

Підтримка інтеграції для осіб, які мають тимчасовий захист

Емилія Братанова ван Хартен

Директива про тимчасовий захист не сприяє ефективному процесу інтеграції. Заходи, спрямовані на сприяння інтеграції біженців, мають бути запроваджені, навіть якщо повернення є кращим довгостроковим рішенням.

Директива ЄС про тимчасовий захист (ДТЗ), яка регулює статус українських біженців у Європі, не вимагає від країн, де біженці отримали прихисток, забезпечити можливість місцевої інтеграції або працювати над її забезпеченням.¹ Місцева інтеграція є одним з трьох довгострокових рішень,² але в ДТЗ єдиним передбаченим довгостроковим рішенням є повернення (добровільне або примусове).

Майже половина з понад шести мільйонів українців, вимушено переміщених з початку російського вторгнення 24 лютого 2022 року, скористалася статусом тимчасового захисту в державах-членах ЄС. Однак, у зв'язку з тим що максимальна тривалість тимчасового захисту, який надається відповідно до ДТЗ, становить три роки, а також враховуючи затяжний характер конфлікту в Україні, виникають питання щодо необхідності довгострокової підтримки інтеграції для осіб, які мають тимчасовий захист.

Незважаючи на те, що більшість українських біженців заявляють, що мають намір

повернутися на батьківщину, як тільки ситуація поліпшиться, абсолютно незрозуміло, коли повернення стане можливим. Щобільше, значна кількість з них заявляє, що вони взагалі не планують повертатися.³ Хоча ситуація на батьківщині є основним фактором, що впливає на можливість повернення (фактори, які стимулюють міграційний відтік), послуги та можливості для заробітку, що доступні в приймаючій країні, також відіграють певну роль у прийнятті рішення про повернення (фактори, які стимулюють міграційний притік).

ДТЗ зобов'язує держави-члени ЄС видавати дозволи на проживання, надавати доступ до працевлаштування, професійної підготовки та систем соціального забезпечення, а також забезпечувати доступ до придатного житла, соціального забезпечення, медичного обслуговування (принаймні до невідкладної допомоги та основного лікування, і особливо для вразливих груп населення), освіти для дітей та возз'єднання сімей. Ці положення

означають, що, незважаючи на тимчасовий характер захисту, передбачений ДТЗ, деякі положення щодо інтеграції є в наявності. Однак, порівняно з правами біженців та осіб, які отримали додатковий захист, що містяться у Кваліфікаційній директиві ЄС (КД),⁴ особи, які мають тимчасовий захист, можуть підпадати під дію нижчих стандартів захисту (особливо у сфері зайнятості та охорони здоров'я) і мати обмежений доступ до інтеграційних програм, оскільки, на відміну від КД, в ДТЗ не містяться такі положення.

Стаття 34 КД накладає на держави-члени ЄС зобов'язання «забезпечити доступ до інтеграційних програм» для біженців та осіб, які користуються додатковим захистом, уточнюючи в преамбулі, що цей доступ може включати «навчання мови та надання інформації про індивідуальні права та обов'язки, пов'язані з їхнім статусом захисту у відповідній державі-члені».

Може бути виправдано надати особам, які мають тимчасовий захист, нижчий рівень інтеграційної підтримки порівняно з біженцями, з огляду на передбачувану швидкоплинність їхньої ситуації, але залишається питання, який мінімальний рівень підтримки є прийнятним.

Тимчасовий захист в реальних умовах: Польща, Чеська Республіка та Болгарія

В ДТЗ запроваджені мінімальні стандарти захисту, але держави-члени можуть пропонувати більш сприятливі умови для осіб, які мають тимчасовий захист. Щоб оцінити рівень фактично наданого захисту, необхідно простежити, як регулюється прийом українських біженців у деяких приймаючих країнах. Для ілюстрації доступності інтеграційної підтримки для осіб, які мають тимчасовий захист, було обрано три національні справи: Польща, Чеська Республіка та Болгарія (країни Центральної та Східної Європи, які прийняли найбільшу кількість українських біженців).

