

Оглядова стаття (Review article)

<http://doi.org/10.32752/2786-5185-2023-3-5-6-13-22>

УДК 342.7:314.745.23

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ З УКРАЇНИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

LEGAL REGULATION OF TEMPORARY PROTECTION OF DISPLACED PERSONS FROM UKRAINE IN THE EU COUNTRIES

Богдан Калиновський¹

*Національна академія внутрішніх справ
(пл. Солом'янська, 1, м. Київ, 03035)*

Bohdan Kalynovskyi

*National Academy of Internal Affairs
(1, Solomjanska Sq., Kyiv, Ukraine, 03035)*

Отримано: 08.06.2023. Затверджено: 29.08.2023

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних і практичних питань правового регулювання тимчасового захисту переміщених осіб з України в країнах Європейського Союзу. Проаналізовано Директиву Ради ЄС 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у випадках масового припливу переміщених осіб та про заходи підтримки балансу у зусиллях держав-членів у зв'язку з прийомом та наслідками такого прийому від 20 липня 2001 р. Розглянуто національні нормативно-правові акти деяких країн — членів ЄС, що регламентують умови та процедуру отримання тимчасового захисту. Досліджено поняття «тимчасовий захист», «переміщені особи» та «масовий наплив осіб». Підкреслено, що під «тимчасовим захистом» слід розуміти процедуру виключного характеру з метою забезпечення невідкладного та тимчасового захисту переміщених осіб у разі їх масового напливу або передбачуваного масового напливу з третіх країн, які не можуть повернутися в країну свого походження, зокрема, коли

¹ доктор юридичних наук, професор; orcid 0000-0001-9654-0201; e-mail: kalinbogdan@ukr.net

існує ризик, що системи притулку держав-членів не зможуть впоратися з великим притоком без зниження ефективності свого функціонування для зацікавлених осіб, а також інших осіб, які просять надати їм захист. Наголошено на деякій проблематиці й особливостях надання тимчасового захисту в країнах — членах ЄС. На прикладі законодавства Республіки Польща та Чеської Республіки проаналізовано категорії осіб, які мають право претендувати на отримання тимчасового захисту в цих країнах. **Ключові слова:** директива; тимчасовий захист; права людини; переміщені особи; масова міграція.

ABSTRACT

The article is devoted to the study of theoretical and practical issues of legal regulation of temporary protection of displaced persons from Ukraine in the European Union. The author analyses the Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for the provision of temporary protection in cases of mass influxes of displaced persons and on measures to maintain a balance in the efforts of Member States in connection with the reception and consequences of such reception of 20 July 2001 and national legal acts of EU countries regulating the conditions and procedure for obtaining temporary protection. The author examines the concepts of “temporary protection”, “displaced persons” and “mass influx”. The author emphasises that “temporary protection” should be understood as an exceptional procedure aimed at providing immediate and temporary protection to displaced persons in the event of a mass influx or an anticipated mass influx from third countries who are unable to return to their country of origin, in particular, when there is a risk that the asylum systems of Member States will not be able to cope with a large influx without reducing the efficiency of their functioning for the persons concerned and other persons seeking protection. The article highlights the issues and peculiarities of granting temporary protection in the EU countries. On the example of the legislation of the Republic of Poland and the Czech Republic, the author analyses the categories of persons entitled to apply for temporary protection in these countries.

Key words: directive; temporary protection; human rights; displaced persons; mass migration.

I. ВСТУП

У трагічних умовах сьогодення, пов'язаних з повномасштабним вторгнення 24 лютого 2022 р. росії на територію нашої держави, мільйони громадян України вимушені залишити місця свого постійного проживання, виїжджаючи за межі України або переміщаючись у межах України, отримуючи статус внутрішньо переміщених осіб. Як наслідок, країни Європейського Союзу з перших днів зіштовхнулися з масовим напливом вимушених мігрантів і проблемами, пов'язаними з їх розміщенням та визначенням їх правового статусу. Підбив Каховської Гідроелектростанції та підтоплення частини території України викликали нову хвилю масового переміщення людей з України, у тому числі й до країн — членів ЄС.

