

**ТРОХИМЧУК ЯНА ВОЛОДИМИРІВНА**

Допускається до захисту:  
в.о. завідувача кафедри  
міжнародних відносин і зовнішньої  
політики, д.е.н., доцент

\_\_\_\_\_ В. В. Лимар  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 р

**ІНСТИТУЦІЙНО-НОРМАТИВНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИКИ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ВИМУШЕНИХ  
ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ З УКРАЇНИ**

Спеціальність 291 Міжнародні відносини, суспільні комунікації та  
регіональні студії

**Магістерська робота**

Керівник:  
Сегеда С. А., професор  
кафедри міжнародних відносин і  
зовнішньої політики, д.е.н., доцент

Оцінка: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
(бали/за шкалою ECTS/за національною шкалою)

Голова ЕК:  
Гижко А.П., к.політ.н.

\_\_\_\_\_  
(підпис)

## АНОТАЦІЯ

**Трохимчук Я.В.** Інституційно-нормативні аспекти політики Європейського Союзу щодо вимушених переселенців з України. Спеціальність 291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії», освітня програма «Міжнародні комунікації та медіація в умовах конфліктного врегулювання». Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2024.

У кваліфікаційній (магістерській) роботі досліджено трансформацію нормативно-правової бази ЄС та громадської думки європейців “до” та “після” повномасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року. Визначено переваги та недоліки трансформації законодавства та громадянської думки в Європейському Союзі. Виділено проблеми розподілу біженців на “своїх” та “чужих”. Розглянуто найкращі практики надання притулку.

**Ключові слова:** біженці, ЄС, притулок, міграційна політика, трансформація, вторгнення, права людини, законодавча база.

93 с., 83 джерел.

## SUMMARY

**Trokhymchuk Y.V.** Institutional-regulatory aspects of the European Union's policy on internally displaced persons from Ukraine. Specialization 291 International Relations, Social Communications and Regional Studies, educational program "International Communications and Mediation in Conflict Settlement Conditions". Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2024.

The master's thesis examines the transformation of the EU legal framework and public opinion of Europeans "before" and "after" Russia's full-scale invasion of Ukraine on February 24, 2022. The advantages and disadvantages of the transformation of legislation and civic thought in the European Union are determined. The problems of dividing refugees into “friend or foe” are allocated. The best practices of asylum are considered.

**Keywords:** refugees, EU, asylum, migration policy, transformation, invasion, human rights, legal framework.

93p., 83ref.

## ЗМІСТ

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП.....                                                                                | 4  |
| РОЗДІЛ 1. ЕВОЛЮЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА<br>НАДАННЯ ПРИТУЛКУ В ЄС.....       | 7  |
| 1.1. Правовий аспект “біженця” в ЄС.....                                                  | 7  |
| 1.2. Законодавча база щодо біженців в ЄС.....                                             | 12 |
| 1.3 Криза біженців в 2015 року та вплив на міграційну політику ЄС.....                    | 23 |
| РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЄС ЩОДО УКРАЇНСЬКИХ<br>БІЖЕНЦІВ.....                     | 30 |
| 2.1. Стан, динаміка та основні країни призначення українських біженців .....              | 30 |
| 2.2. Трансформація нормативно-правової бази щодо біженців під час<br>кризи 2022 року..... | 35 |
| 2.3. Подвійні стандарти української кризи біженців на законодавчому рівні....             | 41 |
| 2.4. Ставлення громадськості Європи до кризи біженців.....                                | 47 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХ ДО НОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО МІГРАЦІЇ ТА<br>НАДАННЯ ПРИТУЛКУ.....             | 54 |
| 3.1. Новий пакт про міграцію та притулок: солідарність щодо політики ЄС.....              | 54 |
| 3.2. Виклики, можливості, та уроки для європейської міграційної політики<br>ЄС.....       | 60 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                             | 67 |
| СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....                                                          | 69 |
| ДОДАТКИ.....                                                                              | 77 |

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження базується на тому, що міграційна криза 2022 року, спровокована вторгненням росії в Україну, поставила законодавчі та інституційні рамки Європейського Союзу (ЄС) на випробування. Цей безпрецедентний наплив біженців підкреслив як сильні сторони, так і обмеження існуючих правових і політичних механізмів ЄС для управління великомасштабною міграцією. Відповідь на кризу, що ґрунтується на нормативних зобов'язаннях та інституційних можливостях, підкреслила важливість механізмів на рівні ЄС для сприяння скоординованим і гуманним реакціям на надзвичайні ситуації, пов'язані з міграцією. Відповідь ЄС на кризу українських біженців продемонструвала вирішальну роль його інституційної архітектури в управлінні великомасштабною міграцією. Ключові інституції ЄС, такі як Європейська комісія та Європейський офіс підтримки притулку, відігравали центральну роль у координації зусиль держав-членів і забезпеченні ефективного впровадження політики. Криза 2022 року підкреслила як сильні сторони законодавчої готовності ЄС, так і прогалини, які необхідно усунути для майбутньої стійкості.

**Об'єктом дослідження** є політика ЄС у сфері захисту прав біженців і надання притулку.

**Предметом дослідження** є проблеми та виклики з якими зіткнувся ЄС під час різних потоків біженців.

**Метою магістерської роботи** є комплексне дослідження та аналіз інституційних і нормативних підходів, які застосовує Європейський Союз для управління кризою, спричиненою масовим переселенням українців у 2022 році. Робота спрямована на виявлення основних інструментів та механізмів, що використовуються ЄС для забезпечення захисту та підтримки біженців, оцінку ефективності цих заходів та виявлення викликів і можливостей для вдосконалення політики у сфері міграції.

**Хронологічні рамки** охоплюють період з 2015 року - дотепер. Нижня

межа охоплює період попередньої кризи сирійських біженців, які линули до ЄС в 2015 році. В той час, як верхня межа охоплює період початку повномасштабного вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року та максимально наближена до сьогодення.

**Географічні межі** охоплюють територію України, ЄС, частково Сирії та Туреччини.

**Наукова новизна дослідження** полягає у комплексному аналізі та систематизації специфічних підходів і механізмів, застосованих Європейським Союзом у відповідь на кризу, спричинену масовим переселенням українців у 2022 році. Дослідження надає новий погляд на ефективність та обмеження існуючих інституційних і нормативних інструментів, включаючи активізацію Директиви про тимчасовий захист.

**Науково-практична цінність** дослідження поглядає у тому, що результати роботи можуть бути використані для вдосконалення підходів до управління міграційними кризами як на рівні ЄС, так і на рівні окремих країн-членів.

**Історіографія** представлена зокрема директивами, протоколами, рішеннями та законодавством ЄС, так як тема українських біженців відносно нова, тому найкраще опиратись на першоджерела.

**Завданням дослідження є:**

- з'ясувати визначення статусу біженця в ЄС;
- проаналізувати масштаби і динаміку біженців до ЄС з 24 лютого 2022 року;
- розглянути нормативно-правову базу захисту біженців в ЄС;
- дослідити специфіку діючого законодавства у сфері захисту людей, які постраждали внаслідок війни;
- порівняти реакцію ЄС на різні потоки мігрантів;
- дослідити виклики, які спричинила “криза біженців” в ЄС ;
- розглянути прийом біженців в європейських громадах;

**Джерельна база дослідження** представлена угодами, нормативно-

правовими актами, директивами, конвенціями законодавства ЄС, звітами міжнародних організацій, європейських державних органів влади і служб, громадських організацій, повноважних осіб, державною прикордонною службою, статистичними та довідковими даними.

**Методологія дослідження.** Дослідження базується на системному підході, а саме зборі даних (використання різних опитувань, економічних та політичних показників), контент аналізу, використання інтерв'ю для збору глибинної інформації від експертів, політиків. Крім того, порівняння конфліктів(дослідження різних збройних конфліктів для виявлення спільних причин їх виникнення та способів вирішення). Автором було використано загальнонаукові методи: описово розповідний, аналітико-синтетичний, структурно-функціональний, статистичний. Усі ці методи дозволили краще пізнати проблему біженців та надання притулку в ЄС, її механізми, способи управління та динаміку. Застосовано було також спеціальні методи: історико-порівняльний, хронологічний, метод ретроспективного аналізу, метод кейсів – допомогли визначитись із тенденціями і викликами для сучасної кризи біженців.

**Структура роботи.** Дослідження складається зі вступу, трьох розділів, які включають 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і літератури, висновків. Загальний обсяг роботи становить: 81 сторінок, 60 з яких – основний текст. Список джерел та літератури становить 83 найменування.

## РОЗДІЛ 1

### ЕВОЛЮЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА НАДАННЯ ПРИТУЛКУ В ЄС

#### 1.1. Правовий аспект “біженця” в ЄС

Коли 2021 рік наближався до кінця, була надія, що 2022 рік перегорне сторінку того, важкого року, у якому переважали пандемія та криза з біженцями в Афганістані - і, можливо, настане спокій і тиша, і, навіть покращення для переміщених осіб у всьому світі. Але лише через 55 днів після початку нового року ці надії розвіялися. Вторгнення Росії в Україну 24 лютого поклало початок великої війни, яка змінила глобальну картину біженців і за даними УВКБ ООН кількість переміщених осіб у світі перевищила позначку рекордних 100 мільйонів[73].

Біженці — люди, змушені залишити свої домівки, які перетинають міжнародний кордон, щоб утекти від війни, насильства чи переслідувань. Вони не можуть повернутися додому, поки умови на їхніх рідних землях не стануть безпечними.

Згідно зі звітом, опублікованим Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, зараз більше людей, ніж будь-коли, змушені залишити свої домівки, а 110 мільйонів людей залишаються переміщеними по всьому світу. Це більше, ніж будь-коли з часів Другої світової війни [73].

Від війни в Україні до триваючого конфлікту в Сирії, кліматичних та економічних потрясінь у Східній Африці та Латинській Америці – глобальна нестабільність зростає. Наприкінці 2022 року ця цифра становила 108 мільйонів, а лише за перші кілька місяців 2023 року зросла до 110 мільйонів [17].

На жаль, багатьох сімей та окремих людей, які шукають безпеки та притулку, не зустрічають з “розкритими обіймами” в приймаючих країнах.

Більшість урядів і політиків в ЄС, помилково вважають, що жорстоке ставлення є найкращими варіантами встановлення порядку на кордонах. Насправді, часто ці рішення дають великі можливості контрабандистам і піддають подальшій небезпеці тих людей, які шукають безпеки.

Офіційний орган, такий як УВКБ ООН, визначає статус біженця як: “ті, хто його набувають, отримують захист згідно з міжнародними законами та конвенціями та підтримку від агенцій з надання допомоги, включаючи Міжнародний комітет порятунку. Деякі із них мають можливість права на переселення в треті країни, такі як країни-члени ЄС, Канада, Великобританія чи США” [73].

Згідно із даними УВКБ ООН кінець 2022 року більше половини всіх біженців 52%, включаючи інших, які потребують міжнародного захисту, були з Сирії, України та Афганістану. Після 12 років війни сирійська війна залишається найбільшою у світі кризою біженців. З 2011 року понад 6,8 мільйона сирійців були змушені залишити свою країну, а ще 6,8 мільйона людей залишаються внутрішньо переміщеними особами [74].

Після зміни влади в Афганістані гуманітарні потреби по всій країні різко зросли, що зробило це найбільший гуманітарний виклик у світі. За даними УВКБ ООН, 3,4 мільйона людей стали внутрішньо переміщеними особами, і оскільки країна переживає найсильнішу посуху за 27 років, ці цифри, ймовірно, продовжуватимуть зростати [73].

Ескалація війни в Україні в лютому 2022 року призвела до найшвидшого переміщення людей у Європі з часів Другої світової війни. У перші дні близько 200 000 біженців щодня переходили до сусідніх країн, як Польща, Молдова та Румунія. На сьогодні, понад 8,3 мільйона біженців покинули країну, а ще 5,4 мільйона людей залишаються переміщеними особами в Україні [62].

Єдиними міжнародно-правовими нормами, що стосуються біженців на глобальному рівні, є Конвенція ООН 1951 року та Протокол 1967 року щодо статусу біженців. Женевську конвенцію та протокол до неї ратифікували близько 150 держав на сьогодні (проте низка країн, таких як країни Перської

затоки та Індія, не є серед підписантів цієї конвенції) [37].

Конвенція була розроблена в особливих умовах післявоєнного періоду і поширювалася лише на осіб, які стали біженцями внаслідок подій, що відбулися в Європі до 1 січня 1951 року. Це часове та географічне обмеження було знято Протоколом 1967 року. У преамбулі Конвенції про біженців 1951 року зазначено, що Конвенція була прийнята «для того, щоб забезпечити біженцям найширше можливе здійснення цих основних прав і свобод», тим самим посиляючись на принцип декларації підтверджуючи його[64].

Конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол про статус біженців 1967 року є орієнтиром для кожного національного чи регіонального законодавства щодо права про притулок і біженців. Держави, які ратифікували Конвенцію або приєдналися до неї, погодилися, що термін «біженець» повинен застосовуватися до будь-якої особи, яка вважається біженцем згідно з попередніми міжнародними угодами або яка кваліфікується як біженець згідно зі Статутом УВКБ ООН [73].

Спочатку заявка була обмежена біженцями, які отримали такий статус “внаслідок подій, що сталися до 1 січня 1951 року”. Держави також змогли обмежити свої зобов’язання щодо біженців, які втекли від "подій, що відбуваються в Європі” до цієї дати. Ці обмеження були чітко зняті з Протоколом 1967 року. Конвенція визначає п’ять відповідних підстав для переслідування та визначає чотири ключові характеристики конвенційних біженців, які все ще застосовуються в сучасних процесах визначення статусу біженця. Згідно зі статтею 1А Конвенції 1951 року, біженцем є особа, яка “через цілком обґрунтовані побоювання зазнати переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї національності та не може або, через такий страх, не бажає скористатися захистом цієї країни”. Важливим буде уточнення, що шукачу притулку може бути надано захист біженця, незалежно від того факту, що він міг потрапити на територію приймаючої країни незаконно. У Конвенції 1951 року прямо зазначено, що

“біженці не повинні каратися за незаконний в’їзд” (стаття 31) [64].

Таким чином, біженець — це вимушений мігрант, який змушений тікати зі своєї рідної країни через страх перед переслідуваннями з боку самої держави або групи, яка контролює значну частину її території і проти якої сама держава не хоче або не в змозі забезпечити захист. Проте стаття 1F [64] передбачає три основні обмеження щодо статусу біженця: навіть якщо особу можна класифікувати як біженця згідно зі статтею 1A, їй не надається міжнародний захист, якщо вона вчинила злочини проти людства, серйозний не політичний злочин або винна у діях, що суперечать цілям і принципам ООН, широке положення, яке було включено, щоб виключити терористів зі сфери захисту Конвенції.

Очевидно, що статус біженця та захист значною мірою залежать від поняття «переслідування» за однією з підстав, передбачених статтею 1A. Крім того, оскільки Конвенція 1951 року мала на меті лише вирішення проблеми європейських біженців, які втекли внаслідок Другої світової війни, її визначення є дуже обмеженим і не може бути застосоване до більшості сучасних ситуацій.

Оскільки Протокол 1967 року не вніс жодних контекстуальних змін у статтю 1A, більшість мігрантів із країн третього світу де-факто виключені зі сфери його захисту, адже люди часто залишають свої домівки через стихійні лиха або політичні потрясіння. Як правило, потребуючим людям в Африці та Азії надає допомогу Верховний комісар ООН у справах біженців на місці, надаючи їм їжу та притулок, фінансуючи освіту та юридичну допомогу, а також організовуючи їх транспортування та місцеве переселення.

Усі члени ЄС є учасниками Конвенції про біженців 1951 року, а також Протоколу до неї 1967 року. Ці документи визначають, що є біженцем, а також описують обов’язки держави щодо надання міжнародного захисту. Кілька важливих принципів лежать в основі Конвенції, включаючи відсутність покарання, невидворення та недискримінацію [69]. Крім того, стаття 18 Хартії основоположних прав ЄС перераховує право на притулок як основоположне

право [28].

Законодавчою базою щодо шукачів притулку в Європейському Союзі є Загальна європейська система надання притулку[8]. Загальну європейську систему надання притулку було створено для забезпечення справедливості, ефективності та узгодженості процедур надання притулку між державами-членами ЄС. Враховуючи відсутність кордонів і зосередженість на свободі пересування, що лежить в основі ЄС, розробка спільного підходу до міграції та притулку була критично важливою для ефективного функціонування політики.

Перший етап створення Загальної європейської системи надання притулку відбувся між 1999 і 2005 роками. Було розроблено декілька політик для забезпечення гармонізації правових рамок між державами-членами. Ці політики включають Європейський фонд біженців та Директиву про возз'єднання сімей [7].

Другий етап розробки Загальної європейської системи надання притулку відбувся після періоду консультацій із відповідними зацікавленими сторонами та оцінки попередньої політики. Європейська комісія використала результати аналізу як основу для Плану політики щодо притулку, який вона представила в червні 2008 року. Цей план політики встановив робочий план для подальшого розвитку Загальної європейської системи надання притулку. Одні із головних цілей плану включають:

- 1.забезпечення загальної процедури надання притулку;
- 2.встановлення єдиних статусів притулку та додаткового захисту;
- 3.визначення відповідальності та підтримки солідарності між державами-членами[7].

Важливим компонентом системи притулку є Дублінський регламент 3 - спочатку створений як Дублінська конвенція в 1990 році і згодом замінений Регламентом Дублін III у 2013 році, визначає, яка держава-член несе відповідальність за розгляд заяви про надання притулку і, відповідно, яка держава несе відповідальність за підтримку зазначеного біженця. Зокрема, йдеться про те, що люди, які шукають притулку, повинні подати свою заяву в

першій європейській країні, куди вони прибули [65].

