

Реалізація Директиви про тимчасовий захист

Джемма Вудс і Мерон Яред

Результати, отримані під час реалізації Директиви про тимчасовий захист, мають важливе значення, що виходить далеко за рамки кризи українських біженців.

Війна в Україні призвела до безпрецедентного переміщення населення, коли мільйони біженців були зареєстровані по всій Європі. Одностаїне рішення держав-членів ЄС вперше застосувати Директиву про тимчасовий захист (ДТЗ) у відповідь на масовий наплив біженців з України допомогло забезпечити швидкий доступ до захисту та

прав у скоординований і ефективний спосіб, уникнувши перевантаження національних систем з надання притулку. В умовах надзвичайних масштабів переміщення населення, небачених у Європі з часів Другої світової війни, лише за перше півріччя 2022 року в державах-членах ЄС було зареєстровано

понад три мільйони осіб, які отримали тимчасовий захист.¹

Механізми тимчасового захисту є практичними «інструментами» міжнародного захисту, що доповнюють міжнародний порядок захисту біженців. ДТЗ — це інструмент, який дає змогу ЄС у виняткових ситуаціях надавати негайний тимчасовий захист у разі масового напливу переміщених осіб із країн, що не входять до ЄС, які не можуть повернутися у свою країну походження. УВКБ ООН здійснює моніторинг виконання Директиви через консультації з національними та місцевими органами влади, організаціями громадянського суспільства та партнерами, які беруть участь у роботі з біженцями, а також з громадами біженців у державах-членах ЄС.² Отримані результати були оприлюднені, щоб допомогти в розробці політики та ухваленні рішень, що враховують безпосередній досвід і пріоритети спільнот біженців.

Уроки, які можна винести з реалізації ДТЗ, мають три основних прикладних значення. По-перше, вони можуть бути використані для розроблення інструментів і підходів, які ЄС необхідно мати у своєму розпорядженні для ефективного реагування на подібні кризи в майбутньому. По-друге, деякі з інноваційних підходів, використаних державами для регулювання величезного попиту на реєстрацію та послуги під час кризи з українськими біженцями, здатні підвищити ефективність національних систем надання притулку. Зрештою, цей досвід підкреслює важливість забезпечення можливих «стратегій виходу» з тимчасового захисту та переходу до інших форм правового статусу, які забезпечують дотримання прав біженців відповідно до міжнародного права, зберігаючи при цьому деякі з найпомітніших досягнень усього проєкту — надзвичайний рівень солідарності, співробітництва та розподілу навантаження, продемонстрований державами-членами ЄС.

Недоліки та проблеми

Дані, отримані УВКБ ООН, вказують на те, що ДТЗ є ефективним і практичним інструментом, який сприяє ефективному

управлінню масовими потоками переміщених осіб, забезпечуючи негайний захист від примусової репатріації, визнання потреб в міжнародному захисті та оперативний доступ до безпеки, оформлення документів і прав. Масштаби та складність заходів реагування на ситуацію з українськими біженцями додатково продемонстрували цінність механізмів тимчасового захисту загалом як ефективних інструментів міжнародного захисту, що доповнюють міжнародний порядок захисту біженців.

Однак позитивні результати реалізації ДТЗ не повинні затуляти наявні труднощі. УВКБ ООН вказало на необхідність більшої узгодженості в її застосуванні, посиляючись на відсутність єдності між державами-членами в їхніх підходах до деяких прав, що забезпечуються Директивою.³ Підвищення узгодженості в реалізації Директиви є важливим як для збереження солідарності та розподілу навантаження між державами, так і для запобігання непотрібних повторних переміщень (які можуть виникнути, якщо біженці не зможуть повною мірою реалізувати свої права в усіх місцях).

УВКБ ООН також виявило низку практичних, адміністративних та юридичних бар'єрів, які перешкоджають реалізації біженцями з України своїх прав відповідно до Директиви. Серед загальних проблем — брак інформації, мовні бар'єри, труднощі з отриманням постійної адреси, обмежені можливості щодо догляду за дітьми та неможливість надання деяких документів, що посвідчують особу.⁴ Усунення цих перешкод сприятиме інтеграції біженців з України до національних систем і може позитивно позначитися на біженцях з інших країн, які стикаються з аналогічними проблемами під час отримання доступу до своїх прав у ЄС.

