

Життя у підвішеному стані: тимчасовий захист для українців у США

Деніел Дж. Бірс

За допомогою механізмів тимчасового захисту українцям було надано безпечний притулок у США, але їх залишили у стан правової невизначеності.

Після вторгнення Росії в Україну, особи, відповідальні за формування політики в США проголосили солідарність з українським народом і зобов'язалися підтримати біженців, які тікають від війни. Більше ніж через рік, уряд США надав захист понад 250 000 українцям. Проте традиційне переселення біженців складало лише мізерну частку тих, які нещодавно приїхали.¹ Переважна більшість українців були прийняті через різноманітні механізми тимчасового захисту, які надають законний в'їзд і деяку допомогу, але залишають учасників у невизначеному правовому становищі.

У цій статті розглядається еволюція цих програм тимчасового захисту, особлива увага приділяється складному й непередбачуваному характеру політичного середовища та його впливу на біженців та організацій, що надають допомогу біженцям. В основу аналізу лягли результати кількох місяців безпосередньої взаємодії з українськими біженцями та організаціями, що надають послуги біженцям у регіоні Долина Шенандоа в штаті Вірджинія, а також напівструктуровані інтерв'ю з сім'ями біженців, громадськими захисниками та експертами з питань права.

Гуманітарний коридор на кордоні США

Буквально через декілька днів після агресії 24 лютого 2022 р. до кордону США попрямував невеликий, але стійкий потік українців. У відповідь на це співробітники Бюро митного та прикордонного контролю США (БМПК) почали приймати українців у пунктах в'їзду, використовуючи дозвіл на в'їзд і перебування в США за «гуманітарним коридором» терміном на 12 місяців,² внаслідок чого за перші два місяці війни було прийнято близько 25 000 українців.³

Аналогічні механізми «гуманітарного коридору» використовувалися урядом США під час минулих криз для прискореного розгляду справ щодо спеціально визначених груп: зокрема, після виведення американських військ із В'єтнаму, Іраку та Афганістану. Однак на кордоні США гуманітарні коридори ніколи раніше не використовували для масового пропуску шукачів притулку. Частково це пояснюється тим, що дозвіл на в'їзд і перебування в США по «гуманітарному коридору» фактично не є юридично визнаним імміграційним статусом. Коли такий дозвіл видається, особа, яка його отримала, не проходить офіційну перевірку і не допускається до в'їзду, як того вимагає законодавство США; скоріше, цей дозвіл означає, що ухвалення рішення про правовий статус особи відкладено до майбутньої дати. Іншими словами, наявність такого дозволу правильніше розглядати як «відсутність статусу».⁴ Відповідно, його широке застосування на кордоні США внесло багато плутанини та невизначеності як для власників такого дозволу, так і для служб, що займаються проблемами біженців.

Як особи, допущені в рамках гуманітарного коридору, українці, прийняті в перші дні війни, отримували дозвіл на легальний в'їзд без жодних гарантій подальшої допомоги. Не маючи офіційного імміграційного статусу, вони не могли отримати доступ до державної допомоги, такої як грошова допомога або продовольчі талони. Щобільше, оскільки їх прийняли співробітники БМПК на кордоні, а не як біженців, переселених через Управління з питань переселення біженців (УППБ), такі особи, допущені в межах гуманітарного коридору, від самого початку не мали права отримувати допомогу, яка фінансується УППБ, від

організацій, що надають допомогу біженцям. Хоча такі особи, які отримали дозвіл на в'їзд, відповідали критеріям на подачу заяви на отримання тимчасового дозволу на роботу, тривалий час очікування та плутанина в їхньому правовому статусі призвели до того, що багато хто чекав місяцями без можливості забезпечити себе матеріально.

Найголовніше полягає в тому, що невизначеність навколо цієї процедури залишала осіб, які отримали такий дозвіл, у хиткому стані правової невизначеності. Не маючи офіційного правового статусу в осіб, допущених у рамках гуманітарного коридору, немає можливості отримати посвідку на постійне проживання в США доти, доки Конгрес не ухвалить закон, що змінює їхній статус, чого досі не було зроблено. Крім того, цей дозвіл на в'їзд не передбачає чіткої процедури продовження терміну перебування в країні. У міру наближення закінчення 12-місячного терміну дії дозволу на в'їзд ця плутанина викликала у багатьох його власників величезний стрес і тривогу. Деякі з них намагалися повернутися до місця перетину кордону, де вони вперше в'їхали в країну, щоб попросити про продовження терміну перебування, інші чекали та сподівалися, що буде виданий указ про продовження терміну їхнього перебування, ще інші планували покинути США та шукати захисту в інших країнах. Ніхто точно не знав, що станеться, коли закінчиться термін дії їхнього дозволу.

