

УДК 342.7+342.5+349+341.1

Євген ГЕРАСИМЕНКО

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, Київ, Україна, 01601

ORCID: 0000-0002-5625-5622

Scopus Author ID: 57411644300

DOI: 10.32782/LST/2024-4-7

Бібліографічний опис статті: Герасименко, Є. (2024). Роль урядового уповноваженого в справах Європейського суду з прав людини в розгляді справ про статус біженців, додатковий та тимчасовий захист. *Law. State. Technology*, 4, 37–42, doi: 10.32782/LST/2024-4-7

**РОЛЬ УРЯДОВОГО УПОВНОВАЖЕНОГО В СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ В РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО СТАТУС БІЖЕНЦІВ, ДОДАТКОВИЙ
ТА ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ**

У статті проаналізовано питання щодо особливостей адміністративно-правового статусу та участі Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ у вирішенні правових спорів щодо статусу біженців, додаткового та тимчасового статусу з метою подальшої систематизації міжнародного досвіду в цій сфері, а також врахування під час вдосконалення законодавства та державної політики в Україні щодо надання міжнародного захисту та вдосконалення регулювання правового статусу Уповноваженого. Встановлюється, що Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ відіграє суттєву роль в розгляді справ щодо притулку (міжнародного захисту). Враховуючи відсутність закріплення Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод права на притулок чи міжнародний захист, визначені основні категорії справ щодо міжнародного захисту, які розглядаються ЄСПЛ за участі Урядового уповноваженого. До них відносяться справи про порушення Статті 2 ЄКПЛ (право на життя), Статті 3 ЄКПЛ (заборона катувань), Статті 8 ЄКПЛ (право на повагу до приватного і сімейного життя), Протоколу № 4 до ЄКПЛ (заборона колективного вислання іноземців), Статті 1 Протоколу № 7 до ЄКПЛ (процедурні гарантії, що стосуються вислання іноземців), а також статті 6 ЄКПЛ (право на справедливий суд). Завдання Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ при розгляді справ щодо надання міжнародного захисту можна визначити як аналіз обґрунтованості претензій заявників, здійснення перевірки про вичерпання заявником усіх національних засобів правового захисту, представлення позиції держави в ЄСПЛ, а також забезпечення взаємодії між національними органами та ЄСПЛ. Урядовий уповноважений також здійснює координацію діяльності урядових структур щодо надання інформації для ЄСПЛ, а також бере участь у виконанні рішень ЄСПЛ у справах, які стосуються шукачів притулку та бенефіціарів міжнародного захисту.

Встановлено, що правове регулювання участі урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо міжнародного захисту залишається недостатньо врегульованим. Для підвищення ефективності цієї діяльності запропоновано, зокрема, прийняти спеціалізовані нормативні акти, які б враховували специфіку справ щодо притулку/міжнародного захисту, привести національне законодавство України у повну відповідність з міжнародними стандартами, зокрема Конвенцією ООН про статус біженців та законодавством Європейського Союзу.

Ключові слова: біженці, притулок, міжнародний захист, Європейський суд з прав людини, урядовий уповноважений в справах Європейського суду з прав людини, адміністративний процес.

Yevgen GERASYMENKO

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Procedure, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 60, Volodymyrska Str., Kyiv, Ukraine, 01601

ORCID: 0000-0002-5625-5622

Scopus Author ID: 57411644300

DOI: 10.32782/LST/2024-4-7

To cite this article: Gerasymenko, Ye. (2024) Rol' Uriadovogo upovnovazhenogo v spravaх Yevropeis'kogo sudu z prav liudyny v rozgliadi sprav pro status bizhenciv, dodatkovyiy ta tymchasovyiy zahyst [Role of the Government commissioner for the European court for Human Rights in refugee status, subsidiary and temporary protection cases]. *Law. State. Technology*, 4, 37–42, doi: 10.32782/LST/2024-4-7

ROLE OF THE GOVERNMENT COMMISSIONER FOR THE EUROPEAN COURT FOR HUMAN RIGHTS IN REFUGEE STATUS, SUBSIDIARY AND TEMPORARY PROTECTION CASES

