

Реализация Директивы о предоставлении временной защиты

Джемма Вудс и Мерон Яред

Результаты, полученные в ходе реализации Директивы о предоставлении временной защиты имеют важное значение, выходящее далеко за рамки кризиса украинских беженцев.

Война в Украине привела к беспрецедентному перемещению населения, миллионы беженцев были зарегистрированы по всей Европе. Единогласное решение государств-членов ЕС впервые применить Директиву о предоставлении временной защиты (TPD) в ответ на массовый приток беженцев из Украины помогло обеспечить быстрый доступ к защите и правам на скорординированной и эффективной основе, избежав перегрузки национальных систем по предоставлению убежища. В условиях чрезвычайных масштабов перемещения населения, невиданных в Европе со времен Второй мировой войны, только за первое полугодие 2022 года в странах-членах ЕС было зарегистрировано более трех миллионов лиц, получивших временную защиту.¹

Механизмы временной защиты являются практическими «инструментами» международной защиты, дополняющими международный порядок защиты беженцев. Директива TPD — это инструмент, позволяющий ЕС в исключительных ситуациях предоставлять незамедлительную

временную защиту в случае массового притока перемещенных лиц из стран, входящих в ЕС, которые не могут вернуться в страну своего происхождения. УВКБ ООН осуществляет мониторинг выполнения Директивы путем консультаций с национальными и местными органами власти, организациями гражданского общества и партнерами, участвующими в работе с беженцами, а также с общинами беженцев в странах-членах ЕС.² Полученные результаты были опубликованы в открытом доступе, чтобы помочь в разработке политики и принятии решений, учитывающих непосредственный опыт и приоритеты сообществ беженцев.

Выводы, которые можно сделать на основе реализации Директивы TPD, имеют три основных прикладных значения. Во-первых, они могут быть использованы для разработки инструментов и подходов, которыми ЕС необходимо располагать для эффективного реагирования на подобные кризисы в будущем. Во-вторых, некоторые из инновационных подходов, использованных государствами



Рисунки детей из Украины, сделанные ими в приюте в Кракове, декабрь 2022 г. Источник: УВКБ ООН/Анна Лиминович

для регулирования огромного спроса на регистрацию и услуги во время кризиса с украинскими беженцами, способны повысить эффективность национальных систем предоставления убежища. Наконец, данный опыт подчеркивает важность обеспечения возможных «стратегий выхода» из временной защиты и перехода к другим формам правового статуса, которые обеспечивают соблюдение прав беженцев в соответствии с международным правом, сохраняя при этом некоторые из наиболее заметных достижений всего проекта — необычайный уровень солидарности, сотрудничества и распределения нагрузки, продемонстрированный государствами-членами ЕС.

Недостатки и проблемы

Данные, полученные УВКБ ООН указывают на то, что Директива TPD является эффективным и практичным инструментом, способствующим эффективному управлению массовыми потоками перемещенных лиц, обеспечивая немедленную защиту от принудительного возвращения, признание потребности в международной защите и оперативный доступ к безопасности, оформлению документов и правам. Масштабы и

сложность мер реагирования на ситуацию с украинскими беженцами дополнительно продемонстрировали ценность механизмов временной защиты в целом как эффективных инструментов международной защиты, дополняющих международный порядок защиты беженцев.

Однако положительные результаты реализации Директивы TPD не должны заслонять имеющиеся проблемы. УВКБ ООН указало на необходимость большей согласованности в ее применении, ссылаясь на отсутствие единства между государствами-членами в их подходах к некоторым правам, обеспечиваемым Директивой.³ Повышение согласованности в реализации Директивы важно как для сохранения солидарности и распределения нагрузки между государствами, так и для предотвращения ненужных повторных перемещений (которые могут возникнуть, если беженцы не смогут в полной мере реализовать свои права во всех местах).