Статус тимчасового захисту (СТЗ)

Через два тижні після початку війни адміністрація Байдена оголосила про перший офіційний механізм захисту українців у США, надавши громадянам України право на отримання статусу тимчасового захисту (СТЗ). Програму СТЗ, яка бере початок у 1990 році, розробили для захисту іноземних громадян, які проживають у США, від примусового вислання, якщо умови в країні їхнього походження були визнані небезпечними для повернення, зазвичай через війну, стихійне лихо або політичну нестабільність. Наразі СТЗ охоплює приблизно 610 000 осіб з 16 країн. Як випливає з назви, СТЗ надає тимчасовий захист (на термін до 18 місяців)

громадянам країн, внесених до реєстру СТЗ. Як і перебування в рамках гуманітарного коридору, він не є юридично визнаним імміграційним статусом і не передбачає можливості отримання посвідки на постійне проживання. Проте дозвіл на перебування в рамках СТЗ може бути продовжено на невизначений термін, якщо небезпечні умови в країні зберігаються.⁵

Спочатку передбачалося, що до програми СТЗ для України буде включено лише громадян України, які проживали в США на 1 березня 2022 року або раніше, що фактично обмежувало право на набуття статусу СТЗ особами, які вже перебували в країні на момент початку війни. Однак згодом до цього регламенту було внесено зміни, відповідно до яких до програми було включено українців, які влаштувалися в США 11 квітня 2022 року або раніше, тобто тих, хто прибув у перші шість тижнів після російського вторгнення. За даними урядових чиновників, у Сполучених Штатах зараз проживає близько 26 000 власників статусу СТЗ з України.

Подібно до дозволу на в'їзд і перебування у США за «гуманітарним коридором», в рамках СТЗ пропонується тимчасове легальне проживання й можливість подати заяву на отримання робочої візи. Проте учасники не мають права на державну допомогу та немає прямого шляху до отримання посвідки на постійне проживання. Більше того, немає жодних гарантій того, як довго власники статусу СТЗ матимуть право залишатися в США. Хоча Міністерство внутрішньої безпеки нещодавно поновило право на СТЗ для українців ще на 18 місяців, продовживши програму до 19 квітня 2025 року, незрозуміло, що станеться з власниками статусу СТЗ після цього.⁶ Одним словом, власники статусу СТЗ опинилися в такому ж хиткому становищі, як і ті, кому надали допуск на в'їзд на кордоні США.

Єднання заради України (U4U)

Через два місяці після початку російської агресії адміністрація Байдена оголосила про розширення програми тимчасового захисту для українців: Єднання заради України (U4U). За цією програмою

щонайменше 100 000 українців, які звертаються за захистом у США, за підтримки приватних американських спонсорів можуть отримати дозвіл на в'їзд і перебування в США протягом 24 місяців у межах гуманітарного коридору. Програма U4U, що представляється як ефективний спосіб мінімізації витрат, збільшення потенціалу та залучення громадськості, виявилася оперативним і ефективним механізмом, що дозволяє українцям легально в'їждати до США. На початок січня 2023 р. приблизно 200 000 американців подали заяви на участь у програмі як приватні спонсори, і приблизно 140 000 українців в'їхали або отримали дозвіл на в'їзд до США в межах цієї програми.⁷

Програма U4U також зарекомендувала себе як ефективний інструмент, що дає змогу контролювати потік українців, які прагнуть потрапити до США. В рамках програми, розробленої з метою запобігання спонтанним спробам в'їзду, вимагається, щоб заявники залишалися за межами США доти, доки не отримають дозвіл на в'їзд до країни в рамках гуманітарного коридору. З 25 квітня 2022 року українці, які перетинають кордон США без попереднього дозволу, підлягають примусовому висиланню та втрачають право на отримання дозволу на в'їзд і перебування в США по «гуманітарному коридору» в майбутньому. Судячи з того, що в період із квітня до травня 2022 р. кількість спонтанних перетинів кордону українцями скоротилася на 98%, програма, вочередь, виявилася успішною, запропонувавши передбачуваніший і організованіший канал в'їзду.⁸