## **1.2. Законодавча база щодо біженців в ЄС**

За даними УВКБ ООН, 281 мільйон людей, це близько 3,6% населення світу, зараз живуть за межами своєї країни походження, багато з яких мігрують із різним ступенем вимушеності. Зростаюча кількість мігрантів змушена залишати свої домівки через комплекс причин. Порушення прав людини щодо мігрантів може включати відмову в громадянських і політичних правах, таких як затримання, насилля або відсутність належної правової процедури, а також в економічних, соціальних і культурних правах, таких як права на здоров'я, житло чи освіту. Відмова в правах мігрантів часто тісно пов'язана з дискримінаційними законами та глибоко вкоріненими упередженнями чи ксенофобією [73].

ЄС складається з 27 держав-членів. Він був заснований трьома договорами, підписаними шістьма європейськими державами в 1950-х роках, найважливішим у перші роки його існування був Договір про Європейську економічну спільноту 1957 року. Початкові інструменти були розроблені та оновлені послідовними договорами протягом наступного десятиліття, з Договором про Європейське співтовариство Союзу та Договором про функціонування Європейського Союзу, що визначає основну правову базу ЄС сьогодні [71]. Початковими цілями Договору про заснування ЄС було досягнення економічної інтеграції в регіоні. Згодом відбулися три основні зміни, які суттєво вплинули на сферу надання притулку. Це стало наслідком, по-перше, постійного розширення групи держав-учасниць до 27 наразі. По-друге, шляхом консолідації законодавства ЄС у цій сфері, яке тепер має пріоритет над національним законодавством держав-членів. По-третє, розширення відповідальності Союзу з додаванням юстиції та внутрішніх справ, включаючи притулок та міграцію, як компетенцію Союзу у 1999 році. З цієї дати ЄС є центральним гравцем у визначенні права міжнародного захисту в

держав-членах. Структура ЄС включає кілька ключових інституцій, включаючи Європейський парламент, Європейську раду та Суд Європейського Союзу, а також незалежні агентства, чия робота має відношення до притулку, включаючи Європейський офіс підтримки притулку [19], Агентство з основних прав[24] та Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу [20].

Крім того, законодавство та практика ЄС щодо надання притулку має великий потенціал для значного впливу на розвиток системи міжнародного захисту в цілому. Частково це пояснюється тим, що багато країн дивляться на ЄС як на провідну юридичну та нормативну установу. Крім того, враховуючи те, що державна практика є джерелом міжнародного права, узгоджена практика (якщо і коли вона буде досягнута) у всіх державах-членах ЄС надзвичайно важлива для сприяння розвитку міжнародного права щодо біженців у всьому світі.

Саме після Першої світової війни з'явилися перші домовленості, коли міжнародне співтовариство було закликано вирішити проблему втечі великої кількості російських і вірменських біженців. Це були Домовленість про видачу посвідчень особи російським біженцям у 1922 році та Домовленість про видачу посвідчень особи російським і вірменським біженцям у 1926 році - дві угоди, які, як вважається, представляють переважно гуманітарну сферу права про біженців. Це пояснюється тим, що вони обидва охоплювали спроби врегулювати статус великої кількості людей, які були визнані особами без громадянства, без вивчення причини втечі кожної окремої особи [2]. Однак цей захист обмежувався лише тими групами мігрантів, які втекли внаслідок Першої світової війни, а пізніше — біженцями з нацистської Німеччини перед Другою світовою війною.

Під час Другої світової війни була зовсім інша ситуація. Компетентні органи на той час, а саме Міжурядовий комітет у справах біженців [42] та Адміністрація ООН з питань допомоги та реабілітації [78], досліджували мотиви кожного шукача притулку та “гарантували захист лише тим, хто був

змушений емігрувати через свої політичні переконання, погляди, релігійні переконання або расове походження” [78].

Саме на цій правовій базі та в конкретних післявоєнних умовах була розроблена Женевська конвенція 1951 року [37]. Тоді як Генеральний секретар ООН і такі держави, як Велика Британія та Радянський Союз, закликали до конвенції, яка стосувалася б усіх незахищених осіб, Франція та Сполучені Штати Америки стверджували, що існує нагальна потреба лише в конвенції, яка б захищала біженців Другої світової війни. Крім того, стосовно інших рухів біженців по всьому світу європейські держави визначили, що їхні потреби краще задовольнятимуть регіональні, а не міжнародні документи, наполягаючи на дотриманні індивідуальної класифікації біженців, а не на прийнятті міжнародно прийнятого визначення.

Отже, Конвенція 1951 року спочатку застосовувалася лише до осіб, які стали біженцями внаслідок подій, що відбулися в Європі до 1 січня 1951 року. У 1967 році Нью-Йоркський протокол розширив сферу дії Конвенції, усунувши це часове та географічне обмеження. Станом на тепер, згідно із даними УВКБ ООН Женевську конвенцію та протокол до неї ратифікували 149 держав [64].

На міжнародному рівні правовий статус біженця встановлено в Женевській конвенції про статус біженців 1951 року. Конвенція була ратифікована всіма державами-членами ЄС і, таким чином, є обов’язковим для них [37]. Окрім обов’язку держав-членів виконувати Конвенцію, ЄС також вжив заходів для гарантування прав біженців. Таким чином, окрім зобов’язань згідно з Конвенцією, держави-члени мають певні зобов’язання щодо біженців, які походять з ЄС договорів і директив.

У цей час Женевська конвенція 1951 року є основним правовим інструментом на міжнародному рівні для захисту біженців. Ця Конвенція - історична спроба встановити загальний міжнародний кодекс для визнання та захисту прав біженців [37].

Дивлячись на процес, який привів ЄС до прийняття правових інструментів щодо біженців, можна помітити два аспекти. Перш за все, початковою

проблемою був не захист цієї категорії. Натомість була поставлена мета врегулювати розподіл тягаря між державами-членами ЄС у разі масового припливу біженців і, після визнання статусу біженців, контроль їхнього переміщення європейською територією. Ці занепокоєння виникли внаслідок нової політики, прийнятої щодо управління кордонами. Зі створенням єдиного ринку та прийняттям Шенгенських конвенцій 1985 та 1990 років відбулося кілька важливих змін щодо контролю за в'їздом громадян третіх країн на територію ЄС. Серед найбільш помітних заходів, прийнятих Шенгенськими конвенціями, є скасування контролю на внутрішніх кордонах та його перенесення на зовнішні кордони [11]. Була прийнята Декларація, у якій визнали “важливість Конвенції 1951 року як основного інструменту захисту біженців, який включав права, включаючи права людини, і мінімальні стандарти поведінки, які застосовуються до осіб що підпадає під його сферу дії”. Важливість Шенгенських конвенцій також зумовлена тим фактом, що він встановлює визначення “біженця” [61].

Крім того, Шенгенські конвенції запровадили спільне визначення умов перетину зовнішніх кордонів і процедур контролю осіб на цих кордонах. Визначення конкретних положень про відповідальність держав-членів розглядати заяви про надання притулку, подані біженцями. У результаті ці заходи вплинули на національну політику щодо прийому біженців та їх права шукати притулку. Щодо цього права, біженців можна було б заохочувати користуватися ним у більш ніж одній державі-члені через відсутність прикордонного контролю та узгодженої політики. Відповідно, було прийнято декілька інструментів для регулювання цього питання [61].

Більше уваги приділено захисту шукачам притулку. Це почалося з ухвалення Амстердамського договору в 1997 [72] році та Ради Тампере в 1999 році. У жовтні 1999 року Європейська Рада провела спеціальне засідання в Тампере, спрямоване на створення простору свободи, безпеки та правосуддя в Європейському Союзі [63].

Наприкінці саміту було прийнято “Віхи Тампере” — документ, який є

підсумком саміту. Окрім інших питань, розглядалося створення спільної політики щодо надання притулку та міграції [63]. У цьому контексті вперше була сформульована ідея створити Загальну європейську систему надання притулку [8].

Повномасштабне вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року повністю змінило розуміння та підхід щодо прийняття біженців в ЄС. Після трьох років напружених і складних переговорів Європейський парламент і Рада офіційно прийняли новий “Пакт про міграцію та притулок” 10 квітня 2024 року [18]. Це одне з найважливіших законодавств ЄС у сфері внутрішніх справ за останні декілька років. Пакт складається з набору нових правил щодо управління міграцією, безпеки на зовнішніх кордонах ЄС і спільної системи надання притулку ЄС. Пакт містить комплексний підхід до зовнішніх кордонів, систем притулку та повернення, Шенгенської зони вільного пересування та зовнішнього виміру, і Комісар з питань внутрішніх справ у ЄвроКомісії Ілва Йоганссон зазначила, що: “Це дуже багато значить. Це величезне досягнення: це перший випадок, коли ми прийшли до спільного, комплексного європейського підходу до міграції та притулку. Це також означає, що ми відновили довіру між державами-членами, а також між Радою та Парламентом. Таким чином, ми набагато, набагато сильніші, коли йдеться про міграцію та притулок, як у захисті наших кордонів, так і в кращому захисті основних прав шукачів притулку та вразливих груп” [18].

В той час, як Шенгенська конвенція від 19 червня 1990 року [61] є “винаходом” північних держав-членів, тоді як Дублінська конвенція від 15 червня 1990 року [65] була явно натхненна Шенгеном, який вона замінила, щоб дозволити Великобританії приєднатися до системи визначення відповідальності за заявки про надання притулку, залишаючись за межами Шенгенської області. Проблема обох Конвенцій впливає з фундаментального політичного вибору - залишити кожній державі-члену індивідуально розглядати зовнішні кордони та заяви про надання притулку.

Таким чином, південні країни-члени юридично зобов’язані самостійно

контролювати свою частину зовнішніх кордонів і розглядати заяви про надання притулку, подані на їхній території. Це проблематично, оскільки тягарі в ЄС асиметричні. Особливо Греція та Італія, які є країнами-членами, які найбільше піддаються міграційним потокам через їхнє географічне розташування. Однак це не стосується східних і північних держав-членів, які, мають дуже обмежені обов'язки через відсутність сухопутних кордонів з країнами, що не входять до ЄС, і лише обмежену кількість шукачів притулку, які прибувають безпосередньо на їх територію.

Спосіб розподілу відповідальності між державами-членами ЄС є надзвичайно нерівним, оскільки він створює величезний ризик неефективного застосування найбільш обтяженими державами-членами. Його прийняття пояснюється тим фактом, що Шенгенська система та Дублінська система, були продуктом п'яти північних держав-членів (Франції, Німеччини та трьох країн Бенілюксу) у міжурядовій структурі та згодом були нав'язані іншим після того, як Шенгенські та Дублінські правила стали правом ЄС. Ці правила майже не супроводжували механізмом солідарності, що залишало південні країни-члени самотужки стикатися зі своїм тягарем. Це справжня несподіванка не тільки в тому, що такі механізми взагалі були винайдені, але й у тому, що вони залишаються застосовними в ЄС сьогодні, через 33 роки після їх прийняття. Це тому, що до кризи 2015 – 2016 років солідарність не вважалася проблемою [65].

Після набрання чинності Амстердамським договором (стаття 63(2)(b)) заходи щодо біженців і переміщених осіб мали бути прийняті протягом п'яти років, щоб «сприяти збалансованості зусиль між державами-членами щодо отримання та несення наслідків прийому біженців та переміщених осіб» [72]. Висновки у Тампере, ухвалені Європейською Радою в 1999 році, містили дуже розмите посилення на «угоду щодо питання тимчасового захисту для переміщених осіб на основі солідарності між державами-членами» (пункт 16) [63]. Правові норми про солідарність, включені до Директиви про тимчасовий захист - нечіткі. Стаття 25 Директиви 2001/55 вимагала від держав-членів приймати переміщених осіб “у дусі солідарності”, залишаючи це на їхню

розсуд “у цифрах або загальних рисах”. Якщо кількість переміщених осіб перевищує їх можливості, “Рада вивчає ситуацію та вживає відповідних заходів” [12]. Цікаво відзначити, що вперше введення в дію цієї директиви у 2022 році через приплив мільйонів українських біженців внаслідок агресії Росії виявило величезні розбіжності між кількістю переміщених осіб, прийнятих державами-членами. Зокрема, було показано, що надання біженцям вільного вибору країни призначення призводить до несправедливого розподілу між ними.

Автори Лісабонського договору серйозно підійшли до питання солідарності в 2007 році, не в останню чергу включивши статтю 80 Договору про функціонування Європейського Союзу, в якій йдеться: “Політика Союзу та її реалізація регулюється принципом солідарності та справедливого розподілу відповідальності, включаючи її фінансові наслідки, між державами-членами. Кожного разу, коли це необхідно, акти Союзу, прийняті відповідно до цієї глави, повинні містити відповідні заходи для реалізації цього принципу” [70]. Використані слова чітко відображають позицію: мова більше не йде про “сприяння” солідарності, як це було за Амстердамським договором [72], а радше про імплементацію її в законодавство ЄС на основі чітко обов’язкового положення первинного права.

Солідарність не сприймалася особливо серйозно до кризи 2015 -2016 років. На початку політики ЄС щодо надання притулку в 2000-х роках деякі інструменти солідарності все ж були розроблені, але вони залишалися неясними. Криза 2015 - 2016 років, коли близько мільйона шукачів притулку в’їхали до ЄС переважно через Грецію, стала каталізатором обов’язкової солідарності з ухваленням заходів щодо переселення. Згідно з Новим пактом про міграцію та притулок, представленим у 2020 році, Комісія запропонувала гнучку солідарність [38].

У 2011 році Комісія опублікувала Повідомлення про «посилення внутрішньоєвропейської солідарності у сфері надання притулку». Вона наполягала на практичній співпраці через Європейський офіс підтримки

надання притулку [19], який пізніше став Агентством Європейського Союзу з питань притулку [27] для допомоги державам-членам, які стикаються з особливим тиском, і підвищувати додану вартість фінансової солідарності. Відмовившись від своєї пропозиції 2008 року тимчасово призупинити дублінські домовленості, коли країни-члени стикаються з особливо терміною ситуацією, яка лягає надзвичайно важким тягарем на їхні системи надання притулку, Комісія зрештою підтримала ідею створення механізму раннього попередження для запобігання кризі. Ця пропозиція стала реальністю відповідно до Дублінського регламенту III [65] у 2013 році, але такі призупинення ніколи не використовувалися. Рада з питань юстиції та внутрішніх справ завершила процес 8 березня 2012 року, ухваливши висновки: “щодо спільної основи справжньої та практичної солідарності з державами-членами, які стикаються з особливим тиском через змішані міграційні потоки”. У цей період було розроблено два інструменти солідарності — фінансування та агенції, тоді як третій — переміщення — з’явився згодом.

Фінансування було першим використаним інструментом солідарності після створення Європейського фонду біженців у 2000 році. Солідарність була навіть першою метою, згаданою в Європейському фонді біженців I та Європейському фонді біженців II у 2004 році. Європейський фонд біженців, прийнятий у 2007 році, був частиною рамкової програми під прямою назвою “Солідарність і управління міграційними потоками”. Регламенти, ухвалені у 2014 та 2021 роках відповідно, об’єднали Європейські фонди в один головний фонд — Фонд надання притулку, міграції та інтеграції [26]. Кошти ЄС регулюються багаторічними фінансовими рамками, які визначають виконання бюджету ЄС протягом семирічних періодів. Навесні 2018 року Європейська комісія оголосила про пропозиції щодо поточного бюджету на 2021-2027 роки, а різні програми фінансування на поточний 7-річний період були згодом затверджені у 2020 та 2021 роках [1]. Фонд надання притулку, міграції та інтеграції помітно збільшив обсяг доступного фінансування: на 2021-2027 роки фонд становить 9,9 мільярда євро порівняно з 3,137 мільярда євро за

попередній період 2014-2020 років [81].

Фонд надання притулку, міграції та інтеграції сприяє зміцненню спільної європейської політики надання притулку, розвитку легальної міграції відповідно до економічних і соціальних потреб країн ЄС, підтримці інтеграції громадян третіх країн і боротьбі з нелегальною міграцією.

Фонд здебільшого управляється через національні програми країн ЄС, які спрямовані на їхні специфічні потреби. Крім того, у новій спробі залучення місцевої влади, фінансування також може бути виділено місцевим і регіональним органам влади, які впроваджують заходи підтримки інтеграції. З іншого боку, частина фонду, якою безпосередньо керує ЄС, дозволяє фінансувати транснаціональні проекти.

Фонд надання притулку, міграції та інтеграції помітно збільшив обсяг доступного фінансування: на 2021-2027 роки фонд становить 9,9 мільярда євро порівняно з 3,137 мільярда євро за попередній період 2014-2020 років [3].

Фонд надання притулку, міграції та інтеграції сприяє зміцненню спільної європейської політики надання притулку, розвитку легальної міграції відповідно до економічних і соціальних потреб країн ЄС, підтримці інтеграції громадян третіх країн і боротьбі з нелегальною міграцією. Фонд здебільшого управляється через національні програми країн ЄС, які спрямовані на їхні специфічні потреби. Крім того, у новій спробі залучення місцевої влади, фінансування також може бути виділено місцевим і регіональним органам влади, які впроваджують заходи підтримки інтеграції. З іншого боку, частина фонду, якою безпосередньо керує ЄС, дозволяє фінансувати транснаціональні проекти.

Проте фінансування ЄС залишається досить скромним і становить приблизно 2% від загальних витрат держав-членів на національну політику надання притулку протягом 2007–2013 років, коли 614 мільйонів євро було виділено Європейським фондом біженців [3]. Крім того, кошти, які виділяються на надання притулку, розподіляються на основі абсолютної кількості шукачів притулку та осіб, які перебувають під захистом, у кожній державі-члені, а не,

наприклад, їхнього населення чи ВВП у відношенні до загальної кількості ЄС. Перерозподільний ефект фінансування ЄС не можна заперечувати — наприклад, Греція, яка стикається з особливим тиском у сфері надання притулку, отримала більше 11,3% загального фінансування за період 2014–2020 рр., ніж Німеччина, найбільша країна-член яка отримала 9,1%. Проте залишається очевидним, що фінансова солідарність на рівні ЄС не компенсує значною мірою несправедливий розподіл тягаря між держав-членів [62].