УВКБ ООН также выявило ряд практических, административных и юридических барьеров, которые препятствуют реализации беженцами из Украины своих прав в соответствии с Директивой. Среди общих

проблем — недостаток информации, языковые барьеры, трудности с получением постоянного адреса, ограниченные возможности по уходу за детьми и невозможность предоставления некоторых видов удостоверений личности.⁴ Устранение этих барьеров будет способствовать интеграции беженцев из Украины в национальные системы и может положительно сказаться на беженцах из других стран, которые сталкиваются с аналогичными проблемами при получении доступа к своим правам в ЕС.

Недостатки и проблемы при реализации Директивы TPD были неизбежны, поскольку это первое ее применение. По мнению УВКБ ООН, эти проблемы преодолены при наличии инноваций и ресурсов, постоянного сотрудничества между государствами для обмена перспективными практиками, а также политической воли для продвижения вперед.

Инновации и эффективность

УВКБ ООН задокументировало несколько инновационных подходов, применяемых государствами для удовлетворения спроса на временную защиту, включая наращивание потенциала в сфере регистрации, заблаговременный сбор данных и управление данными, а также выделение достаточных кадровых и технических ресурсов на начальных этапах.⁵

Создание интегрированных систем с несколькими поставщиками услуг («одно окно» или «под одной крышей») в момент приема или регистрации является одним из способов максимально эффективного обмена информацией и взаимодействия между различными структурами. Этот подход может включать такие услуги, как регистрация, определение конкретных потребностей и направление в соответствующие службы, выдача документов, предоставление юридической помощи или содействия и юридического представительства, а также информирование об услугах и доступной помощи. Например, в Латвии был создан центр поддержки, где все необходимые услуги предоставлялись в одном месте. В Чехии масштабное расширение возможностей регистрации привело к созданию сети центров помощи (KACPU),

которые примерно за два месяца помогли зарегистрировать и оформить документы более чем 350 000 человек.

Некоторые страны (в том числе Греция, Хорватия и Словакия) также внедрили онлайн системы для облегчения регистрации, что позволило избежать очередей и улучшить взаимодействие с претендентами на временную защиту в том, что касается текущего статуса их заявлений. Министерство внутренних дел Румынии в координации с гражданским обществом и агентствами ООН запустило специальную многоязычную веб-платформу для поддержки беженцев из Украины, предоставляющую информацию об услугах, правовом статусе (включая порядок подачи заявления о предоставлении временной защиты и убежища) и правах, предоставляемых проживающим в этой стране. Кроме того, на веб-платформе можно найти информацию о телефонах доверия и веб-сайтах неправительственных организаций, агентств ООН и других государственных структур.⁶

В настоящее время глобальная система предоставления убежища сталкивается с обвинениями в том, что она «сломана». Длительное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища может нанести непоправимый ущерб и без того хрупкой системе предоставления убежища. Задержки также могут подорвать доверие общества к этим системам и затруднить репатриацию или поиск других решений для лиц, признанных не нуждающимися в международной защите. По состоянию на конец 2022 года в странах ЕС ожидали решения почти 899 000 заявлений о предоставлении убежища, что почти на одну пятую больше, чем годом ранее.⁷

УВКБ ООН в своих рекомендациях уже указывало, что эффективное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища может быть достигнуто путем совершенствования системы, применения инновационных инструментов и мер, а также активного подхода к решению системных проблем.⁸ Некоторые из подходов, применяемых в контексте временной защиты, способны повысить эффективность национальных систем предоставления убежища, помочь

уменьшить количество нерассмотренных заявок и ускорить сроки рассмотрения. УВКБ ООН рекомендует европейским институтам и государствам использовать этот опыт и, по возможности, распространять его на процедуры предоставления убежища. Более быстрые и эффективные системы помогут быстрее выявлять тех, кто нуждается в международной защите, и расширят их возможности в плане повышения уровня самодостаточности и интеграции в общество, а также снизят зависимость от систем временного приема, помощи и социальной защиты. Такие системы будут также эффективнее выявлять лиц, не нуждающихся в международной защите, и содействовать их возвращению или поиску других решений.