У всіх цих країнах було прийнято спеціальне законодавство, яке стосується прийому українських біженців та їхніх прав.⁵ Таким чином, особи, які мають тимчасовий захист не можуть автоматично

користуватися правами біженців та осіб, які мають додатковий захист, а також можуть не отримати доступ до спеціальних інтеграційних програм, якщо такі існують. Незважаючи на те, що загалом до українських біженців ставляться краще порівняно з неукраїнськими біженцями,⁶ більш детальний огляд положень, пов'язаних з інтеграцією в кожній з цих трьох країн, показує всю складність проблем, що стоять на порядку денному.⁷

Усі три країни пропонують безпосередній доступ до ринку праці для українських біженців. Насправді, оскільки українці вже мали досвід економічної міграції до багатьох країн Центральної та Східної Європи, особливо до Польщі, очікувалося, що вони задовольнять багато потреб внутрішнього ринку праці.

Враховуючи демографічний профіль власників ДТЗ, серед яких, згідно з даними Євростату, 42,3 % дорослих жінок, 34,7 % дітей та 5,8 % осіб старше 65 років, варто зазначити, що всі країни забезпечили доступ до своїх національних систем освіти, а також певний доступ до медичної та соціальної допомоги.⁸ Доступ до державної медичної допомоги коливається від рівня, на якому він зіставний з тим, яким користуються громадяни Польщі, до медичного страхування лише на перші 150 днів у Чеській Республіці та перші 90 днів в Болгарії (з винятками для осіб з вразливих категорій населення). Адресна соціальна допомога (фінансова підтримка) надається в різному обсязі, причому в Польщі вона надається в широкому діапазоні, тоді як у Чеській Республіці розмір допомоги з часом зменшується, а в Болгарії допомога видається як одноразова виплата.

Що стосується розміщення людей, то в Болгарії до середини листопада 2022 року держава забезпечувала проживання та харчування невеликої частини українських біженців у готелях та державних курортних будівлях; однак це здійснювалося в обсязі, який поступово зменшувався, і після певного періоду лише найбільш нужденні українські біженці могли скористатися послугами з надання житла. Припинення харчування було успішно оскаржене у



Українські біженці чекають на українсько-румунському прикордонному пункті пропуску «Порубне-Сірет», березень 2022. Джерело: Ніколай Стойков

Вищому адміністративному суді, але допомога з розміщенням залишилася мінімальною. В Чеській Республіці українським біженцям може бути запропоноване житло регіональним центром допомоги або приватними особами чи підприємствами. Ті, кому держава пропонує житло, не мають права на гуманітарну допомогу (яка в будь-якому випадку була ще більше зменшена у 2023 році). У Польщі, незважаючи на те, що тимчасова підтримка з житлом може надаватися центрами реєстрації, від біженців все більше очікують, що вони знайдуть власне житло. Крім того, зараз як у Польщі, так і у Чеській Республіці вимагається оплата за тривале перебування в центрах прийому (починаючи від 120 днів в Польщі та 150 днів в Чеській Республіці).

В усіх трьох досліджуваних країнах помітна тенденція до зменшення державної підтримки українських біженців. Невідомо, чи можна очікувати, що українські власники тимчасового захисту з часом достатньо інтегруються і, відповідно, більше не потребуватимуть жодної підтримки.

Майбутнє інтеграції та ДТЗ

Незважаючи на початковий щирий прийом українських біженців, коли справа стосується інтеграції, спостерігаються невідповідно високі очікування зусиль громадянського суспільства та зменшення державної підтримки. До того ж здається, існує припущення, що українці зможуть забезпечити себе роботою, яке поєднується з ігноруванням необхідності в регульованому, скоординованому й доступному за ціною доступі до житла. Крім того, у Польщі та Болгарії існують обмежені цільові механізми державної підтримки інтеграції українських біженців, такі як безплатні мовні курси та програми соціальної адаптації, або їх взагалі немає. Однією з головних причин такого упущення є відсутність інтеграційних положень у ДТЗ та очікування, що українці повернуться до своєї країни. Іншою причиною є спадщина поганих систем інтеграції (особливо в Польщі та Болгарії) для неукраїнських біженців.

Наведені вище висновки свідчать про те, що забезпечення доступу до основних соціально-економічних прав біженців є недостатнім для їхньої інтеграції. Якщо в

ЄС хочуть уникнути майбутнього сценарію, коли українських біженців звинувачуватимуть у тому, що вони не змогли інтегруватися, ЄС повинен внести до ДТЗ положення, яке гарантуватиме біженцям доступ до програм інтеграції. Це також сприяло б створенню скоординованого, довгострокового підходу до забезпечення відповідального прийому людей, які тікатимуть від конфліктів в майбутньому.