Агенції були другим інструментом солідарності, який було запроваджено після створення Frontex [35] у 2004 році та Європейського офісу підтримки притулку у 2010 році [19]. Хоча агентства рідко представлені як такі, агентства є інструментами, спрямованими на створення оперативної або кращої інституційної солідарності, створені для підтримки держав-членів. Вони створюють солідарність через те, що фінансуються з бюджету ЄС, а не державами-членами. Найкращим прикладом такої солідарності є направлення Frontex прикордонників або посадових осіб з питань притулку до держав-членів, які отримують вигоду. Витрати цих посадових осіб оплачуються агентствами (вертикальна солідарність від ЄС до держав-членів), тоді як їхні зарплати продовжують виплачуватися державою-членом походження (горизонтальна солідарність між державами-членами) [35]. Ці агенції були створені, зокрема, для тих держав-членів, які потребують солідарності.

Криза 2015 - 2016 років, під час якої близько мільйона мігрантів і шукачів притулку, в тому числі багато сирійців, в'їхали в ЄС з Греції після транзиту через Туреччину, змусила Комісію ухвалити порядок денний ЄС щодо міграції в травні 2015 року. Комісія висунула ідею тимчасово (на два роки) використати механізм переміщення, щоб продемонструвати солідарність із перевантаженими державами-членами. Це призвело до ухвалення Радою двох рішень 14 (17) та 22 (18) вересня 2015 року, спрямованих на переміщення загалом 160 000 шукачів притулку з Греції та Італії. Цього разу система ґрунтувалася на “подвійній обов’язковості” — ані шукач притулку, ані держава-член, до якої його мали перемістити, не могли відмовити у переселенні

[71]. Цікаво, що кількість людей, яких потрібно переселити, була розподілена між країнами-членами за допомогою ключа розподілу на основі чисельності населення (40 %), ВВП (40 %), переселених біженців (10 %) і рівня безробіття (10 %). Система не дала дуже хороших результатів: фактично було переміщено лише 34 700 шукачів притулку (25 % від початкової цілі). Основним поясненням цієї невдачі є те, що шукачі притулку, щоб мати право на отримання притулку, повинні були походити з країни походження, з якої принаймні 75% заявників отримали захист [80].

У травні 2016 року Комісія ухвалила пропозицію щодо реформування Дублінської системи [16]. Пропозиція не передбачала реформування Дублінської системи, а радше супроводжувала її коригуючим механізмом, заснованим на обов'язковому переселенні. Кожна держава-член відповідатиме за свою частку шукачів притулку, розраховану на основі контрольного ключа, що складається з населення (50%) і ВВП (50%). Система запускатиметься автоматично, коли кількість шукачів притулку, за яких несе відповідальність держава-член, перевищить 150% її справедливої частки. Пропозиція передбачала можливість для країн-членів купити вихід із системи переміщення, сплативши свого роду штраф у розмірі 250 000 євро за кожного шукача притулку, який їм призначений. Рада не прийняла спільної позиції щодо цієї пропозиції розпочати переговори з Європейським парламентом [82].

Комісія запропонувала Новий пакт про міграцію та притулок у 2020 році. Цього разу питання солідарності було основою цього величезного законодавчого пакету, який включав пропозицію щодо регулювання притулку та міграції. Після провалу своєї пропозиції 2016 року, яка ґрунтувалася на переміщеннях і виборі зберегти Дублінську систему, але супроводжувати її механізмом солідарності, Комісія додала ідею гнучкості до обов'язковості [22].

### 1.3 Криза біженців в 2015 року та вплив на міграційну політику ЄС

У 2015 році почалася європейська криза біженців, коли потік мігрантів різко зріс зі 153 000 у 2008 році до понад 1 мільйона у 2015 році [73]. Головним чином це сталося через зростання кількості сирійців, іракців, лівійців, афганців та еритрейців, які тікали від війни, етнічних конфліктів або економічних труднощів. З огляду на величезну кількість мігрантів, необхідна була відповідь з боку Європи як єдиного союзу, оскільки масштаби кризи були надто великими, щоб країни-члени вирішили окремо. Наприклад, такі прифронтові держави, як Греція та Італія, несли непропорційну відповідальність за прийом нових біженців, транзитні країни, такі як Угорщина та Хорватія, раптово зіткнулися з величезним напливом біженців на своїх кордонах, а багатші країни ЄС, такі як Німеччина та Швеція, справлялись з величезним потоком біженців, тому що це головні кінцеві пункти призначення для мігрантів. Самі потоки надзвичайно складні та обумовлені широким діапазоном умов у країнах походження, транзиту та призначення, а також у відносинах між ними. Загалом це різноманітні люди та сім'ї, як шукачі притулку, біженці, які втікають від війни, кліматичні біженці, особи без громадянства, трудові мігранти та економічні мігранти, які прибувають до Європи як дозволеними, так і нелегальними методами з різних причин.

За кілька тижнів після нападу Російської Федерації на Україну Європейська комісія запустила Директиву про тимчасовий захист вперше з моменту її ухвалення в 2001 році [12]. Ця директива спочатку була розроблена у відповідь на Балканські війни 1990-х років як засіб надання захист переміщених осіб, які прибувають з країн за межами ЄС.

Директива набула чинності 4 березня 2022 року і поширюється на громадян України, які проживали в Україні до 24 лютого 2022 року, а також інших громадян, які легально проживали в Україні до цієї дати, а також членів їхніх сімей. Директива поширюється на всі країни-члени ЄС, крім Данії, яка запровадила аналогічну схему тимчасового захисту, прийнявши Спеціальний закон про дозвіл на тимчасове проживання для осіб, переміщених з України.

Подібні кроки зробили також Ісландія, Норвегія та Швейцарія [12]. Станом на 1 жовтня 2022 року, за даними Агентства ЄС з питань притулку, майже 4,4 мільйона людей, які втікають з України, зареєструвалися для отримання тимчасового захисту в 29 країнах ЄС+ після вторгнення [27].

Незважаючи на те, що Директива про тимчасовий захист діяла на той час, вона не була активована восени 2015 року [27]. Крім того, у той час у Європі спостерігався імпульс політичної солідарності щодо біженців з Близького Сходу, особливо після смерті Дворічний сирієць Алан Курді потрапив на фото, яке облетіло весь світ. Декілька європейських лідерів публічно заявили про солідарність [82]. Тодішній канцлер Німеччини Ангела Меркель, наприклад, сказала знамениту про зростаючу кількість людей, які намагаються дістатися Європи: “Ми можемо з цим впоратися”. А тодішній прем’єр-міністр Фінляндії Юха Сіпіля запропонував розмістити біженців у своєму порожньому будинку в маленькому містечку Кемпеле. Ці заяви також стали поштовхом до реакції громадянського суспільства по всій Європі [66].

Однак імпульс прийому біженців у 2015 і 2016 роках незабаром минув, так само як політичний дискурс і медійний дискурс став більш тривожним і ворожим. Переміщення менш ніж 2,5 мільйонів біженців із Сирії, Афганістану та інших країн, які подали заявки на надання притулку в державах-членах Європейського Союзу (загальна кількість населення: понад 500 мільйонів) у 2015-2016 роках, широко представлялося як “криза” на всьому континенті, хоча це становило збільшення менш ніж на 700 000 у порівнянні з кількістю заяв про надання притулку, поданих у 2014 році [73].

Подальші довгострокові політичні реакції на збільшення кількості шукачів притулку включали закриття кордонів у різних державах-членах ЄС, впровадження більш обмежувальної політики надання притулку та створення “заяви про співпрацю” між Європейською Радою та Туреччиною, який був розроблений, щоб зупинити шукачів притулку, які нерегулярно подорожують з Туреччини на грецькі острови, і який передбачав повернення тих, хто все-таки потрапив до Греції та Туреччини.

В обмін на це Туреччина отримала 6 мільярдів євро допомоги та надіялась, що ЄС допоможе переселити сирійських біженців у Туреччину, зменшить візові обмеження для громадян Туреччини, оновить митний союз і відновить процес вступу Туреччини до ЄС [32].

Проте протягом тривалого часу дуже мало мігрантів і біженців було повернуто з Греції до Туреччини, оскільки грецькі суди неодноразово виявляли, що Туреччина не є достатньо безпечною країною, щоб відправити їх назад. Однак після того, як у червні 2021 року Спільне міністерське рішення Греції оголосило Туреччину «безпечною третьою країною» для людей з Афганістану, Бангладеш, Пакистану, Сомалі та Сирії, кількість заяв про надання притулку, які грецька влада вважає неприйнятними, зросла. Але після спалаху пандемії Covid-19 Туреччина не приймала жодного мігранта та шукача притулку з Греції. Це залишило тисячі людей, які застрягли в Греції, без захисту, але й без можливості повернутися до Туреччини [31].

Порівняно з політичною реакцією на великий рух біженців і мігрантів у 2015-2016 роках, “кризовий” дискурс був напрочуд відсутній у контексті нещодавнього виїзду з України. Пропонування захисту понад 4 мільйонам українців по всій Європі публічно не розглядалося як криза навіть у скандинавських країнах, де надто поширеною є дискурс щодо необхідності захисту соціальної держави від біженців.

У 2015 році рекордні 1 005 504 шукачі притулку та мігранти прибули до Європи в пошуках безпеки та кращого майбутнього. Того ж року майже 4000 людей зникли безвісти на шляху до Європи, причому багато з них, потонули в Середземному морі (50 % людей приїхали з Сирії, за нею йдуть Афганістан та Ірак). Більшість людей висадилися на берегах Італії та Греції, а інші йшли з Туреччини через балканські країни до Угорщини. Для більшості біженців і мігрантів кінцевою метою були Німеччина та Швеція, де умови прийому та підтримки вважалися кращими [73].

Зростання числа людей, які прибувають до Європи, було зумовлене кількома факторами. Після чотирьох років жорстокої громадянської війни

багато сирійців відчули, що більше не можуть ризикувати своїм життям у своїй країні. Туреччина, Ліван і Йорданія, які на той час вже прийняли чотири мільйони сирійських біженців, не були ідеальними варіантами з огляду на обмежені можливості роботи, освіти та житла. Ситуація в Афганістані та Іраку також ставала неспроможною, оскільки екстремістські угруповання, такі як Талібан та Ісламська держава, зміцнювали свою контроль над частинами цих країн. Крім того, політична та соціальна нестабільність у Лівії відкрила двері для збільшення торгівлі людьми до Європи.

Ще одним фактором, який збільшив кількість мігрантів і біженців, стала заява Німеччини 21 серпня 2015 року про призупинення дії Дублінського регламенту для сирійських шукачів притулку в Німеччині. Це означало, що люди могли вимагати притулку в Німеччині, а не в країні, де вони вперше перетнули кордон до Європи. Це мало полегшити ситуацію для прикордонних країн, таких як Угорщина та Греція, які були перевантажені щоденними прибуттями великої кількості людей. Комісія ЄС привітала цей крок, назвавши його актом солідарності. Рішення було прийнято внутрішнім заходом, який Європейська рада у справах біженців згодом оприлюднила. У кінці серпня 2015 року Федеральне відомство Німеччини у справах міграції та біженців призупинило обов'язкову перевірку біженців щодо першої країни призначення [66].

У Процедурних правилах призупинення Дублінської процедури для сирійських громадян, зазначено, що: “всі застосовні депортації до інших європейських країн, які вже були розпочаті, були припинені, насамперед на територію Сирії” [16].

Дублінський регламент не спрацював, як передбачалося спочатку, з кількох причин. Реєстрація шукачами притулку в прифронтових країнах, таких як Італія та Угорщина, створює нерівномірний розподіл для цих країн.

Таким чином, хоча політика передбачала зобов'язання, вона не сприяла розподілу відповідальності та солідарності між державами-членами, всупереч тому, що мала на меті Загальноєвропейська система міграції та притулку.

Регулювання також було неефективним. Для прикладу, у 2013 році більше третини людей у Європі подали заяви про притулок у двох або більше європейських країнах. Ця статистика показує ще одну проблему політики: вона ігнорує власні уподобання людей щодо того, де вони шукають притулку. Для європейської системи надання притулку, яка ніколи раніше не відчувала такого великого потоку людей, це було викликом, виявивши значні недоліки [73].

У 2015 році по всьому ЄС лунали рішучі заклики до зміни Дублінської системи. Парламентська асамблея Ради Європи оголосила Дублінську систему «нефункціональною та неефективною та має бути терміново реформована, щоб забезпечити «справедливий розподіл тягаря» між державами-членами» [24].

Крім того, коли сотні тисяч людей прибули до ЄС, у багатьох частинах Європи зросли антимиграційні настрої. У той час як деякі країни-члени закликали до солідарності та прав людини, інші закликали до суверенітету та посилення контролю на кордоні. Тому, коли лідери ЄС намагалися впоратися, розбіжності зростали, а солідарність зменшувалася, а мігранти та біженці продовжували прибувати. Що ще гірше, жовтень і листопад 2015 принесли суворі та холодні умови в Середземному морі, збільшуючи ймовірність смертей під час переправ. Тоді європейські лідери посилили зусилля, щоб запропонувати альтернативу, над якою вони працювали кілька місяців: угоду між ЄС і Туреччиною щодо зменшення значної частини потоку біженців. Незважаючи на те, що угода буде широко відхилена, рішення про її підписання вважалося найкращим вирішенням проблеми на той час [25].

Поки ЄС намагався вирішити питання з великим потоком людей, його лідери побачили потенційне рішення в Туреччині, чие географічне розташування також зробило її ключовим транзитним районом для людей, які мігрують до Європи. У 2015 жовтні, після місяців зустрічей, ЄС і Туреччина оголосили про розробку Спільного плану дій, спрямованого на посилення співпраці для підтримки сирійців і допомоги в управлінні міграцією. Зокрема, план передбачав надання ЄС негайної гуманітарної допомоги та фінансових ресурсів Туреччині. У свою чергу, Туреччина надає підтримку сирійцям під

тимчасовим захистом, посилює свої кордони та стримає подальшу міграцію до Європи. Крім того, Туреччина отримає політичні поступки, зокрема поживавлення переговорів щодо вступу країни в ЄС і безвізовий режим для громадян Туреччини. Це рішення зробить те, чого не змогла зробити Дублінська система: дасть можливість керувати великою кількістю людей, які сподіваються змінити своє життя в Європі. Угода включала кілька спірних умов. У той час біженці в Туреччині не могли отримати статус біженця, а скоріше «тимчасовий статус». Це означало, що вони не могли працювати або мати доступ до освіти чи медичних послуг [32].

Угоду було підписано 24 листопада 2015 року на саміті в Брюсселі, офіційно закріпивши план. Ця угода принесла Туреччині допомогу в розмірі 3 мільярдів євро. Угода принесла з собою зміну в наративі: криза біженців більше не була гуманітарною кризою, а прикордонною кризою з політичними наслідками [31]. З точки зору європейських політичних лідерів, які повинні бути уважними до дедалі більш наляканої громадськості, криза біженців була перш за все кризою кордонів і, таким чином, державного суверенітету.

Громадська думка сильно відрізнялася всередині та між державами-членами, а погляди щодо потоків біженців у деяких країнах, зокрема в Німеччині, були дуже поляризованими.

Згідно із даними Євробарометру, опитування, що проводиться кожні два роки в Європі Європейською комісією, повідомив, що навесні 2015 року імміграція була однією із найважливіших проблем, з якою стикається ЄС (38%). У цьому ж опитуванні 59% людей сказали, що вони негативно ставляться до імміграції з-за меж ЄС, у порівнянні з 34%, які мали позитивне ставлення [17].

Громадська думка в Німеччині була особливо поляризованою: значна частина висловлювала підтримку мігрантам, а інші відкидали їх. Тисячі німців допомагали, відкриваючи школи для дітей-біженців, жертвуючи їжу та одяг у табори для біженців, навчаючи німецької мови, проводячи біженців на прийом до влади та оплачуючи рахунки за лікування [67].

Опитування, проведене Reuters у вересні 2015 року, показало, що 37%

респондентів виступають за те, щоб Німеччина продовжувала приймати таку ж кількість біженців надалі, а 22% сказали, що країна повинна приймати більше тоді, як 33% респондентів вказали, що Німеччина повинна приймати менше біженців. Водночас по всій країні пройшли масові демонстрації проти мігрантів і біженців. Згідно до даних інформаційного агенства Reuters за перші шість місяців 2015 року відбулося 150 підпалів або інших нападів на притулки для мігрантів у порівнянні зі 170 нападами за весь 2014 рік. Підтримка ультраправих партій, які виступають проти іммігрантів, таких як «Альтернатива для Німеччини», зросла протягом цього часу [83].

Так само поляризована підтримка була в Австрії, Великобританії та інших країнах. У Чехії, Італії та інших відбулися потужні антимігрантські демонстрації [83].

Також сприяли негативному наративу щодо біженців і мігрантів, стали терористичні атаки в Парижі у листопаді 2015 року, під час яких загинули 130 людей. Спочатку повідомлялося, що один із злочинців прибув до Європи як біженець. Це сколихнуло частину Європи, де деякі лідери та верстви населення в цілому почали боятися біженців у Європі. У відповідь на напади Франція запровадила прикордонний контроль, а міністр закордонних справ Польщі заявив, що вони будуть приймати біженців лише за умови гарантій безпеки. Прем'єр-міністр Віктор Орбан заявив, що «терористи навмисно й організовано використовували масову міграцію, змішуючись із масою людей, які залишають свої домівки в надії на краще життя», ще більше розпалюючи антимігрантські почуття серед своїх виборців [51].

Ще однією подією, яка ще більше погіршила раніше позитивне ставлення, були події 31 грудня 2015 року в Кельні, Німеччина. Протягом вечора сотні жінок стали жертвами переважно арабських та північноафриканських чоловіків. Було подано приблизно 1200 скарг, у тому числі 500 про сексуальне насильство. Це призвело до значної негативної реакції на політику Ангели Меркель щодо біженців і поставило під сумнів ефективність зусиль щодо місцевої інтеграції [68].