Article analyzes peculiarities of the administrative legal status and participation of the Government Commissioner for ECtHR in resolving cases regarding the status of refugees, subsidiary and temporary protection in order to further systematize international experience in this area, as well as to consider improving legislation and state policy in Ukraine on the provision of international protection and improvement of the regulation of the legal status of the Commissioner. It is established that the Government Commissioner for ECtHR plays a significant role in the consideration of cases regarding asylum. In view of the absence of a proclamation of the right to asylum or international protection by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the main categories of cases of international protection considered by the ECtHR with the participation of the Government Commissioner are defined. These include cases of violation of Article 2 of the ECHR (right to life), Article 3 of the ECHR (prohibition of torture), Article 8 of the ECHR (right to respect for private and family life), Protocol No. 4 to the ECHR (prohibition of collective expulsion of aliens), Article 1 of the Protocol No. 7 to the ECHR (procedural safeguards relating to the expulsion of aliens), as well as Article 6 of the ECHR (right to a fair trial). The tasks of the Government Commissioner for the ECtHR in considering cases on the granting of international protection can be defined as analyzing the validity of the applicants' claims, verifying whether the applicant has exhausted all national remedies, representing the position of the state before the ECtHR, as well as ensuring interaction between national authorities and the ECtHR. The Commissioner carries out coordinating the activities of government structures to provide information to the ECtHR, as well as participating in the implementation of ECtHR judgments in cases concerning asylum seekers and beneficiaries of international protection.

It has been established that the legal regulation of the participation of the Government Commissioner for the ECtHR at the international protection cases remains insufficiently regulated. To increase the effectiveness of this activity, it is proposed to adopt specialized regulations that would consider the specifics of asylum/international protection cases, to bring the national legislation of Ukraine in full compliance with international standards, in particular the UN Convention relating to the Status of Refugees and the legislation of the European Union.

Key words: *refugees, asylum, international protection, European Court of Human Rights, Governmental commissioner for the European Court of Human Rights, administrative process.*

Актуальність проблеми. Система міжнародного захисту прав людини є ключовим інструментом для забезпечення їх додержання, зокрема через надання статусу біженців, додаткового чи тимчасового захисту. При цьому, враховуючи, що суб'єкти публічної адміністрації держав притулку достатньо часто відмовляють в наданні такого захисту, а окремі особи, не маючи права на такий захист, подекуди намагаються зловживати своїм правом, зростає навантаження і на суди, які переглядають відповідні рішення суб'єктів владних повноважень.

Особливої актуальності проблеми правового регулювання судового захисту права на притулок чи міжнародний захист Європейським судом з прав людини набувають, враховуючи кількість громадян України, які отримали тимчасовий захист в державах Європейського Союзу. За даними агентства Евростат 4 мільйони сто тисяч українців отримали такий захист на початок вересня 2024 року (Євростат, 2024). На цей час не фіксуються скільки небудь значної кількості судових справ щодо цього виду міжнародного захисту, але із анонсованими змінами підходів різних країн ЄС щодо набувачів такого захисту прогнозуємо зростання кількості таких спорів, а відтак і зростання навантаження на суб'єкти державної влади України, залучені до їх розгляду, в тому числі і в ЄСПЛ. У цьому

контексті роль Урядового уповноваженого в справах ЄСПЛ набуває особливого значення, що потребує в свого чергу спеціального дослідження.

Актуальність цього дослідження підкреслюється фактом, що на сьогодні бракує наукових досліджень правової проблематики участі Урядового уповноваженого в справах ЄСПЛ, взагалі, і в судових спорах щодо надання, відмови в наданні, припинення, скасування статусу біженців, додаткового та тимчасового захисту, зокрема. Науковий аналіз проблем надання притулку у міжнародному праві здійснювали закордонні вчені Ж. Єгер, Г. Гудвін Гілл, Д. Макнамара, К. Нгуєн, Д. Патрик, Д. Хорекенс. Окремі аспекти проблеми притулку у своїх працях висвітлювали українські вчені-правники, а саме: В. Березняк, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Грабар, Т. Коломoeць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Сірант, Г. Тимчик та інші. Окремі аспекти правового регулювання суспільних відносин в сфері забезпечення і захисту прав та свобод особи досліджували М.В. Белова, Д.М. Белов, О.О. Плетньова, Б.І. Стахура та інші вчені.

Мета дослідження полягає в аналізі особливостей адміністративно-правового статусу та участі Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ у вирішенні правових спорів щодо статусу біженців, додаткового та тимчасового

статусу з метою подальшої систематизації міжнародного досвіду в цій сфері, а також врахування під час вдосконалення законодавства та державної політики в Україні щодо надання міжнародного захисту та вдосконалення регулювання правового статусу Уповноваженого.