Дослідження проблем системи міжнародного захисту здійснювали зарубіжні та вітчизняні вчені, зокрема: М. Р. Аракелян, В. П. Босий, О. В. Буткевич, Дж. МакАдама, О. І. Мельничук, К. О. Нестеренко, О. Р. Поединок, П. М. Синявський, І. О. Сорока, Я. П. Турецька та інші.

На тепер відсутні ґрунтовні наукові дослідження, які стосуються особливостей реалізації прав особами, які отримали тимчасовий захист в країнах — членах Європейського Союзу. Окремі аспекти правового регулювання цієї проблеми розкриваються у працях таких зарубіжних і українських дослідників, як: Л. О. Булко К. Б. Димова, М. В. Грушко, З. Ердоган, О. А. Малиновської, К. М. Мартинюк, А. О. Покрасьон, Й. Яблонської-Бонса, В. В. Маньгори та інших. Проте, на мою думку, ці напрацювання є недостатніми для комплексного розуміння проблеми.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання отримання тимчасового захисту переміщеними особами з України до країн — членів Європейського Союзу. У процесі написання статті було використано загальні та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема, системно-структурний, формально-логічний, термінологічний та порівняльно-правовий метод. За допомогою системно-структурного здійснено комплексний науковий аналіз норм, що визначають умови та процедуру отримання тимчасового захисту переміщеними особами з України до ЄС. Термінологічний метод використано для дослідження понять «тимчасовий захист», «переміщені особи» та «масовий потік». Застосування формально-логічного методу дало змогу проаналізувати тенденції формування норм, які регламентують процедуру отримання тимчасового захисту в законодавстві ЄС. За допомогою порівняльно-правового методу досліджено особливості та умови надання тимчасового захисту в окремих країнах — членах ЄС.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В умовах військової агресії та викликів сьогодення в рамках Загальної європейської системи притулку відбувається процес гармонізації законодавства держав — членів ЄС у цій сфері, що знайшло своє відображення у відповідних директивах і регламентах. Варто зазначити, що захист, який надається з гуманітарних міркувань, залишається суверенним правом держав-членів, а на рівні ЄС закріплено лише

можливість держав-членів надавати таку форму міжнародного захисту. Так, зокрема, Директивою Ради ЄС 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у випадках масового припливу переміщених осіб та про заходи підтримки балансу у зусиллях держав-членів у зв'язку з прийомом та наслідками такого прийому від 20 липня 2001 р. (далі — Директива 2001/55/ЄС)¹ запроваджено тимчасовий захист як одну з форм міжнародного захисту. Крім того, така форма захисту надається особам, які подали клопотання про надання міжнародного захисту та не відповідають критеріям інших форм захисту. Проте, вперше Директива 2001/55/ЄС була введена в дію рішенням Ради ЄС 04 березня 2022 р. як реакція-підтримка Європейським Союзом в бік України в умовах повномасштабного вторгнення росії².

Варто зазначити, що положення Директиви 2001/55/ЄС застосовуються внаслідок масового напливу вимушено переміщених осіб і мають забезпечити негайний та колективний захист таких осіб, у випадку якщо вони не мають змоги повернутися до держави свого походження. Отже, поряд з наданням міжнародного захисту на підставі індивідуальних заяв відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2011/95/ЄС від 13 грудня 2011 р. про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як отримувачів міжнародного захисту; про єдиний статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, та за зміст наданого захисту (так звана «Кваліфікаційна директива»)³, Директивою 2001/55/ЄС передбачено можливість надання тимчасового захисту навіть у колективному порядку конкретній групі осіб, яка визначається на основі рішень інститутів ЄС у ситуації масового напливу.

¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between the Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055>

² Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 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/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

³ 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 (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0095>

Відтак, у даний період правовий статус осіб, які отримали тимчасовий захист в країнах — членах ЄС, визначається Директивою 2001/55/ЄС та національними нормативно-правовими актами країн-членів. Ці акти регламентують процедуру й умови надання тимчасового захисту, а також права та обов'язки осіб, які отримали тимчасовий захист. За даними Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців для отримання тимчасового захисту або аналогічних національних схем захисту в Європі станом на 23 травня 2023 р. зареєстровано 5 140 259 осіб з України¹. Варто додати, що зазначені дані включають множинні реєстрації однієї особи в двох або більше країнах — членах ЄС та реєстрації осіб, які переїхали далі, у тому числі і за межі ЄС.

Проведений аналіз дає змогу говорити про те, що під «тимчасовим захистом» слід розуміти процедуру виключного характеру з метою забезпечення невідкладного та тимчасового захисту переміщених осіб у разі їх масового напливу або передбачуваного масового напливу з третіх країн, які не можуть повернутися в країну свого походження, зокрема, коли існує ризик, що системи притулку відповідних держав не зможуть впоратися з великим притоком без зниження ефективності свого функціонування для зацікавлених осіб, а також інших осіб, які просять надати їм захист.

«Переміщені особи», згідно з Директивою, — це громадяни третіх країн або особи без громадянства, які вимушені залишити країну або регіон свого походження або евакуйовані, зокрема, у відповідь на заклик міжнародних організацій, і які не можуть повернутися в безпечні та стабільні умови з цієї причини, превалюючої в країні ситуації, які відповідають критеріям жінок відповідно до Конвенції 1951 р. або підпадають під дію інших міжнародних або національних документів, що забезпечують міжнародний захист. Так, до переміщених осіб відносяться: (1) особи, які врятувалися втечею із зони збройного конфлікту або спалахів насилля; (2) особи, яким загрожує серйозний ризик або які стали жертвами систематичних порушень прав людини. «Масовий наплив» означає прибуття в державу великої кількості переміщених осіб із певної країни або географічної зони,

¹ Situation Ukraine Refugee Situation. Operational data portal Ukraine refugee situation. Refugees from Ukraine recorded across Europe. Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes in Europe. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

незалежно від того, чи є вони прибуття спонтанним або вимушеним, наприклад, за програмою евакуації¹.

Рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 04 березня 2022 р. закріпило перелік осіб, які можуть претендувати на отримання тимчасового захисту в країнах — членах ЄС, до яких належать, зокрема:

- 1) громадяни України, які проживали на території України і вимушено залишили Україну 24 лютого 2022 р. або після цієї дати внаслідок військової агресії росії;
- 2) особи без громадянства та громадяни третіх країн, крім України, які користувалися міжнародним захистом або еквівалентним національним захистом в Україні до 24 лютого 2022 р.;
- 3) члени сімей осіб, зазначених у вказаних пунктах 1 і 2, у тому числі (а) чоловік/дружина (неодружений партнер у фактичних шлюбних відносинах, якщо законодавство або практика відповідної держави-члена розглядає неодружені пари таким же чином, як і подружжя); (б) неповнолітні неодружені діти особи, або її дружини/чоловіка, незалежно від того, народжені вони у шлюбі чи поза шлюбом, або усиновлені; (в) інші близькі родичі, які проживали разом як частина сім'ї під час обставин, пов'язаних з масовим припливом переміщених осіб, і які повністю або переважно перебували на утриманні особи на той час;
- 4) громадяни третіх країн, які на законних підставах проживали в Україні до 24 лютого 2022 р. на підставі дійсного дозволу на постійне проживання відповідно до законодавства України та які не можуть повернутися на безпечних і довготривалих умовах до своєї країни або регіону походження².