## РОЗДІЛ 2

### ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА ЄС ЩОДО УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ

#### 2.1 Стан, динаміка та основні країни призначення українських біженців з 2022 року

Ракетні обстріли спричинили масову загибель людей, руйнування будинків і підприємств та завдали серйозної шкоди енергетичній інфраструктурі по всій Україні. Енергетична криза порушує доступ населення до води, електроенергії, опалення, охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Багато українців живуть у пошкоджених будинках або в будинках, погано підготовлених до зимових морозів.

Близько 15% понад 40-мільйонного населення України втекли з країни після вторгнення Росії в лютому 2022 року. За даними Агентства ООН у справах біженців 13 мільйонів українців застрягли в районах, охоплених війною, 8 мільйонів є внутрішньо переміщеними особами, а ще 6,8 мільйона є біженцями в третіх країнах. З початку війни зафіксовано 18,8 млн перетинів кордону з боку України. Основний шлях виїзду пролягає через Польщу (9,9 млн пунктів перетину кордону), але кордони з Угорщиною (2,3 млн пунктів пропуску), Румунією (2 млн переходів), Словаччиною (1,2 млн переходів) і Молдовою (800 тис. переходів) також пропустили багато осіб. Важливо зазначити, що ці цифри стосуються лише кількості окремих перетинів кордону. Таким чином, особи, які їздять на роботу між Україною та сусідніми країнами, або виїхали з України та повернулися, іноді неодноразово, враховуються більше одного разу [73].

Прийом українських біженців є найбільшим, зафіксованим у країни Європи за короткий період. На відміну від попередніх хвиль біженців з Близького Сходу, українців здебільшого прийняли та розмістили. Переміщення має дещо інші характеристики мігрантів. Для прикладу, це переважно жінки, діти та чоловіки (похилого віку, оскільки для чоловіків віком від 18 до 60 років

кордони закриті.) Опитування біженців, проведені УВКБ ООН, показали, що доросле населення біженців складалося з 86% жінок і 84% із них були працездатного віку (віком 18-59 років) (УВКБ ООН, 2022). Більшість з них мають високу освіту, оскільки в 2020 році понад 90% молодих людей в Україні отримали принаймні повну середню освіту, порівняно з 84% в ЄС. Вражаючим є те, що 65% українських жінок віком 30-34 років мають повну середню освіту, у порівнянні з 46% в ЄС. Опитування УВКБ ООН показали, що 49% українських біженців мають вищу освіту [73].

Польща, яка межує з Україною стала основним хабом біженців з України. Станом на початок квітня 2024 року в Польщі було зафіксовано близько 1,6 мільйона українських біженців. Велику кількість біженців також було зафіксовано в інших сусідніх країнах: Чехія (590+ тисяч, Словаччина (139+ тисяч), Молдова (113+ тисяч), Румунія (15 тисяч та Угорщина (41+ тисяч)). Деякі біженці використовують ці країни як транзитні пункти, оскільки були розроблені спеціальні міграційні схеми для полегшення в'їзду українських біженців до інших країн Європи. Проте велика частка біженців, ймовірно, залишиться в Польщі через жорсткі умови на ринку праці, відносно доступні міста та існуючу діаспору, також стали важливими країнами для прийому українських біженців, наприклад, Німеччина (понад 1,1 мільйона), США, Велика Британія (255+ тис., Іспанія (200+ тис.), Італія (191+ тис.) і Туреччина (42+ тис.) [74].

Достатньо велика кількість біженців, яка є в Польщі, Чехії, Німеччині обумовлена великою українською діаспорою. Діаспори мігрантів давно визнані ключовим фактором, що впливають на вибір мігрантів оселитися в тих чи інших місцях.

Діаспори сприяють прибуттю та інтеграції мігрантів. Для управління гуманітарною допомогою важливо визначити, чи є діаспора в районах поселення. Прибуття біженців у райони, де немає діаспори, створить більшу потребу в гуманітарній підтримці переміщеного населення.

Україна вже має довгу історію еміграції. Слабка економіка, ймовірність

затяжного конфлікту та значна невизначеність щодо його остаточного статусу підсилюють аргумент, що більшість біженців не повернуться, і багато інших приєднається до них. Від української імміграції в Європу будуть великі короткострокові витрати та довгострокові економічні вигоди. Найкращим способом допомогти Україні та пом'якшити ймовірний відтік її людей буде сприяти відбудові країни, а не створювати штучні перешкоди для імміграції осіб, які вже дуже постраждали.

Оскільки люди є ключовими у майбутній відбудові та розвитку України, дуже важливо зрозуміти, які фактори спонукають людей повертатися (або не повертатися) в Україну. Досвід показує, що небагато біженців повертаються з економічно стабільних країн у країни свого походження навіть після того, як ситуація з безпекою стабілізувалася. Це далеко не так, яка нестабільна ситуація наразі в Україні.

Виробничий потенціал української економіки та ситуація з безпекою в Україні, ще довго залишатиметься нестабільною. Навіть якщо війна закінчиться явною перемогою України, загроза з боку російських терористів залишиться. Аналогічна ситуація з сирійськими біженцями показує, що з 5,6 мільйонів, які виїхали з 2011 року, лише 1,8% добровільно повернулися до Сирії до 2018 року[73].

За даними УВКБ ООН, з понад 82 мільйонів біженців у всьому світі у 2021 році 430 тис. повернулися до країни походження, або близько 0,5 %. Переважна більшість біженців, які повернулися у 2021 році, були переміщені до інших бідних сусідніх країн по світі та негостинно прийняті. Як і інші біженці, більшість українців хочуть повернутися, але коли прийде час, їм доведеться зважити економічні проблеми та проблеми безпеки у своїх рішеннях. Також не є виключенням велика частка «маятникових» українських мігрантів, які працюють в ЄС, але проводять час і використовують гроші в Україні [73].

Ще до виникнення імперативів безпеки, спричинених війною, українці демонстрували високу схильність до еміграції. У 2020 році українська діаспора становила 14 % населення, що є високою часткою серед вибірки країн, що

розвиваються, і майже в п'ять разів перевищує частку в інших країнах із доходом нижче середнього. Лише кілька малонаселених країн на європейській периферії, наприклад Албанія, мали набагато більшу частку. Відповідно, Україна сильно залежить від грошових переказів мігрантів, які складають 9,2 % її ВВП, що вдвічі більше, ніж в інших країнах із рівнем доходу нижче середнього. Виходячи з розподілу діаспори та грошових переказів, українці за кордоном розподіляються переважно між націями Європи та Сполучених Штатів [73].

Історично склалося так, що Росія була країною безумовно найбільшої кількості українських мігрантів, хоча її значення як джерела грошових переказів знизилося, а потік українських мігрантів до Росії помітно сповільнився після вторгнення в Крим у 2014 році. А згодом, після 2022 року припинилась взагалі.

Історичну схильність українців до еміграції можна пояснити переважно економічними стимулами. Економіка України в пострадянську еру зростала відносно повільно порівняно з іншими країнами Східної Європи. У 2020 році зарплати в Україні становили від трьох до у чотири рази нижчі за Чехію та Польщу. Дохід на душу населення в Україні перед війною становив приблизно одну чверть ніж у Німеччині та приблизно одну третину від ЄС [80].

Невиконання цього може призвести до величезних економічних втрат для країни та прискорення демографічної кризи, яка вже викликає занепокоєння. Населення України у 2023 році становило 36 744 634 особи, що на 7,45% менше, ніж у попередньому році, і через таку кількість молодих людей за кордоном віковий профіль зростає та відбувається старіння нації [73].

Більшості чоловіків у віці 18-60 років було заборонено залишати країну після повномасштабного вторгнення, і Київ шукає способи заохотити повернутися за кордон тих, хто вже був за кордоном або встиг виїхати, щоб зміцнити свою армію та економіку. Чоловіки призовного віку – лише в Польщі їх близько 200 000 – більше не зможуть продовжити паспорти в консульствах і повинні натомість повернутися додому [73].

Аналіз Верховного комісаріату ООН у справах біженців у січні та лютому показав, що дві третини українських біженців хотіли б повернутися на батьківщину. Приблизно 65% заявили, що готові повернутися – менше порівняно з 77% минулого року, а 6% планують зробити це найближчими місяцями [73].

Дослідження УВКБ ООН “Життя на утриманні: наміри та перспективи біженців, біженців, які повернулися та внутрішньо переміщених осіб з України” ґрунтується на інтерв’ю, проведених у січні та лютому 2024 року з приблизно 9900 домогосподарствами українських біженців, внутрішньо переміщених та осіб, які повернулися в країні та за її межами [74].

Хоча і невдачі на фронті, спричинені браком боєприпасів і обладнання, сприяли небажанню повертатися, багато біженців в інтерв’ю з дослідниками згадували стан української економіки.

Опитані вимушені переселенці вказали на відсутність безпеки в Україні як на головний фактор, що перешкоджає їхньому поверненню, тоді як інші проблеми включали відсутність економічних можливостей і житла. Ключовим пріоритетом для УВКБ ООН є ремонт будинків в Україні, щоб люди могли залишатися в своїх домівках. На сьогодні відремонтовано понад 27,5 тис. будинків. Проте серед біженців, які повернулися в Україну, більше половини – 55% – повідомили, що було менше можливостей для працевлаштування, ніж вони думали.

Викликає занепокоєння те, що значна частка опитаних українських біженців – приблизно 59 % – зазначили, що вони можуть бути змушені повернутися додому, навіть якщо це не є їхнім кращим вибором через триваючу війну, якщо вони продовжуватимуть стикатися з проблемами в приймаючих країнах, головним чином пов’язаними з на можливості роботи та правовий статус.

Ця криза біженців визначається великим ступенем розділеності сімей – багато членів сім’ї, а саме чоловічої статі залишаються в Україні, що часто створює труднощі для тих, хто змушений покинути країну, і тих, хто залишився

без підтримки сім'ї. Цей звіт показує, що возз'єднання сімей було головною рушійною силою для біженців, які повернулися додому назавжди [73].

Зараз більше біженців здійснюють короткострокові візити в Україну – приблизно 50 % порівняно з 39 % минулого року – головним чином для відвідування членів сім'ї, а також для перевірки майна. Як зазначено в Позиції УВКБ ООН щодо добровільного повернення в Україну, такі візити можуть зрештою допомогти прийняти повністю обґрунтовані рішення щодо довготермінового повернення, коли умови дозволять. УВКБ ООН закликає приймаючі держави зберігати гнучкий підхід до короткотермінових візитів біженців в Україну, а також щоб візити тривалістю менше трьох місяців не впливали на правовий статус біженців і пов'язані з ними права в приймаючій країні. Захист і потреби біженців мають бути забезпечені, поки вони не зможуть добровільно та стабільно повернутися додому, у безпеці та гідності[73].

## **2.2 Трансформація нормативно-правової бази щодо біженців під час кризи 2022 року**

Президент Комісії Урсула фон дер Ляєн зазначила, що зовнішні аспекти міграції є важливими для успішної реалізації політики ЄС щодо надання притулку та міграції. Вони включають «встановлення широкого партнерства з ключовими країнами, усунення першопричин міграції, запобігання нелегальним виїздам, боротьбу з незаконним ввезенням мігрантів і збільшення повернення, а також заохочення рамок для легальної міграції». Таким чином, фон дер Ляєн стверджувала, що ЄС може використовувати різні ініціативи та інструменти, такі як економічне партнерство, легальна міграція, ініціативи Global Gateway, а також GSP, візові схеми та схеми мобільності [18].

У березні 2022 року, після повномасштабного вторгнення путінського режиму в Україну, увага ЄС перейшла на іншу сторону спектру міграційної політики. Міністри притерли пил і посилалися на Директиву про тимчасовий

захист 20-річної давності, майже забутий продукт балканських воєн, який досі ніколи не використовувався урядами. Його запуск означав, що мільйони українців-біженців могли обійти звичайну процедуру надання притулку, надавши їм статус тимчасового захисту в будь-якій державі-члені. Окрім глибокого, широко поширеного співчуття до становища України, привітна реакція Союзу була певною мірою продуктом залежності: країна, в яку вторглись, вже мала безвізовий доступ до Шенгенської зони з 2018 року, причому Україна була головним джерелом трудових мігрантів до ЄС кілька років поспіль [12].

Переміщення з України стало першою подією масового в'їзду, яку зазнали всі держави-члени одночасно. Хоча 4,3 мільйона українців, отримали швидкий доступ до охорони здоров'я, освіти, житла та соціальної допомоги у обраній ними державі-члені, віталися, однак вони становили значне навантаження на ресурси міст і сільських громад під час високої інфляції та зростання цін на енергетик. Накопичення тиску на місцевості – особливо на надмірно розвантажений житловий фонд Європи – разом із одночасним сплеском шукачів притулку з інших регіонів значною мірою є причиною того, що політична напруга щодо міграції, здавалося, одночасно досягла піку у 2023 році [73].

Український уряд хоча і сподівається, що люди зможуть повернутися якнайшвидше, щоб допомогти переозброїтися, відбудувати та, що не менш важливо, повторно заселити Україну. Країни Центральної та Східної Європи вже дали зрозуміти, що вони раді, що велика кількість українців залишилася, враховуючи гостру потребу цих країн у трудових мігрантах. Важливе рішення про те, чи продовжувати статус після цієї дати, наразі залишається відкритим, і багато хто його терміново очікує.

Допуск такої кількості людей за такий короткий проміжок часу, за згодою та на таких відкритих умовах — і з використанням узаконеної моделі «вільного вибору» на додачу — має право вважатися найважливішою окремою подією в історії Шенгенської зони.

По-перше, Італія. У червні 2023 року прем'єр-міністр країни Джорджія Мелоні сприяла вирішальному прориву в програмі реформи Комісії щодо надання притулку, яка зосереджується на запровадженні європеїзованих процесів перевірки, прискореному прийнятті рішень щодо статусу та затриманні на зовнішньому кордоні. Влітку 2023 року нелегальне прибуття з Тунісу та Лівії досягло значно високих рівнів (кінець кінцем число сягне близько 150 000 [35] .

Будь-яка угода ЄС щодо захисту зовнішнього кордону за замовчуванням тягне за собою великі виклики для Італії, передбачаючи широку адміністративну та судову реформи. Тим не менш, прем'єр-міністру вдалося домовитися про достатню гнучкість у проведенні зовнішніх "прикордонних процедур" достатні поступки щодо оголошення країн транзиту за межами ЄС «безпечними» для повернення спонтанно прибулих і достатні обмеження на свободу НУО виконувати рятувальні операції на морі. Поряд із закритими «центрами ідентифікації та видворення» у своїх регіонах, італійська влада накреслила план доставляти до 36 000 морських рятувальників на рік до центрів обробки запитів на притулок в албанському порту Шенджин[ 46].

Друга велика політична зміна відбулася в Німеччині. Ліва коаліція канцлера Шольца у складі соціал-демократів, лібералів і зелених прийшла до влади наприкінці 2021 року, прагнучи застосувати яскраво прогресивний тон щодо гуманітарної міграції, більш помітний навіть ніж Ангела Меркель в епоху «wir schaffen das» («Ми можемо це зробити»). Тоді канцлер Ангела Меркель намагалась підготувати населення до цих людей. Вона розповіла про завдання, які стоять перед державою та громадянським суспільством, розповіла про прискорені процедури надання притулку, розширення центрів первинного прийому, розподіл витрат та майбутню інтеграційну роботу. Меркель була сповнена рішучості: «Кожного разу, коли це має значення, ми — федеральний уряд, штати та місцева влада — можемо зробити правильні речі та те, що необхідно», — сказала вона. І насамкінець: «Німеччина — сильна країна. Мотивом, з яким ми підходимо до цих речей, має бути: Ми так багато досягли

— ми можемо це зробити!” [67].

Наприкінці 2023 року кілька міст і регіонів Німеччини повідомили федеральному уряду, що вони досягли своїх можливостей після десяти років, витрачених на прийом та інтеграцію переважної більшості шукачів притулку в усьому ЄС, включаючи 1,2 мільйона, які прибули в 2015 році. Уряд Шольца почав скорочувати пільги для шукачів притулку та посилювати погоджений коаліцією “наступ на повернення” десятків тисяч наказів про депортацію, які ще не виконано. Однак слід також підкреслити, що в той самий період уряд Німеччини також оголосив, що намагатиметься залучити понад 400 000 іноземних працівників протягом наступних двох років, головну мету також підтримали Італія, Франція, Іспанія, Польща та інші. У сукупності ці події вказують на рішучість Європи посилити загальну систему надання притулку, одночасно відкриваючи свої ринки праці для безпрецедентної кількості працівників протягом найближчих років [67].

Комісія фон дер Ляйєн оприлюднила свої плани щодо реформування системи надання притулку в ЄС у вересні 2020 року, що викликало не надто захоплену реакцію з боку як про-, так і анти-міграційних сил. Остаточний проект передбачає адміністративно складну систему, яка, як сподіваються уряди, забезпечить реалізацію в трьох основних сферах [21]:

1) оновити та посилити існуючі правила, останні зміни внесені до того, як поточна європейська система надання притулку похитнулася під напругою кризи 2015 року;

2) зробити більш надійним режим запобігання транзиту нелегальних мігрантів в межах Союзу, водночас створюючи функціонуючу структуру підтримки для держав, перевантажених міграційним тиском;

3) подолати середземноморську кризу на зовнішньому кордоні ЄС шляхом швидкого відбору заявників, швидшого відхилення явно необґрунтованих заяв і обмежень на подальше пересування тих, хто може втекти або вважається загрозою безпеці.

Пакт передбачає, що всі нелегально прибулі на зовнішні кордони ЄС

повинні проходити перевірку для визначення їх особи, стану здоров'я та безпеки протягом семи днів. Цей процес сортування повинен дозволити владі точно визначити тих, хто, швидше за все, є нелегальними мігрантами [30].