Виклад основного матеріалу дослідження варто, з нашої точки зору, почати з окреслення системи міжнародного захисту. Основним законом, що визначає підстави, процедури набуття, втрати, позбавлення та зміст правового статусу осіб, які потребують на міжнародний захист в Україні, є Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (далі – Закон № 3671-VI). Відповідно до норм цього Закону, який в цій частині відповідає стандартам Європейського Союзу, міжнародний захист негромадянам України надається в таких основних формах: визнання особи біженцем, тимчасовий захист та додатковий захист. В цілях цього дослідження детальний аналіз відмінностей між цими формами не є необхідним. Разом із цим зазначимо, всі ці форми об'єднує той факт, що вони надаються іноземним громадянами, підданим або апатридам (особам без громадянства) у випадку, якщо країна їх громадянської належності або постійного місця проживання (країна походження) не має можливості захистити права таких осіб, або сама грубо їх порушує. Відтак, у шукача притулку не залишається іншого виходу ніж намагатись отримати такий захист в інших країнах на підставі Конвенції про статус біженців ООН 1951 року, законодавства ЄС та інших регіональних документів.

Переважає більшість держав-членів ООН, як і Україна, ратифікувала зазначену вище Конвенцію, підтримує партнерські відносини із Управлінням Верховного комісара ООН в справах біженців, однак, і в цій сфері не обходиться без правових спорів, вирішення яких відноситься до юрисдикції судів.

Аналіз законодавства України дозволяє систематизувати адміністративно-судові справи щодо міжнародного захисту таким чином:

1. Справи за позовом суб'єкта владних повноважень:

– справи про затримання особи до прийняття рішення за заявою про визнання біженцем. Зазначені справи відповідно до частини 2 статті 289 КАСУ розглядаються за позовом Державної міграційної служби України, її територіального органу чи підрозділу, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України. Підставою для такого затримання є вчинення порушення законодавства України з при-

кордонних питань або про правовий статус іноземців. Зазначені справи розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними за місцезнаходженням суб'єктів владних повноважень – позивачів або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

2. Справи за позовом біженця про таке:

– оскарження проміжних процедурних рішень територіальних органів Державної міграційної служби України щодо встановлення статусу біженця, зокрема, про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем, а також про відхилення Державною міграційною службою України скарг на зазначені вище рішення (частина 1 статті 12 Закону № 3671-VI).

– оскарження рішень Державної міграційної служби України щодо визнання статусу біженця, а також рішення про втрату чи позбавлення статусу біженця, про скасування рішення про визнання біженцем (частина 2 статті 12 Закону № 3671-VI) (Герасименко, 2019. 47 с.).

Виходячи із правил предметної юрисдикції, визначених чинним законодавством, зазначені справи розглядаються адміністративними судами в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. А у випадку незгоди із судовими рішеннями шукача притулку чи особи, яка отримала міжнародний захист, після вичерпання національних засобів захисту стають нерідко предметом розгляду в ЄСПЛ.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не визначає як узагальненого права на притулок чи міжнародний захист, так і окремих його форм – права бути визнаним біженцем, отримати додатковий чи тимчасовий захист. Відтак, справи про статус біженців та осіб, які шукають додаткового або тимчасового захисту, зазвичай, стосуються порушень:

а) статті 2 ЄКПЛ (право на життя), якщо існує загроза життя особі в країні походження, за виключенням виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання; або таке позбавлення життя є наслідком виключно необхідного застосування сили для захисту будь-якої особи від незаконного насильства, для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою, а також при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання;

б) статті 3 ЄКПЛ (заборона катувань), якщо існує ризик повернення до країни походження, в якій особі загрожують катування, нелюдське чи таке, що принижує гідність, поводження або покаранню;

в) статті 8 ЄКПЛ (право на повагу до приватного і сімейного життя), яка забороняє органам державної влади втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб;

г) протоколу №4 до ЄКПЛ (заборона колективного вислання іноземців) щодо випадків колективного вислання шукачів притулку без індивідуального розгляду їх заяв про надання міжнародного захисту. Зазначена заборона знайшла свій розвиток в Статті 1 Протоколу № 7 до ЄКПЛ (процедурні гарантії, що стосуються вислання іноземців). Відповідно до норм цієї статті стосовно шукачів притулку іноземець (або особа без громадянства), який законно проживає на території держави, може бути висланий за її межі виключно на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону. Крім того йому мають бути надані відповідні процесуальні гарантії, а саме право заперечувати та подавати докази проти свого вислання, вимагати перегляду своєї справи, бути представленим з цією метою перед компетентним органом або перед особою чи особами, призначеними цим органом. Винятком може бути випадок, якщо таке вислання є необхідним в інтересах публічного порядку або зумовлюється міркуваннями національної безпеки.

