Львові, де надавалися послуги з проживання, харчування та медичної допомоги, а також організувала курси професійної підготовки й освітні програми для дітей.

Співпраця з міжнародними та неурядовими організаціями допомагає Україні подолати виклики, пов'язані з наданням притулку та інтеграцією біженців. Завдяки цій співпраці біженці отримують матеріальну, юридичну та психологічну підтримку, доступ до освіти та професійної підготовки. Це покращує їхні умови проживання, сприяє інтеграції в українське суспільство та дотриманню міжнародних стандартів прав людини.

**Висновки.** Імplementація директив CEAS у країнах ЄС та в Україні є процесом, який вимагає значних зусиль, координації та ресурсів. Цей процес спрямований на встановлення єдиного та ефективного підходу до надання притулку та захисту прав біженців, що є надзвичайно важливим у сучасному світі, де міграційні кризи стали постійною реальністю.

Країни ЄС вже продемонстрували як успішні приклади впровадження цих стандартів, так і проблеми, які виникають на шляху до їх реалізації. Незважаючи на виклики, завдяки співпраці з міжнародними організаціями, такими як УВКБ ООН, ці країни поступово покращують умови для біженців та розширюють програми з їх інтеграції.

Україна, з огляду на свої прагнення до євроінтеграції, активно працює над впровадженням директив CEAS у своє національне законодавство. Незважаючи на обмежені ресурси та інфраструктурні виклики, країна робить значні кроки для забезпечення належних умов для біженців. Співпраця з міжнародними організаціями та неурядовими партнерами є ключовим фактором для успішної імplementації директив CEAS.

Продовження зусиль з імplementації директив CEAS в країнах ЄС та Україні є надзвичайно важливим для створення більш справедливої та ефективної системи захисту біженців. Це вимагає постійної адаптації національних законодавств, забезпечення належного фінансування та підтримки з боку міжнародних організацій і громадянського суспільства. Реальні приклади з країн ЄС та України демонструють, що об'єднання зусиль на національному та міжнародному рівнях є ключовим фактором для успішної імplementації CEAS та забезпечення гідного рівня захисту прав біженців.

Таким чином, незважаючи на численні виклики, впровадження директив Загальної європейської системи притулку є кроком вперед у створенні єдиного та ефективного підходу до захисту прав біженців, що сприяє як покращенню умов їхнього життя, так і зміцненню правових та соціальних структур у країнах, що їх приймають.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Довбиш М. О. Міграційна криза в країнах європейського союзу в контексті сучасних міграційних процесів (На прикладі Французької міграційної моделі). *Європейський політико-правовий дискурс*. 2019. Вип. 6. С. 89–95 <https://epdp13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-6/16.pdf>

2. Nick Gillet al. Rethinking commonality in refugee status determination in Europe: Legal geographies of asylum appeals. *Political Geography*. 2022. Volume 98, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102686>.
3. Guild E., Allinson K., Busuttill N. The UN Global Compacts and the Common European Asylum System: Coherence or Friction? *Laws*. 2022, 11 (2), art. no. 35. DOI: 10.3390/laws11020035
4. Алмаші І.М., Алмаші М.М. Еволюція визначення поняття «біженець». *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 2. С. 63-69. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.10>
5. Алмаші І.М. Права та обов'язки біженців за законодавством України *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. № 77. С. 52–58. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.8>
6. Директива 2013/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року, яка встановлює стандарти для прийому заявників на міжнародний захист (переглянута). Офіційний журнал Європейського Союзу, L 180, 96–116.
7. Директива 2011/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року щодо стандартів для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, для єдиного статусу біженця або осіб, які мають право на додатковий захист, а також змісту наданого захисту (переглянута). Офіційний журнал Європейського Союзу, L 337, 9–26.
8. Регламент (ЄС) № 604/2013 Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року, що встановлює критерії та механізми для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд клопотання про надання міжнародного захисту, поданого в одній із держав-членів третіми країнами або особами без громадянства (переглянутий). Офіційний журнал Європейського Союзу, L 180, 31–59.
9. Рекордна кількість мігрантів прибула 2015 року до ФРН. URL: <https://p.dw.com/p/2UG8d> (дата звернення: 03.05.2024).
10. Швеція і біженці: яка ситуація насправді? URL: <https://p.dw.com/p/2XyXE> (дата звернення: 03.05.2024).
11. Італія посилює міграційну політику через вплив біженців. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27104215.html> (дата звернення: 03.05.2024).
12. The EU can't solve Italy's migration crisis. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-cant-solve-italy-migration-crisis-refugees-mediterranean-sea/> (дата звернення: 03.05.2024).
13. Greek refugee camp blaze highlights EU's migration failure. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-migration-failure-lit-up-by-greek-moria-lesvos-refugee-camp-fire/> (дата звернення: 03.05.2024).
14. E.U. Politics Turn Migrants' Dreams Into Nightmares on an Overcrowded Greek Island. URL: <https://time.com/4292323/chios-greece-island-refugees/> (дата звернення: 03.05.2024).
15. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (дата звернення: 03.05.2024).