Ця концепція, регулює транзитні зони та імміграційні перевірки в аеропортах, передбачає, що вступ на територію країни не дає особам, які шукають притулку, права на в'їзд і вільне пересування після подання заяви. Особи, які в'їжджають нелегально, за законом зобов'язані підтримувати зв'язок з органами влади на кордоні або поблизу нього, доки їхня особа не буде підтверджена та визначений статус. Якщо запит відхиляють або визнають неприйнятним, кандидатам вважається, що їм було відмовлено у в'їзді, і їм може бути наказано залишити без тривалих процедур.

Іншим важливим напрямком врегулювання Пакту є заміна чинного Регламенту Дубліна III на так званий Регламент управління притулком та міграцією. Протягом 30 років різні повторення Дублінського режиму лежали в основі системи надання притулку ЄС, надаючи країнам право, серед іншого, повертати заявників для розгляду в першій державі-члені, куди вони в'їхали. Пакт зберігає правило першої країни прибуття, подовжуючи його до двох років після прибуття.

Паралельно новий Регламент про кризи та форс-мажорні обставини встановлює, як і коли перевантажені країни можуть оголосити надзвичайний міграційний стан, а також способи, якими положення Пакту можна послабити або застосувати по-іншому після того, як вони це зроблять [54]. Для прикладу, було б нереалістично очікувати, що національні органи перевірятимуть і опрацьовуватимуть велику кількість мігрантів, як тоді, коли 10 000 щодня прибували на грецькі острови в жовтні 2015 року. Директива про тимчасовий захист поки що буде збережена в законодавстві ЄС, оскільки врятувала європейську систему надання притулку від краху в українській кризі [73].

Потенційний вплив реформи надання притулку в ЄС також слід оцінювати разом із змінами безпаспортної зони, узгодженої країнами Шенгенської зони у 2022 році. Вони спрямовані на вирішення проблеми постійної втрати довіри до

колективного управління зоною вільного пересування через допуск іншої двох членів – Болгарії та Румунії – у 2024 році. На момент написання статті 12 країн Шенгенської угоди майже безперервно здійснювали перевірки внутрішніх кордонів, здебільшого через вторинні переміщення нелегальних мігрантів, які просять притулку всередині країни. Переглянутий Шенгенський кодекс про кордони визначає, як слід запроваджувати обмеження на подорожі, які відсутні під час пандемії [61].

Проте, залишається дуже багато питань: “ Чи спрацює Пакт?”, “У такому разі ці реформи зменшать напругу в Союзі через нелегальну міграцію?”, “Чи достатньо їх для контролю над кризою, яка триває на зовнішніх кордонах?” Перше питання стосується термінів і виконання. Нова система не запрацює до передбачуваного терміну впровадження – середини 2026 року. Здається, що надто довго, проте не в останню чергу через складність геополітики, міжнародну безпеку та політичні дебати щодо імміграції в багатьох країнах [22].

Остаточне прийняття Пакту аж ніяк не завершує політичні та громадські дебати в Європі щодо того, чи має зовнішній кордон ЄС бути привітним чи непривітним місцем для швидко прибулих, вимушених певними обставинами біженців, які в’їжджають через систему надання притулку.

Крім того, ті країни, які проголосували проти Пакту, все одно будуть зобов'язані його виконувати. Новий прикордонний режим охоплюватиме не усіх заявників. Для прикладу, у 2023 році на сирійців припадало близько 100 000 нелегальних в’їздів[73]. Як громадяни з високим рівнем визнання міжнародного захисту, вони не будуть направлені до прискорених процедур, а скоріше перейдуть до звичайної системи надання притулку, де рішення часто приймаються роками, якщо не досягнуто нових угод з транзитними країнами відповідно до Заяви ЄС і Туреччини 2016 року [25].

### **2.3 Подвійні стандарти української кризи біженців на законодавчому рівні**

У травні 2022 року Агентство ООН у справах біженців оголосило, що кількість вимушено переміщених осіб у всьому світі вперше в історії перевищила 100 мільйонів. Ця кількість подвоїлася за останнє десятиліття, оскільки конфлікти, порушення прав людини, зміни клімату та економічні кризи, спричинені пандемією COVID-19, призвели до того, що мільйони людей залишили свої домівки, у тому числі майже сім мільйонів біженців, які втекли від війни в Україні [73].

Вторгнення Росії в Україну спричинило один із найшвидших відтоків з часів Другої світової війни. За перші три тижні понад три мільйони людей втекли в пошуках притулку. Це не перша криза біженців у Європі, але вона відрізняється від попередніх з кількох причин: географічна та культурна близькість, нещодавня міграційна історія, політика відкритих кордонів і тому, що вона знову перетворила притулок на геополітичну проблему.

Менш ніж за три тижні вторгнення Росії в Україну змусило понад три мільйони людей шукати притулку в сусідніх країнах – переважно в Польщі, а також в Угорщині, Словаччині, Румунії та Молдові. Багато мігрували всередині країни. Верховний комісар ООН у справах біженців Філіппо Гранді підтверджує, що це був один із найшвидших міграційних потоків за останні 40 років. Оскільки чоловіків мобілізують, щоб протистояти вторгненню, наразі переважну більшість складають жінки та діти [73].

Це не перша криза біженців у Європі, але вона інша, як показує порівняння з 2015 роком. Розмір і швидкість є однією ознакою, але також і сприйняття Європейського Союзу, що цього разу все по-іншому. Географічна близькість є очевидною відмінною рисою: віддалений конфлікт не те саме, що відбувається на самому континенті. Тим часом політики та ЗМІ відзначають культурну та соціальну близькість тих, хто прибуває до кордонів ЄС. Прем'єр-міністр Болгарії Кирил Петков був одним із перших публічних діячів, який чітко розмежував тих, хто тікає з України, та тих, хто тікає з інших країн. "Ці люди

— європейці”, — сказав він. “Ці люди розумні, вони освічені люди. ... Це не та хвиля біженців, до якої ми звикли, це люди, у яких ми не були впевнені, люди з неясним минулим, які могли бути навіть терористами”. Вони європейці «з блакитними очима та світлим волоссям». Цей тип заяви – а їх було багато – підкреслює першу відмінність: цього разу ці біженці раді, і причина полягає не лише в їхній нагальній потребі в міжнародному захисті, а в тому, що вони є європейцями, християнами, «цивілізованими» представниками середнього класу [38].

Але культурна близькість – це ще не все. Є ще одна принципова відмінність. До того, як стати біженцями, українці були економічними мігрантами в межах ЄС. У цьому сенсі Україна є не просто житницею Європи, але, як і інші східноєвропейські країни, зростаючим і все більш необхідним резервом основних працівників. Згідно зі звітом Міжнародного центру розвитку міграційної політики, майже 3,5 мільйона українців отримали дозвіл на проживання в країні ЄС уперше в період між 2014 і 2019 роками. Цікаво, що багато з цих дозволів були тимчасовими, тривалістю не більше 5 або 11 місяців. Це свідчить про те, що хоча багато українців мають довгострокові висококваліфіковані контракти, більшість займає тимчасові (навіть сезонні) роботи з низькою кваліфікацією [44].

До початку 2021 року, через 10 років після початку конфлікту в Сирії, країни ЄС прийняли 1 мільйон сирійських біженців і шукачів притулку, з яких одна Німеччина прийняла більше половини. Більшість із них прибули до угоди 2016 року, згідно з якою ЄС заплатив мільярди євро за те, щоб Туреччина продовжувала приймати 3,7 мільйона сирійців [73].

Перші дві відмінності визначають дві інші. По-перше, з 2017 року громадяни України можуть подорожувати ЄС без віз на 90 днів. Порівняно з «іншими» біженцями, міграційна політика не є перешкодою для перетину кордонів – необхідної умови для отримання міжнародного захисту. Іншими словами, їм не потрібно ризикувати життям, щоб приїхати. По-друге, оскільки українці роками пересуваються по ЄС, вони звикли приїжджати і виїжджати і

вже мають родичів, друзів і знайомих, які живуть у країнах ЄС.

Інша принципова відмінність полягає в тому, що цього разу країни-члени зберегли політику відкритих кордонів. Ось як має працювати міжнародний режим притулку, коли тих, хто тікає від війни та конфлікту, відразу приймають. Але це не так, як зазвичай, і тим більше в країнах, які зараз приймають українських біженців. Особливо ця зміна помітна у заявах прем'єр-міністра Угорщини Віктора Орбана. У грудні, маючи на увазі мігрантів і біженців з Близького Сходу та Африки, він сказав, що «ми нікого не впустимо». До березня він змінив свою думку – «впускаємо всіх», сказав він, коли йшлося про українських біженців. Така сама зміна спостерігається в Польщі, де уряд, який оголосив надзвичайний стан і призупинив право на притулок наприкінці 2021 року, залишивши тисячі біженців у на кордоні з Білоруссю, на початку 2022 року підтримав прийом і українців [4].

Цей поворот пояснює, чому країни-члени погодилися імплементувати Директиву про тимчасовий захист, яка не використовувалася з моменту її затвердження в 2001 році. Застосування Директиви дає змогу забезпечити тимчасовий захист на колективній основі без індивідуальної оцінки кожного запиту про притулок [12]. Це означає надання негайного доступу до захисту (без тривалого очікування, характерного для процедур надання притулку) і, отже, до широкого набору прав, включаючи права на роботу, освіту та охорону здоров'я. Більше того, Директива дозволяє територіальний розподіл біженців на основі не лише переваг щодо прийому кожної країни-члена, але й бажання самих біженців. Це принципова зміна. На практиці це означає, що українські біженці не лише можуть вільно в'їжджати до ЄС, але й, на відміну від інших шукачів притулку, можуть обирати країну проживання. Країнам з більшою українською діаспорою, таким як Польща, Німеччина, Чехія, Італія та Іспанія, безсумнівно, буде надано перевагу.

Остання велика відмінність – і, мабуть, найменш помічена досі – полягає в тому, що ця криза знову перетворює притулок на геополітичну проблему. Іншими словами, гарантувати право на притулок і надати його саме найбільш

гідним реципієнтам в очах європейських держав – це не єдине питання. Захід, а зокрема ЄС, має ще раз показати світові, що він є гарантом свобод і прав проти авторитарних і неліберальних режимів. Таким чином, як це було в другій половині 20-го століття, притулок стає засобом моральної та ідеологічної конкуренції.

Це не другорядний фактор. Проблема полягає в тому, що саме тут ці численні відмінності вступають у суперечність одна з одною. Тому що для перемоги в цьому моральному та ідеологічному змаганні не можна робити жодних відмінностей між одними біженцями та іншими. Дискримінація через походження та національність під час втечі з України, а також можливість того, що такі відмінності продовжуватимуть проводитися, коли шукатиметься тимчасовий захист у межах ЄС, завдає великої шкоди. Внутрішньо це ще раз нагадає європейським громадянам – зрештою набагато різноманітнішим, ніж «уявна спільнота» – що ми не завжди всі рівні. Ззовні, як нещодавно зазначили різні африканські лідери, це підтверджує подвійні стандарти Європи, яка часто говорить одне, а робить інше. Отже, так, ця криза біженців відрізняється від попередніх, але принципово – з точки зору доступу до притулку та прав – так не повинно бути. У грудні 1948 року світ став свідком історичної події, коли Генеральна Асамблея ООН прийняла Загальну декларацію прав людини. Тридцять статей присвячені питанням забезпечення людської гідності, безпеки, прав і свободи [76].

Перш за все, треба сказати, що зараз з українськими біженцями відбувається те, що передбачено Загальною декларацією прав людини, і це повинно відбуватися у всіх випадках, які є причиною надання притулку[6]. Винятком є те, що сталося з іншими біженцями в останні роки через міжнародне співтовариство, яке визнало загальні права людини. Міжнародне співтовариство та всі країни-учасниці Організації Об'єднаних Націй повинні поводитися з біженцями відповідно до цих встановлених стандартів. Ці стандарти поважають людей, поважають біженців і враховують особливі випадки, які з ними трапляються. Організація Об'єднаних Націй, а також багато

країн світу, особливо багатих країн, мають дуже великі фінансові та матеріально-технічні можливості для вирішення цих виняткових випадків, які виникають через війни та стихійні лиха. Це те, що має статися, і винятком є те, що було до української кризи. Організація Об'єднаних Націй заявила, що загальноєвропейський прийом біженців має бути запропонований усім біженцям з усього світу. Заяви деяких європейських політиків і кореспондентів ЗМІ показали явну європейську дискримінацію на користь білошкірих біженців, що спонукало УВКБ ООН вимагати від Заходу більш гуманного та співчутливого ставлення до тих, хто тікає з країни, незалежно від їхньої національності, кольору шкіри чи релігії[76].

Крім того, важливим є окреслення ситуації з переміщенням людей в ЗМІ. Існує подвійний стандарт, який роками був присутній у західних ЗМІ щодо питань, пов'язаних з переміщенням та представництвом неєвропейських біженців. Засоби масової інформації в європейських країнах часто використовують негативні стереотипи щодо неєвропейських біженців, такі як “нелегали”, “неосвічені”, “залежні від соціального забезпечення”, “загроза”, що посилює конфлікт між біженцями та місцевими жителями в регіоні [38].

Реакція західних ЗМІ проти неєвропейських переміщених осіб, для прикладу угорська операторка Петра Ласло, яка в 2015 році вдарила ногою сирійського батька, який тримав свою дитину на сербському кордоні. Цей удар відображає подвійні стандарти висвітлення в засобах масової інформації проти неєвропейських переміщених осіб на континенті [5].

Чудово, що західні ЗМІ приділяють увагу кризі українських біженців, щоб підвищити обізнаність щодо зменшення вразливості переміщених осіб. Проте лицемірством є те, що західні ЗМІ використовують шовіністичні поняття для переміщених осіб неєвропейського походження, тоді як ті самі ЗМІ охоплюють українських біженців. Західні ЗМІ мають повідомляти про історії переміщених осіб або про кризу біженців незалежно від раси, релігії, статі та національності біженців. Вони повинні припинити використовувати орієнталістські та расистські дискурси, висвітлюючи кризу українських біженців.

Однак медійна призма приховує більш звичайні та позитивні аспекти міграції, яка також генерує економічне зростання та підтримку розвитку, з грошовими переказами до країн походження, - ця тема здебільшого розглядається як проблема, а не як можливість. Спосіб виклику міграції призводить до фокусування: коли йдеться про людей, які гинуть у Середземному морі, більше невдоволень, ніж про грузинів, які нелегально приїжджають працювати на будівництво до Німеччини.

За даними Європейської комісії, без внутрішніх міграційних потоків населення ЄС скоротилося б на 500 000 осіб у 2019 році, оскільки кількість смертей перевищує кількість народжених. У 2020 і 2021 роках, роки пандемії Covid-19, населення ЄС скоротилося через ці два фактори та нижчу чисту міграцію. Демографія стає дедалі важливішим викликом. Старіння населення Європи створює тиск на пенсійні системи, і люди в ЄС переїжджають зі Сходу на Захід, щоб заповнити вакансії. Як наслідок, робоча сила в Європейському Союзі скорочується. Хоча зараз на кожного працівника віком 65 років і старше припадає більше трьох людей працездатного віку, у 2070 році їх буде лише двоє. До 2030 року в більшості країн ЄС частка літніх працівників зросте до 55% від загальної кількості робочої сили [21].

У результаті постійних інновацій і змін у робочому середовищі інструменти, які ми використовуємо, і робочі місця, які ми займаємо, постійно розвиваються, що робить більш складним для літніх працівників ознайомлення з вимогами до навичок, необхідних для доступу до різноманітних робочих місць у різних секторах. Більша частка літніх працівників може бути змушена покинути ринок праці до досягнення встановленого законом віку виходу на пенсію через труднощі, які можуть виникнути під час пошуку підходящої роботи. Це створює ще більший тиск на пенсійні системи Європи.

## 2.4 Ставлення громадськості Європи до кризи біженців

У 2015 році Європа постраждала від однієї великої кризи біженців, а в 2022 році – ще однієї. Перша складалася з сирійських біженців, друга — з українських. Обидві кризи біженців виникли дуже раптово, їх розмір був подібним, приблизно по шість мільйонів людей у кожному випадку, але реакція громадськості була дуже різною.

Середньостатистичний європеець відчував більшу симпатію до білих християн-українців, але негативно ставився до сирійських арабів. По-перше, життєво важливим було розуміння громадськістю причини конфлікту. По-друге, політика ЄС мала велике значення для суспільної реакції. Традиційно люди співчують біженцям. Вони страждають від чогось лихого, а ми, які не страждаємо, хочемо їм допомогти. Громадянська війна в Сирії була незрозумілою навіть для добре обізнаних європейців. Сирія відома як найрізноманітніша агломерація етнічних груп і релігій, і такий стан важко зрозуміти стороннім. З одного боку був нелюдський диктатор Башар Асад. З іншого боку - ІДІЛ, фанатична Ісламська держава, а всілякі інші етнічні та релігійні групи опинилися між ними.

Десятки іноземних партій загострили внутрішню складність Сирії. Росія, Туреччина та десятки західних країн мали невелику кількість спецпідрозділів у Сирії, щоб відверто боротися з ІДІЛ, але також і контролювати один одного. Громадянська війна повільно набирала обертів з 2011 року до 2015 року. Нікому не вдалося пояснити громадськості, чим насправді була жахлива громадянська війна в Сирії. Кілька з небагатьох журналістів-героїв, які туди побували, були вбиті. Тому не виникло жодних історій, які б викликали співчуття до страждаючих сирійських біженців. Без достовірної інформації, яка викликає симпатію чи розуміння ситуації або ж конфлікту, жоден біженець, ймовірно, не залучить значної підтримки серед сторонніх людей у будь-який час.