Окремою підставою звернення до ЄСПЛ може вважатись порушення національними судами статті 6 ЄКПЛ (право на справедливий суд).

Всі зазначені категорії справ вимагають на участь Урядового уповноваженого в справах ЄСПЛ. Адже Урядовий уповноважений виступає представником держави у справах проти неї в ЄСПЛ, що стосуються будь-яких порушень прав людини, включаючи тих, що стосуються шукачів притулку, біженців та осіб, які потребують на додатковий та тимчасовий захист.

Роль Урядового уповноваженого в справах щодо міжнародного захисту врегульовано на міжнародно-правовому рівні Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ), яка встановлює зобов'язання держав щодо забезпечення прав осіб, включаючи право на притулок, а також

національним законодавством, яке визначає статус уповноваженого, його компетенцію та обов'язки щодо представлення інтересів держави у міжнародних інституціях.

Конституція України в статті 55 гарантує право на звернення до міжнародних судових інституцій після використання всіх національних засобів правового захисту. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в тому числі обумовлює створення Органу представництва – органу, відповідального за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та координацію виконання його рішень, що є частиною функцій Урядового уповноваженого. Постановою Кабінету міністрів України № 784 від 31 травня 2006 року виконання цих завдань було покладено на Урядового уповноваженого в справах ЄСПЛ та затверджено Положення про уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Це Положення встановлює його правовий статус, порядок призначення та підпорядкування Міністерству юстиції України, визначає основні завдання, серед яких, зокрема, представлення позиції України в ЄСПЛ, координація органів державної влади щодо підготовки документів і доказів для ЄСПЛ, контроль за виконанням рішень ЄСПЛ на національному рівні, а також унесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій про усунення порушень положень Конвенції, недопущення таких порушень у майбутньому та надання необхідної інформації уповноваженим особам, які прибуватимуть в Україну з метою проведення перевірок дотримання Конвенції. Положення також регулює порядок взаємодії уповноваженого з міжнародними організаціями та правозахисними інституціями.

Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ) регламентує процедури судового перегляду рішень державних органів, що стосуються біженців та осіб, які потребують на додатковий чи тимчасовий захист, забезпечуючи дотримання правових стандартів, які захищаються ЄСПЛ.

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначає критерії відповідності, правовий статус осіб, які звертаються за захистом, і процедурні гарантії реалізації прав, що впливають на розгляд таких справ у ЄСПЛ.

Аналіз зазначених норм дозволяє систематизувати завдання Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ при розгляді справ щодо надання міжнародного захисту. До таких завдань, перш за все, можна віднести аналіз

обґрунтованості претензій заявників. З цією метою Уповноважений здійснює збір і аналіз доказів щодо стану дотримання прав заявника на національному рівні, а також перевіряє, чи вичерпав заявник усі національні засоби правового захисту. Зазначені завдання реалізуються на стадії підготовки справи до розгляду.

На стадії розгляду справи реалізується наступне завдання Уповноваженого, а саме, представлення позиції держави в ЄСПЛ. З цією метою Уповноважений надає письмові зауваження, а також може брати участь у слуханнях з метою захисту законності дій державних органів або обґрунтування їхнього рішення у контексті ЄКПЛ.

Крім того, на Урядового уповноваженого покладається забезпечення взаємодії між національними органами та ЄСПЛ. В межах цієї функції уповноважений здійснює координацію діяльності урядових структур щодо надання інформації для ЄСПЛ, а також бере участь у виконанні рішень ЄСПЛ у справах, які стосуються шукачів притулку та бенефіціарів міжнародного захисту.

