

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

БІЛОУСОВ МИКОЛА СЕРГІЙОВИЧ

УДК 341.171(4-6ЄС):341.215.4-054.72-053.2

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ В МЕЖАХ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИТУЛКУ,
ДОПОМІЖНОГО ТА ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ**

293 «Міжнародне право»

29 «Міжнародні відносини»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ /М.С. Білоусов/

Науковий керівник:

Анакіна Тетяна Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент

Харків – 2025

АНОТАЦІЯ

Білоусов М. С. Правовий статус дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу в межах спільної політики притулку, допоміжного та тимчасового захисту. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2025.

Дисертація є першим в українській науці міжнародного і європейського права дослідженням, яке присвячене комплексному розкриттю теоретичних і практичних засад правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, а також специфіки його розвитку відповідно до Пакту про міграцію і притулок 2024 року у рамках передбачених ним правових механізмів.

У роботі розкривається зміст терміну «дитина-мігрант», який у праві ЄС вживається переважно в актах «м'якого» права та науковій доктрині. Встановлено, що в науці права ЄС сформувалися два основні підходи до його розуміння – широке та вузьке. У широкому значенні термін «дитина-мігрант» охоплює усіх дітей, які мігрували до або в межах ЄС і не мають громадянства країни перебування. У вузькому розумінні поняття «дитина-мігрант» обмежується колом дітей, які є громадянами третіх країн і прибули до держав-членів Союзу, на яких поширюється міграційна політика ЄС.

Запропоновано типологізацію правових статусів дитини у рамках різних політик Європейського Союзу з урахуванням обсягу та особливостей прав особи і кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, що впливають із права ЄС, за такими критеріями: наявність громадянства ЄС; наявність сімейних зв'язків із громадянами ЄС або громадянами окремих третіх країн із якими укладені спеціальні договори; законність перебування на території держави-члена; наявність супроводу повнолітньою особою, яка несе за неї відповідальність; ступенем вразливості, що дає право на спеціальний (міжнародний або

тимчасовий захист) у праві ЄС; напрямками політик Європейського Союзу у межах його предметної компетенції.

Розкрито правову природу спільної європейської системи притулку щодо неповнолітніх, яка ґрунтується на ідеї гуманності і взаємної солідарності держав-членів.

Досліджено генезу правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві ЄС, що дозволило виділити п'ять ключових історичних етапів: 1) закладення правових основ регулювання на базі міжнародних договорів держав-членів поза межами правопорядку ЄС (1954-1993); 2) регламентація правового становища дітей-мігрантів у праві ЄС на основі актів «м'якого» права за Маастрихтським договором (1993-1999); 3) запровадження мінімальних обов'язкових стандартів прав неповнолітніх у сфері вимушеної міграції на основі Амстердамського договору (1999-2009); 4) посилення правових гарантій захисту прав дітей відповідно до Лісабонського договору (2009-2024); 5) подальше вдосконалення правового регулювання статусу дітей мігрантів в умовах нових викликів у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року (2024 – наш час).

Наголошується на тому, що повага до прав дитини є наскрізним зобов'язанням ЄС та держав-членів у рамках предметної компетенції Союзу, що покладає на них додаткові зобов'язання у контексті реалізації мети та завдань, визначених установчими договорами у межах внутрішньої і зовнішньої політики Європейського Союзу. Більше того, це один із ключових пріоритетів у сучасній стратегії Європейського Союзу щодо прав людини.

Акцентовано увагу на концепції вразливості неповнолітніх у праві ЄС, яка зумовлює посилені гарантії їхнього захисту на основі принципу забезпечення найкращих інтересів дитини і є обґрунтуванням їхньої позитивної дискримінації, що своєю чергою покладає на держав-членів додаткові зобов'язання гарантувати спеціальні права, щоб досягти рівних умов користування загальними правами з іншими, непривілейованими групами осіб або зменшити негативні наслідки вразливості таких осіб у суспільстві.

Надано характеристику правовій регламентації статусу дитини-мігранта на трьох рівнях: міжнародно-правовому, наднаціональному (інтеграційному або рівні ЄС) та національному.

Досліджено значення універсальних і регіональних міжнародних договорів і актів «м'якого» у праві ЄС у контексті правового становища неповнолітніх у межах спільної європейської системи притулку. Особлива увага присвячена Женевській конвенції про статус біженців 1951 р. та Конвенції про права дитини 1989 р., які формально не будучи джерелами права ЄС, є основою розвитку права ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту. Розкрито значення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у правопорядку Європейського Союзу, яка захищає основоположні права, які розглядаються загальними принципами права Союзу.

Розкрито особливості співвідношення норм первинного права ЄС, що стосуються правового регулювання статусу дітей у праві ЄС, і зроблено висновок, що норми Договору про ЄС та Хартії ЄС про основоположні права, що стосуються усіх категорій неповнолітніх, та норми Договору про функціонування ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту співвідносяться за правилами *lex generalis* та *lex specialis*.

Надано правовий аналіз положень актів первинного права ЄС, що стосуються спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту, які деталізуються в актах вторинного права Союзу, що мають їм відповідати. Законодавчі акти ЄС, які стосуються міжнародного і тимчасового захисту, містять як загальні права, які мають бути забезпечені особам незалежно від їхнього віку, так і спеціальні права, які стосуються неповнолітніх. Передбачено також додаткові спеціальні права для неповнолітніх без супроводу як найбільш вразливої категорії дітей-мігрантів. На основі порівняльного аналізу прав, які гарантуються неповнолітнім за нормативними актами ЄС у сфері міжнародного і тимчасового захисту, доведено, що обсяг прав бенефіціарів тимчасового захисту і, відповідно, кореспондуючих їм обов'язків держав-членів,

є суттєво обмеженим від заявників та осіб, яким надано міжнародний захист. Йдеться про право на доступ до житла, права на охорону здоров'я, права на освіту, а також права неповнолітніх без супроводу.

Окрема увага приділяється практиці Суду ЄС, яка є основою розвитку вторинного права Європейського Союзу і служить цінним інтерпретаційним джерелом для правильного застосування норм права ЄС на національному рівні держав-членів. Наголошується, що має принципове значення для ефективного забезпечення прав неповнолітніх як однієї із найбільш вразливих категорій мігрантів на національному рівні, оскільки держави-члени досі зберігають значні дискреційні повноваження щодо регулювання їхнього статусу у межах своєї юрисдикції.

Акцентовано увагу на значенні принципу найкращих інтересів дитини у праві ЄС у межах спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту. Наголошено, що цей принцип є основою телеологічного і аксіологічного тлумачення положень актів вторинного права ЄС Судом Європейського Союзу.

Обґрунтовано, що у рамках спільної політики у сфері притулку, додаткового і тимчасового захисту неповнолітні без супроводу є однією із найбільш вразливих і одночасно найбільш захищених у праві ЄС категорій вимушених мігрантів, що покладає на держав-членів додаткові позитивні зобов'язання задля забезпечення ефективної реалізації їхніх прав у процесі міграції.

Наголошується на тому, що провідна роль у забезпеченні прав дітей-мігрантів у межах ЄС належить державам-членам, які зберігають широкі дискреційні повноваження у регулюванні правового становища дітей-мігрантів, що зумовлено домінуванням директив у системі джерел правового регулювання, які є рамковими та загальними правовими інструментами.

Досліджено передумови прийняття та надано змістовну характеристику нормативним актам у рамках Пакту про міграцію і притулок 14.05.2024 р., що ґрунтується на засадах гнучкої системи солідарності і справедливого розподілу

відповідальності між державами-членами Європейського Союзу та базується на комплексному та збалансованому підході до регулювання міграційних процесів у рамках політики ЄС у сфері прикордонних перевірок, спільної політики у сфері притулку та політики щодо боротьби з нелегальною міграцією. Встановлено, що однією із найважливіших новацій у законодавчих змінах є суттєве посилення правових гарантій для дітей-мігрантів, що відображає загальну тенденцію до підвищення рівня захисту прав особливо вразливих категорій осіб у рамках сучасної європейської міграційної політики.

Обґрунтовано, що повномасштабна російська агресія проти України стала важливим чинником, що вплинув на пріоритети і зміст проєктів нормативних актів, які згодом були прийняті у рамках Пакту про міграцію і притулок; зокрема, у зв'язку із масовим переміщення вимушених мігрантів з України, здебільшого жінок і дітей, було посилено правові стандарти, які стосуються оцінки потреб вимушених мігрантів та їхньої інтеграції у приймаючих країнах, окрім того, були підтримані пропозиції із запровадження спеціальних кризових механізмів для регулювання ситуації інструменталізації, в якій треті країни або недержавні актори підтримують або сприяють переміщенню громадян третіх країн до кордонів держав-членів задля дестабілізації обстановки і створення ризиків для національної безпеки і громадського порядку.

Розкрито особливості правового регулювання статусу дітей-мігрантів на основі змін, внесених нормативними актами у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року, у рамках правових механізмів скринінгу, міжнародного захисту (на основі прикордонної процедури, прискореної процедури та звичайної процедури) та механізмів управління міграційними потоками (у рамках процедур трансферу, релокації, процедур в умовах кризи або форс-мажору, процедури переселення та гуманітарного прийому), які характеризуються специфічною метою, принципами та заходами і зумовлюють відмінності правового становища дітей-мігрантів на різних етапах їхнього перебування на території держав-членів ЄС. Виявлено, що найширший обсяг прав для дітей-мігрантів гарантується у рамках звичайної процедури міжнародного захисту.

Ключові слова: Європейський Союз, право ЄС, *acquis communautaire*, міграція, міграційна політика Європейського Союзу, міграційна криза, діти-мігранти, інтеграція, права дитини, найкращі інтереси дитини, притулок, кордони, держава-член, агентства ЄС, імплементація.

SUMMARY

Bilousov M.S. The Legal Status of Migrant Children in European Union Law within the Framework of the Common Policy on Asylum, Subsidiary, and Temporary Protection. – The qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 293 «International Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2025.

The dissertation is the first study in the Ukrainian science of international and European law to comprehensively address the theoretical and practical foundations of legal regulation of the status of migrant children in the law of the European Union within the framework of the common asylum, subsidiary and temporary protection policy, as well as the specifics of its development under the Migration and Asylum Pact 2024 within the legal mechanisms provided for therein.

The study reveals the meaning of the term ‘migrant child’, which in EU law is used mainly in soft law acts and scientific doctrine. The author establishes that two main approaches to its understanding have been formed in the EU law science – broad and narrow. In the broad sense, the term ‘migrant child’ covers all children who have migrated to or within the EU and do not have the citizenship of the host country. In a narrow sense, the term ‘migrant child’ is limited to children who are third-country nationals and have arrived in Member States covered by EU migration policy.

It is proposed to typologise the legal statuses of children under various EU policies, taking into account the scope and specifics of individual rights and the corresponding obligations of Member States arising from EU law, according to the following criteria: EU citizenship; family ties with EU citizens or citizens of certain

third countries with which special agreements have been concluded; legality of stay in the territory of a Member State; presence of an adult person who is responsible for the child; degree of vulnerability which gives the right to

It reveals the legal nature of the common European asylum system for minors, which is based on the idea of humanity and mutual solidarity of Member States.

It examines the genesis of legal regulation of the status of migrant children in EU law, which allowed to identify five key historical stages: 1) the establishment of the legal framework for regulation on the basis of international treaties of the Member States outside the EU legal order (1954-1993); 2) regulation of the legal status of migrant children in EU law on the basis of soft law acts under the Maastricht Treaty (1993-1999); 3) introduction of minimum mandatory standards of the rights of minors in the field of forced migration on the basis of the Amsterdam Treaty (1999-2009); 4) strengthening of legal guarantees for the protection of children's rights in accordance with the Lisbon Treaty (2009-2024); 5) further improvement of legal regulation of the status of migrant children in the face of new challenges under the Migration and Asylum Pact 2024 (2024 - present).

It is emphasised that respect for the rights of the child is a cross-cutting obligation of the EU and its Member States within the subject matter competence of the Union, which imposes additional obligations on them in the context of achieving the goals and objectives set out in the founding treaties within the framework of the EU's internal and external policies. Moreover, it is one of the key priorities in the EU's current human rights strategy.

It focuses on the concept of vulnerability of minors in EU law, which leads to enhanced guarantees of their protection based on the principle of the best interests of the child and is the justification for their positive discrimination, which in turn imposes additional obligations on Member States to guarantee special rights in order to achieve equal conditions for the enjoyment of general rights with other, non-privileged groups of persons or to reduce the negative consequences of the vulnerability of such persons in society.

It describes the legal regulation of the status of a migrant child at three levels: international legal, supranational (integration or EU level) and national.

It examines the significance of universal and regional international treaties and soft law acts in EU law in the context of the legal status of minors within the common European asylum system. Particular attention is paid to the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 1951 and the Convention on the Rights of the Child of 1989, which, although not formally sources of EU law, are the basis for the development of EU law within the framework of the common asylum, subsidiary and temporary protection policy. The author reveals the significance of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 in the legal order of the European Union, which protects fundamental rights considered by the general principles of Union law.

It reveals the peculiarities of correlation between the EU primary law provisions relating to legal regulation of the status of children in EU law and concludes that the provisions of the EU Treaty and the EU Charter of Fundamental Rights relating to all categories of minors and the provisions of the Treaty on the Functioning of the EU within the framework of the common asylum, subsidiary and temporary protection policy correlate according to the rules of *lex generalis* and *lex specialis*.

It provides a legal analysis of the provisions of the EU primary law acts relating to the common asylum, subsidiary and temporary protection policy, which are detailed in the secondary law acts of the Union which must comply with them. The EU legislation on international and temporary protection contains both general rights that must be ensured to persons regardless of their age and special rights that apply to minors. Additional special rights are also provided for unaccompanied minors as the most vulnerable category of migrant children. Based on a comparative analysis of the rights guaranteed to minors under EU regulations in the field of international and temporary protection, the author proves that the scope of rights of beneficiaries of temporary protection and, accordingly, the corresponding obligations of Member States is significantly limited to applicants and persons granted international

protection. These include the right to access to housing, the right to healthcare, the right to education, and the rights of unaccompanied minors.

Particular attention is paid to the case law of the Court of Justice of the European Union, which is the basis for the development of secondary law of the European Union and serves as a valuable interpretative source for the correct application of EU law at the national level of the Member States. It is emphasised that it is of fundamental importance for the effective protection of the rights of minors as one of the most vulnerable categories of migrants at the national level, since Member States still retain significant discretionary powers to regulate their status within their jurisdiction.

It is also emphasised that the principle of the best interests of the child in EU law within the framework of the common asylum, subsidiary and temporary protection policy is important. It is emphasised that this principle is the basis for teleological and axiological interpretation of the provisions of EU secondary law by the Court of Justice of the European Union.

It is substantiated that within the framework of the common asylum, subsidiary and temporary protection policy, unaccompanied minors are one of the most vulnerable and at the same time the most protected categories of forced migrants in EU law, which imposes additional positive obligations on Member States to ensure the effective exercise of their rights in the course of migration.

It is emphasised that the leading role in ensuring the rights of migrant children within the EU belongs to the Member States, which retain broad discretionary powers in regulating the legal status of migrant children, due to the dominance of directives in the system of legal regulation sources, which are framework and general legal instruments.

It investigates the prerequisites for the adoption and provides a substantive description of the regulations under the Migration and Asylum Pact of 14.05.2024, which is based on the principles of a flexible system of solidarity and fair distribution of responsibilities among the Member States of the European Union and is based on a comprehensive and balanced approach to regulating migration processes within the framework of the EU border control policy, common asylum policy and policy to

combat illegal migration. It is established that one of the most important innovations in the legislative changes is a significant strengthening of legal guarantees for migrant children, which reflects the general trend towards increasing the level of protection of the rights of particularly vulnerable categories of persons within the framework of modern European migration policy.

It is substantiated that the full-scale Russian aggression against Ukraine was an important factor that influenced the priorities and content of the draft regulations that were subsequently adopted under the Migration and Asylum Pact; In particular, due to the massive displacement of forced migrants from Ukraine, mostly women and children, legal standards related to the assessment of the needs of forced migrants and their integration in host countries were strengthened, and proposals to introduce special crisis mechanisms to address the situation of instrumentalisation, in which third countries or non-state actors support or facilitate the movement of third-country nationals to the borders of Member States in order to destabilise the situation and create risks to national security, were supported.

It reveals the peculiarities of legal regulation of the status of migrant children based on the changes introduced by the regulations under the Migration and Asylum Pact of 2024, within the framework of legal mechanisms of screening, international protection (based on the border procedure, accelerated procedure and regular procedure) and mechanisms for managing migration flows (within the framework of transfer, relocation, crisis or force majeure procedures, resettlement and humanitarian reception procedures), which are characterized by a specific purpose, principles and measures and are conditioned by the following It is found that the widest scope of rights for migrant children is guaranteed under the ordinary international protection procedure.

Keywords: European Union, EU law, *acquis communautaire*, migration, European Union migration policy, migration crisis, migrant children, integration, child rights, best interests of the child, asylum, borders, member state, EU agencies, implementation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Білоусов М.С. Забезпечення найкращих інтересів дитини у міграційному праві ЄС через призму права на возз'єднання сім'ї громадян третіх країн. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя, 2023. №10. С. 597-599. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/144>.

2. Білоусов М. Регламент Ради (ЄС) 2019/1111 та сфера його застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Ужгород, 2024. Серія ПРАВО. Вип. 84: част. 3. С. 223–227. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.30>.

3. Білоусов М.С. Особливості концепції «безпечної третьої країни» та її вплив на права дітей-мігрантів. *Форум права*. Харків, 2024. №3. С. 36–43. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.12591912>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Білоусов М. С. Поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу. *Права людини і демократія: збірник наукових статей за матеріалами III наук.-практ. конф. (Харків, 13 травня 2021 р.)*. Харків, 2021. С. 3–6.

2. Bilousov M. Right to family reunification of migrant children under the European Union law. *Сучасне суспільство і наука: актуальні дослідження молодих науковців: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. Інтернет-конф. (Харків, 27 травня 2021 р.)*. Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2021. С. 27–31.

3. Білоусов М.С. Поняття дітей-мігрантів без супроводу в законодавстві України та праві Європейського Союзу (порівняльний аспект). *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали VI Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (Полтава, 17 листопада 2021 року)*. Полтава, 2021. С. 21–24.

4. Білоусов М.С. Захист дітей-мігрантів з України під час збройного конфлікту в праві Європейського Союзу. *Деокупація. Юридичний фронт*: матеріали Міжнародного експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.). Київ : Держ. торг.- екон. ун-т, 2022. С. 141–144.

5. Білоусов М.С. Право на навчання для дітей-мігрантів з України, які мають тимчасовий захист. *Україна і Європейський союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. статей за матеріалами VI всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 11 листоп. 2022 р. / редкол. : Д. В. Лученко, І. В. Яковюк та ін. Харків, 2022. С. 14–16.

6. Bilousov M. Nationals of third countries other than Ukraine, who benefited from international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February 2022 as beneficiaries of temporary protection in the European Union. *Права людини і демократія* : зб. наук. статей за матеріалами IV наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 12 трав. 2023 р. / редкол.: Д. В. Лученко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Комарова та ін. Харків, 2023. С. 12–15.

7. Bilousov M. To the issue of detention of migrant children in the European Union law. *Права людини та демократія* : зб. наук. ст. та тез за матеріалами наук.-практ. конф., присвяч. Дню Європи, 220-річчю Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого та 5-річчю каф. права Європ. Союзу (м. Харків, 9 трав. 2024 р.) / Каф. Жана Моне «Поглиблене вивчення цінностей та права ЄС: український контекст» ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 249–251.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	14
1.1 Поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу	14
1.2 Правові статуси дитини у праві Європейського Союзу	24
Висновки до розділу 1	46
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ У МЕЖАХ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИТУЛКУ, ДОПОМІЖНОГО ТА ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ	50
2.1. Генеза правового регулювання статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту	50
2.2. Засади правового регулювання статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту Європейського Союзу	74
Висновки до розділу 2	97
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ ЗА ПАКТОМ ПРО МІГРАЦІЮ І ПРИТУЛОК 2024 РОКУ	101
3.1. Розвиток спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту за Пактом про міграцію і притулок 2024 року	101
3.2. Особливості правового становища дітей-мігрантів за Пактом про міграцію і притулок 2024 року	116
3.2.1. Правове становище дітей-мігрантів у рамках механізму скринінгу	117
3.2.2. Новації правового становища неповнолітніх у рамках механізму міжнародного захисту	130
3.2.3. Особливості правового становища неповнолітніх у рамках механізму управління міграційними потоками	160

Висновки до розділу 3	181
ВИСНОВКИ.....	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	193
ДОДАТКИ	233

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність обраної теми зумовлена кількома обставинами. По-перше, в умовах російської агресії понад один мільйон дітей були змушені залишити територію України і переміститися до країн Європейського Союзу у пошуках миру, безпеки та захисту. Відтак вони потрапили під юрисдикцією держав-членів і охоплюються сферою дії права ЄС. Це актуалізує необхідність доктринального аналізу особливостей їхнього правового становища та вивчення правових механізмів забезпечення і захисту їхніх прав на основі права ЄС, у тому числі у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

По-друге, 14.05.2024 р. відбулося масштабне реформування міграційного законодавства Європейського Союзу на основі змін, внесених нормативними актами у рамках Пакту про міграцію і притулок, який формує нову парадигму європейського міграційного управління, в межах якої стратегічні рішення орієнтовані не лише на реагування на кризові явища, але й на попередження потенційних ризиків та розвиток цілісної і збалансованої нормативно-правової архітектури в довгостроковій перспективі. Його суттєвою новацією є посилення правових гарантій для неповнолітніх на усіх етапах міграційних процесів. Відтак проблематика правового регулювання статусу дітей-мігрантів за новими нормативними актами Союзу потребує ретельного дослідження.

По-третє, актуальність теми зумовлена також потребою ґрунтовного вивчення права ЄС у контексті процесів набуття членства України в Європейському Союзі, що вимагає здійснення оцінки стану відповідності українського законодавства асquis ЄС та його адаптації до асquis Союзу у різних сферах предметної компетенції вказаного інтеграційного утворення. Передусім це стосується сфери міграції, яка віднесена до кластеру «Фундаментальні засади», що відкривається першим і закривається першим під час переговорів про вступ.

По-четверте, тематика дитячої міграції у праві ЄС, зокрема, у світлі нових законодавчих змін Пакту про міграцію і притулок 2024 р., не була комплексно вивчена та представлена в українській юридичній науці. Водночас варто зауважити, що окремі аспекти досліджуваної проблематики висвітлені у роботах українських науковців, зокрема, Т. Анакіної, М. Буроменського, Ю. Волошина, А. Гнітія, О. Гончаренко, Т. Комарової, Т. Кортукової, З. Макарухи, М. Манжул, Н. Мушак, С. Науменко, О. Поєдинок, О. Поліванової, М. Саракуци, О. Святун, Т. Сироїд, М. Сірант, І. Сороки, В. Стешенка, К. Смирнової, О. Трагнюк, А. Федорової, В. Чуєнко, І. Яковюка. У зарубіжній доктрині тематика прав дітей-мігрантів та гарантій їхнього забезпечення у праві ЄС представлена у роботах А. Блоч (A. Bloch), І. Боккарді (I. Boccardi), У. Брандл (U. Brandl), Е. Брауера (E. Brower), Ф. де Брюкера (P. de Bruycker), І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang), Е. Драйвуд (E. Drywood), М. Інелі-Сігер (M. Ineli-Ciger), Г. Кампесі (G. Campesi), Дж. Карлієр (J. Carlier), С. Карпера (C. Karrera), Дж.-П. Кассаріно (J. - P. Cassarino), Б. Кукович (B. Čučković), С. Пірса (S. Peers), К. Сміт (C. Smyth), Д. Тима (D. Thym), Е. Тсоурді (E. Tsourdi), Е. Франка (E. Franca), В. Четайл (V. Chetail), Л. Якулевічієне (L. Jakulevičienė) та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана згідно з планом науково-дослідних робіт Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого у межах цільової комплексної програми «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (державна реєстрація No0111U000954). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 8 від 27 лютого 2025 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є встановлення особливостей правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, а також визначення специфіки його розвитку відповідно до Пакту про міграцію і притулок 2024 року у рамках передбачених ним правових механізмів.

Відповідно до мети були поставлені і послідовно вирішені такі основні завдання:

- встановити зміст поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу;
- з'ясувати основні відмінності правового становища неповнолітніх у рамках різних політик Європейського Союзу;
- визначити особливості правового становища дітей-мігрантів у порівнянні з іншими категоріями дітей, на які поширює дію право ЄС;
- розкрити генезу *acquis* ЄС, що стосується статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту;
- надати характеристику правових засад регулювання статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту Європейського Союзу;
- окреслити основні напрями реформування спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту на основі нормативних актів ЄС у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року;
- визначити особливості правового становища дітей-мігрантів у рамках правових механізмів, передбачених нормативними актами Пакту про міграцію і притулок 2024 року, у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з правовим регулюванням статусу дітей-мігрантів у Європейському Союзі у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

Предметом дослідження є правове регулювання статусу дітей-мігрантів у Європейському Союзі у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності результатів дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, що є методологічним підґрунтям цієї роботи: метод об'єктивності, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, діалектичний,

формально-юридичний, системно-структурний, прогностичний та інші загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Метод об'єктивності дозволив встановити вірогідність і повноту використаної у дослідженні інформації. Історико-правовий метод надав можливість простежити еволюцію розвитку права Європейського Союзу у сфері захисту прав дітей-мігрантів, охарактеризувати генезу правової регламентації статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту (підрозділ 2.1), а також виявити передумови прийняття Пакту про міграцію і притулок 2024 р. (підрозділ 3.1). Формально-логічний метод використано для визначення змісту поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу у межах його предметної компетенції (підрозділ 1.1), а також змістовної характеристики правових статусів дитини у праві ЄС (підрозділ 1.2). У роботі широко використано порівняльно-правовий, на основі якого запропоновано періодизацію розвитку *acquis* ЄС, яке стосується регулювання правового становища дітей-мігрантів (підрозділ 2.1), а також визначення змін у законодавчих підходах Союзу у Пакті про міграцію і притулок 2024 (підрозділи 3.1 та 3.2). З урахуванням формально-юридичного методу здійснено аналіз особливостей правового регулювання становища дітей-мігрантів у рамках різних правових механізмів політики ЄС у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту за чинними нормативними актами (підрозділ 2.2), а також реформованим законодавством 2024 р. (підрозділ 3.2). На основі діалектичного методу продемонстровано взаємозв'язок та взаємообумовленість різних джерел права Європейського Союзу, що стосується правового регулювання статусу неповнолітніх (підрозділ 2.2). Завдяки системно-структурному методу розкрито специфіку регулювання становища дітей-мігрантів на міжнародно-правовому рівні, інтеграційному рівні та рівні держав-членів та визначено особливості взаємодії цих рівнів (підрозділ 2.2). Прогностичний метод використаний для оцінки перспективи розвитку права Європейського Союзу за новаціями, внесеними законодавчими актами Пакту про міграцію і притулок 2024 (розділ 3). Роботі використано також метод герменевтики, на основі якого здійснювалося

тлумачення юридичних категорій із метою встановлення їхнього змісту, значення окремих термінів та понять *acquis* ЄС (підрозділи 1.1, 1.2, 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що представлена дисертаційна робота є першою в українській доктрині міжнародного і європейського права кваліфікаційною науковою працею, в якій розкрито засади правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу у рамках спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, а також визначено перспективи його розвитку відповідно до Пакту про міграцію і притулок 2024 року. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку положень, висновків і пропозицій, що конкретизують новизну отриманих результатів, основними з яких є такі:

у перше:

- визначено зміст терміну «дитина-мігрант» у праві ЄС, який вживається переважно в актах «м'якого» права та науковій доктрині. Встановлено, що науці права ЄС сформувалися два основні підходи до його розуміння – широке та вузьке. У широкому значенні термін «дитина-мігрант» охоплює усіх дітей, які мігрували до або в межах ЄС і не мають громадянства країни перебування. У вузькому розумінні поняття «дитина-мігрант» обмежується колом дітей, які є громадянами третіх країн і прибули до держав-членів Союзу, на яких поширюється міграційна політика ЄС;

- запропоновано типологізацію правових статусів дитини у рамках різних політик Європейського Союзу з урахуванням обсягу та особливостей прав особи і кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, що впливають із права ЄС, за такими критеріями: наявність громадянства ЄС; наявність сімейних зв'язків із громадянами ЄС або громадянами окремих третіх країн, із якими укладені спеціальні договори; законність перебування на території держави-члена; наявність супроводу повнолітньою особою, яка несе за неї відповідальність; ступенем вразливості, що дає право на спеціальний (міжнародний або тимчасовий захист) у праві ЄС; напрямками політик Європейського Союзу у межах його предметної компетенції;

- досліджено передумови прийняття та надано змістовну характеристику нормативним актам у рамках Пакту про міграцію і притулок 14.05.2024 р., що ґрунтується на засадах гнучкої системи солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами Європейського Союзу та базується на комплексному та збалансованому підході до регулювання міграційних процесів у рамках політики ЄС у сфері прикордонних перевірок, спільної політики у сфері притулку та політики щодо боротьби з нелегальною міграцією; встановлено, що однією із найважливіших новацій у законодавчих змінах є суттєве посилення правових гарантій для дітей-мігрантів, що відображає загальну тенденцію до підвищення рівня захисту прав особливо вразливих категорій осіб у рамках сучасної європейської міграційної політики;

- розкрито особливості правового регулювання статусу дітей-мігрантів на основі змін, внесених нормативними актами у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року, у рамках правових механізмів скринінгу, міжнародного захисту (на основі прикордонної процедури, прискореної процедури та звичайної процедури) та механізмів управління міграційними потоками (у рамках процедур трансферу, релокації, процедур в умовах кризи або форс-мажору, процедури переселення та гуманітарного прийому), які характеризуються специфічною метою, принципами та заходами і зумовлюють відмінності правового становища дітей-мігрантів на різних етапах їхнього перебування на території держав-членів ЄС; встановлено, що найширший обсяг прав для дітей-мігрантів гарантується у рамках звичайної процедури міжнародного захисту;

- обґрунтовано, що повномасштабна російська агресія проти України стала важливим чинником, що вплинув на пріоритети і зміст проєктів нормативних актів, які згодом були прийняті у рамках Пакту про міграцію і притулок; зокрема, у зв'язку із масовим переміщення вимушених мігрантів з України, здебільшого жінок і дітей, було посилено правові стандарти, які стосуються оцінки потреб вимушених мігрантів та їхньої інтеграції у

приймаючих країнах, окрім того, були підтримані пропозиції із запровадження спеціальних кризових механізмів для регулювання ситуації інструменталізації, в якій треті країни або недержавні актори підтримують або сприяють переміщенню громадян третіх країн до кордонів держав-членів задля дестабілізації обстановки і створення ризиків для національної безпеки і громадського порядку;

удосконалено:

- доктринальний підхід про співвідношення норм первинного права ЄС, що стосуються правового регулювання статусу дітей у праві ЄС, і зроблено висновок, що норми Договору про ЄС та Хартії ЄС про основоположні права, що стосуються усіх категорій неповнолітніх, та норми Договору про функціонування ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту співвідносяться за правилами *lex generalis* та *lex specialis*;

- доктринальний підхід щодо періодизації правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві ЄС, що дало змогу виділити п'ять ключових історичних етапів: 1) закладення правових основ регулювання на базі міжнародних договорів держав-членів поза межами правопорядку ЄС (1954-1993); 2) регламентація правового становища дітей-мігрантів у праві ЄС на основі актів «м'якого» права за Маастрихтським договором (1993-1999); 3) запровадження мінімальних обов'язкових стандартів прав неповнолітніх у сфері вимушеної міграції на основі Амстердамського договору (1999-2009); 4) посилення правових гарантій захисту прав дітей відповідно до Лісабонського договору (2009-2024); 5) подальше вдосконалення правового регулювання статусу дітей мігрантів в умовах нових викликів у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року (2024 – наш час);

- доктринальний підхід щодо значення принципу найкращих інтересів дитини у праві ЄС у межах спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту, зокрема, наголошується, що цей принцип є основою телеологічного і аксіологічного тлумачення положень актів вторинного права ЄС Судом Європейського Союзу;

- аргументацію, що у рамках спільної політики у сфері притулку, додаткового і тимчасового захисту неповнолітні без супроводу є однією із найбільш вразливих і одночасно найбільш захищених у праві ЄС категорій вимушених мігрантів, що покладає на держав-членів додаткові позитивні зобов'язання задля забезпечення ефективної реалізації їхніх прав у процесі міграції;

- висновок про те, що провідна роль у забезпеченні прав дітей-мігрантів у межах ЄС належить державам-членам, які зберігають широкі дискреційні повноваження у регулюванні правового становища дітей-мігрантів, що зумовлено домінуванням директив у системі джерел правового регулювання, які є рамковими та загальними правовими інструментами;

набули подальшого розвитку положення щодо:

- підходу, згідно з яким повага до прав дитини є наскрізним зобов'язанням ЄС та держав-членів у рамках предметної компетенції Союзу, що покладає на них додаткові зобов'язання у контексті реалізації мети та завдань, визначених установчими договорами у межах внутрішньої і зовнішньої політики Європейського Союзу;

- концепції вразливості неповнолітніх у праві ЄС, яка зумовлює посилені гарантії їхнього захисту на основі принципу забезпечення найкращих інтересів дитини і є обґрунтуванням їхньої позитивної дискримінації, що своєю чергою покладає на держав-членів додаткові зобов'язання гарантувати спеціальні права, щоб досягти рівних умов користування загальними правами з іншими непривілейованими групами осіб або зменшити негативні наслідки вразливості таких осіб у суспільстві;

- правової природи спільної європейської системи притулку щодо неповнолітніх, яка ґрунтується на ідеї гуманності і взаємної солідарності держав-членів;

- регламентації статусу дитини-мігранта на трьох рівнях правового регулювання: міжнародно-правовому, наднаціональному (інтеграційному або рівні ЄС) та національному;

- висновку, за яким Женевська конвенція про статус біженців 1951 р. та Конвенція про права дитини 1989 р., формально не будучи джерелами права ЄС, є основою розвитку права ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту;
- значення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у правопорядку ЄС, яка захищає основоположні права, які є загальними принципами права Союзу;
- ролі практики Суду ЄС у розвитку права Європейського Союзу у межах Спільної європейської системи притулку, що стосується правового статусу дітей-мігрантів, а також його імплементації у межах правопорядків держав-членів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути основою для подальших наукових розробок у цій сфері і використовуватись:

- у науково-дослідній сфері – як основа для подальших наукових досліджень правового регулювання спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту та міграційної політики ЄС загалом;
- у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал для наукового обґрунтування проектів нормативно-правових актів у сфері міграції та приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС у цій сфері;
- у навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників із міжнародного права та права Європейського Союзу; при читанні лекцій та проведенні практичних занять; в науково-дослідницькій роботі аспірантів, магістрів та студентів;
- в інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про політику ЄС у сфері спільної європейської системи притулку і статус дітей-мігрантів у праві ЄС серед науковців, студентів, широкого загалу.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, які містяться у дисертації, обговорювалися та були схвалені на

засіданнях кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові положення дисертації оприлюднювалися і були предметом обговорення на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Права людини і демократія» (Харків, 13 травня 2021 р.), «Сучасне суспільство і наука: актуальні дослідження молодих науковців» (Харків, 27 травня 2021 р.), «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти» (Полтава, 17 листопада 2021 року), «Деокупація. Юридичний фронт» (Київ, 18 березня 2022 р.), Україна і Європейський союз: шлях до сталого розвитку (Харків, 11 листоп. 2022 р.), «Права людини і демократія» (Харків, 12 трав. 2023 р.), «Права людини та демократія» (Харків, 9 трав. 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (306 найменувань) та 2 додатків. Загальний обсяг роботи – 236 сторінок, з яких основний текст становить 189 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1 Поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу

Європейський Союз вважається одним із найбільш успішних інтеграційних утворень, в межах якого державам-членам вдалося реалізувати модель співпраці, яка поєднує наднаціональні і національні правові механізми, що забезпечують сталі мирні відносини, економічне зростання на основі механізмів спільного ринку, гармонійне співжиття понад півмільярда осіб завдяки повазі до прав людини, яка визначає основу його внутрішньої і зовнішньої політики. Водночас історія Європейського Союзу насичена численними випробуваннями, однак завдяки політиці компромісів держав-членів, об'єднаних навколо ідеї європейської інтеграції, їхньому вищому політичному керівництву вдавалося знаходити шляхи до спільних рішень та адаптуватися до нових реалій, зберігаючи єдність та забезпечуючи подальший прогрес [17, с. 78].

Нині ЄС функціонує в умовах нових глобальних викликів, зумовлених передусім повномасштабною російською агресією проти України, що спричинила масовий потік мігрантів, серед яких велику частку становлять неповнолітні, і стала серйозною перевіркою на міцність для спільної європейської системи притулку. За таких обставин держави-члени ЄС у рамках Ради були змушені впровадити нові механізми підтримки через механізм тимчасового захисту, а також спільно з Європейським Парламентом і Комісією здійснити скринінг вторинного законодавства та погодити положення Нового пакту про міграцію і притулок – пакету законодавчих актів від 14.05.2024 р., спрямованих на удосконалення та посилення ефективності спільної європейської системи притулку, допоміжного та тимчасового захисту.

Варто зауважити, що у сучасних умовах проблема міграції із третіх країн із огляду на масштаби та динаміку є однією з найактуальніших для Європейського Союзу, держави-члени якого перетворилися на центр тяжіння мігрантів із різних куточків планети завдяки безпечним та сприятливим умовами для життя і соціального розвитку. При цьому у загальній кількості мігрантів вагому частку становлять діти, що є найбільш вразливою групою мігрантів. Так, відповідно до інформації Європейської агенції з безпеки зовнішніх кордонів (далі – FRONTEX), у 2024 р. зафіксовано близько 239 000 випадків незаконного перетину кордонів держав-членів. При цьому частка неповнолітніх зросла з 13% до 16 % у порівнянні з 2023 роком [150].

Статистичні дані, що стосуються механізмів міжнародного і тимчасового захисту, є також високими щодо дітей. За даними Євростату, станом на 31.03.2025 близько 4,25 млн. громадян третіх країн, які рятувалися від російської агресії, отримали тимчасовий захист на території держав-членів ЄС та держав Європейської асоціації вільної торгівлі, з яких 31,7% діти [282]. У 2024 р. зареєстровано 911 960 заяв про надання міжнародного захисту, близько 25% з яких подано неповнолітніми [70], окрім того, у 2023 р. 409 485 особам надано захист у рамках механізмів ЄС та гуманітарних статусів за законодавством держав-членів, серед яких частка неповнолітніх становить близько 30 % [71].

Упродовж останнього десятиліття проблематика дитячої міграції привертає все більше уваги на рівні ЄС у контексті зміцнення захисту прав людини, а також підвищення ефективності функціонування простору свободи, безпеки і справедливості в умовах військових загроз, зростання злочинності та пожвавлення зовнішніх міграційних процесів. У Повідомленні Європейської Комісії «Захист дітей в міграції» від 12.04.2017 [288] наголошується на нагальній потребі забезпечувати належний захист прав дітей-мігрантів, які перебувають у стані особливої вразливості через свій вік, пережитий травматичний досвід через віддаленість від дому, а часто й через розлуку з батьками або опікунами, що може породжувати ризики для їхнього життя та безпеки. У чинному Плані дій ЄС щодо прав людини і демократії 2020-2024, дія якого продовжена до 2027 року [286],

наголошується на необхідності відстоювання Євросоюзом і його державами-членами прав людини, з особливим наголосом на правах дитини (п.п. m п. 1.1, п.п. c п. 1.2, п.п. b та h п. 1.6, п.п. e та f п. 2.4) [134].

Політика Європейського Союзу в сфері міграції, права мігрантів, зокрема найбільш вразливих категорій осіб, механізми їхнього захисту, викликали підвищений інтерес для дослідження серед науковців. З урахуванням того, що дитяча міграція визнана однією з найактуальніших гуманітарних проблем сучасності [15], багато учених, представників різних галузей суспільних наук, ставили перед собою амбітне завдання визначити її особливості і запропонувати механізми, з тим, щоби забезпечити належне ставлення до неповнолітніх, які вимушено або добровільно залишають країну свого походження.

Водночас комплексних досліджень дитячої міграції у рамках права Європейського Союзу у світлі сучасних законодавчих ініціатив нині не представлено. У цьому контексті варто зазначити, що з набранням чинності Лісабонського договору 2007 р. [298] правопорядок ЄС зазнав суттєвих змін, що сприяло зміцненню співпраці між державами-членами у рамках простору свободи, безпеки та юстиції. Відбулося оновлення вторинного *acquis* ЄС як відповідь на міграційну кризу 2015-2016 років. З початком застосування нормативних актів у рамках Нового пакту про міграцію і притулок очікуються значні зміни у спільній політиці притулку, додаткового і тимчасового захисту, що спрямовані на посилення ефективності управління міграційними потоками, запровадженні єдиних процедур і забезпеченні справедливого розподілу відповідальності між державами-членами. Зміни безпосередньо стосуються також правового становища дітей-мігрантів. Зокрема, передбачено низку процедурних гарантій задля забезпечення їхньої безпеки та зміцнення їхніх прав у межах ЄС. Вказане свідчить про безумовну актуальність вивчення проблематики дитячої міграції та вимагає ґрунтовного дослідження з урахуванням динаміки розвитку міграційного *acquis* ЄС.

Розкриття особливостей регулювання прав дітей-мігрантів у рамках спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту у правопорядку

Європейського Союзу потребує встановлення кола дітей, на які поширюється вказана сфера правового регулювання ЄС. Для розв'язання цього завдання необхідно передусім дослідити зміст правових категорій «дитина» та «дитина-мігрант» у праві ЄС, а також визначити особливості правових механізмів, які застосовуються до вказаної групи дітей, та специфіку відповідних зобов'язань держав-членів, що впливають з права Європейського Союзу, зокрема у рамках спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

Переходячи до змістовної характеристики правової категорії «дитина» у праві ЄС, необхідно звернути увагу, що вказане поняття не розкривається в установчих договорах ЄС (Договорі про Європейський Союз від 07.02.1992 [299] (далі – ДЄС) та Договорі про функціонуванні Європейського Союзу від 25.03.1957 [300] (далі – ДФЄС)), а також Хартії ЄС про основоположні права ЄС від 07.12.2000 [83] (далі – Хартія ЄС), які є основою правового порядку Європейського Союзу та його держав-членів. При цьому захист прав дитини визначено одним із головних завдань Європейського Союзу як у межах ЄС (ч. 3 ст. 3 ДЄС), так і на міжнародній арені (ч. 5 ст. 3 ДЄС). У Хартії ЄС права дитини віднесені до категорії фундаментальних прав (ст. 24).

У вторинному праві ЄС поряд з поняттям «дитина» часто вживається поняття «неповнолітній» як його правовий відповідник. Зміст вказаних понять розкривається через вікові характеристики особи.

На основі проведеного нами вивчення змісту поняття «дитина» («неповнолітній»), можемо дійти висновку, що у законодавстві ЄС не надається єдиного визначення цього поняття. У більшості нормативних актів Європейського Союзу дітьми (неповнолітніми) розглядаються особи у віці до 18 років. Такий підхід узгоджується із визначенням, що наводиться в Конвенції ООН про права дитини від 20.11.1989 [23], згідно з якою «дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше» (ст. 1). Вказане визначення є

також базовим у державах-членах ЄС, всі з яких є учасниками вказаного міжнародного договору¹.

Розкриваючи поняття «дитина» у праві ЄС, важливо зауважити, що його змістовне наповнення може відрізнятися залежно від напрямку відповідної політики Європейського Союзу. Це означає, що необхідно враховувати особливості дефініцій, які наводяться у нормативних актах ЄС, які зумовені специфікою предмету регулювання окремого такого акту, ухваленого у межах певної політики Європейського Союзу.

Так, у рамках спільної політики притулку, міжнародного і тимчасового захисту, що ґрунтується на ст. 78 ДФЄС, «неповнолітнім» (англ. «minor») є «громадянин третьої країни або особа без громадянства, яка не досягла 18-річного віку». Таке визначення надається у Директиві 2011/95/EU про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців та осіб, що потребують додаткового захисту та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 [115] (далі – Кваліфікаційна директива або Директива 2011/95/EU) (п. к ст. 2); Директиві 2013/32/EU про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 [117] (далі – Процедурна директива або Директива 2013/32/EU) (п. 1 ст. 2); Директиві 2013/33/EU про стандарти прийому шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 [118] (далі – Директива 2013/33/EU) (п. d ст. 2). Отже, як бачимо, актами вторинного права ЄС у рамках спільної політики притулку до категорії дітей віднесено лише неповнолітніх, що є громадянами третіх країн або особами без громадянства.

У межах політики ЄС, яка стосується забезпечення свободи пересування осіб (ст. 21 ДФЄС) та функціонування внутрішнього ринку Союзу (ст. 26 ДФЄС), змістовне наповнення поняття «дитина» є іншим. Воно може визначатися не лише віковими, але й соціальними особливостями, зокрема, сімейними зв'язками

¹ Необхідно звернути увагу, що в окремих державах-членах ЄС повноліття може досягатися раніше у зв'язку із укладанням шлюбу. Така норма визначена законодавством Словачької Республіки. При цьому у разі розірвання шлюбу до досягнення 18 років або визнання шлюбу недійсним, особа буде визнаватися неповнолітнім. Див.: [294].

з громадянином держави-члена ЄС. Зокрема, Директивою 2004/38/EU про право громадян Європейського Союзу і членів їхніх сімей пересуватися і вільно проживати у межах територій держав-членів ЄС від 29.04.2004 [112] визначено комплекс прав, які надаються виключно для дітей, що проживають спільно з батьками, які є громадянами держав-членів ЄС та реалізують право на вільне пересування. Такий підхід, зокрема, відображено у ст. 10 Регламенту 492/2011 про свободу пересування працівників у межах Європейського Союзу від 05.04.2011 [265].

У сфері зайнятості (ст. 145 ДФЄС) законодавчі підходи ЄС щодо поняття «дитина» також мають свою специфіку, яка зумовлена ступенем вразливості відповідних категорій неповнолітніх на ринку праці. Зокрема, Директивою 94/33/ЄС про захист молоді на роботі від 22.06.1994 [104] вирізняються такі категорії осіб, як «діти» та «підлітки» (ст. 3). У цілях цієї Директиви поняттям «дитина» охоплюється будь-яка молода особа, яка не досягла 15-річного віку або яка все ще підлягає обов'язковому денному навчанню відповідно до національного законодавства. Відповідно «підліток» - це будь-яка молода особа віком від 15 до 18 років, яка більше не підлягає обов'язковому денному навчанню відповідно до національного законодавства. Таке розмежування між неповнолітніми має важливе юридичне значення, оскільки запроваджується заборона застосування дитячої праці (ст. 3) за винятком працевлаштування за напрямком культурної та аналогічної діяльності, а також виконання легкої роботи чи суміщення з навчанням на умовах, які передбачені ст. 4 цієї Директиви.

У рамках політики ЄС у сфері протидії та боротьби з організованою злочинністю (ст. ст. 82-89 ДФЄС) підхід до поняття «дитина» є широким, який охоплює будь-яку особу у віці до 18 років, незалежно від її громадянства (див. п. 6 ст. 2 Директиви 2011/36/EU про попередження та боротьбу з торгівлею людьми та захистом її жертв від 05.04.2011 [114]; п. f ст. 2 Директиви 2024/1385 про протидію насильства щодо жінок і домашньому насильству від 14.05.2024 р.

[125]; п. 1 ст. 3 Директиви про процедурні гарантії для дітей, які є підозрюваними або обвинуваченими в кримінальному провадженні від 11.05.2016 [121] тощо).

Отже, як бачимо, законодавчі підходи щодо змісту поняття «дитина» у праві Європейського Союзу можуть відрізнятися залежно від сфери правового регулювання. Термін «дитина» у праві ЄС може мати спеціальне значення, що зумовлено предметом регулювання відповідного нормативного акта ЄС. Це має важливе значення для встановлення специфіки правового статусу дитини у межах правопорядку Союзу у рамках його відповідної політики.

Здійснивши загальний огляд законодавчих актів, що стосуються прав дитини, варто дослідити зміст поняття «дитина-мігрант» у доктрині і праві Європейського Союзу, яке є центральним у рамках нашого дослідження.

У сучасній науці термін «дитина-мігрант» у рамках правопорядку ЄС використовується в аналітичних дослідженнях та наукових розробках. Узагальнивши доктринальні підходи щодо змісту категорії «дитина-мігрант» у праві ЄС, можемо дійти висновку, що він вживається у широкому та вузькому значеннях.

Зокрема, у широкому значенні до дітей-мігрантів відносять неповнолітніх осіб, які перемістилися з третьої країни до держави-члена ЄС або з однієї держави-члена ЄС до іншої, якщо вони не мають громадянства країни перебування. Тобто із загальної категорії «діти» вони вирізняються (1) відсутністю політико-правового зв'язку з країною перебування та (2) наявністю міждержавного переміщення. Таким чином, до дітей-мігрантів у широкому розумінні науковці відносять як іноземців – громадян третіх країн або осіб без громадянства, а також громадян держав-членів ЄС, які не мають громадянства країни перебування. У цьому контексті важливо звернути увагу, що процеси внутрішньої міграції, тобто у межах однієї держави-члена, не регулюються правом ЄС, а охоплюються компетенцією відповідної держави-члена Союзу [Див.: 270, с. 99].

Так, ґрунтуючись на широкому підході до поняття «дитина-мігрант», В. Ялусік (V. Jalušič) та В. Бахт (V. Bajt) розкривають особливості інтеграційної політики ЄС та держав-членів у сфері освіти щодо дітей-мігрантів [168, с. 171].

Більш поширеним серед дослідників держав-членів ЄС є вузький підхід до змістовної характеристики поняття «дитина-мігрант» та «мігрант» як загальної родової категорії права Європейського Союзу. Зокрема, Ф. Де Брюкер (P. De Bruycker), І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang), Е. Тсоурді (E. Tsourdi), Л. Якулевічене (L. Jakulevičienė) поняття «дитина-мігрант» використовують виключно у контексті міграційної політики ЄС, підкреслюючи її відмінну природу, мету та цілі від політики ЄС у сфері свободи пересування [Див.: 154, с. 98; 301; 167]. Отже, прибічники вузького розуміння поняття «дитина-мігрант» до цієї категорії відносять осіб, які вирізняються із загальної категорії «діти» тим, що вони (1) не мають громадянства Європейського Союзу; (2) були переміщені з третіх країн. Водночас серед вчених також немає єдності, щодо категорій дітей, які відносяться до цієї категорії з огляду на комплексний характер міграційної політики Союзу, яка охоплює політику у сфері законної міграції, незаконної міграції та міжнародного і тимчасового захисту.

У праві Європейського Союзу термін «дитина-мігрант» не є широко вживаним. Поняття «діти-мігранти» спеціально не розкрито на рівні первинних та вторинних джерел права ЄС [4, с. 3]. Воно використовується переважно в актах м'якого права ЄС, яким позначаються неповнолітні – громадяни третіх країн, які є носіями прав і суб'єктами спеціального захисту держав-членів ЄС [141; 64, с. 18; 62, с. 8-10]. Зокрема, у Резолюції Європейського Парламенту від 03.05.2018 про захист дітей в міграції [141] визнається «важлива роль, яку відіграють місцеві та регіональні органи влади, що перебувають на передовій прийому та інтеграції дітей-мігрантів, попри обмежені ресурси», а також міститься заклик, адресований державам-членам щодо зміцнення спроможності та необхідності виділяти належні ресурси для прийому дітей-мігрантів, зокрема дітей без супроводу (п. 11).

У Повідомленні Європейської Комісії «Захист дітей в міграції» від 12.04.2017 замість терміну «дитина-мігрант» використовується поняття «діти в міграції», яке можна вважати його синонімом. Зокрема, до дітей в міграції віднесено усіх неповнолітніх, що є громадянами третіх країн у віці до 18-ти років, які були вимушено переміщені або мігрували до або в межах територій держав-членів ЄС, незалежно від того, чи перебувають вони разом із сім'єю, з особою, яка не є членом сім'ї (розлучені діти), або самотійно, а також незалежно від того, чи подають вони заяву на отримання притулку [288, с. 2].

Досліджуючи зміст поняття «дитина-мігрант» у праві ЄС, важливо звернути увагу також на Повідомлення Європейської Комісії «План дій у сфері інтеграції й інклюзивності 2021-2027» від 24.11.2020, де поряд із поняттям «дитина-мігрант», використовується поняття «діти з міграційним походженням» (англ. «children with migrant background»), яке за правовим регулюванням охоплює відмінну групу дітей [62, с. 9, 10]. Зокрема, згідно з вказаним документом до дітей із міграційним походженням віднесено громадян ЄС, які раніше мали громадянство третьої країни і згодом набули громадянство держави-члена ЄС через натуралізацію в одній із держав-членів, а також громадян ЄС, які мають міграційне походження через своїх батьків, народжених за межами ЄС. Відмежування дітей-мігрантів від дітей з міграційним походженням має важливе юридичне значення, що пов'язано із особливостями їхнього правового статусу у праві ЄС. Зокрема, діти з міграційним походженням, будучи громадянами однієї із держав-членів Союзу, користуються правами громадян ЄС, що передбачені у ст. ст. 20 і 21 ДФЄС. При цьому, на відміну від дітей-мігрантів, на них не поширюється політика інтеграції Союзу.

Важливо також звернути увагу на специфіку юридичної термінології у сфері трудової міграції, де використовується поняття «мобільність» - «мобільність працівників». Зокрема, у контексті дітей йдеться про «членів сім'ї» відповідних мобільних працівників: сезонних працівників [119], висококваліфікованих працівників [123], працівників у межах міжкорпоративного переведення [120], інших категорій працівників [116].

Зокрема, про специфіку використання термінології у сфері трудової міграції (трудової мобільності) та її важливість для міграційної статистики у рамках ЄС у своєму дослідженні пишуть Б. Фаркас (B. Farcas), А. Мате (A. Máté) та Т. Расз (T. Rasz) [145].

У цьому контексті важливо підверслити, що використання поняття «мобільність» не є характерним для українського трудового права, в якому використовується термінологія «трудова міграція» [59, с. 160]. Так, згідно зі статтею 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» від 05.11.2015 [42] «трудоий мігрант – громадянин України, який здійснював, здійснює або здійснюватиме оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави» (ст. 1).

Про мобільність у праві ЄС йдеться також щодо школярів, студентів, стажерів, дослідників. Саме така термінологія використовується науковцями [151; 160], які вивчають специфіку правовідносин, на які поширює дію чинна на сьогодні Директива 2016/801 від 11.05.2016 [122]. Вказаним актом визначаються умови в'їзду та перебування протягом понад 90 днів на території держав-членів, а також права громадян третіх країн і членів їхніх сімей з метою проведення наукових досліджень, навчання, професійної підготовки або здійснення волонтерської діяльності в рамках Європейської волонтерської служби, а також, якщо держави-члени ухвалюють таке рішення, у межах програм обміну учнів чи освітніх проєктів, волонтерської діяльності, не пов'язаної з Європейською волонтерською службою, або робота «au pair» (ст. 2). При цьому вказаний міждержавний механізм мобільності не застосовується до шукачів притулку, осіб, на які поширюється міжнародний захист, а також дітей громадян держав-членів ЄС.

Отже, як бачимо, термін «дитина-мігрант» у праві ЄС використовується лише у контексті міграційного права Європейського Союзу [4, с. 6]. У рамках нашого дослідження ми будемо вивчати особливості правового статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, що є складовою міграційної політики ЄС у межах простору свободи,

безпеки і справедливості. Вибір вказаної цільової групи зумовлений особливою вразливістю вказаної категорії у порівнянні з іншими категоріями дітей, а також підвищеною актуальністю проблематики вимушеної міграції у зв'язку із повномасштабною російською агресією, у результаті якої понад 1 млн. дітей з України іммігрували до держав-членів ЄС [282].

1.2 Правові статуси дитини у праві Європейського Союзу

У теорії права правовий статус особи у найбільш загальному вигляді українськими вченими визначається як юридично закріплене становище особи в державі [38, с. 241].

