

ВІЙНА В УКРАЇНІ ТА ВІДРОДЖЕННЯ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ – ЧОМУ ЦЕ МОЖЕ БУТИ ЄДИНИМ ШЛЯХОМ

Мартін Вагнер, старший політичний радник ICMPD.

Цього четверга, 3 березня 2022 р., на позачерговому засіданні Ради з питань юстиції та внутрішніх справ (ЮВС) планується голосування за пропозицію Європейської комісії вперше активувати Директиву ЄС про тимчасовий захист щодо осіб, які рятуються від війни в Україні. Для цього є вагомі причини.

Оскільки війна в Україні відбувається в більших масштабах, ніж очікувалось, багато українців змушені шукати захисту в сусідніх країнах. Жорсткість, з якою російські військові завдають удари по всіх частинах України, викликає занепокоєння щодо примусового переміщення в безпрецедентних масштабах в новітній історії Європи. Менш ніж за тиждень, [874 тис. осіб вже полишили Україну](#) (станом на 2 березня), водночас сусідні країни ЄС – Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія – вже продемонстрували надзвичайно швидку та небюрократичну реакцію, відкривши свої кордони та дозволивши людям в'їхати. Хоча негайний захист від фізичної загрози життю і здоров'ю, безсумнівно, є найважливішою метою, рішення щодо правового статусу людей в ЄС є і залишатиметься важливим, оскільки воно також визначає їхні права.

Хоча українці справді можуть в'їхати до ЄС без візи, це не надає їм жодних прав. Безвізовий режим розраховано на короткострокове перебування (до 90 днів) на території ЄС, переважно в туристичних цілях або для здійснення короточасних візитів. Це, безумовно, дає українцям важливе право на в'їзд і перебування в країнах ЄС – право, яким не можуть скористатися більшість інших біженців, що прибули до ЄС у минулому, як-от афганці, сирійці чи еритрейці. Однак він не надає доступу до будь-яких послуг, і що особливо важливо в умовах триваючої пандемії, не передбачає жодної страховки для медичних потреб. Крім того, безвізовий режим поширюється лише на громадян України, а не на громадян інших країн, які проживали в Україні, напр., студентів-іноземців, осіб без громадянства або осіб, яким надано статус біженця в Україні та яким також довелося тікати від війни.

Який захист надається?

ЄС будує свою Спільну європейську систему притулку (CEAS) з 1999 р., намагаючись гармонізувати та стандартизувати її в усіх 27 державах-членах ЄС. По суті, ці стандарти визначають, хто має отримати захист і які права надаються разом із цим захистом. Спільна європейська система притулку (CEAS) передбачає три різні статуси для осіб, які потребують захисту, що відрізняються своєю застосовністю до прийому біженців з України:

1. Захист біженців
2. Допоміжний захист
3. Тимчасовий захист

Найвідомішим інструментом є захист біженців, який є найсильнішою формою захисту, оскільки передбачає обширні права, подібні до прав громадян. Він гарантує право на перебування принаймні протягом 3 років, доступ до послуг, возз'єднання сім'ї, право на роботу й освіту. Проте захист біженців в ЄС, по суті, спирається на логіку переслідування. Відповідно до [Конвенції про біженців 1951 р.](#), у рамках Спільної європейської системи притулку (CEAS) цей захист застосовується до особи, яка має обґрунтовані страхи переслідування принаймні з однієї з п'яти причин (раса, релігія, національність, політичні переконання чи членство в певній соціальній групі) та перебуває за межами країни походження. Ситуації невибіркового насильства, як-от війна в Україні, яка хаотично спрямована проти населення загалом, не (обов'язково) відповідає цій логіці, орієнтованій на переслідування.

У 2004 р. ЄС вирішив компенсувати цю прогалину в захисті шляхом впровадження статусу допоміжного захисту. Серед інших причин допоміжний захист стосується ситуацій серйозних та індивідуальних загроз особам, які зазнають невибіркового насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту. Війна, що триває в Україні, безумовно, відповідає такому визначенню. Допоміжний захист також надає широкі права, хоча вони менші, ніж ті, що надаються особам зі статусом біженця. Його тривалість, як правило, менша (принаймні 1 рік з можливістю подовження), разом він передбачає доступ до працевлаштування та інших послуг, але більш обмежені права щодо возз'єднання сім'ї.