Необхідно відзначити, що особливі виклики в діяльності Урядового уповноваженого в справах ЄСПЛ пов'язані із певним політичним забарвленням справ щодо міжнародного захисту. З одного боку, це стосується можливості конфліктних ситуацій із урядами держав походження бенефіціара міжнародного захисту. З іншого боку Урядовий уповноважений має віднайти правильний баланс між необхідністю захисту прав особи, який вона не може знайти в державі походження, і саме тому звертається до влади України, та необхідністю забезпечення національної безпеки, охорони громадського порядку та здоров'я народу України. Адже часто в пошуках притулку звертаються особи, які вчинили діяння, які за законодавством країни походження вважаються правопорушеннями, і завданням відповідних органів держави притулку є встановити, які з таких шукачів не заслуговують на міжнародний захист.

При цьому, необхідно враховувати, що практика ЄСПЛ крім вирішення конкретних правових спорів має справляти вирішальний вплив на формування політики держави у відповідних сферах. В цьому контексті Урядовий уповноважений може сприяти врахуванню європейських стандартів у розробці національного законодавства, а також підтримувати діалог між урядом та міжнародними організаціями щодо вдосконалення механізмів захисту прав людини.

Окреслюючи проблеми правового регулювання правовідносин за участі Урядового упо-

вноваженого, маємо констатувати відсутність спеціалізованих нормативно-правових актів чи норм права, які б встановлювали особливості його участі у справах щодо притулку. Відсутність окремих норм, які б конкретно стосувалися справ щодо біженців або осіб, які шукають притулок, створює ризик недостатньої захищеності цієї категорії заявників. Низький рівень спеціалізації у питаннях шукачів та бенефіціарів міжнародного захисту може призвести до недостатньої якості підготовки матеріалів для ЄСПЛ, а також до формального підходу у підготовці правової позиції держави.

Крім того, існують прогалини у правовому регулюванні процедур екстрадиції та депортації, що є основними предметами спорів у ЄСПЛ щодо шукачів та бенефіціарів притулку. У справах, пов'язаних із потенційною загрозою катувань або жорстокого поводження в разі повернення заявників до країни походження (стаття 3 ЄКПЛ), держава часто не може надати переконливі докази безпеки таких осіб. Це пов'язано з браком чіткої методики оцінки ризиків, що додатково підкреслює проблеми взаємодії Урядового уповноваженого та інших державних органів в цій сфері.

Однією з ключових проблем підготовки справ до розгляду в ЄСПЛ є обмеження доступу до актуальних даних про країни походження шукачів притулку. В Україні відсутня єдина система збору, аналізу та оновлення інформації про ситуацію у країнах походження, що ускладнює підготовку доказів. Це негативним чином впливає на доказову базу щодо безпечності країни походження заявника або третьої безпечної країни. Відтак, ЄСПЛ може відхилити аргументи держави через недостатню доказовість, і як наслідок може збільшуватись кількість рішень, які визнають порушення статті 3 ЄКПЛ.

В результаті цього дослідження маємо констатувати, що правове регулювання участі урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо міжнародного захисту залишається недостатньо врегульованим. Для підвищення ефективності цієї діяльності вважаємо за необхідне вирішення артикульованих проблем, зокрема, прийняти спеціалізовані нормативні акти, які б враховували специфіку справ щодо притулку/ міжнародного захисту, привести національне законодавство України у повну відповідність з міжнародними стандартами, зокрема Конвенцією ООН про статус біженців та законодавством Європейського Союзу. Усунення цих проблем сприятиме кращому захисту інтересів держави та заявників у справах, пов'язаних із притулком.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про статус біженців: Конвенція ООН від 28.07.1951. Дата оновлення: 10.01.2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 4.12.2021).
2. Євген ГЕРАСИМЕНКО. Окремі особливості судового розгляду адміністративних справ щодо статусу біженців. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*, Septembrie 2019, с. 45–49.
3. Eurostat. 4.1 million people under temporary protection in July. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/DDN-20240910-1> (дата звернення: 04.12.2024).

REFERENCES:

1. Pro status bizhentsiv: Konventsiiia OON vid 28.07.1951. Data onovlennia: 10.01.2002. [On the status of refugees: UN Convention dated 07/28/1951. Update date: 10.01.2002.]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011. [in Ukrainian].
2. HERASYMENKO, Yevhen. (2019). Okremi osoblyvosti sudovoho rozghliadu administratyvnykh sprav shchodo statusu bizhentsiv [Particular features of judicial review of administrative cases regarding the status of refugees]. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. p. 45–49.
3. Eurostat. 4.1 million people under temporary protection in July. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/DDN-20240910-1>