Так, Ю. С. Шемшученко обґрунтовує, що правовий статус – це встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав і обов'язків [57, с. 626]. М. В. Кравчук зазначає, що правовий статус особи – це сукупність або система всіх належних їй суб'єктивних юридичних прав, свобод та обов'язків, що визначають його правове становище, яке закріплене в законодавстві та інших формах права [29, с. 67]. О. Ф. Скакун розуміє правовий статус людини як систему закріплених в нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід (фізична особа як суб'єкт права) координує свою діяльність і поведінку в суспільстві [51, с. 377]. В. І. Чуєнко до ключових елементів правового статусу особи відносить принципи, права, обов'язки та правові гарантії [56, с. 9]. І. О. Сорока пропонує виділяти систему прав, обов'язків та гарантій, які характеризують правове становище особи в державі [53, с. 159]. І. І. Литвин вивчаючи доктринальні підходи щодо поняття «правовий статус», наголошує на тому, що вказана правова категорія визначає суб'єкта в соціальній системі, однак лише у тій її частині, яка регулюється правом [32, с. 21].

У контексті останньої ремарки важливо зауважити, що право ЄС має широкий предмет регулювання. Водночас воно охоплює лише ті суспільні відносини, які обмежені предметною компетенцією Союзу, узгодженою

державами-членами і визначені його установчими договорами згідно з принципом надання повноважень (ч. 2 ст. 5 ДЕС). Для досягнення мети та цілей, заради яких держави-члени об'єдналися у рамках вказаного інтеграційного утворення, установи Союзу наділені повноваженнями приймати рішення (ч. 1 ст. 13 ДЕС), що породжують наслідки не лише щодо держав-членів, але й ті, що стосуються безпосередньо індивідів (фізичних та юридичних осіб)².

Враховуючи, що процес прийняття законодавчих актів ЄС є складним³, у праві ЄС залишається чимало правових прогалів, які не були заповнені нормативними актами. У контексті вказаного важливо підкреслити, що правовий статус особи у відповідній сфері суспільних відносин у межах Європейського Союзу регулюється лише у тому обсязі, який визначений нормами права Союзу. Відповідно, «неврегульовані аспекти», що стосуються прав, свобод та обов'язків особи залишаються у сфері відання держав-членів. Відтак, правовий статус особи визначається не лише нормами права ЄС, але й нормами права відповідної держави-члена, у межах юрисдикції якої перебуває така особа, що у свою чергу має відповідати праву ЄС та нормам міжнародного права, які є обов'язковими для відповідної країни.

Правовий статус дітей у рамках різних політик Європейського Союзу може відрізнятися. Для розкриття особливостей правового статусу дітей-мігрантів у рамках спільної політики у сфері притулку, додаткового і міжнародного захисту, що є предметом нашого дослідження, необхідно з'ясувати специфіку їхнього

² Див. знакове рішення Суду ЄС у справі 26/62 Van Gend en Loos від 05.02.1963 [171].

³ ДФЄС передбачає різні процедури прийняття нормативних актів. У рамках звичайної законодавчої процедури Європейський Парламент разом із Радою ЄС приймають регламенти, директиви або рішення за пропозицією Європейської Комісії (ч. 1 ст. 289 ДФЄС). В окремих випадках, передбачених установчими договорами ЄС, ухвалення вказаних нормативних актів відбувається у рамках спеціальної законодавчої процедури (ч. 2 ст. 289), в якій участь Ради ЄС є визначальною. В окремих випадках, чітко визначених установчими договорами Рада приймає рішення одностайно. Зокрема, у рамках політики щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції у такий спосіб Рада може ухвалювати нормативні акти стосовно паспортів, документів, що засвідчують особу, дозволів на проживання або будь-яких інших подібних документів (ч. 3 ст. 77 ДФЄС). Відтак за відсутності згоди представників держав-членів, на які поширюється вказана сфера правового регулювання, нормативний акт не приймається. Отже, законодавчий процес Європейського Союзу ґрунтується на принципі колегіального прийняття нормативних актів, що вимагає згоди щонайменше більшості від голосів складу Ради ЄС, а в окремих випадках – одностайності. Відтак через вказані складні процедурні вимоги актуальна законодавча пропозиція може не набувати підтримки у відповідній установі Союзу або процес її прийняття триває роками. Яскравим прикладом такого акту може бути Директива 2008/115/ЄС від 16.12.2008 про спільні стандарти і процедури у державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території, розгляд якої Радою у Європейським Парламентом тривав близько 7 років. Див.: [135].

правового становища у порівнянні з іншими категоріями дітей, на які поширює дію право ЄС. У контексті цього важливо звернути увагу, у праві ЄС немає окремої (автономної) політики щодо дітей. Натомість повага до прав дитини є наскрізним зобов'язанням для багатьох сфер правового регулювання на рівні Європейського Союзу, де має бути забезпечено їхній захист у рамках реалізації мети та завдань, визначених установчими договорами, з урахуванням ч. 3 та 5 ст. 3 ДЄС.

Оскільки правове регулювання Європейського Союзу щодо дітей є комплексним і визначається різними сферами політики ЄС, які мають свої відмінності, зумовлені специфікою мети та цілей відповідної політики Союзу, на нашу думку, концептуально важливо провести типологізацію правових статусів дитини у праві Європейського Союзу з урахуванням обсягу та особливостей прав і кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, що впливають із права ЄС.

Так, за наявності громадянства ЄС діти поділяються на дві групи: (1) діти, які є громадянами держави-члена Союзу і, відповідно, автоматично громадянами ЄС, та (2) діти, які є громадянами третіх країн. Щодо другої категорії дітей важливо вказати, що у рамках простору свободи, безпеки і справедливості особи без громадянства також розглядаються як громадяни третіх країн із відповідними юридичними наслідками щодо них (ч. 2 ст. 67 ДФЄС).

На відміну від дітей, що є громадянами третіх країн, діти – громадяни держави-члена ЄС – користуються найширшим комплексом прав і свобод, які впливають з національного громадянства та громадянства Європейського Союзу згідно з установчими договорами. Як зазначив Суд ЄС рішення у справі C-135/08 *Rottmann*, громадянство Європейського Союзу розглядається як найбільш важливий правовий статус громадян держав-членів [199, п. 43], який надає доступ до додаткових прав, які доповнюють наявний національний каталог.

Що стосується дітей – громадян третіх країн, вони можуть мати різний правовий статус у праві ЄС, зумовлений метою та підставами їхнього перебування в державі-члені ЄС, імміграційним статусом їхніх батьків,

наявністю або відсутністю міжнародного або іншого спеціального захисту, а також ступенем їхньої інтеграції в державі-члені ЄС, що визначається тривалістю проживання на території відповідної країни. У зв'язку з цим важливо провести розмежування між дітьми, що є громадянами третіх країн.

Так, з урахуванням специфіки права ЄС діти, що є громадянами третіх країн, залежно від наявності сімейних зв'язків із громадянами ЄС або громадянами окремих третіх країн із якими укладені спеціальні договори, можуть бути розподілені на дві групи: (1) діти, на яких поширюється свобода пересування у межах ЄС, та (2) діти, на яких така свобода не поширюється.

Діти, які є членами сім'ї громадян Союзу, які реалізують свободу пересування, є найбільш привілейованою категорією неповнолітніх серед громадян третіх країн, оскільки в силу родинних зв'язків набувають додаткові, похідні від цієї свободи права, що гарантуються низкою нормативних актів Союзу, у тому ж обсязі, як і діти-громадяни Союзу. І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang) називає членів сім'ї громадян Союзу «вторинними реципієнтами» прав на вільне пересування, оскільки вони користуються додатковими правами у зв'язку із наявністю таких прав у їхніх батьків («первинних реципієнтів») [154, с. 100].

Правовий статус таких дітей може регулюватися положеннями права ЄС, що стосується свободи пересування, яка визначається положеннями ст. ст. 20-21 ДФЄС та Директивою 2004/38/EU про право громадян Європейського Союзу і членів їхніх сімей пересуватися і вільно проживати у межах територій держав-членів ЄС від 29.04.2004 [112] (далі – Директива 2004/38/EU), і не підпадати під сферу дії міграційного права ЄС у рамках простору свободи, безпеки і справедливості.

Якщо один із їхніх батьків, який є громадянином ЄС, реалізує свою економічну свободу у межах правового режиму внутрішнього ринку ЄС – є працівником або самозайнятою особою або надає послуги, що мають транскордонний характер згідно зі ст. 45-62 ДФЄС, такі діти набувають додаткових прав, які передбачені, зокрема, Регламентом 492/2011 про свободу пересування працівників у межах Європейського Союзу від 05.04.2011 [265]

тощо. Наприклад, відповідно до ст. 10 вказаного регламенту «діти громадянина держави-члена, який працює або працював на території іншої держави-члена, повинні бути допущені до загальної освіти, програм професійного навчання та підготовки в цій державі на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави, за умови, що такі діти проживають на її території. Держави-члени повинні заохочувати всі зусилля, спрямовані на забезпечення найкращих можливих умов для навчання таких дітей»⁴.

Важливо звернути увагу, що згідно із вищевказаними нормативними актами Союзу права, які впливають із свободи пересування громадян ЄС, застосовуються лише тоді, коли має місце їхнє переміщення, тобто відбувається міграція з однієї держави-члена ЄС в іншу. Відтак у внутрішніх ситуаціях, якщо дитина-громадянин третьої країни, перебуває на території держави-члена, громадянство якої має один із її батьків, права, що впливають із свободи пересування не «активуються». За таких обставин, правове регулювання становища дітей, що є громадянами третіх країн, один із батьків яких є громадянином ЄС, визначається національним законодавством країни перебування, що може передбачати спеціальні умови перебування і реалізації відповідних прав, які, у свою чергу можуть охоплюватися іншою сферою дії права ЄС – міграційним правом Союзу. Вказана особливість, як справедливо зауважує І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang), може призводити до зворотної дискримінації, коли громадяни відповідної держави, а також члени їхньої сім'ї обмежені лише тими правами, які передбачені національним законодавством. При цьому на території такої країни лише громадяни іншої держави-члена та члени їхніх сімей, у тому числі діти – громадяни третіх країн, будуть мати додаткові права, що впливають із свободи пересування, яка гарантована правом Союзу.

Показовим в цій ситуації є приклад щодо права на проживання дитини, яка є громадянином третьої країни, на території держави-члена Союзу, коли один із

⁴ Дослідивши специфіку правового регулювання свободи пересування у праві ЄС, О. М. Поліванова зауважує, що свобода пересування працівників на сучасному етапі становить найбільш розвинену галузь в рамках свободи пересування фізичних осіб у праві ЄС. Див.: [39, с. 85].

її батьків є громадянином ЄС. На практиці такі випадки є поодинокими, однак все ж вони можуть мати місце. Так, якщо національним законодавством не передбачено іншого, дитина-громадянин третьої країни зазвичай автоматично не отримує права на проживання в ЄС тільки на підставі того, що один із її батьків є громадянином Союзу. Відтак щодо неї може бути прийнято рішення про депортацію через незаконне перебування на території держави⁵. Якщо ж один із її батьків реалізує право на свободу пересування в межах Союзу, то відповідно до Директиви 2004/38/EU, дитині незалежно від її громадянства гарантується право на проживання на території приймаючої держави-члена Союзу разом із її батьком (батьками) на умовах, визначених ст. ст. 6-7, 16-18, що захищає її від депортації [10, с. 7].

Отже, громадяни ЄС, які ніколи не користувалися правом на вільне пересування і завжди проживали в державі-члені, громадянами якої вони є, не підпадають під дію Директиви 2004/38/ЄС. Вони, таким чином, вважаються «статичними» громадянами Союзу [155, с. 76]. У справі C-256/11 «Dereci» [202], Суд ЄС роз'яснив, що їхні члени сім'ї також не підпадають під дію цієї Директиви, оскільки права, що їм надаються, не є автономними, а мають похідний характер — набутими завдяки статусу члена сім'ї мобільного громадянина ЄС (п. 56). На цій підставі Директива 2004/38/ЄС не застосовується до членів сім'ї громадян ЄС, які є «статичними», і, відповідно, вони не можуть набути похідного права на проживання на підставі цієї Директиви.

Проте у випадках, коли умови Директиви 2004/38/ЄС не виконані, Суд ЄС визнав, що громадяни третіх країн можуть набути права на проживання, похідного від «статичного» громадянина ЄС, у дуже специфічних ситуаціях. Суд ЄС визнав це право на основі ст. 20 ДФЄС, що закріплює громадянство Союзу,

⁵ Необхідно зазначити, що Суд ЄС у справах, які стосувалися депортації громадян третіх країн, які є членами сім'ї громадян Союзу, наголошував та застосовував такого примусового механізму лише у виключних випадках, якщо при цьому не порушуються загальні принципи права ЄС, зокрема, поваги до прав людини, у тому числі поваги до сімейного життя, а також принципу пропорційності (Див.: рішення Суду ЄС у справі C-34/09, Zambrano [204]). Окрім того, Суд ЄС визнав несумісною із свободами внутрішнього ринку відмову у праві на проживання для членів сім'ї громадян Союзу, якщо це може створювати перешкоди для реалізації ними права на працю або здійснення підприємницької діяльності у рамках режиму внутрішнього ринку Союзу (див. Рішення Суду ЄС у справі C-60/00, Carpenter [173]).

яке розглядається як основоположний статус громадян держав-членів. Вперше це право було визнано Судом ЄС у справі C-34/09 «Ruiz Zambrano» [204], щодо громадянина третьої країни – батька неповнолітніх дітей-громадян ЄС. Зокрема, Суд ЄС визнав, що ст. 20 ДФЄС може бути окремою підставою для надання батькам та особам, які доглядають за дітьми-громадянами ЄС і не є громадянами ЄС, похідного права на проживання в державі-члені, громадянство якої мають ці діти, навіть якщо вони не здійснювали права на вільне пересування. Суд відзначив, що «держав-член повинна надати право на проживання громадянину третьої країни з неповнолітніми дітьми-громадянами ЄС, які ніколи не використовували своє право на вільне пересування, коли відмова в наданні такого права змусить цих дітей покинути територію ЄС, щоб супроводжувати своїх батьків. Така ситуація позбавила б цих громадян ЄС реального користування суттю їхніх прав як громадян ЄС, закріплених статтею 20 ДФЄС» (п. 42).

Окрім громадян Союзу, свобода пересування та похідні від неї права у рамках ЄС, можуть надаватися громадянам окремих третіх країн та членам їхніх сімей, зокрема дітям незалежно від громадянства, відповідно до міжнародних договорів. Така практика є радше виключенням, і має місце щодо обмеженого кола країн. Зокрема, йдеться про Ісландію, Ліхтенштейн і Норвегію, що є сторонами Угоди про Європейський економічний простір від 17.03.1993 [68] (далі – ЄЕП) поряд із ЄС і його державами-членами. Відповідно до ст. 28 Угоди про ЄЕП гарантується право на свободу пересування працівників між договірними сторонами. Згідно із додатками V та VIII до цієї Угоди члени сім'ї громадян вказаних країн, у тому числі їхні діти, на території держав-членів ЄС користуються правами, що визначаються Директивою 2004/38/EU, на рівні з громадянами ЄС.

При цьому преференції, визначені Директивою 2004/38/EU, не застосовуються до дітей, громадян Швейцарії, яка разом із вказаними країнами є членом Європейської асоціації вільної торгівлі. Права на рівні ЄС для дітей громадян Швейцарії визначаються Угодою про свободу пересування осіб від

21.06.1999 [65]. Вказана Угода передбачає низку прав, які мають бути гарантовані договірними сторонами щодо дітей, якщо вони проживають разом із своїми батьками, громадянами Швейцарії. Йдеться про право супроводжувати членів сім'ї, право на доступ до загальної освіти, стажування та курси професійної підготовки та здійснення економічної діяльності на рівні з дітьми громадян приймаючої держави-члена Союзу (ч. 1, 5 і 6 ст. 3). Однак право на проживання для дітей громадян Швейцарії визначається нормами національного законодавства приймаючої країни, а не правом ЄС.

Дослідивши зміст міжнародних договорів ЄС із третіми країнами, у тому числі угод про асоціацію, які за влучним висловом Р. А. Петрова, є доволі поширеними «брендовими» міжнародними договорами у практиці Союзу [234, с. 241], можемо зробити висновок, що за виключенням згаданої Угоди про Європейський економічний простір від 17.03.1993 свобода пересування, у тому числі для дітей, які є громадянами відповідних третіх країн, не передбачена їхніми положеннями. Це стосується, зокрема Угоди асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. [55], яка на сьогодні є ключовим двостороннім міжнародним договором про співробітництво. Вказана угода містить окремі положення, що стосуються сфери міграції. Зокрема, йдеться про заборону дискримінації щодо працівників договірних сторін, які на законних засадах працюють в іншій країні-учасниці (ст. 17) та наміри сприяти мобільності працівників (ст. 19) та інших категорій осіб (ст. 20), що виходить за межі цього договору.

У світлі вказаного доцільно звернути увагу на положення угоди про асоціацію з Туреччиною – Угоду про заснування асоціації між Європейським економічним співтовариством і Туреччиною від 12.09.1963 [67]. На відміну від УА з Україною, її норми гарантують свободу пересування для працівників – громадян цієї країни (ст. 12), водночас аналогічні положення щодо свободи пересування для членів їхньої сім'ї не передбачені.

Ще одним критерієм для класифікації правових статусів дітей у праві ЄС є критерій законності їхнього перебування на території держави-члена Союзу. Як пояснюється у Довіднику з питань повернення Європейської Комісії [88, с. 88],

«будь-який громадянин третьої країни, який фізично знаходиться на території держави-члена ЄС, перебуває там або законно, або незаконно. Немає третього варіанту». Очевидно, що законність перебування на території держави-члена ЄС впливає на обсяг і зміст прав, які гарантуються нормами права ЄС для дітей. Діти, які незаконно перебувають на території ЄС, є суттєво обмеженими у своїх правах.

Ключовим нормативним актом у праві ЄС, який визначає правові наслідки незаконного перебування осіб, а також права, що мають бути їм забезпечені, є Директива 2008/115/ЄС від 16.12.2008 про спільні стандарти і процедури у державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території [113] (далі – Директива 2008/115/ЄС). М. Морару (M. Moraru) відзначає, що попри те, що у ній йдеться про несприятливі наслідки для особи, все ж вона є перевіреним у часі унікальним захисним інструментом для громадян третіх країн у порівнянні з іншими міжнародними, регіональними та національними законодавчими механізмами [221, с. 453]. На нашу думку, найважливішою перевагою Директиви 2008/115/ЄС є визначення єдиних для держав-членів зобов'язань, які спрямовані на уникнення випадків свавільної, необґрунтованої депортації, а також закріплення правових гарантій для нелегальних мігрантів, включаючи право на добровільне повернення, право на правову допомогу, переклад і судове оскарження рішень. Окрім того, важливо, що Директива містить окремі норми, які стосуються вразливих категорій осіб, у тому числі дітей, і зобов'язує компетентні органи держав-членів враховувати їхні особливі потреби і надавати їм додаткові права.

Поняття «незаконне перебування» визначається у п. 2 ст. 3 Директиви 2008/115/ЄС, як перебування на території держави-члена громадянина третьої країни, який не виконує або більше не виконує умови в'їзду, визначені у ст. 5 Шенгенського кодексу про кордони, або інших умов для в'їзду, перебування чи проживання в цій державі-члені. Отже, незаконне перебування охоплює випадки як незаконного перетину кордону держави-члена, так і незаконного перебування,

якщо особа законно перетнула кордон, однак перевищила дозволений термін перебування на території відповідної країни.

У Довіднику з питань повернення Європейської Комісії роз'яснюється, що такими, що незаконно перебувають на території держави-члена ЄС, розглядаються наступні категорії громадян третіх країн: особи, чий дозвіл на проживання або віза втратили чинність; особи, дозвіл на проживання або візу яких було анульовано; особи, яким відмовлено у наданні притулку; заявники на надання притулку, що отримали рішення про припинення їхнього права перебування як шукачів притулку; особи, яким було відмовлено у в'їзді на державному кордоні; особи, затримані у зв'язку з незаконним перетином державного кордону; особи, що незаконно перебувають на території держав-членів; особи, затримані під час транзитного переміщення територією держави-члена з метою прибуття до іншої держави-члена без законних підстав; особи, які не мають права на перебування в державі-члені, де їх було затримано, навіть якщо вони мають право на перебування в іншій державі-члені; особи, які перебувають на території держави-члена протягом наданого строку для добровільного виїзду; особи, депортація яких тимчасово відкладена [88, с. 89].

Не вважаються такими, що незаконно перебувають на території держави-члена громадяни третіх країн, незважаючи на тимчасовий характер їхнього перебування: шукачі притулку, які перебувають на території держави-члена, в якій вони мають право на перебування протягом розгляду їхньої заяви на надання притулку; особи без громадянства, які перебувають у державі-члені, де, відповідно до національного законодавства, вони мають право на перебування протягом процедури визначення статусу без громадянства; особи, які перебувають у державі-члені з формальним статусом толерування, за умови, що національне законодавство вважає цей статус «законним перебуванням»; особи, які мають дозвіл на перебування, отриманий шахрайським шляхом, до тих пір, поки цей дозвіл не буде анульований або відкликаний, і він залишається чинним відповідно до національного законодавства. При цьому особи, під час розгляду їхньої заяви про отримання дозволу на перебування, можуть перебувати на

території держави-члена як законно, так і незаконно, залежно від того, чи мають вони дійсну візу або інше право на перебування. Заявники, які очікують продовження виданого раніше дозволу на проживання перебувають на території незаконно, якщо національне законодавство держави-члена не передбачає інше (Див. [88, с. 89]).

Шукачі притулку та особи, які звернулися за тимчасовим захистом, можуть вважатися такими, що незаконно перебувають у разі незадоволення їхньої заяви про надання відповідного захисту. При цьому, як зауважують К. Ейселе (K. Eisele), І. Майчер (I. Majcher) та М. Провера (M. Provera) у своєму дослідженні щодо імплементації Директиви 2008/115/ЄС [132], підходи держав-членів є різними у ситуаціях, коли шукач притулку оскаржує відмову у наданні міжнародного захисту. В окремих державах до такої особи починає застосовуватися механізм повернення, отже дві процедури – оскарження відмови і повернення – відбуваються одночасно. Відповідно така особа розглядається як така, що незаконно перебуває на території країни. В інших країнах оскарження рішення про відмову у наданні міжнародного захисту має призупиняючий ефект для реалізації процедури повернення, а відтак особа не вважається такою, що незаконно перебуває. Звичайно, відсутність єдиного підходу варто розглядати як негативне явище, яке зумовлене відсутністю чітких правових норм у Директиві щодо таких випадків.

Важливо звернути увагу, що Директива 2008/115/ЄС не застосовується до осіб, яким правом ЄС гарантується свобода пересування. Як зазначалося нами раніше, до таких осіб належать громадяни ЄС та члени їхніх сімей, включаючи дітей, коли вони реалізують право на вільне пересування у розумінні Директиви 2004/38/EU, а також інші громадяни третіх країн та члени їхніх сімей на підставі спеціальних міжнародних угод з ЄС. При цьому важливо звернути увагу, що право на проживання для таких осіб в державах-членах Союзу не є абсолютним. Якщо особа не має громадянства приймаючої країни, для законного перебування строком понад 3 місяці вона має відповідати вимогам, визначеним ст. 7 цієї Директиви, зокрема бути працівником, самозайнятою особою або мати достатні

ресурси для проживання в цій країні тощо. Окрім того, Директива визначає умови постійного проживання строком понад 5 років (ст. ст. 16-18). Таким чином, у разі невідповідності вказаним умовам не лише громадянин третьої країни, але й громадянин ЄС буде вважатися таким, що незаконно перебуває в цій країні.

Однак суттєвою відмінністю правового становища таких осіб від становища громадян третіх країн, на яких поширюється Директива 2008/115/ЄС є те, що до них не застосовуються механізми видворення, передбачені вказаним нормативним актом. При цьому до громадян ЄС, членів їхніх сімей та громадян третіх країн відповідно до спеціальних міжнародних договорів, які не відповідають умовам проживання відповідно до Директиви 2008/115/ЄС, можуть вживатися заходи із повернення до країни походження – відповідної держави-члена ЄС або іншої учасниці Європейського економічного простору (Ісландії, Норвегії і Ліхтенштейну) (ст. 14 Директиви 2004/38/ЄС). При цьому рішення про повернення не має бути автоматичним. Воно повинно ґрунтуватися на індивідуальному підході щодо особи, відповідати принципу пропорційності і враховувати такі обставини як тривалість проживання особи на території країни, вік особи, стан її здоров'я, сімейні і економічні обставини, соціальну і культурну інтеграцію в суспільстві країни перебування та якими є зв'язки з країною походження особи. Рішення про повернення також не може застосовуватися, якщо осіб, які постійно проживають на території приймаючої країни строком 5 і більше років. Такі особи можуть бути повернуті, якщо становлять серйозну загрозу з міркувань державної політики або громадської безпеки. Окрім того, рішення про повернення не може застосовуватися до громадян держав-членів Союзу, якщо вони прожили у приймаючій країні понад 10 років або є неповнолітніми, за виключенням якщо повернення відповідає інтересам дитини за Конвенцією ООН про права дитини 1989 р. (ст. 28 Директиви 2004/38/ЄС).

Ще однією відмінністю від громадян третіх країн, на яких поширюється дія Директиви 2008/115/ЄС, є те, що до осіб, які користуються правом на вільне

пересування в межах ЄС, не застосовується заборона на в'їзд у разі їхнього повернення (ч. 3 ст. 15 Директиви 2004/38/ЄС).

Особливості правового становища осіб, які мають право на вільне пересування у праві ЄС, на території держави-члена Союзу, де такі особи незаконно перебувають, не регулюється цією Директивою, а визначається національним законодавством країни перебування. Стаття 31 Директиви 2004/38/ЄС містить лише процедурні гарантії, які повинні бути надані особі у разі оскарження рішення про повернення (ст. 31).

Визнання особи такою, яка законно або незаконно перебуває на території держави-члена ЄС має важливе правове значення та визначає специфіку її правового статусу у приймаючій країні. Відповідно до ст. 6 Директиви 2008/115/ЄС щодо осіб, які незаконно перебувають на території держави-члена, у разі, якщо незаконність їхнього перебування встановлена компетентним органом, має бути ухвалено рішення про видворення. Громадяни третіх країн, які мають дійсний дозвіл на проживання в одній із держав-членів, у тому числі неповнолітні, які незаконно перебувають на території іншої країни, зобов'язані невідкладно повернутися до країни, де такий дозвіл було видано. У разі невиконання такої вимоги або якщо йдеться про видворення особи з міркувань державної політики чи громадського порядку, до особи також застосовується процедура видворення. Водночас Директивою не заборонено державам-членам надавати автономний дозвіл на проживання (легалізувати таких осіб), що розглядається як прояв власної гуманної політики, гуманітарної політики і дискреції. У таких випадках процедура видворення не застосовується (ч. 4 ст. 6 Директиви 2008/115/ЄС)⁶.

Не розкриваючи особливостей процедури видворення, передбаченої Директивою 2008/115/ЄС, що виходить за межі нашого дослідження, звернемо

⁶ Принагідно звернемо увагу, що проектом Регламенту, що запроваджує спільну систему повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають в Союзі, представленого Європейською Комісією 11.03.2025, передбачено, що діти без супроводу та сім'ї із неповнолітніми не можуть бути повернуті у треті країни (ч. 4 ст. 17). Див.: [241].

увагу на специфіку правового становища неповнолітніх, щодо яких вказана процедура може бути застосована.

Зі змісту вказаного нормативного акту ЄС можемо зробити висновок, що неповнолітні за Директивою 2008/115/ЄС є найбільш привілейованою групою громадян третіх країн, оскільки процедура видворення таких осіб розглядається як крайній захід. Окрім того, передбачено низку спеціальних прав, які мають бути забезпечені державами-членами.

Зокрема, неповнолітні, включно з дітьми без супроводу, розглядаються як вразливі категорії осіб, що покладає на держав-членів додаткові зобов'язання задля врахування їхніх особливих потреб (п. 9 ст. 3). Наголошується на важливості забезпечення поваги до принципу найкращих інтересів дитини, який має першочергово враховуватися державами-членами, що ґрунтується на положеннях Конвенції ООН про захист прав дитини 1989 р. Окрім того, відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. державами-членами має бути забезпечено повагу до сімейного життя, що також має визначальне значення при імплементації цієї Директиви (п. 22 преамбули, ст. ст. 5, 10, 17 Директиви 2008/115/ЄС).

Зокрема, якщо щодо неповнолітнього прийнято рішення про добровільне повернення упродовж часу, доки дитина може перебувати на території держав, а також у разі, коли видворення було відкладено, має бути гарантовано принцип єдності сім'ї, тобто спільного перебування із членами сім'ї у відповідній державі-члені; право на невідкладну екстрену медичну допомогу та необхідне лікування; доступ до базової освіти упродовж їхнього перебування (ст. 14 Директиви 2008/115/ЄС).

Неповнолітні без супроводу розглядаються як особливо вразливі серед усіх категорій дітей [167, с. 232; 7, с. 21]. Відповідно до ст. 10 Директиви 2008/115/ЄС перш ніж прийняти рішення про видворення неповнолітнього без супроводу, йому має бути надано допомогу і супровід з боку відповідних органів, які є відмінними від органів, що здійснюють повернення. Перш ніж перемістити неповнолітнього без супроводу з території держави-члена, органи цієї держави

повинні переконатися, що дитина буде повернута до члена її родини, призначеного опікуна або відповідних прийомних закладів у державі повернення.

Директивою визначено також права неповнолітніх, що мають бути гарантовані під час тримання під вартою (ст. 17 Директиви 2008/115/ЄС). Зокрема, неповнолітні без супроводу та сім'ї з неповнолітніми повинні бути затримані лише як крайній захід і на найкоротший відповідний період часу. Сім'ї, затримані до видворення, повинні мати окреме помешкання, що гарантує належну приватність. Неповнолітні в місцях тримання під вартою повинні мати можливість займатися дозвіллям, зокрема іграми та іншими розважальними заходами, що відповідають їхньому віку, а також, залежно від тривалості їх перебування, мати доступ до освіти. Неповнолітні без супроводу повинні, наскільки це можливо, перебувати в установах, що мають відповідний персонал та умови, які враховують потреби осіб їхнього віку.

Як бачимо, правовий статус неповнолітніх та неповнолітніх без супроводу у рамках процедури видворення має певні відмінності. Аналогічним чином, як буде показано нами у цій роботі, обсяг прав та кореспондуючих їм зобов'язань держав-членів також відрізняється у рамках спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту для кожної із названих груп дітей. Це дає підстави для виділення ще однієї підстави для типологізації правових статусів дітей у рамках правопорядку ЄС: неповнолітні та неповнолітні без супроводу.

Відповідно до п. 1 ст. 2 Директиви 2011/95/EU про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту для єдиного статусу біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також про зміст наданого захисту, від 13.12.2011 [115], «неповнолітній без супроводу» означає неповнолітню особу, яка прибуває на територію держав-членів без супроводу дорослого, який несе за неї відповідальність відповідно до законодавства або практики відповідної держави-члена, і доти, доки така особа фактично не буде взята під опіку такої відповідальної особи». Це визначення

також охоплює неповнолітніх, які залишилися без супроводу вже після в'їзду на територію держав-членів.

Характеризуючи специфіку правового становища кожної із вказаних груп дітей-мігрантів, варто уточнити, що діти, які перебувають в умовах міграції, завжди піддаються небезпеці. Проте у випадках, коли неповнолітні мігрують самотійно, без батьків або інших осіб, які їх законно представляють, вони піддаються небезпеці ще більше, адже не можуть захистити себе самотійно та часто позбавлені доступу як до міжнародних, так і національних засобів правового захисту [7, с. 21].

Принципова відмінність між вказаними категоріями полягає у ступені їхньої вразливості в суспільстві, що зумовлює потребу забезпечити посилені гарантії захисту дітей без супроводу як найбільш вразливих серед вразливих категорій дітей шляхом покладення на держав-членів додаткових позитивних зобов'язань, передбачених правом Союзу [Див.: 244, с. 23-48].

Яскравим прикладом, що ілюструє відмінність у правовому статусі неповнолітніх та неповнолітніх без супроводу у рамках політики ЄС у сфері нелегальної міграції, є справа С-441/19 «TQ», рішення у якій на запит національного суду Нідерландів було ухвалено Судом Справедливості ЄС 14.01.2021 [180]. Справа стосувалася TQ, 16-річного юнака, який потрапив на територію Нідерландів з Гвінеї, де подав заяву на надання притулку. Йому було відмовлено, і компетентний орган країни прийняв рішення про депортацію неповнолітнього.

Основне питання полягало в тому, чи відповідає рішення про видворення праву ЄС, зокрема вимогам Директиви 2008/115/ЄС, яка покладає на держав-членів додаткові зобов'язання у разі застосування процедури видворення щодо осіб без супроводу. Нагадаємо, що ст. 10 вказаної Директиви покладає на держав-членів зобов'язання як до прийняття рішення про депортацію, так і до безпосереднього виконання процедури видворення особи. Зокрема, перш ніж прийняти рішення про видворення неповнолітнього без супроводу, йому має бути надано допомогу і супровід з боку відповідних органів, які є відмінними від

органів, що здійснюють повернення. Перш ніж депортувати такого неповнолітнього з території держави-члена, органи цієї країни повинні пересвідчитися, що дитина буде повернута до члена її родини, призначеного опікуна або відповідних прийомних закладів у державі повернення. Важливо підкреслити, що таке зобов'язання для держав передбачено лише щодо неповнолітніх без супроводу.

У своїй відповіді Суд ЄС підтримав висновок Генерального адвоката і наголосив на принциповій важливості забезпечення принципу найкращих інтересів дитини, який має ключове значення у справах про депортацію неповнолітніх без супроводу. Зокрема, Суд підкреслив, що «лише шляхом загальної та всебічної оцінки ситуації відповідного неповнолітнього без супроводу можливо визначити «найкращі інтереси дитини» та винести рішення, що відповідає вимогам Директиви 2008/115. ...Зокрема, держави-члени повинні врахувати такі обставини, як вік, стать, особливу вразливість, стан психічного та ментального здоров'я, влаштування в прийомну сім'ю, рівень шкільної освіти та соціальне оточення неповнолітнього» (п. 46, 47).

Суд ЄС також зауважив, що перед прийняттям рішення про видворення щодо неповнолітнього без супроводу, держава-член має пересвідчитися, чи існують належні умови прийому такої дитини у країні повернення. Якщо таких умов немає, щодо такого неповнолітнього не можна приймати рішення про повернення. Окрім того, якщо належні умови не гарантуються після прийняття рішення про видворення, держава-член зобов'язана утриматися від виконання рішення про депортацію. Суд ЄС звернув увагу, що вік дитини, яка є неповнолітнім без супроводу, не відіграє ключову роль при оцінці умов прийому в країні призначення, тобто більш старший вік неповнолітнього не впливає на вимоги, які мають бути забезпечені в цій країні. Оцінка задовільного рівня умов у країні повернення повинна вивчатися за принципом індивідуального підходу до кожної справи (п. 67).

Отже, зі змісту аналізованого рішення у справі C-441/19 «TQ», випливає, що неповнолітні без супроводу потребують особливого захисту згідно з правом

ЄС. Будь-яке рішення про їхнє видворення повинно ґрунтуватися на індивідуальній оцінці обставин із дотриманням гарантій належної опіки і захисту у країні повернення.

Принагідно звернемо увагу, що проєктом Регламенту, що запроваджує спільну систему повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають в Союзі, представленого Європейською Комісією 11.03.2025 [241], передбачено додаткові гарантії для неповнолітніх без супроводу. Зокрема, новацією є покладення на держав-учасниць зобов'язання запровадити посаду спеціального представника неповнолітнього без супроводу або особи, спеціально підготовленої для захисту найкращих інтересів дитини, який має здійснювати повний супровід такої дитини під час усієї процедури депортації. При цьому держави-члени мають забезпечити, щоб призначений представник мав відповідну підготовку з питань дружнього до дітей та відповідного до віку спілкування, а також володів мовою, яку розуміє неповнолітній (ч. 2 ст. 20 проєкту). Окрім того, неповнолітній без супроводу повинен бути заслуханий – безпосередньо або через представника чи підготовлену особу, – зокрема у контексті визначення найкращих інтересів дитини (ч. 3 ст. 20 проєкту). Їм також має бути надано безоплатну правничу допомогу та представництво інтересів у компетентних органах (ч. 2 ст. 25 проєкту). Має гарантуватися періодична перевірка підстав тримання під вартою щонайменше раз у 3 місяці (ч. 2 ст. 33 проєкту).

У рамках групи дітей, що є громадянами третіх країн, можна запропонувати поділ їхніх правових статусів залежно від ступеня вразливості і виділити (1) групу дітей, яким надається спеціальний захист з огляду на їхню особливу вразливість через незалежні від них обставини, та (2) групу дітей, яким такий захист не надається.

У контексті такого підходу важливо уточнити, що усі діти у праві ЄС розглядаються як вразливі особи з огляду на їхній вік, незавершеність фізичного і психічного розвитку, емоційну та світоглядну незрілість, неможливість самостійно дбати про себе, себе забезпечувати та захищати. Отже, діти за своєю

природою є вразливими і ця вразливість зберігається до повноліття. С. Іглесіас Санчез (S. Iglesias Sanchez) та Ф. Іпполіто (F. Ippolito) у фундаментальній монографії, присвяченій захисту вразливих груп у рамках європейського права (права Ради Європи та права ЄС), дітей відносять до групи осіб успадкованої вразливості, яка не залежить від таких осіб [244, с. 36]⁷.

Необхідно зауважити, що визнання особи «вразливою» тягне за собою відповідні юридичні наслідки. Передусім це є достатнім обґрунтуванням для позитивної дискримінації на користь відповідної особи, що своєю чергою покладає на держав-членів додаткові зобов'язання гарантувати спеціальні права, щоб досягти рівних умов користування загальними правами з іншими, непривілейованими групами осіб або зменшити негативні наслідки вразливості особи⁸. З цією метою, зокрема, Хартія ЄС про основоположні права 2000 р. покладає на держав-членів Союзу зобов'язання поважати принцип якнайкращих інтересів дитини у будь-якій діяльності органів державної влади або приватних установ, яка пов'язана із дітьми (ч. 2 ст. 24).

Отже, діти є природньо вразливими. При цьому їхня вразливість може обтяжуватися певними обставинами, що пов'язані з інвалідністю або іншими захворюваннями, втратою батьків, вчиненими щодо них злочинами, переїздом до інших країн тощо [244, с. 291]. Їхня вразливість зумовлена як обставинами, що спонукали їх залишити країну походження, так і умовами, в яких вони перебувають під час або після міграції. При цьому норми права ЄС не містять положень, які б забезпечували їхню рівність з громадянами держав-членів. Нормативні акти ЄС визначають лише стандарти їхніх прав, які мають надаватися в усіх державах-членах Союзу, аби зменшити негативні наслідки, які виникають у зв'язку із міграцією до іншої країни, та сприяти їхній адаптації у

⁷ Заслуговує на увагу підхід учених щодо виділення 5 груп вразливих категорій осіб у європейському праві: (1) класична група, яка охоплює осіб, що є природньо вразливими, або успадковують вразливість (діти, літні особи, жінки, особи з інвалідністю); (2) групи, які є вразливими через недомінантну позицію в суспільстві (культурні, етнічні, сексуальні меншини); (3) група іноземців (мігранти, шукачі притулку); (4) група жертв, вразливість якої зумовлена вчиненням злочином (мігранти, які є жертвами торгівлі людьми); (5) ситуаційна вразливість (особи, які перебувають під вартою або відбувають покарання, нелегальні мігранти, соціально незахищені особи).

⁸ Такого підходу дотримується, зокрема, і Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Див. рішення ЄСПЛ у справі “Dudgeon проти Великої Британії” від 22.10.1981 [195].

приймаючій країні. Для цього Європейський Союз розвиває імміграційну політику, спрямовану на те, щоб на всіх етапах забезпечити ефективне регулювання міграційних потоків, справедливе поводження з громадянами третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів, запобігати та вживати посилені заходи з боротьби проти нелегальної міграції і торгівлі людьми (ч. 1 ст. 79 ДФЄС).

Вразливість неповнолітніх може суттєво загострюватися за певних подій, незалежних від них, які є особливо травматичними для дітей. Зокрема, йдеться про збройні конфлікти, громадянські війни, масштабні ситуації насильства, переслідування та інші грубі порушення прав людини у країні походження, через які діти вимушено залишають свою країну у пошуках миру та безпеки. У відповідь на такі події ЄС розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує посиленого захисту (ч. 1 ст. 78 ДФЄС). Вказана політика спрямована на забезпечення стандартів прав людини шляхом надання спеціального статусу у формі міжнародного або тимчасового захисту тим особам, які є найбільш вразливими серед вразливих категорій. Відповідно, правове становище шукачів притулку, осіб яким надано міжнародний або тимчасовий захист є найбільш врегульованим та захищеним нормами права ЄС серед усіх громадян третіх країн, які не мають права на вільне пересування в межах Союзу. Утім на практиці, як справедливо зауважує І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang), попри чисельні норми права ЄС, що спрямовані на підтримку вимушених мігрантів у приймаючій державі-члені Союзу, вони залишаються крайньо вразливими у суспільстві [154, с. 100].

Нарешті, розмежування правових статусів дітей у праві ЄС можна здійснювати за напрямками політик Союзу. Відтак перелік та зміст прав неповнолітніх, а також кореспондуючих їм обов'язків держав-членів у рамках кожної політики, що стосується дитини, буде визначатися метою і завданнями такої політики.

Так, у рамках політики ЄС у сфері свободи пересування, що ґрунтується на ст. ст. 18-25 ДФЄС, громадянам ЄС і членам їхніх сімей, включно із дітьми, надається широкий перелік прав, які мають як економічний, так і соціо-політичний вимір, що доповнюють каталог прав, передбачених національним законодавством. Головною ідеєю цієї політики є скорочення відмінностей між особами, що мають громадянство приймаючої держави-члена ЄС та іншої країни Союзу, та спрощення адміністративних процедур з тим, щоб створити «якомога тісніший союз народів Європи», де забезпечені можливості для вільного пересування, проживання та роботи. При цьому, як зазначається у п. 5 преамбули Директиви 2004/38/ЄС [112], щоб громадяни ЄС могли реалізовувати своє право на вільне пересування і проживання в державах-членах у гідних і вільних умовах, це право має бути надано і членам їхніх родин, незалежно від їхньої національної приналежності.

Міграційна політика Союзу є іншою за своєю природою та цілями політикою Європейського Союзу. Її ідея пов'язана зі спробами розробити гармонізовану загальноєвропейську стратегію, яка могла би забезпечити єдині підходи щодо регулювання правового становища громадян третіх країн та відповідати міграційним викликам, у тому числі задля ефективного управління міграційними потоками, гарантування справедливого ставлення до громадян третіх країн, які на законних підставах проживають в ЄС (включаючи їхнє право на возз'єднання сім'ї та інтеграцію в приймаючій державі-члені), протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми, повернення в країну походження, регулювання процесів надання притулку, видачу віз тощо). К. Баннікова, О. Святун, М. Шевченко, Н. Белоусова, В. Саєнко, досліджуючи особливості міграційної політики ЄС, підкреслюють її головну мету, яка спрямована на досягнення балансу між необхідністю ефективно управляти міграційними процесами та та при цьому забезпечувати захист прав людини, які охоплюються предметом її регулювання [212, с. 452]. І. Голднер Ланг (I. Goldner Lang), з огляду на розмаїття суспільних відносин, що нею охоплюються, потребу забезпечити баланс між загальноєвропейськими інтересами і суверенними інтересами держав

у цій царині, небезпідставно вважає, що здійснювати регулювання цієї сфери у праві ЄС за єдиними підходами є майже невиконуваним завданням [154, с. 103].

Комплексний характер міграційної політики у праві ЄС зумовлює потребу у диференційованому підході у праві ЄС щодо регулювання її окремих напрямків. Це дозволяє Європейському Союзу і його державам-членам враховувати різноманітність міграційних ситуацій, поважати національні пріоритети, дотримуватись прав людини та забезпечувати гнучкість у регулюванні спільних міграційних викликів і загроз. З урахуванням того, що кожен із напрямів міграційної політики має свою специфічну мету та завдання, що проявляється також в специфіці юридичного інструментарію, який використовується для правового наближення законодавчих підходів держав-членів, правовий статус дітей-мігрантів у рамках різних напрямків міграційної політики має свої відмінності. Водночас законодавчі підходи ЄС та держав-членів у рамках будь-якого із напрямів міграційної політики Союзу мають відповідати вимогам принципів поваги до прав людини, забезпечення найкращих інтересів дитини, пропорційності, правової визначеності тощо.

У доктрині права ЄС немає єдності серед науковців щодо напрямів міграційної політики Європейського Союзу. Так, П. Боелес (P. Boeles), М. ден Хейєр (M. den Heijer), Дж. Лоддер (G. Lodder) та К. Воутерс (K. Wouters) виділяють три основні напрямки: політику у сфері добровільної міграції, політику у сфері вимушеної міграції та політику щодо прикордонних перевірок, віз та видворення [140, с. 22]. Е. Тсоурді (E. Tsourdi) та Ф. де Брюкер (P. De Bruycker) у рамках міграційної політики визначають такі напрями (субполітики): притулок, законна міграція, повернення, візи, зовнішні кордони, інтеграція, міждержавна мобільність громадян третіх країн [301, с. 5]. Л. Азоулай (Loïc Azoulay) та К. де Вріес (Karin de Vries) виокремлюють імміграційну політику, політику у сфері притулку, політику у сфері нелегальної міграції, зовнішню міграційну політику ЄС, що стосується відносин із третіми країнами, та політику інтеграції громадян третіх країн [136]. З. Макаруха виділяє політику у сфері

вільного руху громадян ЄС, спільну імміграційну політику, спільну Європейську систему притулку та політику у сфері прикордонного контролю [13, с. 138-160].

Не вступаючи у полеміку із високоповажними професорами з міграційного права ЄС, дозволимо собі зауважити лише, що, на наш погляд, міграційну політику ЄС можна структурувати за напрямками відповідно до положень Глави 2 Розділу V «Простір свободи, безпеки і справедливості» ДФЄС. Відтак, можна виділити такі напрямки, як (1) політика у сфері прикордонних перевірок на зовнішніх кордонах і короткострокового перебування на території держав-членів, про яку йдеться у ст. 77 ДФЄС; (2) політика притулку, допоміжного і тимчасового захисту, яка ґрунтується на ст. 78 ДФЄС; (3) імміграційна політика, яка визначається ст. 79 ДФЄС. При цьому у рамках кожної із вищевказаних субполітик міграційної політики ЄС можна виділити окремі напрямки, у межах яких правове становище громадян третіх країн, у тому числі дітей, буде мати свої відмінності. Зокрема, йдеться спільну політику притулку, допоміжного і тимчасового захисту, яка в усіх своїх складових має гуманітарний вимір, проте у рамках кожної із них правовий статус осіб, які нею охоплюються, буде мати свою специфіку. Про це детально буде йтися у наступних розділах цієї дисертації.

Висновки до розділу 1

1. У праві Європейського Союзу не надається єдиного визначення поняття «дитина». Його змістовне наповнення може варіюватися залежно від напрямку відповідної політики Європейського Союзу. Термін «дитина» у праві ЄС може мати спеціальне значення, що зумовлено предметом регулювання відповідного нормативного акта ЄС. Водночас у більшості нормативних актів ЄС до уваги беруться вікові характеристики особи, що не досягла повноліття, що відповідає визначенню за Конвенцією ООН про права дитини від 20.11.1989. Такий підхід є загальноприйнятим серед держав-членів ЄС, які, у свою чергу, є учасниками вказаного міжнародного універсального договору.

2. Термін «дитина-мігрант» у праві ЄС здебільшого використовується в актах «м'якого» права та науковій доктрині. У широкому розумінні до цієї категорії відносять неповнолітніх осіб, які перемістилися з третьої країни до держави-члена ЄС або з однієї держави-члена ЄС до іншої, за умови, що вони не мають громадянства країни перебування. Отже, діти-мігранти вирізняються від загальної категорії дітей, по-перше, відсутністю політико-правового зв'язку з країною перебування та, по-друге, фактом міждержавного переміщення. Таким чином, у широкому значенні до дітей-мігрантів відносять як іноземців – громадян третіх країн або осіб без громадянства, так і громадян держав-членів ЄС, які не є громадянами країни перебування. У вузькому розумінні поняття «дитина-мігрант» обмежується колом дітей, які є громадянами третіх країн і прибули до держав-членів Союзу, на яких поширює дію спільна політика ЄС у сфері притулку, додаткового і тимчасового захисту.

3. Поряд із терміном «дитина-мігрант» використовується термін «діти з міграційним походженням», яким позначаються неповнолітні громадяни ЄС, які мали громадянство третьої країни і згодом набули громадянство держави-члена ЄС через натуралізацію, а також громадяни ЄС, народжені за межами Європейського Союзу. Відмежування дітей-мігрантів від дітей з міграційним походженням має важливе юридичне значення для розуміння специфіки їхнього правового становища, оскільки останні мають усю повноту прав, які надаються на основі громадянства держави-члена ЄС та громадянства Союзу.

4. Процеси внутрішньої міграції неповнолітніх, тобто у межах однієї держави-члена, не регулюються правом ЄС, а є предметом регулювання національного законодавства відповідної держави-члена Союзу.

5. Правове регулювання становища дітей у праві ЄС є комплексним і визначається різними сферами політики ЄС, які мають свої відмінності, зумовлені специфікою мети та цілей відповідних напрямків у праві Європейського Союзу.

6. За наявності громадянства ЄС діти поділяються на дві групи: (1) діти, які є громадянами держави-члена Союзу і, відповідно, автоматично

громадянами ЄС, та (2) діти, які є громадянами третіх країн. На відміну від дітей, що є громадянами третіх країн, діти-громадяни держави-члена ЄС – користуються найширшим комплексом прав і свобод, які випливають з національного громадянства та громадянства Європейського Союзу згідно з установчими договорами. У свою чергу діти-громадяни третіх країн можуть мати різний правовий статус у праві ЄС, що зумовлено метою та підставами їхнього перебування у відповідній державі-члені ЄС, імміграційним статусом їхніх батьків, наявністю або відсутністю міжнародного або іншого спеціального захисту, а також ступенем їхньої інтеграції в державі-члені ЄС, що визначається тривалістю проживання на території приймаючої країни.

7. З урахуванням специфіки права ЄС діти, що є громадянами третіх країн, залежно від наявності сімейних зв'язків із громадянами ЄС або громадянами окремих третіх країн із якими укладені спеціальні договори, можуть бути розподілені на дві групи: (1) діти, на яких поширюється свобода пересування у межах ЄС, та (2) діти, на яких така свобода не поширюється. Діти, які є членами сім'ї громадян Союзу, які реалізують свободу пересування, є найбільш привілейованою категорією неповнолітніх серед громадян третіх країн, оскільки в силу родинних зв'язків набувають додаткові, похідні від цієї свободи права у тому ж обсязі, як і діти-громадяни Союзу.

8. Перебування на території держави-члена ЄС неповнолітнього на законних підставах впливає на обсяг і зміст прав, які гарантуються нормами права ЄС щодо дітей. Визнання особи такою, яка законно або незаконно перебуває на території держави-члена ЄС має важливе правове значення та зумовлює специфіку її правового статусу у приймаючій країні. Неповнолітні, які незаконно перебувають на території ЄС, є суттєво обмеженими у своїх правах. При цьому вони є найбільш захищеною категорією громадян третіх країн, оскільки процедура тримання під вартою і видворення застосовується як крайній захід.

9. Типологізацію правових статусів дитини у праві ЄС можна проводити за критерієм її супроводу повнолітньою особою, яка несе за неї

відповідальність. Принципова відмінність між вказаними категоріями полягає у ступені їхньої вразливості в суспільстві, що зумовлює потребу забезпечити посилені гарантії захисту дітей без супроводу як найбільш вразливих серед вразливих категорій дітей через додаткові позитивні зобов'язання, які покладаються на держав-членів.

10. За ступенем вразливості можна виділити групу дітей, яким надається спеціальний статус (міжнародний або тимчасовий захист) у праві ЄС з огляду на їхню особливу вразливість через незалежні від них обставини, та групу дітей, яким такий захист не надається. Правове становище шукачів притулку, осіб яким надано міжнародний або тимчасовий захист, є найбільш врегульованим та захищеним нормами права ЄС серед усіх громадян третіх країн, які не мають права на вільне пересування в межах Союзу.

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ У МЕЖАХ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИТУЛКУ, ДОПОМІЖНОГО ТА ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

2.1. Генеза правового регулювання статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту

Дослідниками права ЄС були представлені роботи, у яких описаний розвиток права ЄС у рамках вимушеної міграції та запропоновано відповідну періодизацію. Водночас вони окремо не висвітлюють проблематику дитячої міграції та не розкривають особливості правової регламентації статусу дітей-мігрантів у праві ЄС у рамках механізму міжнародного і тимчасового захисту в межах відповідного історичного етапу.

Вивчивши представлені роботи в українській та зарубіжній доктрині, які присвячені біженству, можемо зробити висновок, що періодизація здійснюється переважно за двома критеріями: (1) за відповідними міжнародними договорами, які стали основою розвитку співпраці держав-членів навколо проблематики вимушеної міграції, або (2) за поколіннями розвитку спільної європейської системи притулку, яка формалізується через відповідні нормативні акти Союзу. Також поширеним є підхід, у рамках якого періодизація здійснюється з урахуванням змісту як відповідних міжнародних договорів, так і змін у законодавчих підходах у рамках вторинного права Союзу, що стали наслідком посилення процесів вимушеної міграції та пошуку більш ефективних механізмів правового регулювання.

Так, М. М. Сірант у дисертаційному дослідженні 2008 р., присвяченому статусу біженців у Європейському Союзі, фокусуючись на міжнародних договорах, які окреслили специфіку співпраці держав-членів ЄС, виділяє чотири основні етапи [50, с. 103-104]: «1) від створення Шенгенської системи та

укладення Дублінської конвенції 1990 р. до підписання Маастрихтського договору 1992 р. (1985 – 1992 роки); 2) від Маастрихтського договору 1992 р. до набуття чинності Амстердамським договором 1999 р. (1992 – 1999 роки); 3) становлення та формування спільної європейської системи притулку та розвиток права Співтовариства у сфері надання притулку та захисту прав біженців відповідно до положень Амстердамського Договору 1997 р. (1999 – 2004); 4) сучасний етап (після 2004 р.)», пов'язаний із прийняттям Гаазької стратегії у рамках простору свободи, безпеки і справедливості.

Представники західної доктрини дотримуються періодизації, що ґрунтується на трьох поколіннях розвитку спільної європейської системи притулку та відповідних правових інструментів, що визначили зобов'язання держав-членів. Зокрема, такий підхід представлено у роботах Ф. Де Брюкера (P. De Bruycker), Е. Тсоурді (E. Tsourdi), А. Ольмедо Альберки (A. Olmedo Alberca), А. Фонтс Пікаса (A. Fonts Picas), В. Ель Хатіба (V. El-Khatib), С. Сміт (C. Smyth), М. Томашек (M. Tomášek), В. Смежкаль (V. Šmejkal), Л. Якулевічене (L. Jakulevičienė) [165; 224; 275; 291; 301]. Зокрема, учені виділяють перше покоління, яке ґрунтується на положеннях Амстердамського договору та висновках Ради з питань юстиції і внутрішніх справ у м. Тампере у 1999 р., які заклали основи розвитку вторинного права ЄС у цій сфері за принципами спільних мінімальних стандартів; друге покоління, яке зумовлене поглибленням співпраці держав-членів та потребою в покращенні наявних правових інструментів через різну практику їхньої імплементації в державах-членах; третє покоління, що ґрунтується на положеннях нового пакту про міграцію і притулок, який набув законодавчого закріплення 14.05.2024 р. та спрямований на покращення ефективності управління міграційними потоками і забезпечення практичної реалізації принципу солідарності та справедливого розподілу відповідальності між державами-членами. При цьому науковці не збігаються у визначенні часових проміжків кожного із етапів розвитку спільної європейської системи притулку.