Емилія Братанова ван Хартен
emiliya.bratanova@jur.lu.se

Кандидат на присудження ступеня доктора філософії, Лундський університет

1. EU Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 (Директива Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р.)
bit.ly/eur-lex-council-directive

2. Described by UNHCR as a “dynamic and multifaceted two-way process which requires efforts by all parties concerned.” (Описується УВКБ ООН як «динамічний і багатограний двосторонній процес, який вимагає зусиль усіх зацікавлених сторін».)
bit.ly/unhcr-integration-refugees

3. EUAA, IOM and OECD (2022) *Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations* (АЕСП, МОМ та ОЕСР (2022) *Вимушені переміщення з України та в межах України: Профілі, досвід і прагнення постраждалого населення*)
bit.ly/forced-displacement-ukraine

4. EU Council Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 (Директива Ради ЄС 2011/95/ЄС від 13 грудня 2011 р.) (перероблена кваліфікаційна директива)

5. Poland: The law on assistance to Ukrainian citizens in connection with an armed conflict in the territory of that state, Adopted in pos. No. 50 on March 12, 2022 (Польща: Закон про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави, Прийнятий на засіданні № 50 від 12 березня 2022 року)
bit.ly/law-assistance-ukrainian-citizens; CCzech Republic: Regulation No. 65/2022 Coll., source: COLLECTION OF LAWS, year 2022, amount 36, dated 21 March 2022 (Чеська Республіка: Положення № 65/2022 Зб., джерело: ЗБІРНИК ЗАКОНІВ, 2022 рік, випуск 36, від 21 березня 2022 року) www.sagit.cz/

info/sb22065; Bulgaria: Council of Ministers Decision No 144 of 14 March 2022 on Granting Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine and on Amending the National Action Plan for Temporary Protection in the Republic of Bulgaria (Болгарія: Рішення Ради міністрів № 144 від 14 березня 2022 року про надання тимчасового захисту переміщеним особам з України та про внесення змін до Національного плану дій щодо тимчасового захисту в Республіці Болгарія) bit.ly/bulgaria-council-ministers-decision

6. OHCHR, UN expert praises generosity towards Ukrainian refugees by Poland and urges Belarus and Poland to end pushbacks, 28.07.2022. (УВКПЛ, Експерт ООН високо оцінив великодушність Польщі стосовно українських біженців і закликав Білорусь та Польщу припинити практику примусового видворення, 28.07.2022.) bit.ly/un-expert-praises-generosity

7. Нижченаведений розділ ґрунтується на офіційній інформації, опублікованій на державних вебсайтах для українських біженців. Для Польщі:
www.gov.pl/web/ua; Duszczyk M and Kaczmarczyk P (2022) ‘The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges’, *Intereconomics* issue 57 no 3 (Душич М. і Качмарчик П. (2022) «Війна в Україні та міграція до Польщі: перспективи та виклики», *«Інтерекономіка»*, випуск 57, № 3)
bit.ly/poland-ukraine-refugee-concern-grows. Reidy E (2022) ‘Is Poland’s Smooth Reception of Ukrainian Refugees Heading for Trouble?’, *The New Humanitarian* (Ріді Е. (2022) «Чи наближає Польща на себе неприємності тим, що безперешкодно приймає українських біженців?», *«Зе Нью Гуманітаріан»*)
bit.ly/poland-ukraine-refugee-concern-grows. For the Czech Republic: Ministry of the Interior of the Czech Republic (Для Чеської Республіки: Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки) prod.frs.gov.cz/docasna-ochrana-ua/; EWSI, Czech Republic: Amendment to the laws “Lex Ukraine II” enters into force (Європейський веб-сайт з інтеграції, Чеська Республіка: Набирає чинності зміна до закону «Lex Ukraine II») bit.ly/czech-amendment-laws-lex-ukraine-ii-enters-force. For Bulgaria: Bulgaria for Ukraine, official government platform (Для Болгарії: Болгарія для України, офіційна урядова платформа) ukraine.gov.bg/

8. Eurostat, Temporary Protection for Persons Fleeing Ukraine – Monthly Statistics, July 2023, (Євростат, Тимчасовий захист осіб, які тікають з України — щомісячна статистика, липень 2023 р.)
bit.ly/people_fleeing_ukraine_receiving_temporary_protection