Як захист біженців, так і допоміжний захист надається державами-членами ЄС за результатами виснажливих і часто тривалих індивідуальних процедур, покликаних оцінити відповідність особи встановленим критеріям. Процедура триватиме ще довше у разі надходження до системи великої кількості заявників протягом короткого часу. Коли

війна в колишній Югославії в 1990-х змусила тисячі боснійців рятуватися, системи надання притулку таких країн, як Австрія чи Німеччина, незабаром зазнали краху. Не маючи жодного відповідного інструменту, який міг би забезпечити ситуативний захист для такої кількості людей, такі країни, як Австрія, надали боснійцям статус “тимчасового перебування”, що в кінцевому підсумку послужило основою для першої директиви ЄС про притулок у 2001 р. – [Директиви про тимчасовий захист](#).

Тимчасовий захист – інструмент ЄС для “масового напливу”

Хоча країни-члени ЄС протягом останніх двох десятиліть надали статус біженця чи допоміжного захисту тисячам осіб, які потребували допомоги, нікому ніколи не надавався тимчасовий захист відповідно до Директиви про тимчасовий захист. Це тому, що цей інструмент ніколи не застосовувався. Щоб застосувати Директиву, Рада повинна погодити пропозицію Комісії більшістю голосів (принаймні 15 держав-членів, які представляють щонайменше 65% населення ЄС). У минулому були спроби використати цей інструмент – у 2011 р., коли багато людей перетнуло Середземне море з країн Північної Африки після “арабської весни”, і особливо в контексті великої кількості біженців та мігрантів, що прибули в 2015-2016 рр., а також нещодавньої втечі афганців після захоплення країни талібами в серпні 2021 р. Втім, такі заклики не знайшли достатньої підтримки для застосування інструменту, і Директива була широко визнана недієздатним законом. Тепер, коли сотні тисяч українців прибувають до східних країн ЄС, цей інструмент [може пережити несподіваний ренесанс](#).

Однак складний процес застосування цього інструменту був не єдиною причиною, через яку тимчасовий захист залишався невикористаним. Відсутність загального розуміння того, як визначити “масовий наплив”, і страх створення ефекту тяжіння, який призведе до збільшення кількості прибулих, були двома іншими ключовими чинниками для ухвалення рішення. Останній аргумент, якому поки що бракує доказів, міг мати свої переваги в інших контекстах. Так, прискорений захист афганців у 2021 р. або сирійців у 2015-2016 рр., вочевидь, привабив додаткову кількість біженців, які прямували до ЄС. Однак у нинішньому контексті українці, які вимушені рятуватись від російської агресії, не мають іншого вибору, окрім як звернутись до сусідніх країн ЄС (і Молдови).

Цікаво, що Директива про тимчасовий захист також містить пункт про солідарність, який в минулому також не знайшов підтримки з боку держав-членів. Згідно з цим пунктом, країни ЄС повинні повідомити Раду та Комісію про свої можливості прийому та переселити людей із країн, чиї можливості перевищено. Однак цього разу країни, які

найбільше виступали проти переселення в минулому (напр., Польща, Угорщина, Чехія та Словаччина), є основними країнами призначення на даний момент – не лише через їхнє географічне розташування, але й через значну українську діаспору. Проте можна очікувати, що переселення стане темою обговорення навіть за умови нинішньої широкої підтримки населення, яке втікає з України – не в останню чергу тому, що це стосуватиметься значної кількості людей і, згідно з Директивою, переселення також потребуватиме згоди відповідних осіб.

Але переселення – не єдиний аспект, що потребує роз'яснення. За яких обставин особи, що перебувають під тимчасовим захистом, можуть отримати доступ до звичайних процедур притулку (які, згідно з Директивою, повинні залишатись відкритими)? Як буде організовано підтримку прийому, якщо [Директива про умови прийому](#) не поширюється на тимчасовий захист? Які конкретні наступні кроки потрібно буде зробити державам-членам після активації Директиви про тимчасовий захист? Це лише деякі з питань, на які потрібно отримати відповіді та рекомендації після (у разі) застосування Директиви.