Заслуговує на увагу також підхід, представлений у дисертаційному дослідженні В. І. Чуєнко, яка пропонує періодизацію, яка враховує як зміст відповідних міжнародних договорів, учасниками яких є держави-члени, так і законодавчі зміни у вторинному праві ЄС у сфері притулку. Зокрема, вчена виділяє шість основних етапів правового регулювання статусу біженця у праві ЄС: 1) етап формування правових засад на основі Женевської конвенції 1951 р. (1951–1985 роки); 2) етап започаткування міжурядового співробітництва держав-членів за межами правопорядку Співтовариств у зв'язку з переходом до Спільного ринку і скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах (1986–1992 роки); 3) етап правової регламентації статусу біженців у рамках ЄС на основі Маастрихтського договору на основні механізмів міжурядового регулювання (1993–1998 роки); 4) етап переходу до наднаціонального регулювання за Амстердамським договором на основі єдиних мінімальних правових стандартів (1999–2008 роки); 5) етап модернізації правового регулювання статусу біженців на основі Лісабонського договору із переходом до більш високих правових стандартів Союзу (2009–2014 роки); 6) етап пошуку ефективної моделі правового регулювання в умовах європейської міграційної кризи (з 2015 р.) [56, с. 184-185].

На нашу думку такий підхід є найбільш оптимальним і таким, що може відображати специфіку правової регламентації статусу дітей-мігрантів у праві ЄС, оскільки, з одного боку, дозволяє врахувати підходи, відображені у відповідних міжнародних договорах, що визначають особливості міжнародного співробітництва держав-членів ЄС упродовж конкретного історичного періоду, а з іншого – динаміку розвитку вторинного права Союзу, яке змінюється у зв'язку із необхідністю посилення його ефективності на фоні нових міграційних викликів без реформування установчих договорів Європейського Союзу.

Щодо періодизації правової регламентації правового статусу дітей-мігрантів у праві ЄС, на нашу думку, доцільно виділити такі основні етапи, кожен із яких має характерні відмінності. Перший етап охоплює часовий проміжок до заснування ЄС, у рамках якого держави-члени співпрацювали на

основі міжнародних договорів про права людини за межами правопорядків функціонуючих на той час Європейських співтовариств (Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства, Європейського співтовариства з атомної енергії). Важливо уточнити, що з часів заснування предметна компетенція кожного із вказаних інтеграційних утворень була зосереджена навколо ідеї європейської економічної інтеграції, яка ґрунтувалася на концепції спільного ринку, механізм якого мав забезпечити вільне переміщення товарів, послуг, капіталів і робочої сили між державами-членами. З цих причин, як відмічає С. Макгліnn (С. McGlynn), діти залишалися «невидимими» у праві Співтовариств як самостійні носії прав [220, с. 387]⁹. Окрім того, сфера вимушеної міграції не охоплювалася предметом регулювання їхніх установчих договорів. На багато десятиліть регулювання міграційних процесів із третіх країн залишалося суверенною прерогативою держав-членів [290, с. 57].

Початок першого етапу ми пов'язуємо із набранням чинності Женевської конвенції про правовий статус біженців 22.04.1954 [25]¹⁰ – ключового спеціального міжнародного багатостороннього договору в царині притулку, яка й на сьогодні залишається основою правового режиму захисту прав біженців у Європі, зокрема, у рамках правопорядку сучасного ЄС відповідно до ч. 1 ст. 78 ДФЄС (див. п. 22 Рішення Суду ЄС у справі C-472/13, *Schepherd*, від 26.02.2015 [181]).

Як вказує І. Боккарді, посилення уваги представників держав-членів Співтовариств до проблематики вимушеної міграції актуалізувалося у 80-х роках ХХ ст. у зв'язку із перспективою поглиблення процесів європейської інтеграції та скасуванням обмежень щодо руху осіб, а також суттєвим збільшенням кількості шукачів притулку в європейських країнах на фоні

⁹ Неповнолітні набували прав лише у зв'язку із належністю до сім'ї працівника, який реалізовував свою свободу пересування (ст. 7(2) і 12 Регламенту 1612/68 про свободу пересування працівників у межах співтовариства [251]).

¹⁰ Зокрема, усі держави-засновниці Європейських співтовариств були підписантами Женевської конвенції 1951 р. (Франція – 11.09.1952, ФРН – 19.11.1951, Італія – 23.06.1952, Бельгія – 28.07.1951, Нідерланди – 28.07.1951, Люксембург – 28.07.1951). На сьогодні усі держави-члени ЄС є учасниками вказаного міжнародного договору. Див.: [95].

геополітичних змін, що були пов'язані зі згортанням політики холодної війни [76, с. 27-28].

Стратегія переходу до Спільного ринку до 31.12.1992 була визначена Єдиним Європейським Актом від 17.02.1986 р. [274]. У його Загальній декларації до ст. ст. 13–19 [153], уточнювалося, що держави-члени будуть продовжувати співпрацю поза межами Європейських Співтовариств за напрямками контролю за міграційними потоками з третіх країн на засадах міжурядової взаємодії. Це було своєрідним політичним компромісом із країнами, які на той час не бажали делегувати регулювання політики зовнішньої міграції на комунітарний рівень за рахунок своїх суверенних повноважень у цій сфері.

Показовою щодо цього є невдала спроба Європейської Комісії подати на обговорення Раді міністрів у грудні 1988 р. Білу книгу, яка містила проєкт Директиви про координацію щодо права на притулок і статус біженців [76, с. 30], яка мала би набрати чинність одночасно із початком дії режиму вільного переміщення осіб у межах держав-членів, аби не допустити зловживань у праві на притулок для громадян третіх країн. Як засвідчила історія, вказана пропозиція виглядала занадто амбітною для держав на той час.

Проблематика вимушеної міграції обговорювалася також у межах так званого Шенгенського процесу, який об'єднав зацікавлені країни навколо ідеї єдиного міграційного простору без внутрішніх кордонів, у рамках якого мали бути посилені заходи безпеки і контролю на спільних зовнішніх кордонах, на засадах міжурядової моделі співробітництва. Загальні домовленості були зафіксовані в Угоді між урядами країн Союзу Бенілюксу, ФРН та Французької Республіки про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 14.06.1985 [66], які набули деталізації у Конвенції про застосування Шенгенської угоди, укладеної між урядами країн Союзу Бенілюкс, ФРН та Французької Республіки по поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 19.06.1990 [93] (далі – Шенгенська конвенція).

Власне останній містив спеціальні норми, які були спрямовані на гармонізацію національних підходів у рамках політики притулку, та закріплював

взаємні зобов'язання держав-учасниць. При цьому проблематики притулку вказаним міжнародним договором розглядалася головним чином у контексті забезпечення безпеки та протидії нелегальній імміграції у рамках спільного міграційного простору. У розділі 7 Шенгенської конвенції (ст. ст. 28–38) містилися правила щодо розгляду заяв про надання притулку, включаючи визначення відповідальної держави, а також обов'язки інших договірних сторін у межах цієї процедури. Окрім того, держави зобов'язувалися здійснювати обмін статистичною інформацією, інформацією про зміни в законодавстві та практику його застосування. У Спільній політичній декларації до Конвенції держави зобов'язалися в подальшому узгоджувати національну політику в сфері надання притулку.

Окремих положень щодо прав неповнолітніх Шенгенська конвенція не містить. При цьому інтереси неповнолітніх мали враховуватися у рамках забезпечення поваги до сімейного життя. Зокрема, за ст. 35 Договірна сторона, яка надала іноземцю статус біженця та право на проживання, зобов'язувалася взяти на себе відповідальність за розгляд будь-якої заяви про надання притулку, поданої членом сім'ї цього іноземця, за умови, що відповідні особи погоджуються на це». До членів сім'ї було віднесено «чоловіка або дружину біженця чи його неодружену дитину, яка не досягла 18 років, або, якщо біженець є неодруженою дитиною віком до 18 років — батька або мати біженця». Окрім того, відповідно до ст. 36 цієї Конвенції будь-яка Договірна Сторона, відповідальна за розгляд заяви про надання притулку, могла з гуманітарних міркувань, зокрема з огляду на сімейні обставини, звернутися до іншої Договірної Сторони з проханням взяти на себе цю відповідальність, за умови, що заявник про притулок цього бажав. Договірна Сторона, до якої направлено таке клопотання, зобов'язувалася розглянути можливість такого задоволення.

Ще одним важливим міжнародним договором, укладеним державами-членами за межами правопорядку Співтовариств, була Конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих в одній з держав-членів Європейських Співтовариств від 15.06.1990 [92] (далі –

Дублінська конвенція). Вказана Конвенція має доволі вузький предмет регулювання, який обмежується процедурою визначення відповідальної держави та ґрунтується на принципі взаємного визнання рішень, ухвалених компетентними органами у сфері міграції. Водночас вона заповнила прогалину в правовому регулюванні на основі Женевської конвенції 1951 р., яка не враховує специфіку спільного міграційного простору без внутрішніх кордонів, що діє між кількома країнами. Відповідно до Дублінської конвенції обов'язок розгляду заяви про надання захисту покладался на державу – сторону Конвенції, до якої особа вперше потрапила. В іншому разі, його мали повернути до країни, звідки він прибув, за умови, що ця країна визнавалася «безпечною третьою країною» [6, с. 37]. Що стосується неповнолітніх, як і Шенгенська конвенція, Дублінська конвенція не містить спеціальних норм, за винятком лише положень ст. 4, яка є аналогічною ст. 35 Шенгенської конвенції, та ст. 9, яка відповідає ст. 36 Шенгенської конвенції.

Як засвідчила історія, Дублінська конвенція стала першим багатостороннім інструментом співпраці держав-членів у сфері притулку і заклала основу для подальшого розвитку *acquis* ЄС у цьому напрямку.

Наступний етап правового регулювання статусу дітей-мігрантів у межах співпраці держав-членів, на наше переконання, варто пов'язати із набранням чинності Договору про ЄС (неоф. Маастрихтського договору) 01.11.1993 [299], який став важливою віхою в історії європейської інтеграції, оскільки суттєво розширив предмет співробітництва країн у рамках нового політичного утворення – Європейського Союзу, що ґрунтувалося на концепції «як ніколи тіснішого союзу народів Європи». Цим договором сфера притулку вперше була охоплена предметною компетенцією Союзу.

Зокрема, правовідносини щодо надання притулку та регулювання статусу біженців, регулювалися так званою третьою опорою — «Співробітництвом у сфері юстиції і внутрішніх справ», яка ґрунтувалася на моделі міжурядової взаємодії, що є характерною для традиційного міжнародного співробітництва та виключає виникнення зобов'язань без згоди держави.

Відповідно до ст. К.1 ДЄС (у редакції Маастрихтського договору) політика у сфері притулку була визначена як найперший напрямок, що становить спільний інтерес для держав-членів. Співпраця держав мала відбуватися у відповідності з їхніми зобов'язаннями за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. (ст. К.2)¹¹. У рамках вказаного напрямку держави-члени зобов'язалися інформувати одна одну та проводити консультації, у тому числі з Радою, задля координації їхніх дій. Рада за ініціативи будь-якої держави-члена або Європейської комісії могла ухвалювати спільні позиції, спільні заходи, підтримувати будь-які процедури або розробляти конвенції і рекомендувати їх до розгляду державам-членами на предмет доцільності ратифікації згідно з їхніми національними конституційними процедурами (ст. К.3).

Важливо уточнити, що у межах політики притулку Рада не була уповноважена приймати юридично зобов'язуючі рішення, адресовані державам-членам; акти, які нею ухвалювалися за правовою природою належать до категорії актів «м'якого» права, що ставали своєрідними дороговказами у процесі зближення національного законодавства.

Зокрема, прикладом такого акту є Резолюція Ради від 20.06.1995 про мінімальні гарантії щодо процедур притулку [107]. Вказаний документ становить особливий інтерес, оскільки у ньому були визначені спеціальні положення щодо неповнолітніх шукачів притулку, що на той час було прогресивною новацією. Так, у Розділі V містилися додаткові гарантії для неповнолітніх без супроводу. Було рекомендовано, щоб неповнолітні без супроводу, які подавали заяву про надання притулку, мали представника — спеціально призначеного дорослого або установу. Такий представник або його уповноважені особи могли бути присутніми під час інтерв'ю з дитиною, щоб забезпечити захист її інтересів (п. 26). При розгляді заяви від такої особи компетентні органи мали враховувати рівень психічного розвитку та ступінь зрілості неповнолітнього (п. 27).

¹¹ Вперше в історії ЄС ці Конвенції були прямо згадані в установчому договорі Союзу.

Необхідно також звернути увагу, що проблематика, що стосується статусу неповнолітніх як вразливих категорій мігрантів, розглядалася також, хоча і в обмеженому обсязі, у представленому Європейською комісією Повідомленні про імміграцію і політику притулку від 23.02.1994 [227], адресованому Раді та Європейському парламенту (п. п. 89, 117, 125). У документі надавався розгорнутий аналіз поточної ситуації у державах-членах та висловлено пропозиції щодо подолання існуючих недоліків у національних системах притулку на основі спільних стандартів Союзу. Примітно, що у вказаному Повідомленні Європейської комісії чи не найперше на рівні ЄС зверталася увага на механізм тимчасового захисту, який все більше почали застосовувати держави-члени у межах національних правових механізмів надання захисту у зв'язку із масовим переміщенням осіб із території колишньої Югославії з 1991 року (п. 24 Повідомлення). З метою скорочення відмінностей у законодавстві держав-членів щодо застосування цього механізму захисту, а також запровадження єдиних мінімальних стандартів прав бенефіціарів такого захисту, Європейською комісією було обґрунтовано доцільність розробити «уніфіковану європейську систему тимчасового захисту» (п.п. 93-97 Повідомлення).

Третій етап розвитку права ЄС, що стосується правового становища дітей-мігрантів, ми пов'язуємо із набранням чинності Амстердамського договору 01.05.1999 [297], який був спрямований на подальше поглиблення процесів європейської інтеграції у рамках Європейського Союзу. Розкриваючи особливості вказаного договору в контексті конституційної історії ЄС, Р. Шутзе (R. Schütze) характеризує зміни, які були ним внесені, з технікою бріколажа (від фр. від фр. *bricolage*¹²), оскільки реформи відбувалися на основі наявної правової матерії, сформованої Маастрихтським договором [273, с. 26]. Зокрема, зберігалася складна триопорова будова Союзу з неоднорідним правовим регулюванням у рамках кожного із її компонентів.

¹² У філософії та соціальних науках, зокрема у структуралізмі К. Леві-Строса, бріколаж розглядається як мислення або дія, яка використовує те, що є "під рукою", без створення чогось нового з нуля. Він протиставляється інженерному підходу, де все планується наперед. Див.: [31, с. 12].

Разом із тим у сфері політики притулку відбулися суттєві зміни. Передусім Амстердамський договір визначив нове політичне завдання – розвивати Європейський Союз «як простір свободи, безпеки і справедливості, де має бути забезпечене вільне пересування осіб і пов’язані з цим заходи щодо перевірки на спільних кордонах, притулку, імміграції та попередження і боротьби зі злочинністю» (ст. В ДЄС в редакції Амстердамського договору).

Задля підвищення ефективності реалізації цього завдання напрямки, які стосувалися міграції, були перенесені з третьої опори, де співпраця здійснювалася за міжурядовою моделлю регулювання відносин, до першої опори, у рамках якої застосовувався наднаціональний метод регулювання правовідносин через збережені Європейські співтовариства¹³. Зокрема, було додано новий розділ (Частину IIIa «Візи, притулок, імміграція та інші політики, пов’язані зі свободою руху осіб») у Договір про Європейське Співтовариство 1957 р. [296] (далі – ДЄСПв), що ознаменувало перехід від міжурядового до наднаціонального регулювання сфери вимушеної міграції.

Такі зміни спричинили серйозні правові наслідки. Так, держави-члени делегували установам Союзу ухвалювати юридично обов’язкові акти у сфері міграції. Відповідно до ст. 63 ДЄСПв (у редакції Амстердамського договору) [91] Рада упродовж 5-тирічного періоду із набуття чинності Амстердамським договором мала прийняти нормативні акти у цій сфері. Зокрема, Рада мала прийняти нормативні акти у сфері притулку відповідно до Женевської конвенції 1951 р. та її протоколу в частині визначення відповідальної країни за розгляд заяви про надання захисту, мінімальні стандарти прийому шукачів притулку, мінімальні стандарти кваліфікації осіб як біженців, мінімальні стандарти щодо процедури надання та позбавлення статусу біженця, мінімальні стандарти надання тимчасового захисту, а також акти, що мають збалансувати заходи прийому та розподілу відповідальності між державами-членами.

¹³ У зв’язку з цим відбулося перейменування цієї «опори» на «Співпраця поліцейських та судових органів у кримінальних справах» (п. 11 Амстердамського договору).

Відповідно до змін за Амстердамським договором Комісія ЄС була уповноважена здійснювати нагляд за дотриманням державами-членами своїх зобов'язань у цій сфері. Окрім того, була розширена предметна юрисдикція Суду справедливості ЄС, який отримав право розглядати юридичні спори та надавати преюдиціальні висновки за запитами національних судів держав-членів.

Важливою новацією стала також інкорпорація Шенгенського *acquis* у правопорядок ЄС на основі окремого Протоколу (нині – Протокол № 19 до Лісабонського договору). Зокрема, було закріплено, що держави-учасниці Шенгенської конвенції 1990 р. будуть продовжувати співробітництво у межах Європейського Союзу з урахуванням положень його установчих договорів (ст. 1).

Важливо звернути увагу, що зміни, внесені Амстердамським договором не передбачали спеціальних норм, присвячених дітям-мігрантам. Їхній статус за установчими договорами регулювався загальними нормами, які поширювалися на всі відповідні категорії вимушених мігрантів. Проте «дитяча» проблематика все більше привертає увагу у політичних дискусіях на найвищому рівні ЄС.

З метою визначення подальшої стратегії реалізації амбітного завдання, проголошеного в Амстердамському договорі, щодо створення простору свободи, безпеки та справедливості, 15–16 жовтня 1999 року в місті Тампере (Фінляндія) відбулося спеціальне засідання Європейської Ради. У заключних висновках [236], схвалених представниками держав-членів було окреслено ключові принципи та практичні заходи, які мали стати основою подальшого розвитку *acquis* ЄС, зокрема, у сфері міграції.

Передусім вперше чітко наголошувалося на необхідності запровадження Спільної європейської системи притулку, яка має будуватися на абсолютній повазі до Женевської конвенції 1951 р. і принципу *non-refoulement* та бути єдиною для усіх держав-членів (п. 13 Висновків). Було окреслено законодавчі заходи, що мають бути вжиті у найближчій перспективі упродовж 5-ти років із

набранням чинності Амстердамського договору (п. 14) та у довшій перспективі (п. 15), що відповідало положенням вказаного договору про зміни.

На нашу думку, принципово важливою стала зміна риторики, яку можна помітити у тексті висновків Тамперійської Європейської Ради у порівнянні з попередніми висновками. У ній все більше акцентовано на повазі до прав людини, яка має бути гарантована в усіх політиках ЄС, у тому числі політиці щодо громадян третіх країн. Наголошувалося, що права людини (поряд з демократією та верховенством права) – це спільні цінності, які, як засвідчила історія, є необхідними для забезпечення миру та забезпечення добробуту (п. 1 Висновків). Наголошувалося на потребі забезпечити «більш активну політику інтеграції, яка спрямована на надання громадянам третіх країн прав і обов'язків, співмірних із тими, що мають громадяни ЄС. Ця політика має сприяти недискримінації в економічному, соціальному та культурному житті, а також передбачати заходи протидії расизму та ксенофобії» (п. 18). В окремих положеннях Висновків звертається увага на необхідності забезпечити захист вразливих категорій, зокрема дітей, у сфері міграції (п. 11, 23, 48).

Практичним продовженням спільної візії щодо необхідності посилення захисту прав людини на рівні ЄС стало прийняття Хартії ЄС [83], якою вперше в історії ЄС було систематизовано в одному документі перелік ключових прав і принципів, які відповідали ідеї європейської інтеграції, які ЄС та його держави-члени мали поважати у своїй діяльності. Незважаючи на те, що документ не мав юридично обов'язкової сили через відсутність консенсусу серед держав-членів, законодавчі інституції ЄС – Європейський парламент, Рада ЄС і Європейська комісія – добровільно зобов'язалися дотримуватись закріплених у ній прав у своїй діяльності. На думку Р. А. Петрова, ухвалення Хартії ЄС стало поворотним моментом у формуванні єдиної наднаціональної системи захисту прав людини в межах Союзу [41, с. 64]. Важливо звернути увагу, що у каталог Хартії ЄС було включено право на притулок, що мало бути гарантоване з дотриманням Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. та протоколу до неї 1967 р. (ст. 18), та права дитини (ст. 24).

Для реалізації завдань, визначених Амстердамським договором та деталізованих висновками Тамперійської Європейської Ради було прийнято низку законодавчих актів у сфері вимушеної міграції, які містили мінімальні стандарти наближення національного законодавства держав-членів. Важливо, що усі вони містили спеціальні норми про права дитини. Зокрема, було прийнято:

- Директиву ЄС 2001/55/ЕС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб, а також щодо заходів, спрямованих на забезпечення збалансованого розподілу зусиль держав-членів щодо прийому таких осіб та їхні наслідки від 20.07.2001 [99] (спеціальні норми про права дітей передбачалися у ст. ст. 13-16);
- Директиву 2003/9/ЕС про мінімальні стандарти щодо прийому шукачів притулку від 27.01.2003 [101] (спеціальні норми про права дитини містяться у ст. ст. 2, 13, 14, 17, 18, 19);
- Регламент 343/2003, яким встановлюються критерії і механізми для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку, поданої громадянином третьої країни в одній із держав-членів, від 18.02.2003 [106] (про права дитини у рамках предмету цього Регламенту йдеться у ст. ст. 2, 4, 6, 15);
- Директиву 2004/83/ЕС щодо мінімальних стандартів кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які з інших причин потребують міжнародного захисту, а також зміст такого захисту від 29.04.2004 [102] (про права дитини йдеться у ст. ст. 2, 9, 20, 27, 29, 30);
- Директиву 2005/85/ЕС щодо мінімальних стандартів процедур у державах-членах для надання та позбавлення статусу біженця від 01.12.2005 [103] (спеціальні норми стосовно дітей визначені у ст. ст. 2, 6, 12, 17, 23, 35).

Це були перші нормативні акти ЄС у рамках спільної європейської системи притулку, які враховували спеціальні потреби неповнолітніх як вразливих категорій мігрантів та покладали на держав-членів додаткові зобов'язання. Водночас їхню ефективність західні дослідники оцінювали стримано,

акцентуючи на недостатності правових гарантій для дітей, які опинилися в умовах вимушеної міграції [126, с. 320].

Оцінки Європейської комісії стану імплементації державами-членами правових інструментів у рамках першої фази спільної європейської системи притулку, засвідчили, що залишалися значні розбіжності у правовому регулюванні статусу шукачів притулку, біженців, осіб, яким надавався додатковий або тимчасовий захист. Держави-члени мали різні законодавчі підходи і практики щодо прийняття, кваліфікації і проведення процедури надання міжнародного захисту, з огляду на широкі дискреційні повноваження, які були надані державам-членам відповідними нормативними актами. Наголошувалося на необхідності зміцнення прав неповнолітніх та інших категорій осіб зі спеціальними потребами у рамках процедури міжнародного захисту [275, с. 13-14]. Це зумовило потребу розробити нову стратегію розвитку спільної європейської системи притулку.

Пріоритети оновленої політики у сфері міграції були закріплені у висновках Європейської Ради від 04.11.2004 і представлені у Гаазькій програмі [287], яка визначала п'ятирічну стратегію на 2004-2009 роки. Програмою було оголошено наступну, другу фазу розвитку спільної європейської політики притулку, яка була спрямована на посилення гармонізації національних законодавчих підходів держав-членів. Як зазначає З. М. Макаруха, Гаазька програма базувалася на «широкому підході» до феномену міграції в усіх його проявах у рамках міграційної політики та політики притулку Європейського Союзу, який охопив «усі етапи міграції, з урахуванням її причин, політики в'їзду та допуску, а також інтеграційну політику та політику повернення» [33, с. 102].

План заходів з імплементації Гаазької програми, узгоджений Радою ЄС спільно з Європейською комісією 2005 р. [96], передбачав конкретні завдання, які мали бути виконані упродовж строку її дії. Зокрема, йшлося про перегляд чотирьох з п'яти нормативних актів Союзу (окрім Директиви 2001/55/ЕС про тимчасовий захист), що були основою спільної європейської системи притулку, до 2010 року.

Важливо звернути увагу, що пошук оптимальної моделі регулювання міграційних процесів відбувався паралельно із обговоренням проблематики щодо зміцнення прав дитини у рамках ЄС на рівні інституцій Європейського Союзу. Зокрема, Європейська Комісія визначила права дитини як один із своїх основних пріоритетів у Повідомленні про стратегічні цілі на 2005–2009 роки [281], де наголошувалося: «Особливим пріоритетом має стати ефективний захист прав дітей – як від економічної експлуатації, так і від усіх форм насильства, при цьому Союз має слугувати прикладом для всього світу». З цією метою Група комісарів з питань основоположних прав, недискримінації та рівних можливостей ухвалила у квітні 2005 р. рішення про початок спеціальної ініціативи з просування, захисту та забезпечення прав дитини у внутрішній та зовнішній політиці ЄС.

У березні 2006 року Європейська рада закликала держави-члени «вжити необхідних заходів для швидкого та суттєвого зменшення дитячої бідності, забезпечивши рівні можливості для всіх дітей незалежно від їхнього соціального походження» [293, с. 2].

04.07.2006 Європейська Комісія представила першу всеохоплюючу стратегію ЄС щодо прав дитини [293], спрямовану на ефективне просування та захист прав неповнолітніх у внутрішній і зовнішній політиці Європейського Союзу, а також на підтримку зусиль держав-членів у цьому напрямку. Права дитини були визначені як «мейнстрім» в усіх напрямках функціонування Союзу. Зокрема, підкреслювалося, що «обов'язок ЄС поважати основоположні права, включаючи права дітей, передбачає не лише загальну вимогу утримуватися від вчинення актів, які порушують ці права, але й враховувати їх у випадках, коли це є важливим для здійснення його політики відповідно до установчих договорів» (п. I.3.). Для цього пріоритетність поваги до прав дитини мала бути врахована при розробці та прийнятті законодавчих та незаконодавчих актів Союзу (п. 3). Спеціально наголошувалася важливість забезпечити повагу до прав дітей як іммігрантів, шукачів притулку та біженців у межах ЄС та на національному рівні держав-членів (п. I.4.2).

Наступний етап у розвитку права ЄС, що стосується правового статусу дітей-мігрантів, пов'язаний із набранням чинності Лісабонського договору 01.12.2009 [298], який був спрямований на «посилення ефективності та демократичної легітимності Союзу та удосконалення узгодженості його дій» (преамбула).

Не вдаючись до детального аналізу нововведень та змін, передбачених вказаним ревізійним договором ЄС, який суттєво модернізував модель співпраці країн у рамках вказаного політичного утворення, зупинимось лише на положеннях, які безпосередньо стосуються правового становища дітей-мігрантів.

Передусім однією із найважливіших новацій стало включення до кола загальних завдань Союзу питань захисту прав дитини (ч. 3 ст. 3 ДЄС), який мав бути забезпечений як у межах внутрішньої, так і зовнішньої політики Союзу (ч. 5 ст. 3 ДЄС). Такий підхід не лише формалізував зобов'язання Союзу щодо забезпечення захисту прав неповнолітніх, але й вивів цей напрямок на рівень пріоритетів у межах усіх сфер його предметної компетенції¹⁴.

Показово, що із підписанням Лісабонського договору у структурі Європейської комісії у 2007 р. було запроваджено посаду Координатора із прав дитини для забезпечення врахування інтересів неповнолітніх в рамках усіх політик Європейського Союзу [133].

Ще однією принциповою новацією стало чітке визначення сфери притулку як одного із напрямків простору свободи, безпеки і справедливості, охопленого спільною компетенцією ЄС і держав-членів (ст. ст. 4 та 67 ДФЄС). Це означало, що держави-члени могли здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти у цій сфері з урахуванням принципу субсидіарності в обсязі, в якому ЄС не скористався своїми повноваженнями (ч. 2 ст. 2 ДФЄС, ч. 3 ст. 5 ДЄС).

¹⁴ Коментуючи новації Лісабонського договору чинний на той час прем'єр-міністр Великої Британії Г. Браун (G. Brown) у своїй доповіді перед Комітетом соціального захисту Європейської комісії підкреслив принципову важливість першочерговості забезпечення прав неповнолітніх у політиці Європейського Союзу, наголосивши, що «нині діти становлять 20% населення ЄС, а у майбутньому це буде 100% його дорослого суспільства». Цит. за: [280, с. 144].

Частиною 1 ст. ст. 78 ДФЄС було визначено засади спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, метою якої було надання «належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує міжнародного захисту». Окрім того, вперше в тексті було визначено заходи, які мали бути реалізовані задля забезпечення спільної європейської політики притулку (ч. 2 ст. 78). При цьому не згадувалося про метод мінімальної гармонізації, на відміну від формулювань ст. 63 ДЄСПв у редакції Амстердамського договору. Зокрема, до Європейський Парламент та Рада були уповноважені встановлювати стандарти щодо:

- а) уніфікованого статусу притулку для громадян третіх країн, який чинний на всій території Союзу;
- б) уніфікованого статусу додаткового захисту для громадян третіх країн, які, не отримавши європейського притулку, потребують міжнародного захисту;
- в) спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб у разі масового напливу;
- г) спільних процедур надання та відкликання уніфікованого статусу притулку або додаткового захисту;
- д) критеріїв та механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку або додаткового захисту;
- е) умов прийому заявників на притулок або додатковий захист;
- ж) партнерства та співпраці з третіми країнами з метою управління потоками осіб, які подають заяви про надання притулку, додаткового або тимчасового захисту.

Такі акти мали прийматися за звичайною законодавчою процедурою, що не вимагала одностайності на відміну від вимог Амстердамського договору (ст. 73о ДЄСПв).

Окрім того, Рада ЄС за пропозицією Європейської комісії та після консультацій з Європейським парламентом отримала право ухвалювати тимчасові заходи на користь зацікавлених країн, якщо в одній або кількох

держав-членів виникає надзвичайна ситуація, пов'язана із раптовим напливом громадян третіх країн (ч. 3 ст. 78 ДФЄС).

Важливою новацією стали положення ст. 80 ДФЄС, за якою політика у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту мала реалізовуватися за принципом солідарності та справедливого розподілу відповідальності між державами-членами.

Нарешті, було суттєво підвищено статус Хартії ЄС до рівня первинних джерел права, яка отримала рівний юридичний статус із установчими договорами Союзу (ч. 1 ст. 6 ДЄС). Це означало, що усі нормативні акти, які ухвалювалися законодавчими інституціями мали відповідати нормам та принципам про права людини, зокрема, положенням про права дитини (ст. 24) та праву на притулок (ст. 18). Окрім того, зміцненню прав дітей-мігрантів мало сприяти подальше приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ч. 2 ст. 6 ДЄС).

Вказані зміни заклали основу правового становища дітей-мігрантів у праві ЄС у рамках спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

На засіданні Європейської Ради, що відбулося наступного дня, 02.12.2009, після набрання чинності Лісабонським договором лідерами держав-членів було схвалено нову політичну стратегію на 2010-2014 роки – «Стокгольмську програму – відкрита та безпечна Європа, яка слугує громадянам та захищає їх» [289]. Як зазначає В. І. Чуєнко, головним завданням Стокгольмської програми було завершення до 2012 р. формування спільної європейської системи притулку шляхом прийняття необхідних нормативних актів у напрямках, визначених ч. 2 ст. 78 ДФЄС [56, с. 106].

Важливо, що у цій політичній програмі вперше окремими пунктами було акцентовано увагу на правах дитини. Зокрема, наголошувалося, що «права дитини – а саме принцип пріоритетності інтересів дитини, право дитини на життя, виживання та розвиток, недискримінація та повага до думки дитини – як це проголошено в Хартії ЄС та Конвенції ООН про права дитини, стосуються всіх політик ЄС. Вони мають систематично та стратегічно враховуватися...

Особливу увагу слід приділяти дітям, які перебувають у вразливих ситуаціях, зокрема в контексті міграційної політики (діти без супроводу, жертви торгівлі людьми тощо), а також у питаннях сексуальної експлуатації та насильства» (п. 2.3.2). Окрім того, окремий наголос робився на проблемах забезпечення прав неповнолітніх без супроводу, які розглядалися як особливо вразлива група, яка потребує підвищеної уваги та спеціалізованих заходів реагування (п. 5.1.6). На виконання окреслених Стокгольмською програмою завдань 20.04.2010 Європейська Комісія представила стратегію – «Забезпечення простору свободи, безпеки та правосуддя для громадян Європи. План дій щодо реалізації Стокгольмської програми» [111].

Необхідно також звернути увагу, що з набранням чинності Лісабонського договору та з урахуванням політичних пріоритетів, визначених у Стокгольмській програмі, Європейською комісією було розроблено низку спеціальних стратегій, присвячених правам дитини, в яких правам дітей-мігрантів приділялася окрема увага. Йдеться про загальну стратегію Європейської комісії «План дій щодо прав дитини», представлену 15.02.2011 [69]. На особливу увагу заслуговує також План заходів щодо дітей без супроводу (2010-2014) [226], представлений Європейською Комісією 06.05.2010, в якому визначалися заходи з прийому дітей та процедурні гарантії, що мають застосовуватися з моменту виявлення дитини і до знаходження довготривалого рішення. Також наголошувалося на важливості належного представництва дитини, пропонувалися дії для усунення недоліків у наданні опіки неповнолітнім шукачам притулку без супроводу у державах-членах ЄС, а також для запобігання зникненню дітей, які перебували під опікою державних органів.

Вказані політичні документи, які можна розглядати як акти «м'якого» права ЄС, стали основою подальших змін, що стосувалися прав дітей-мігрантів. Упродовж 2011-2013 років відбувся масштабний перегляд законодавчих актів ЄС у сфері притулку, які були прийняті упродовж першої фази дії спільної європейської системи притулку:

- Директиву 2003/9/ЕС скасовано Директивою 2013/33/EU про стандарти утримання шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 [118];
- Регламент 343/2003 скасовано Регламентом 604/2013, який встановлює критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту, поданої в одній з держав-членів громадянином третьої країни або особою без громадянства від 26.06.2013 [267];
- Директиву 2004/83/ЕС скасовано Директивою 2011/95/EU щодо стандартів кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, щодо єдиного статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також щодо змісту наданого захисту від 13.12.2011 [115];
- Директиву 2005/85/ЕС скасовано Директивою 2013/32/EU про спільні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 [117].

Вивчення змісту змін, що відбулися у зв'язку із оновленням законодавства у сфері притулку, дозволяє зробити висновок про посилення правових гарантій для дітей-мігрантів. По-перше, відбулися якісні зміни, що стосуються методу наближення законодавства держав-членів, що мало сприяти зменшенню правових відмінностей у законодавчих підходах держав-членів у рамках предмету регулювання відповідного нормативного акта ЄС. Так, директиви, що передбачали мінімальні стандарти (Директива 2003/9/ЕС, Директива 2004/83/ЕС, Директива 2005/85/ЕС), які встановлювали мінімальний рівень правового регулювання, який мав бути забезпечений державами-членами у національному законодавстві, були змінені законодавчими актами, які були більш деталізованими, що зменшувало дискреційні повноваження держав у сфері вимушеної міграції. Водночас вибір форми правового регулятора не змінився. Попередні нормативні акти були змінені аналогічними джерелами права ЄС (директива – директива, регламент – регламент).

По-друге, відбулися змістовні зміни, які стосувалися як усіх категорій мігрантів, так і виключно неповнолітніх. Щодо останніх були закріплені додаткові правові гарантії з особливою увагою на спеціальні потреби дітей без супроводу як найбільш вразливих категорій вимушених мігрантів. Це покладало на держав-членів додаткові зобов'язання.

Загальні зміни стосувалися охоплення механізмом міжнародного захисту заявників, як осіб, яким надано статус біженця, так і тих, хто має право на додатковий захист. Їхні заяви мали розглядатися за єдиною процедурою. У всіх нормативно-правових актах ЄС стосовно неповнолітніх було закріплено загальний принцип – принцип дотримання найкращих інтересів дитини, а також передбачено положення щодо оцінки спеціальних потреб такої категорії мігрантів.

Наприклад, нововведеннями за Регламентом 604/2013/EU стали додаткові процедурні гарантії щодо права на інформацію від компетентних органів держави-члена, яка розглядає заяву про надання міжнародного захисту (ст. 4); право на особисте інтерв'ю під час процедури визначення відповідальної країни (ст. 5); право на оскарження рішення про передачу особи від однієї країни до іншої (ст. 27) тощо. Щодо інтересів неповнолітніх принциповою новацією стала ієрархічна система критеріїв визначення відповідальної країни за розгляд заяви про надання міжнародного захисту, за якої критерій наявності сімейних зв'язків у відповідній країні є домінантним (ст. ст. 7-11). Особлива увага приділялася правам неповнолітніх без супроводу. Так, були передбачені зобов'язання держав-членів щодо пошуку членів сім'ї такої дитини у межах усіх держав-членів Союзу (ч. 4 ст. 6) і за відсутності родичів призначення представника, який допомагатиме протягом усього провадження із розгляду заяви про міжнародний захист (ч. 2 ст. 6).

Подальший розвиток права ЄС у сфері регулювання правового статусу дітей-мігрантів був зумовлений міграційною кризою 2015 року. За офіційними даними FRONTEX у 2015 році кількість осіб, які незаконно перетнули зовнішні кордони ЄС, сягнула 1,82 мільйона, що у шість разів перевищило показник 2014

року, коли таких випадків було зафіксовано близько 283,5 тис. [149]. Окрім того, за статистикою Eurostat, у 2015 році майже 1,26 мільйона мігрантів вперше подали заяви про надання міжнародного захисту, що майже вдвічі більше порівняно з 627 тисячами заяв у 2014 році [248]. У загальній кількості частка дітей була значною. Зокрема, у 2015-2016 роках близько 30% заявників були неповнолітніми, при чому кількість їхніх заяв зросла у шість разів за останні шість років [142].

Першим політичним документом, у якому офіційно було визнано наявність міграційної кризи в ЄС, стала Заява Ради Європейського Союзу у складі міністрів закордонних і внутрішніх справ держав-членів від 20.04.2015 [211]. Її положення були підтверджені у Заяві від 23.04.2015 під час спеціального засідання Європейської Ради [278]. Дональд Туск, тодішній голова Європейської ради, заявив про «міграційну кризу» як про «екзистенційний виклик для Європейського Союзу» [268].

Феномен міграційної кризи пов'язують не стільки із безпрецедентним збільшенням кількості нелегальних мігрантів з часів Другої світової війни, які упродовж року перетнули зовнішній кордон ЄС, або з суттєвим збільшенням шукачів міжнародного захисту, як із неспроможністю компетентних органів держав-членів оперативно реагувати на масовий наплив переміщених осіб та відсутністю необхідних повноважень у Європейського Союзу забезпечити їм належну підтримку [9; 77]. Зокрема, В. І. Чуєнко акцентує увагу на таких проблемних аспектах, які не були вирішені на основі чинних нормативних актів Союзу: недостатньо ефективна процедура швидкої ідентифікації осіб, які шукають притулку; відсутність механізмів справедливого розподілу цих осіб між державами-членами для гарантування належного рівня захисту; складнощі у практичному втіленні принципів солідарності та справедливого розподілу відповідальності між країнами ЄС, а також відсутність єдиного підходу до правового регулювання режиму притулку для громадян третіх країн в державах-членах [56, с. 161-162]. Отже, міграційна криза яскраво відобразила суттєві недоліки чинної Спільної європейської системи притулку.

У відповідь на ці недоліки центральним завданням стала розробка дієвої моделі у сфері вимушеної міграції, адаптованої до нових викликів та орієнтованої на ще більше зближення національного законодавства держав-членів. З цією метою Європейська Комісія 13.05.2015 представила Європейську стратегію у сфері міграції [60], якою визначала як першочергові оперативні дії, так і стратегічні напрями політики в галузі міграції та притулку в умовах міграційної кризи.

Згодом, у Повідомленні «На шляху до реформування Спільної європейської системи притулку та вдосконалення правових шляхів у Європі» 06.04.2016 [292] Європейська Комісія визнала існування значних структурних недоліків чинної спільної європейської системи притулку та окреслила п'ять ключових пріоритетів для подальшого реформування нормативно-правових актів ЄС у цій сфері, що стосувалися створення стійкої та справедливої системи визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяв шукачів притулку; посилення системи Eurodac; досягнення більшої узгодженості в системі надання притулку ЄС; запобігання повторним переміщенням (вторинним міграційним рухам) у межах ЄС; надання нового мандату для Агентства ЄС з питань притулку.

Упродовж травня-липня 2016 року Європейською комісією було представлено сім законодавчих пропозицій, спрямованих на удосконалення існуючого правового механізму у сфері міжнародного захисту: проєкт Директиви про стандарти прийому заявників на міжнародний захист [237]; проєкт Регламенту про встановлення критеріїв і механізмів визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту, поданої громадянином третьої країни або особою без громадянства в одній з держав-членів [240]; проєкт Регламенту про оновлення системи «Eurodac» [243]; проєкт Регламенту, що встановлює спільну процедуру міжнародного захисту в Європейському Союзі [238]; проєкт Регламенту про стандарти щодо надання статусу бенефіціара міжнародного захисту громадянам третіх країн або особам без громадянства, про уніфікований статус для біженців або осіб, які мають

право на додатковий захист, а також щодо змісту наданого захисту та про внесення змін до Директиви Ради 2003/109/ЄС щодо статусу громадян третіх країн, які є довгостроково проживаючими резидентами [242]; проєкт Регламенту про встановлення Рамкової програми переселення Союзу та внесення змін до Регламенту 516/2014 [239].

Не вдаючись до детального аналізу змісту вказаних законопроєктів, що було здійснено українськими та зарубіжними науковцями [224; 56, с. 153-176], зазначимо лише, що вказані пропозиції не були підтримані Європейським Парламентом та Радою ЄС під час міжінституційних переговорів через відсутність консенсусу щодо змісту представлених пропозицій, які мали на меті забезпечити справедливую та оперативну процедуру розгляду звернень, гарантувати рівність, чіткість та правову визначеність для шукачів захисту, а також усунути прогалини у механізмах повернення. Окрім того, громадські організації, що опікуються проблемами вимушеної міграції, а особливо серед неповнолітніх, надавали критичні оцінки окремим положенням пакту 2016 р. У зв'язку з цим Європейська комісія продовжила роботу над розробкою нового законодавства, яке мало врахувати висловлені рекомендації та існуючі недоліки спільної європейської системи притулку. Як результат, 23.09.2020 було представлено Новий пакт про міграцію та притулок [225], який був підтриманий Європейським Парламентом та Радою ЄС 14.05.2024 р.. З огляду на те, що ухвалені нормативні акти передбачають значні зміни, що стосуються правового становища дітей-мігрантів у праві ЄС, останній період генези правового регулювання ми пов'язуємо саме із цією датою¹⁵.

¹⁵ Детальний огляд ключових змін стосовно неповнолітніх мігрантів буде представлено у Розділі 3.

2.2. Засади правового регулювання статусу дітей-мігрантів у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту Європейського Союзу

Поняття «спільна політика притулку, допоміжного і тимчасового захисту», про яку йдеться у ч. 1 ст. 78 ДФЄС, не розкривається в установчих договорах ЄС і нормативних актах. У доктрині права ЄС терміном «політика ЄС» охоплюються система принципів, стратегій і дій, розроблених та впроваджених Європейським Союзом для вирішення конкретних питань, регулювання дій держав-членів і досягнення спільних цілей [30, с. 76]. Відповідна політика Союзу формується на основі положень установчих договорів і спрямована на досягнення мети і загальних цілей Євросоюзу, таких як сприяння миру, стабільності, економічному зростанню, соціальному добробуту, захисту прав людини, а також захисту прав дітей, сталому розвитку та регіональній співпраці. При цьому, як зазначає І. Дір, усі політики Європейського Союзу формуються на основі довгострокових стратегій, які містять ключові напрямки їхнього розвитку [11, с. 761].

Відповідно до ст. 7 ДФЄС Союз забезпечує узгодженість між своїми політиками та діями з урахуванням цілей Союзу та згідно з принципом надання повноважень. На думку О. Краєвської, взаємозв'язок і узгодженість між політиками Союзу якісно вирізняє європейську інтеграцію у рамках ЄС від політики міждержавної співпраці у межах інших міжурядових організацій [30, с. 75].

Професор Н. Мусис (N. Moussis), радник Європейської Комісії пояснює, що спільні політики у рамках Європейського Союзу «впроваджуються спільними інституціями і державами-членами. Після ухвалення вони стають обов'язковим елементом всієї багатонаціональної структури. ...Вони з'являються там, тоді й тією мірою, якою уряди, котрі представляють сторони інтеграційного процесу, починають вважати, що такі політики краще відповідатимуть індивідуальним інтересам їхніх країн, аніж політики суто національні... Головним елементом у спільній політиці є визначення спільного

інтересу в завданнях, які вона перед собою ставить, і заходах, які для цього застосовує. Це визначення має задовольнити всі держави-члени» [37, с. 12, 13]. Отже, спільна політика має загальний і, як очікується, позитивний ефект і стосується усіх держав-членів, які у дусі лояльної співпраці разом із Європейським Союзом мають сприяти досягненню мети та цілей установчих договорів, фокусуючись на певному напрямі співробітництва у рамках ЄС.

Відповідно до ч. 1 ст. 78 ДФЄС «Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного і тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невидворення». При цьому вказана політика має відповідати Конвенції про статус біженців від 28.07.1951 [25] (далі – Женевська конвенція 1951 р.) та її Протоколу від 31.01.1967 [44], а також іншим договорам у цій сфері.

Як бачимо із назви, спільна політика відповідно до вказаної статті охоплює три напрямки, які є взаємопов'язаними, – політику у сфері притулку, політику у сфері допоміжного і політику у сфері тимчасового захисту. Ці напрямки є компліментарними. Кожен із них реалізується через відповідний правовий механізм, застосування якого зумовлено спеціальними вимогами, що їх відрізняє. Відтак, якщо особа не відповідає вимогам у рамках одного з механізмів, вона може охоплюватися дією іншого механізму.

Усі ці напрямки, як справедливо зауважує В. І. Чуєнко, мають «гуманітарний вимір та ґрунтується на ідеї необхідності визнання та захисту прав людини, у тому числі осіб, що не можуть належним чином реалізувати свої права у державах походження» [56, с. 112-113]. При цьому в основі спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту, як зазначає М. ден Хейєр (M. den Heijer), лежить не лише концепція захисту, але й концепція відновлення прав, які особа не може реалізувати у країні походження через незалежні від неї обставини [159, с. 554]. Ми повністю підтримуємо такий підхід, оскільки нормативні акти Союзу передбачають не лише механізми, що ґрунтуються на принципі *non-refoulement*, але й покладають на держав-членів

широкий комплекс зобов'язань гарантувати права і свободи осіб для їхнього нормального розвитку у рамках юрисдикції приймаючої країни.

Відповідно до ч. 2 ст. 78 ДФЄС для цілей спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту Європейський Парламент та Рада ухвалюють заходи щодо спільної європейської системи притулку, що охоплює: «уніфікований статус притулку для громадян третіх країн, чинний на території усього Союзу; однаковий статус допоміжного захисту для громадян третіх країн, які не отримуючи європейського притулку, потребують міжнародного захисту; спільну систему тимчасового захисту переміщених осіб у випадку масового напливу...».

Як зазначають автори коментарю до установчих договорів ЄС і Хартії ЄС, спільна європейська система притулку була сформована на основі ідеї, що в умовах відсутності внутрішніх кордонів між державами-членами питання міжнародного захисту мають вирішуватися узгоджено на рівні Союзу. За відсутності такого узгодження існував би ризик так званої «вторинної міграції» шукачів притулку – коли особи переміщуються між країнами-членами в пошуках найсприятливіших умов або на основі особистих міркувань [291, с. 328].

Європейська Комісія на своєму офіційному веб-сайті пояснює, що «спільна європейська система притулку ґрунтується на системі узгоджених норм, які визначають загальну процедуру міжнародного захисту та уніфікований статус осіб, яким надається статус біженця або додатковий захист, що ґрунтується на повному і всеосяжному застосуванні Женевської конвенції 1951 р. і Протоколу до неї, і які спрямовані на забезпечення справедливого і гуманного ставлення до осіб, які звертаються за міжнародним захистом, з метою гармонізації системи притулку в ЄС та скорочення відмінностей у законодавчих підходах держав-членів до сфери притулку, а також посилення практичного співробітництва між компетентними національними органами як у межах ЄС, так і за його межами» [163].

Отже, у рамках спільної системи притулку, яка ґрунтується на ч. 2 ст. 78 ДФЄС та охоплює політику ЄС у сфері притулку, додаткового і тимчасового

захисту, на рівні ЄС ухвалюються нормативні акти, які мають на меті забезпечити узгодженість національних законодавчих підходів держав-членів на основі загальних правових стандартів, визначених у праві Європейського Союзу.

Важливо відзначити, що особливості правового статусу дітей-мігрантів у рамках Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту визначаються комплексом правових норм, що охоплюють три рівні правового регулювання: міжнародно-правовий рівень; наднаціональний рівень (рівень Європейського Союзу) та національний рівень (рівень держав-членів ЄС). У рамках правопорядку конкретної держави-члена ці рівні взаємодіють і формують цілісну багаторівневу систему, яка, з одного боку, є результатом гармонізації із міжнародними стандартами і стандартами, визначеними у праві ЄС, а з іншого боку відображає особливості внутрішнього правопорядку кожної держави-члена, зумовленого її історичним, політико-правовим та соціо-культурним розвитком.

Міжнародний рівень правового регулювання є засадничим. В його основі лежать універсальні та регіональні міжнародно-правові норми, що визначають зміст зобов'язань держав щодо дітей-мігрантів. При цьому специфіка правового регулювання становища дітей-мігрантів зумовлена тим, що вона визначається двома напрямками у міжнародному праві прав людини: системою норм, що стосується міжнародного права у сфері прав біженців, та системою міжнародно-правових норм у сфері прав дитини.

Найважливішим міжнародним договором у сфері міжнародного права прав біженців є Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 [25] (далі – Женевська конвенція 1951 р.) та її Додатковий протокол від 31.01.1967 [44], учасницями яких є усі держави-члени Європейського Союзу. На рівні установчих договорів, зокрема, у ч. 1 ст. 78 ДФЄС міститься пряме посилення на Женевську конвенцію як основу спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту. Окрім того, ст. 18 Хартії ЄС на Союз і держав-членів покладається зобов'язання гарантувати право на притулок «з належним дотриманням положень Женевської конвенції 1951 р.».

Важливо відзначити, що попри динамічний розвиток *acquis* ЄС у сфері міжнародного захисту та наявність розвинутої системи актів вторинного законодавства, вказаний міжнародний договір залишається «наріжним каменем» правового режиму, що стосується вимушених мігрантів у межах ЄС, і на сучасному етапі, після прийняття Пакту про міграцію і притулок 2024 р.

Попри безумовну важливість вказаного міжнародного договору як основи правових механізмів захисту на універсальному, регіональному та національному рівнях, його положення не містять спеціальних норм, що стосуються прав неповнолітніх. Її положення охоплюють осіб – шукачів притулку та біженців – незалежно від їхнього віку. Заповнити цю прогалину намагається Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) через правові інструменти, що за природою є «м'яким» міжнародним правом. Зокрема, УВКБ ООН розробило детальні рекомендації щодо захисту прав та забезпечення благополуччя дітей-мігрантів у приймаючих державах-учасниках цієї Конвенції: «Діти-біженці: керівні вказівки про захист і турботу» 1994 р. [250]; Міжвідомчі керівні принципи щодо дітей без супроводу та розлучених дітей 2004 р. [163]; Керівні принципи УВКБ щодо визначення найкращих інтересів дитини 2008 р. [303]; Керівні вказівки щодо міжнародного захисту № 8: заяви від дітей про надання притулку 2009 р. [157]. Важливо звернути увагу, що вказані акти попри необов'язковий характер беруться до уваги при розробці законодавчих актів Європейського Союзу. Більше того, Суд ЄС у справі C-720/17 «Bilali» [184] безпосередньо підкреслив важливість тлумачення нормативних актів ЄС у світлі як Конвенції про статус біженців, так і документів УВКБ ООН «з огляду на роль, покладену на нього Женевською конвенцією» (п. 57).

Ще одним важливим правовим інструментом, що стосується правового становища дітей-мігрантів, є Конвенція про права дитини від 20.11.1989 [23] (неоф. Нью-Йоркська конвенція), учасницями якої є усі держави-члени Європейського Союзу. Це найбільший універсальний міжнародно-правовий договір за весь час розвитку правовідносин, яка є «суттєвим досягненням у

розумінні принципів щодо становища дітей у сучасному суспільстві, правовою основою для забезпечення їхнього виживання і добробуту» [48, с. 323].

Необхідно звернути увагу, що в офіційних роз'ясненнях до ст. 24 Хартії ЄС [144] прямо зазначається, що вказана стаття ґрунтується на положеннях цієї Конвенції, зокрема, її статтях 3, 9, 12 та 13. Окрім того, в усіх актах вторинного права ЄС, що стосуються прав неповнолітніх, містяться посилання на Конвенцію про права дитини, зокрема її положення, що стосуються принципу найкращих інтересів дитини, права дитини брати участь у рішеннях, які її стосуються, права на захист від дискримінації тощо.

Необхідно звернути увагу, що для уточнення положень загальних норм Конвенції про права дитини 1989 р. Комітет з прав дитини, що є контрольним органом за вказаним міжнародним договором, розробив коментарі до її окремих положень, які за природою не є обов'язковими для держав-учасниць актами, однак є важливими рекомендаціями щодо тлумачення її змісту. Так, заслуговують на увагу Загальний коментар № 6 про поводження із дітьми без супроводу та розлученими дітьми за межами країни походження [94]; Загальний коментар № 14 про право дитини на першочергове врахування її найкращих інтересів [152]; Загальний коментар про зобов'язання держав у сфері прав людини щодо дітей у контексті міжнародної міграції в країнах походження, транзиту, призначення та повернення [169] тощо.

На важливості Конвенції у правопорядку ЄС наголошується також у прецедентному праві ЄС. Зокрема, Суд ЄС активно звертається до положень вказаного міжнародного договору, здійснюючи аксіологічне та телеологічне тлумачення положень законодавчих актів Союзу у світлі положень Конвенції про права дитини 1989 р. Більше того, Суд наголосив, що Конвенція належить до числа найважливіших міжнародних інструментів про права людини, які він «бере до уваги при застосуванні загальних принципів права Співтовариства [нині ЄС]» (п. 37 Рішення у справі C-540/03 «Parliament v Council» [203], п. 39 Рішення у справі C-244/06 «Dynamic Medien Vertriebs GmbH» [200]).

Окрім Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. та Конвенції про права дитини 1989 р., які є взаємодоповнюючими міжнародними договорами у рамках правового регулювання статусу дітей-мігрантів, важливе значення мають інші міжнародні універсальні договори про права людини, а також акти м'якого права: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [14]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [35]; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [36]; Конвенція проти катувань та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.11.1984 [26] тощо. Дж. МакАдам (J. McAdam) уточнює, що механізм захисту на основі вказаних міжнародних договорів має компліментарний характер, оскільки доповнює механізм захисту, передбачений Нью-Йоркською конвенцією про права дитини 1989 р. [219, с. 258].

На регіональному (європейському) рівні важливе значення мають міжнародні договори та акти м'якого права, присвячені правам дітей-мігрантів. Центральне місце в цій системі посідає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [22] (далі – ЄКПЛ), яка вважається найбільш дієвим міжнародним договором в царині прав людини, що здійснив безпрецедентний вплив на розвиток національних правових систем держав-учасниць, а також став основою для розвитку інших регіональних систем захисту прав людини. Це стосується також і правопорядку Європейського Союзу. Зокрема, у ч. 3 ст. 6 ДЄС підкреслюється, що «основоположні права, що гарантуються цією Конвенцією і які впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу».

Поряд із загальними правами, які гарантуються «кожному, хто перебуває під юрисдикцією Високої Договірної Сторони», ЄКПЛ містить спеціальні права, які мають бути гарантовані для неповнолітніх. Йдеться про затримання на підставі законного рішення (п. d ч. 1 ст. 5), обмеження публічного розгляду справи в інтересах неповнолітнього (ч. 1 ст. 6), право батьків забезпечувати освіту і навчання їхніх дітей відповідно до своїх релігійних і світоглядних

переконань (ст. 2 Протоколу 1). Особливе значення для неповнолітніх має право на повагу до сімейного життя (ст. 8), оскільки сім'я є базовим осередком підтримки, емоційного розвитку, соціалізації та безпеки дитини.