В будущее

В рамках данного анализа поднимаются важные вопросы о возможных «стратегиях выхода» из статуса временной защиты. Согласно Директиве, действие статуса временной защиты автоматически прекращается по истечении максимум трех лет. Беженцы из Украины часто сообщают о проблемах с получением жилья и работы в связи с «временным» характером их пребывания. Таким образом, переход от временной защиты к альтернативной и более долгосрочной форме правового статуса может способствовать расширению социально-экономической интеграции беженцев в принимающих странах.

В период после окончания действия статуса временной защиты крайне важно, чтобы при обсуждении возможных стратегий выхода из ситуации признавался сам фактор беженства и права, которыми обладают беженцы из Украины в соответствии с международным правом.

Те, кто по-прежнему нуждается в международной защите, должны иметь надежный доступ к ней, без необходимости перехода к менее надежным формам правового статуса или ущемления в правах, которыми они обладают в настоящее время. Доступные варианты (после прекращения действия статуса временной защиты) также должны учитывать интересы уязвимых групп в сообществе беженцев (таких как пожилые люди,

инвалиды, представители меньшинств и лица, рискующие остаться без гражданства) и лиц, не являющихся гражданами Украины, которым была предоставлена временная защита. Проблемой является отсутствие четкой правовой базы, заложенной в Директиве ТРД для периода после истечения срока временной защиты. Это делает возможным сценарий, при котором каждое государство-член ЕС применяет свою собственную «формулу», предусматривающую различные уровни правового статуса и прав, доступных для бывших обладателей временной защиты.

Преимущества, обеспечиваемые проявлением солидарности, сотрудничеством и разделением нагрузки, — это, пожалуй, самые ценные уроки, которые можно извлечь из того подхода, который был использован государствами в отношении украинского кризиса и реализации Директивы ТРД. Очень важно, чтобы аналогичный подход был распространен и на период после окончания действия Директивы ТРД. Без скоординированного и согласованного подхода к вопросу о том, что происходит после окончания действия временной защиты, существует риск увеличения вторичных перемещений, роста числа ходатайств о предоставлении убежища, которые могут превысить возможности национальных систем, а также принятия преждевременных решений о возвращении. Такие результаты могут свести на нет преимущества, которыми в настоящее время пользуются как государства, так и лица, получившие временную защиту.

Джемма Вудс woodsg@unhcr.org

Старший сотрудник по правовым вопросам, Европейское региональное бюро, УВКБ ООН

Мерон Яред yared@unhcr.org

Младший сотрудник по вопросам отчетности в области защиты, Европейское региональное бюро, УВКБ ООН

1. European Commission (2023) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on* (Обращение Комиссии к Европейскому парламенту и Совету: «Временная защита лиц, спасающихся от агрессивной войны России против Украины: год спустя») bit.ly/temporary-protection-one-year-on

2. Это соответствует глобальному мандату УВКБ ООН и его особой роли в соответствии со Статьей 3(3) Директивы ТРД.

3. См. UNHCR (2022) *The Implementation of the Temporary Protection Directive – Six Months On* («Реализация Директивы о предоставлении временной защиты - шесть месяцев спустя») data.unhcr.org/en/documents/details/96266 и UNHCR (2023) *Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine – Regional Protection Analysis #2* («Модели перемещения, риски и потребности в защите беженцев из Украины - региональный анализ по вопросам защиты №2») data.unhcr.org/en/documents/details/100191
4. Там же
5. UNHCR (2022) *The EU Temporary Protection Directive in Practice* («Практическая реализация Директивы ЕС о предоставлении временной защиты») data.unhcr.org/en/documents/details/93633

6. Помощь украинцам в Румынии – *Дорогоша*
7. European Union Agency for Asylum (2023) *Asylum Report 2023* (Агентство ЕС по вопросам предоставления убежища (2023) «Отчет по предоставлению убежища за 2023 год») euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2023
8. UNHCR (2022) *Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices* (УВКБ ООН (2022) «Эффективное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища: практические соображения и методы работы») bit.ly/processing-asylum-applications