Разом з тим, дія тимчасового захисту не може поширюватися на такі категорії громадян України, які до 24 лютого 2022 р. перебували в одній із європейських країн, наприклад, сезонні працівники, студенти по обміну, а також на осіб без громадянства або громадян

¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between the Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055>

² Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 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/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

третіх країн, які не мали дозволу на постійне проживання в Україні, якщо держава їх громадянства є безпечною для їх проживання.

Директива 2001/55/ЄС передбачає, що особи, які отримали тимчасовий захист в країнах — членах ЄС, мають право на житло, освіту, працю, медичну допомогу та соціальний захист. Відповідно до Директиви 2001/55/ЄС країни — члени ЄС розробляють національне законодавство щодо реалізації її положень. До прикладу, Закон Республіки Польща «Про допомогу громадянам України у зв'язку із збройним конфліктом на території цієї держави» від 12 березня 2022 р. врегулює правила щодо легалізації перебування громадян України, які прибули до Республіки Польща безпосередньо з території України; громадян України, які мають «Карту поляка», і які разом із найближчими родичами — з приводу бойових дій — прибули на територію цієї держави. Крім того, правила щодо громадян України поширюються також на чоловіка/дружину громадянина України (без українського громадянства), якщо він/вона прибули до Республіки Польща безпосередньо з території України у зв'язку із бойовими діями¹. Слушно зазначає польська дослідниця Й. Яблонська-Бонса про проблеми, з якими зіштовхнулися українські біженці, які виїжджали з окупованих територій України через територію росії і їх неможливістю отримати тимчасовий захист у деяких країнах — членах ЄС².

У Чеській Республіці, на виконання Директиви 2001/55/ЄС, прийнято комплекс нормативно-правових актів під назвою «Lex Ukraine». Так, відповідно до Закону «Про деякі заходи у зв'язку з озброєним конфліктом на території України, викликаним вторгненням військ Російської Федерації» № 65/2022 від 17 березня 2022 р. тимчасовий захист у Чеській Республіці передбачає дозвіл на перебування на території держави згідно з рішенням Ради ЄС 04 березня 2022 р.³. Чеське зако-

¹ On assistance to citizens of Ukraine in connection with armed conflict on the territory of that country: Law of 12 March 2022. Journal of laws of the Republic of Poland. Item 583.

² Jablonska-Bonsa J. (2022). Polish law of 12 February 2022 «On assistance to Ukrainian citizens in connection with the Military conflict on the Territory of the State». Preliminary analysis. Expert: Paradigm of Law and Public Administration. No. 2(20). pp. 21. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-2\(20\)-12-31](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-2(20)-12-31)

³ Zákon o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace: Zákon č. 65/2022 Sb od 17 března 2022. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65>

нодавство конкретизує категорії переміщених осіб з України, які мають право на отримання тимчасового захисту, зокрема:

- 1) громадяни України, які проживали в Україні до 24 лютого 2022 р. та залишили країну через агресію з боку росії;
- 2) громадяни третіх країн, особи без громадянства та іноземці, яким було надано будь-яку з форм міжнародного захисту в Україні, які проживали там до 24 лютого 2022 р., а потім залишили територію країни через агресію з боку росії;
- 3) близькі родичі осіб, зазначених у вказаних пунктах 1 і 2 (чоловік/дружина, зареєстрований партнер, неодружена неповнолітня дитина та дорослий родич на утриманні родини), які проживали разом з ними в Україні до 24 лютого 2022 р., а потім разом з ними залишили країну;
- 4) особи без громадянства та власники посвідки на постійне проживання в Україні станом на 24 лютого 2022 р., які не можуть поїхати до країни походження через існування реальної загрози, відповідно до Закону «Про проживання іноземців»¹.