Однак, оскільки в програмі U4U використовується механізм «гуманітарного коридору», її учасники не мають офіційного імміграційного статусу в США та чіткого шляху до отримання посвідки на постійне проживання, а також від самого початку вони були обмежені в отриманні державної допомоги й допомоги для біженців, що фінансується УППБ. У ширшому плані критики стверджують, що використання програмою U4U гуманітарного коридору порушує сам принцип механізму видачі дозволів на в'їзд: його слід застосовувати

тільки у виняткових обставинах як «засіб останньої надії»,⁹ інші ставлять під сумнів модель спонсорства U4U, застерігаючи від неоліберальної «приватизації» допомоги біженцям.¹⁰

Мінливі цілі та нездійснені надії

Однією з найсерйозніших проблем як для учасників програми, так і для організації, що займаються проблемами біженців, була непрозорість і крайня невизначеність політичної ситуації. Найбільш чітко це проявляється в невирішеному питанні, з яким стикається практично кожен власник статусу тимчасового захисту: «Як довго я зможу тут перебувати?» Цьому також сприяють заяви, зроблені в останню мить, мінливі правила та параметри відповідності критеріям програми, а також фундаментальна невідповідність між очікуваннями біженців і реальним станом справ.

Всі програми, про які тут йде мова, ґрунтуються на вихідному припущенні, що українці, вигнані війною зі своїх домівок, потребуватимуть лише тимчасового захисту. У такого підходу є свої переваги, як політичні, так і практичні, але є і витрати, які в основному лягають на плечі тих, кого ці програми покликані захистити. У розмовах з українцями з тимчасовим дозволом та захисниками прав біженців я неодноразово чув про стрес та тривогу, викликані незнанням того, коли закінчиться термін дії їхнього легального права на перебування в країні та що робити, якщо він закінчиться. Життя людей було поставлено на паузу. Відкладалися рішення про роботу, навчання та забезпечення житлом. А талановиті й цілеспрямовані люди вважали за краще не інвестувати у своє життя в США, побоюючись, що все, що вони побудували, може бути втрачено в один момент.

Для деяких людей така невизначеність відчувається особливо гостро. Не пощастило тим власникам дозволу на в'їзд, які приїхали після 11 квітня (дата припинення дії програми СТЗ) і до 25 квітня (дата початку дії програми U4U). Вони пережили вкрай тривожний період, оскільки від дня початку війни минуло понад рік, а про те, чи буде продовжений їхній 12-місячний

дозвіл на перебування, як і раніше, нічого не було відомо. Коли 13 березня 2023 р. адміністрація Байдена нарешті оголосила про продовження терміну дії програми ще на 12 місяців, це була радісна новина, але занадто запізнїла, щоб розвіяти страх і невпевненість, пов'язані з невизначеністю в майбутньому.

Неясність і невизначеність виникли також унаслідок серйозних змін у політиці щодо права на отримання пільг і допомоги у рамках програм. Зокрема, після того, як упродовж трьох місяців українцям із тимчасовим дозволом на перебування в країні відмовляли в доступі до федеральної державної допомоги та програм підтримки, що фінансуються УППБ, вищі посадові особи переглянули свій курс, ухваливши Закон про додаткові асигнування для України в травні 2022 р., у якому було виділено фінансування для федеральної допомоги та програм підтримки, що фінансуються УППБ. Ця зміна політичного курсу була безумовно позитивним моментом для власників тимчасового статусу, які потребують підтримки. Однак після того, як протягом кількох місяців українським мігрантам повідомляли про те, що вони не відповідають критеріям для отримання допомоги, служби допомоги біженців були змушені поспіхом поінформувати потенційних одержувачів допомоги про зміни, наймати нових соціальних працівників і створювати нові системи підтримки.