Український випадок не може бути іншим. З самого початку ситуація сприймалась як війна між добром і злом, між чорним і білим. Ситуація була

напрочуд добре відома, оскільки Росія почала нарощувати озброєння в квітні 2021 року і підтримувала його до нападу 24 лютого 2022 року. Для європейців було очевидно, що Україна є вільним, досить демократичним суспільством, а Росія — авторитарним. Росія не пояснила концентрації своїх військ навколо України і до моменту штурму наполягала, що не нападатиме на Україну.

З жовтня 2021 року уряди США та ЄС щодня звітували про нарощування Росією озброєнь навколо України та оцінювали ризик того, що росія атакувала б Україну, спираючись на свіжі та дуже надійні дані розвідки. Це був новий спосіб використання розвідки для публічної дипломатії [18]. Як наслідок, кілька сотень міжнародних журналістів заповнили Україну, роблячи репортажі з усіх куточків країни протягом трьох місяців до війни. Тим часом росія запровадила суворі обмеження на пресу, змусивши більшість іноземних кореспондентів залишити Росію. Таким чином медійна картина змінилася. Західні журналісти більше не писали з Москви з ненавмисним, але надто очевидним російським упередженням щодо України. Натомість відомі міжнародні журналісти з регіону без упереджень доносили те, що бачили, змінюючи міжнародне суспільне сприйняття на користь України. Європейці побачили вільну країну, якій безпідставно загрожував авторитарний агресор.

Проукраїнський наратив посилив початок війни. Було надто очевидно, що росія розв'язала загарбницьку війну проти України без жодного гідного приводу. Офіційна заява Кремля полягала в тому, щоб захищати народи диктаторської “Донецької народної республіки” та “Луганської народної республіки”, двох держав, побудованих Росією, від агресії з боку України, якої не існувало. Авторитарний Кремль заявив, що бажає «денацифікації» України, яка була демократичною державою з єврейським президентом. Кремлівська брехня була настільки ж кричущою, наскільки й поширеною й не переконала нікого за межами Росії.

Практично вся Європа побачила російсько-українську війну чорно-білим. Росія була агресором, а Україна — жертвою, яка потребувала підтримки. Громадянська війна в Сирії почалася в 2011 році і протягом кількох років

розвивалася без чіткого напрямку. Громадянська війна стала ще гіршою у 2015 році, особливо з російськими бомбардуваннями Алеппо, але це не дуже добре розуміли в Європі. Адже ІДІЛ була серйозною проблемою в Сирії, і Росія мала з нею боротися. ЗМІ повідомили про масові бомбардування лікарень Росією, але це була лише частина повідомлень і не викликала бурхливої суспільної реакції.

Європейське сприйняття війни в Україні було зовсім іншим. Вранці 24 лютого 2022 року Росія почала повномасштабний штурм України, хоча російські лідери заявляли про це місяцями, що вони не мали наміру нападати на Україну. Загалом, європейці не очікували цієї війни, принаймні такого масштабу. Європа була шокована і об'єдналася, як ніколи раніше, запровадивши жорсткі санкції проти Росії, але також прийнявши українських біженців.

Європейська реакція була гострою, як на національному, так і на народному рівні. Рідко коли Європа була такою єдиною, як це було 24 лютого. Європейське розуміння вторгнення Росії в Україну було ясным з 24 лютого. Росія була винуватцем і Україна стала жертвою. Добрі європейці відчували обов'язок допомогти Україні та українцям.

Проблема, якій приділено напрочуд мало уваги, це попередні міграційні потоки. Дві західноєвропейські країни отримали значні притоки з Близького Сходу, а саме Німеччина (переважно турки та курди) та Швеція (багато сирійських християн, іракців та курдів). Це були дві країни, які прийняли сирійських біженців у 2015 році. У Південну та Східну Європу, навпаки, раніше прибуло на диво мало людей з Близького Сходу. Виходить, що місцеві жителі більш схильні приймати прибульців націй, які вони знають.

Українська міграція до Європи була дуже різною. Роками була великою. Після здобуття Україною незалежності у 1991 р. багато українців їздило у різні європейські країни на роботу чи навчання. Більшість українців, час від часу поверталися додому в Україну, а потім знову виїжджали, щоб заробити більше грошей. Статистика населення України є дуже недостовірною, оскільки ці

трудові мігранти зазвичай були зареєстровані як проживаючі в Україні, але загальна кількість українців в інших європейських країнах до війни становила, 5–6 мільйонів. Переважно вони вихідці із Західної України. Більшість заощадили гроші під час роботи за кордоном, а після повернення в Україну побудували будинок чи заснували невелике підприємство[20].

Ця величезна українська міграція привернула мінімальну увагу громадськості, тому що її оцінили. У Центральній Європі багато громадян переїхали до Західної Європи, щоб заробити більше грошей. Близько двох мільйонів поляків емігрували до ЄС і, близько мільйона угорців. Як наслідок, усі ці країни страждали від нестачі робочої сили, але їхнє населення трималося стабільним переважно завдяки притоку українців. Українські іммігранти зазвичай працювали в сільському господарстві, будівельні, побутові, низькооплачувані та тимчасові роботи. Вони рідко конкурували з місцевими.

Більшість українців залишилися в чотирьох країнах Вишеградської групи — Польщі, Чехії, Словаччині та Угорщині, які разом, ймовірно, поглинули близько трьох мільйонів українських мігрантів перед війною. Тільки Польща прийняла щонайменше півтора мільйона українських мігрантів, Чехія — 600 тисяч, Словаччина — кілька сотень тисяч, Угорщина — трохи більше. Українці, які виїхали до Польщі, були переважно із Західної України. Багато з них мали польські імена і чудово розмовляли польською. Українська та польська лінгвістично близькі, і багато західноукраїнців здавна розмовляли польською.

Українці також могли легко вивчати чеську чи словацьку, близькі до української західнослов'янські мови. Угорська — зовсім інша мова, але в Україні проживає значна частина етнічних угорців. Багато з них емігрували до Угорщини, яка пропонує всім людям з етнічними угорськими посвідченнями угорське громадянство, що означає громадянство ЄС — дуже привабливе для українців. Таким чином, ці чотири країни, які найбільше неохоче приймали сирійських біженців, мали давню звичку приймати велику кількість українців.

На рівні громадянського суспільства українців не лише сприймали як співєвропейців, а й напад на Україну розглядали як образу демократичного

способу життя європейців і загрозу їхній майбутній безпеці. Велика українська діаспора з понад 1,5 мільйона легальних жителів до початку повномасштабної війни також відіграла важливу роль у масштабних мобілізаційних зусиллях. Місцеві організації та приватні особи — навіть за межами сусідів України — збирали гроші та координували поїздки до кордону, щоб транспортувати людей до певних місць і центрів прийому. Біженці, які мали існуючі мережі, часто переїжджали зі своїми контактами, а приватні домогосподарства підписувалися, щоб відкрити свої будинки для незнайомих як приймаючі сім'ї. Інші тимчасово залишалися в місцях колективного прийому, але зазвичай їх швидко переселяли в будинки чи квартири, орендовані місцевими органами влади. Опитування ООН проведене з квітня по серпень 2022 року, показало, що понад чверть (27%) українських біженців проживали в приватних домогосподарствах, у тому числі 19% проживали з членами сім'ї. Ще 18% залишилися в приватному орендованому житлі і лише 14% залишилися в приймальниках. Чимало європейців також допомагали опосередковано, жертвуючи кошти, їжу та одяг для підтримки українців у своїх громадах [74].

Різниця між ставленням до біженців з України та біженців з інших країн, що не входять до ЄС, особливо різко відчутна з боку Польщі. Сусідна з Україною країна, Польща є одночасно основною транзитною країною для українських біженців до інших країн ЄС і країною, яка приймає найбільшу кількість біженців з України. Станом на серпень 2023 року понад 1,6 мільйона українців подали клопотання про притулок, тимчасовий захист або подібні національні схеми захисту в Польщі. Польсько-український кордон є основним пунктом доступу як для українців, які втікають з країни, так і для тих, хто повертається в Україну [73].

Політична реакція на сотні тисяч українських біженців у Польщі була переважно позитивною. Польща залишає відкритим свій кордон з Україною, і хоча уряд спочатку повільно реагував на потреби українських біженців, громадянське суспільство діяло швидко, а волонтери забезпечили швидкий прийом українських біженців. Залучення громадянського суспільства

нагадувало відповіді солідарності в кількох європейських містах восени 2015 року. Громадське ставлення до тих, хто тікає з України, залишається дуже позитивним, незважаючи на падіння цього року через продовження війни. У Польщі, як і в інших європейських країнах, політична реакція зараз перемістилася від етапу екстреного прийому до залучення українців та українських сімей до суспільства, включаючи ринки праці, школи та місцеві системи соціального забезпечення. Величезну частину волонтерської роботи з українськими біженцями здійснили громадяни України, які вже проживали в Польщі як трудові мігранти. Тому багато хто з тих, хто тікає з України, покладаються на сім'ю, друзів та однонаціональних представників щодо житла та безпеки, а також можливостей працевлаштування. Хоча процеси потребують часу, інтеграція українських біженців різко контрастує з тривалими бюрократичними процесами та роками правової невизначеності, які шукачі притулку з країн, що не входять до ЄС, мають пройти [50].

Подібним чином політика відкритих кордонів Польщі щодо українців сильно відрізняється від ставлення до мігрантів і біженців на кордоні з Білоруссю. Тут, починаючи з літа 2021 року, перебували десятки тисяч людей із охоплених війною країн, таких як Сомалі, Ірак, Афганістан, Ємен та Сирія (де, як і в Україні, російські військові дії є ключовим фактором переміщення людей). незаконно та насильницько вигнали назад до Білорусі без дотримання належної процесуальної процедури. Польська влада назвала сприяння Білорусі поїздки цих мігрантів до кордону з Польщею як акт “гібридної війни” та “напад на Польщу”. Ця криміналізація біженців, відмова у в'їзді та насильницькі дії були мовчазно схвалені Європейським Союзом згідно з інтерпретацією авторів цього есе. Дійсно, терміни «гібридна атака» та «гібридна загроза» також містяться в запропонованому Комісією «Регламенті, що стосується ситуацій інструменталізації у сфері міграції та надання притулку». Такий підхід узгоджується з виступом Польщі проти схеми переміщення біженців Європейського Союзу, незважаючи на те, що кількість біженців у Польщі була невеликою (між 1991 і 2016 роками лише 140 000 осіб подали заявки на

отримання статусу біженця в країні). Той факт, що зараз Польща приймає більше українських біженців, ніж будь-яка інша країна, ще більше переставив карти в Європі у зв'язку з дискусіями про солідарність і розподіл відповідальності щодо шукачів притулку з інших країн, які прибувають до Південної Європи. У той час як країни Східної Європи вже виступали проти переселення, на відміну від до війни в Україні, тепер вони можуть стверджувати, що вони вже роблять більше, ніж належне, щодо прийому біженців [62].



### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХ ДО НОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО МІГРАЦІЇ ТА НАДАННЯ ПРИТУЛКУ

### 3.1 “Новий пакт про міграцію та притулок” : солідарність щодо політики ЄС

“Криза біженців” 2015-2016 рр. стала одним із стимулів двох політичних рамок, які є точкою відліку для Директиви про тимчасовий захист [12]. У 2016 році Європейська комісія запропонувала сім реформ Загальноєвропейської системи надання притулку, дві з яких країни-члени ЄС не змогли погодити, а інші п'ять з них були розроблені з того часу. У вересні 2020 року Комісія запропонувала новий пакт про міграцію та притулок, який містить кілька пропозицій, спрямованих на: узгодження правил щодо визначення держави-члена, відповідальної за заявників на міжнародний захист, встановлення загальних стандартів для процедур надання притулку та умов прийому, а також визнання та захисту осіб, які мають міжнародний захист, створення добровільного механізму солідарності, спрямованого на забезпечення рівноправного переміщення шукачів притулку між державами-членами ЄС. Переговори, які тривали роками, зрештою дійшли до логічного висновку з політичною угодою, досягнутою 20 грудня 2023 року. Європейський парламент і Рада погодили п'ять ключових пропозицій Нового пакту про міграцію та притулок запропонований Комісією ЄС у вересні 2020 року та спрямований на створення єдиної системи правил і політики стосовно міграції та притулку для ЄС. Інституції, які беруть участь у переговорах, оцінили зусилля щодо спільного законодавства як історичний успіх для Європи [45].

Спроба змінити неефективний Дублінський регламент останнє десятиліття зайшла в політичний “глухий кут”, і навіть з кризою біженців 2015 року не вдалося подолати цю ситуацію та забезпечити справді європейську відповідь на притулок та міграцію. Відсутність комплексного підходу призвела до того, що

країни-члени самостійно намагалися знайти спеціальні рішення, розглядаючи міграцію як постійну надзвичайну ситуацію, що часто посилювало негативну реакцію популістів.

Коли Комісія фон дер Ляєн приступила до виконання обов'язків наприкінці 2019 року, вона зробила реформу міграції та надання притулку одним із своїх ключових пріоритетів. Запропонований план намагався усунути недоліки минулого та очевидні протиріччя, такі як Шенгенська зона з вільним пересуванням, яка регулюється на рівні ЄС, а процедури надання притулку та міграції все ще є компетенцією національних органів влади. Відтоді для досягнення цієї угоди знадобилося п'ять ротаційних президентств у Раді ЄС і підтримка трьох політичних груп, які мають більшість у Парламенті ЄС [22].

Відповідно до Комісії ЄС, запроваджується система, заснована на законодавстві ЄС, яка фінансується за рахунок ресурсів ЄС і створює єдиний простір: від перевірки нелегальних мігрантів, коли вони прибувають до ЄС, отримання біометричних даних і розробки спільної бази даних до правил, які визначають, які держава-член несе відповідальність за заяву про надання притулку та способи вирішення криз.

Обов'язковий механізм солідарності встановлюється замість обов'язкового переселення, яке досі виявлялося неефективним. Метафора, яку використав віце-президент Комісії ЄС Маргарітіс Схінас, оприлюднюючи угоду, – це “метафора будинку”. Зовнішні кордони представляють собою перший поверх із обов'язковим оглядом усіх прибулих, а тих, хто не отримає притулку, направляють до та через прискорені прикордонні процедури. Далі йде мінімальний рівень солідарності, який має забезпечити швидшу та надійнішу підтримку потребуючим державам-членам, але все ще дозволяє гнучкість щодо вибору. Нарешті, дах у цій “архітектурі” представляє міграційна дипломатія з сусідами та третіми країнами [38].

Пакт дотримується цілісного підходу: запровадження нової законодавчої бази щодо міграції та надання притулку, одночасно підтримуючи держави-члени через оперативні та цілеспрямовані дії. Він також зосереджується на

роботі з країнами-партнерами для усунення основних причин міграції, незаконного ввезення мігрантів і просування легальних шляхів.

Пакт передбачає більш суворий прикордонний режим і зміцнює можливості для держав-членів запроваджувати прискорені прикордонні процедури, які мають максимальну тривалість 12 тижнів і «вимагають від осіб, які просять міжнародний захист, жити на зовнішньому кордоні або поблизу нього.

Проте, це також має свої недоліки. Нові закони ЄС також запроваджують масову «перевірку» громадян третіх країн та осіб без громадянства перед тим, як далі проводять процедуру надання притулку чи повернення, або відмовляють у в'їзді. Шукачі притулку ризикують бути де-факто затриманими в закритих установах на кордоні на термін до 12 тижнів протягом того часу, поки розглядається їх заява. Крім того, стаття 6 Регламенту перевірки запроваджує юридичну фікцію “нев'їзду”, згідно з якою особи, які подали заяву про надання притулку на кордоні чи в транзитній зоні, вважаються такими, що офіційно не в'їхали на територію відповідної держави-члена, незалежно від їхньої фізичної присутності на території ЄС [22]. Ця юридична фікція закладає основу для зменшення відповідальності та зобов'язань держав-членів щодо мігрантів на їхній території та виправдовує можливі відштовхування або порушення прав людини.

Хоча нові правила, запроваджені Пактом, набули чинності в червні 2024 року, вони будуть застосовані лише до 2026 році після дворічного перехідного періоду, за винятком одного важливого елемента — Рамкової програми переселення в Союзі, — яка набула чинності відразу [22].

Етап імплементації Пакту розпочався з представлення Комісією Спільного плану імплементації. Це дорожня карта для введення в дію 10 законодавчих файлів Пакту, що містить життєво важливі кроки, які повинні бути зроблені ЄС та його державами-членами до червня 2026 року. Це вимагатиме потужних, фінансових та інфраструктурних інвестицій, а також перегляду національного законодавства та політики країн-членів щодо надання притулку та міграції. У

майбутньому, якщо будь-яка держава-член не виконає правил і норм, викладених у Пакті, вона зіткнеться з судовими діями та процедурами порушення цих правил.

Пакт складається з десяти законодавчих документів. Вони призначені для роботи як система, а не як «меню», з якого країни-члени можуть вибирати:

- Регламент Eurodac, який запроваджує широкомасштабну ІТ-систему, яка зберігатиме та оброблятиме дані шукачів притулку, а також використовуватиметься для імплементації Європейської рамкової програми переселення та Директиви про тимчасовий захист.
- Регламент перевірки, який визначає початкову процедуру, з якою мають стикатися громадяни країн, які не входять до ЄС, які прибувають до ЄС нелегально.
- Оновлене Положення про процедури надання притулку, яке визначає, що відбувається з людьми, коли вони подають заяву про надання притулку. Разом з Положенням про порядок повернення також встановлює обов'язкову процедуру для процесів надання притулку та повернення на зовнішніх кордонах ЄС.
- Регламент про надання притулку та управління міграцією, який передбачає заходи солідарності між державами-членами та систему визначення того, яка держава відповідає за розгляд заяви про надання притулку.
- Регламент про кризи та форс-мажорні обставини, який регулює готовність, планування на випадок надзвичайних ситуацій і те, що станеться, якщо на зовнішньому кордоні ЄС знову виникне «криза».
- Кваліфікаційне положення, яке визначає, що кваліфікує когось як бенефіціара міжнародного захисту, а також його відповідні права та обов'язки.
- Директива про умови прийому, яка визначає мінімальні стандарти допомоги та відповідні стандарти життя, які країни ЄС повинні забезпечувати для заявників на притулок.