Недоліки та проблеми під час реалізації ДТЗ були неминучі, оскільки це перше її застосування. На думку УВКБ ООН, ці проблеми можна подолати за наявності інновацій та ресурсів, постійної співпраці між державами для обміну перспективними практиками, а також політичної волі для руху вперед.



Малюнки дітей з України, які вони зробили у притулку в Кракові, грудень 2022 року. Джерело: УВКБ ООН/Анна Лімінович

Інновації та ефективність

УВКБ ООН задокументувало кілька інноваційних підходів, що застосовуються державами для задоволення попиту на тимчасовий захист, включно з нарощуванням потенціалу у сфері реєстрації, завчасним збором даних і управлінням даними, а також виділенням достатніх кадрових і технічних ресурсів на початкових етапах.⁵

Створення інтегрованих систем з кількома постачальниками послуг («одне вікно» або «під одним дахом») у момент прийому або реєстрації є одним зі способів максимально ефективного обміну інформацією та взаємодії між різними структурами. Цей підхід може охоплювати такі послуги, як реєстрація, визначення конкретних потреб і направлення до відповідних служб, видача документів, надання юридичної допомоги або сприяння та юридичного представництва, а також інформування про послуги та доступну допомогу. Наприклад, у Латвії було створено центр підтримки, де всі необхідні послуги надавалися в одному місці. У Чеській Республіці масштабне розширення можливостей реєстрації призвело до створення мережі центрів допомоги (KACPU), які приблизно за два місяці допомогли

зареєструвати та оформити документи більш ніж 350 000 осіб.

Деякі країни (зокрема Греція, Хорватія і Словаччина) також впровадили онлайн системи для полегшення реєстрації, що дало змогу уникнути черг і поліпшити взаємодію з претендентами на тимчасовий захист у тому, що стосується поточного статусу їхньої заяви. Міністерство внутрішніх справ Румунії в координації з громадянським суспільством та агентствами ООН запустило спеціальну багатомовну вебплатформу для підтримки біженців з України, що надає інформацію про послуги, правовий статус (включно з порядком подачі заяви про надання тимчасового захисту та притулку) і права, що надаються тим, хто проживає в цій країні. Крім того, на вебплатформі можна знайти інформацію про телефони довіри та вебсайти неурядових організацій, агентств ООН та інших державних структур⁶

Нині глобальна система надання притулку стикається зі звинуваченнями у тому, що вона «зламана». Тривалий розгляд клопотань про надання притулку може завдати непоправної шкоди й без того крихкій системі надання притулку. Затримки також

можуть підірвати довіру суспільства до цих систем і ускладнити репатріацію або пошук інших рішень для осіб, визнаних такими, що не потребують міжнародного захисту. Станом на кінець 2022 року в країнах ЄС очікували рішення майже 899 000 заяв про надання притулку, що майже на одну п'яту більше, ніж роком раніше.⁷

УВКБ ООН у своїх рекомендаціях раніше вказувало, що ефективний розгляд клопотань про надання притулку може бути досягнутий через удосконалення системи, застосування інноваційних інструментів і заходів, а також активний підхід до розв'язання системних проблем.⁸ Деякі з підходів, що застосовуються в контексті тимчасового захисту, здатні підвищити ефективність національних систем надання притулку, допомогти зменшити кількість нерозглянутих заявок і прискорити терміни розгляду. УВКБ ООН рекомендує європейським інституціям і державам використовувати цей досвід і, за можливості, поширювати його на процедури надання притулку. Більш швидкі та ефективні системи допоможуть швидше виявляти тих, хто потребує міжнародного захисту, і розширять їхні можливості в плані підвищення рівня самодостатності та інтеграції в суспільство, а також знизять залежність від систем тимчасового прийому, допомоги та соціального захисту. Такі системи будуть також ефективніше виявляти осіб, які не потребують міжнародного захисту, і сприятимуть їхньому поверненню або пошуку інших рішень.