Насамперед майже всі українські біженці та громадські активісти, з якими я стикався у своїй роботі, відзначали глибоку невідповідність між правами та можливостями, які українці очікували отримати в Сполучених Штатах Америки, і реальним станом справ, у якому вони опинилися після прибуття. Незважаючи на те, що мігранти, які прибули пізніше, користуються дедалі надійнішими системами підтримки та досвідом тих, хто приїхав до них, вони, як і раніше, стикаються з неефективною імміграційною системою й болісною невизначеністю, пов'язаною з короткостроковими рішеннями для довгострокових проблем

Політичні наслідки

Один з найочевидніших висновків із цього аналізу полягає в тому, що законодавцям слід надавати першочергового значення завчасному сповіщенню про передбачувані подовження терміну дії тимчасових дозволів на перебування у США та про зміни критеріїв участі у програмі, щоб зменшити невизначеність і плутанину, з якими стикаються учасники програми. Більш чітка офіційна інформація про обмежені можливості правового захисту, які доступні для українців у США також допоможе краще підготувати та інформувати шукачів притулку. Однак найочевидніший спосіб поліпшити результати політики як для біженців, так і для приймаючих громад — це створення Конгресом легального шляху до отримання посвідки на постійне проживання для українців, які перебувають нині під тимчасовим захистом. Це не лише найкращий спосіб, що дає змогу переміщенням унаслідок війни особам зберегти свою гідність і добробут, це ще й стимул для численних талановитих і працьовитих українців інвестувати свої ресурси в місцеві громади в США, що принесе користь усім учасникам процесу.

Деніел Дж. Бірс beersdj@jmu.edu

Доцент, факультет правознавства, Університет Джеймса Медісона

1. У 2022 фінансовому році у Сполучені Штати Америки переселилося лише 1 610 українців по Програмі прийому біженців в США.
2. National Immigration Forum (2022) *Explainer: Humanitarian Parole (Національний імміграційний форум (2022) Пояснення: Гуманітарні коридори)* bit.ly/explainer-humanitarian-parole
3. Sullivan E (2023) 'Biden Extends Stay for Thousands of Ukrainians', *The New York Times*, 13 March 2023 (Салліван Е. (2023) «Байден продовжив перебування для тисяч українців», *«Нью-Йорк Таймс»*, 13 березня 2023 р.) bit.ly/ukraine-war-refugees
4. Refugees International (2022) *Supplementary Protection Pathways to the United States: Lessons from the Past for Today's Humanitarian Parole Policies* (Міжнародна організація у справах біженців (2022) «Шляхи додаткового захисту у Сполучених Штатах Америки: уроки минулого для сучасної політики гуманітарних коридорів») bit.ly/supplementary-protection-pathways-united-states
5. Congressional Research Service (2023) *Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure*. (Дослідницька служба Конгресу (2023) *Статус тимчасового захисту та відстрочення примусовий виїзд*) <https://sgp.fas.org/crs/homesecc/R520844.pdf>

6. US Citizen and Immigration Services (2023) *Secretary Mayorkas Extends and Redesignates Temporary Protected Status for Ukraine* (Служба громадянства та імміграції США (2023) *Міністр Майоркас продовжив та встановив новий статус тимчасового захисту для України*) <https://bit.ly/extend-temp-protection-us>

7. Murray A (2023) 'Ukrainians by the thousands arrive in states, but with a time limit' *New Jersey Monitor*, 20 January 2023 (Мюррей А. (2023) «Українці тисячами прибувають до Сполучених Штатів Америки, але з обмеженням у часі», «Нью-Джерсі Монітор», 20 січня 2023 р.) bit.ly/ukrainians-thousands-arrive-states

8. Veuger S, Nowrasteh A and Watson T (2023) 'Biden Can Use a First Fix for a Broken Immigration System', *Foreign Policy*, 30 January 2023 (Веугер С., Новрасте А. і Вотсон Т. (2023) «Байден може спробувати полагодити зламану імміграційну систему з першої спроби», «Форін Полісі», 30 січня 2023 р.) <https://bit.ly/biden-immigration-system-humanitarian-parole>

9. Див. виноску 1.

10. Volk S (2023) 'Welcoming refugees is great, but privatizing resettlement is not the best answer', *Cleveland.com*, 29 January 2023 (Вольк С. (2023) «Приймати біженців — це чудово, але приватизація переселення — не найкраща відповідь», *Cleveland.com*, 29 січня 2023 р.) bit.ly/welcoming-refugees