- Рамкова програма переселення Союзу, яка може забезпечити структурований, передбачуваний спосіб для деяких біженців безпечно прибути до ЄС.

Іншою метою Пакту є створення ефективної системи солідарності та відповідальності [45]. У результаті необхідно створити постійну основу солідарності, щоб гарантувати, що країни ЄС отримають необхідну солідарність. Відповідно до рамок, країни ЄС можуть вибрати, як вони братимуть участь: переселення, фінансові внески, операційна підтримка, запити на відрахування та “компенсації відповідальності”. Для того, щоб забезпечити операційну та фінансову підтримку, країни ЄС отримуватимуть підтримку від відповідних агенцій ЄС та спеціальних фондів ЄС. Більш чіткі правила щодо відповідальності за заявки на надання притулку покликані посилити критерії визначення країни ЄС, відповідальної за біженців [22].

Деякі позитивні зміни були досягнуті в нових рамках ЄС щодо переселення, яка забезпечує безпечні та законні шляхи для людей, які потребують міжнародного захисту, щоб дістатися до Європи. Ці рамки дозволяють переселення заявника на міжнародний захист – громадянина третьої країни або особи без громадянства – з однієї держави-члена до іншої за направленням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Основними вразливими категоріями, охопленими програмами переселення, будуть жінки та дівчата, неповнолітні, особи, які пережили насильство чи тортури, особи з обмеженими можливостями та інші групи. Важливо, що регламент має зробити програми переселення більш структурованими та забезпечити кращу координацію між державами-членами, УВКБ ООН та ЄС. Однак успіх цієї структури залежить від зобов'язань держав-членів щодо реалістичних квот і твердої політики інтеграції.

Протягом тривалого часу розподіл обов'язків щодо шукачів притулку між державами-членами ЄС був причиною тривалих дискусій у функціонуванні Загальноєвропейської системи надання притулку. Несправедливі правила розподілу відповідальності за «Дублінською системою» та відсутність

дотримання призвели до погіршення довіри між державами-членами. Як частина Нового пакту про міграцію та притулок, нещодавно прийнятий спрямований на усунення дисфункціональності цієї системи. Проте він зберігає критерій країни першого в'їзду.

Після прийняття реформ Нового пакту зовнішній вимір міграційної політики ЄС стане ще більш актуальним. Оскільки перспективи внутрішнього розподілу відповідальності між державами-членами залишаються невизначеними, обмеження нелегальних прибуттів і сприяння поверненню розглядаються як важливі передумови для уникнення тиску на національні системи міграції, притулку та прийому. З цієї точки зору, забезпечення стабільної співпраці з третіми країнами матиме важливе значення для стабільності нещодавно реформованої Загальноєвропейської системи надання притулку (CEAS).

Завдяки зовнішньому виміру Пакт також сприяє співпраці з третіми країнами в управлінні міграцією, спираючись на поточні рамки міграційного партнерства ЄС. Він спрямований на зміцнення міжнародного партнерства з метою забезпечення ефективного повернення, більш ефективної боротьби з незаконним ввезенням мігрантів і розвитку легальних каналів міграції. Цей підхід відповідає загальній стратегії екстерналізації міграційної політики ЄС у третіх країнах у формі угод про реадмісію та допомоги розвитку в обмін на більш жорсткий прикордонний контроль, відповідно до домовленостей щодо Йорданії та Лівану, угоди між ЄС і Туреччиною та підписаних угод про реадмісію з країнами регіону.

Хоча Пакт наголошує на необхідності спільно оцінювати інтереси як ЄС, так і його країн-партнерів у цій сфері, він мало допомагає пом'якшити проблеми з правами людини, пов'язані з діяльністю урядів третіх країн, як щодо мігрантів, так і щодо їхніх власних громадян. Механізми допомоги, додані до цих угод про реадмісію, ймовірно, розширюють повноваження урядових органів та їх практики, що призведе не лише до подальших порушень прав людини, але й до підриву нормативної влади Європи у зовнішній політиці.

### **3.2 Виклики, можливості, та уроки для європейської міграційної політики ЄС**

Криза біженців 2022 року дала Європейському Союзу важливу можливість випробувати та вдосконалити існуючу міграційну політику та механізми. Серед помітних нововведень була активація Директиви про тимчасовий захист, яку було застосовано вперше з моменту її створення в 2001 році [12].

Крім того, масштаби ситуації з українськими біженцями викликають питання щодо можливого довгострокового впливу на формування політики ЄС з питань міграції та притулку. Війна все ще триває, а це означає, що важко робити остаточні висновки чи судження. Рівень прийому та співчуття, який спостерігався досі, може продовжуватися, а може й ні, і якщо ситуація з переміщенням погіршиться цієї зими, потоки біженців з України можуть призвести до зростання негативних настроїв в ЄС. Державні та недержавні актори у сферах прийому та інтеграції стають все більше перевантаженими, особливо державні бюджети, оскільки економіка по усьому світі не стабільна, зростає інфляція, а газ, паливо та супутні товари стають дорожчими, частково залежні від війни в Україні. У довгостроковій перспективі ЄС також доведеться подумати про те, як поводитися з переміщеними особами з України після закінчення тимчасового захисту.

Виклики з якими зіткнувся ЄС можна розподілити наступним чином:

1. Масштаб і швидкість міграції. Одним із найважчих викликів, з якими зіткнувся ЄС, були самі масштаби та швидкість руху біженців. До кінця 2022 року понад 8 мільйонів українців перетнули країни ЄС, зокрема це стосується Польщі, Румунії та Угорщини. Лише Польща за кілька місяців прийняла понад 1,5 мільйона біженців, що завдало напруги її соціальній та економічній систем [73]. Цей безпрецедентний наплив перевінив здатність прифронтових держав швидко розширювати гуманітарну підтримку, житло, медичне обслуговування та освітні послуги.

2. Координація між державами-членами. Незважаючи на прихильність ЄС до солідарності, координація єдиної відповіді між його 27 державами-членами

виявилася складною. Різні спроможності та міграційна політика в різних країнах створили відмінності в тому, як біженців підтримують. У той час як деяким країнам, як-от Німеччині та Польщі, вдалося розширити свою інфраструктуру та послуги, іншим було важко узгодити свою внутрішню політику з ініціативами на рівні ЄС. Такий нерівномірний розподіл ризикував створити довгостроковий дисбаланс у спільній відповідальності за прийом біженців.

3. Розподіл ресурсів і навантаження на інфраструктуру. Раптове прибуття мільйонів біженців створило величезний тиск на місцеву інфраструктуру. Такі соціальні послуги, як охорона здоров'я та освіта, зазнали значної напруги, особливо в приймаючих країнах із без того обмеженими ресурсами. Швидке розширення, яке вимагалось в Польщі, наприклад, включало тимчасове розміщення та допомогу волонтерів, яка, хоча й була ефективною в короткостроковій перспективі, підкреслила прогалини в системній спроможності та готовності до широкомасштабної постійної підтримки.

4. Інтеграція та довгострокова підтримка. Іншим викликом був перехід від екстреної допомоги до довгострокової інтеграції. Хоча початкові відповіді були зосереджені на нагальних потребах, таких як притулок та базове забезпечення, триваюча присутність українських біженців вимагала стратегій їх інтеграції в європейські суспільства. Це включало навчання мови, можливості працевлаштування та програми соціальної інтеграції. Без ефективних планів інтеграції існував ризик соціальної напруги та економічної нерівності між приймаючими громадами та населенням біженців.

З іншого боку, якщо прийом українських біженців продовжує працювати відносно добре, можна стверджувати, що їх прийом може слугувати нагадуванням урядам і виборцям, чому людям залишають свої домівки, і чому функціонування систем притулку та захисту є обов'язковим. Більш географічно віддалені кризи біженців, привертають менше уваги ЗМІ, і тому їм бракує потенційного впливу щодо цінності систем захисту. У всякому разі, з реакції ЄС на початку 2022 року ми вже дізналися, що ЄС та його держави-члени

можуть швидко мобілізувати значні ресурси та прийняти багато людей водночас, якщо є політична воля та відданість. У той же час існує ризик того, що деякі біженці вважаються більш важливими, ніж інші, або що одні мають пріоритет над іншими. Коли ресурси обмежені або коли один конфлікт ближче до ЄС, ніж інший, це може призвести до дисбалансу зусиль з прийому біженців, навіть якщо міжнародне право щодо біженців і європейське право не надають обґрунтування для географічних преференцій або визначення пріоритетів.

Наразі продемонстровано, що доброзичливий підхід до людей, які втікають з України, при цьому не застосований такий же підхід до інших груп переміщених осіб доступу до європейської території. Проблема загибелі людей у Середземному морі, не зникла, а заходи стримування не були послаблені. У 2015 році була зафіксована найбільша кількість мігрантів та біженців, які намагалися перетнути Середземне море, що пов'язано з загостренням сирийського конфлікту. Згідно з даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [73] та Міжнародної організації з міграції [41] понад 3,770 осіб загинули або зникли безвісти в Середземному морі загалом у 2015 році. У 2023-2024 роки кількість біженців із Сирії, які перетинають Середземне море, зменшилася порівняно з піковими періодами, але проблема залишалася актуальною. Загальна кількість загиблих у цей період також знижувалася, однак ризик залишався високим через продовження конфліктів і нестабільності. Проте, з боку ЄС продовжується розширення потужностей із спостереження та контролю зовнішніх кордонів, і це включає будівництво нових фізичних бар'єрів, розгортання високотехнологічних інструментів спостереження та превентивну співпрацю з третіми країнами на маршрутах нелегальної міграції до Європи. Громадський контроль за цими проблемними подіями на зовнішніх кордонах ЄС, а також увага громадськості до насильницьких конфліктів і ситуацій з біженцями в усьому світі можуть зменшитися, оскільки ЗМІ зосереджуються на українських біженцях.

Крім того, Директива про тимчасовий захист біженців в ЄС застосовується вперше, а отже уряд не має достатнього досвіду як найкраще її застосувати,

може виникнути потреба в кращій гармонізації прав і пільг, які вона пропонує, замість простого встановлення мінімальних стандартів, та чи буде потреба перерозподіляти бенефіціарів тимчасового захисту між державами-членами [45]. Незважаючи на це, кілька уроків вже можна винести, і вони можуть надихнути на формування політики в майбутньому.

Криза продемонструвала здатність ЄС діяти колективно. Директива про тимчасовий захист, яка була введена в дію в березні 2022 року, дозволила українським біженцям отримати негайне право на проживання, дозвіл на роботу, доступ до освіти та соціальних послуг без проходження тривалих процедур надання притулку [43]. Ця швидка реакція підкреслила здатність ЄС об'єднатися на спільних гуманітарних цінностях і продемонструвала потенціал директиви як інструменту для вирішення майбутніх криз.

По-перше, рішення ЄС надзвичайної ситуації з біженцями в Україні показало, що дуже важливо, чи потрібні тим, хто тікає, візи для в'їзду в ЄС чи ні. Адже візові вимоги є ефективним стримуючим засобом – хоча й змушують біженців і мігрантів використовувати нерегулярні та небезпечні маршрути для в'їзду в ЄС – але ситуація з українськими біженцями показала, як відсутність візових вимог може допомогти людям, які тікають від війни, швидко запропонувати легальний доступ до європейської території. Факт скасування візового режиму із початку дав зрозуміти, що в'їзд українців до ЄС не може обмежуватись. Це також дозволило біженцям вибирати, куди їхати, і хоча сусідні з Україною країни наразі прийняли найбільшу кількість тих, хто шукає захисту в ЄС. Можливість легального подальшого пересування, безумовно, зменшила тиск на країни ЄС, з яких вони вперше прибули. З цього можна зробити висновок: якщо ЄС хотів запропонувати легальні шляхи захисту в інших ситуаціях біженців, він міг би розглянути питання про надання дозволу на безвізовий в'їзд або ж надання віз для гуманітарних цілей.

По-друге, Директива про тимчасовий захист, яка довго вважалась застарілою, раптово виявилась ефективним інструментом для уникнення надмірного навантаження та перевантаження систем надання притулку та

служб прийому. Хоча тимчасовий захист може бути не найкращим варіантом для всіх типів ситуацій біженців, з якими стикається ЄС, його більш часте використання може бути хорошим варіантом для раптових сплесків потоків біженців до ЄС, принаймні на початкових етапах.

По-третє, добровільні вторинні переміщення шукачів захисту в межах ЄС не обов'язково є чимось надто негативним. Важко уявити, що Дублінська система розподілу обов'язків між державами-членами могла б успішно впоратися з мільйонами людей, які втікають з України. Відправлення їх до певних країн проти їхньої волі, безперечно, викликало б обурення як серед самих біженців, так і серед урядів відповідних держав-членів. А надання людям свободи вибору місця призначення також, ймовірно, полегшить їхню інтеграцію в суспільства приймаючих країн. Дублінська система часто розглядається як система, яка головним чином обтяжує держави-члени першого прибуття. Однак вона включає компоненти гнучкості, такі як гуманітарні та положення про суверенітет. Поки ЄС врешті-решт не знайде нову систему розподілу та перерозподілу відповідальності, ці положення слід використовувати частіше.

По-четверте, у політичних дискусіях щодо реформи Загальноєвропейської системи надання притулку були запропоновані різні моделі розподілу відповідальності між державами-членами (зокрема шляхом перерозподілу шукачів притулку)[8]. Відправною точкою часто є ідея більш рівномірного розподілу відповідальності, беручи до уваги такі фактори, як чисельність населення чи економічна потужність. Але те, як ЄС поводить себе з біженцями з України, далеке від таких моделей. Натомість реакція близька до ідеї, яку регулярно виключали як ідеалістичну чи нереалістичну - модель «вільного вибору». Відповідно до цієї ідеї, критерії розподілу не використовуються для визначення держави-члена, відповідальної за прийом шукача притулку, натомість люди просто роблять власний вибір і просять захисту в обраній ними державі-члені. Держави - члени ЄС, які прийняли багато українців, загалом пишалися цим, а не скаржилися. Певною мірою це можна пояснити тим, що

вони могли розраховувати на фінансову солідарність, оскільки ЄС виділив значні ресурси для прийому, реєстрації та підтримки інтеграції.

Те, що «вільний вибір» є хорошим варіантом для людей, які потребують захисту, само собою зрозуміло: це полегшує возз'єднання родичів і друзів і полегшує інтеграцію новоприбулим біженцям. Новим є те, що тепер ми побачили, що ця модель також має переваги для держав-членів, хоча не можна виключати, що якщо потоки біженців продовжаться або знову посиляться то національні бюджети зазнають тиску, фінансування ЄС вичерпається - ці всі фактори стануть причиною відсутності солідарності між державами-членами. Це означає, що ЄС повинен продовжувати прагнути до системи, де держави-члени розподіляють відповідальність справедливо та рівноправно. Однак така система повинна залишатися гнучкою і, можливо, не покладатися виключно на обов'язкове переміщення шукачів притулку або осіб, які отримали міжнародний захист.

По-п'яте, ситуація показує, що політичне оформлення прийому біженців має велике значення. Якщо є чітке політичне зобов'язання та бажання прийняти біженців, навіть дуже велика кількість людей може бути прийнята та розміщена, не викликаючи політичних потрясінь. Коли прийом біженців здається доброю справою, великий приплив біженців не сприймається як загроза. Таким чином, важливим питанням є те, як можна мобілізувати таку політичну волю для сприяння домовленості та спільних дій в ЄС щодо інших ситуацій біженців зараз і в майбутньому. Тут медіа, захист прав людини, залучення громадянського суспільства та інші фактори, відіграватимуть важливу роль. Безумовно, також має значення те, як працює інтеграція нових біженців.

Польща стала ключовим гравцем, прийнявши мільйони українських біженців і продемонструвавши стійкість. Уряд за допомогою великої мережі волонтерів швидко адаптував соціальні служби, встановивши тимчасове житло та координуючи гуманітарну допомогу. Проте з плином місяців фінансова та матеріально-технічна напруга підкреслила потребу в більш стійких рішеннях,

які підтримуються ЄС.

Підхід Німеччини до довгострокової інтеграції передбачав використання існуючих систем, розроблених після міграційної кризи 2015 року. Це включало розширені мовні програми, професійне навчання та ініціативи з працевлаштування, які допомогли біженцям стати самозабезпеченими та зробили внесок у місцеву економіку.

Такі менші держави, як Естонія та Литва, використовували кошти ЄС, щоб розширити свої можливості прийому, демонструючи, як фінансова підтримка та механізми солідарності можуть дозволити меншим державам-членам ефективно брати участь у роботі з приймання. Їхній досвід підкреслив, що навіть країни з обмеженими ресурсами можуть зіграти певну роль, якщо їх підтримають через цільове фінансування ЄС і стратегії співпраці.

Однак найважливішою відмінністю, коли йдеться про українських біженців, була не стільки щедра та прихильна реакція європейських громадян. Це були швидкі та скоординовані законодавчі дії держав ЄС. 27 членів ЄС погодилися надати виняткові права п'яти мільйонам українців лише через сім років після того, як відмовили в них одному мільйону, який прибув переважно з Сирії та Іраку. Через два тижні після початку російського вторгнення Європейська рада виконала директиву 2001 року, яка гарантувала українським біженцям право на роботу, вільне пересування по Європі та доступ до медичних та освітніх послуг [45]. Така ж директива існувала в 2015 році, але вона не була застосована. Сприятлива реакція ЄС на українську кризу схожа на “єдиний дух” перших днів політики надання притулку в Європі після Другої світової війни. Зіткнувшись з новим ворогом в особі путінської Росії, члени ЄС об'єдналися, щоб створити виняткові умови для сприяння щедрому, гідному та безумовному прийому біженців. Про майбутні наслідки раптового напливу українських біженців ще рано говорити. Багато що залежатиме від того, скільки людей вирішать залишитися та як довго.