Важливо відзначити, що шляхом тлумачення положень Конвенції Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) сформував масштабну прецедентну практику, присвячену захисту правам дітей-мігрантів, на яку, зокрема, посилається і Суд Європейського Союзу. Однією із знакових справ в його юриспруденції щодо прав неповнолітніх є справа «*Dudgeon v United Kingdom*», рішення в якій було ухвалено 22.10.1981 [195]. Зокрема, у цій справі ЄСПЛ концептуалізував поняття «вразливості дітей», що покладає на держав-членів посилені вимоги із забезпечення прав, які захищаються цією Конвенцією. Наголошується, що діти «особливо вразливі через те, що вони є молодими, фізично або розумово незрілими, недосвідченими, перебувають у стані особливої фізичної та економічної залежності, а також обмежені у правах до досягнення повноліття» (п. 49).

Окрім ЄСПЛ, у рамках Ради Європи прийнято низку інших міжнародних договорів та актів «м'якого» права із проблематики прав дітей-мігрантів, які здійснюють вплив на розвиток національних правопорядків держав-членів ЄС, а також ЄС загалом. Серед них варто виділити: Європейську соціальну хартію (переглянуту) від 03.05.1996 [12]; Конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та насильства від 25.10.2007 [27]; Конвенцію про правовий статус дітей народжених поза шлюбом від 15.10.1975 [24]; Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11.05.2011 [20]; Рекомендацію про дієву опіку для дітей без супроводу дорослих та дітей, розлучених із сім'єю, у контексті міграції від 11.12.2019 [45]; Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей від 17.11.2010 [18]; Керівні вказівки щодо охорони здоров'я, дружнього до дітей від 21.09.2011 [156] тощо.

Окрім вказаних актів важливе значення мають стратегії Ради Європи, що стосуються прав дітей. Серед них на особливу увагу заслуговує План дій Ради

Європи щодо захисту вразливих осіб у сфері міграції і притулку в Європі (2021-2025) [63], який передбачає цільові заходи, спрямовані на підвищення спроможності держав-членів виявляти та враховувати ознаки вразливості осіб протягом усіх процедур, пов'язаних із міграцією та наданням притулку. Зокрема, серед таких заходів – організація обміну кращими практиками щодо виконання рішень ЄСПЛ, які стосуються вразливості як дітей, що перебувають у супроводі, так і тих, що прибули без супроводу, а також доступу до процедури надання притулку (п. п. 1.1 та 4.2).

Важливо підкреслити, що міжнародні універсальні та регіональні (європейські) договори, а також акти «м'якого» права, що стосуються прав дітей-мігрантів, є основою для розвитку права Європейського Союзу, яке спрямоване на зближення національних правопорядків його держав-членів задля досягнення засадничої мети – підтримка миру, своїх цінностей та добробуту народів – на основі власних, специфічних правових механізмів.

Правові засади наднаціонального рівня правового регулювання статусу дітей-мігрантів визначаються первинним правом ЄС: Договором про ЄС 1992 р., Договором про функціонування ЄС 1957 р. та Хартією ЄС. Вказані акти мають найвищу юридичну силу в ієрархії джерел права ЄС і виступають критеріями чинності актів вторинного права ЄС, які приймаються на виконання їхніх положень [40, с. 128].

Сфера захисту прав дітей не виділена як окремий напрямок предметної компетенції Союзу. Установчі договори ЄС містять два блоки норм: (1) що стосується усіх категорій неповнолітніх і покладають на ЄС і його держав-членів загальне зобов'язання забезпечити захист прав дітей (ст. 2, ч. 3 і 5 ст. 3 ДЄС) та (2) що стосується їхнього правового становища у рамках Простору свободи, безпеки і справедливості (Розділ V ДФЄС). Норми щодо дітей у ДЄС мають горизонтальний, загальний характер, оскільки вони стосуються усіх категорій дітей у межах усіх напрямків, які охоплюються предметом діяльності Європейського Союзу. Положення, що стосуються спільної політики притулку, додаткового і тимчасового захисту як складової Простору свободи, безпеки і

справделивості мають спеціальний характер, оскільки встановлюють специфіку правового становища обмеженого кола неповнолітніх (дітей-мігрантів), на яких поширюється предмет регулювання цієї політики. Іншими словами, йдеться про співвідношення між нормами *lex generalis* і *lex specialis*.

Фундаментальне значення для регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу має Хартія ЄС, яка є центральним актом¹⁶ у царині прав людини у правопорядку Європейського Союзу. У рамках предмету нашого дослідження на особливу увагу заслуговують такі права, як право на притулок (ст. 18) та захист у разі переміщення, вислання або екстрадиції (ст. 19). При цьому у згаданому засадничому акті Союзу чітко простежується пріоритетність забезпечення прав осіб, які належать до вразливих категорій та потребують додаткового захисту з огляду на об'єктивні обставини, серед яких окремо виділено права дитини (ст. 24). Як справедливо зауважує Т. Анакіна, така особлива увага до вразливих категорій на рівні Хартії ЄС відображає концептуальну позицію щодо необхідності посиленої уваги до таких категорій осіб у рамках сучасного Європейського Союзу, де рівень цивілізаційного розвитку суспільства оцінюється передусім його ставленням до осіб, що потребують особливих гарантій, аби не зазнавати дискримінації та бути повноцінними учасниками суспільного життя [1, с. 42].

Положення актів первинного права ЄС, що стосуються спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту деталізуються в актах вторинного права Союзу, що мають їм відповідати. При цьому необхідно звернути увагу, що сфери притулку і допоміжного захисту є найбільш тісно пов'язаними. Вони регулюються єдиною системою нормативних актів, прийнятими на виконання положень установчих договорів ЄС, що стосується механізму міжнародного захисту. Зокрема, відповідно до Директиви 2011/95/EU [115], міжнародний захист здійснюється на основі визнання особи біженцем або особи, якій надається додатковий захист (п. а ст. 2). Щодо останньої згаданої

¹⁶ За своєю природою Хартія ЄС не є самостійним міжнародним договором. Вона була прийнята як політична рекомендація 07.12.2000. Пізніше вона була включена у текст Лісабонського договору як його складова частина.

форми захисту у п. f ст. 2 Директиви 2011/95/EU зазначається, що «додатковий захист може бути надано громадянину третьої країни або особі без громадянства, яка не може розглядатися як біженець, однак щодо якої є істотні підстави вважати, що у разі її повернення до країни походження, вона може зазнати суттєвої шкоди, і яка не може або не бажає через такий ризик користуватися захистом такої країни». Варто зауважити, що наявність механізму додаткового захисту суттєво відрізняє підхід ЄС від механізму за Женевською конвенцією 1951 р., що обмежується захистом виключно у формі біженства. З цього приводу, А. Блоч (A. Bloch), зауважує, що механізм додаткового захисту у праві ЄС було введено «у зв'язку з надто вузькою інтерпретацією державами-членами визначення поняття «біженець» [75, с. 40].

Законодавчі акти ЄС, які стосуються міжнародного захисту, містить як загальні права, які мають бути забезпечені особам незалежно від їхнього віку, так і спеціальні права, які стосуються неповнолітніх. Передбачено також додаткові спеціальні права для неповнолітніх без супроводу як найбільш вразливої категорії дітей-мігрантів.

Зокрема, Директива 2011/95/EU визначає стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, а також про зміст наданого захисту, від 13.12.2011. Згідно із вказаним нормативним актом, держави-члени, надаючи оцінку заявам неповнолітніх про міжнародний захист, повинні враховувати можливість їхнього переслідування саме як дітей (п. 28 преамбули). Окрім того, при прийнятті рішень щодо надання міжнародного захисту держави-члени повинні враховувати спеціальні потреби неповнолітніх (ч. 3 ст. 20). Неповнолітнім, яким надано міжнародний захист, гарантується право на освіту на рівні з громадянами держави-члена (ст. 27), право на охорону здоров'я з урахуванням спеціальних дитячих медичних програм, що відповідають віку дитини, на рівні з неповнолітніми громадянами цієї країни (ст. 30).

Додаткові спеціальні права у Директиві 2011/95/ЕС передбачені для неповнолітніх без супроводу, яким надано міжнародний захист. Так, якомога

скоріше їм має бути призначено опікуна або представника (ч. 1 та 2 ст. 31); забезпечено розміщення разом із повнолітніми родичами, у прийомній сім'ї, у спеціалізованих центрах для неповнолітніх або в інших помешканнях, які відповідають потребам неповнолітніх, а також розміщення разом із братами або сестрами, якщо це відповідає їхнім інтересам. При цьому мають бути враховані їхні міркування. Окрім того, має бути максимально обмежено їхнє переміщення з одного місця проживання до іншого ч. 3 і ч. 4 ст. 31). Окрім того, має бути забезпечено оперативний розгляд заяв членів їхніх сімей, які перебувають окремо, якщо на момент отримання захисту неповнолітнім щодо них не ухвалено остаточного рішення (ч. 5 ст. 31).

У Директиві 2013/32/EU [117] визначено спільні для держав-членів процедури надання та позбавлення міжнародного захисту. Зокрема, на держав-членів покладається обов'язок гарантувати право неповнолітнього подавати заяву про міжнародний захист від власного імені або через одного із батьків, іншого повнолітнього члена сім'ї або спеціально призначеного представника (ч. 3 ст. 7); забезпечити право на особисте інтерв'ю за умовами, визначеними у національному законодавстві (ст. 1 ст. 14), яке має відбуватися за процедурою, дружньою до дитини (п. е ч. 3 ст. 15); гарантувати представництво непоновлітніх без супроводу (п. а ч. 1 ст. 25), а також отримання ними інформації від представника щодо значення та наслідків особистого інтерв'ю (п. б ч. 1 ст. 25); безкоштовно надавати інформацію про міжнародний захист і підстави і юридичні наслідки його скасування (ч. 4 ст. 25); гарантувати презумпцію неповноліття, якщо існують сумніви щодо віку особи, попередньо надати інформацію про особливості проведення медичного обстеження для встановлення віку особи, а також продовжити розгляд заяви за відсутності згоди особи або її представника щодо провадження такої процедури (ч. 5 ст. 25) тощо.

Директивою 2013/33/EU [118] регламентовано умови розміщення осіб на території приймаючої країни від моменту подання ними заяви про міжнародний захист до прийняття остаточного рішення, а також права, що мають бути їм забезпечені. Так, неповнолітнім заявникам має бути гарантовано право на

шкільну освіту та підготовчі і мовні програми (ст. 14); право на дозвілля та відпочинок (ч. 3 ст. 23); право на реабілітаційну підтримку (ч. 4 ст. 23); право на розміщення спільно із членами сім'ї, іншими родичами або іншим законним представником (ч. 5 ст. 23); право забезпечення неповнолітнього без супроводу представником (ч. 1 ст. 24) тощо.

Окрема увага у Директиві 2013/33/EU приділяється можливості затримання неповнолітніх упродовж процедури розгляду їхньої заяви. При цьому на держав-членів покладається низка спеціальних обов'язків задля забезпечення посилених гарантій прав щодо таких осіб (ст. 11). Зокрема, такий захід до неповнолітніх може застосовуватися у найкоротший термін як крайня міра і лише після встановлення, що інші, менш примусові альтернативні заходи не можуть бути ефективно застосовані.

У разі затримання неповнолітніх у місцях їхнього перебування їм має бути надана можливість проводити дозвілля відповідно до їхнього віку. Додаткові гарантії передбачені щодо неповнолітніх без супроводу. Зокрема, їхнє затримання може застосовуватися у виняткових випадках. Заборонено розміщувати такі категорії дітей у пенітенціарних установах. Вимагається, наскільки це можливо, забезпечити їх проживанням в спеціально прилаштованих установах, укомплектованих персоналом та обладнаних з урахуванням потреб відповідного до їхнього віку. Вони повинні окремо розміщуватися від дорослих.

Регламентом 604/2013 [267] встановлено критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту. Зокрема, у рамках цієї процедури неповнолітнім без супроводу має бути гарантовано право на представництво (ч. 2 ст. 6); право на пошук сім'ї та родичів, які перебувають на території інших держав-членів, у тому числі право на допомогу у пошуку з боку міжнародних та інших організацій (ч. 4 ст. 6). При визначенні відповідальної країни найперший критерій, який має бути взятий до уваги, це критерій родинних зв'язків. Відтак відповідальною країною має бути визначена саме та країна, де на законних підставах проживає член сім'ї неповнолітнього, його брат чи сестра або інші родичі, які можуть взяти на себе

підкування за таку дитину. У разі відсутності таких осіб відповідальною країною для неповнолітнього без супроводу буде країна, в якій дитина подала заяву про міжнародний захист (ст. 8). Окрім того, для забезпечення сімейної єдності передбачено сімейну процедуру, коли заяви про міжнародний захист подають члени сім'ї та неодружені брати чи сестри (ст. 11).

Важливо відзначити, що в усіх нормативних актах, що стосуються міжнародного захисту, на держав-членів покладається обов'язок гарантувати дотримання принципу найкращих інтересів дитини (ч. 5 ст. 20 Директиви 2011/95/EU; ч. 6 ст. 25 Директиви 2013/32/EU; ст. 23 Директиви 2013/33/EU; ч. 1 ст. 6 Регламенту 604/2013), а також забезпечити спеціальну підготовку представників компетентних органів, які взаємодіють із неповнолітніми без супроводу (ч. 6 ст. 31 Директиви 2011/95/EU; ч. 3 ст. 25 Директиви 2013/32/EU, ч. 4 ст. 24 Директиви 2013/33/EU; ч. 4 ст. 6 Регламенту 604/2013).

Відповідно до актів вторинного права ЄС тимчасовий захист розглядається як відмінна від міжнародного форма захисту. Її правові засади визначено у Директиві 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового надходження переміщених осіб та про заходи, спрямовані на досягнення балансу зусиль держав-членів з утримання таких осіб та їх наслідки від 20.07.2001 [99]. Звернімо увагу, що на універсальному міжнародному рівні немає міжнародних договорів, присвячених такій формі захисту [72, с. 12].

Згідно з п. а ст. 2 цієї Директиви тимчасовий захист означає процедуру виняткового характеру, що застосовується в разі масового притоку або неминучого масового надходження переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, та передбачає негайний та тимчасовий захист таких осіб, зокрема якщо існує ризик того, що чинна в державі система притулку не здатна ефективно функціонувати за такої ситуації. При цьому на відміну від механізму міжнародного захисту, який працює за принципом «на вимогу», активізація вказаної Директиви відбувається на основі

додаткового імплементаційного акту Ради ЄС, яким визначається факт масового надходження переміщених осіб і доцільність застосування цього механізму¹⁷.

Варто зауважити, що Директива 2001/55/ЄС містить лише загальні положення, що стосуються осіб, яким надається міжнародний захист, у тому числі неповнолітніх, залишаючи за державами-членами широкі дискреційні можливості у визначенні змісту відповідних рамкових норм. Порівняльний аналіз прав, які гарантуються неповнолітнім, за вказаним нормативним актом дозволяє зробити висновок, що обсяг прав бенефіціарів тимчасового захисту і, відповідно, кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, є суттєво обмеженим від заявників та осіб, яким надано міжнародний захист.

Так, Директивою 2001/55/ЄС передбачено загальні положення щодо права на житло на території приймаючої країни. Зокрема, держави-члени повинні забезпечити, щоб особи, які користуються тимчасовим захистом, мали доступ до належного житла або, у разі необхідності, отримували засоби для його забезпечення. Водночас немає спеціальних вимог щодо розміщення неповнолітніх та надання гарантій для їхнього фізичного і ментального здоров'я, що вимагається для шукачів притулку відповідно до ч. 2 ст. 17 і ч. 3 ст. 18 Директиви 2013/33/EU.

Мінімальні вимоги щодо забезпечення права на охорону здоров'я бенефіціарів тимчасового захисту незалежно від віку осіб обмежені лише невідкладною допомогою і необхідним лікуванням захворювань (ч. 2 ст. 13 Директиви 2001/55/ЄС). Необхідна медична або інша допомога передбачена лише для осіб з особливими потребами, зокрема, для дітей без супроводу або осіб, що зазнали тортур або інших форм фізичного, психічного або сексуального насильства (ч. 4 ст. 13 Директиви 2001/55/ЄС). Водночас право на охорону здоров'я для осіб, яким надано міжнародний захист, гарантується на рівні з громадянами приймаючої країни (ч. 1 ст. 30 Директиви 2011/95/EU).

¹⁷ Як це мало місце у зв'язку із повномасштабною російською агресією, коли Рада ЄС прийняла Рішення 2022/382 від 04.03.2022 [105].

Право на освіту для неповнолітніх, яким надано тимчасовий захист, гарантується на тих самих умовах, як і для громадян приймаючої країни. Однак це право може бути обмежене лише доступом до державної системи освіти (ч. 1 ст. 14 Директиви 2001/55/ЕС). При цьому право на освіту для неповнолітніх, яким надано міжнародний захист, гарантується у повному обсязі на рівні з громадянами країни (ч. 1 ст. 27 Директиви 2011/95/EU) [8].

Передбачено також обмежений обсяг прав неповнолітніх без супроводу. Так, у рамках двох механізмів захисту гарантується право на призначення опікуна або іншого представника (ч. 1 ст. 16 Директиви 2001/55/ЕС та ч. 1 ст. 31 Директиви 2011/95/EU). При цьому лише у рамках міжнародного захисту безпосередньо вимагається, щоб держави-члени забезпечили належне виконання опікуном або представником своїх обов'язків стосовно такої дитини, для чого мають проводитися постійні перевірки їхньої діяльності (ч. 2 ст. 31 Директиви 2011/95/EU). Окрім того, Директивою 2001/55/ЕС не передбачено спеціальних вимог щодо представників компетентних органів, які взаємодіють із неповнолітніми без супроводу, на відміну від нормативних актів у сфері міжнародного захисту.

Окрім юридично обов'язкових актів, які приймаються Радою ЄС, Європейським Парламентом і Європейською Комісією, важливе значення мають акти «м'якого» права¹⁸, які є поширеним джерелом у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту. Широке використання таких джерел як регуляторів правовідносин у межах вимушеної міграції є виправданим з огляду на делікатність цієї сфери для кожної країни, яка воліє зберегти свої максимальні суверенні повноваження щодо регулювання правового становища осіб у межах власної території.

¹⁸ Терміном «м'яке» право у доктрині права ЄС охоплюють правила поведінки, що містяться в актах, які не мають юридично обов'язкового характеру, однак відзначаються суттєвим практичним значенням, здатні або потенційно здатні опосередковано спричинити окремі юридичні наслідки. Вони можуть мати різне найменування: керівні засади, стратегії, рекомендації, декларації, висновки тощо. При цьому вони відіграють важливу роль, оскільки розвивають правопорядок Союзу, заповнюють існуючі правові прогалини, а також слугують інструментом перспективного розширення права ЄС. Див.: [52, с. 75].

Так, одним із найбільш важливих прикладів серед актів «м'якого» права є Повідомлення Європейської комісії «Захист дітей в міграції» від 12.04.2017 [288], яке було прийнято у відповідь на виклики, пов'язані із міграційною кризою 2015 р., що спричинила безпрецедентне збільшення кількості неповнолітніх серед загальної кількості шукачів притулку в межах Європейського Союзу. У документі висвітлюється актуальний стан захисту прав дітей-мігрантів, розкриваються структурні прогалини в нормативно-правовому регулюванні на рівні ЄС та у практиці держав-членів, а також пропонуються комплексні заходи для забезпечення ефективної реалізації прав дитини. Особливу увагу приділено необхідності забезпечення інтегрованого підходу, який має охопити усі етапи міграційного процесу — від ідентифікації, реєстрації та оцінки потреб, до доступу до правничої допомоги, охорони здоров'я, освіти, захисту від насильства та розміщення в умовах, які відповідають найкращим інтересам дитини. У Повідомленні підкреслюється важливість міжвідомчої координації та дотримання стандартів прав дитини, визначених у праві ЄС і міжнародному праві, включаючи Конвенцію ООН про права дитини 1989 р.

Заслуговує на увагу також Стратегія прав дитини, представлена Європейською комісією 24.03.2021 [137], яка спрямована на посилення захисту, просування та кращу реалізацію прав дітей як у межах Союзу, так і за його межами. Окрема увага у документі присвячена проблематиці дитячої міграції за напрямком 3 «Попередження насилля щодо дітей та забезпечення їхнього захисту». Наголошується, що «особлива вразливість дітей у контексті міграції або внаслідок їхнього міграційного походження вимагає додаткового та цілеспрямованого захисту і підтримки». Задля цього пропонуються заходи, що мають бути вжиті Європейською комісією та державами-членами ЄС.

У контексті механізму тимчасового захисту серед актів «м'якого» права варто виділити Оперативні настанови щодо імплементації Рішення Ради ЄС 2022/382, яким встановлюється факт масового напливу переміщених осіб з України у значенні ст. 5 Директиви 2001/55/ЕС і яке має наслідком запровадження тимчасового захисту [228]. У документі дається детальне

роз'яснення положень загаданої Директиви з огляду на її рамковий характер. Зокрема, розкривається зміст багатьох прав та особливостей їхньої реалізації щодо осіб, на яких поширюється вказаний механізм захисту. Окрім того, підкреслюється, що «захист дітей-мігрантів, які прибувають з України, є головним пріоритетом для ЄС», а, відтак, необхідно забезпечити врахування особливих потреб і прав дітей, з особливою увагою до потреб дітей, які прибули без супроводу, були розлучені з родиною або є сиротами [5, с. 142].

Важливий внесок у розвиток права ЄС, що стосується проблематики дитячої міграції, здійснює Європейська агенція з питань притулку (англ. European Union Asylum Agency) та Європейська агенція з фундаментальних прав, які розробили низку практичних рекомендацій, адресованих компетентним органам держав-членів ЄС, що взаємодіють із неповнолітніми: Практичний посібник із кваліфікації міжнародного захисту 2018 р. [129]; Керівництво щодо умов прийому неповнолітніх без супроводу 2018 р. [127]; Практичний посібник щодо найкращих інтересів дитини у процедурах притулку 2019 р. [128]; Практичний poradnik для опікунів у рамках тимчасового захисту дітей без супроводу, переміщених з України [284]; Практичний poradnik для опікунів у транснаціональних процедурах у рамках міжнародного захисту 2024 р. [295] тощо.

У системі джерел права ЄС, які визначають особливості правового становища неповнолітніх у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту важливе значення має також практика Суду справедливості ЄС, в рішеннях якого надається офіційне тлумачення положень установчих договорів Союзу, Хартії ЄС, а також актів вторинного права, що, у свою чергу, забезпечує однастайне застосування норм права ЄС у рамках національних правопорядків держав-членів Союзу [19, с. 26]. Це має принципове значення для ефективного забезпечення прав неповнолітніх як однієї із найбільш вразливих категорій мігрантів на національному рівні, оскільки держави-члени досі зберігають значні дискреційні повноваження щодо регулювання їхнього статусу у межах своєї юрисдикції.

Особливо актуальною є практика Суду ЄС у справах, що стосуються принципу найкращих інтересів дитини, який на рівні первинного права ЄС закріплений у Хартії ЄС [3, с. 597]. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС «у будь-якій діяльності органів державної влади або приватних установ, пов'язаній із дітьми, першорядна увага має приділятися якнайкращому забезпеченню інтересів дитини». При цьому зміст поняття «найкращі інтереси дитини», як і поняття «першорядна увага якнайкращому забезпеченню інтересів дитини» у документі не розкривається¹⁹. Окрім того, як звертає увагу Л. Лорнадо (L. Lonardo), положення ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС не мають прямої дії, а відтак на підставі цього принципу конкретні права у дитини у рамках права ЄС не виникають автоматично [215, с. 597]. Вони можуть визнаватися на основі відповідних положень актів вторинного права Союзу.

У межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту принцип найкращих інтересів дитини закріплений в усіх законодавчих актах Союзу (п. 8, 9, 38 преамбули, ч. 5 ст. 20, ч. 4 і 5 ст. 31 Директиви 2011/95/EU; п. 33 преамбули, ч. 1 та 6 ст. 25 Директиви 2013/32/EU; п. 9 і 22 преамбули, ч. 2 ст. 11, ст. 23, ст. 24 Директиви 2013/33/EU; п. 13, 16, 24 преамбули, ст. ст. 6, 8, ч. 3 ст. 20 Регламенту 604/2013; ч. 4 ст. 15 Директиви 2001/55/EC), а також нормативних актах у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року (п. п. 14-16, 18, 68 преамбули, ч. 6 ст. 8, ч. 5 ст. 20, ч. 7 ст. 23, ч. 2, 5-7 ст. 33 Регламенту 2024/1347; п. п. 12, 15, 19, 23, 35, 37, 52, 62, 69 преамбули, ст. ст. 22, 23, ч. 2 ст. 33, ч. 2 ст. 54, ч. 3 ст. 58, ч. 6 ст. 59 Регламенту 2024/1348; п. п. 5, 9 преамбули Регламенту 2024/1349; ч. 4 ст. 5 Регламенту 2024/1350; п. п. 38, 46, 47, 53, 65, 68, 84 преамбули, ст. ст. 23, 25, ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 39, ч. 2 ст. 48 Регламенту 2024/1351; п. п. 25, 33 преамбули, ч. 2 ст. 10, ст. 13 Регламенту 2024/1356; п. п. 44, 46, 47 преамбули, ч. 1 ст. 14 Регламенту 2024/1358; п. 8 Регламенту 2024/1359; п. п. 35, 38, 40, 41-43, 62 преамбули, ч. 2 ст. 13, ст. ст. 26, 27 Директиви 2024/1346.

¹⁹ У міжнародному праві принцип найкращих інтересів дитини вперше був закріплений у Декларації про права дитини від 20.11.1959 [110]. Пізніше він був включений до Конвенції про права дитини від 20.11.1989 р. (ч. 1 ст. 3) [23]. У законодавстві України цей принцип закріплено у Законі України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 [43].

Таким чином, можна зробити висновок, що принцип найкращих інтересів дитини є засадничим принципом вказаної політики Європейського Союзу та базовим принципом правового статусу дітей-мігрантів у рамках Спільної європейської системи притулку²⁰.

Важливо відзначити, що вичерпного роз'яснення змісту принципу найкращих інтересів дитини у нормативних актах ЄС немає. Можна навести приклади лише окремих положень законодавчих актів Союзу. Наприклад, у п. п. 8-9 преамбули Директиви 2011/95/EU звертається увага на те, що при оцінці «найкращих інтересів дитини» до уваги має бути взято принцип сімейної єдності, добробут дитини і її соціальний розвиток, міркування безпеки та захисту, думку дитини відповідно до її віку та зрілості, обставини залежності від батьків та повнолітніх інших членів сім'ї. У ч. 2 ст. 23 Директиви 2013/33/EU зазначається, що при оцінці найкращих інтересів дитини держави-члени зобов'язані особливу увагу приділити можливості возз'єднання сім'ї; її добробуту і соціальному розвитку, враховуючи її особистий досвід; міркування безпеки та захисту, особливо, якщо неповнолітній є жертвою торгівлі людьми; думку дитини з урахуванням її віку та ступеню зрілості. У Регламенті 604/2013 звертається увага також на необхідність врахування особливої вразливості неповнолітніх без супроводу (п. 13).

Водночас навіть такі норми в актах вторинного права ЄС не дозволяють чітко визначити обсяг прав, які мають бути гарантовані для неповнолітнього, і зміст кореспондуючих обов'язків держав-членів для їхнього належного забезпечення. Відтак тлумачення змісту принципу найкращих інтересів дитини у рішеннях Суду ЄС, у тому числі на основі преюдиціальних запитів від національних судів, має важливе практичне значення, оскільки сформульовані у відповідях Суду правові позиції заповнюють абстрактну конструкцію досліджуваного принципу конкретним змістом, що своєю чергою стає

²⁰ Більше того, як зауважив Генеральний адвокат Суду ЄС М. Шпунара (M. Szpunar) у справі C-335/17 “Valcheva”, пріоритетність інтересів дитини є одним із принципів, що пронизує усю правову систему Союзу [230].

дороговказом для компетентних органів держави, як взаємодіяти із неповнолітніми мігрантами.

Е. Фраска (E. Frasca) та Ж.-І. Карлієр (J.-Y. Carlier) відзначають тенденцію збільшення кількості справ, розглянутих Судом справедливості ЄС, що стосуються принципу найкращих інтересів дитини, у тому числі у сфері міграції. Так, за їхніми підрахунками, лише за 2021-2022 роки було винесено 12 рішень у справах, що стосувалися тлумачення положень ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС, із 21 рішення у справах, де розглядався вказаний принцип у контексті конкретних обставин [148, с. 346].

Варто відзначити, що в усіх справах, які стосувалися неповнолітніх у рамках спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, Суд справедливості ЄС звертався до принципу найкращих інтересів дитини, у світлі якого надавав тлумачення відповідних норм законодавчих актів Союзу. Зокрема, серед останніх важливих рішень Суду ЄС, що стосуються дітей-мігрантів, варто виділити рішення у справі C-560/20 «Landeshauptmann von Wien» від 30.01.2024 [182], в якій було визнано право дитини без супроводу, що отримала міжнародний захист, на возз'єднання з сім'єю відповідно до Директиви 2003/86/ЄС [100], попри досягнення повноліття упродовж цієї процедури досягла повноліття; рішення у справі C-91/20 «Bundesrepublik Deutschland» від 09.11.2021 [187], в якій Суд ЄС визнав, що з метою збереження єдності сім'ї держава-член може автоматично надавати статус біженця неповнолітній дитині особи, якій було надано такий статус; рішення у справі C-441/19 «TQ v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid» від 14.01.2021 [180], в якій Суд ЄС нагадав про обов'язок держави-члена перевірити наявність належних умов прийому дитини без супроводу у державі повернення перед ухваленням відповідного рішення, а у разі відсутності таких умов не здійснювати процедуру повернення тощо.

Обсяг дисертаційного дослідження не дозволяє детально проаналізувати справи Суду справедливості ЄС, в яких надавалося тлумачення принципу найкращих інтересів дитини у межах спільної європейської системи притулку.

Тому обмежимося лише переліком таких справ і коротким описом правових позицій Суду ЄС у Додатку 1 цієї роботи.

Вивчення змісту рішень, ухвалених Судом справедливості ЄС щодо тлумачення ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС у межах спільної європейської системи притулку дозволяє дійти висновку, що принцип найкращих інтересів дитини є важливою правовою гарантією і водночас інструментом захисту прав і свобод неповнолітніх мігрантів і членів їхніх сімей, при прийнятті будь-яких рішень, які стосуються цих осіб, у рамках механізму міжнародного і тимчасового захисту. Він є основою телеологічного і аксіологічного тлумачення положень актів вторинного права Європейського Союзу.

Третій, локальний рівень регулювання правового статусу дітей-мігрантів, охоплюється національним законодавством держав-членів, яке має відповідати зобов'язанням держави за міжнародними договорами, в яких вона бере участь, а також її зобов'язанням, що випливають із членства в Європейському Союзі. Нагадаємо, що силу принципу верховенства права ЄС як засадничого принципу права вказаного інтеграційного утворення [205] остання зобов'язана визнавати примат норм права ЄС над будь-якою нормою національного права і надавати їй пріоритет у разі колізії із нормою національного права.

У світлі вказаного важливо звернути увагу, що правове регулювання статусу дітей-мігрантів у праві ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту як частини Простору свободи, безпеки і справедливості, охоплюється спільною компетенцією Європейського Союзу (п. 1 ч. 2 ст. 4, ст. 78 ДФЄС). Це означає, що права у сфері законодавчої діяльності, у тому числі ухвалювати юридично обов'язкові акти, надаються як Європейському Союзу, так і державам-членам. Держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому ЄС не реалізує свої законодавчі повноваження (ч. 2 ст. 2 ДФЄС).

Вивчення змісту *acquis* ЄС дозволяє дійти висновку, що навіть у межах чинних нормативних актів, ухвалених на рівні Європейського Союзу, що стосуються правового становища дітей-мігрантів, держави-члени зберігають

широкі дискреційні повноваження. Це зумовлено передусім вибором виду джерела права, який використовується для регулювання правовідносин у цій сфері. Йдеться про директиви, які є рамковими, загальними інструментами, та залишаються домінантною формою вторинного законодавства ЄС²¹ до набрання чинності актів у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 р.

Як свідчать звіти Європейської комісії і Європейської агенції у сфері притулку, законодавчі підходи держав-членів ЄС щодо регулювання правового статусу неповнолітніх мігрантів залишаються достатньо різними [225; 283]. Це характеризується як негативне явище, яке є викликом для практичної реалізації ідеї спільної європейської системи притулку, яка ґрунтується на засадах забезпечення рівного ставлення до шукачів притулку та бенефіціарів міжнародного і тимчасового захисту в усіх державах-членах Європейського Союзу.

Важливо також підкреслити, що як за чинними нормативними актами, так і за новими, провідна роль у забезпеченні прав дітей-мігрантів належить державам-членам. Зокрема, саме їхні компетентні органи уповноважені розглядати заяви та ухвалювати рішення про надання міжнародного або тимчасового захисту; проводити оцінку спеціальних потреб неповнолітніх; здійснювати оцінку віку осіб; ухвалювати рішення, що стосуються забезпечення сімейної єдності або призначення опікуна неповнолітньому без супроводу тощо [2, с. 224]. Таким чином, ключове значення для належної реалізації прав, що гарантуються неповнолітнім-мігрантам нормативними актами Союзу, має ефективна імплементація норм права ЄС на національному рівні та дотримання принципу найкращих інтересів дитини у практичній діяльності органів влади держав-членів.

²¹ Директива 2011/95/ЄС про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту для єдиного статусу біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також про зміст наданого захисту [256]; Директива 2013/33/ЄС, що встановлює стандарти прийому шукачів міжнародного захисту [118]; Директива 2013/32/ЄС про спільні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту [117]; Директива 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового надходження переміщених осіб та про заходи, спрямовані на досягнення балансу зусиль держав-членів з утримання таких осіб та їх наслідки від 20.07.2001 [99].

Висновки до розділу 2

1. Формування правових засад регламентації статусу дітей-мігрантів відбувалося на основі міжнародних договорів держав-членів, що були укладені за межами правопорядку Європейських співтовариств, компетенція яких до заснування Європейського Союзу не поширювалася на сферу міграції. Співпраця держав-членів у цьому напрямку була започаткована Женевською конвенцією 1951 р., яка визначила правові стандарти захисту біженців у рамках національних юрисдикцій її держав-учасниць, та розвивалася на основі Шенгенської конвенції 1990 р. та Дублінської конвенції 1990 р., що стали основою розвитку *acquis* ЄС у цьому напрямку.

2. Започаткування співпраці держав-членів у сфері притулку та міграції у рамках правопорядку Європейського Союзу на основі Маастрихтського договору 1992 р. було зумовлено поглибленням процесів європейської інтеграції. Практична реалізація концепції спільного ринку, яка передбачала усунення перешкод для вільного пересування осіб між державами-членами, зумовила необхідність скоординованого підходу до управління зовнішніми кордонами держав-членів ЄС і злагодженого регулювання міграційних рухів із третіх країн. Така координація ставала дедалі більш нагальною в умовах геополітичних трансформацій на континенті, що спричинили значне зростання кількості шукачів притулку у державах-членах. Регулювання правового становища дітей-мігрантів у праві ЄС у цей час відбувалося на основі норм «м'якого» права, які містили спеціальні положення щодо прав неповнолітніх.

3. Новий етап правової регламентації статусу дітей-мігрантів у праві ЄС можна пов'язати із набранням чинності Амстердамського договору 1997 р., який визначив правові засади наближення законодавства держав-членів за принципом мінімальних обов'язкових стандартів. У цей час вперше у праві ЄС прийнято нормативні акти, які покладають на держав-членів спеціальні зобов'язання щодо неповнолітніх як вразливих категорій мігрантів

4. Важливою віхою у розвитку права ЄС, що стосується правового становища дітей-мігрантів, стало прийняття Лісабонського договору, який не лише формалізував зобов'язання Союзу щодо забезпечення захисту прав неповнолітніх, але й вивів цей напрямок на рівень пріоритетів у межах усіх сфер його предметної компетенції. Надання Хартії ЄС статусу акта первинного права ЄС суттєво посилило механізм гарантій прав неповнолітніх у рамках правопорядку Європейського Союзу, оскільки проголошений нею принцип забезпечення найкращих інтересів дитини став базовою вимогою у будь-якій діяльності органів державної влади, приватних установ, а також Європейського Союзу.

5. Подальший розвиток права ЄС у сфері регулювання правового статусу дітей-мігрантів пов'язаний із міграційною кризою 2015 р., а також російською агресією проти України з огляду на масштабне переміщення неповнолітніх громадян третіх країн на територію держав-членів Союзу. Це зумовило розробку дієвої правової моделі у сфері вимушеної міграції, адаптованої до нових викликів та орієнтованої на ще більше зближення національного законодавства держав-членів, що набула практичного закріплення у законодавчих актах Пакту про міграцію і притулок 2024 р.

6. Спільна європейська система притулку охоплює три напрямки, які є взаємопов'язаними та компліментарними, – політику у сфері притулку, політику у сфері допоміжного і політику у сфері тимчасового захисту. Кожен із них реалізується через відповідний правовий механізм, застосування якого зумовлено спеціальними цілями, які визначає Європейський Союз. Правова регламентація статусу дітей-мігрантів у кожному із цих напрямків відбувається на основі правових норм, що охоплюють три рівні правового регулювання: міжнародно-правовий рівень; наднаціональний рівень (інтеграційний або рівень Європейського Союзу) та національний рівень (рівень держав-членів ЄС).

7. Міжнародний рівень правового регулювання є засадничим. В його основі лежать універсальні та регіональні міжнародно-правові норми, що визначають зміст зобов'язань держав щодо дітей-мігрантів. При цьому

специфіка правового регулювання становища дітей-мігрантів зумовлена тим, що вона визначається двома напрямками у міжнародному праві прав людини: системою норм, що стосується міжнародного права у сфері прав біженців, та системою міжнародно-правових норм у сфері прав дитини.

Женевська конвенція про статус біженців 1951 р. та Конвенція про права дитини 1989 р. є взаємодоповнюючими міжнародними договорами у рамках правового регулювання статусу дітей-мігрантів на універсальному рівні. Разом із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. вони є основою розвитку *acquis* ЄС у рамках Спільної європейської системи притулку та зближення національного права держав-членів Європейського Союзу.

8. Правові засади наднаціонального рівня правового регулювання статусу дітей-мігрантів визначаються нормами первинного права Європейського Союзу (Договором про ЄС 1992 р., Договором про функціонування ЄС 1957 р. та Хартією ЄС про основоположні права 2000 р.). Норми щодо дітей в установчих договорах мають горизонтальний, загальний характер, оскільки вони стосуються усіх категорій дітей у межах усіх напрямків, які охоплюються предметом діяльності Європейського Союзу. Положення, що стосуються спільної політики притулку, додаткового і тимчасового захисту як складової Простору свободи, безпеки і справедливості мають спеціальний характер, оскільки встановлюють специфіку правового становища обмеженого кола неповнолітніх (дітей-мігрантів), на яких поширюється предмет цієї політики.

9. Положення актів первинного права ЄС, що стосуються спільної політики у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту деталізуються в актах вторинного права Союзу, що мають їм відповідати. Законодавчі акти ЄС, які стосуються міжнародного і тимчасового захисту, містить як загальні права, які мають бути забезпечені особам незалежно від їхнього віку, так і спеціальні права, які стосуються неповнолітніх. Передбачено також додаткові спеціальні права для неповнолітніх без супроводу як найбільш вразливої категорії дітей-мігрантів. Порівняльний аналіз прав, які гарантуються неповнолітнім, за нормативними актами ЄС у сфері міжнародного і тимчасового захисту дозволяє

зробити висновок, що обсяг прав бенефіціарів тимчасового захисту і, відповідно, кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, є суттєво обмеженим від заявників та осіб, яким надано міжнародний захист. Йдеться про право на доступ до житла, права на охорону здоров'я, права на освіту, а також права неповнолітніх без супроводу.

10. У системі джерел права ЄС, які визначають особливості правового становища неповнолітніх у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту важливе значення має практика Суду справедливості ЄС, в рішеннях якого надається офіційне тлумачення положень установчих договорів Союзу, Хартії ЄС, а також актів вторинного права, що, у свою чергу, забезпечує одностайне застосування норм права ЄС у рамках національних правопорядків держав-членів Союзу. Це має принципове значення для ефективного забезпечення прав неповнолітніх як однієї із найбільш вразливих категорій мігрантів на національному рівні, оскільки держави-члени досі зберігають значні дискреційні повноваження щодо регулювання їхнього статусу у межах своєї юрисдикції.

РОЗДІЛ 3.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДІТЕЙ-МІГРАНТІВ ЗА ПАКТОМ ПРО МІГРАЦІЮ І ПРИТУЛОК 2024 РОКУ

3.1. Розвиток спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту за Пактом про міграцію і притулок 2024 року

23.09.2020 Європейська Комісія представила Новий пакт про міграцію та притулок [225] (далі – Пакт 2020 р.) – політичний документ, що містить законодавчі пропозиції у сфері управління міграцією, безпеки на зовнішніх кордонах ЄС та спільної системи притулку Союзу. Він складався з низки проєктів нормативних актів (переважно у формі регламентів), які мали бути розглянуті Європейським Парламентом та Радою ЄС за принципом пакетного голосування.

Пакт 2020 р. ґрунтується на всеохоплюючому та збалансованому підході, за якого ефективне регулювання може бути забезпечене лише на основі комплексу взаємоузгоджених актів, які стосуються різних аспектів міграційної політики ЄС у рамках простору свободи, безпеки і справедливості. Йдеться про три напрямки, урегульовані ДФЄС, а саме політику щодо прикордонних перевірок, політику у сфері притулку та імміграційну політику, спрямовану на ефективне регулювання міграційних потоків та боротьбу проти нелегальної міграції.

Розробка цього документа була зумовлена викликами, що постали під час міграційної кризи 2015 р. Ця криза наочно продемонструвала як складність управління міграційними процесами, так і серйозні недоліки чинної Спільної європейської системи притулку в умовах масового переміщення осіб із третіх країн. Вона виявила реальні проблеми та загострила суперечності між державами-членами, які потребують визнання та спільного вирішення. Ситуація виявилася різною для держав-членів Союзу: одні з них зіштовхнулися з

труднощами охорони зовнішніх кордонів, другі – з великим напливом мігрантів суходолом або морем та переповненими центрами прийому, треті – з проблемами, пов’язаними з несанкціонованими переміщеннями мігрантів територією ЄС. Криза також довела неефективність чинного механізму солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами, закріпленого в ст. 80 ДФЄС, через відсутність належної правової основи для його практичного втілення.

Крім того, аналіз, проведений Європейською комісією щодо національних підходів у законодавстві держав-членів та практики імплементації норм ЄС у сфері міжнародного захисту, показав значні відмінності між країнами щодо процедур розгляду заяв, рівня визнання, видів наданого захисту, матеріального забезпечення та пільг, які надаються як заявникам, так і особам, що отримали міжнародний захист. Такі відмінності, як зазначається у звітах Європейської комісії, створюють передумови для вторинних переміщень у межах ЄС і підривають засадничий принцип однакового ставлення до всіх заявників, незалежно від країни подання заяви [225]. У сукупності ці чинники зумовили необхідність розробки більш дієвої правової моделі реагування на виклики вимушеної міграції.

Як вказувалося нами раніше, вищевказані законодавчі пропозиції, представлені у 2020 р., були вже другою спробою реформувати цей напрямок з часів міграційної кризи 2015-2016 років. Так, у своєму Повідомленні від 06.04.2016 «На шляху до реформування Спільної європейської системи притулку та вдосконалення правових напрямів у Європі» [292] Європейська Комісія визнала наявність серйозних системних недоліків чинної європейської системи притулку. У зв’язку з цим вона оголосила про початок нової фази реформування нормативно-правової бази ЄС у сфері притулку. Відтак упродовж травня по липень 2016 року Комісія представила пакет із семи законодавчих ініціатив, які охопили перегляд «Дублінської системи» з метою більш справедливого розподілу шукачів притулку між державами-членами та забезпечення оперативного розгляду поданих заяв; модернізацію бази даних «Eurodac» з

урахуванням потреб ідентифікації та контролю за переміщенням шукачів притулку; створення повноцінної Агенції ЄС у сфері притулку для надання підтримки національним системам притулку держав-членів; уніфікацію процедур надання та припинення міжнародного захисту, а також зменшення різниці в підходах держав-членів щодо визнання статусу біженця; гармонізацію національного законодавства щодо визнання особи біженцем і встановлення єдиних стандартів захисту прав шукачів притулку; уніфікацію правил щодо умов перебування шукачів притулку на території держав-членів; впровадження сталої системи переселення біженців у межах Європейського Союзу.

Вказані пропозиції стали основою переговорного процесу у Європейському Парламенті та Раді ЄС, які відповідно до положень установчих договорів ЄС уповноважені надати згоду на обов'язковість таких актів шляхом звичайної законодавчої процедури (ч. 2 ст. 77 ДФЄС, ч. 2 ст. 78 ДФЄС, ч. 2 ст. 79 ДФЄС).

Важливо відзначити, що у рамках законодавчих ініціатив проблематика дитячої міграції була виділена як одна із найбільш пріоритетних, актуальність якої стала предметом спеціального Повідомлення Європейської комісії про захист дітей в міграції від 12.04.2017, адресованого Європейському Парламенту та Раді ЄС [288]. Зокрема, наголошувалося на високій вразливості такої категорії мігрантів, що вимагає враховуватися задля задоволення їхніх спеціальних потреб та потребує довготривалих та всеохоплюючих рішень, аби посилити захист неповнолітніх на кожному етапі управління міграційними процесами в ЄС у світлі міжнародних стандартів прав дитини. У зв'язку з цим проєктами нормативних актів було передбачено додаткові гарантії забезпечення та захисту прав дітей-мігрантів з особливим наголосом на правах дітей без супроводу.

Як засвідчила історія, прийняття запропонованих Європейською комісією законодавчих ініціатив виявилось складним процесом. Функціонування збалансованої системи солідарності і справедливого розподілу відповідальності, яку планувалося запровадити в межах реформи «Дублінської» системи, а також доцільність обов'язкового застосування прикордонної процедури залишалися

предметами гострих суперечок між групами держав-членів у Раді. При цьому одним із найбільш дискусійних питань серед держав-членів у рамках Ради ЄС було питання розміщення шукачів притулку та біженців. Зокрема, Північно-Західні держави-члени ЄС (наприклад, Німеччина, Нідерланди, Швеція) наполягали на збереженні чинних правил щодо визначення відповідальної країни. Цей підхід протиставлявся позиції південних країн (передусім Італії і Греції), які вимагали більшої солідарності, тобто розподілу навантаження між усіма державами-членами Союзу, оскільки саме на них припадає основний потік мігрантів через Середземне море. У той же час Східні країни ЄС (зокрема країни Вишеградської четвірки: Чехія, Словаччина, Польща та Угорщина) виступали проти розміщення шукачів притулку на своїй території²² [Див.: 79, с. 34].

Таким чином, через розбіжності в поглядах держав-членів на ключові положення Пакту 2016 року та тривалі політичні дискусії пошук компромісних правових рішень значно ускладнився і затягнувся в часі.

При цьому варто звернути увагу, що окремі пропозиції Європейської комісії, які стосувалися інституційно-правового механізму Союзу у рамках міграційної політики, все ж були підтримані. Так, 13.11.2019 було прийнято новий регламент про Європейську агенцію прикордонної та берегової охорони (FRONTEX, Регламент 2019/1896 [254]), а 15.12.2021 – новий регламент про Європейську агенцію у сфері притулку (Регламент 2021/2303 [255]), яка стала правонаступницею Європейського офісу підтримки притулку. Згідно із внесеними змінами мандат, чисельний склад та фінансове забезпечення вказаних установ ЄС було суттєво розширено, щоб забезпечити більш ефективну реалізацію мети та цілей міграційної політики Союзу. Зокрема, на основі внесених змін FRONTEX став ключовою агенцією Європейського Союзу з попередження міграційних криз [49, с. 173].

²² У контексті цього варто нагадати, що Словаччина та Угорщина намагалися оскаржити в Суді ЄС Рішення Ради ЄС 2015/1601, де було визначено квоти на розміщення мігрантів з Італії та Греції у межах держав-членів Союзу (Див. Рішення Суду ЄС у справах С-643/15 та С-647/15 від 06.09.2017 [191]). Практика переміщення великої кількості осіб за принципом обов'язкового квотування, продемонструвала свою малоефективність. У зв'язку з цим у Новому Пакті 2020 р. було зроблено акцент на гнучкій солідарності, яка дозволяє державам обирати форму допомоги – прийом, фінансова підтримка або спонсорство повернень.

Розкриваючи внесені зміни, Л. Тсоурді (L. Tsourdi) зауважує, що, з одного боку, розширення повноважень агенцій ЄС у сфері операційної діяльності спричинило появу практики спільного впровадження політики: працівники та експерти цих установ беруть участь у здійсненні контролю на зовнішніх кордонах, поверненні осіб та розгляді заяв про надання притулку. Таким чином, співробітники агенцій дедалі частіше виконують виконавчі функції, співпрацюють із національними органами влади та безпосередньо взаємодіють з мігрантами та шукачами притулку. З іншого боку, сфера компетенції цих агенцій суттєво розширилась – від суто допоміжної ролі до виконання завдань оперативної підтримки й адміністративної взаємодії [58, с. 54]. Деякі функції набувають моніторингового характеру або навіть дозволяють агенціям впливати на реалізацію політики в державах-членах [302].

На особливу увагу заслуговують нововведення, які стосуються експертної підтримки компетентних органів держав-членів у виконанні ними повноважень, пов'язаних із правами неповнолітніх, та моніторингу за дотриманням державами-членами своїх зобов'язань, а також співпраці із третіми країнами у цьому напрямку (ч. 1 ст. 48, ч. 4 ст. 51, ст. ст. 62, 80 Регламенту 2019/1896 та ст. ст. 8, 9, ч. 3 ст. 14, ч. 2 ст. 16, ст. ст. 57, 58 Регламенту 2021/2303). Зокрема, Європейська агенція з притулку у рамках підвищення кваліфікації національних офіцерів зобов'язана розробляти тренінги та надавати рекомендації щодо проблематики стосовно стандартів прав неповнолітніх, з особливою увагою на права неповнолітніх без супроводу; оцінки найкращих інтересів дитини; особливостей забезпечення процесуальних гарантій щодо дотримання права дитини бути вислуханою та інших аспектів захисту дитини; методики визначення віку особи; умов прийому дітей та сімей (п. к ч. 4 ст. 8 Регламенту 2021/2303).

Заслуговує на увагу також ініціатива Європейської комісії про заснування Європейської мережі органів опіки (далі – Мережа), яка була реалізована у 2019 р. [138]. Ця мережа об'єднує державні установи з питань опіки, органи місцевого самоврядування, а також міжнародні та національні неурядові організації. До

мережі входять також Європейська агенція з фундаментальних прав, Європейська агенція у сфері притулку, а також Міжнародна організація у сфері міграції, Дитячий фонд ООН, УВКБ ООН [139]. Метою створення Мережі є налагодження координації, обміну досвідом і найкращими практиками, а також підвищення професійного рівня фахівців, які здійснюють опіку над неповнолітніми. У цьому контексті варто виділити рекомендації, які були розроблені експертами Мережі: Рекомендаційний звіт щодо сучасного стану опіки над дітьми без супроводу (2019) [247]; «Пілотна система оцінювання опікунства» (2019) [235]; «Діти в русі – посібник із роботи з дітьми без супроводу в Європі» (2021) [272]. Очікується, що функціонування Мережі сприятиме якісному наданню опікунських послуг дітям без супроводу та розлученим дітям у межах Європейського Союзу.

Обговорення законодавчих ініціатив Європейської Комісії продовжувалося, однак через тривалу відсутність політичного консенсусу між Європейським Парламентом і державами-членами в Раді ЄС щодо основних запропонованих змін, Комісія була змушена підготувати новий пакет правових пропозицій.

Як зазначають дослідники, друга спроба здійснити реформування була більш вдалою у зв'язку із політичними змінами, що відбулися в інституціях ЄС [109]. Зокрема, новим складом Європейського парламенту, сформованого на виборах 2019 року, відбулося затвердження оновленої Європейської Комісії. Врешті, 23.09.2020 віцепрезидент М. Схінас (M. Schinas) представив пропозиції Нового пакту як «компроміс», який враховує занепокоєння держав-членів і створює «надійну основу» для майбутнього переговорного процесу. Він також визнав, що Комісія припустилася помилки у своєму реформаторському пакеті 2016 року, зосередившись лише на вимірі солідарності в межах спільної європейської системи притулку, «без відповідних елементів відповідальності у формі прикордонних і скринінгових процедур» [279].

Необхідно звернути увагу, що нові виклики, з якими зіткнувся ЄС після представлення Європейською комісією у вересні 2020 року пакету законодавчих

ініціатив, внесли корективи і були враховані у тексті остаточної редакції проєктів нормативних актів. Так, пандемія COVID-19 суттєво вплинула як на зміст, так і на загальний підхід до регулювання окремих аспектів спільної європейської системи притулку. Як зазначає Б. Нур Оссо (B. Nur Osso), вона показала вразливість відкритих кордонів у межах Шенгенської зони та загострила дискусії щодо необхідності посилення зовнішнього прикордонного контролю [223, с. 272]. Це призвело до того, що у Пакті окрему увагу приділено процедурам скринінгу, ідентифікації та біометричного контролю на зовнішніх кордонах. У відповідь на пандемію в нормативних актах приділено більше уваги необхідності враховувати епідеміологічні ризики при переміщенні осіб, включно з ізоляцією, тестуванням та карантинними заходами під час процедур надання притулку або повернення. Через обмеження на пересування та перевантаженість систем охорони здоров'я багато країн-членів ЄС тимчасово припинили або сповільнили процедури прийому, розгляду заяв і повернення. Це змусило переглянути механізми координації та цифровізації процесів у межах нової системи. Відзначимо також, що пандемія COVID-19 відволікла увагу держав-членів від міграційної реформи, що також вплинуло на динаміку переговорів щодо розгляду пропозицій Пакту [Див.: 79, с. 34].

Повномасштабна російська агресія проти України стала важливим чинником, що вплинув на зміст і пріоритети проєктів нормативних актів у рамках Нового пакту про міграцію і притулок, передусім через віковий і гендерний склад вимушених мігрантів. Варто звернути увагу, що у проєкті Регламенту про врегулювання ситуації кризи та форс-мажору 2020 р. Європейська комісія пропонувала скасувати Директиву про тимчасовий захист 2001/55/ЄС і запровадити новий механізм захисту під назвою «негайний захист» у рамках нового механізму у надзвичайних ситуаціях (ст. 11). Однак досвід, набутий у зв'язку із активацією цієї Директиви 04.03.2022, продемонстрував ефективність тимчасового захисту як важливого кризового інструменту в умовах масштабного переміщення осіб із третіх країн. Саме тому, як пояснює М. Інелі-

Сінгер (M. Ineli-Cinger) пропозиція про скасування вищевказаної директиви була відхилена [161, с. 151].

Важливо звернути увагу, що масове переміщення осіб з України, здебільшого жінок і дітей, через російську агресію, стало поворотним моментом для посилення уваги на проблемах таких специфічних категорій вимушених мігрантів під час обговорення проєктів нормативних актів у рамках Пакту про міграцію і притулок. Зокрема, у Висновках Ради ЄС щодо Стратегії з прав дитини від 09.06.2022 [90] наголошувалося на необхідності врахування підвищеної вразливості дітей, які стали жертвами збройних конфліктів, та врахуванні їхніх особливих потреб.

Тож відбулося зміщення акценту з «біженця як загрози» до «біженця як особи, яка потребує захисту і підтримки», що було відображено в остаточних текстах прийнятих нормативних актах. Так, наприклад, у Регламенті про управління притулком та міграцією більше уваги було присвячено гуманітарній природі міжнародного і тимчасового захисту і визнанню вразливості певних категорій шукачів захисту (зокрема, жінок, дітей, осіб з інвалідністю). Цим актом було закріплено обов'язок враховувати гендерні та вікові аспекти при розміщенні, наданні допомоги та оцінці потреб. У Директиві про стандарти прийому шукачів притулку більший акцент зроблено на доступі до освіти для дітей-біженців, включаючи пришвидшене включення у національні системи освіти, а також забезпечення належних умов проживання для родин із дітьми. У тексті чітко наголошено на необхідності уникнення затримання неповнолітніх, що є кроком уперед у порівнянні з попередніми формулюваннями [74, с. 250].