У майбутнє

У рамках цього аналізу порушуються важливі питання про можливі «стратегії виходу» зі статусу тимчасового захисту. Згідно з Директивою, дія статусу тимчасового захисту автоматично припиняється по закінченню максимум трьох років. Біженці з України часто повідомляють про проблеми з отриманням житла і роботи у зв'язку з «тимчасовим» характером їхнього перебування. Таким чином, перехід від тимчасового захисту до альтернативної та більш довгострокової форми правового статусу може сприяти розширенню

соціально-економічної інтеграції біженців у країнах перебування.

У період після закінчення дії статусу тимчасового захисту вкрай важливо, щоб під час обговорення можливих стратегій виходу із ситуації визнавали сам фактор біженства та права, якими володіють біженці з України відповідно до міжнародного права.

Ті, хто, як і раніше, потребує міжнародного захисту, повинні мати надійний доступ до нього, без необхідності переходу до менш надійних форм правового статусу або утисків у правах, якими вони володіють у цей момент. Доступні варіанти (після припинення дії статусу тимчасового захисту) також мають враховувати інтереси вразливих груп у спільноті біженців (таких як літні люди, інваліди, представники меншин та особи, які ризикують залишитися без громадянства) та осіб, які не є громадянами України, яким було надано тимчасовий захист. Проблемою є відсутність чіткої правової бази, закладеної в ДТЗ для періоду після закінчення терміну тимчасового захисту. Це уможливорює сценарій, за якого кожна держава-член застосовує свою власну «формулу», що передбачає різні рівні правового статусу та прав, доступних для колишніх володарів тимчасового захисту.

Переваги, що забезпечуються проявом солідарності, співпрацею та розподілом навантаження, — це, мабуть, найцінніші уроки, які можна винести з того підходу, що їх було використано державами щодо української кризи та реалізації ДТЗ. Дуже важливо, щоб аналогічний підхід був поширений і на період після закінчення дії ДТЗ. Без скоординованого та узгодженого підходу до питання про те, що відбувається після закінчення дії тимчасового захисту, існує ризик збільшення вторинних переміщень, зростання кількості клопотань про надання притулку, що можуть перевищити можливості національних систем, а також ухвалення передчасних рішень про повернення. Існує ризик, що такі результати зведуть нанівець переваги, якими нині користуються як держави, так і особи, які отримали тимчасовий захист.

Джемма Вудс woodsg@unhcr.org

Старший співробітник з правових питань,
Європейське регіональне бюро, УВКБ ООН

Мерон Яред yared@unhcr.org

Молодший співробітник з питань звітності
у сфері захисту, Європейське регіональне 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* (Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради: Тимчасовий захист для осіб, які тікають війни Росії проти України: рік потому) bit.ly/temporary-protection-one-year-on

2. Це відповідає глобальному мандату УВКБ ООН і його особливій ролі відповідно до Статті 3(3) ДТЗ.

3. Див. UNHCR (2022) *The Implementation of the Temporary Protection Directive – Six Months On* (Звіт УВКБ ООН (2022) Імплементация Директиви про тимчасовий захист – шість місяців потому) data.unhcr.org/en/documents/details/96266 і UNHCR (2023) *Displacement Patterns, Protection Risks and Needs of Refugees from Ukraine – Regional Protection Analysis #2* (УВКБ ООН (2023) Характер переміщення, ризику у сфері захисту та потреби біженців з України – регіональний аналіз захисту #2) data.unhcr.org/en/documents/details/100191

4. З того ж джерела

5. UNHCR (2022) *The EU Temporary Protection Directive in Practice* (УВКБ ООН (2022) Директива ЄС про тимчасовий захист на практиці) data.unhcr.org/en/documents/details/93633

6. Допомога українцям у Румунії – Допомога

7. European Union Agency for Asylum (2023) *Asylum Report 2023* (Агентство Європейського Союзу з питань притулку (2023) Звіт про притулок 2023) euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2023

8. UNHCR (2022) *Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices* (УВКБ ООН (2022) Ефективний розгляд заяв про надання притулку: Практичні міркування та практика)