§ 24 Закону «Про правовий статус іноземних громадян» Німеччини також регламентує схожі умови та процедури щодо отримання тимчасового захисту вимушено переміщеними особами з України. У свою чергу, тимчасовий захист повинен включати дотримання принципу невислання особи, яка його отримала, та не передбачає автоматичного статусу біженця. Крім того, така особа у майбутньому, за її бажанням, має право отримати статус біженця в порядку, встановленому законодавством держави її перебування.

Тимчасовий захист надається в державах — членах ЄС на один рік і може бути за потреби продовжений на строк по шість місяців протягом ще одного року. За рішенням Ради ЄС на основі пропозиції Європейської Комісії у випадках, коли причини тимчасового захисту існують, термін може бути продовжений ще на один рік (стаття 4 Директиви 2001/55/ЄС)². Відтак, першопочатково, як правило, країни-члени надавали тимчасовий захист переміщеним особам з України на один.

¹ Там само

² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between the Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055>

На сьогодні, кожна країна нормами національного законодавства продовжила термін та умови його дії.

Тимчасовий захист може бути припинений після закінчення максимального терміну його тривалості або за рішенням Ради ЄС. Дане рішення приймається за пропозицією Європейської Комісії після встановлення того, що ситуація в країні походження дозволяє безпечно та надійне повернення до неї з дотриманням прав та основних свобод людини, а також принципу невислання.

Серед гарантій, закріплених Директивою 2001/55/ЄС для осіб, яким надано тимчасовий захист, можна виокремити такі:

- видача документів, що підтверджують дозвіл на проживання;
- створення умов для отримання віз, включаючи транзитних, але при цьому візи надаються безкоштовно або витрати на них мають бути максимально знижені;
- забезпечення інформацією про статус тимчасового захисту зрозумілою даним особам мовою (наприклад, створення центрів допомоги для українців з україномовними перекладачами);
- дозвіл на працевлаштування на строк, що не перевищує строку тимчасового захисту, а також можливість здобуття освіти для дорослих, професійної підготовки та практичного навчання за місцем роботи;
- забезпечення доступом до відповідного житла або, за необхідності, забезпечення засобами для оренди житла;
- забезпечення необхідною допомогою у формі соціального забезпечення та засобів для існування, а також надання медичного забезпечення за умови недостатності коштів у цих осіб;
- надання необхідної медичної чи іншої допомоги особам з особливими потребами¹.

IV. ВИСНОВКИ

Проведене дослідження засвідчило, що Директивою 2001/55/ЄС доволі детально закріплено особливі умови та порядок отримання тимчасового захисту у випадку масового напливу вимушено переміщених осіб. Цю директиву було введено в дію як реакцію ЄС на повномасштабне вторгнення росії на територію України шляхом ухвалення

¹ Там само.

рішення Ради ЄС від 04 березня 2022 року. У свою чергу, країни — члени ЄС, на виконання положень Директиви 2001/55/ЄС, розробили відповідне національне законодавство щодо регламентації тимчасового захисту. У прийнятті рішень з приводу визначення категорій осіб, які можуть розраховувати на тимчасовий захист, застосовується груповий підхід, і щодо таких осіб використовується термін «переміщені особи».

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА / REFERENCES

1. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between the Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055>
2. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 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/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>
3. 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 (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0095>
4. Jablonska-Bonsa J. (2022). Polish law of 12 February 2022 «On assistance to Ukrainian citizens in connection with the Military conflict on the Territory of the State». Preliminary analysis. *Expert: Paradigm of Law and Public Administration*. No. 2(20). pp. 12–31. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-2\(20\)-12-31](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-2(20)-12-31) [In Ukrainian]
5. On assistance to citizens of Ukraine in connection with armed conflict on the territory of that country: Law of 12 March 2022. *Journal of laws of the Republic of Poland*. Item 583.
6. Situation Ukraine Refugee Situation. Operational data portal Ukraine refugee situation. Refugees from Ukraine recorded across Europe. Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes in Europe. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
7. Zákon o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace: Zákon č. 65/2022 Sb od 17 března 2022. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65>