Окрім того, паралельно із повномасштабною агресією проти України, росія та Білорусь намагалися використовувати мігрантів задля політичного тиску на ЄС та його держав-членів на кордоні із Республікою Польща. Це суттєво підвищило увагу до питань прикордонного контролю, необхідності удосконалення процедур скринінгу, перевірки безпекових ризиків, що стало предметом більш прискіпливої уваги під час обговорень у Раді ЄС і Європейському Парламенті. Окрім того, це вплинуло на закріплення спеціальних

кризових механізмів у Пакті, зокрема у пропозиціях щодо регулювання ситуації інструменталізації, коли треті країни або недержавні актори підтримують або сприяють переміщенню громадян третіх країн до кордонів держав-членів задля дестабілізації обстановки і створення ризиків для національної безпеки і громадського порядку. У результаті відповідні механізми були включені до ухваленого у 2024 р. Регламенту 2024/1359 про врегулювання ситуацій кризи та форс-мажорних ситуацій у сфері міграції та притулку [264].

Повертаючись до прийняття Нового пакту про міграцію і притулок, зазначимо, що загальне погодження щодо його змісту між Радою та Європейським парламентом було досягнуто 20.12.2023. Деталі текстів були додатково узгоджені у січні та на початку лютого 2024 року. Після підтримки представлених ініціатив у законодавчих інституціях ЄС, пропозиції передбачені Новим пактом про міграцію і притулок, були повністю погоджені 14.05.2025 р.²³.

Зокрема, було прийнято 10 нормативних актів, які стосуються правових механізмів ЄС:

- Регламент 2024/1347 про стандарти щодо надання міжнародного захисту громадянам третіх країн або особам без громадянства, про уніфікований статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також щодо змісту наданого захисту, яким вносяться зміни до Директиви Ради 2003/109/ЄС та скасовується Директива 2011/95/ЄС [256] (далі – Регламент 2024/1347 або Кваліфікаційний регламент);
- Регламент 2024/1348 про встановлення спільної процедури надання міжнародного захисту в Союзі та скасування Директиви 2013/32/ЄС [257] (далі – Регламент 2024/1348);

²³ Зокрема, 22.06.2022 Рада ЄС погодила основні елементи нового Пакту. Того ж дня Європейський парламент і тріо країн, що головує у Раді ЄС, підписали спільну дорожню карту, яка передбачала завершення переговорів щодо всіх пропозицій до лютого 2024 р. 08.02.2024 Комітет постійних представників схвалив попередні домовленості. Європейський парламент затвердив Пакт 11.04.2024, а Рада підтримала його через місяць — 14.05.2025. Див.: [285].

- Регламент 2024/1349 про встановлення прикордонної процедури повернення та внесення змін до Регламенту 2021/1148 [258] (далі – Регламент 2024/1349);
- Регламент 2024/1350 про встановлення Рамкової програми Союзу щодо переселення та гуманітарного прийому, та про внесення змін до Регламенту 2021/1147 [259] (далі – Регламент 2024/1350);
- Регламент 2024/1351 про управління в сфері надання притулку та міграції, яким вносяться зміни до Регламентів 2021/1147 та 2021/1060 і скасовується Регламент 604/2013 [260] (далі – Регламент 2024/1351);
- Регламент 2024/1352, яким вносяться зміни до Регламентів 2019/816 та 2019/818 з метою запровадження процедури скринінгу громадян третіх країн на зовнішніх кордонах [261] (далі – Регламент 2024/1352);
- Регламент 2024/1356 про запровадження процедури скринінгу громадян третіх країн на зовнішніх кордонах та внесення змін до Регламентів 767/2008, 2017/2226, 2018/1240 та 2019/817 [262] (далі – Регламент 2024/1356);
- Регламент 2024/1358 про створення системи «Євродак» для порівняння біометричних даних з метою ефективного застосування Регламентів 2024/1351 та 2024/1350, а також Директиви Ради 2001/55/ЄС і для ідентифікації громадян третіх країн і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території ЄС, а також щодо запитів держав-членів та Європолу на порівняння даних Євродак для цілей правоохоронної діяльності, із внесенням змін до Регламентів 2018/1240 та 2019/818 та скасуванням Регламенту 603/2013 [263] (далі – Регламент 2024/1358);
- Регламент 2024/1359 щодо врегулювання ситуацій кризи та форс мажорних ситуацій у сфері міграції та притулку та внесення змін до Регламенту 2021/1147 [264] (далі – Регламент 2024/1359);
- Директива 2024/1346, якою встановлюються стандарти щодо прийому шукачів міжнародного захисту [124] (далі – Директива 2024/1346).

У політичних документах ЄС усі вищевказані нормативні акти у сукупності отримали назву «Пакт про міграцію і притулок 2024» [271]. Після

набрання ними чинності 11.06.2024²⁴ Європейська Комісія представила Спільний імплементаційний план щодо Пакту про міграцію і притулок від 12.06.2024 [89]. Це дорожня карта заходів, що мають бути вжиті до початку застосування прийнятих актів задля забезпечення ефективної, скоординованої і послідовної реалізації нових правил у сферах контролю на кордонах, процедур надання притулку, повернення, солідарності між державами-членами та співпраці з третіми країнами. План визначає ключові етапи, строки та відповідальні органи на рівні держав-членів та ЄС за впровадження відповідних правових механізмів.

Ці ключові заходи згруповані у 10 основних блоків, що охоплюють такі напрямки: єдина інформаційна система з міграції та притулку; нова система управління прибуттям на зовнішні кордони ЄС; переосмислення прийому; оптимізація процесу ухвалення рішень щодо заяв на надання притулку на рівні ЄС; прискорення процедур повернення; активізація нових критеріїв розподілу відповідальності; забезпечення солідарності; зменшення ризиків кризових ситуацій; захист права на притулок і людської гідності; переселення, включення та інтеграція. Окрема увага присвячена правам неповнолітніх. У документі наголошується, що захист прав неповнолітніх та забезпечення найкращих інтересів дитини мають бути першочерговим завданням при реалізації вказаної стратегії (блок 9).

На основі Спільного імплементаційного плану Європейської комісії держави-члени були зобов'язані до грудня 2024 розробити національні імплементаційні плани і надати їх для Європейської Комісії. На основі поданих політичних документів Європейська комісія до завершення 2025 р. має розробити спільну 5-річну стратегію у сфері міграції і притулку.

Вказані законодавчі зміни є важливим для України у контексті процесу вступу, що триває. У процесі приведення національного законодавства до *acquis*

²⁴ При цьому застосування законодавчих актів у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 почнеться з середини 2026 р. (у кожному документі визначено відповідну дату), за винятком Регламенту 2024/1350, яким встановлюється Рамкова програма Союзу щодо переселення та гуманітарного прийому, застосування якого почалося з 11.06.2024.

ЄС особливої уваги потребує врахування актуальних тенденцій розвитку європейського права, відображених як у нормативних актах, ухвалених у межах Пакту про міграцію і притулок 2024 року, так і у Спільному імплементаційному плані, який окреслює стратегію реалізації цих змін та передбачає конкретні кроки щодо їх практичного втілення.

В українській науці Пакт про міграцію і притулок 2024 не був системно вивчений з огляду на його новаторську природу. Можна виділити роботи у формі наукових статей, в яких автори торкалися окремих правовідносин, охоплених законодавчими актами у межах цього законодавчого пакету. Так, Т. Л. Сироїд, розкриваючи інституційний механізм ЄС у сфері боротьби з нелегальною міграцією, звертається до законодавчих пропозицій, які були запропоновані Європейською комісією у цій сфері у рамках Пакту, представленого 23.09.2020 [47, с. 643]. Ю. П. Мельник згадує про новий Пакт, висвітлюючи міграційну політику ЄС у контексті військових дій в Україні та світі [34]. М. О. Саракуца досліджує напрямки вдосконалення міграційної політики ЄС у світлі інтеграції іммігрантів [46]. Т. О. Кортюкова побіжно торкається пропонованих новацій у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому правовому регулюванню спільної імміграційної політики ЄС [28, с. 77, 78].

У роботах учених із держав-членів ЄС проблематиці, що стосується Пакту про міграцію і притулок 2024, приділено більше уваги. Можна виділити роботи Ф. де Брюкер (P. de Bruyker) [109], Б. Кусковик (B. Čučković) [108], М. Сепо (M. Šepo) [82], А. Мартинович (A. Martinović), М. Мраковчик (M. Mrakovčić), Н. Петрович (N. Petrovic) [218], Ж.-П. Кассаріно (J.-P. Cassarino), Л. Марін (L. Marin) [81], Л. Тсоурді (L. Tsourdi) [302] та інші. При цьому тематика прав дітей-мігрантів у контексті змін, що настануть, не представлена у формі комплексних спеціальних досліджень. Тому у рамках нашого дослідження з урахуванням окресленого предмету цієї роботи важливо надати характеристику Пакту про міграцію і притулок 2024, в також розкрити особливості, що стосуються правового статусу дітей-мігрантів у контексті визначених нами мети та цілей цього дослідження.

Передусім варто уточнити, що у законодавчій практиці Європейського Союзу термін «пакт» (англ. «pact») використовується для позначення комплексного пакету законодавчих ініціатив Європейської комісії, що мають на меті реформування певної сфери, охопленої компетенцією ЄС. Документ у формі пакту не є юридично зобов'язальним документом; це політичний документ, який позначає рамку або програму дій, що супроводжується конкретними законодавчими пропозиціями.

Застосування терміну «пакт» щодо прийнятих нормативних актів є умовним. Воно використовується у політичних документах ЄС для позначення сукупності відповідних законодавчих актів. Отже, за змістом Пакт про міграцією та притулок 2024 року – це сукупність 10 формально окремих нормативних актів, поданих Європейською комісією, які були одночасно розглянуті і ухвалені спільно Європейським парламентом та Радою ЄС²⁵.

У цьому контексті важливо нагадати, що пакетне прийняття нормативних актів ЄС може застосовуватися, коли йдеться про комплексні та політично чутливі теми, де необхідно досягти балансу між інтересами різних держав-членів. Це дозволяє на політичному рівні під час обговорення у Раді ЄС узгодити бачення і структуру майбутніх змін. Такий спосіб може використовуватися у разі презентації великих, стратегічних ініціатив, які супроводжуються масштабними законодавчими пропозиціями. Іншим прикладом є кліматичний пакет «Fit for 55», який охоплює законодавчі ініціативи, спрямовані на досягнення кліматичної мети ЄС щодо скорочення викидів парникових газів щонайменше на 55% до 2030 року порівняно з рівнем 1990 року у рамках Європейського зеленого курсу [Див.: 147].

Особливістю законодавчих актів у рамках Пакту про міграцією та притулок 2024 р. є те, що вони є взаємопов'язані та охоплюють різні напрямки міграційної політики Європейського Союзу, зокрема політику у сфері прикордонного контролю, політику у сфері притулку, допоміжного і

²⁵ Саме таке значення ми вкладаємо у зміст поняття «Пакт про міграцією та притулок 2024 року».

тимчасового захисту та політику у сфері нелегальної міграції²⁶. Разом правові інструменти Пакту формують інтегрований механізм правового регулювання, що ґрунтується на комплексному та збалансованому підході до регулювання міграційних процесів. Варто погодитися, що саме такий всеохоплюючий підхід щодо складної системи правовідносин у сфері міграції є найбільш оптимальним для забезпечення ефективного досягнення мети та цілей ЄС в умовах викликів і загроз, які постають перед державами-членами ЄС на сучасному етапі.

Пактом про міграцію та притулок 2024 р. передбачено тривалі системні рішення, спрямовані на формування стійкої та ефективної міграційної політики Європейського Союзу. Запропоновані в межах Пакту інституційні та процедурні зміни мають на меті забезпечити довгострокову передбачуваність і стабільність управління міграційними процесами, шляхом врівноваження відповідальності держав-членів за прийом мігрантів та притулок із механізмами обов'язкової і гнучкої солідарності. У цьому контексті особлива увага приділяється удосконаленню процедур надання міжнародного захисту, посиленню захисту зовнішніх кордонів ЄС, оптимізації процедур повернення осіб, що не мають права на перебування, а також зміцненню гарантій дотримання прав людини на всіх етапах міграційних процесів. Відтак Пакт формує нову парадигму європейського міграційного управління, в межах якої стратегічні рішення орієнтовані не лише на реагування на кризові явища, але й на попередження потенційних ризиків та розвиток цілісної і збалансованої нормативно-правової архітектури в довгостроковій перспективі.

Яскравою особливістю Пакта про міграцію та притулок 2024 року є суттєве посилення правових гарантій для дітей-мігрантів, що відображає загальну тенденцію до підвищення рівня захисту прав особливо вразливих категорій осіб у рамках європейської міграційної політики. Пакт закріплює пріоритет

²⁶ Звернімо увагу, що зміни охоплюють різні аспекти політики ЄС у сферах як міжнародного, так і тимчасового захисту. При цьому Директива 2001/55/ЄС не зазнала змін. Нові законодавчі акти містять норми, які доповнюють наявний механізм, що стосується тимчасового захисту. Питання внутрішньоєвропейської міграції не є предметом регулювання законодавчих актів Пакту 2024 р. Стратегія подальшого удосконалення функціонування Шенгенського міграційного простору представлена Європейською комісією в окремому документі – Повідомленні від 02.06.2021 [61].

найкращих інтересів дитини як основоположний принцип під час розгляду питань, пов'язаних із міграцією, притулком та поверненням, що ґрунтується на принципі найкращих інтересів дитини за ст. 24 Хартії ЄС. Зокрема, передбачено обов'язкове врахування індивідуальних обставин кожної дитини, посилення вимог щодо розміщення неповнолітніх в умовах, які відповідають їхньому віку та потребам, забезпечення доступу до освіти, медичної допомоги та психологічної підтримки. Законодавчими актами також передбачено запровадження спеціальних процедур для неповнолітніх без супроводу, що включають призначення законного представника або опікуна з моменту виявлення такої дитини. Важливим нововведенням є зобов'язання держав-членів створити ефективні механізми для ідентифікації, реєстрації та захисту дітей-мігрантів з урахуванням їхніх особливих потреб. Крім того, посилено вимоги до оцінки віку у разі сумнівів, а також запроваджено заходи для уникнення тривалого тримання дітей у місцях обмеження свободи. Таким чином, Пакт про міграцію та притулок 2024 року забезпечує інституційне закріплення підвищених стандартів захисту дітей-мігрантів, що відповідає як положенням Конвенції ООН про права дитини 1989 р., так і зобов'язанням держав-членів у межах *acquis* ЄС у сфері захисту прав людини.

Окрім масштабних змістовних змін, які вносяться нормативними актами у рамках Пакт про міграцію та притулок 2024 року, спостерігається також трансформація підходу щодо правового регулювання правовідносин на рівні ЄС. Якщо раніше основними інструментами регулювання у цій сфері залишалися директиви, що забезпечували зближення законодавства держав-членів шляхом встановлення обов'язкових цілей при збереженні значної дискреції у виборі форм і засобів їх досягнення, то наразі майже всі акти (за винятком Директиви 2024/1346) ухвалено у формі регламентів, що є актами прямої дії, запроваджують уніфіковані та детально визначені стандарти, які підлягають безпосередньому застосуванню в національних правопорядках держав-членів. Така зміна підходу покликана забезпечити більш ефективне втілення принципу рівного ставлення до осіб, які перебувають під дією спільної міграційної політики ЄС, враховуючи

існуючі суттєві відмінності у законодавчих підходах держав-членів та, відповідно, різної практики імплементації *acquis* ЄС. Особливо це актуально щодо неповнолітніх, які є однією із найбільш вразливих соціальних груп серед вимушених мігрантів.

На завершення важливо також звернути увагу, що сфера територіального застосування законодавчих актів у рамках Пакту про міграцію та притулок 2024 року залишилася незмінною щодо Данії, яка відповідно до положень Протоколу № 22 про позицію Данії [246], доданого до установчих договорів Союзу, не є зобов'язаною новими законодавчими актами. При цьому Ірландія, яка користується спеціальним правовим режимом у рамках Простору свободи, безпеки і справедливості згідно з Протоколом № 21 [245], надала згоду на обов'язковість семи із десяти актів: Директиви 2024/1346 [124]; Регламенту 2024/1347 [256]; Регламенту 2024/1348 [257]; Регламенту 2024/1350 [259]; Регламенту 2024/1351 [260]; Регламенту 2024/1358 [263]; Регламенту 2024/1359 [264].

3.2. Особливості правового становища дітей-мігрантів за Пактом про міграцію і притулок 2024 року

Як зазначалося нами раніше, однією із ключових особливостей нових законодавчих актів, ухвалених у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024, є посилений акцент на захисті дітей-мігрантів. З урахуванням визначених нами завдань цієї дисертації розглянемо зміни, що вносяться цими актами. На наш погляд, нововведення доцільно розглянути через відповідні правові механізми, які стосуються правового регулювання становища дітей-мігрантів на різних етапах їхнього перебування на території держав-членів ЄС, що характеризуються певною метою, специфічними принципами та процедурами.

Вивчення змісту законодавчих актів, що становлять Пакт про міграцію і притулок 2024, дозволяє виділити такі механізми, що мають свої особливості з огляду на мету та застосовні заходи: (1) механізм скринінгу; (2) механізм

міжнародного захисту, який може здійснюватися у рамках (2.1) прикордонної процедури; (2.2) прискореної процедури; (2.3) стандартної процедури міжнародного захисту та охоплює (2.4) процедуру визначення відповідальної країни; (3) механізм управління міграційними потоками, який охоплює (3.1) процедуру трансферу; (3.2) процедуру релокації; (3.3) процедуру в умовах кризи та форс-мажору; (3.4) процедуру переселення і гуманітарного прийому; (3.5) процедуру повернення²⁷. Вказані механізми і процедури, які ними охоплюються, можуть застосовуватися до осіб незалежно від їхнього віку. Водночас усі вони містять спеціальні гарантії, спрямовані на посилення захисту прав неповнолітніх як вразливих категорій вимушених мігрантів.

3.2.1. Правове становище дітей-мігрантів у рамках механізму скринінгу

Скринінговий механізм – це новий механізм, запроваджений Регламентом 2024/1356 [262]²⁸. Він є першим, уніфікованим етапом у процесі управління міграційними процесами із третіх країн, який спрямований на посилення контролю за безпекою, оперативної ідентифікації осіб незалежно від їхнього віку та визначення їхніх потреб.

Метою скринінгу є швидка та ефективна попередня перевірка осіб, які незаконно перетнули зовнішній кордон Європейського Союзу або незаконно перебувають на території держав-членів. Як роз'яснюється у преамбулі вказаного Регламенту, така оцінка має забезпечувати своєчасне направлення громадян третіх країн до належних процедур та безперервне продовження таких процедур без затримок. Одночасно скринінг покликаний запобігати випадкам, коли шукачі міжнародного захисту, отримавши дозвіл на в'їзд до держави-члена на підставі подання заяви, уникають подальшого проходження відповідних

²⁷ Процедура повернення не розглядається у цьому дисертаційному дослідженні, оскільки виходить за межі спільної політики ЄС у сфері притулку, допоміжного і тимчасового захисту (ст. 78 ДФЄС). Вона регулюється положеннями ст. 79 ДФЄС.

²⁸ Регламент 2024/1356 буде застосовуватися з 12.06.2026 (ст. 25).

процедур, переслідуючи мету подати нову заяву в іншій державі-члені або взагалі відмовившись її подавати (п. 6 преамбули Регламенту 2024/1356).

Необхідно звернути увагу, що скринінговий механізм застосовуватиметься як на зовнішніх кордонах держав-членів, так і в іншій частині державної території. Зокрема, відповідно до ст. ст. 1, 5 Регламенту 2024/1356 персональна сфера застосування цього механізму поширюється на громадян третіх країн та осіб без громадянства, незалежно від того, чи подали вони заяву на міжнародний захист, які були затримані у зв'язку з незаконним перетином зовнішнього кордону держави-члена сушею, морем або повітрям з огляду на вимоги ст. 6 Шенгенського кодексу про кордони (Регламенту 2016/399 [252]). Окрім того, цей Регламент також застосовується до осіб, які звертаються за міжнародним захистом у пунктах перетину кордону або в транзитних зонах без виконання умов в'їзду, а також у випадках, коли громадяни третіх країн, після отримання дозволу на в'їзд відповідно до Регламенту 2016/399 з гуманітарних міркувань, з міркувань національного інтересу або через міжнародні зобов'язання, подають заяву на міжнародний захист. Необхідно звернути увагу, що скринінгова процедура не застосовується щодо громадян третіх країн, які не маючи права на в'їзд на територію держав-членів, перетнули кордон і яким дозволено в'їзд з гуманітарних міркувань відповідно до ч. 5 ст. 6 Регламенту 2016/399, якщо при цьому вони не подають заяву про міжнародний захист (ч. 3 ст. 5 Регламенту 2024/1356).

Проведення скринінгу передбачено і щодо громадян третіх країн і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території держав-членів і щодо яких відсутні свідчення проходження контролю на зовнішніх кордонах, перед їхнім переданням до відповідної процедури (ст. 7 Регламенту 2024/1356). Водночас, виходячи з положень статті 1 цього Регламенту, можна зробити висновок, що скринінгова процедура не застосовується до осіб, які перетнули зовнішній кордон відповідно до встановлених правил і пройшли контроль, але згодом залишилися на території держав-членів без належних правових підстав.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Регламенту 2024/1356 скринінг складається із таких процедур:

- 1) попередня оцінка стану здоров'я особи;
- 2) попередня перевірка на вразливість;
- 3) ідентифікація і верифікація особи;
- 4) реєстрація біометричних даних в інформаційній системі «Євродак»;
- 5) безпекова перевірка;
- 6) заповнення скринінгової форми;
- 7) передача особи до відповідної процедури.

При цьому Регламентом не уточнено послідовність здійснення таких заходів. Можемо припустити, що саме це впливає із їхньої мети.

Процедури у рамках скринінгового механізму мають обмежені часові рамки. У разі проведення заходів на зовнішньому кордоні усі вказані заходи мають здійснюватися без затримки та завершуватися протягом семи днів з моменту затримання особи на зовнішньому кордоні, висадки на території держави-члена або звернення до пункту пропуску на кордоні. Якщо особа перебуває фізично на зовнішньому кордоні більше 72 годин, скринінг має проводитись після цього часу, при цьому період для проведення скринінгу скорочується до чотирьох днів (ч. 3 ст. 8 Регламенту 2024/1356). Скринінг осіб, які незаконно перебувають у межах території держави-члена, має здійснюватися без затримки та бути завершеним протягом трьох днів з моменту затримання цієї особи (ч. 4 ст. 8 Регламенту 2024/1356).

Регламентом передбачено права та обов'язки осіб. Зокрема Регламентом 2024/1356 гарантується право на інформацію мовою, яку особа розуміє або має розуміти (ст. 11), право на невідкладну швидку допомогу та базове лікування, яке надається за результатами перевірки стану здоров'я (ст. 12), право на задоволення спеціальних потреб за результатами перевірки на вразливість (ч. 3 ст. 12), право на допомогу та консультування представників громадських організацій або інших осіб (ч. 6 ст. 8), право на належні умови перебування і проживання у спеціально визначених місцях (ч. 8 ст. 8), право на повагу до

гідності, приватності особи та заборону дискримінації під час здійснення цієї процедури (п. п. 26, 38 преамбули, ст. ст. 15, 22, та 24 Регламенту 2024/1358).

У рамках скринінгового механізму передбачено додаткові, спеціальні права для неповнолітніх, які мають бути гарантовані державами-членами для забезпечення потреб такої категорії осіб з урахуванням принципу найкращих інтересів дитини (ч. 1 ст. 13). Серед спеціальних прав неповнолітніх варто виділити: право на супровід (ч. 2 і 3 ст. 13); право на інформацію із додатковими гарантіями (ч. 3 ст. 11); право на заходи спеціалізованої підтримки за результатами перевірки на вразливість (ч. 4 ст. 12).

Зокрема, одним із критично важливих прав є право на супровід. Наявність представника для неповнолітнього під час цієї процедури забезпечує комплексне представництво його інтересів, що особливо важливо в умовах складних юридичних процедур і часто стресових для неповнолітнього ситуацій. Представник може стати посередником, який допомагає дитині зрозуміти її права, надає інформацію доступною мовою, враховуючи її вікові та емоційні особливості. Це сприяє більш ефективному процесу розгляду заяви та знижує ймовірність порушення прав дитини.

Частинами 2 та 3 Регламенту 2024/1356 передбачено залучення представника для неповнолітніх, який є повнолітнім членом сім'ї або у разі його відсутності – спеціально призначеним представником.

На відміну від багатьох інших нормативних актів у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 р., у Регламенті 2024/1356 не надається визначення поняття «член сім'ї». Його визначення немає також в джерелах первинного права Європейського Союзу. Використання за аналогією цього поняття з інших нормативних актів у межах вказаного пакету є дискусійним, оскільки в нормативних актах ЄС у дефінітивній статті, зазвичай підкреслюється, що відповідні означення даються виключно в контексті предмету регулювання конкретного нормативного акта. Це може породжувати правову невизначеність на практиці щодо того, які особи можуть розглядатися повнолітніми членами сім'ї. Зокрема, поняття «член сім'ї» може по-різному трактуватися якщо йдеться

про неповнолітнього, якого супроводжує двоюрідна сестра, брат, бабка, дід, друга жінка, яка є дружиною його батька, у разі полігамного шлюбу тощо.

У контексті цього необхідно звернути увагу, питання тлумачення поняття «член сім'ї» часто стає предметом преюдиційних запитів від національних судів держав-членів. Так, у рішенні у справі C-129/18 «SM v Entry Clearance Officer» від 26.03.2019 [189] Суд ЄС надавав відповідь про тлумачення цього поняття у контексті п. 2 ст. 2 Директиви 2004/38/ЄС. Зокрема, у висновку зазначено, що поняттям «прямий нащадок» як член сім'ї громадянина ЄС не охоплюється дитина, яка була передана на постійне піклування громадянином Союзу згідно з алжирською системою кафала, оскільки таке піклування не створює жодних відносин батьківства між ними. Водночас Суд зауважив, що держави-члени ЄС можуть (підкреслено мною – М. Б.) розглядати таких неповнолітніх членами сім'ї громадян ЄС на надавати їм відповідні права, виходячи із принципу найкращих інтересів дитини відповідно до ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС. Отже, практика держав-членів щодо визнання неповнолітніх, щодо яких встановлена опіка через систему кафала, як членів сім'ї громадян ЄС може бути різною у державах-членах ЄС.

На нашу думку, відсутність відповідних роз'яснень щодо поняття «член сім'ї» у Регламенті 2024/1356 є одним із недоліків скринінгової процедури щодо неповнолітніх, оскільки процедури оскарження рішень, які ухвалюються у рамках цієї процедури, не передбачено. Відповідно, це також може виключати можливість звернення до Суду ЄС за роз'ясненнями із преюдиціальним запитом.

Регламентом 2024/1356 гарантується право на представництво для неповнолітньому без супроводу. Відповідно до п. 11 ст. 2 до такої категорії дітей віднесено неповнолітнього, який прибув на територію держави-члена без дорослого, що несе за нього відповідальність відповідно до законів або практики цієї держави, і залишається таким до того часу, поки не буде переданий під опіку відповідного дорослого. Неповнолітнім без супроводу вважається також неповнолітній, який залишився без супроводу після в'їзду на територію держави-члена.

Відповідно до ч. 3 ст. 13 Регламенту 2024/1356 держави-члени повинні якомога швидше вжити заходів для забезпечення того, щоб неповнолітнього без супроводу супроводжував представник або, якщо представник не призначений, особа, яка має відповідну підготовку для захисту найкращих інтересів та загального добробуту неповнолітнього, під час скринінгу, у дитячому, дружньому до дітей та віковому відповідному форматі та мовою, яку неповнолітній розуміє. Представник повинен мати необхідні навички та досвід, зокрема щодо поводження з неповнолітніми та їх специфічних потреб. Він повинен діяти з метою захисту найкращих інтересів та загального добробуту неповнолітнього, а також для того, щоб неповнолітній без супроводу міг скористатися правами та виконати зобов'язання відповідно до цього Регламенту.

Важливою гарантією є те, що особа, яка відповідає за супровід та допомогу неповнолітньому без супроводу, не повинна бути залучена до жодного етапу скринінгу та має бути незалежною від осіб, що здійснюють скринінг, або органів, відповідальних за цей процес. Регламентом вимагається, щоб відповідні представники виконувати свої обов'язки, керуючись принципом найкращих інтересів дитини, і мати відповідну кваліфікацію та підготовку для цього. Зміна призначених осіб має відбуватися лише за необхідності.

Підкреслюючи значення права на представництво неповнолітнього без супроводу як важливої процедурної гарантії у рамках скринінгової процедури, слід також висловити деякі критичні зауваження через відсутність належних правових механізмів для ефективної реалізації цього права. По-перше, Регламентом чітко не визначено строків призначення відповідальної особи. Формулювання «якомога скоріше» може по-різному оцінюватися компетентними органами держав-членів. По-друге, Регламент не передбачає права неповнолітнього подати скаргу на дії представника, яка допомога належним чином не надається. Окрім того, інформація про представництво особи не передбачена скринінговій формі відповідно до вимог ч. 1 ст. 17 Регламенту 2024/1356²⁹. По-третє, Регламентом допускається практика

²⁹ У скринінговій формі лише вказується, чи має особа членів сім'ї на території будь-якої з держав-членів ЄС.

кумуляції представництва неповнолітніх, що зумовлено інституційною обмеженістю держав-членів. Зокрема, за звичайної ситуації ця кількість не має перевищувати 30 дітей, які перебувають під опікою відповідного представника. При цьому Регламентом не розкривається зміст поняття «нормальна ситуація» і залишається незрозумілим, яку кількість неповнолітніх можуть представляти відповідні особи, якщо ситуація є надзвичайно. Ми приєднуємося до висновків представників громадських організацій, що вказана максимальна кількість неповнолітніх у таких межах може створювати надмірне навантаження і, як наслідок, негативно впливати на якість наданих послуг [85, с. 26].

Ще одним важливим процедурним правом неповнолітніх є право на інформацію. Це право дозволяє неповнолітнім отримувати чітке та зрозуміле роз'яснення їхніх прав, обов'язків та наслідків їхніх дій, що є важливим для забезпечення належного захисту інтересів дитини. Згідно з вимогами ч. 3 ст. 11 Регламенту 2024/1356 інформація повинна бути надана у спосіб, який є зрозумілим для дітей та відповідним до їхнього віку, із залученням представника або спеціально призначеної особи. Вказане право включає надання інформації про мету, тривалість та заходи у межах скринінгової процедури та її наслідки; право на звернення за міжнародним захистом; право на звернення за допомогою до громадянських організацій або інших компетентних осіб; обов'язки під час скринінгової процедури.

Необхідно звернути увагу, що інформація, включена у скринінгову форму, що складається за результатами скринінгової процедури має бути повідомлена особі (ч. 3 ст. 17). Особі надається право вказати, що інформація щодо неї є некоректною. Хоча це не створює автоматичного обов'язку для компетентних органів змінити інформацію про особу, проте такі зауваження обов'язково мають бути зазначені у скринінговій формі.

Забезпечення права на інформацію в скринінговій процедурі сприяє зниженню ризику потенційних зловживань або неправильних рішень, прийнятих без належного розуміння ситуації з боку дитини. Це, в свою чергу, гарантує дотримання принципу найкращих інтересів неповнолітнього, що є основою

міжнародних та національних стандартів прав дитини. Для підвищення ефективності права на інформацію для неповнолітніх під час скринінгової процедури, на нашу думку, було би бажаним отримати додаткові рекомендації з боку Європейської агенції з фундаментальних прав та Європейської агенції у сфері притулку.

Ще одне право, передбачене для неповнолітніх, це право на заходи спеціалізованої підтримки за результатами перевірки на вразливість. Зокрема, ч. 4 ст. 12 Регламенту 2024/1356 передбачено, що у разі наявності ознак вразливості або спеціальних потреб щодо прийому чи процедури, громадянин третьої країни має отримати своєчасну та відповідну підтримку в умовах, що відповідають його фізичному та психічному здоров'ю. Для неповнолітніх підтримка повинна надаватися у спосіб, що є дружнім до дітей та відповідає їхньому віку, з боку персоналу, який має необхідну підготовку та кваліфікацію для роботи з дітьми, у співпраці з національними органами захисту прав дітей. Як бачимо, вказана норма є доволі загальною. Тому для забезпечення ефективної реалізації права на підтримку за результатами перевірки на вразливість вказані положення мають бути деталізовані через додаткові акти ЄС.

Важливою гарантією дотримання прав осіб, у тому числі неповнолітніх, у рамках скринінгового механізму є національний моніторинговий механізм, який має бути створений кожною державою-членом, для якої Регламент 2024/1356 є обов'язковим (ст. 10). Він має здійснювати нагляд за дотриманням норм міжнародного права та права ЄС, включаючи Хартію ЄС, зокрема щодо доступу до процедури надання притулку, принципу невидворення, забезпечення найкращих інтересів дитини та відповідних норм щодо затримання, включаючи відповідні положення національного законодавства щодо затримання, під час скринінгової процедури, а також забезпечити, щоб обґрунтовані звинувачення в порушенні основоположних прав під час процедури скринінгу, розглядалися ефективно та без неналежних затримок, за необхідності ініціювати розслідування цих звинувачень та моніторити хід таких розслідувань. Згідно з ч. 2 ст. 10 рішення, які ухвалюються за результатами моніторингу мають

рекомендаційний характер. При цьому Європейська комісія зобов'язана їх врахувати при оцінці ефективного застосування ч. 1 ст. 15 Хартії ЄС, що гарантує право на працю та вибір професії, та Регламенту 2021/1060 в частині фінансування з Фонду притулку, міграції та інтеграції.

Окрім прав, Регламентом 2024/1356 передбачено обов'язки, які покладаються на осіб у рамках процедури скринінгу. Зокрема, відповідно до ст. 9 цього Регламенту громадяни третіх країн, у тому числі неповнолітні повинні залишатися доступними для органів, що здійснюють скринінг. Окрім обов'язку підтримувати зв'язок із компетентними органами відповідної держави-члена особи зобов'язані повідомити своє ім'я, дату народження, стать і громадянство, а також надати документи та інформацію, що підтверджують ці дані, та надати біометричні дані відповідно до Регламенту 2024/1358 (ч. 2 ст. 9).

У ст. 6 Регламенту уточнюється, що держави-члени зобов'язані передбачити в національному законодавстві норми, що гарантують перебування осіб, які незаконно перетнули кордон, або які прибули на їхню територію у рамках операцій порятунку або звертаються за міжнародним захистом, у розпорядженні органів, відповідальних за проведення скринінгової процедури, у визначених місцях протягом усього періоду скринінгу. Це необхідно для того, щоб уникнути ризику втечі, а також потенційних загроз для внутрішньої безпеки або громадського здоров'я, які можуть виникнути внаслідок такої втечі. Спеціальних норм, які стосуються неповнолітніх вказана стаття не містить.

На нашу думку, відсутність деталізованих норм щодо забезпечення оперативної комунікації з представниками компетентних органів є одним із недоліків цього Регламенту, оскільки держави можуть по-різному визначати зміст відповідного обов'язку. Так, Л. Якулевичене (L. Jakuleviciene) вказує, що хоча аналізований Регламент не передбачає автоматичного затримання, як це було передбачено у його проєкті, залишається незрозумілим, як забезпечити, аби особи залишалися у розпорядженні компетентних органів, або які менш обтяжливі заходи можуть бути застосовані [166].

Досліджуючи правовий статус дітей-мігрантів у рамках скринінгової процедури, необхідно звернути увагу на положення ст. 6 Регламенту 2024/1356, відповідно до якої упродовж процедури скринінгу особам [незалежно від їхнього віку], які незаконно перетнули кордон, «не дозволено в'їжджати на територію (виділено мною – М. Б.) держави-члена». Таке формулювання є новелою у праві ЄС, оскільки, на перший погляд, з нього можна припустити, що особа, яка фізично перетнула кордон, юридично все ще не перебуває на території держави. У науковій літературі таке явище отримало назву «фікція нев'їзду» (англ. «fiction of non-entry») [78; 166; 231; 277].

Зокрема, К. Содерстром (K. Soderstorm) зазначає, що фікція нев'їзду є юридичною конструкцією, відповідно до якої держава не розглядає громадянина третьої країни, який хоча й фізично перебував на її території, як такого, що перебуває на її території до моменту, коли уповноважений прикордонний орган офіційно надає дозвіл на в'їзд [277]. Найчастіше така практика реалізується через створення транзитних зон. Ю. Брандл (U. Brandl) підкреслює, що фікція нев'їзду формує так званий проміжний (лімінальний) правовий простір, у межах якого держава здійснює контроль шляхом обмеження доступу громадян третіх країн до своїх прав. У сфері надання міжнародного захисту така правова конструкція значно ускладнює можливості шукачів притулку щодо реалізації права на мобільність, доступ до процедур надання притулку та пов'язаних із цим гарантій, водночас підвищуючи ризик їхнього повернення до країн, де їм може загрожувати переслідування [78].

Автори дослідження для Європейського парламенту А. Орав (A. Orav), Н. Барлаоура (N. Barlaoura), вказують, що «фікція нев'їзду» наразі застосовується в усіх державах-членах у рамках прикордонного контролю [231, с. 2]. Зокрема, у Німеччині правовий режим у межах транзитних зон вперше був врегульований Законом про перебування 1997 р. (секція 2 розділу 13) і застосовувалися виключно до території у межах аеропортів. Згодом, у 2018 р. німецький уряд розширив застосування «фікції нев'їзду», поширивши її також на сухопутні пункти перетину кордону. Згідно з положеннями зазначеного закону та

офіційним тлумаченням уряду, транзитна зона не обов'язково є фіксованим просторовим утворенням, а натомість прив'язана до процедури визначення імміграційного статусу особи. Відтак, така зона може фактично охоплювати будь-яку територію, якою пересувається мігрант, і зберігає свою чинність до завершення розгляду його статусу компетентними прикордонними та міграційними органами.

Необхідно зазначити, що розширення положень закону стало відповіддю на значне зростання кількості шукачів притулку в Німеччині, кількість яких у 2015-2016 роках сягнула 1,2 мільйона осіб. Зміни були покликані стримувати «вторинне переміщення» мігрантів до Німеччини та забезпечення реалізації принципу першої країни в'їзду відповідно до вимог Дублінського регламенту — ще до початку процедури розгляду заяви про надання притулку в самій Німеччині. Таким чином, створення транзитних зон на сухопутних кордонах дозволило Німеччині делегувати обов'язки з розгляду заяв іншим державам-членам ЄС [276].

Отже, на практиці через презумпцію «фікції нев'їзду» країни намагаються виправдати обмеженість правових гарантій прав людини у межах транзитних зон, обґрунтовуючи це тим, що громадяни третіх країн формально не вважаються такими, що перебувають на їхній території. На нашу думку, такий підхід не може застосовуватися для характеристики правового режиму у межах скринінгової процедури з огляду на згадану ст. 6 Регламенту 2024/1356, оскільки він не відповідає міжнародному праву прав людини, у тому числі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Нагадаємо, що у 1996 р. ЄСПЛ у справі «Аттур проти Франції» постановив, що особа, яка перебуває у транзитній зоні аеропорту, знаходиться під юрисдикцією держави-члена у розумінні ст. 1 Конвенції, оскільки Франція здійснювала ефективний контроль у межах цієї території (§ 52 [194]). Згодом ЄСПЛ через концепцію ефективного контролю визначив, що держава здійснює свої юрисдикційні повноваження як щодо об'єктів прикордонного контролю, так і прикордонних загороджень («N.D. і N.T. проти Іспанії», § 54 [198]), на судах

під прапором відповідної держави («Medvedyev та інші проти Франції», § 66 [197]; «Hirsi Jamaa та інші проти Італії», § 81 [196]). Суд ЄС також неодноразово наголошував про охоплення поняттям «територія держави» території транзитних зон на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС. Зокрема, в об'єднаних справах C-924/19 PPU and C-925/19 PPU [192] Суд ЄС визнав, що він має юрисдикцію надавати преюдиціальний висновок, оскільки транзитна територія – це частина території держави-члена, у межах якої вона реалізує свої суверенні повноваження та має дотримуватися міжнародних зобов'язань. Суд також вказав, що утримання осіб у транзитних зонах є затриманням (англ. detention), а відтак особі мають бути гарантовані права, що впливають із права ЄС.

Отже, ст. 6 Регламенту 2024/1356 у контексті заборони на в'їзд особи на територію держави упродовж процедури скринінгу має розглядатися як така, що не обмежує обов'язок держави-члена гарантувати права людини, що впливають із чинних для неї міжнародних договорів, у рамках транзитних зон, де держава реалізує свої суверенні повноваження. Таке тлумачення є особливо актуальним у контексті неповнолітніх, оскільки вони потребують посиленних правових гарантій їхніх прав з огляду на вразливість в умовах вимушеної міграції.

Отже, як показало дослідження правового становища неповнолітніх відповідно до Регламенту 2024/1356, обсяг прав, які гарантуються неповнолітнім у рамках скринінгового механізму є доволі обмеженим. Можна виділити такі недоліки у контексті неповнолітніх на доповнення до вищевказаних.

По-перше, найголовнішим недоліком є відсутність механізму оскарження рішення за результатами скринінгової процедури, що має вирішальне значення для подальшого правового становища неповнолітнього. Сприяти зміцненню прав людини у процедурах скринінгу покликаний національний незалежний моніторинговий механізм, водночас він має обмежені повноваження та не наділений правом ухвалювати юридично обов'язкові рішення за результатами перевірки.

По-друге, не передбачено правничу допомогу, а звернення за консультуванням і підтримкою до боку громадських організацій та правників

може бути обмежено. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 8 Регламенту 2024/1356 держави-члени можуть встановлювати обмеження такого доступу відповідно до національного законодавства, якщо такі обмеження є об'єктивно необхідними для забезпечення безпеки, громадського порядку або адміністративного управління пунктом пропуску через кордон чи установою, де проводиться скринінг.

По-третє, Регламентом 2024/1356 не визначено особливостей умов перебування неповнолітніх у спеціально відведених місцях, на відміну від нормативних актів, які регулюють аналогічні права у рамках процедури міжнародного захисту. Можна зробити лише загальний висновок, що спеціальні потреби неповнолітніх при розміщенні мають бути враховані за результатами перевірки на вразливість за ч. 3 ст. 12, а також з урахуванням принципу найкращих інтересів дитини у світлі вимог ч. 1 ст. 13 Регламенту 2024/1356.

По-четверте, Регламентом 2024/1356 не містить виключень щодо неповнолітніх у разі застосування заходів із затримання. Така процедура може застосовуватися на підставі ч. 5 ст. 8, якщо особа не звертається із заявою про міжнародний захист. У п. 11 преамбули Регламенту 2024/1356 наголошується, що затримання може застосовуватися лише як крайній захід. При цьому умови перебування таких осіб будуть відрізнятися залежно від того, чи звертається особа за міжнародним захистом. У разі звернення до неї застосовуватимуться норми Директиви 2024/1346, якою встановлюються стандарти щодо прийому шукачів міжнародного захисту [124], а за відсутності звернення – положення Директиви 2008/115/ЕС про стандарти та процедури щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території держав-членів [132].

На думку авторитетних науковців [306] та представників міжнародних неурядових організацій [85], можливість затримання неповнолітніх і розміщення їх у спеціальних закладах не узгоджується із міжнародними стандартами прав дитини та принципом найкращих інтересів дитини, який проголошений ч. 2 ст. 24 Хартії ЄС. Зокрема, на їхню думку, такий підхід суперечить основоположній ідеї, що діти, особливо уразливі у міграційних процесах, потребують особливого

захисту та турботи, а не репресивних заходів. Затримання може призводити до серйозної шкоди фізичному і психічному здоров'ю дитини, перешкоджати їхній соціальній інтеграції, а також негативно впливати на подальший розвиток, освіту та емоційний стан. Представники Комітету із захисту прав усіх трудових мігрантів і членів їхніх сімей та Комітету з прав дитини, у Спільному загальному коментарі за 2017 рік також наголошують на негативному ефекті затримання неповнолітніх у рамках міграційних процедур, а особливості за відсутності належних правових гарантій [179].

На завершення розгляду скринінгового механізму варто вказати, що за його результатами відповідно до ст. 18 Регламенту 2024/1356 до особи може бути застосовано один із двох механізмів – надання міжнародного захисту або повернення.

3.2.2. Новації правового становища неповнолітніх у рамках механізму міжнародного захисту

Механізм міжнародного захисту за Пактом про міграцію і притулок 2024 р. набув подальшого розвитку. Зокрема, на заміну чинному законодавству на рівні ЄС було прийнято нормативні акти, що стосуються процедури надання міжнародного захисту та визначають умови перебування шукачів притулку на території приймаючої країни.

Першим законодавчим актом, у рамках пакету змін від 14.05.2024 р. є Регламент 2024/1347 [256]³⁰, який визначає єдині стандарти надання міжнародного захисту, уніфікований статус біженців та осіб, яким надається додатковий захист, та розкриває зміст наданого захисту. Він спрямований на уніфікацію національного законодавства держав-членів з метою зменшення розбіжностей у практиці національних органів, відповідальних за розгляд заяв про надання притулку у формі біженства або додаткового захисту.

³⁰ Регламент підлягатиме застосуванню з 01.07.2026. При цьому Директива 2011/95/EU, яку він скасовує, перестане діяти з 12.06.2026 (ст. ст. 41, 42).

Центральним нововведенням цього акта є перегляд підходу до рівня надання міжнародного захисту у державах-членах ЄС. Якщо відповідно до чинної Директиви 2011/95/EU держави-члени можуть встановлювати у національному законодавстві умови, більш сприятливі за мінімальні стандарти, визначені цією директивою (ст. 3), то запропонований Регламент передбачає запровадження однакових правил для усіх країн, на які він поширює дію. Очікується, що такий підхід допоможе уникнути феномену вторинної міграції, за якої особи, які шукають захисту, прагнуть потрапити до країн із кращими умовами перебування, що створює додатковий тиск на системи притулку окремих країн. Щодо цього С. Пірс (S. Peers) висловлює припущення, що на практиці такий перехід до гармонізації може призвести до певного загального зниження стандартів щодо шукачів міжнародного захисту та осіб, яким такий захист надається, через відсутність можливості запроваджувати вищі стандарти і скасування деяких варіативних положень [232]. Така думка є спірною, оскільки, як свідчать звіти Європейської комісії про застосування відповідного *acquis* ЄС [143], держави-члени не поспішають запроваджувати додаткові правові гарантії для такої категорії вимушених мігрантів. Окрім того, Регламентом 2024/1347 не обмежується право держав-членів запроваджувати національні гуманітарні механізми захисту щодо громадян третіх країн, які не мають права на міжнародний захист (ч. 2 ст. 2).

Що стосується дітей-мігрантів, Регламент 2024/1347 передбачає низку важливих змістовних змін. Новації стосуються як усіх категорій мігрантів незалежно від їхнього віку, так і виключно неповнолітніх.

Загальні зміни включають, зокрема, розширення підстав для відмови в наданні міжнародного захисту. Тепер особі може бути відмовлено, якщо вона могла безпечно та законно переселитися до іншої частини країни походження, де їй не загрожувало б переслідування або існував ризик заподіяння серйозної шкоди, а також був би забезпечений ефективний і постійний захист. Водночас ця презумпція не застосовується у випадках, коли переслідування або заподіяння шкоди здійснюють особи, що діють від імені держави (ч. 1 ст. 8). При цьому при

прийнятті рішення про відмову у наданні міжнародного захисту компетентні органи повинні взяти до уваги вік особи (п. в ч. 5 ст. 8). Захист не надається також особі, яка вчинила особливо жорстокі злочини, навіть якщо вони вчинені з політичною метою (ч. 2 ст. 12).

Регламентом передбачено як обов'язкові підстави позбавлення статусу біженця, якщо особа становить загрозу національній безпеці приймаючій країні або вона визнана винною у вчиненні особливо тяжкого злочину та такою, що становить загрозу для громадськості в приймаючій країні (ч. 1 ст. 14). Чинною Директивою таке повноваження було у межах дискреції відповідальної країни (ч. 4 ст. 14). При цьому деталізовано перелік фактів та обставин, які мають бути враховані компетентними органами приймаючої країни при розгляді заяви шукача притулку (ст. 4), а також уточнено підстави переслідування (ст. 5).

Регламентом деталізовано зміст права на пересування осіб, яким надано міжнародний захист як на території приймаючої країни (ст. 26), так і в межах усього ЄС (ст. 27). Зокрема, визначено, що міжнародний захист не передбачає права на проживання в інших державах-членах, окрім відповідальної країни. Однак особи можуть звернутися із відповідною заявою до компетентних органів інших держав-членів на підставі національного законодавства цих країн.

Зміни, які безпосередньо стосуються дітей, передбачають розширення кола членів сім'ї, а відтак і кола дітей, яким надаються права, що впливають із положень цього Регламенту на основі родинних зв'язків. Як зазначає Б. Нагі (B. Nagy), це є важливим нововведенням у світлі принципу забезпечення родинної єдності для підтримання нормального психологічного благополуччя усіх членів сім'ї бенефіціара міжнародного захисту [222].

Зокрема, відповідно до п. 9 ст. 3 члени сім'ї особи, якій надано статус біженця або додатковий захист, набувають прав, які передбачені для них у вказаному нормативному акті, якщо така сім'я була створена до того моменту, коли бенефіціар захисту, потрапив на територію держав-членів ЄС. При цьому немає значення, в якій країні ця сім'я була створена. Чинна Директива 2011/95

передбачає вимогу, що сім'я має бути створена виключно в державі походження (п. j ст. 2).

Як зазначає Європейська Комісія, нововведення враховує сучасні міграційні обставини, за яких заявники можуть тривалий час жити в таборах для біженців і створювати там сім'ї [225]. Так, за новими положеннями дружина афганського мігранта, яка вийшла за нього заміж під час перебування в Туреччині, а також діти цієї пари, народжені в цій країні, тепер вважатимуться «членами сім'ї» і їм мають бути надані права, які передбачені вказаним Регламентом. Окрім того, до членів сім'ї також віднесено повнолітніх залежних дітей партнерів, тобто дітей, які перебувають на утриманні батьків, коли вони не здатні забезпечувати себе самостійно через фізичний або психічний стан, пов'язаний із серйозною стійкою хворобою або тяжкою інвалідністю. Заслугує також на увагу нововведення, згадане у п. 18 преамбули Регламенту, за яким держави можуть визнавати членами сім'ї неповнолітніх дітей іншої дружини в полігамному шлюбі.

Нарешті, новий Регламент конкретизує вимогу щодо визначення неодруженого статусу неповнолітніх або повнолітніх дітей, які перебувають на утриманні батьків, для визнання їх членами сім'ї бенефіціара міжнародного захисту. Зокрема, така особа вважається неодруженою, якщо відповідно до національного законодавства держави-члена її шлюб не міг би бути укладений, зокрема через вік.

Необхідно також звернути увагу, що за новим Регламентом держави-члени не зможуть автоматично надавати статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, членам сім'ї, якщо ті не відповідають відповідним критеріям самостійно. Водночас передбачено зобов'язання гарантувати таким членам сім'ї ті самі права, що й бенефіціарам захисту, навіть без офіційного надання відповідного статусу з метою збереження єдності сім'ї. Зокрема, це передбачатиме надання дозволу на проживання з тією ж датою закінчення, що й у особи зі статусом біженця або додаткового захисту, що є важливим покращенням порівняно з чинною Директивою (ч. 2 ст. 23).

Ще однією суттєвою новацією є детальніше врегулювання права на отримання інформації для всіх осіб, які користуються міжнародним захистом. Така увага зумовлена тим, що в низці держав-членів, зокрема щодо неповнолітніх, забезпечення цього права залишається на недостатньому рівні [143]. У зв'язку з цим новий Регламент у додатку I встановлює мінімальний обов'язковий обсяг інформації, яку мають надати особам зі статусом біженця або додаткового захисту. Для неповнолітніх, зокрема, це інформація про право на проживання в країні перебування, доступ до освіти (включаючи мінімальний вік для обов'язкового навчання), охорону здоров'я, соціальний захист, спеціальні гарантії для дітей без супроводу тощо.

Як і в чинній Директиві (ст. 31), у Регламенті 2024/1347 особлива увага приділяється неповнолітнім без супроводу (ст. 33). Зокрема, держави-члени зобов'язані якомога швидше після надання міжнародного захисту призначити таким особам опікуна. Водночас у новому Регламенті міститься рекомендація забезпечити безперервність опіки як під час розгляду їхніх заяв про міжнародний захист, так і після його надання, щоб одна й та сама особа залишалася відповідальною за неповнолітнього без супроводу (ч. 1 ст. 33).

Регламент більш детально визначає перелік обов'язків опікуна та вимоги до кандидатів на цю посаду. Зокрема, нові положення передбачають не лише вимогу, щоб опікуни мали відповідну кваліфікацію, а й дотримувалися правил конфіденційності та не мали судимості, зокрема за злочини щодо дітей, що могли б поставити під сумнів їхню придатність (ч. 2 ст. 33). Окрім цього, держави-члени мають забезпечити належний нагляд і моніторинг за діяльністю опікунів, а також інформувати неповнолітніх у доступній для них формі про способи безпечного та конфіденційного подання скарг на дії такого представника (ч. 4 ст. 33). Вказане нововведення є важливою гарантією практичної реалізації принципу найкращих інтересів дитини.

Другим нормативним актом, прийнятим у рамках Нового пакту про міграцію і притулок 2020 р. є Регламент 2024/1348 про встановлення спільної процедури надання міжнародного захисту в Союзі, який скасовує Директиву

2013/32/ЕС [257] (далі – Регламент 2024/1348)³¹. Він спрямований на уніфікацію процедури розгляду заяв про надання та скасування міжнародного захисту, аби зменшити кількість випадків вторинної міграції заявників, які можуть виникати через різницю у національних правових системах (п. 7 преамбули). Її ідея – оптимізувати, спростити та гармонізувати процедурні механізми держав-членів шляхом запровадження спільної процедури надання міжнародного захисту в межах Союзу. Дія Регламенту поширюється на всі категорії шукачів притулку, включаючи неповнолітніх (ст. 2).

Порівняльний аналіз Директиви 2013/32/ЕС та Регламенту 2024/1348 дозволяє зробити висновок, що останній все більше уваги приділяє правам неповнолітнім у процедурі міжнародного захисту та конкретизує гарантії забезпечення їхніх прав під час розгляду і прийняття рішення по заяві про надання міжнародного захисту.

Регламент 2024/1348 містить низку новацій, які стосуються усіх категорій осіб, незалежно від їхнього віку. Серед найбільш важливих новацій варто виділити застосування процедури розгляду заяви про надання притулку у рамках обов'язкової прикордонної процедури (ст. 45) у випадках, визначених ст. 43 цього Регламенту. За чинною Директивою така процедура може застосовуватися виключно на розсуд держави-члена (ч. 1 ст. 43). Ще однією новацією є прискорена процедура розгляду заяв про міжнародний захист, яка визначається ст. 42 Регламенту. Таким чином, згідно з пропонованими змінами розгляд заяви про надання міжнародного захисту може відбуватися у рамках трьох процедур: (1) стандартної процедури (ч. 4 ст. 35, ст. 39); (2) прикордонної процедури (ст. ст. 43-54); (3) прискореної процедури (ч. 3 ст. 35, ст. 42). У кожній із цих процедур передбачено спеціальні положення, які присвячені правам неповнолітніх.

Як роз'яснюється у п. 58 преамбули Регламенту, прикордонна процедура спрямована на оперативне первинне оцінювання у межах зовнішнього кордону держави-члена заяви про міжнародний захист щодо її обґрунтованості або

³¹ Регламент 2024/1348 буде застосовуватися із 12.06.2026 (ч. 2 ст. 79).

прийнятності, і швидке повернення осіб, які не мають права залишатися, з обов'язковим дотриманням принципу невислання. Особам, чиї заяви попередньо визначені як обґрунтовані, повинна бути надана можливість перейти до звичайної процедури та отримати доступ до міжнародного захисту. У рамках прикордонної процедури держави-члени мають право зобов'язувати заявників перебувати на зовнішньому кордоні, у транзитній зоні або в інших визначених місцях на своїй території для перевірки прийнятності їхніх заяв. Відтак під час прикордонної процедури особа не має права в'їзду на територію відповідної держави-члена.