Український досвід вчить нас, що гідний прийом біженців також слід розглядати як довгострокову інвестицію в спільну економіку та демократію.

## ВИСНОВКИ

Після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року Європейський Союз (ЄС) зіткнувся з безпрецедентною хвилею вимушених переселенців. Реакція ЄС на цю кризу підкреслила важливість інституційно-нормативних механізмів, які регулюють управління масовими міграційними потоками. Активізація Директиви в 2022 році стала ключовим інструментом, що продемонстрував готовність ЄС швидко реагувати на кризові ситуації. Цей крок дозволив забезпечити негайну правову підтримку мільйонам українців, надавши їм доступ до житла, працевлаштування, освіти та медичної допомоги без затримок, пов'язаних зі стандартними процедурами надання притулку. Польща, яка прийняла найбільшу кількість біженців, змогла завдяки підтримці директиви створити систему швидкої реєстрації та доступу до соціальних послуг.

Кризова ситуація висвітлила як переваги, так і недоліки координації в рамках ЄС. З одного боку, країни-члени проявили солідарність, підтримуючи один одного фінансово та логістично. З іншого боку, різні рівні готовності та ресурсів окремих країн призвели до нерівномірності у застосуванні політики, що створило додаткові виклики для прикордонних держав.

Хоча існуючі інституційно-нормативні механізми ЄС показали свою ефективність у короткостроковій перспективі, є необхідність подальших реформ для забезпечення стійкості у довгостроковій перспективі. Зокрема, потрібна більш рівномірна система розподілу відповідальності та ресурсів між країнами-членами для уникнення надмірного навантаження на окремі держави.

Криза, спричинена війною в Україні у 2022 році, висвітлила проблему нерівномірного розподілу біженців між країнами-членами ЄС. Незважаючи на солідарність та спільну відповідальність, закріплену в політиках ЄС, потік біженців нерідко розподілявся нерівномірно, що створювало значне навантаження на окремі держави, особливо на прикордонні країни.

Нерівномірний розподіл біженців у ЄС під час української кризи 2022 року

показав необхідність вдосконалення інституційних та нормативних механізмів, що регулюють цей процес. Лише завдяки спільним зусиллям та рівномірному розподілу навантаження можна забезпечити стійку підтримку біженців і стабільність у країнах-членах. Створення обов'язкових квот для перерозподілу біженців між країнами-членами допоможе знизити тиск на прикордонні країни, а також посилення механізмів фінансової допомоги, таких як Фонд солідарності ЄС, для швидкої підтримки країн, що приймають найбільше переселенців.

Відсутність ефективної координації між інституціями ЄС та урядами країн-членів може призводити до затримок у реагуванні та неефективного використання ресурсів. Заснування спеціального агентства або підрозділу, що координуватиме управління кризами, забезпечуючи ефективний розподіл ресурсів та обмін інформацією між країнами-членами. Крім того, використання сучасних технологій для створення інтегрованих баз даних та платформ, що полегшать обмін інформацією та реєстрацію біженців.

Надання базових прав і захисту — лише перший етап підтримки біженців. Не менш важливим є їх довгострокова соціальна та економічна інтеграція.

Збільшення фінансування на програми мовного навчання, професійної підготовки та працевлаштування для переселенців. Залучення громадських та міжнародних організацій до реалізації інтеграційних ініціатив, що дозволить використовувати їх досвід та інноваційні підходи.

Вдосконалення комплексної та згуртованої міграційної політики ЄС є необхідним кроком для забезпечення готовності до майбутніх викликів та стабільності у межах Союзу. Покращення координації, розподілу відповідальності та інтеграційних програм дозволить зробити політику ЄС більш ефективною та справедливою для всіх учасників процесу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. 2021-2027 long-term EU budget & Next Generation EU. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en)
2. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees. URL: <https://www.refworld.org/legal/agreements/lon/1926/en/14828>
3. Asylum, Migration and Integration Fund (2021-2027). URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en)
4. BBC News “What has Hungary's Orban got against Ukraine?”. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67725570>
5. Bianet News “Double Standards: Media coverage of Ukrainian refugee crisis”. URL: [https://bianet.org/yazi/double-standards-media-coverage-of-ukrainian-refugee-crisis-261385#google\\_vignette](https://bianet.org/yazi/double-standards-media-coverage-of-ukrainian-refugee-crisis-261385#google_vignette)
6. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/solidarity-EN.pdf>
8. Common European Asylum System (CEAS). URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/common-european-asylum-system-ceas\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/common-european-asylum-system-ceas_en)
9. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany. URL: <https://www.refworld.org/legal/agreements/lon/1938/en/17547>
10. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf)
11. Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. URL: <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/1990/en/73678>

12. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>
13. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>
14. Court of the European Union. URL: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_en)
15. Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401346](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401346)
16. Dublin Convention. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
17. Eurobarometr. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>
18. EuroNews: “Ylva Johansson says Europe's new migration pact is 'a huge achievement’”. URL: <https://www.euronews.com/2024/04/12/ylva-johansson-says-europes-new-migration-pact-is-a-huge-achievement>
19. European Asylum Support Office. URL: <https://euaa.europa.eu/>
20. European Border and Coast Guard Agency. URL: <https://www.frontex.europa.eu/>
21. European Commission. URL: [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)
22. European Commission “Pact on Migration and Asylum”. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en)
23. European Commission Policy Plan on asylum an integrated approach to protection across the EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>
24. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/>
25. European Council “EU-Turkey statement, 18 March 2016”. URL:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

26. European Refugee Fund. URL: <https://fondi.eu/programme/european-refugee-fund/>
27. European Union Agency for Asylum (EUAA). URL: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_en)
28. European Union Agency For Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en>
29. European Website of Integration. URL: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/bulgaria-takes-first-steps-welcome-those-fleeing-ukraine\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/bulgaria-takes-first-steps-welcome-those-fleeing-ukraine_en)
30. EU Migration Update 3/2023 Political developments in European migration policy. URL: <https://www.commissie-meijers.nl/eu-migration-update-3-2023-political-developments-in-european-migration-policy/>
31. EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_15\\_6162](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_6162)
32. EU-Turkey joint action plan. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_5860)
33. Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/-/3-16032017-bp>
34. Financial Time. URL: <https://www.ft.com/content/dd1d3074-61af-4edb-9ed4-a3530158623e>
35. Frontex “Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016”. URL: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm#:~:text=The%20number%20of%20irregular%20border,to%20preliminary%20calculations%20by%20Frontex.>
36. Full-scale Ukraine war enters third year, prolonging uncertainty and exile for millions of displaced. URL: <https://www.unhcr.org/news/briefing-notes/full->

scale-ukraine-war-enters-third-year-prolonging-uncertainty-and-exile

37. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in time of War of 12 August 1949. URL: [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33\\_GC-IV-EN.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf)
38. HIAS, “The EU Pact on Migration and Asylum, Explained”. URL: <https://hias.org/news/eu-pact-migration-and-asylum-explained/>
39. Intergovernmental Committee for Refugees. URL: <https://www.refworld.org/document-sources/intergovernmental-committee-refugees>
40. International Labor Organization. URL: <https://www.ilo.org/resource/news/europes-ageing-population-comes-silver-lining>
41. International Organization for Migration. URL: <https://www.iom.int/>
42. International Rescue Committee. URL: <https://www.rescue.org/eu>
43. LeftEast “Who stands with Ukraine in the long term? On the invisible labour of Ukrainian migrant communities”. URL: <https://lefteast.org/who-stands-with-ukraine/>
44. Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine #5 Summary Findings. URL: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106738>
45. New 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](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en)
46. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. URL: <https://www.un.org/youthenvoy/2013/09/office-of-the-united-nations-high-commissioner-for-refugees/>
47. Opening remarks by Vice-President Schinas and Commissioner Johansson at the press conference on the political agreement reached on the Pact on Migration and

Asylum.

URL:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_6787](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_6787)

48. Paris attacks: Impact on border and refugee policy. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34826438>
49. Politico “Ukraine wants EU’s next migration rules to encourage returns”. URL: <https://www.politico.eu/article/kyiv-puts-pressure-to-tighten-rules-as-eu-mulls-future-of-ukrainian-refugees/>
50. Politico “Meloni claims win as EU approves final plank of migration reform”. URL: <https://www.politico.eu/article/giorgia-meloni-eu-approve-final-plank-migration-reform/>
51. Politico “Poland’s generous welcome of Ukrainian refugees shows signs of strain”. URL: <https://www.politico.eu/article/poland-dunkirk-moment-refugee-ukraine-war/>
52. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. URL: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>
53. Regulation of the European Parliament of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-19-2024-INIT/en/pdf>
54. Regulation of the European Parliament of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-21-2024-INIT/en/pdf>
55. Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401347](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401347)
56. Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14

- May 2024. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401348](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401348)
57. Regulation (EU) 2024/1349 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401349](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401349)
58. Regulation (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1350>
59. Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>
60. Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401359](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401359)
61. Schengen Information System. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en)
62. Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/#:~:text=Nearly%202.9%20million%20refugees%20from,refugees%20were%20registered%20across%20Europe.>
63. Tampere European Council. URL: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)
64. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. URL: <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>
65. The Dublin III Regulation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:en:PDF>
66. The Guardian “Germany’s response to the refugee crisis is admirable.” Doris Akrap. URL:

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/06/germany-refugee-crisis-syrian>

67. The Guardian “How Angela Merkel’s great migrant gamble paid off”. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/30/angela-merkel-great-migrant-gamble-paid-off>
68. The Local News. URL: <https://www.thelocal.de/20161215/year-after-cologne-sex-assaults-germany-frets-over-integration>
69. The principle of non-refoulement under international human rights law. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>
70. The Treaty of Lisbon. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>
71. Treaty establishing the European Economic Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>
72. Treaty of Amsterdam. URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>
73. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: <https://www.unhcr.org/>
74. UNHCR Position on Voluntary Return to Ukraine. URL: <https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2023/en/124299>
75. Universal Declaration of Human Rights. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
76. United Nations. URL: <https://www.un.org/en/>
77. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. URL: <https://www.ohchr.org/en/about-us/high-commissioner>
78. United Nations Relief and Rehabilitation Administration. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/209575/files/?ln=ru>
79. Visa-free travel for Ukrainians comes into force. URL: [https://www.eeas.europa.eu/node/27990\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/27990_en)

80. World Bank Development Indicators. URL:  
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
81. World Bank Open Data. URL: <https://data.worldbank.org/>
82. “The Unsacred and the Spectacularized: Alan Kurdi and the Migrant Body”.  
URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305118803884>
83. Reuters URL: <https://www.reuters.com/>

ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А



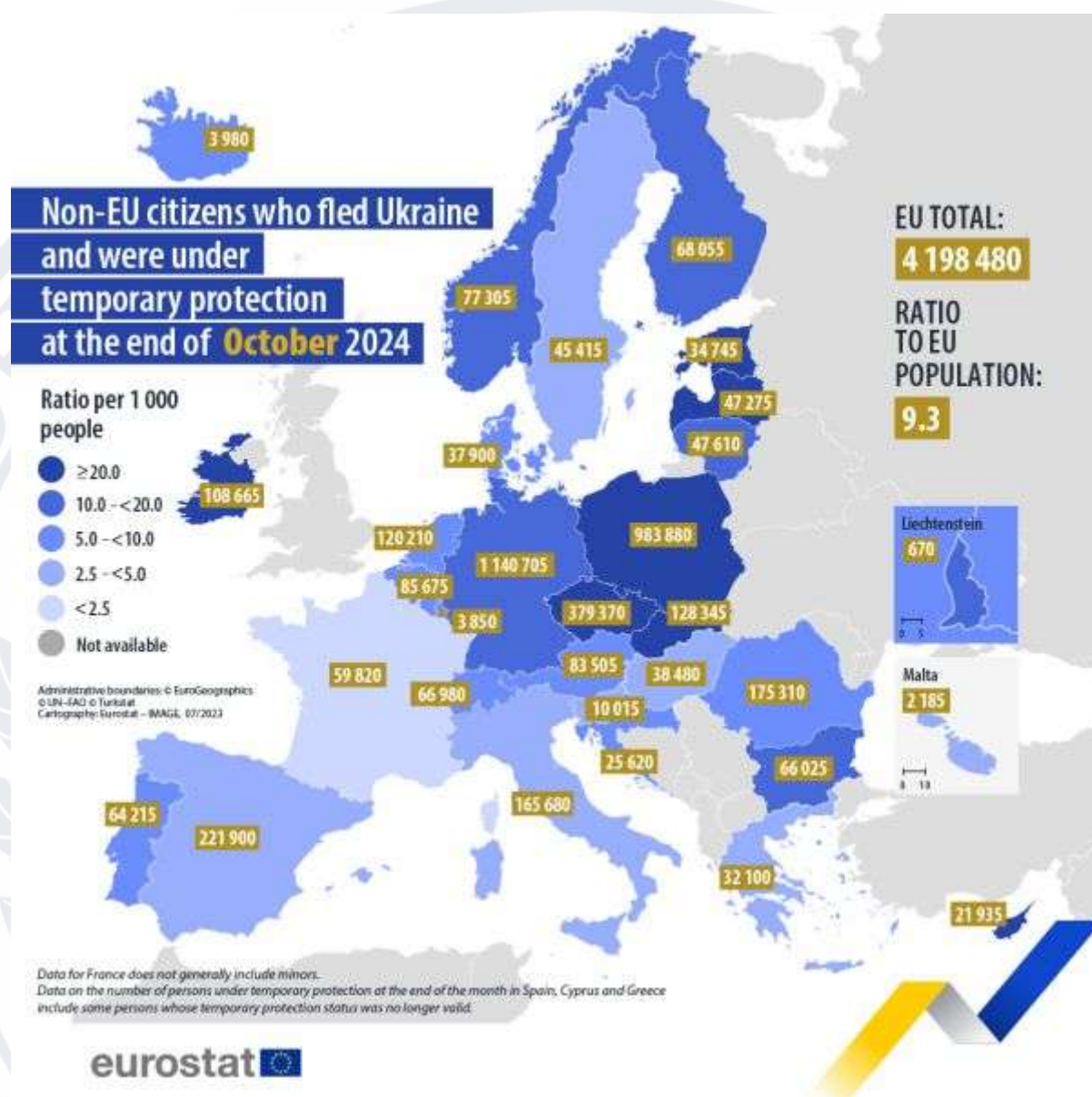
Рисунок А1. Три основні шляхи до Європи

## ДОДАТОК Б



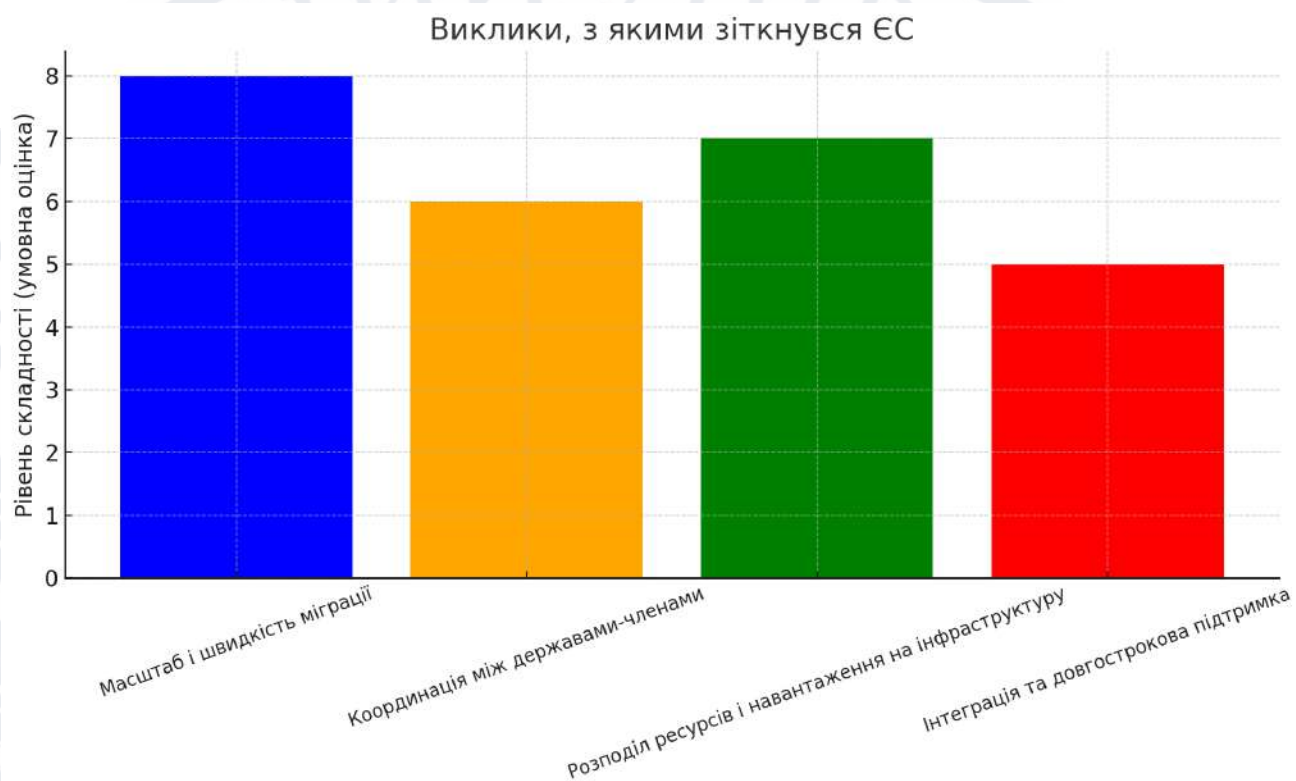
Б1. Біженці з України в період між 22 лютого 2022 року та 15 лютого 2024 року

## ДОДАТОК В



В1. Біженці, до яких була застосована Директива про тимчасовий захист, для тих хто залишив Україну, станом на жовтень 2024 року

## ДОДАТОК Г



Г1. Виклики з яким зіткнувся ЄС під час прийому українських біженців