Директива про тимчасовий захист насамперед уникає тривалих процедур визначення того, чи зазнає певна особа індивідуальних переслідувань або невибіркового насильства. Усі ті, хто прибуває у великій кількості (“масовий наплив”) з певної країни чи географічного регіону, описаного Комісією та погодженого Радою, негайно отримують тимчасовий захист на період щонайменше одного року. Тимчасовий захист дозволяє отримати доступ до зайнятості та самозайнятості, освіти, житла, охорони здоров'я та возз'єднання сім'ї. По суті, він передбачає більшість прав, які надаються зі статусом біженця або допоміжного захисту, але без бюрократичної тяганини.

Насамкінець, хоча назва статусу захисту говорить про тимчасовість, насправді він може тривати довго. Так, Туреччина запровадила тимчасовий захист для сирійців у 2014 р., і через 8 років цей статус досі діє. Все залежить від розвитку подій в Україні, особливо коли війна закінчиться і ситуація дозволить людям повернутися. До цього моменту тимчасовий статус не буде скасовано. У контексті колишньої Югославії після скасування тимчасового захисту багато хто повернувся або змушений був повернутись, але значна кількість боснійців залишилася в Австрії та Німеччині, отримавши натомість звичайний дозвіл на проживання і врешті-решт натуралізувавшись.

Що далі?

Найважливішим зараз є швидке надання доступу до медичної допомоги, житла та забезпечення інших основних потреб для великої кількості населення, яке наразі переважно складається з жінок, дітей та літніх чоловіків. Це те, що тимчасовий захист може запропонувати краще, ніж звичайні статуси. Фактично такі країни, як [Угорщина](#), [Словаччина](#), і [Польща](#), вже ухвалили або планують ухвалити національні норми щодо надзвичайних ситуацій, які, по суті, забезпечують тимчасовий захист. Але національні підходи можуть призвести до небажаних відмінностей у захисті в ЄС.

Але наразі м'яч перебуває на полі Комісії. Під час [позачергового засідання Ради з питань юстиції та внутрішніх справ \(ЮВС\) 27 лютого 2022 р.](#), Комісія запропонувала активувати Директиву, а міністри, судячи з усього, широко її підтримали. За результатами голосування кваліфікованою більшістю Рада своїм рішенням може запровадити тимчасовий захист в ЄС вже на своєму завтрашньому засіданні (3 березня).

У переддень цього засідання Ради Комісія сьогодні [оприлюднила свою пропозицію](#) для Ради. Комісія пропонує застосувати тимчасовий захист до громадян України, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах (з огляду на те, що вони не можуть повернутися до своєї країни чи регіону походження або довго проживали в Україні) та членів їхніх сімей. Рішення Ради набуде чинності з моменту його опублікування і залишатиметься чинним спочатку протягом одного року (з можливістю продовження). Держави-члени обмінюватимуться інформацією про його виконання через [Мережу забезпечення міграційної готовності та антикризового управління](#), яка координується Комісією. Солідарність чи переселення детальніше не описано. Крім того, до пропозиції додається [Комюніке, що містить оперативні вказівки щодо управління зовнішніми кордонами для сприяння перетину кордону між ЄС та Україною](#). Загалом, за оцінками Комісії, кількість переміщених осіб сягне від 2,5 до 6,5 млн. Очікується, що близько половини з них підтримку надасть велика українська діаспора в ЄС, а інша половина клопотатиме про міжнародний захист в найближчі роки.

Тому вже завтра ми можемо стати свідками історичного відродження тимчасового захисту, який уже багато разів оголошувався недієздатним – очевидно, не тому, що це найкращий, а тому, що це наразі єдиний доступний інструмент. Втім, він міг би стати ключовим символом вкрай необхідної небюрократичної та єдиної відповіді ЄС для українців, які переживають найтемнішу годину в нашій новітній історії.