Необхідно звернути увагу, що прикордонна процедура може застосовуватися виключно до осіб, які не відповідають умовам в'їзду та територію держави-члена, у чотирьох випадках, визначених ч. 1 ст. 43 Регламенту 2024/1348: (1) подання заяви про міжнародний захист у пункті перетину зовнішнього кордону або в транзитній зоні держави-члена; (2) затримання особи у зв'язку з незаконним перетином зовнішнього кордону; (3) висадки в державі-члені після проведення операції з пошуку та порятунку; (4) переміщення особи з іншої держави-члена.

Така процедури застосовується в обов'язковому порядку до трьох категорій осіб (ст. 45): (1) заявника, який умисно вводить в оману представників компетентних органів держави-члена, якщо подає неправдиву інформацію або умисно знищив документи для приховування своєї особи чи громадянства; (2) заявник, який становить загрозу національній безпеці або громадському порядку держави-члена; (3) заявника, що має громадянство, або, будучи апатридом, походить із третьої країни, яка має низький загальносоюзний рівень визнання (менше ніж 20%) щодо частки позитивних заяв про надання міжнародного захисту, відповідно до останніх доступних даних Євростату. Якщо заявник не охоплюється вказаними категоріями, держава-член ЄС має дискрецію щодо застосування такої процедури.

Отже, ідея прикордонної процедури полягає у якомога швидшому виявленні заявників, яким не може бути надано міжнародний захист, та повернення до країни походження.

В. Четайл (V. Chetail) та М. Валландро до Валле (M. Vallandro do Valle), висловлюють припущення, що прикордонна процедура буде широко застосовуватися державами-членами до широкої категорії шукачів притулку задля посилення контролю за міграційними процесами та пришвидшеного розгляду заяв на надання притулку, як це має місце в Італії та Греції [84].

Слід зазначити, що прикордонна процедура може застосовуватися також щодо неповнолітніх, однак виключно за умов, визначених ч. 1 ст. 45 Регламенту. Водночас така процедура не може використовуватись у випадку затримання неповнолітнього, який незаконно перебуває на території держави-члена.

Щодо неповнолітніх, на держав-членів покладається обов'язок забезпечити «наскільки це можливо» збереження єдності сім'ї у рамках прикордонної процедури (ч. 2 ст. 45).

Вивчення змісту Регламенту 2024/1348 дозволяє констатувати, що застосування прикордонної процедури до неповнолітніх без супроводу та інших категорій дітей має відмінності. Так, прикордонна процедура не може застосовуватися до дітей без супроводу – за винятком випадків, коли вони становлять загрозу національній безпеці або громадському порядку (ч. 1 ст. 53). Що стосується дітей, які мігрують разом із членами сім'ї, таких виключень немає, однак прикордонна процедура може застосовуватися лише тоді, коли держава-член може задовольнити їхні спеціальні потреби (п. б ч. 2 ст. 53). Зокрема, сім'ї з дітьми мають розміщуватися у пунктах прийому, які відповідають їхнім потребам, і де забезпечено рівень життя, достатній для фізичного, психічного, духовного, морального та соціального розвитку дитини» (ч. 2 ст. 54). Якщо держава-член не може цього забезпечити, вона зобов'язана припинити застосування прикордонної процедури та дозволити особі в'їхати на територію та надати доступ до відповідної процедури міжнародного захисту (ч. 2 ст. 53).

Очевидно, що вимога щодо спеціального облаштування центрів розміщення мігрантів із дітьми у рамках прикордонної процедури є «витратним» зобов'язанням для держав-членів. У цьому контексті важливою гарантією є нагляд Європейської агенції з притулку за дотриманням такого зобов'язання. У п. 67 преамбули наголошується, що коли у результаті моніторингу Агенції виявляється, що держава-член не дотримується вимог щодо прийому неповнолітніх і їхніх родин, Комісія може запропонувати тимчасово зупинити застосування прикордонної процедури до таких сімей. У відповідь держава-член зобов'язана поінформувати Комісію про вжиті заходи для усунення виявлених порушень.

Необхідно також звернути увагу, що коли держава-член досягає показника своєї «достатньої спроможності» у прийнятті осіб у межах прикордонної процедури³², вона більше не зобов'язана застосовувати прикордонну процедуру (ч. 2 ст. 47), хоча все ще може продовжувати її застосовувати. У п. 67 преамбули рекомендується, щоб у такому випадку держави-члени звільняли дітей та членів їхніх сімей від прикордонних процедур, з огляду на найкращі інтереси дитини. Однак якщо ця процедура застосовується, розгляд заяв неповнолітніх та членів їхніх сімей має відбуватися у пріоритетному порядку.

Застосування прикордонної процедури щодо неповнолітніх піддається критиці у науковій доктрині та експертному середовищі з огляду на обмежений обсяг правових гарантій у порівнянні із звичайною процедурою розгляду заяви про надання міжнародного захисту, що не узгоджується з концепцією вразливості та забезпечення найкращих інтересів дитини [84; 85]. Зокрема, Регламентом не передбачено залучення захисників або спеціально підготовлених співробітників, що мають спеціальну кваліфікацію по роботі з неповнолітніми.

³² Статтею 46 Регламенту 2024/1348 передбачено, що загальна кількість осіб, які можуть бути розміщені у рамках ЄС становить 30000. Кожна держава-член повинна бути спроможною здійснювати перевірку всіх прибулих осіб, які незаконно в'їжджають на її територію, та забезпечувати розміщення визначеної кількості осіб у рамках прикордонних процедур із дотриманням відповідних умов. Квоти щодо кількості таких осіб по кожній державі-члені визначаються Європейською Комісією кожні 3 роки.

Ще однією новацією, як зазначалося, є прискорена процедура розгляду заяв про міжнародний захист. Максимальний строк розгляду заяв за цією процедурою становить 3 місяці (ч. 3 ст. 35)³³.

Частиною 1 ст. 42 Регламенту визначено вичерпний перелік підстав, за яких держава-член зобов'язана застосувати прискорений розгляд звернень. Зокрема, вказана процедура має застосовуватися до особи, яка подає заяву, що порушує лише питання, не пов'язані з розглядом заяви про надання притулку; надає неправдиві або суперечливі відомості чи навмисно вводить в оману представників компетентних органів держави-члена; подає заяву для затягування процедури депортації; якщо особа становить загрозу для національної безпеки чи громадського порядку держави-члена; якщо заявник не подав заяву якомога швидше після в'їзду на територію держави-члена або, загалом, якщо він є громадянином так званої «безпечної країни походження» чи країни, щодо якої рівень позитивних рішень про надання міжнародного захисту на рівні ЄС становить 20% або менше.

Прискорена процедура не застосовується лише у випадках, коли предмет заяви про надання міжнародного захисту, на думку компетентних органів держави-члена, є «дуже складним», що вимагає її розгляду у рамках звичайної процедури (ч. 2 ст. 42).

Логіка прискореної процедури полягає в тому, що у випадках, охоплених прискореною процедурою, ймовірність того, що заявник є добросовісним шукачем притулку, нижча, а, отже, його заяву можна розглянути швидше, оскільки, ймовірно, буде ухвалене рішення про відмову. На наше переконання, такий підхід виглядає спірним. Як справедливо зазначають В. Четайл (V. Chetail) та М. Валландро до Валле (M. Vallandro do Valle), умови застосування цієї процедури не враховують індивідуальну ситуацію заявників, що підпадають під одну і ту ж саму підставу застосування. Наприклад, ситуації заявників, які походять із країни з низьким рівнем позитивних заяв можуть суттєво відрізнятися. Відсутність диференційовано підходу призводить до упередженого

³³ У рамках звичайної процедури цей строк обмежений 6-ма місяцями (ч. 4 ст. 35 Регламенту 2024/1348).

ставлення до заявників із таких країн, що є необґрунтованим, зважаючи на значні відмінності у практиці визнання міжнародного захисту за країнами походження в різних державах-членах [84].

Прискорена процедура може бути застосована до дітей за тими ж самими підставами, як і до повнолітніх осіб. При цьому лише щодо дітей без супроводу передбачено обмежений перелік підстав, за яких може застосовуватися прискорена процедура (ч. 3 ст. 42).

Важливою гарантією є те, що, якщо держава-член встановлює, що необхідні спеціальні процедурні гарантії для особи не можуть бути забезпечені в межах прискореної процедури, тоді така особа не може підлягати цій процедурі (ч. ст. 21). Іншими словами, заяви про міжнародний захист дітей у складі сімей і неповнолітніх без супроводу не можуть проходити прискорений розгляд, якщо їм не надано «необхідної підтримки», яка «створює умови для справжнього й ефективного доступу до процедур» (п. 20 преамбули Регламенту) і дозволяє особі як користуватися правами, так і виконувати обов'язки, передбачені Регламентом, протягом усього процесу (ч. 1 ст. 21).

Необхідно зазначити, що новації Регламенту 2024/1348 в частині запровадження обов'язкової прикордонної процедури та прискореної процедури розгляду є предметом гострої критики в академічному та експертному у середовищі, оскільки наголошується, що основна мета нових процедур – не захист заявників, а стримування міграції та посилення контролю на кордонах держав-членів [84; 85; 130; 305]. Зокрема, стислий розгляд заяв за цими процедурами підвищує ризик невинуватної відмови у захисті без ретельної оцінки індивідуальної ситуації і потреб заявників у захисті та, як наслідок, їхнього вислання до країн, де їм може загрожувати переслідування, що у свою чергу може порушувати вимоги Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Окрім того, застосування таких процедур щодо неповнолітніх є дискусійним з огляду на те, що вони є вразливою категорією вимушених мігрантів і потребують

спеціального ставлення упродовж усієї процедури надання міжнародного захисту із необхідними посиленими правовими гарантіями.

Погоджуючись із висловленими критичними аргументами, необхідно також звернути увагу на положення Регламенту 2024/1348, які варто оцінити як позитивні зміни у порівнянні із положеннями Директиви 2013/32/EU. Зокрема, Регламент деталізує та доповнює систему гарантій у рамках процедури розгляду заяви про міжнародний захист, зокрема, в частині оцінки віку неповнолітніх, медичного обстеження, спеціальних процедурних гарантій, права на інформацію, право на особисту співбесіду під час процедури розгляду заяви, а також права на правничу допомогу.

Так, ст. 25 Регламенту деталізовано положення щодо оцінки віку неповнолітніх за відсутності належних доказів³⁴. Національний уповноважений орган спочатку має здійснити мультидисциплінарну оцінку, яка включає психосоціальну оцінку та перевірку наявних документів, які мають вважатися справжніми, якщо не доведено протилежне. При цьому заяви дитини мають бути враховані. У п. 37 преамбули уточнюється, що оцінка «має проводитися фахівцями, які мають спеціальний досвід у визначенні віку та розвитку дитини, такими як соціальні працівники, психологи або педіатри, з метою оцінки різних чинників, таких як фізичні, психологічні, розвиткові, соціальні та культурні аспекти». Також наведено перелік методів, які може включати оцінка: психосоціальна оцінка та інші немедичні методи, такі як інтерв'ю або аналіз документів. Окрім того, держави-члени можуть визнавати експертні висновки компетентних органів інших держав-членів щодо віку особи (ч. 7 ст. 25).

Важливою гарантією поваги до прав неповнолітніх є новація, передбачена ч. 2 ст. 24, щодо обов'язкової згоди батьків або повнолітніх представників на проведення медичного обстеження, у тому числі для оцінки віку особи. При цьому на держав-членів покладається обов'язок проінформувати неповнолітнього і його представника до початку розгляду заяви про надання

³⁴ За чинною Директивою 2013/32/EU (ч. 5 ст. 25) такі норми в загальному вигляді визначені лише щодо неповнолітніх без супроводу.

міжнародного захисту, зрозумілою для них мовою, у формі, що є дружньою до дитини та відповідає її віку, про можливість того, що вік дитини може бути визначений за допомогою медичного обстеження (ч. 4 ст. 25).

Необхідно звернути увагу, що Регламент 2024/1348 не передбачає права на оскарження результатів експертизи про вік особи у разі незгоди зацікавлених осіб. Цікаво, що Європейський парламент вніс пропозицію надати таке право [130]. Однак ця пропозиція не була закріплена в остаточному тексті Регламенту. Відтак можливість та умови оскарження результатів такого висновку будуть визначатися національним законодавством. На нашу думку, це є суттєвим недоліком, оскільки вік особи визначає застосовний до неї правовий режим та гарантії у процедурі розгляду заяви про міжнародний захист. Зокрема, якщо особа є неповнолітньою, передбачено посиленій захист її прав. Таким чином, положення про можливість оскарження висновку про вік особи, чітко передбачене безпосередньо нормативним актом ЄС, було би важливою процедурною гарантією поваги до прав неповнолітніх у рамках процедури міжнародного захисту та відповідало би принципу найкращих інтересів дитини.

У Регламенті 2024/1348 уточнено положення щодо оцінки потреб для надання спеціальних процедурних гарантій, що має відбутися упродовж 30 днів з моменту початку такого оцінювання (ст. 20 Регламенту). Регламентом (ст. 21), як і чинною Директивою (ч. 3 ст. 24), передбачено надання спеціальної підтримки заявникам, якщо вони визнаються особами, які мають спеціальні процедурні потреби. Водночас істотним недоліком, на нашу думку, залишається відсутність чіткого мінімального переліку заходів, які мають бути гарантовані для таких осіб. Окрім того, у Регламент не перенесено положення з чинної Директиви про оцінку спеціальних процедурних потреб заявника на пізнішому етапі процедури (ч. 4 ст. 24 Директиви), що також можна оцінити як недолік Регламенту 2024/1348.

Регламентом 2024/1348 деталізовано зміст права на інформацію, яка є критично важливим правом для шукачів притулку (ст. 8). Важливою новацією є

спеціальні положення, що стосуються неповнолітніх³⁵. У частині 2 ст. 8 дається опис мінімального обсягу інформації, яка має бути повідомлена заявнику; передбачено надання спеціального інформаційного буклету про права заявника під час такої процедури, а також обов'язкове засвідчення заявником факту надання інформації, про що робиться запис у його справі. Щодо неповнолітніх така інформація має бути надана у дружній до дитини формі та повідомлятися представнику такої особи. Європейська агенція з притулку має розробити зразок інформаційного буклету для держав-членів, який серед іншого має відповідати потребам неповнолітніх категорій заявників (ч. 7 ст. 8 Регламенту).

Регламентом 2024/1348 зміцнюються правові гарантії щодо забезпечення права на особисту співбесіду для неповнолітніх заявників, що є важливою позитивною новацією. Так, чинна Директива не містить спеціальних положень про забезпечення цього права для неповнолітніх. Відтак особливості реалізації цього права можуть визначатися національним законодавством (ч. 1 ст. 14). У свою чергу Регламент (ч. 3 та 4 ст. 22) передбачає, що уповноважений орган повинен надати неповнолітній особі можливість пройти особисту співбесіду, зокрема якщо заява подана від її імені, якщо тільки це не суперечить найкращим інтересам дитини. У такому випадку уповноважений орган повинен обґрунтувати рішення про відмову у наданні права на особисту співбесіду. Важливим доповненням є також положення, що особиста співбесіда з неповнолітнім повинна проводитися особою, яка має необхідні знання про права та особливі потреби дітей. Інтерв'ю має проводитися з урахуванням специфіки дитячого сприйняття та відповідно до конкретного контексту, беручи до уваги вік та рівень зрілості дитини. Якщо дитина перебуває у супроводі, інтерв'ю проводиться у присутності відповідального дорослого та, за наявності, юридичного радника. За потреби й в інтересах дитини дозволяється участь фахівця з відповідними навичками. У виняткових випадках, якщо це відповідає

³⁵ Чинна Директива 2013/32/EU не містить спеціальних положень про право на інформацію для неповнолітніх заявників (п. а ч. 1 ст. 12).

інтересам дитини, інтерв'ю може відбутися без дорослого, якщо дитину супроводжує фахівець для захисту її інтересів.

Регламентом 2024/1348 деталізовано право на правничу допомогу, у тому числі для неповнолітніх (ст. ст. 15-19) у порівнянні з чинною Директивою 2013/32/EU (ст. ст. 19-23). Однак якісних змін у зміст цього права не передбачено. Правнича допомога, як і раніше, надається лише за запитом, і не є повністю безоплатною для неповнолітніх (ч. 3 ст. 16 та ч. 2 ст. 17). Зокрема, передбачено, що безоплатна правнича допомога у рамках адміністративної процедури не надається, якщо заявник подає скаргу лише задля затягування процедури депортації (п. а ч. 3 ст. 16); на стадії апеляції така допомога не надається, якщо скарга «не має реальної перспективи на успіх або є зловживанням права на апеляцію» (п. б ч. 2 ст. 17), при цьому вказані формулювання є занадто абстрактними та можуть по-різному трактуватися уповноваженими органами. На наш погляд, відсутність безоплатної правничої допомоги упродовж усієї процедури розгляду заяви про міжнародний захист для неповнолітніх, які в силу свого віку є вразливими категоріями мігрантів, є суттєвим недоліком вказаного Регламенту, оскільки без належної правової підтримки вони залишаються незахищеними у рамках адміністративної процедури та процедури апеляції, які мають вирішальний вплив на їхнє подальше правове становище.

Умови перебування та права шукача притулку і членів його сім'ї на території приймаючої держави-члена визначені Директивою 2024/1346, яка встановлює стандарти прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом [124] (далі – Директива 2024/1346), яка скасовує Директиву 2013/33/EU³⁶. Це єдиний нормативний акт у межах Нового пакту про міграцію та притулок, який запроваджує мінімальні стандарти прав, залишаючи державам-членам широку дискрецію у досягненні її цілей на основі більш сприятливих умов (ст. 4).

Як і інші нормативні акти Пакту про міграцію та притулок 2020 р., у Директиві 2024/1346 надається більш широке визначення поняття членів сім'ї,

³⁶ Директива 2024/1346 застосовується з 12.06.2026 (ст. 36).

яким охоплені також особи, які є членами сім'ї, що утворена не лише в країні походження, але й в інших третіх країнах до моменту в'їзду на територію держав-членів ЄС.

Директивою 2024/1346 деталізовано зміст права на інформацію (ст. 5), яке гарантоване ст. 5 чинної Директиви 2013/33/EU. Очікується, що Європейська агенція з притулку розробить зразок документу, в якому буде визначено стандартний перелік інформації, яка має бути надана шукачам притулку щодо умов їхнього перебування на території приймаючої держави-члена. Уточнено, що така інформація має надаватися у письмовій формі, коротко, прозоро, зрозуміло та у легкодоступній формі, зрозумілою та простою мовою, а також мовою, якою володіє заявник або якою він обґрунтовано може володіти. У разі необхідності ця інформація також має надаватися усно або, за потреби, у візуальній формі, наприклад, з використанням відеоматеріалів або піктограм, і має бути адаптована до потреб заявника.

Для неповнолітніх без супроводу держави-члени зобов'язані надати інформацію у формі, що відповідає їхнім віковим особливостям, та у спосіб, який забезпечує її розуміння неповнолітнім, з використанням інформаційних матеріалів, спеціально адаптованих для неповнолітніх. Ця інформація надається у присутності представника неповнолітнього без супроводу або особи, яка тимчасово виконує функції представника до його офіційного призначення (ч. 3 ст. 5). Це суттєве нововведення, спрямоване на підвищення поінформованості неповнолітніх, які перебувають без супроводу. Водночас, на нашу думку, доцільно було б поширити дію цього положення на всіх неповнолітніх, а не обмежуватися лише цією категорією дітей.

У Директиві 2024/1346 деталізовано положення щодо розміщення заявників у межах визначеної географічної зони на території держави-члена, де вони можуть вільно пересуватися упродовж процедури розгляду їхньої заяви (ст. 8). Окрім того, передбачено право держави визначати конкретне місце проживання особи (ст. 9). Це зумовлено потребою забезпечити контроль за

перебуванням таких осіб та швидку комунікацію з компетентними органами держави перебування.

Одним із найбільш дискусійних положень у доктрині права ЄС у контексті міжнародного права прав людини, яке зберіглося у новій Директиві, це затримання шукачів притулку, у тому числі щодо неповнолітніх (Див.: [78; 306]). Положення щодо застосування цього заходу, а також гарантії та умови перебування у спеціально призначених локаціях деталізовані у ст. ст. 10-13 Директиви 2024/1346. Так, як і в чинній Директиві 2013/33/EU (ч. 3 ст. 8) у новій Директиві 2024/1346 визначено вичерпний перелік підстав затримання шукачів притулку (ч. 4 ст. 10), до якого додано положення про порушення заявником зобов'язання проживати у спеціально визначеному місці, що має бути підтверджено спеціальним рішенням.

Відповідно до ч. 2 ст. 13 Директиви 2024/1346 затримання неповнолітніх може відбуватися у виключних випадках як крайній засіб, якщо це відповідає принципу найкращих інтересів дитини. Зокрема, затримання може відбуватися у випадку неповнолітніх у супроводі лише якщо батьки або основний опікун перебуває під вартою; а у випадку неповнолітніх без супроводу – якщо тримання під вартою гарантує безпеку неповнолітнього. Водночас якщо затримання серйозно загрожуватиме фізичному або ментальному здоров'ю заявника, такий захід не застосовується. Окрім того, уточняється, що сім'ї з неповнолітніми мають утримуватись у спеціалізованих установах, адаптованих до потреб неповнолітніх. Неповнолітні без супроводу мають розміщуватися в установах, пристосованих для проживання неповнолітніх без супроводу. Такі установи повинні бути забезпечені персоналом, який має відповідну кваліфікацію для захисту прав неповнолітніх без супроводу та задоволення їхніх потреб³⁷ (ч. 3-4 ст. 13). При цьому Директивою 2024/1346 передбачено, що держави-члени у виключних випадках можуть відступати від такого положення, коли заявник утримується у межах прикордонного посту або у транзитній зоні (ч. 6 ст. 13).

³⁷ За чинною Директивою 2013/33/EU це є рекомендацією (ч. 3 ст. 11).

Серед новацій, передбачених Директивою 2024/1346, варто виділити більш деталізовані положення щодо матеріальних умов перебування дітей-мігрантів, які є шукачами притулку. Зокрема, важливою гарантією забезпечення права на охорону здоров'я є нововведення, яке покладає обов'язок на держав-членів, щоб неповнолітні діти заявників і заявники, які є неповнолітніми, отримували той самий вид медичної допомоги, що й неповнолітні громадяни цих держав. Держави-члени також мають гарантувати, щоб спеціалізоване лікування, передбачене відповідно до цієї статті, яке було розпочато до досягнення заявником повноліття і вважається необхідним, продовжувалося без перерв або затримок після досягнення особою повноліття (ч. 2 ст. 22).

Однією з ключових новацій, спрямованих на підтримку розвитку дитини-шукача притулку, є гарантоване статтею 18 Директиви 2024/1346 право на доступ до мовних курсів і позашкільної освіти, що сприяє її освітньому залученню та подальшій соціальній інтеграції в країні перебування. З цією метою передбачено, що держави-члени зобов'язані забезпечити доступ заявників до мовних курсів, курсів громадянської освіти або професійної підготовки, які ці держави-члени вважають доцільними з метою сприяння підвищенню здатності заявників діяти самостійно, взаємодіяти з компетентними органами або працевлаштуватися.

Серед нововведень щодо неповнолітніх без супроводу важливо виділити положення про призначення особи, яка тимчасово може виконувати обов'язки представника, яка має супроводжувати таку дитину до призначення їй постійного представника (ч. 1 ст. 27). При цьому Директива не містить заборони, аби одна і та сама особа забезпечувала представництво інтересів неповнолітнього як у рамках усієї процедури розгляду заяви про міжнародний захист, так і після надання дитині міжнародного захисту. Вказане нововведення оцінюється як позитивна зміна, яка спрямована на забезпечення ефективної реалізації принципу найкращих інтересів дітей без супроводу, які є найбільш вразливою категорією заявників.

Ще одним нововведенням є положення про можливість кумулятивного представництва неповнолітніх без супроводу, згідно з яким одна особа може одночасно представляти інтереси кількох дітей. Частини 1 та 8 ст. 27 Директиви 2024/1346 визначають, що за звичайних обставин така кількість не повинна перевищувати 30 дітей, а в надзвичайних ситуаціях – 50³⁸. Це положення, вочевидь, є відповіддю на обмежені інституційні ресурси держав-членів. Однак експерти громадянського суспільства критикують цей підхід, вказуючи на ризик зниження якості представництва за умов надмірного навантаження. Вони також звертають увагу на практики окремих держав-членів, де на національному рівні встановлені суттєво нижчі допустимі межі для кількості підопічних на одного представника. Так, у Фінляндії допускається представництво не більше 10 дітей на одного опікуна на початковому (приймальному) етапі, а в Італії та Словенії – не більше трьох дітей [85, с. 26].

Необхідно також звернути увагу, що важливою гарантією у контексті захисту неповнолітніх є спеціальні заборони, передбачені ч. 6 ст. 26 Директиви, щодо персоналу держави-члена, який взаємодіє із неповнолітніми. Зокрема, особи, які працюють з неповнолітніми, включаючи представників та осіб, які тимчасово можуть виконувати обов'язки представника, зазначених у ст. 27, не повинні мати судимості за злочини або правопорушення, пов'язані з дітьми, або за злочини чи правопорушення, які викликають серйозні сумніви щодо їхньої здатності брати на себе відповідальність у роботі з неповнолітніми. Вони повинні проходити початкову та постійну відповідну підготовку щодо прав та потреб неповнолітніх, включаючи вимоги, пов'язані з будь-якими застосовними стандартами захисту дітей, та бути зобов'язаними дотримуватись правил конфіденційності, передбачених національним законодавством, стосовно будь-якої інформації, отриманої в ході виконання своїх обов'язків.

Однією із центральних процедур у рамках механізму міжнародного захисту є процедура визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту. У Пакті про міграцію і притулок ця

³⁸ Така ж норма закріплена в ч. 10 ст. 23 Регламенту 2024/1348.

процедура регулюється Регламентом 2024/1351 про управління в сфері надання притулку та міграції, яким вносяться зміни до Регламентів 2021/1147 та 2021/1060 і скасовується Регламент 604/2013 [260] (далі – Регламент 2024/1351)³⁹.

Порівняльний аналіз змісту нового Регламенту 2024/1351 та чинного на сьогодні Регламенту 604/2013, дозволяє зробити висновок, що новації стосуються трьох ключових напрямків: (1) удосконалення механізму визначення відповідальної країни; (2) формалізації механізму солідарності; (3) посилення правових гарантій для вразливих категорій вимушених мігрантів, зокрема неповнолітніх. З урахуванням окресленого нами предмету дослідження розглянемо найважливіші зміни, передбачені Регламентом 2024/1351.

Передусім зазначимо, що одним із основоположних принципів, який лежить в основі Регламенту 2024/1351, є принцип найкращих інтересів дитини. Окрім того, усі процедури за участі неповнолітніх мають розглядатися у пріоритетному порядку (ч. 1 ст. 23). Необхідно звернути увагу, що пріоритетність розгляду справ за участі неповнолітніх у новому регламенті визначена як обов'язок держав-членів щодо усіх категорій дітей. Чинний Регламент 604/2013 подібної норми не містить. Суд ЄС у рішенні у справі С-648/11 «МА» від 06.06.2013 [208] акцентував увагу на важливості пріоритезації справ щодо неповнолітніх. Зокрема, він зауважив, що саме пріоритетний розгляд відповідає найкращим інтересам неповнолітніх без супроводу, щоб не затягувати без необхідності процедуру визначення відповідальної держави-члена та забезпечити неповнолітнім без супроводу своєчасний доступ до процедур визначення статусу біженця (п. 61). Отже, розширення зобов'язання держав-членів щодо пріоритетності на всі категорії неповнолітніх у Регламенті 2024/1351 становить важливу новелу, яка сприятиме ефективнішому доступу дітей незалежно від їхнього супроводу до механізму міжнародного захисту в межах ЄС.

³⁹ Застосовується із 01.07.2026 (ст. 83). З цієї дати припиняє діяти Регламент 604/2013, яким встановлюються критерії і механізм визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяв про міжнародний захист.

Важливо звернути увагу, що принцип найкращих інтересів дитини породжує зобов'язання не лише для конкретної держави-члена, компетентні органи якої взаємодіють із неповнолітнім, але й для держав-членів у процесі їхнього співробітництва один із одним. Так, відповідно до ч. 4 ст. 23 під час оцінки найкращих інтересів дитини держави-члени повинні тісно співпрацювати між собою та, зокрема, належним чином враховувати такі чинники:

- (a) можливість возз'єднання з родиною;
- (b) добробут і соціальний розвиток дитини в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі, включно з обставинами додаткової вразливості, такими як пережита травма, особливі потреби в охороні здоров'я або інвалідність, з урахуванням етнічного, релігійного, культурного та мовного походження дитини, а також потреби в стабільності та неперервності соціального й освітнього забезпечення;
- (c) міркування безпеки і захисту, особливо у випадках ризику, що дитина стане жертвою будь-яких форм насильства чи експлуатації, включаючи торгівлю людьми;
- (d) думку дитини, відповідно до її віку та рівня зрілості;
- (e) у випадку, коли заявником є дитина без супроводу — інформацію, надану представником у державі-члені, де перебуває дитина;
- (f) будь-які інші обставини, що мають значення для оцінки найкращих інтересів дитини.

Варто уточнити, що Регламент 604/2013 також містить спеціальні положення щодо обставин, які мають враховуватися при застосуванні принципу найкращих інтересів дитини (ч. 3 ст. 6). Водночас новий Регламент містить розширений перелік обставин, які мають бути враховані компетентними органами.

Аналіз положень Регламенту 2024/1351 свідчить про збереження загального підходу у рамках процедури визначення держави, відповідальної за розгляд заяви про міжнародний захист, яка, як і раніше, базується на застосуванні об'єктивних критеріїв. Цей підхід не передбачає можливості для

заявника самостійно обирати державу, в якій він бажає отримати захист (ч. 1 ст. 17, п. с ч. 1 ст. 19, ч. 3 ст. 67 Регламенту 2024/1351).

Зокрема, алгоритм визначення відповідальної держави визначається ієрархічною системою критеріїв, серед яких пріоритет надається критерію сімейних зв'язків, як і в чинному на сьогодні нормативному акті [73, с. 28]. Відповідно, критерій збереження сімейної єдності має фундаментальне значення при прийнятті рішення про відповідальну країну (ст. ст. 25–28). Він охоплює не лише членів нуклеарної сім'ї, а й розширене коло родичів, зокрема повнолітніх тіток, дядьків, бабусь і дідусів, які на законних підставах перебувають у державі-члені.

З огляду на зазначене необхідно також звернути увагу, що Регламентом 2024/1351 розширено поняття «член сім'ї», який охоплює також осіб, якщо сім'я була створена у третій країні, що не є країною походження. Як зазначалося нами раніше, аналогічна дефініція міститься також у п. 9 ст. 3 Кваліфікаційного регламенту 2024/1347 та п. 3 ст. 2 Директиви 2024/1346 про стандарти прийому шукачів міжнародного захисту.

Важливо також відзначити, що при визначенні відповідальної країни на основі сімейних зв'язків до уваги беруться не лише члени сім'ї, які є шукачами притулку або особами, яким надано право на міжнародний захист, що передбачено у чинному Регламенті 604/2013 (ст. ст. 9-10), але також і члени сім'ї, які мають дозвіл на довготермінове проживання відповідно до Директиви 2003/109/ЕС або національного законодавства відповідної держави (ч. 1 ст. 26 Регламенту 2024/1351). На нашу думку, така законодавча новела є важливим кроком уперед у напрямку посилення гарантій дотримання принципу сімейної єдності. Вона сприяє не лише збереженню цілісності сім'ї в умовах примусової міграції, а й створює додаткові умови для стабільності та благополуччя неповнолітніх осіб, які залежать від підтримки дорослих членів родини. Це особливо актуально в контексті дотримання найкращих інтересів дитини, які мають бути пріоритетом у кожному етапі процедури міжнародного захисту.

У контексті визначення відповідальної країни за критерієм сімейних зв'язків Ф. Майяні (F. Maiani) звертає увагу на потенційні практичні складнощі, з якими може зіткнутися заявник при доведенні наявності сімейних зв'язків [216]. Зокрема, Регламентом 2024/1351 не встановлено чітких правил щодо визнання сімейних зв'язків, залишаючи державам-членам значну свободу розсуду у формуванні власних стандартів доведення, що може створити додаткові труднощі для заявників. У преамбулі (п. 54 Регламенту 2024/1351) лише зазначено, що органи влади держав-членів повинні враховувати всю наявну інформацію, таку як фотографії, докази контактів і свідчення, щоб здійснити об'єктивну оцінку наявності родинного зв'язку. При цьому наголошується, що формальні докази, такі як оригінали документів або ДНК-тестування, не повинні бути обов'язковими, якщо побічні докази є узгодженими, підтверджуваними та достатньо детальними для встановлення відповідальності за розгляд заяви про міжнародний захист. Відтак актуальною є потреба у детальніших методичних рекомендаціях з боку Європейської агенції з питань притулку щодо тлумачення та застосування зазначених положень.

Окрема увага при визначенні відповідальної держави присвячена неповнолітнім без супроводу. Статтею 25 Регламенту 2024/1351 закріплено спеціальну процедуру визначення відповідальної держави з урахуванням найкращих інтересів дитини. При цьому наголошується, що до такої категорії неповнолітніх застосовуються положення, визначені виключно цією статтею. Відтак інші критерії не є застосовними.

Загальне правило залишилося незмінним. Відповідальна країна визначається за місцем законного перебування членів сім'ї або родичів (п. п. 2-4 ст. 25 Регламенту 2024/1351). При цьому новації стосуються ситуації, коли у неповнолітнього без супроводу немає родичів у державах-членах ЄС. Так, відповідно до ч. 4 ст. 8 чинного Регламенту 604/2013, у разі відсутності членів сім'ї, братів, сестер або інших родичів відповідальною є країна, де така дитина подала заяву про міжнародний захист, якщо це відповідає її найкращим інтересам. У рішенні у справі С-648/11 «МА» від 06.06.2013 [208] Суд ЄС,

надаючи тлумачення нормі ст. 6 Регламенту 343/2003 [106], що є аналогічною вищевказаному положенню, у світлі принципу найкращих інтересів дитини уточнив, що у випадку, коли неповнолітній без супроводу, який не має жодного члена сім'ї, що легально перебуває на території держави-члена, подав заяви про надання притулку в більше ніж одній державі-члені, державою-членом, відповідальною за розгляд заяви, вважається та, на території якої цей неповнолітній перебуває після подання там заяви про надання притулку. Отже, за такого підходу неповнолітній може фактично обирати країну захисту і саме там подавати заяву.

Нововведення, визначені ч. 5 ст. 25 Регламенту 2024/1351, передбачають більш суворий підхід. Так, якщо заяву про міжнародний захист подає неповнолітній без супроводу, що не має членів сім'ї та родичів у державах-членах ЄС, відповідальною країною є країна, де вперше було зареєстровано заяву про міжнародний захист (ч. 5 ст. 25 Регламенту 2024/1351). Ця новація, як пояснює Ф. Майяні (F. Maiani), спрямована на уникнення вторинного руху для вибору країни захисту [216]. У межах нової нормативної рамки, у разі незаконного в'їзду неповнолітнього на територію держави-члена, до нього застосовується процедура скринінгу, під час якої він зобов'язаний залишатися на території цієї держави. Доступ до процедури надання міжнародного захисту можливий лише після подання відповідної заяви, що фактично унеможливорює подальше вільне переміщення. Крім того, зміни торкнулися й порядку внесення даних неповнолітніх до системи EURODAC: згідно з чинною нормою (ч. 1 ст. 9 Регламенту 603/2013 [266]), дактилоскопіюванню підлягають особи віком від 14 років, тоді як новий Регламент 2024/1358 [263] (ч. 1 ст. 14) знижує цей віковий поріг до 6 років, що також спрямовано на запобігання повторному переміщенню охопленої ним вікової групи дітей.

Заслуговує також на увагу новий критерій визначення відповідальної держави, який передбачено ст. 30 Регламенту 2024/1351. Зокрема, за відсутності підстав застосування критеріїв сімейних зв'язків, а також наявності дійсних документів, які дають право на проживання на території держави-члена,

відповідальною може бути держава, в якій особа здобула освіту або кваліфікацію за умови, що заява про міжнародний захист зареєстрована не пізніше 6 років після видачі диплома або документа, який посвідчує здобуту кваліфікацію⁴⁰. Цей критерій може бути актуальним для неповнолітніх старшого віку, оскільки йдеться про навчання у державі-члені ЄС за освітньою програмою, яка еквівалентна щонайменше другому рівню Міжнародного стандарту освітньої класифікації, що відповідає рівню базової середньої освіти [Див.: 164].

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 25 Регламенту 2024/1351, критерій наявності диплома чи освітньої кваліфікації не застосовується щодо дітей без супроводу. Натомість, у випадках, коли неповнолітній супроводжується членами сім'ї чи родичами, за відсутності інших пріоритетних критеріїв, наявність диплома або освітнього документа може впливати на визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про міжнародний захист. На нашу думку, такий підхід потенційно створює нерівне ставлення до дітей без супроводу, оскільки позбавляє їх можливості скористатися додатковим критерієм, який міг би сприяти ефективнішій інтеграції та врахуванню їхнього освітнього контексту. Це може розглядатися як непряма дискримінація за ознакою супроводу, що суперечить принципу рівного поводження з усіма дітьми, незалежно від їхнього статусу.

Як і чинний на сьогодні Регламент 603/2013 [266], новий Регламент 2024/1351 передбачає правові гарантії у рамках процедури визначення відповідальної країни щодо неповнолітніх. При цьому на основі порівняльного аналізу вказаних нормативних актів можемо зробити висновок, що останній містить більш ширший перелік процедурних прав та, відповідно, кореспондуючих обов'язків, які мають бути виконані державами-членами задля забезпечення вказаних прав.

⁴⁰ У п. 15 ст. 2 Регламенту 604/2013 уточнюється, що під поняттям «диплом або кваліфікація» мається на увазі відповідний документ, який виданий по завершенні навчання упродовж щонайменше 1 академічного року навчання, у тому числі за освітньою програмою, яка еквівалентна щонайменше другому рівню Міжнародного стандарту освітньої класифікації. При цьому освіта, здобута дистанційно, не враховується.

Одним із найважливіших процедурних прав у рамках визначення відповідальної держави і процедури переміщення є право на інформацію, яке більш детально і ширше гарантовано Регламентом 2024/1351 (ст. ст. 19, 20). Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 держави-члени зобов'язані інформувати заявника щонайменше про двадцять категорій важливої інформації, що стосується його прав, обов'язків та етапів процедури. Зокрема, має бути повідомлено про особливості возз'єднання сім'ї, правил визначення членів сім'ї та родичів; інформацію про національні, міжнародні чи інші відповідні організації, які можуть сприяти у встановленні та розшуку членів сім'ї; для неповнолітніх без супроводу – гарантії та права, що застосовуються до таких категорій заявників, роль та обов'язки представника, а також процедуру подання скарги на представника в умовах конфіденційності та безпеки, з повним дотриманням права дитини бути вислуханою тощо. У ч. 3 ст. 20 міститься важливе уточнення, що для неповнолітніх заявників інформація має надаватися у спосіб, зрозумілий для дитини, уповноваженим персоналом, який пройшов відповідну підготовку, та у присутності його представника. Це положення має особливе значення для неповнолітніх, оскільки саме доступ до чіткої та адаптованої до віку інформації є передумовою для реалізації інших процесуальних прав, забезпечення найкращих інтересів дитини та запобігання порушенням її прав у процедурі визначення відповідальної країни. Зокрема, зрозуміле роз'яснення може допомогти неповнолітньому усвідомити, які наслідки має подання заяви в певній державі та які можливості існують для возз'єднання з родиною.

Важливою новелою, запровадженою ст. 21 Регламенту 2024/1351, є право заявників на правниче консультування (англ. «legal counselling»). Це право передбачає можливість ефективного звернення до юрисконсульта або іншого радника, допущеного чи уповноваженого згідно з національним законодавством, на всіх етапах процедури визначення відповідальної держави-члена. За ініціативою заявника йому має бути забезпечено безоплатне правниче консультування, яке включає: роз'яснення критеріїв і процедур визначення відповідальної держави-члена, інформування про права та обов'язки протягом

усієї процедури, допомогу у збиранні та поданні інформації, що має значення для визначення держави, а також підтримку при заповненні формуляра особистого інтерв'ю. Особливу цінність ця гарантія має для неповнолітніх з огляду на їхню обмежену здатність самостійно орієнтуватися в юридичних процедурах і часту відсутність фінансових ресурсів для отримання професійної допомоги. Враховуючи це, доцільним видається запровадження автоматичного надання безоплатного правничого консультування у справах, що стосуються неповнолітніх, оскільки останні не завжди спроможні самостійно ініціювати відповідний запит.

Права, що стосуються особистого інтерв'ю у процесі визначення відповідальної держави, є більш деталізованими у новому законодавчому акті. Зокрема, міститься спеціальна норма, яка стосується неповнолітніх. Так, відповідно до ч. 4 ст. 22 Регламенту 2024/1351 на держав-членів ЄС покладається зобов'язання забезпечити, щоб інтерв'ю з дітьми без супроводу, а також, за необхідності, з дітьми у супроводі, проводилися особою, яка має необхідні знання щодо прав і особливих потреб дітей, у спосіб, чутливий до потреб дитини та відповідний до конкретного контексту, з урахуванням віку та рівня зрілості дитини, у присутності представника та, за потреби, юридичного радника дитини.

Окрема увага у Регламенті 2024/1351 присвячується неповнолітнім без супроводу. Згідно з ч. 2 ст. 23 кожна держава-член, у якій перебуває дитина без супроводу, зобов'язана забезпечити її належне представництво та супровід у межах процедур, передбачених цим Регламентом. Представник має володіти відповідними ресурсами, професійною кваліфікацією, підготовкою, досвідом і незалежністю, необхідними для гарантування урахування найкращих інтересів дитини в межах процедур, що здійснюються відповідно до цього Регламенту. Він повинен мати доступ до матеріалів справи заявника, зокрема до спеціалізованих інформаційних матеріалів для дітей без супроводу, а також забезпечувати регулярне інформування дитини про перебіг відповідних процедур. На держав-членів покладається обов'язок забезпечити представництво таких неповнолітніх

постійним представником у продовж 15 робочих днів із дати подання заяви про міжнародний захист⁴¹ або за неможливості цього тимчасовим представником, що має бути здійснено якомога раніше.

На держав-членів покладається обов'язок забезпечити постійну участь представника дитини без супроводу на всіх етапах процедури визначення відповідальної держави-члена (ч. 4 ст. 23 Регламенту 2024/1351). Так, представник відіграє ключову роль у тому, щоб допомогти дитині надати інформацію, необхідну для об'єктивної оцінки її найкращих інтересів, зокрема шляхом забезпечення реалізації права дитини бути вислуханою. Крім того, представник має сприяти встановленню контактів із відповідними структурами, зокрема організаціями, що займаються пошуком родичів, якщо це необхідно, дотримуючись при цьому принципу конфіденційності щодо дитини.

Значення участі представника у справах, що стосуються неповнолітніх без супроводу, полягає в тому, що дитина без супроводу є особливо вразливою в адміністративних процедурах і, без підтримки кваліфікованого представника, ризикує не бути почутою, неправильно зрозуміти свої права або надати неповну чи неточну інформацію. Залучення представника має посилювати правові гарантії щодо дітей у процедурі визначення відповідальної держави.

Необхідно зазначити, що чинний Регламент 604/2013 також містить норму, яка стосується представництва неповнолітнього без супроводу (ч. 2 ст. 6). Водночас у новому Регламенті (2024/1351) відповідне положення є більш деталізованим: конкретизуються вимоги до кваліфікації, ресурсів, незалежності та функцій представника, а також передбачається його активна участь у всій процедурі, включно з підтримкою у реалізації права дитини бути вислуханою та у взаємодії з іншими залученими сторонами (наприклад, організаціями з возз'єднання сімей); неповнолітньому гарантується право подати скаргу на дії або бездіяльність представника. Така деталізація є позитивною, оскільки підвищує стандарти захисту дитини, унеможлиблює формальний підхід до

⁴¹ Цей строк може бути продовжено на 10 додаткових робочих днів у разі надмірної кількості заяв від неповнолітніх без супроводу.

інституту представництва, сприяє реальному врахуванню найкращих інтересів неповнолітнього, забезпечуючи правову визначеність.

Окрім обов'язку щодо представництва і супроводу на державу-члена ЄС, в якій було зареєстровано заяву про міжнародний захист неповнолітнього без супроводу, покладається обов'язок щодо негайного (підкреслено мною – М. Б.) вжиття заходів для встановлення членів сім'ї або родичів, які можуть перебувати в інших державах-членах ЄС (ч. 6 ст. 23). Порівняно з чинним Регламентом 604/2013 (ч. 4 ст. 6), який вимагає вжити таких заходів «якомога швидше», нове формулювання становить важливий крок уперед, оскільки спрямоване на оперативне забезпечення сімейної єдності у світлі найкращих інтересів дитини.

Правове становище неповнолітніх у рамках процедури визначення відповідальної держави характеризується також їхніми обов'язками, передбаченими Регламентом 2024/1351. Конкретизація обов'язків є новацією нового нормативного акту, на відміну від чинного Регламенту 604/2013. Обов'язки, визначені у цій статті мають загальний характер і стосуються усіх категорій заявників незалежно від їхнього віку.

Зокрема, передбачено, що заява про міжнародний захист має бути подана у країні першого в'їзду. Водночас допускається подання заяви в іншій державі-члені, якщо особа там має чинний дозвіл на проживання або візу, або в країні, де раніше особа мала дозвіл на проживання, у тому числі, якщо він анульований або скасований (ч. 1 та 2 ст. 17).

Одним із найважливіших обов'язків, який покладається на заявників незалежно від їхнього віку є обов'язок співпрацювати з компетентними органами держави-члена (ч. 3 ст. 17). Він має ключове значення у межах процедури визначення відповідальної держави, оскільки без активної участі заявника ефективне з'ясування фактів, необхідних для застосування відповідних критеріїв, значно ускладнюється або стає неможливим.

Упродовж процедури визначення відповідальної країни, а також під час процедури переміщення до іншої держави-члена, особа має перебувати на території приймаючої країни та співпрацювати з її компетентними органами (ч.

4 ст. 17). Зокрема, вона зобов'язана надати свої біометричні дані, документи, що посвідчують особу за наявності, а також надати інформацію, яка їй відома, що є необхідною для встановлення відповідальної країни.

Статтею 18 Регламенту 2024/1351 визначено правові наслідки недотримання обов'язків заявниками. Зокрема, якщо особа була належним чином повідомлена про правові наслідки, вона втрачає право на забезпечення умов прийому відповідно до Директиви 2024/1346 в усіх інших державах-членах окрім відповідальної країни. Такі суворі вимоги спрямовані на уникнення випадків вторинної міграції в умовах відкритих внутрішніх кордонів і запобігання феномену міграційного шопінгу (англ. «migration shopping»), тобто переміщенню до іншої держави-члена, де рейтинг позитивних рішень є вищим або передбачені кращі соціальні умови.

Проаналізована стаття не передбачає винятків для неповнолітніх. При цьому у ст. 18 міститься два важливих застереження. По-перше, наголошується, що у будь-якому випадку повинні бути забезпечені стандарти проживання, які відповідають праву ЄС, у тому числі Хартії ЄС, а також міжнародним зобов'язанням держав-членів (ч. 1 ст. 18). По-друге, вказується, що «держави-члени мають враховувати індивідуальну ситуацію заявника... Заходи, що застосовуються, мають бути пропорційними» (ч. 4 ст. 18). На нашу думку, це важливі правові гарантії для неповнолітніх, які зазвичай вимушені слідувати за своїми батьками, які прагнуть переїхати до інших держав-членів із більш сприятливими умовами. Відтак, виходячи з принципу найкращих інтересів дитини, який є пріоритетним у межах усіх процедур за цим Регламентом (ч. 1 ст. 23), будь-які негативні наслідки мають бути зведені до мінімуму або, за можливості, не застосовуватись до неповнолітніх узагалі.

3.2.3. Особливості правового становища неповнолітніх у рамках механізму управління міграційними потоками

Як відзначалося нами раніше, питання ефективного управління міграційними потоками відповідно до принципу солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами згідно зі ст. 80 ДФЄС після міграційної кризи 2015 р. стало одним із найбільш дискусійних у переговорному процесі між державами-членами. З цього приводу Ф. Майяні (F. Maiani) зазначає, що «після кризи нездатність досягти погодженого балансу між відповідальністю та солідарністю визначила долю пропозицій Комісії 2016 року» [216]. Це стало основою для розробки нового механізму управління у сфері міграції, правові засади якого були представлені Європейською комісією і погоджені Радою ЄС і Європейським парламентом у нових законодавчих актах, прийнятих 14.05.2024 р.

Як зазначалося нами раніше, заява про міжнародний захист має розглядатися однією державою-членом (ч. 1 ст. 16 Регламенту 2024/1351), яка бере на себе зобов'язання гарантувати права, що надаються шукачам притулку до ухвалення остаточного рішення щодо такої особи. У разі прийняття позитивного рішення саме ця країна має забезпечити комплекс прав, що гарантуються біженцям або особам, яким надається міжнародний захист. Водночас у процесі вивчення заяви заявника з урахуванням системи критеріїв визначення відповідальної країни може з'ясуватися, що відповідальною країною є інша держава-член ЄС, а не та, в якій зареєстровано заяву про надання притулку. У такому разі заявник має бути переміщений до такої країни.

Необхідно звернути увагу, що новий Регламент 2024/1351 у разі переміщення особи розрізняє процедуру трансферу заявника до іншої держави-члена та процедуру релокації, які мають різні цілі, підстави і правові наслідки. Окрім того, у рамках Пакту про міграцію і притулок формалізовано процедури переселення і гуманітарного прийому, засади яких визначаються Регламентом 2024/1350 про встановлення Рамкової програми Союзу щодо переселення та

гуманітарного прийому, та про внесення змін до Регламенту 2021/1147 [259] (далі – Регламент 2024/1350). Кожна із цих процедур може застосовуватися до неповнолітніх. Тож розглянемо особливості правового становища неповнолітніх у рамках вказаних процедур з урахуванням предмету та мети дисертації.

Процедура трансферу (англ. transfer procedure) застосовується у випадку, коли встановлено, що інша держава-член зобов'язана розглядати заяву про надання міжнародного захисту особи, яка не перебуває на її території. Вона ґрунтується на алгоритмі ієрархічно впорядкованих критеріїв визначення відповідальної країни (ст. ст. 24-33), де критерій родинних зв'язків є домінуючим. Правовою основою процедури передачі особи є ст. ст. 36, 39-42 Регламенту 2024/1351.

Головна мета цієї процедури – переміщення особи до тієї держави-члена, де вона може найкраще інтегруватися у суспільстві приймаючої країни з огляду на об'єктивні критерії. У свою чергу це дозволяє зменшити міграційний тиск на країни, що мають зовнішній кордон з ЄС.

У контексті неповнолітніх важливо відзначити, що присутність батьків або родичів у державі створює для дитини знайоме соціальне та емоційне середовище. Родинні зв'язки сприяють відновленню почуття довіри та стабільності, особливо після досвіду переміщення чи травми. Саме держава, де проживають родичі неповнолітнього, найчастіше є тим місцем, де дитина зможе найкраще адаптуватися, отримати підтримку у повсякденному житті, що значно полегшує процес її інтеграції. Такий самий підхід актуальний і для повнолітніх, оскільки родинна підтримка є важливим чинником успішної адаптації в новому середовищі.

Необхідно звернути увагу, що, виходячи із положень ст. 25 Регламенту 2024/1351, неповнолітні без супроводу можуть бути переміщені лише до тієї держави-члена, в якій на законних підставах перебуває член сім'ї або родич, і лише за умови, що таке переміщення не суперечить принципу найкращих інтересів дитини. Для інших категорій дітей застосовується ширший перелік критеріїв, що обумовлено індивідуальними обставинами членів сім'ї, від яких ці

діти залежать. У будь-якому випадку переміщення має відповідати принципу забезпечення родинної єдності (ч. 1 ст. 34). Водночас, якщо стан здоров'я дитини або супроводжуючих її членів сім'ї не дозволяє здійснити подорож протягом тривалого часу, переміщення не проводиться (ч. 2 ст. 34). При цьому регламент не містить уточнень щодо конкретної тривалості такого періоду.

Важливо відзначити, що процедура трансферу особи не відбувається автоматично. У новому Регламенті 2024/1351 (ст. 39), як і в чинному на сьогодні (ст. 21 Регламенту 604/2013), передбачено процедуру попереднього погодження із цільовою державою-членом та визначення можливості здійснення такої передачі. При цьому у новому нормативному акті скорочено строки надання запитів щодо передачі і відповідей на такі запити, а також пріоритезовано справи щодо неповнолітніх (ч. 1 ст. 40). Окрім того, зберігається обов'язок попереднього інформування заявників про застосування щодо них процедури передачі (ст. 42).

Важливою процедурною гарантією поваги до прав заявників, у тому числі неповнолітніх у рамках процедури переміщення, є право на ефективний засіб захисту, що передбачає право на оскарження рішення про трансфер до адміністративного або судового органу. Порівняльний аналіз положень Регламенту 604/2013 (ст. 27) і Регламенту 2024/1351 (ст. 43) сфері дозволяє зробити висновок, що вказане право більш чітко врегульовано в останньому. Зокрема, однією з важливих новел Регламенту 2024/1351 є чітке нормативне визначення підстав та строків для оскарження рішення про передачу заявника до іншої держави-члена.

Так, згідно з ч. 2 ст. 43 Регламенту, строк для подання скарги має становити від одного до трьох тижнів із моменту повідомлення особи про відповідне рішення. Отже, держава може визначити конкретну часову вимогу у своєму законодавстві. У зв'язку із цим виника питання про достатність 1 тижня для оскарження рішення у світлі права на ефективний захист, гарантованого ст. 47 Хартії ЄС.

Професор С. Пірс (S. Peers), досліджуючи практику Суду ЄС щодо строків на оскарження рішення у рамках процедури міжнародного захисту, дійшов висновку, що конкретної мінімальної часової вимоги, яка би забезпечувала право на ефективний захист, не існує [233]. Так, у справі C-429/15 «Danqua» [190] було встановлено, що строк у 15 днів порушував принцип ефективного захисту у праві ЄС; у справі C-69/10 «Diouf» [210] аналогічний строк у 15 днів не був визнаний таким, що порушує цей принцип. Строк у 10 днів для оскарження рішення про неприйнятність не вважався порушенням у справі C-651/19 «JP» [209], тоді як більш загальний восьмиденний строк у справах щодо неприйнятності був визнаний порушенням у справі C-564/18 «LN» [207]; те ж саме стосувалося і триденного строку в пришвидшеній процедурі у справі C-58/23 «Abboudnam» [183]. Загальний висновок, якого доходить вчений полягає у тому, що якщо держави-члени обирають найкоротші можливі строки для подання скарг, такий короткий строк може порушувати Хартію ЄС, залежно від конкретних обставин справи.

На нашу думку, мінімальний строк у один тиждень є надто обмеженим, з огляду на складність процедури, потребу у юридичній консультації та можливі труднощі комунікації, особливо для неповнолітніх. Такий надто короткий строк може обмежити реалізацію права на ефективний засіб правового захисту, гарантованого статтею 47 Хартії ЄС.

Важливо звернути увагу, що Регламентом 2024/1351 допускається затримання осіб, у тому числі неповнолітніх (ст. 44). Такі заходи можуть застосовуватися лише у разі існування ризику зникнення особи або якщо цього вимагає захист національної безпеки чи громадського порядку. Таке затримання щодо неповнолітніх допускається виключно як крайній захід, має бути здійснено на основі індивідуальної оцінки обставин конкретної особи та лише за умови, що воно є пропорційним, а інші, менш примусові альтернативні заходи не можуть бути ефективно застосовані. При цьому неповнолітнім мають бути забезпечені права, відповідно до ст. ст. 11-13 Директиви 2024/1346.

Окрім процедури трансферу, Регламент 2024/1351 передбачає процедуру релокації (англ. relocation). Спільним для вказаних процедур є переміщення осіб із однієї держави-члена ЄС до іншої, водночас мета цього переміщення відрізняється. Якщо у рамках процедури трансферу переміщення є корегуючим заходом, аби забезпечити кращу подальшу інтеграцію особи у суспільстві держави-члена ЄС на основі об'єктивних критеріїв, то процедура релокації є інструментом солідарності між державами-членами, що дозволяє розміщувати шукачів притулку та осіб, яким надано міжнародний захист, із країн під міграційним тиском до інших держав-членів ЄС. Її мета – зменшення навантаження на окремі країни та перерозподіл заявників у межах Союзу.

Необхідно зазначити, що механізм релокації не є новим механізмом у праві ЄС. В умовах загострення міграційної кризи 2015 р. Рада ЄС на основі ч. 4 ст. 78ДФЄС активізувала такі процедури для стабілізації національних систем притулку Італії і Греції у зв'язку із значною акумуляцією шукачів притулку на території цих країн. Зокрема, Рада ЄС прийняла рішення про вжиття тимчасових заходів строком на два роки (Рішення Ради ЄС 2015/1523 від 14.09.2015 про розміщення 40000 осіб [97] та Рішення Ради ЄС 2015/1601 від 22.09.2015 про розміщення 120 000 осіб [98]). Як виявилось, вказані заходи були недостатніми, оскільки із заявленої кількості осіб лише близько 33000 були переміщені, що становить близько 21% із заявленої кількості⁴². При цьому, як відзначається у Звіті Європейської комісії, не було жодної держави-члена, яка би повністю виконала свої зобов'язання щодо розміщення шукачів притулку [146].

У зв'язку з невдалим досвідом реалізації рішень Ради ЄС 2015 року щодо обов'язкової релокації, Європейська комісія запропонувала новий підхід до розподілу відповідальності між державами-членами, який у доктрині отримав назву механізму гнучкої солідарності [217]. Цей механізм знайшов своє нормативне закріплення в Регламенті 2024/1351 (ст. ст. 56-70). Його суть полягає

⁴² Цей показник є набагато нижчим стосовно дітей без супроводу. Так, у 2015 р. із 1264 дитини, які могли бути потенційно переміщені з Італії, жодна не була релокована, у Греції – із 697 дітей було переміщено лише 2 дитини; у 2016 р. з 1403 дітей, які могли бути потенційно переміщені з Італії, жодна дитина не була переміщена, у той час як у Греції із 1656 дітей було релоковано лише 170; у 2017 р. із 1528 дітей, які могли бути потенційно переміщені, з Італії було переміщено лише 277, а у Греції із 1055 – 374. Див.: [268].

в тому, що кожна держава-член зобов'язана брати участь у заходах солідарності у випадку міграційного тиску, визначеного Радою ЄС (ст. 57)⁴³, однак має право самостійно обирати форму свого внеску. Зокрема, поряд із механізмом релокації підтримка може відбуватися через фінансовий внесок держави або альтернативні заходи у сфері міграції, притулку, повернення, реінтеграції чи управління кордонами (ч. 2 ст. 56). Таким чином, хоч участь у механізмі є обов'язковою, держави-члени можуть адаптувати свій внесок до національних можливостей, що має сприяти кращому балансу між єдністю та гнучкістю в реагуванні на міграційні кризи.

Не вдаючись до особливостей розкриття механізму солідарності за Регламентом 2024/1351, звернемо увагу на його положення, які стосуються неповнолітніх.

Насамперед слід відзначити, що на відміну від процедури трансферу, процедура релокації може застосовуватися як до осіб, які подали заяву на міжнародний захист, так і до тих, кому такий захист було надано. Щодо другої категорії осіб ч. 2 ст. 56 встановлено часове обмеження у три роки з дати ухвалення Радою ЄС імплементаційного рішення про створення Щорічного пулу солідарності (англ. Annual Solidarity Pool) (ч. 2 ст. 56)⁴⁴.

Релокація відбувається між державою-членом ЄС, яка звертається із заявою про розподіл осіб, які перебувають на її території (зацікавленою державою), та країнами, які виявили бажання прийняти таких осіб на своїй території (держави-донори)⁴⁵. При цьому зацікавлена держава повинна бути

⁴³ Відповідно до п. 24 ст. 2 Регламенту 2024/1351 «міграційний тиск» означає ситуацію, спричинену прибуттями суходолом, морем або повітрям чи поданням заяв громадянами третіх країн або особами без громадянства, яка досягає такого масштабу, що покладає непропорційні зобов'язання на державу-члена, беручи до уваги загальну ситуацію в Союзі, навіть у разі добре підготовленої системи притулку, прийому та міграції, і вимагає негайних дій, зокрема внесків солідарності відповідно до Частини IV цього Регламенту; з урахуванням особливостей географічного розташування держави-члена, «міграційний тиск» охоплює ситуації, коли спостерігається велика кількість прибуттів третіх осіб або осіб без громадянства, або існує ризик таких прибуттів, зокрема коли ці прибуття є наслідком регулярних висадок після операцій з пошуку та порятунку або результатом несанкціонованого переміщення громадян третіх осіб або осіб без громадянства між державами-членами.

⁴⁴ Рішення про Щорічний пул солідарності зобов'язує держави-члени ЄС щорічно робити внески у формі релокації, фінансової підтримки або альтернативних заходів з метою справедливого розподілу відповідальності у разі надмірного міграційного навантаження на окремі держави.

⁴⁵ Термінологія «зацікавлена держава» та «держава-донор» є авторською. В англomовній редакції Регламенту 2024/1351 використовуються поняття «benefitting Member State» і «contributing Member State» відповідно.

відповідальною за розгляд заяви про надання міжнародного захисту відповідно до системи критеріїв, визначених у ст. ст. 24-33 Регламенту 2024/1351, або такою, яка надала міжнародний захист.

У разі здійснення релокації відбувається перехід обов'язків щодо відповідних осіб від зацікавленої держави до держави-донора. У випадку з шукачами міжнародного захисту йдеться про перехід зобов'язань щодо розгляду заяви про міжнародний захист та надання відповідних гарантій за Директивою 2024/1346, а щодо осіб, яким надано міжнародний захист – за Регламентом 2024/1347.

Процедура релокації може здійснюватися до осіб, незалежно від їхнього віку. При цьому важливо встановити коло неповнолітніх, щодо яких переміщення у рамках процедури релокації не здійснюється. Із системного тлумачення релевантних положень Регламенту 2024/1351, зокрема ст. ст. 25-28, 34, 67, можемо зробити такі висновки.

По-перше, релокація не здійснюється щодо осіб, у тому числі неповнолітніх, які становлять загрозу внутрішній безпеці. Так, перед здійсненням процедури релокації передбачено обов'язкову перевірку особи на предмет потенційної загрози внутрішній безпеці. Така перевірка має здійснюватися зацікавленою державою (ч. 2 ст. 67).

По-друге, релокація не здійснюється, якщо вона порушує принцип родинної єдності. Йдеться, зокрема, про ситуації, коли зацікавлена країна є відповідальною країною згідно із критеріями наявності родинних зв'язків неповнолітнього із членами сім'ї або родичами, які на законних підставах перебувають на її території (ч. 2-4 ст. 25, ст. ст. 26-28, ст. 34). Таким чином, принцип сімейної єдності виступає своєрідним механізмом захисту прав неповнолітніх у рамках процедури релокації.

Водночас релокація може здійснюватися щодо неповнолітнього, у тому числі неповнолітнього без супроводу, який є заявником, якщо у нього немає членів сім'ї на території держав-членів ЄС.

Якщо ж неповнолітній перебуває у супроводі членів сім'ї або інших родичів, на зацікавлену державу покладається обов'язок забезпечити, щоб усі члени сім'ї були переміщені до однієї й тієї самої держави-члена, яка приймає на себе зобов'язання щодо релокації (ч. 6 ст. 67 Регламенту 2024/1351). Це положення має вирішальне значення для захисту права дитини на сімейну єдність, що є одним із фундаментальних принципів міжнародного та європейського права. Переміщення членів сім'ї до різних держав створює додаткову психологічну травму, ускладнює інтеграцію та порушує стабільність, необхідну для розвитку неповнолітніх. Забезпечення спільної релокації гарантує, що дитина зможе залишатися в знайомому емоційному середовищі та отримувати підтримку від близьких у новій країні.

По-третє, релокація не здійснюється щодо неповнолітнього, якому надано міжнародний захисту, без його згоди (ч. 4 ст. 67). Водночас якщо неповнолітній є шукачем міжнародного захисту, щодо якого процедура релокації може бути реалізована, його згода на переміщення не вимагається (ч. 10 ст. 67).

По-четверте, релокація не здійснюється, якщо переміщення особи не відповідає принципу найкращих інтересів дитини. Такий висновок можна зробити на підставі формулювань ч. 2 ст. 34 та ч. 4 ст. 23 Регламенту 2024/1351. Зокрема, це може стосуватися випадків, коли релокація може мати негативний вплив на стан здоров'я дитини або її спеціальні потреби в лікуванні можуть бути забезпечені лише у межах зацікавленої країни.

У світлі вказаного варто зазначити, що у практиці Суду ЄС були справи, коли стан здоров'я особи визнавався підставою для призупинення або скасування її переміщення в межах ЄС, зокрема в контексті Дублінської системи. Хоча ці рішення стосуються переважно процедур повернення та передачі, вони можуть мати важливе значення для оцінки можливості релокації осіб, включаючи неповнолітніх, за Регламентом 2024/1351. Так, у рішенні у справі С-578/16 PPU «С.К. та інші» [172] Суд ЄС постановив, що передача шукача притулку до іншої держави-члена за Регламентом 604/2013 має бути призупинена, якщо через його стан здоров'я існує реальний ризик нелюдського

або принизливого поводження. Зокрема, це стосується випадків, коли передача може призвести до значного погіршення психічного або фізичного стану особи. У рішенні у справі C-69/21 «X v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid» [178] Суд ЄС постановив, що повернення особи, яка страждає на серйозне захворювання, є неприпустимим, якщо в країні призначення відсутнє відповідне лікування, і це може призвести до швидкого, значного та незворотного погіршення її стану здоров'я або інтенсивного болю, що суперечить людській гідності.

Ці рішення підкреслюють, що стан здоров'я особи є критично важливим фактором при розгляді можливості її переміщення в межах ЄС. Зокрема, якщо існує ризик серйозного погіршення здоров'я або відсутності належного лікування в державі призначення, переміщення може бути призупинене або скасоване. Це має особливе значення для неповнолітніх осіб, оскільки їхній фізичний та психоемоційний стан потребує особливої уваги та захисту.

Регламентом 2024/1351 визначено права та обов'язки осіб, щодо яких здійснюється процедура релокації. Зокрема, зацікавлена держава має повідомити осіб про застосовну до них процедуру, а також їхні обов'язки щодо співпраці з національними компетентними органами, перебування на території держави та виконання рішення про переміщення, а також юридичні наслідки порушення цих обов'язків (ч. 5 ст. 67). Окрім того, особі гарантується право на оскарження такого рішення на умовах, які передбачені щодо рішень про трансфер.

Необхідно звернути увагу, що правовий статус особи після переміщення до країни-донора зберігається. При цьому відбувається заміщення його застосування межами юрисдикції цієї країни. Зокрема, особа зберігає статус шукача притулку, а держава-донор зобов'язана розглянути її заяву. Якщо здійснено релокацію особи, якій надано міжнародний захист, це відповідний статус має автоматично надаватися у країні-донорі.

Право вибору держави, до якої особа буде переміщена, належить зацікавленій державі. При цьому при виборі країни-донора з-поміж держав-членів ЄС, які висловили бажання прийняти осіб на своїй території, зацікавлена

держава-член повинна враховувати наявність суттєвих зв'язків, зокрема родинних або культурних, між відповідною особою та державою-членом, до якої здійснюється релокація. З цією метою держава-член, яка отримує підтримку, повинна надати особам, які підлягають релокації, можливість повідомити про наявність таких суттєвих зв'язків з конкретними державами-членами та подати відповідну інформацію й документи для їх підтвердження. Водночас надання такої можливості не означає надання права вибору конкретної держави-члена для релокації відповідно до цієї статті. Заявники, які не мають суттєвих зв'язків з жодною державою-членом, мають бути справедливо розподілені між іншими державами-членами, що здійснюють релокацію (ч. 3 ст. 67).

У цьому контексті ми підтримуємо позицію проф. Ф. Маяні (F. Maiani), процедура вибору держави-донора могла би бути покращена, якби особі надавали право висловити вподобання у виборі країни з-поміж держав-членів, які висловили бажання розмістити таких осіб на своїй території. На його думку, надання таким особам можливості обирати серед доступних варіантів релокації значно спростило б процедуру та запобігло б подальшим несанкціонованим переміщенням. Таке право не породжувало жодних очевидних негативних наслідків, оскільки йдеться про переміщення осіб, яких безпосередньо обрала зацікавлена держава-член, і які пройшли перевірку на безпеку та направляються до країн, що мають вільні місця для прийому шукачів притулку або осіб, яким надано міжнародний захист [217].

Процес безпосереднього переміщення особи у рамках процедури релокації визначається нормами національного права.

У Звіті Агенції з фундаментальних прав ЄС щодо застосування процедури релокації за результатами переміщення неповнолітніх в умовах міграційної кризи 2015 р. наголошується, що релокація є важливим інструментом солідарності, особливо для тих країн ЄС, які через перевантаження не здатні надати належну підтримку неповнолітнім без супроводу. Завдяки цій процедурі діти отримують безпечну та легальну альтернативу самотійним пошукам захисту, що значно зменшує ризик їхнього зникнення, несанкціонованого

переміщення або потрапляння до рук торгівців людьми [268, с. 10]. На нашу думку, процедура релокації має як свої недоліки, так і переваги для неповнолітніх. Зокрема, у випадку із неповнолітніми вона може потенційно супроводжується підвищеним психоемоційним навантаженням, зумовленим розривом із звичним соціальним середовищем, невизначеністю подальших обставин перебування та можливою втратою емоційної стабільності. З іншого боку, у державі призначення дитина може отримати кращі умови проживання, освіти, психологічної підтримки та медичного обслуговування, яких бракує у країні первинного прибуття.

Ще одним важливим нововведенням у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 є процедура, яка визначається Регламентом 2024/1359 щодо врегулювання ситуацій кризи та форс мажорних ситуацій у сфері міграції та притулку та внесення змін до Регламенту 2021/1147 [264] (далі – Регламент 2024/1359)⁴⁶.

Прийняття вказаного нормативного акту було зумовлено необхідністю створення єдиної для держав-членів Союзу правової основи для оперативного та водночас ефективного реагування на надзвичайні ситуації у сфері міграції та притулку в умовах викликів, з якими зіткнулися держави-члени ЄС упродовж останнього десятиліття, через масштабне прибуття громадян із третіх країн у зв'язку із збройними конфліктами, громадянськими війнами, масовим порушенням прав людини у країнах походження, а також використанням міграційних потоків як засобу політичного тиску на ЄС або його окремих держав.

Регламент 2024/1359 визначає особливості спеціальної процедури тимчасового регулювання в умовах кризи та форс-мажору (ст. 1). Зокрема, ситуація кризи може бути пов'язана із масовим прибуттям громадян третіх країн і осіб без громадянства до держави-члена ЄС або у випадках використання міграційних потоків третіми країнами або недержавними акторами як засобів політичного тиску на ЄС або його окремих держав-членів. Остання ситуація

⁴⁶ Застосування Регламенту 2024/1359 розпочнеться 01.07.2026 (ст. 20).

позначається як ситуація інструменталізації⁴⁷. Окрім того, надзвичайні заходи можуть стосуватися випадків непередбачуваних подій (природних катастроф, пандемій, конфліктів), які унеможливають виконання державами-членами своїх зобов'язань у сфері міграції та притулку⁴⁸.

Необхідно звернути увагу, що Регламент 2024/1359 доповнює систему заходів, які можуть вживатися на основі Директиви 2001/55/ЄС про тимчасовий захист, і може одночасно застосовуватися із цією Директивою. Водночас він містить положення, які змінюють порядок застосування Регламенту 2024/1348 та Регламенту 2024/1351.

Ініціювання застосування процедури в умовах кризи або форс-мажору відбувається за запитом держави-члена, який направляється до Європейської комісії (ст. 2), яка у свою чергу має ухвалити рішення про активацію цього механізму у разі визнання держави такою, що перебуває в ситуації кризи або форс-мажору (ч. 8 ст. 3). Рішення про заходи солідарності для підтримки держави-члена, а також відступи від виконання зобов'язань за Регламентом 2024/1348, визначаються Радою ЄС у спеціальному імплементаційному рішенні (ч. 5 ст. 4).

Регламент запроваджує низку тимчасових процедурних механізмів, зокрема можливість відступів від виконання зобов'язань за нормативними актам у сфері надання міжнародного захисту (ст. ст. 10-13), а також вжиття заходів у рамках прискорених процедур (ст. 14), що дозволяє адаптувати

⁴⁷ Відповідно до ч. 4 ст. 1 Регламенту 2024/1359 ситуація кризи – це «(а) виняткова ситуація масового прибуття громадян третіх країн або осіб без громадянства до держави-члена суходолом, повітрям або морем, зокрема осіб, висаджених на берег після проведення операцій з пошуку і порятунку, що має такий масштаб і характер, з урахуванням, зокрема, чисельності населення, ВВП та географічних особливостей держави-члена, включно з розміром її території, що призводить до неспроможності функціонування добре підготовленої системи надання притулку, прийому, зокрема служб із захисту дітей, або повернення, включно внаслідок ситуації на місцевому чи регіональному рівні, що може мати серйозні наслідки для функціонування Спільної європейської системи притулку;

(б) ситуація інструменталізації, за якої третя країна або ворожий недержавний суб'єкт заохочує або сприяє переміщенню громадян третіх країн або осіб без громадянства до зовнішніх кордонів або на територію держави-члена з метою дестабілізації Союзу або держави-члена, і за якої такі дії можуть поставити під загрозу виконання державою-членом її ключових функцій, зокрема підтримання правопорядку або забезпечення національної безпеки».

⁴⁸ Відповідно до ч. 5 ст. 1 Регламенту 2024/1359 ситуація форс-мажору «стосується надзвичайних і непередбачуваних обставин, що знаходяться поза контролем держави-члена, наслідків яких неможливо було уникнути, навіть за умов вжиття усіх належних заходів обережності, і які унеможливають виконання цією державою-членом зобов'язань відповідно до Регламентів 2024/1351 та 2024/1348».

правозастосування до кризового контексту. Аналізований нормативний акт передбачає запровадження спеціального плану солідарності, який може включати заходи з релокації, фінансової компенсації або альтернативної підтримки держав-членів, що перебувають під надмірним тиском (ст. 8).

Особливість процедури в умовах кризи та надзвичайних ситуацій полягає у тому, що у державах, щодо яких застосовуються заходи допомоги, діють спеціальні правові механізми, які модифікують її зобов'язання за Регламентом 2024/1348 в умовах надзвичайних подій на умовах і в обсязі, визначеному імплементаційним рішенням Європейської комісії. Зокрема, йдеться про збільшення термінів для реєстрації заяв про надання міжнародного захисту⁴⁹, адаптацію прикордонної процедури та запровадження гнучкості в межах системи визначення відповідальної країни щодо строків і процедур подання запитів на прийняття відповідальності, повідомлень про повернення та трансферів. Крім того, Регламентом 2024/1359 передбачено положення для посилення механізмів солідарності та розвантаження систем надання притулку в державах-членах, зокрема шляхом пришвидшеного розгляду заяв, що мають високі шанси на схвалення (ст. 14).

Кризовий механізм і механізм у надзвичайних ситуаціях стосується усіх громадян третіх країн і осіб без громадянства незалежно від їхнього віку. Водночас вивчення місту Регламенту 2024/1359 дозволяє дійти висновку, що у ньому міститься низка важливих правових гарантій, спрямованих на захист прав неповнолітніх у рамках застосування цього надзвичайного механізму.

По-перше, заходи, які передбачені кризовим механізмом і механізмом у ситуаціях форс-мажору мають відповідати принципу найкращих інтересів дитини, у тому числі у разі відступів від виконання зобов'язань за Регламентом 2024/1348. У п. 8 преамбули спеціально наголошується, що при реалізації Регламенту 2024/1359 обов'язковим є дотримання положень Хартії ЄС,

⁴⁹ Для порівняння: за стандартних умов заява про надання міжнародного захисту має бути зареєстрована компетентним органом упродовж 5 днів із дня її подання, а в ситуації надмірного навантаження, що не досягає надзвичайної ситуації – упродовж 15 днів (ч. 3 ст. 27 Регламенту 2024/1348). В умовах кризи або ситуації форс-мажору заява має бути зареєстрована упродовж 4 тижнів з моменту її подання (ч. 1 ст. 10).

загальних принципів права Союзу та міжнародних зобов'язань. Особлива увага повинна приділятися забезпеченню найкращих інтересів дитини згідно із Конвенцією ООН про права дитини 1989 р., повазі до сімейного життя, а також охороні здоров'я осіб, яких стосуються відповідні процедури. З цією метою у Регламенті передбачено встановлення гарантій для неповнолітніх, членів їхніх сімей та заявників на міжнародний захист, які потребують спеціалізованої та належної медичної підтримки.

По-друге, у процесі прийняття рішень у рамках кризового механізму і механізму у надзвичайних ситуаціях, у тому числі при розміщенні осіб, першочергова увага повинна надаватися вразливим категоріям мігрантів, у тому числі неповнолітнім. При цьому мають бути враховані їхні спеціальні процедурні та матеріальні потреби. Зокрема, при розгляді заяв про надання міжнародного або тимчасового захисту пріоритет має надаватися особам із спеціальними потребами (ч. 2 ст. 10, ч. 5 ст. 11). При цьому у п. 41 преамбули Регламенту особливо наголошується на тому, що заяви неповнолітніх і членів їхніх сімей мають розглядатися в першочерговому порядку.

По-третє, затримання неповнолітніх має відбуватися у виключних випадках. Вони повинні розміщуватися в установах, що передбачають спеціальні умови для перебування дітей. У п. 48 преамбули Регламенту 2024/1359 особливо наголошується, що «з огляду на негативний вплив затримання на неповнолітніх, цей захід може застосовуватись лише у виняткових обставинах, за суворої необхідності, виключно як крайній захід, на якнайкоротший період і ніколи у пенітенціарних установах або інших закладах, призначених для діяльності правоохоронних органів. Діти не повинні бути розлучені з батьками або особами, що за ними доглядають, і принцип єдності сім'ї зазвичай повинен зумовлювати застосування належних альтернатив затриманню для сімей з дітьми в умовах, відповідних їхнім потребам. Крім того, необхідно докладати всіх можливих зусиль для забезпечення наявності та доступності дієвих альтернатив затриманню неповнолітніх».

По-четверте, передбачено можливість обмеження використання прикордонної процедури. Зокрема, держава-член може виключити застосування цієї процедури до неповнолітніх віком до 12 років і членів їхніх сімей, а також інших категорій неповнолітніх з особливими потребами (ч. 7 ст. 11).

По-п'яте, держава-член ЄС, яка застосовує відступи від виконання зобов'язань за Регламентом 2024/1348, має належним чином проінформувати громадянина третьої країни або особу без громадянства мовою, яку він розуміє або має розуміти про застосовні заходи у рамках цього механізму, розміщення реєстраційних пунктів, у тому числі пунктів перетину кордону, де відбувається подача і реєстрація заяв про міжнародний захід, а також про тривалість дії такого механізму (ст. 15). Як зазначалося нами раніше, право на інформацію в міграційних процедурах є критично важливим для неповнолітнього і члена його сім'ї, щоб ефективно реалізовувати свої права у рамках відповідного механізму.

По-шосте, передбачено посилення співробітництва з установами ООН, у тому числі УВКБ ООН (ч. 5 ст. 17), що може розглядатися додатковим заходом посилення правових гарантій забезпечення прав дитини при застосуванні кризового механізму і механізму у надзвичайних ситуаціях.

У наукових джерелах, присвячених правовому аналізу Регламенту 2024/1359, висловлюються неоднозначні оцінки щодо того, чи передбачає кризовий механізм достатні правові гарантії дотримання прав людини і, зокрема, прав дитини, в умовах надзвичайних ситуацій. Так, М. Інелі-Сігер (M. Ineli-Siger), відзначаючи його важливість як актуального інструменту швидкого та оперативного реагування на масове переміщення осіб із третіх країн, акцентує увагу на потенційних ризиках для осіб, на яких поширюються відповідні заходи, зокрема, в контексті відступів від виконання зобов'язань за процедурним регламентом. На її переконання, вирішальну роль у забезпеченні балансу між ефективністю та правовими гарантіями відіграватиме імплементаційне рішення Європейської комісії, яке конкретизуватиме зміст і обсяг таких заходів [162]. Експерти МНУО «Європейська рада у справах біженців і вигнанців» також висловлюють занепокоєння щодо спроможності держав-членів забезпечити

належну реалізацію прав вразливих категорій мігрантів у надзвичайних ситуаціях. Зокрема, вони звертають увагу на потенційні практичні складнощі щодо швидкої ідентифікації вразливих категорій осіб і визначення їхніх спеціальних потреб. Значною проблемою в умовах недостатньої інституційної спроможності, на їхню думку, може бути оперативне оцінювання віку осіб, кількість яких може перевищувати тисячі [131, с. 35]. Звертаючи увагу на складнощі забезпечення балансу між регулюванням надзвичайних ситуацій та належного гарантування прав людини, Г. Кампесі (G. Campesi) підкреслює, що критично важливо, щоб механізми кризового управління використовувався як винятковий захід у межах ЄС і в найкоротший термін [80, с. 51].

Нарешті, ще однією процедурою управління міграційними потоками у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 р. є процедура переселення та гуманітарного прийому. Правові засади цих механізмів визначені Регламентом 2024/1350 про встановлення Рамкової програми Союзу щодо переселення та гуманітарного прийому, та про внесення змін до Регламенту 2021/1147 [259] (далі – Регламент 2024/1350)⁵⁰.

За змістом п. 1 ст. 2 цього Регламенту переселення – це процес прийому на території держави-члена громадян третіх країн або апатридів, які були переміщені до третьої країни, за направленням Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН). Принциповою відмінністю цієї процедури від механізму міжнародного захисту за Регламентом 2024/1348 є те, що першою країною в'їзду вказаних осіб є недержава – член ЄС, вона і надає «первинний» статус біженця особі. Однак за направленням УВКБ ООН відповідна особа переміщується до держави-члена ЄС, яка погоджується його прийняти і надає особі ідентичний правовий статус. Отже, відбувається перехід зобов'язань щодо біженця від третьої країни до держави-члена Союзу. Аналогічний підхід використовується щодо гуманітарного прийому, у результаті якого особі надається додатковий захист в ЄС (п. 2 ст. 2).

⁵⁰ Це єдиний нормативний акт, застосування якого почалося із набранням ним чинності. Виключенням є лише положення ч. 24 ст. 9, які будуть застосовуватися із 12.06.2026.

Цільовими категоріями осіб, щодо яких здійснюється переселення і гуманітарний прийом, є вразливі категорії осіб (ч. 3 ст. 5), серед яких, як свідчать статистичні дані, близько половини – неповнолітні та діти без супроводу⁵¹.

Важливо звернути увагу, що процедури переселення і гуманітарного прийому – це прояв дискреційних повноважень держав-членів на відміну від міжнародного права біженців⁵². У ч. 3 ст. 1 Регламенту 2024/1350 наголошується, що вказаний нормативний акт не покладає на держав-членів зобов'язань розмістити громадян третіх країн і осіб без громадянства на своїй території. Це суверенне право кожної держави-члена, яка визначає самостійно можливість такої допомоги та її обсяг. Не покладаючи зобов'язань із розміщення біженців або інших осіб, які потребують захисту, Регламент визначає лише єдині норми щодо прийому таких осіб та виду захисту, який має бути їм надано. Відповідно згода про переселення або гуманітарний прийом – це політичне рішення держави-члена ЄС. У світлі вказаного К. Леклерк (C. Lecklerc) зауважує, що такий підхід є наслідком досягнутого державами-членами компромісу, аби їх не «відлякувати» від приєднання до процедури переселення і гуманітарного прийому [214].

Вивчення змісту Регламенту 2024/1350 дозволяє зробити висновок, що переселення або гуманітарний прийом базується на структурованому процесі планування. Зокрема, на основі пропозиції Комісії Рада ЄС ухвалює дворічний план у якому визначається загальна кількість осіб, яких буде прийнято, квоти кожної держави-члена, а також опис цільових груп осіб та географічні пріоритети (ст. 8).

Варто зазначити, що програми переселення набули поширення після II Світової війни за сприяння УВКБ ООН та застосовувалися різними країнами, у тому числі державами-членами Союзу. Ці програми ґрунтуються на політиці гуманності і солідарності, у рамках якої для осіб, які були змушені залишити свої

⁵¹ Зокрема, згідно із статистичними даними ЮНІСЕФ, у рамках процедур переселення до держав-членів ЄС, у 2022 році частка дітей становила 52%. Див.: [249].

⁵² Женевська конвенція про статус біженців 1951 р. покладає на держав-учасниць зобов'язання гарантувати кожному, хто є біженцем за визначенням цієї Конвенції, захист та права, що містяться у цьому міжнародному договорі.

країни через збройні конфлікти, переслідування або масштабні порушення прав людини, надавався притулок і підтримка, що дозволяло їм безпечно і легально потрапити на територію відповідних країн [304].

Починаючи з 2003 року, на рівні ЄС Європейська комісія почала активно просувати ідею створення механізму колективного переселення біженців із третіх країн, де вони отримали відповідний статус, до держав-членів із кращими умовами безпеки та реалізації їхніх прав [229, с. 12]. Такий підхід мав на меті зменшити потребу вимушених мігрантів ризикувати життям, вирушаючи в небезпечні подорожі у пошуках притулку та стабільності на території держав Європейського Союзу⁵³. У межах ЄС проблематика переселення набула особливого значення з часів міграційної кризи, коли за зверненнями УВКБ ООН і Рекомендацією Європейської комісії 2015/914 від 08.06.2015 [86] упродовж 2015-2019 років за різними програмами переселення 63279 осіб було переміщено з третіх країн до держав-членів ЄС [87]. Дослідники відзначають, що хоча вказані програми ґрунтувалися на певних спільних принципах переселення, вони не застосовувалися на основі узгодженої спільної процедури прийому з належними гарантіями для біженців [214]. Це стало ключовим фактором розробки механізму, що мав визначити єдині для держав-членів правові підходи щодо механізму переселення як довготривалої стратегії у сфері притулку, який набув юридичного оформлення у Регламенті 2024/1350.

Вивчення змісту Регламенту 2024/1350 дозволяє дійти висновку, що процес переселення біженців та інших осіб, які потребують захисту, відбувається у кілька стадій: (1) ініціювання переміщення зацікавленою державою-членом; (2) попередній відбір УВКБ ООН; (3) оцінка поданих УВКБ ООН кандидатів зацікавленою державою-членом; (4) реєстрація інформації про відібраних осіб державою-членом; (5) прийняття рішення про переміщення відібраних осіб на територію держави-члена; (6) виконання рішення про переміщення.

⁵³ Важливо звернути увагу, що насправді лише невелика частина осіб у пошуку притулку дістаються території держав-членів. 71% біженців приймають країни із низьким або середнім доходом. Див.: [213].

Процес переміщення ініціюється за клопотанням зацікавленої держави-члена, яка має звернутися до УВКБ ООН із запитом про здійснення переміщення. У випадку з гуманітарним прийомом звернення має адресуватися Європейській агенції з притулку, УВКБ ООН або іншому міжнародному органу. Наступним етапом процесу переселення є направлення кандидатів УВКБ ООН, який здійснює попередній відбір найбільш вразливих категорій осіб. При цьому самі особи не можуть звертатися із клопотанням про переміщення. Їхні досьє передаються або співробітниками УВКБ ООН або зовнішніми суб'єктами, зокрема представниками громадянського суспільства.

Необхідно звернути увагу, що для участі у процедурі переселення і гуманітарного прийому особа має надати згоду (ст. 7)⁵⁴. Регламентом 2024/1350 не визначено, коли саме згода має бути надана і у якій формі. При цьому особа може відкликати згоду на будь-якому етапі переселення і гуманітарного прийому, що є підставою припинення реалізації вказаної процедури.

На етапі попереднього відбору УВКБ ООН перевіряє дотримання певних умов: по-перше, чи був заявник офіційно визнаний біженцем державою першого притулку, або самим УВКБ ООН; по-друге, чи може він вважатися особливо вразливим. Щоб визначити тих, хто найбільше потребує допомоги, УВКБ ООН зосереджує увагу на такі «категорії осіб для подання на переселення» як: особи, які пережили тортури та/або насильство; особи, які мають специфічні медичні потреби; жінки та дівчата, які перебувають у зоні ризику; неповнолітні та діти без супроводу та ін. З метою збереження єдності сім'ї УВКБ ООН також може рекомендувати переселення певних членів сімей осіб, допущених до попереднього відбору [304]. Для встановлення відповідності вищезгаданим критеріям УВКБ ООН проводить інтерв'ю. Після завершення процедури попереднього відбору УВКБ ООН передає попередньо відібрані досьє державам-

⁵⁴ Це відповідає загальному підходу у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024, за якого для переміщення осіб, яким надано міжнародний захист, із однієї держави-члена до іншої вимагається попереднє погодження з ними. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 67 Регламенту 2024/1351 згода необхідна для релокації осіб, яким надано міжнародний захист. Однак релокація заявників, тобто осіб, щодо яких остаточне рішення не прийнято, не потребує погодження з ними.

членам відповідно до квот і критеріїв, встановлених у рамках Плану ЄС із переміщення і гуманітарного прийому (п. а ч. 7 ст. 9).

Після надходження документів із інформацією щодо відібраних осіб держави-члени ЄС оцінюють, чи відповідають громадяни третіх країн або особи без громадянства, критеріям прийнятності, і чи не підпадають вони під підстави для відмови (ст. ст. 5 та 6). При цьому особисті інтерв'ю із особами можуть не проводитися, оскільки держави можуть використовувати наявну інформацію, надану УВКБ ООН.

Важливо відзначити, що 2024/1350 Регламент передбачає подібні критерії, які застосовує УВКБ ООН під час попереднього відбору: біженці та особи, які підпадають під визначення додаткового захисту, які водночас належать принаймні до однієї із семи згаданих вище категорій вразливості, визначених УВКБ ООН (ч. 3 ст. 5). Задля збереження єдності сім'ї деякі члени сімей осіб, які пропонуються для переселення, також мають право на прийом: подружжя або незареєстрований партнер, якщо він прирівнюється до подружжя відповідно до національного законодавства; неповнолітні неодружені діти; батько, мати або інший дорослий, відповідальний за неповнолітнього; а також рідні брати і сестри (ч. 4 ст. 5).

При цьому держави-члени мають право надати перевагу окремим категоріям громадян третіх країн та осіб без громадянства на основі критерію «інтеграційного потенціалу» (ч. 2 ст. 9). Так, держави-члени можуть пріоритезувати осіб, які мають родинні зв'язки із громадянами ЄС або громадянами третіх країн, які на законних підставах проживають на території держав-членів; знають мову або попередньо проживали в державі-члені Союзу, мають особливі захисні потреби або є вразливими категоріями. Зокрема, як бачимо, за такого підходу неповнолітні можуть бути одними із найбільш привілейованих категорій осіб для переміщення, оскільки вони зазвичай найкраще можуть інтегруватися і адаптуватися у процесі міграції.

Характеризуючи особливості правового становища дітей-мігрантів у процедурі переселення та гуманітарного прийому, слід зауважити, що Регламент

2024/1350 містить обмежену кількість прав, гарантованих особам, які проходять через ці процедури, надаючи державам-членам широкі дискреційні повноваження. Зокрема, окрім згаданого вище права на згоду для участі в аналізованих процедурах і право на відкликання наданої згоди (ст. 7), передбачено право на інформацію, що має бути надана державою-членом особам, які нею відібрані. Зокрема, особа має бути повідомлена про мету та заходи, які реалізуються у рамках процедури переселення і гуманітарного прийому; наслідки відмови згоди на участь у цій процедурі та подальшій програмі передвиїздної підготовки (ч. 4 ст. 9). Щодо неповнолітніх вимагається, щоб вони були поінформовані про збір їхніх персональних даних відповідно до Регламенту 2016/679 [253], що має здійснюватися у простій, доступній формі, адаптованій до потреб дитини, мовою яка вона розуміє або має розуміти (ч. 5 ст. 9).

Визначаються строки, упродовж яких має бути прийнято остаточне рішення про переміщення осіб після їхнього оцінювання (ч. 9-10 ст. 9). Зокрема, держава-член має ухвалити таке рішення якомога раніше, але не довше 7 місяців із дати реєстрації інформації про особу. У складних випадках⁵⁵ цей строк може бути продовжено на 3 додаткові місяці. У випадку термінової процедури прийому осіб, які потребують невідкладного правового, фізичного захисту або якщо це необхідно з медичних міркувань, цей строк скорочується до 1 місяця. При цьому не визначаються юридичні наслідки недодержання вказаних строків державами-членами. Окрім того, не передбачено обов'язку інформувати особу про відмову у її прийнятті. Відтак не передбачено право на оскарження такого рішення.

На державу-члена ЄС, яка бере участь у процедури переселення або гуманітарного прийому, покладається низка обов'язків у разі прийняття позитивного рішення про переміщення особи. Зокрема, до або після в'їзду на її територію, держава-член має прийняти рішення про надання особі статусу біженця, особи, якій надано додатковий захист або гуманітарний статус, що

⁵⁵ Поняття «складний випадок» не розкривається у Регламенті 2024/1350.

залежить від правового статусу, який отримала особа у третій країні, звідки відбувається її переміщення (ч. 15 та 17 ст. 9). Передбачається також видача дозволу на проживання, що визначено як право приймаючої держави. При цьому важливою гарантією забезпечення принципу сімейної єдності є покладення зобов'язання на таку країну надати дозвіл на проживання для члена сім'ї, якому не надається міжнародний або гуманітарний захист (ч. 16 і 18 ст. 9). Вимагається, щоб особа була проінформована про прийняття рішень щодо надання відповідного захисту та право на проживання особа на території приймаючої країни (ч. 18 ст. 9).

Нарешті, переміщення осіб має бути виконано якомога раніше, але не пізніше 12 місяців від дня прийняття рішення про переселення або гуманітарний прийом. У разі термінового прийому переміщення має відбутися якнайшвидше (ч. 20 ст. 9). Передбачається також, що держава-член за потреби має запропонувати організацію подорожі, включно з медичним оглядом на придатність до поїздки особи, щодо якої здійснюється ця процедура, а також забезпечити безоплатне транспортування на свою територію у разі потреби, а також сприяти виїзду з третьої країни, де вона перебуває. Такі заходи повинні бути здійснені із врахуванням особливих потреб осіб, які переміщуються (п. 21 ст. 9). Окрім того, держава-член, яка приймає особу, за можливості має запропонувати програми передвиїзної орієнтації, які мають бути безкоштовними та легко доступними і можуть включати інформацію про їхні права та обов'язки, мовні курси, а також відомості про соціальну, культурну та політичну ситуацію в державі-члені (п. 22 ст. 9).

Висновки до розділу 3

1. Пакт про міграцію і притулок 2024 року є ключовою реформаторською ініціативою, яка відображає прагнення Європейського Союзу створити стійку, збалансовану та ефективну систему управління міграційними процесами, здатну реагувати на виклики сучасності. Його прийняття стало

результатом тривалих політичних дискусій і компромісів між державами-членами, що підтверджує складність досягнення єдиної позиції в такій чутливій сфері, як міграція і притулок. Він ґрунтується на всеохоплюючому та збалансованому підході, за якого ефективне регулювання міграційних процесів може бути забезпечене лише на основі взаємоузгоджених заходів, які стосуються різних аспектів міграційної політики щодо прикордонних перевірок, політики у сфері притулку та імміграційної політики. Однією із його суттєвих законодавчих новацій є посилення правових гарантій забезпечення прав для дітей-мігрантів у рамках міграційних механізмів, що ним визначені, на основі принципу пріоритету найкращих інтересів дитини, що є засадничим принципом правового статусу дітей-мігрантів у рамках спільної європейської системи притулку.

2. Законодавчі зміни, передбачені Пактом про міграцію та притулок 2024 р., передбачають трансформацію підходу у правовому регулюванні правовідносин на рівні ЄС. Якщо на сьогодні основним джерелом регулювання у цій сфері є директиви, що забезпечують зближення законодавства держав-членів при збереженні значної дискреції у виборі форм і засобів досягнення їхніх цілей, то нові законодавчі акти (за винятком Директиви 2024/1346) ухвалені у формі регламентів, які запроваджують уніфіковані та детально визначені стандарти, які підлягають безпосередньому застосуванню в національних правопорядках держав-членів. Зміна такого підходу покликана забезпечити підвищення ефективності реалізації принципу рівного ставлення до осіб, які охоплюються спільною міграційною політикою Союзу, оскільки в умовах директивного регулювання зберігаються суттєві відмінності у законодавчих підходах держав-членів і, відповідно, різна практика імплементації *acquis* ЄС. Така новація має суттєве значення для покращення правового статусу неповнолітніх у державах-членах ЄС, які є однією із найбільш вразливих соціальних груп серед вимушених мігрантів.

3. У рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 р. можна виділити такі механізми, що мають свої особливості з огляду на мету та застосовні заходи: (1) механізм скринінгу; (2) механізм міжнародного захисту, який може

здійснюватися у рамках (2.1) прикордонної процедури; (2.2) прискореної процедури; (2.3) стандартної процедури міжнародного захисту та охоплює (2.4) процедуру визначення відповідальної країни; (3) механізм управління міграційними потоками, який охоплює (3.1) процедуру трансферу; (3.2) процедуру релокації; (3.3) процедуру в умовах кризи та форс-мажору; (3.4) процедуру переселення і гуманітарного прийому; (3.5) процедуру повернення. Вказані механізми і процедури можуть застосовуватися до осіб незалежно від їхнього віку, однак усі вони містять спеціальні гарантії, спрямовані на захист прав неповнолітніх.

4. Механізм скринінгу є новим механізмом оперативної перевірки осіб, які незаконно перетнули зовнішній кордон держав-членів або незаконно перебувають на території держави-члена ЄС. У Регламенті 2024/1358, що є правовою основою вказаного механізму, передбачено спеціальні права для неповнолітніх, які мають бути гарантовані державами-членами для забезпечення потреб такої категорії осіб з урахуванням принципу найкращих інтересів дитини: право на супровід; право на інформацію із додатковими гарантіями; право на заходи спеціалізованої підтримки за результатами перевірки на вразливість. Серед недоліків правової регламентації статусу неповнолітніх у рамках цього механізму варто виділити відсутність визначення поняття «член сім'ї»; строків призначення представника для неповнолітніх без супроводу, права на оскарження дій представника, а також надмірну кумуляцію представництва неповнолітніх однією призначеною особою; відсутність деталізованих норм щодо змісту права на підтримку за результатами перевірки на вразливість; відсутність деталізованих норм щодо забезпечення оперативної комунікації з представниками компетентних органів держав-членів; відсутність права на правничу допомогу та допустимі обмеження права на звернення за консультативною допомогою до представників громадських організацій та правників; відсутність деталізованих положень щодо застосування заходів із затримання неповнолітніх та умов їхнього перебування у спеціально визначених місцях у рамках процедури скринінгу. При цьому головним недоліком цього

механізму є відсутність процедури оскарження рішення за результатами скринінгу.

5. Механізм міжнародного захисту набув подальшого розвитку на основі регламентів 2024/1347, 2024/1348, 2024/1351, 2024/1358. Серед позитивних новацій слід вказати розширення нормативного визначення кола членів сім'ї заявника, а відтак і кола дітей, яким надаються права упродовж розгляду заяви про міжнародний захист та у разі надання такого захисту, на основі родинних зв'язків; детальне регулювання права на інформацію, яке передбачає додаткові гарантії для неповнолітніх; закріплення обов'язку держав-членів невідкладно призначити опікуна та забезпечити нагляд за його діяльністю, регламентація вимог до такої особи і її обов'язків, а також надання права неповнолітньому подавати скарги на дії опікуна; обмежене використання прикордонної процедури для неповнолітніх; закріплення обов'язку держав-членів забезпечити спеціальні процедурні гарантії для неповнолітніх у рамках прискореної процедури; деталізація положень щодо оцінки віку особи; спеціальних вимог у разі медичного обстеження неповнолітніх; закріплення права на особисту співбесіду під час процедури розгляду заяви, а також більш чітка регламентація права на правничу допомогу; деталізовані положення щодо матеріальних умов перебування неповнолітніх шукачів притулку на території приймаючої держави-члена; визначення обставин, які мають бути враховані при прийнятті рішень щодо неповнолітнього на основі принципу найкращих інтересів дитини; спеціальні процедурні гарантії для неповнолітніх при визначенні відповідальної держави-члена.

Серед недоліків нових законодавчих актів, присвячених міжнародному захисту дітей, варто виділити відсутність вимоги щодо спеціальної кваліфікації представників компетентних органів держав-членів, які взаємодіють із неповнолітніми у рамках прикордонної процедури; відсутність достатніх гарантій для неповнолітніх через стислий розгляд заяв осіб у рамках прикордонної та прискореної процедури, що своєю чергою підвищує ризик невинуватної відмови у наданні захисту без ретельної оцінки індивідуальної

ситуації і потреб заявників; відсутність процедури оскарження висновку про вік особи; відсутність положень про мінімальний перелік заходів, які мають бути забезпечені за результатами оцінки потреб неповнолітніх; відсутність безоплатної правничої допомоги упродовж усієї процедури розгляду заяви про міжнародний захист для неповнолітніх; відсутність чітких правил щодо визнання наявності сімейних зв'язків, а також незастосування критерію здобутої освіти або кваліфікації для неповнолітніх без супроводу, що має принципове значення для визначення відповідальної країни.

6. Законодавчими актами Пакту про міграцію і притулок визначено спеціальні процедури у рамках механізму управління міграційними потоками: процедуру трансферу; процедуру релокації; процедуру в умовах кризи та форс-мажору; процедуру переселення і гуманітарного прийому; процедуру повернення. Правовий статус неповнолітніх відрізняється у рамках вказаних процедур з огляду на їхню мету та застосовні заходи. При цьому регламентація їхнього становища у рамках кожної із цих процедур сприяє правовій визначеності і однаковому застосуванню положень відповідних нормативних актів ЄС у рамках національної юрисдикції держав-членів.

7. Процедура трансферу відповідно до Регламенту 2024/1351 застосовується у випадку, коли встановлено, що інша держава-член зобов'язана розглядати заяву про надання міжнародного захисту особи, яка не перебуває на її території. Вона ґрунтується на алгоритмі ієрархічно впорядкованих критеріїв визначення відповідальної країни, де критерій родинних зв'язків є домінуючим. Однією з важливих нововведень цього механізму є чітке нормативне визначення підстав та строків для оскарження рішення про передачу заявника до іншої держави-члена. Водночас обмеження цього строку мінімальною вимогою в один тиждень може становити порушення права неповнолітнього на ефективний засіб правового захисту, гарантованого статтею 47 Хартії ЄС.

8. Процедура релокації є інструментом солідарності між державами-членами, що дозволяє розміщувати шукачів притулку та осіб, яким надано міжнародний захист, із країн під міграційним тиском до інших держав-членів

ЄС. У рамках цієї процедури принцип сімейної єдності виступає своєрідним механізмом захисту прав неповнолітніх. Релокація не здійснюється, якщо переміщення особи не відповідає принципу найкращих інтересів дитини. Процедура вибору держави-члена ЄС могла би бути покращена, якби особі було надано право висловити вподобання у виборі країни з-поміж держав-членів, які висловили бажання розмістити шукачів притулку і біженців.

9. Процедура тимчасового регулювання в умовах кризи та надзвичайних ситуацій є новим тимчасовим винятковим механізмом, який може застосовуватися у разі масового прибуття осіб із третіх країн або за умов інструменталізації, коли мігранти використовуються як інструмент тиску на державу-члена Союзу. Заходи, які передбачені вказаним механізмом мають відповідати принципу найкращих інтересів дитини, у тому числі у разі відступів від виконання зобов'язань за Регламентом 2024/1348.

10. Процедури переселення та гуманітарного прийому, можливість застосування яких є наслідком досягнутого державами-членами компромісу, – це прояв дискреційних повноважень держав-членів на відміну від міжнародного права біженців. Неповнолітні мігранти є найбільш поширеною цільовою групою таких процедур, на основі критерію «інтеграційного потенціалу», оскільки вони зазвичай найкраще можуть інтегруватися і адаптуватися у процесі міграції.

ВИСНОВКИ

У дисертації представлено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягає в отриманні нових наукових результатів стосовно особливостей правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту, а також специфіки його розвитку відповідно до Пакту про міграцію і притулок 2024 року у рамках передбачених ним правових механізмів. За результатами дослідження отримано такі висновки:

1. Термін «дитина-мігрант» у праві ЄС вживається переважно в актах «м'якого» права та науковій доктрині. Так, у науці права ЄС сформувалися два основні підходи до його розуміння – широке та вузьке. У широкому значенні термін «дитина-мігрант» охоплює усіх дітей, які мігрували до або в межах ЄС і не мають громадянства країни перебування. У вузькому розумінні поняття «дитина-мігрант» обмежується колом дітей, які є громадянами третіх країн, які прибули до держав-членів Союзу, на які поширює дію міграційна політика ЄС, що включає політику щодо прикордонних перевірок, спільну імміграційну політику та політику у сфері міжнародного і тимчасового захисту. При цьому окреме значення у праві ЄС має термін «діти з міграційним походженням», що стосується громадян ЄС, які не підпадають під режим міграційного регулювання, проте потребують соціально-інтеграційної підтримки.

2. Захист прав дитини є наскрізним зобов'язанням ЄС та держав-членів у рамках предметної компетенції Союзу, що покладає на них додаткові зобов'язання у контексті реалізації мети та завдань, визначених установчими договорами у межах внутрішньої і зовнішньої політики Європейського Союзу. Правовий статус дитини у рамках різних політик Європейського Союзу має свої відмінності, що виражаються в обсязі та змісті прав і кореспондуючих їм обов'язків держав-членів, які впливають із права ЄС. Доцільно проводити типологізацію правових статусів дитини у рамках різних політик Європейського Союзу з урахуванням обсягу та особливостей прав особи і кореспондуючих їм

обов'язків держав-членів, що впливають із права ЄС, залежно від наявності громадянства ЄС; сімейних зв'язків із громадянами ЄС або громадянами окремих третіх країн із якими укладені спеціальні договори; законності перебування на території держави-члена; супроводу повнолітньою особою, яка несе за неї відповідальність; ступенем вразливості, що дає право на спеціальний (міжнародний або тимчасовий захист) у праві ЄС; напрямками політик Європейського Союзу у межах його предметної компетенції.

3. Спільна європейська система притулку ґрунтується на ідеї гуманності і взаємної солідарності держав-членів та концепції вразливості дітей. Вона спрямована на забезпечення посилених гарантій у праві ЄС на основі механізмів міжнародного та тимчасового захисту для неповнолітніх, які набули травматичний досвід у зв'язку із збройними конфліктами, громадянськими війнами, масштабними ситуаціями насильства, переслідування та грубими порушеннями прав людини, або іншими надзвичайними подіями і вимушено залишили країну походження у пошуках миру та безпеки.

4. Генеза правового регулювання статусу дітей-мігрантів у праві Європейського Союзу відбулася упродовж таких історичних етапів: 1) формування правових засад регламентації статусу дітей-мігрантів на основі міжнародних договорів держав-членів за межами правопорядку Європейських співтовариств (1954-1993); 2) започаткування співпраці держав-членів у сфері притулку на основі норм «м'якого» права ЄС у рамках Маастрихтського договору (1993-1999); 3) розвиток права ЄС, що стосується правового становища дітей-мігрантів, за принципом мінімальних обов'язкових стандартів, відповідно до Амстердамського договору (1999-2009); 4) зміцнення правових гарантій щодо забезпечення прав неповнолітніх на основі Лісабонського договору, який формалізував зобов'язання Союзу із захисту прав неповнолітніх як політичного пріоритету та дотримання принципу найкращих інтересів дитини у межах усіх сфер його предметної компетенції (2009-2024); 5) удосконалення правового регулювання статусу дітей-мігрантів в умовах нових викликів на основі Пакту про міграцію і притулок 2024 року (2024 – сьогодення).

5. Характерною особливістю розвитку права Європейського Союзу у рамках спільної європейської системи притулку є поступове розширення та зміцнення правових гарантій щодо забезпечення прав дітей-мігрантів, що є відображенням процесів еволюції права вказаного інтеграційного утворення, в якому відбулася трансформація парадигми від пріоритизації ідеї економічного об'єднання, орієнтованого на розбудову спільного ринку, до об'єднання, в якому повага до прав людини, у тому числі прав дитини, є засадничою вимогою для розвитку співробітництва між державами-членами в усіх сферах політики Союзу.

6. Особливості правового статусу дітей-мігрантів у рамках Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту визначаються комплексом правових норм, що охоплюють три рівні правового регулювання: міжнародно-правовий рівень; наднаціональний рівень (інтеграційний рівень або рівень Європейського Союзу) та національний рівень (рівень держав-членів ЄС). У рамках правопорядку конкретної держави-члена ці рівні взаємодіють і формують цілісну багаторівневу систему, яка, з одного боку, є результатом гармонізації із міжнародними стандартами і стандартами, визначеними у праві ЄС, а з іншого боку відображає особливості внутрішнього правопорядку кожної держави-члена, зумовленого її історичним, політико-правовим та соціо-культурним розвитком.

7. Норми Договору про ЄС 1992 р. і Хартії ЄС про основоположні права 2000 р., що стосуються прав дітей, та норми Договору про функціонування ЄС у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту (ст. 78) співвідносяться за правилами *lex generalis* та *lex specialis*.

8. Принцип найкращих інтересів дитини є базовим принципом правового статусу дітей-мігрантів у рамках спільної європейської системи притулку, виступаючи важливою правовою гарантією і водночас інструментом захисту прав і свобод неповнолітніх мігрантів і членів їхніх сімей, при прийнятті будь-яких рішень, які стосуються цих осіб, у рамках механізму міжнародного і

тимчасового захисту. Він є основою телеологічного і аксіологічного тлумачення положень актів вторинного права Європейського Союзу у межах спільної політики притулку, допоміжного і тимчасового захисту.

9. У рамках спільної політики у сфері притулку, додаткового і тимчасового захисту неповнолітні без супроводу є однією із найбільш вразливих і одночасно найбільш захищених у праві Європейського Союзу категорій вимушених мігрантів, що покладає на держав-членів посилені зобов'язання задля забезпечення ефективної реалізації їхніх прав у процесі міграції.

10. Провідна роль у забезпеченні прав дітей-мігрантів у межах ЄС належить державам-членам, які зберігають широкі дискреційні повноваження у регулюванні правового становища дітей-мігрантів, що зумовлено домінуванням директив у системі джерел правового регулювання, які є рамковими та загальними правовими інструментами. Відтак ключове значення для належної реалізації прав, що гарантуються неповнолітнім-мігрантам нормативними актами Союзу, має ефективна імплементація норм права ЄС на національному рівні із дотриманням принципу найкращих інтересів дитини у практичній діяльності їхніх компетентних органів.

11. Пакт про міграцію і притулок 2024 року, який складається із десяти взаємопов'язаних нормативних актів Європейського Союзу, ґрунтується на засадах гнучкої системи солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами Європейського Союзу та спрямований на забезпечення комплексного регулювання міграційних процесів у рамках політики ЄС у сфері прикордонних перевірок, спільної політики у сфері притулку та політики щодо боротьби з нелегальною міграцією. Однією із його найважливіших новацій є суттєве посилення правових гарантій для дітей-мігрантів у праві ЄС, що відображає загальну тенденцію до підвищення рівня захисту прав особливо вразливих категорій осіб у рамках сучасної європейської міграційної політики Європейського Союзу.

12. Повномасштабна російська агресія проти України стала важливим чинником, що вплинув на пріоритети і зміст проєктів нормативних актів, які

були прийняті у рамках Пакту про міграцію і притулок 2024 року, з огляду на віковий і гендерний склад вимушених мігрантів. У зв'язку із масовим переміщення вимушених мігрантів з України, здебільшого жінок і дітей, було посилено правові стандарти, які стосуються оцінки потреб вимушених мігрантів та їхньої інтеграції у приймаючих країнах. Окрім того, були підтримані пропозиції із запровадження спеціальних кризових механізмів для регулювання ситуації інструменталізації, в якій треті країни або недержавні актори підтримують або сприяють переміщенню громадян третіх країн до кордонів держав-членів задля дестабілізації обстановки і створення ризиків для національної безпеки і громадського порядку.

13. Серед ключових якісних змін, передбачених Пактом про міграцію і притулок 2024 р., варто виділити перехід від регулювання на основі директив до регламентів, що ґрунтуються на принципі уніфікованих правових стандартів. Така новація є відповіддю на існуючі недоліки чинної системи правового регулювання, оскільки на сьогодні зберігаються суттєві відмінності у законодавчих підходах держав-членів щодо регулювання статусу шукачів притулку та осіб, яким надано міжнародний і тимчасовий захист, та застосуванні імплементованих актів у межах національних юрисдикцій. Тож такі зміни покликані забезпечити більш ефективну реалізацію принципу рівного ставлення до осіб, які охоплюються спільною міграційною політикою Союзу. Це має особливо важливе значення для покращення правового регулювання статусу дітей-мігрантів у державах-членах ЄС, які є однією із найбільш вразливих груп серед вимушених мігрантів і потребують посилення правових гарантій.

14. Відповідно до законодавчих актів Пакту про міграцію і притулок 2024 р. правовий статус дітей-мігрантів у рамках правових механізмів скринінгу, міжнародного захисту (на основі прикордонної процедури, прискореної процедури та звичайної процедури) та механізмів управління міграційними потоками (у рамках процедур трансферу, релокації, процедур в умовах кризи або надзвичайної ситуації (форс-мажору), процедури переселення та гуманітарного прийому) характеризується суттєвими відмінностями, що зумовлені

специфічною метою кожного із цих механізмів, принципами та заходами на різних етапах їхнього перебування на території держав-членів ЄС. Найширший обсяг прав для дітей-мігрантів гарантується у рамках звичайної процедури міжнародного захисту, у той час як обмежений перелік прав та широкі дискреційні повноваження для забезпечення прав вказаної категорії мігрантів передбачено у рамках механізму скринінгу та механізму регулювання в умовах кризи та надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анакіна Т. Регулювання прав окремих вразливих груп осіб за Хартією ЄС про основоположні права: досвід для України. *Український часопис міжнародного права*. 2015. Спецвипуск: Міжнародне право і Конституція України. С. 41-46.
2. Білоусов М. Регламент Ради (ЄС) 2019/1111 та сфера його застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2024. Серія ПРАВО. Вип. 84: част. 3. С. 223–227.
3. Білоусов М. С. Забезпечення найкращих інтересів дитини у міграційному праві ЄС через призму права на возз'єднання сім'ї громадян третіх країн. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя, 2023. № 10. С. 597-599.
4. Білоусов М. С. Поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу. Права людини і демократія: збірник наукових статей за матеріалами III наук.-практ. конф. (Харків, 13 травня 2021 р.). Харків, 2021. С. 3–6.
5. Білоусов М.С. Захист дітей-мігрантів з України під час збройного конфлікту в праві Європейського Союзу. *Деокупація. Юридичний фронт*: матеріали Міжнародного експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.). Київ : Держ. торг.- екон. ун-т, 2022. С. 141–144.
6. Білоусов М. С. Особливості концепції «безпечної третьої країни» та її вплив на права дітей-мігрантів. *Форум права*. Харків, 2024. №3. С. 36–43.
7. Білоусов М. С. Поняття дітей-мігрантів без супроводу в законодавстві України та праві Європейського Союзу (порівняльний аспект). *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали VI Всеукраїнської за міжнародною участю науково- практичної конференції (Полтава, 17 листопада 2021 року). Полтава, 2021. С. 21–24.

8. Білоусов М. С. Право на навчання для дітей-мігрантів з України, які мають тимчасовий захист. *Україна і Європейський союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. статей за матеріалами VI всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 11 листоп. 2022 р. / редкол. : Д. В. Лученко, І. В. Яковюк та ін. Харків, 2022. С. 14–16.
9. Бойчук Д. С., Гроза Д. В. Міграційні кризи як виклики безпеці ЄС: історія розвитку та сьогодення. *Право та інновації*. 2023. № 1 (41). С. 96–104.
10. Волошин Ю., Мушак Н. Адміністративно-правові підстави депортації та видворення громадян третіх країн з держав-членів Європейського Союзу. *Адміністративне право та процес*. 2021. № 4 (31). С. 5–17.
11. Дір І. Ю. Спільні політики Європейського Союзу. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 2. С. 761–765.
12. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 18.05.2025).
13. Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. К.: Ін Юре. / Кн. третя: Право зовнішніх зносин Європейського Союзу / В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, І. Г. Білас та ін. К. Ін Юре, 2015. 408 с.
14. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 18.05.2025).
15. Зараз у світі переміщено майже 37 мільйонів дітей – більше, ніж коли-небудь / UNICEF Україна, прес-реліз від 17.06.2022. URL: https://www.unicef.org/ukraine/press-releases/copy-nearly-37-million-children-displaced-worldwide-highest-number-ever-recorded?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 18.05.2025).
16. Імміграція і транснаціоналізм: навчальний посібник / Анакіна Т. М., Гай-Нижник П. П. та ін.; за ред. П. В. Токаря. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. 372 с.

17. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : моногр. / під ред. І. В. Яковюка. К.: Ред. журн. «Право України», 2012. 208 с.

18. Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей від 17.11.2010. URL: <https://rm.coe.int/16804c2188> (дата звернення: 18.05.2025).

19. Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС: монографія. Х.: Право, 2018. 528 с.

20. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11.05.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text (дата звернення: 18.05.2025).

21. Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 18.05.2025).

22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 18.05.2025).

23. Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 18.05.2025).

24. Конвенція про правовий статус дітей народжених поза шлюбом від 15.10.1975. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_568#Text (дата звернення: 18.05.2025).

25. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 18.05.2025).

26. Конвенція проти катувань та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.11.1984. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 18.05.2025).

27. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та насильства від 25.10.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text (дата звернення: 18.05.2025).

28. КОРТУКОВА Т. О. Правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу: дис....д-ра філос. у галузі права; спец. 293 «Міжнар. право». К., 2021. 228 с.
29. КРАВЧУК М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посібник. 3-тє вид., змін, й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.
30. КРАЄВСЬКА О. Горизонтальні політики ЄС у системі спільних політик ЄС. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2017. Вип. 42. С. 75–83.
31. ЛЕВІ-СТРОС К. Первісне мислення. К.: Український центр духовної культури, 2000. 324 с.
32. ЛИТВИН І. І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2016, Вип. 38. Том 1. С. 18-21.
33. МАКАРУХА З. М. Правові засади заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського Союзу: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11; Київ. нац. ун-т імені Т. Шевченка. Київ, 2011. 543 с.
34. МЕЛЬНИК Ю. П. Міграційна політика ЄС у контексті військових дій в Україні та світі. *Науковий журнал «Політикус»*. 2024. Вип. 1. С. 169-173.
35. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
36. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
37. МУСИС Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. К.: «К. І. С.», 2005. 466 с.
38. ОСАУЛЕНКО О. І. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. К.: Істина, 2007. 336 с.
39. ПОЛІВАНОВА О.М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право. К., 2011. 233 с.

40. Право Європейського Союзу: основи теорії : підручник / [Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та ін.] ; за ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 360 с.
41. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. Р. А. Петрова. Київ : Істина, 2017. 384 с.
42. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015 №761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text> (дата звернення: 18.05.2025).
43. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text> (дата звернення: 18.05.2025).
44. Протокол щодо статусу біженців ООН від 16.12.1966 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_363 (дата звернення: 18.05.2025).
45. Рекомендація про дієву опіку для дітей без супроводу дорослих та дітей, розлучених із сім'єю, у контексті міграції від 11.12.2019, CM/Rec(2019)11. URL: <https://rm.coe.int/recommendations-uk/1680a774c6> (дата звернення: 18.05.2025).
46. Саракуца М. О., Каравайченко М. В. Напрямки вдосконалення міграційної політики Європейського Союзу в питаннях інтеграції іммігрантів. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право». 2024. Вип. 85: частина 4. С. 322-326.
47. Сироїд Т. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу у боротьбі з нелегальною міграцією. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 641-645.
48. Сироїд Т. Л. Міжнародне публічне право. Міжнародний захист прав людини : посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання / Т. Л. Сироїд, О. А. Гавриленко, Л. О. Фоміна ; за заг. ред. Т. Л. Сироїд. 4-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2021. 462 с.

49. Сироїд Т. Л. Роль Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у боротьбі з транскордонною злочинністю. *Форум Права*. 2023. Вип. 75(2). С. 168–177.
50. Сірант М. М. Статус біженців у Європейському Союзі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2008. 234 с.
51. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. К.: Алерта, 2012. 524 с.
52. Смирнова К. В. Концепція «м'якого» права (soft law) в міжнародному праві та праві Європейського Союзу. *Український часопис міжнародного права*. 2012. № 3. С. 74-78.
53. Сорока І. О. Міжнародно-правовий статус осіб, що шукають притулку: дис. ... докт. філос. 081 «Право»; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.», 2021. 219 с.
54. Стешенко В. М. Правовий захист прав дітей та підлітків і безпечний інформаційний простір: навч. посіб, 2-е вид. Х.: Право, 2019. 392 с.
55. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75. Ст. 212.
56. Чуєнко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / Нац. юрид.ун-т ім. Я. Мудрого. Харків. 2018. 224 с.
57. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П-С. 736 с.
58. Яковюк, І. В., Білоусов, Є. М., Трагнюк, О. Я. Співпраця агенцій Європейського Союзу щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. *Форум Права*. 2023. Вип. 76(3). С. 49–58.
59. Яковюк, І. В., Білоусов, Є. М., Трагнюк, О. Я., Цвеліх, М. П. Трудова міграція країн Східної Європи та Балтії як складова демографічної безпеки

Європейського Союзу: правовий аспект. *Форум Права*. 2023. Вип. 75(2). С. 157–167.

60. A European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 13.05.2015. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

61. A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area: Communication from the European Commission, COM(2021) 277 final, 02.06.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277&qid=1631879015964> (дата звернення: 18.05.2025).

62. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 24.11.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758> (дата звернення: 18.05.2025).

63. Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025). URL: <https://edoc.coe.int/en/refugees/10241-council-of-europe-action-plan-on-protecting-vulnerable-persons-in-the-context-of-migration-and-asylum-in-europe-2021-2025.html> (дата звернення: 18.05.2025).

64. Action Plan on the integration of third country nationals: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 07.06.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377> (дата звернення: 18.05.2025).

65. Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons of 21.06.1999. URL: <https://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A22002A0430%2801%29%3AEN%3AHTML (дата звернення: 18.05.2025).

66. Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders of 14.06.1985. *Official Journal*. 2000. L. 239. P. 13-18.

67. Agreement establishing an Association between the European Community and Turkey of 12.09.1963. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3f-b86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF (дата звернення: 18.05.2025).

68. Agreement on the European Economic Area of 13.03.1993. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1281626https://www.efta.int/sites/default/files/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAAgreement.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

69. An EU Agenda for the Rights of the Child: Communication from the Commission, COM(2011) 60 final, of 15.02.2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0060> (дата звернення: 18.05.2025).

70. Asylum applications - annual statistics 2024. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics (дата звернення: 18.05.2025).

71. Asylum decisions - annual statistics 2023. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics (дата звернення: 18.05.2025).

72. Bilousov M. Nationals of third countries other than Ukraine, who benefited from international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February 2022 as beneficiaries of temporary protection in the European

Union. *Права людини і демократія* : зб. наук. статей за матеріалами IV наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 12 трав. 2023 р. / редкол.: Д. В. Лученко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Комарова та ін. Харків, 2023. С. 12–15.

73. Bilousov M. Right to family reunification of migrant children under the European Union law. *Сучасне суспільство і наука: актуальні дослідження молодих науковців*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. Інтернет-конф. (Харків, 27 травня 2021 р.). Харків: НІОУ ім. Ярослава Мудрого, 2021. С. 27–31.

74. Bilousov M. To the issue of detention of migrant children in the European Union law. *Права людини та демократія* : зб. наук. ст. та тез за матеріалами наук.-практ. конф., присвяч. Дню Європи, 220-річчю Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого та 5-річчю каф. права Європ. Союзу (м. Харків, 9 трав. 2024 р.) / Каф. Жана Моне «Поглиблене вивчення цінностей та права ЄС: український контекст» ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 249–251.

75. Bloch A. Changing Asylum Policies in Europe. *Journal of Refugee Studies*. 2000. Vol. 13, № 1. P. 37–52.

76. Boccardi I. Europe and Refugees – Towards an EU Asylum Policy. The Hague: Kluwer Law International, 2002. 241 p.

77. Bojadžijev M., Mezzadra S. (2015). “Refugee crisis” or crisis of European migration policies? Focaalblog, 12. URL: <https://researchdirect.westernsydney.edu.au/islandora/object/uws%3A36357> (дата звернення: 18.05.2025).

78. Brandl U. Mix and Match. Detention, “De-Facto Detention” or just Restrictions of Freedom of Movement in the New Pact. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 14.10.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/mix-and-match-detention-de-facto-detention-or-just-restrictions-of-freedom-of-movement-in-the-new-pact/> (дата звернення: 18.05.2025).

79. Brouwer E., Campesi G., Carrera S. The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum. Study, July 2021. URL: <https://cdn.ceps.eu/wp->

content/uploads/2021/09/IPOL_STU2021697130_EN.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

80. Campesi G. Defining “Crisis” in Migration Governance: a Critical Legal Mapping of EU Crisis Response Mechanisms. *European Journal of Migration and Law*. 2024. Vol. 26. P. 26-54.

81. Cassarino J.-P., Marin L. The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory? *European Journal of Migration and Law*. V. 24 n1 (20220304): 1-26.

82. Čepo M. Detention of asylum seekers through the practice of the court of justice of the European Union on the example of the Republic of Hungary and the perspectives of the New pact on migration and asylum. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*. 2021. P. 120-146.

83. Charter of Fundamental Rights of the European Union of 07.12.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007P/TXT> (дата звернення: 18.05.2025).

84. Chetail V., Vallandro do Valle M. The Asylum Procedure Regulation and the erosion of refugees’s rights. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 23.05.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/> (дата звернення: 18.05.2025).

85. Children’s rights in the 2024 Migration and Asylum Pact: Analysis of the Screening Regulation, the Asylum Procedures Regulation, the Return Border Procedure Regulation and Eurodac. PICUM Analysis. *New Migration Pact Series*, October 2024. URL: <https://picum.org/wp-content/uploads/2024/10/PICUM-Analysis-Children-Rights.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

86. Commission Recommendation (EU) 2015/914 of 8 June 2015 on a European resettlement scheme. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015H0914> (дата звернення: 18.05.2025).

87. Commission Recommendation 2020/1364 of 23 September 2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and

other complementary pathways. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1364> (дата звернення: 18.05.2025).

88. Commission Recommendation 2017/2338 of 16.11.2017 establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return-related tasks. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338> (дата звернення: 18.05.2025).

89. Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum: Communication of the Commission COM(2024) 251 final, 12.06.2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A251%3AFIN> (дата звернення: 18.05.2025).

90. Conclusions of the Council of the European Union on the EU Strategy on the rights of the child of 09.06.2022. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/en/pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

91. Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community (97/C 340/03). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT> (дата звернення: 18.05.2025).

92. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities of 15.06.1990. *Official Journal*. 1997. Serie C. 254. P. 1-12.

93. Convention implementing the Schengen Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders of 19.06.1990. *Official Journal*. 2000. L 239. P. 19–62.

94. Convention on the Rights of the Child General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their Country of Origin. URL: <https://www.unhcr.org/media/convention-rights-child-general-comment-no-6-2005-treatment-unaccompanied-and-separated> (дата звернення: 18.05.2025).

95. Convention relating to the Status of Refugees. Status as of 14.04.2025.
URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en (дата звернення: 18.05.2025).

96. Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union 2005.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0812%2801%29> (дата звернення: 18.05.2025).

97. Council Decision 2015/1523 of 14.09.2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. *Official Journal*. 2015. L 239. P. 146-156.

98. Council Decision 2015/1601 of 22.09.2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. *Official Journal*. 2015. L 248. P. 80-94.

99. Council Directive 2001/55/EC of 20.07.2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. *Official Journal*. 2001. L 212. P. 12-23.

100. Council Directive 2003/86/EC of 22.09.2003 on the right to family reunification.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0086> (дата звернення: 18.05.2025).

101. Council Directive 2003/9/EC of 27.01.2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. *Official Journal*. 2003. L 31. P. 18–25.

102. Council Directive 2004/83/EC of 29.04.2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. *Official Journal*. 2004. L 304. P. 12–23.

103. Council Directive 2005/85/EC of 01.12.2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. *Official Journal*. 2005. L 326. P. 13–34.

104. Council Directive 94/33/EC of 22.06.1994 on the protection of young people at work. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0033-20190726> (дата звернення: 18.05.2025).

105. Council Implementing Decision 2022/382 of 04.03.2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng (дата звернення: 18.05.2025).

106. Council Regulation 343/2003 of 18.02.2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. *Official Journal*. 2003. Serie L. 050. P. 1–10.

107. Council Resolution of 20.06.1995 on minimum guarantees for asylum procedures. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0919\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0919(05)) (дата звернення: 18.05.2025).

108. Čučković B. EU asylum system in and after the COVID-19 pandemic: disclosing the weaknesses of the current rules and assessing the prospects of the New Pact on Migration and Asylum. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*. 2021. P. 3-29.

109. De Bruycker P. Genealogy and futurology on the pact on migration and asylum. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 06.05.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/> (дата звернення: 18.05.2025).

110. Declaration of the Rights of the Child: Adopted at the 841st plenary meeting, 20 Nov. 1959. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/195831?v=pdf#files> (дата звернення: 18.05.2025).

111. Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. Action plan implementing the Stockholm Programme: Communication from the Commission COM(2010) 171 final of 20.04.2010. URL: <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171 (дата звернення: 18.05.2025).

112. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

113. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

114. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

115. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. Official Journal. 2011. L 337. P. 9-26.

116. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/98/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

117. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26.06.2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. Official Journal. 2013. L 180. P. 60-95.

118. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. *Official Journal*. 2013. L 180. P. 96-116.

119. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/36/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

120. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/66/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

121. Directive 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/800/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

122. Directive 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2016_132_R_0002 (дата звернення: 18.05.2025).

123. Directive 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021L1883> (дата звернення: 18.05.2025).

124. Directive 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401346 (дата звернення: 18.05.2025).

125. Directive 2024/1385 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

126. Drywood E. Challenging concepts of the “child” in asylum and immigration law: the example of EU. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2010, V. 32. P. 309-323.

127. EASO Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators. EASO Practical Guides Series, 2018. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on%20reception-%20conditions-%20for-unaccompanied-children.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

128. EASO Practical Guide on the best interests of the child in asylum procedures. *EASO Practical Guides Series*, 2019. URL: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_EN.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 18.05.2025).

129. EASO Practical Guide: Qualification for international protection. *EASO Practical Guides Series*, 2018. URL: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-qualification-for-international-protection-2018.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

130. ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. ECRE, October 2024. URL: https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/11/ECRE_Comments_Asylum-Procedures-Regulation.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

131. ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147, May 2024. URL: https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

132. Eilise K., Majcher I., Provera M. Directive 2008/115/EC – European Implementation Assessment. European Parliamentary Research Service, June 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU\(2020\)642840_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf) (дата звернення: 18.05.2025).

133. EU action on the rights of the child. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-action-rights-child_en#:~:text=Former%20Commission%20coordinators%20for%20the,Trousseau%20\(2007%20%2D%202008\)](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-action-rights-child_en#:~:text=Former%20Commission%20coordinators%20for%20the,Trousseau%20(2007%20%2D%202008)) (дата звернення: 18.05.2025).
134. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf (дата звернення: 18.05.2025).
135. EU Immigration and Asylum Law: A Commentary: 3rd edn. C. Y. Beck. Hart, Nomos 2022. P. 692-804.
136. EU migration law: legal complexities and political rationales. Eds. Azoulay and K. de Vries. Oxford : Oxford University Press, 2014. 226 p.
137. EU Strategy on the rights of the child: Communication of the Commission COM(2021) 142 final, of 24.03.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142> (дата звернення: 18.05.2025).
138. European Guardian Network. History. URL: <https://www.egnetwork.eu/about/history/> (дата звернення: 18.05.2025).
139. European Guardian Network. Members. URL: <https://www.egnetwork.eu/members/> (дата звернення: 18.05.2025).
140. European Migration Law. Eds. P. Boeles, M. Heijer, G. Lodder, K. Wouters. 2nd ed. Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2014. 454 p.
141. European Parliament Resolution of 3 May 2018 on the protection of children in migration (2018/2666(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0201_EN.html (дата звернення: 18.05.2025).
142. Eurostat, statistics 2015-2016. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (дата звернення: 18.05.2025).
143. Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU). European Commission, DG Migration and Home Affairs, 2019. URL:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9528006-1ec1-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> (дата звернення: 18.05.2025).

144. Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2007_303_R_0017_01 (дата звернення: 18.05.2025).

145. Farcas A., Máté A., Rasz T. A contested foundation of European integration: The free movement of labour. *Society and Economy* 44 (2022). С. 310-336.

146. Fifteenth report on relocation and resettlement: Communication of the European Commission, COM(2017) 465 final of 06.09.2017. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9ca86f51-93d9-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 18.05.2025).

147. Fit for 55. European Commission. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/#what>

148. Franca E., Carlier J.-Y. The best interests of child in ECJ asylum and migration case law: towards a safeguard principle for the genuine enjoyment of the substance of children's rights? *Common Market Law Review*. 2023. Vol. 60. P. 345-390.

149. FRONTEX General Report 2015. URL: https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_2015.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

150. Frontex Report 2024. URL: <https://www.frontex.europa.eu/2024-in-brief/>

151. Garben S. Student mobility in the EU – recent case law, reflections and recommendations / *European higher education at the crossroads* / Eds. A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu, L. Wilson. Springer, 2012. P. 441-459.

152. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), Committee on the Rights of the Children. URL: <https://www.refworld.org/legal/general/crc/2013/en/95780> (дата звернення: 18.05.2025).

153. General Declaration on Articles 13 to 19 of the Single European Act 1986. URL: [http://treaties.fco.gov.uk/docs/fullnames/pdf/1988/TS0031%20\(1988\)%20CM-372%201986%2017-](http://treaties.fco.gov.uk/docs/fullnames/pdf/1988/TS0031%20(1988)%20CM-372%201986%2017-)

[28%20FEBRUARY,%20LUXEMBOURG%20HAGUE%3B%20SINGLE%20EUROPEAN%20ACT%20AND%20FINAL%20ACT.PDF](#) (дата звернення: 18.05.2025).

154. Goldner Lang I. Freedom of movement of EU citizens and mobility rights of third-country nationals: where EU free movement and migration policies intersect or disconnect? / Research Handbook on EU Migration and Asylum Law / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. P. 98-113.

155. Guidance on the right of free movement of EU citizens and their families: Commission Notice (C/2023/1392) of 22.12.2023. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301392 (дата звернення: 18.05.2025).

156. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child Friendly Health Care of 21.09.2011. URL: <https://rm.coe.int/168046cccf> (дата звернення: 18.05.2025).

157. Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. UNHCR, 2009. URL: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-8-child-asylum-claims-under-articles-1-2-and-1-f-1951> (дата звернення: 18.05.2025).

158. Handbook on European law relating to the rights of the child. 2022 edition / European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2022. 307 p.

159. Heijer M. Article 18. The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Oxford: Hart Publishing, 2021. P. 551-572.

160. Hoogenboom A. Balancing Student Mobility Rights and National Higher Education Autonomy in the European Union. Boston: Brill, 2017. 403 p.

161. Ineli-Ciger M. Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection? Reforming the Common

European Asylum System. Ed. D. Thym. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022. P. 149-160.

162. Ineli-Ciger M. Navigating the labyrinth of derogations: a critical look at the Crisis Regulation. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10.06.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/> (дата звернення: 18.05.2025).

163. Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children. UNHCR, 2004. URL: <https://www.unhcr.org/media/inter-agency-guiding-principles-unaccompanied-and-separated-children> (дата звернення: 18.05.2025).

164. International Standard Classification of Education (ISCE). URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_Standard_Classification_of_Education_\(ISC_ED\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_Standard_Classification_of_Education_(ISC_ED)) (дата звернення: 18.05.2025).

165. Jakulevičienė L. Chapter 7: The Common European Asylum System. From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration / European Policy Center. 2019. URL: <https://www.epc.eu/en/Publications/~2e18c8> (дата звернення: 18.05.2025).

166. Jakuleviciene L. EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28.06.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/eu-screening-regulation-closing-gaps-in-border-control-while-opening-new-protection-challenges/#:~:text=The%20Screening%20Regulation%20will%20apply,within%20the%20territory%20having%20crossed> (дата звернення: 18.05.2025).

167. Jakulevičienė L. Vulnerable persons in EU asylum legislation: central feature or necessity on the outskirts? / *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. P. 225-242.

168. Jalušič V., Bajt V. Whose children? The EU and Member States' integration policies in education. *Studies in Ethnicity and Nationalism*. 2022, Vol. 22, Issue 2. P. 165-179.

169. Joint General Comment - No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC (2017) - on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-comment-no-4-cmw-and-no-23-crc-2017> (дата звернення: 18.05.2025).

170. Joint General Comment No. 3 of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 of the Committee on the Rights of the Child in the context of International Migration, of 16.11.2017: General principles. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/59/pdf/g1734359.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

171. Judgment of the Court of Justice in Case 26/62 Van Gend en Loos. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026> (дата звернення: 18.05.2025).

172. Judgment of the Court of Justice in Case C-578/16 PPU «C.K. and Others» of 16.02.2017. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-578/16%20PPU> (дата звернення: 18.05.2025).

173. Judgment of the Court of Justice in Case C-60/00, «Carpenter». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0060> (дата звернення: 18.05.2025).

174. Judgment of the Court of Justice in Case C-646/16 «Jafari» of 26.07.2017. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-646/16> (дата звернення: 18.05.2025).

175. Judgment of the Court of Justice in Case C-652/16 «Ahmedbekova» of 04.10.2018. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-652/16> (дата звернення: 18.05.2025).

176. Judgment of the Court of Justice in Case C-661/17 «M.A. and Others» of 23.01.2019. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-661/17> (дата звернення: 18.05.2025).

177. Judgment of the Court of Justice in Joined cases C-582/17 and C-583/17 «Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v H. and R.» of 02.04.2019. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-582/17> (дата звернення: 18.05.2025).

178. Judgment of the Court of Justice in Case C-69/21 «X v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid» of 22.11.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0069> (дата звернення: 18.05.2025).

179. Judgment of the Court of Justice in Case C-233/18 «Haqbin» of 12.12.2019. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-233/18> (дата звернення: 18.05.2025).

180. Judgment of the Court of Justice in Case C-441/19 «TQ v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid» of 14.01.2021. URL: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-441/19> (дата звернення: 18.05.2025).

181. Judgment of the Court of Justice in Case C-472/13, «Schepherd», of 26.02.2015. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162544&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6000113> (дата звернення: 18.05.2025).

182. Judgment of the Court of Justice in case C-560/20 «Landeshauptmann von Wien» of 30.01.2024. URL: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-560/20> (дата звернення: 18.05.2025).

183. Judgment of the Court of Justice in Case C-58/23 «Abboidnam» of 27.09.2023. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=278508&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1965857> (дата звернення: 18.05.2025).

184. Judgment of the Court of Justice in Case C-720/17 «Bilali» of 23.05.2019. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214394&pageIndex>

x=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1501865 (дата звернення: 18.05.2025).

185. Judgment of the Court of Justice in Case C-720/20 «RO v Bundesrepublik Deutschland» of 01.08.2022. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-720/20> (дата звернення: 18.05.2025).

186. Judgment of the Court of Justice in Case C-19/21 «I and S v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid» of 01.08.2022. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-19/21> (дата звернення: 18.05.2025).

187. Judgment of the Court of Justice in Case C-91/20 «Bundesrepublik Deutschland» of 09.11.2021. URL: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-91/20> (дата звернення: 18.05.2025).

188. Judgment of the Court of Justice in Case C-483/20 «XXXX v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides» of 22.02.2022. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-483/20> (дата звернення: 18.05.2025).

189. Judgment of the Court of Justice in Case C-129/18 «SM v Entry Clearance Officer» of 26.03.2019. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-129/18> (дата звернення: 18.05.2025).

190. Judgment of the Court of Justice in Case C-429/15 «Danqua» of 20.10.2013. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=184688&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1965857> (дата звернення: 18.05.2025).

191. Judgment of the Court of Justice in joined cases C-643/15 and C-647/15 «Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union» of 06.09.2017. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347245>] (дата звернення: 18.05.2025).

192. Judgment of the Court of Justice in joined cases C-924/19 PPU and C-925/19 PPU «FMS» of 14.05.2020. URL:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=185141> (дата звернення: 18.05.2025).

193. Judgment of the Court of Justice in Case C-768/19 «Bundesrepublik Deutschland v SE» of 09.09.2021. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-768/19> (дата звернення: 18.05.2025).

194. Judgment of the European Court of Human Rights in case «Amuur v France» of 25.06.1996. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Amuur%22\],%22itemid%22:\[%22001-57988%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Amuur%22],%22itemid%22:[%22001-57988%22]}) (дата звернення: 18.05.2025).

195. Judgment of the European Court of Human Rights in case «Dudgeon v United Kingdom» of 22.10.1981. URL.: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57473%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57473%22]}) (дата звернення: 18.05.2025).

196. Judgment of the European Court of Human Rights in case «Hirsi Jamaa and Others v Italy» of 23.02.2012. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}) (дата звернення: 18.05.2025).

197. Judgment of the European Court of Human Rights in case «Medvedyev and others v France» of 29.03.2010. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-97979%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-97979%22]}) (дата звернення: 18.05.2025).

198. Judgment of the European Court of Human Rights in case «N.D. and N.T. v Spain» of 03.10.2017. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-177683%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-177683%22]%7D) (дата звернення: 18.05.2025).

199. Judgment of the Court of Justice in Case C-135/08 «Janko Rottmann v Freistaat Bayern» of 02.03.2010. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex>

=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=96510 (дата звернення: 18.05.2025).

200. Judgment of the Court of Justice in Case C-244/06 «Dynamic Medien Vertriebs GmbH» of 14.02.2008. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-244/06> (дата звернення: 18.05.2025).

201. Judgment of the Court of Justice in Case C-245/11 «K v Bundesasylamt» of 06.11.2012. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-245/11&language=EN> (дата звернення: 18.05.2025).

202. Judgment of the Court of Justice in Case C-256/11 «Dereci and Others» of 15.11.2011. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1278034> (дата звернення: 18.05.2025).

203. Judgment of the Court of Justice in Case C-540/03 «Parliament v Council» of 27.06.2006. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55770&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=957862> (дата звернення: 18.05.2025).

204. Judgment of the Court of Justice in case C-34/09, «Ruiz Zambrano», of 08.03.2011. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&> (дата звернення: 18.05.2025).

205. Judgment of the Court of Justice in Case 6/64 «Costa v ENEL» of 15.07.1964. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61964CJ0006> (дата звернення: 18.05.2025).

206. Judgment of the Court of Justice in Case C-262/21 «A v B» of 02.08.2021. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-262/21%20PPU&jur=C> (дата звернення: 18.05.2025).

207. Judgment of the Court of Justice in Case C-564/18 «LH» of 19.03.2020.
URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-564/18> (дата звернення: 18.05.2025).

208. Judgment of the Court of Justice in Case C-648/11 «MA» of 06.06.2013.
URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-648/11> (дата звернення: 18.05.2025).

209. Judgment of the Court of Justice in Case C-651/19 «JP» of 09.09.2020.
URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-651/19> (дата звернення: 18.05.2025).

210. Judgment of the Court of Justice in Case C-69/10 «Diouf» of 28.07.2011.
URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=108325&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1965857> (дата звернення: 18.05.2025).

211. Justice and Home Affairs Council, 20.04.2015. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/04/20/> (дата звернення: 18.05.2025).

212. Kateryna Bannikova; Olena Sviatun; Maryna Shevchenko; Nataliia Bielousova; Volodymyr Saienko. EU migration policy: current problems and perspectives. *Revista Cuestiones Políticas*. 2023. Volumen 41. Número 78. P. 440–455.

213. Key facts for hosting worlds refugees. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-hosting-metrics.html#:~:text=Figure%201%20shows%20that%20at,in%20the%20least%20developed%20countries> (дата звернення: 18.05.2025).

214. Lecklerc C. The new EU Resettlement Framework: a flexible harmonization undermining fundamental rights. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 08.10.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-resettlement-framework-a-flexible-harmonization-undermining-fundamental-rights/> (дата звернення: 18.05.2025).

215. Lonardo L. The best interests of the child in the case law of the Court of Justice of the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2022. Vol. 29(5). P. 596-614.

216. Maiani F. Responsibility determination under the new Asylum and Management Regulation: plus ça change... *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18.06.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/responsibility-determination-under-the-new-asylum-and-migration-management-regulation-plus-ca-change/> (дата звернення: 18.05.2025).

217. Maiani F. The new Solidarity Mechanism: the right “insurance scheme” for the CEAS? *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27.08.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-solidarity-mechanism-the-right-insurance-scheme-for-the-ceas/> (дата звернення: 18.05.2025).

218. Martinović A., Mrakovčić M., Petrovic N. The principle of solidarity and the challenges of system and social (dis) integration: in anticipation of the new EU rules on migration and asylum. *EU and Comparative Law Issues and Challenges*. Seriesn8 (2024): 611-639.

219. McAdam J. Seeking asylum under the Convention on the Rights of the Child: A case for complementary protection. *International Journal of Children's Rights* 14, 2006. P. 251-274.

220. McGlynn C. Rights for Children?: The Potential Impact of the European Union Charter of Fundamental Rights. *European Public Law*. 2002. Vol. 8. P. 387-400.

221. Moraru M. EU Return Directive: a cause for shame or an unexpectedly protected framework? // *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. P. 435-454.

222. Nagy B. The Qualification Regulation: a mixed bag, inherited from 2016. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17.10.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-qualification-regulation-a-mixed-bag-inherited-from-2016/> (дата звернення: 18.05.2025).

223. Nur Osso B. Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: Borders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization. *International Journal of Refugee Law*. 2023. Vol. 35. Issue 3. P. 272–303.

224. Olmedo Alberca A., Fonts Picas A., El-Khatib E. The evolution of migration and asylum policy in the EU: from the Common European Asylum System to the New Pact on Migration and Asylum: Case Study / ESADEGeo-Center for Global Economy and Geopolitics. 2024, 27 p. URL: <https://www.esade.edu/faculty-research/sites/default/files/publicacion/pdf/2024-09/The%20evolution%20of%20migration%20and%20asylum%20policy%20in%20the%20EU.pdf> _ (дата звернення: 18.05.2025).

225. On a New Pact on Migration and Asylum: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2020) 609 final, 23.09.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0609> (дата звернення: 18.05.2025).

226. On an Action Plan on Unaccompanied Minors (2010–2014): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2010) 213 final, 06.05.2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 18.05.2025).

227. On Immigration and Asylum Policies: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(94) 23 final of 23.02.1994. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en> (дата звернення: 18.05.2025).

228. On Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection: Communication from the Commission 2022/C 126 I/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1647940863274
(дата звернення: 18.05.2025).

229. On the common asylum policy and the Agenda for protection: Communication of the European Commission, COM(2003)152 final of 26.03.2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0152:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 18.05.2025).

230. Opinion of the Advocate General M. Szpunar in Case C-335/17 «Valcheva» of 12.04.2018. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-335/17> (дата звернення: 18.05.2025).

231. Orav A., Barlaoura N. Legal fiction of non-entry in EU Asylum Policy. European Parliamentary Research Service, April 2024. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760347/EPRS_BRI\(2024\)760347_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760347/EPRS_BRI(2024)760347_EN.pdf) (дата звернення: 18.05.2025).

232. Peers S. The New EU Asylum Laws, part 1: the Qualification Regulation. EU Law Analysis. Expert insight into EU Law developmemts, 30.12.2023. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/12/the-new-eu-asylum-laws-part-1.html> (дата звернення: 18.05.2025).

233. Peers S. The new EU asylum laws, part 7: the new Regulation on asylum procedures. EU Law Analysis. 28.04.2024. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-7-new.html> (дата звернення: 18.05.2025).

234. Petrov R. Constitutional Challenges for the Implementation of Association Agreements between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia. *European Public Law* 21, no 2 (2015). P. 241-254.

235. Pilot system of assessment of guardianship, September 2019. URL: <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/10/PAS-tool.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

236. Presidency Conclusions of Tampere European Council of 15-16.10.1999. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

237. Proposal for a Directive laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) COM(2016)465 of 13.07.2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

238. Proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (COM/2016/0467) of 13.07.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0467%3AFIN> (дата звернення: 18.05.2025).

239. Proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation 516/2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0468:FIN> (дата звернення: 18.05.2025).

240. Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016)270 final) of 04.05.2016. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270> (дата звернення: 18.05.2025).

241. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, COM(2025) 101 final, 11.03.2025. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9565bdd7-ff1a-11ef-9503-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 18.05.2025).

242. Proposal for a Regulation on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (COM(2016) 466) of 13.07.2016. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-466-EN-F1-1.PDF> (дата звернення: 18.05.2025).

243. Proposal for a Regulation on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast) (COM(2016) 272) of 04.05.2016. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-272-EN-F1-1.PDF> (дата звернення: 18.05.2025).

244. Protecting vulnerable groups. The European human rights framework / Ed. F. Ippolito, S. Iglesias Sanchez. Bloomsbury, 2017. 481 p.

245. Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect to the Area of Freedom, Security and Justice. *Official Journal*. 2016, C 202. P. 295-297.

246. Protocol No 22 on the position of Denmark. *Official Journal*. 2016, C 202. P. 298-302.

247. Recommendation report on the current state of the art in guardianship for unaccompanied children, September 2019. URL: <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/10/ProGuard-recommendation-report.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

248. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, Eurostat News Release, 04.03.2016. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (дата звернення: 18.05.2025).

249. Refugee and migrant children in Europe. Overview of trends from January to December 2022. URL: [https://www.unicef.org/eca/documents/refugee-and-migrant-children-europe#:~:text=Some%2012%2C300%20children%20or%2052,%25\)%20and%20Spain%20\(9%25\).](https://www.unicef.org/eca/documents/refugee-and-migrant-children-europe#:~:text=Some%2012%2C300%20children%20or%2052,%25)%20and%20Spain%20(9%25).)] (дата звернення: 18.05.2025).

250. Refugee Children: Guidelines on Protection and Care. UNHCR, 1994. URL: <https://www.unhcr.org/us/media/refugee-children-guidelines-protection-and-care> (дата звернення: 18.05.2025).

251. Regulation 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1968/1612/oj/eng>] (дата звернення: 18.05.2025).

252. Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

253. Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

254. Regulation 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

255. Regulation 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing

Regulation (EU) No 439/2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj/eng> (дата звернення: 18.05.2025).

256. Regulation 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401347 (дата звернення: 18.05.2025).

257. Regulation 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401348 (дата звернення: 18.05.2025).

258. Regulation 2024/1349 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU) 2021/1148. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401349 (дата звернення: 18.05.2025).

259. Regulation 2024/1350 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) 2021/1147. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1350/oj> (дата звернення: 18.05.2025).

260. Regulation 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401351 (дата звернення: 18.05.2025).

261. Regulation 2024/1352 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 amending Regulations (EU) 2019/816 and (EU) 2019/818 for the purpose of introducing the screening of third-country nationals at the external borders. URL:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401352 (дата
звернення: 18.05.2025).

262. Regulation 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401356 (дата звернення: 18.05.2025).

263. Regulation 2024/1358 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations (EU) 2024/1351 and (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401358 (дата звернення: 18.05.2025).

264. Regulation 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401359 (дата звернення: 18.05.2025).

265. Regulation 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0492> (дата звернення: 18.05.2025).

266. Regulation 603/2013 of the European Parliament and the Council on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms

for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) of 26.06.2013. *Official Journal*. 2013. L 180. P. 1-30.

267. Regulation 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26.06.2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person. *Official Journal*. L 180. 29.06.2013. P. 31–59.

268. Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-relocating-unaccompanied-children_en.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

269. Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the outcome of the December European Council. Speech of 19.01.2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/19/tusk-december-euco-report-european-parliament/> (дата звернення: 18.05.2025).

270. Research Handbook on EU Migration and Asylum Law / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. 542 p.

271. Riehle C. New Pact on Migration and Asylum. EUCRIM, 2024. Issue 2. URL: <https://eucrim.eu/news/new-pact-on-migration-and-asylum/>

272. Schippers M. Children on the move – A guide to working with unaccompanied children in Europe. European Guardianship Network, February 2021. URL: <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2021/10/Children-on-the-move-A-guide-to-working-with-unaccompanied-children-in-Europe.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

273. Schütze R. European Union. Third ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. 1006 p.

274. Single European Act of 17.02.1986. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

275. Smyth C. European Asylum Law and the Rights of the Child. London and New York: Routledge, 2014. 250 p.

276. Soderstrom K. 'Flexible borders: The fiction of non-entry and asylum seekers in Germany'. CONREP Blog, 17.07. 2019. URL: <https://arts.unimelb.edu.au/school-of-social-and-political-sciences/our-research/comparative-network-on-refugeeexternalisation-policies/blog/flexible-borders> (дата звернення: 18.05.2025).

277. Soderstrom K. ECRE Commentary: An Analysis of the Fiction of Non-entry as Appears in the Screening Regulation. The University of Melbourne, September 2022. URL: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

278. Special meeting of the European Council of 23.04.2015 – Statement. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> (дата звернення: 18.05.2025).

279. Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum, 23.09.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736 (дата звернення: 18.05.2025).

280. Stalford H., Drywood E. Coming of Age? Children's Rights in the European Union. Common Market Law Review. 2009. Vol. 46. P. 143-172.

281. Strategic objectives 2005-2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal, Prosperity, Solidarity and Security - COM(2005) 12, 26.1.2005. URL:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/17df12fd-7203-48a5-a97b-8719f352268d> (дата звернення: 18.05.2025).

282. Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics as of 31.03.2025. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (дата звернення: 18.05.2025).

283. Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on: Communication of the Commission, COM(2023) 140 final of 08.03.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A140%3AFIN> (дата звернення: 18.05.2025).

284. Temporary protection for unaccompanied children fleeing Ukraine. Practical Tool for Guardians / European Union Agency for Asylum (EUAA) 2024, and European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2024. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-practical-tool-guardians-temporary-protection-unaccompanied-children-fleeing-ukraine_0.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

285. The Council adopts the EU's pact on migration and asylum, Press release of 14.05.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (дата звернення: 18.05.2025).

286. The EU extends its Action Plan on Human Rights and Democracy until 2027. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-extends-its-action-plan-human-rights-and-democracy-until-2027_en (дата звернення: 18.05.2025).

287. The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, Council of the European Union, 04.11.2004. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2005_053_R_0001_01 (дата звернення: 18.05.2025).

288. The protection of children in migration: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 12.04.2017 COM(2017)

211 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211> (дата звернення: 18.05.2025).

289. The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting the citizens, European Council, 02.12.2009. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14449-2009-INIT/en/pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

290. Thym D. Institutional and constitutional framework / Research Handbook on EU Migration and Asylum Law / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. P. 57-78.

291. Tomášek M., Šmejkal V. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с.

292. Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, (COM(2016) 197 final) of 06.04.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en> (дата звернення: 18.05.2025).

293. Towards an EU Strategy on the Rights of the Child: Communication from the Commission, COM(2006) 367 final of 04.07.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:en:PDF> (дата звернення: 18.05.2025).

294. Transition of unaccompanied minors to adulthood. EMN Inform, November 2022. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN_INFORM_Transition-minors-adulthood_final.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

295. Transitional procedures in the framework of international protection. Practical Tool for Guardians / European Union Agency for Asylum (EUAA) 2024, and European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2024. URL:

<https://euaa.europa.eu/publications/transnational-procedures-framework-international-protection> (дата звернення: 18.05.2025).

296. Treaty Establishing European Economic Community of 25.03.1957. URL:

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_ees.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

297. Treaty of Amsterdam of 02.10.1997. URL: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf (дата звернення: 18.05.2025).

298. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (дата звернення: 18.05.2025).

299. Treaty on European Union of 07.02.1992. *Official Journal of the European Communities*. 1992. № C 191/1.

300. Treaty on Functioning of the European Union of 25.03.1957. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (дата звернення: 18.05.2025).

301. Tsourdi E., De Bruycker P. The evolving EU asylum and migration law / Research Handbook on EU Migration and Asylum Law / Eds. E. Tsourdi and P. De Bruycker. Edward Elgar Publishing Ltd, 2022. P. 1-55.

302. Tsourdi L. The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 06.11.2020. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/> (дата звернення: 18.05.2025).

303. UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child. UNHCR, 2008. URL: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4d944fc29.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

304. UNHCR Resettlement Handbook 2011. URL: <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/46f7c0ee2.pdf> (дата звернення: 18.05.2025).

305. Vedsted-Hansen J. Harmonisation of asylum procedures: new regulations, old dilemmas. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17.05.2024. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/harmonisation-of-types-of-asylum-procedures-new-regulation-old-dilemmas/> (дата звернення: 18.05.2025).

306. Wessels J. Gaps in Human Rights Law? Detention and Area-Based Restrictions in the Proposed Border Procedures in the EU. *European Journal of Migration and Law* 25 (2023) 275–300.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1.

**РІШЕННЯ СУДУ ЄС У МЕЖАХ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИТУЛКУ, ДОПОМІЖНОГО І ТИМЧАСОВОГО
ЗАХИСТУ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ**

№	Назва справи	Нормативний акт ЄС, щодо якого давалося тлумачення	Правова позиція Суду ЄС
1	C-245/11 «K v Bundesasylamt», рішення від 06.11.2012 [201]	Регламент 343/2003 (ст. 15)	Незважаючи на те, що визначення «члени сім'ї» у розумінні п. і ст. 2 Регламенту 343/2003 не охоплює онуків шукача притулку, ст. 15 цього Регламенту слід тлумачити таким чином, що такі особи підпадають під поняття «інший родич», вжите в ч. 2 ст. 15. Частина 2 ст. 15 Регламенту 343/2003 застосовується у ситуації залежності, коли не сам шукач притулку залежить від допомоги члена сім'ї, який перебуває в державі-члені, відмінній від тієї, що визначена як відповідальна згідно з критеріями, викладеними в главі III цього Регламенту, а навпаки – член сім'ї, що перебуває в цій іншій державі-члені, залежить від допомоги шукача притулку.
2	C-648/11 «MA and Others», рішення від 06.06.2013 [208]	Регламент 343/2003 (ч. 2 ст. 6)	У разі, якщо неповнолітній без супроводу, який не має жодного члена сім'ї, що легально проживає на території держави-члена, подав заяви про надання притулку в більше ніж одній державі-члені, державою-членом, відповідальною за розгляд заяви, вважається та, на

			території якої цей неповнолітній перебуває після подання там заяви про надання міжнародного захисту.
3	С-646/16 «Jafari», рішення від 26.07.2017 [174]	Регламент 604/2013 (ст. 2, 12, 13)	Громадянин третьої країни, чий в'їзд було дозволено з гуманітарних міркувань органами влади однієї держави-члена у зв'язку з прибуттям надзвичайно великої кількості громадян третіх країн, які прагнули транзитом перетнути цю державу-члена з метою подання заяви про надання міжнародного захисту в іншій державі-члені, без дотримання загальних умов в'їзду, встановлених у першій державі-члені, має вважатися таким, що «нелегально перетнув» кордон першої держави-члена у значенні Регламенту 604/2013.
4	С-652/16 «Ahmedbekova», рішення від 04.10.2018 [175]	Директива 2011/95/EU (ст. ст. 3, 4, 10, 23) Директива 2013/32/EU (п. е ст. 32, ст. 46)	Пункт е ч. 2 ст. 33 Директиви 2013/32/EU [про підстави визнання заяви неприйнятною] не охоплює ситуацію, коли повнолітня особа подає від свого імені та від імені своєї неповнолітньої дитини заяву про надання міжнародного захисту, яка ґрунтується, зокрема, на сімейному зв'язку з іншою особою, яка подала окрему заяву про надання міжнародного захисту.
5	С-661/17 «M.A. and Others», рішення від 23.01.2019 [176]	Регламент 604/2013 (ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 27)	Держава-член, яка повідомила про свій намір вийти з Євросоюзу відповідно до ст. 50 ДЄСЗ, залишається відповідальною державою для цілей застосування Регламенту «Дублін III». Кожна держава-член самостійно визначає обставини, за яких вона буде використовувати своє дискреційне право розглядати заяву про надання міжнародного захисту, якщо вона не є відповідальною країною за критеріями, визначеними цим Регламентом.

			За відсутності доказів протилежного, у світлі найкращих інтересів дитини розгляд ситуації неповнолітнього у рамках вивчення його справи повинен відбуватися в контексті розгляду ситуації його батьків.
6	Об'єднані справи C-582/17 і C-583/17 «Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v H. and R.», рішення від 02.04.2019 [177]	Регламент 604/2013 (п. b та d ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24, ст. 27)	Критерії визначення відповідальної країни, передбачені ст. ст. 8-10 Регламенту, у світлі пунктів 13 та 14 його преамбули, спрямовані на забезпечення найкращих інтересів дитини та сімейного життя відповідних осіб, що, крім того, гарантуються ст. ст. 7 і 24 Хартії про основоположні права.
7	C-233/18 «Naqbin», рішення від 12.12.2019 [179]	Директива 2013/33/EU (ч. 4 і 5 ст. 20)	Заявник про надання міжнародного захисту, який вчинив серйозні порушення правил центру розміщення, в якому він перебуває, або серйозні акти насильства, не може бути покараний шляхом позбавлення матеріальних умов прийому, що стосуються житла, харчування або одягу. Якщо заявником є неповнолітній, який перебуває без супроводу, а отже, є вразливою особою відповідно до Директиви 2013/33/EU, національні органи влади при накладенні санкцій згідно з ч. 4 ст. 20 цієї Директиви повинні у підвищеній мірі враховувати особливу ситуацію неповнолітнього та принцип пропорційності. Такі санкції мають визначатися з урахуванням принципу найкращих інтересів дитини. Крім того, положення Директиви 2013/33 не обмежують держав-членів у прийнятті рішення про передачу піклування про такого неповнолітнього службам захисту дітей або відповідним органам юстиції.

8	C-262/21 «A v B», рішення від 02.08.2021 [206]	Регламент 604/2013	Ситуація, за якої один із батьків без згоди іншого переміщує дитину з держави-члена її постійного проживання до іншої держави-члена на підставі рішення про переміщення, ухваленого відповідно до Регламенту 604/2013, і залишається там після скасування цього рішення без прийняття подальших дій з боку першої держави-члена (щодо повторного прийому чи надання дозволу на проживання), такі заходи не вважаються незаконним переміщенням або утриманням дитини у значенні відповідного положення.
9	C-768/19 «Bundesrepublik Deutschland v SE», рішення від 09.09.2021 [193]	Директива 2011/95/EU (п. j ст. 2)	Якщо заявник, який в'їхав на територію приймаючої держави-члена, де перебуває його неodrжена неповнолітня дитина, має намір отримати статус додаткового захисту на основі міжнародного захисту, наданого цій дитині згідно із законодавством відповідної держави-члена, яке передбачає таке право для осіб, що підпадають під сферу застосування третього абзацу п. j ст. 2 Директиви 2011/95, відповідною датою для оцінки того, чи є бенефіціар цього захисту «неповнолітнім» у розумінні зазначеного положення з метою прийняття рішення за заявою про надання міжнародного захисту, поданою цим заявником, є дата, коли він або вона подали свою заяву про надання притулку, навіть якщо ця заява була подана неформально. Для кваліфікації особи як «члена сім'ї» у розумінні п. j ст. 2 не вимагається фактичне відновлення сімейного життя між батьком або матір'ю бенефіціара міжнародного захисту та його або її дитиною.

			Права, які члени сім'ї бенефіціара додаткового захисту отримують на підставі статусу додаткового захисту, наданого їхній дитині, зокрема додаткові права, передбачені ст. ст. 24–35 цієї Директиви, зберігаються і після досягнення бенефіціаром повноліття протягом строку дії дозволу на проживання, виданого їм відповідно до ч. 2 ст. 24 цієї Директиви.
10	C-91/20 «Bundesrepublik Deutschland», рішення від 09.11.2021 [187]	Директива 2011/95/EU (ст. ст. 3, 13)	З метою збереження єдності сім'ї держава-член може автоматично надавати статус біженця неповнолітній дитині особи, якій було надано такий статус.
11	C-483/20 «XXXX v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides», рішення від 22.02.2022 [188]	Директива 2013/32 (п. а ч. 2 ст. 33) Директива 2011/95/EU (ч. 2 ст. 23)	Держава-член має право визнати заяву про надання міжнародного захисту неприйнятною, якщо заявникові вже було надано статус біженця в іншій державі-члені. Однак єдність сім'ї має бути збережена, якщо заявник є батьком дитини, яка є неповнолітньою без супроводу та якій було надано додатковий захист у першій державі-члені.
12	C-720/20 «RO v Bundesrepublik Deutschland», рішення від 01.08.2022 [185]	Регламент 604/2013 (ч. 3 ст. 23) Директива 2013/32 (п. а ч. 2 ст. 33)	Заяву про надання міжнародного захисту, подану неповнолітнім, не може бути визнано неприйнятною на тій підставі, що його батькам уже було надано такий захист в іншій державі-члені ЄС.
13	C-19/21 «I and S v Staatssecretaris van	Регламент 604/2013 (ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 27)	Неповнолітній без супроводу має право оскаржити відмову у визнанні родинних зв'язків із родичем, якій проживає на

	Justitie en Veiligheid», рішення від 01.08.2022 [186]		законних підставах у державі-члені ЄС і може піклуватися про таку дитину, в цілях визначення відповідальної держави-члена. При цьому право на ефективний захист гарантується саме неповнолітньому, а не його родичу.
--	--	--	--

ДОДАТОК 2.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Білоусов М.С. Забезпечення найкращих інтересів дитини у міграційному праві ЄС через призму права на возз'єднання сім'ї громадян третіх країн. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя, 2023. №10. С. 597-599. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/144>.

2. Білоусов М. Регламент Ради (ЄС) 2019/1111 та сфера його застосування щодо захисту дітей без супроводу, які шукають притулку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Ужгород, 2024. Серія ПРАВО. Вип. 84: част. 3. С. 223–227. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.30>.

3. Білоусов М.С. Особливості концепції «безпечної третьої країни» та її вплив на права дітей-мігрантів. *Форум права*. Харків, 2024. №3. С. 36–43. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.12591912>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Білоусов М. С. Поняття «дитина-мігрант» у праві Європейського Союзу. *Права людини і демократія: збірник наукових статей за матеріалами III наук.-практ. конф. (Харків, 13 травня 2021 р.)*. Харків, 2021. С. 3–6.

2. Bilousov M. Right to family reunification of migrant children under the European Union law. *Сучасне суспільство і наука: актуальні дослідження молодих науковців: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. Інтернет-конф. (Харків, 27 травня 2021 р.)*. Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2021. С. 27–31.

3. Білоусов М.С. Поняття дітей-мігрантів без супроводу в законодавстві України та праві Європейського Союзу (порівняльний аспект). *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та*

практичні аспекти: матеріали VI Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (Полтава, 17 листопада 2021 року). Полтава, 2021. С. 21–24.

4. Білоусов М.С. Захист дітей-мігрантів з України під час збройного конфлікту в праві Європейського Союзу. *Деокупація. Юридичний фронт*: матеріали Міжнародного експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.). Київ : Держ. торг.- екон. ун-т, 2022. С. 141–144.

5. Білоусов М.С. Право на навчання для дітей-мігрантів з України, які мають тимчасовий захист. *Україна і Європейський союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. статей за матеріалами VI всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 11 листоп. 2022 р. / редкол. : Д. В. Лученко, І. В. Яковюк та ін. Харків, 2022. С. 14–16.

6. Bilousov M. Nationals of third countries other than Ukraine, who benefited from international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February 2022 as beneficiaries of temporary protection in the European Union. *Права людини і демократія* : зб. наук. статей за матеріалами IV наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 12 трав. 2023 р. / редкол.: Д. В. Лученко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Комарова та ін. Харків, 2023. С. 12–15.

7. Bilousov M. To the issue of detention of migrant children in the European Union law. *Права людини та демократія* : зб. наук. ст. та тез за матеріалами наук.-практ. конф., присвяч. Дню Європи, 220-річчю Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого та 5-річчю каф. права Європ. Союзу (м. Харків, 9 трав. 2024 р.) / Каф. Жана Моне «Поглиблене вивчення цінностей та права ЄС: український контекст» ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 249–251.