

СТАТУС БІЖЕНЦЯ ТА ОСОБИ, ЩО ПОТРЕБУЄ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

ЧУЄНКО Валентина Іванівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та міжнародного права Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ЧУЄНКО Олександра Іванівна - магістрантка 1 курсу факультету юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

БУЛАВІНА Єлизавета Сергіївна - магістрантка кафедри цивільно-правових дисциплін та міжнародного права Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ORCID: 0000-0001-8458-5808

УДК. 341.23

DOI 10.32782/EP.2022.4.24

Стаття посвячена аналізу проблеми вимушеної міграції. Обращается внимание на значительную историческую основу данной проблемы и недостаточный уровень научных исследований, учитывая актуальные события в Украине.

Обозначено понятие «беженец», его существенные свойства. В статье содержится анализ объема прав, обязанностей и ограничений, связанных с обретением статуса беженца. Для выполнения поставленных задач детально изучены соответствующие международно-правовые акты, в частности, Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней, Директива Совета 2001/55/ЕС.

Выделены ключевые понятия «временная защита», «массированный наплыв», с помощью которых сформулированы общие черты и основные отличия между статусом беженца и лицом, нуждающимся в временной защите. К отличиям отнесены разная правовая основа, разная процедура приобретения, срок действия статусов и правовые последствия. Кроме того, обращается внимание на количественную характеристику. Статус беженца связывается с индивидуальной потребностью лица, как правило, вызванного признаком расовой принадлежности, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим взглядам. Временная защита –

это коллективная необходимость, характеризующаяся массированностью выезда, то есть носит глобальный характер.

На основе Решения Совета (ЕС) 2022/382, принятого в качестве ответа на начало полномасштабного вторжения на территорию Украины, охарактеризованы преимущества и недостатки получения статуса беженца по сравнению с получением временной защиты.

Для подтверждения рекомендуемой возможности государств-членов ЕС расширить каталог гарантированных Директивой прав проанализированы положения закона Республики Польша, принятого в связи с вооруженным конфликтом.

Вывод статьи – наличие существенной разницы между статусом беженца и временной защиты, а также необходимость дальнейшего совершенствования международного сотрудничества для быстрого регулирования на глобальные проблемы.

Ключевые слова: статус беженца, временная защита, вынужденный выезд.

Постановка проблеми

Вимушена міграція – це одна з глобальних проблем, яка довгий час супроводжувала світове співтовариство та ставала темою для дискусій у більшості міжнародних організаціях. Початок повномасштабної війни в Україні став справжнім індикато-

ром готовності країн оперативно реагувати на гостру проблему потреби в захисті та консолідувати сили для надання притулку особам, які цього потребують. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на 6 грудня 2022 року в країнах ЄС зареєстровано більше семи мільйонів осіб, що звернулися за наданням тимчасового захисту [1].

Мета і завдання дослідження

Однією з проблем, які необхідно вирішити в цих обставинах, є відмежування поняття «біженець» від осіб, що потребують тимчасового захисту. Окреслення сутності цих статусів, визначення їх характерних рис є надзвичайно актуальним напрямком досліджень, адже безпосередньо впливає на обсяг прав та обов'язків, а також правові наслідки володіння статусом.

Стан дослідження проблеми

Сутності феномену біженства присвячена значна кількість наукових праць зарубіжних та вітчизняних учених. Тим не менше, тематикою їх є аналіз загальних положень міжнародного законодавства та нормативно-правових актів з точки зору забезпеченості прав вимушено переміщених осіб в Україні.

Наукова новизна дослідження

Ситуація, що склалася, наразі вимагає перенесення уваги на становище українських громадян, що виїхали після 24 лютого 2022 року.

Виклад основного матеріалу

У міжнародному праві термін «біженець» знайшов своє закріплення незадовго після Другої світової війни. Конвенція про статус біженців 1951 року, прийнята в Женеві, стала одним з договорів, що започаткували розвиток нормативної бази у сфері прав людини та наразі входить до ряду найбільш ратифікованих [2]. Поняття «біженець», сформульоване в Конвенції, було запозичено в законодавства більшості країн, зокрема й України, яка приєдналася до договору 10 січня 2002 року [3]. Його прийнято розуміти в комплексі

з Нью-Йоркським протоколом 1967 року, який виключив з визначення часові та географічні рамки й відповідно зробив його універсальним, актуальним та прийнятним для забезпечення дотримання прав і свобод людини в майбутньому [4].

Відповідно до зазначених документів, біженець – це особа, яка внаслідок певних подій і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.

Конвенція передбачає основний перелік прав, які мають надаватися людям, змушеним тікати зі своєї країни. До них належать захист від вислання, відсутність покарання за нелегальний в'їзд на територію договірної держави, право на працю, право на житло, право на освіту, право на державну допомогу та підтримку, право на свободу віросповідання, право на доступ до судів та на справедливий розгляд, право на свободу пересування по території, право на оформлення посвідчення особи та проїзних документів. Цей ряд прав є базисним та може бути розширеним законодавством окремих країн, або ж звуженим (через неможливість застосування певних положень), хоча це не рекомендується УВКБ ООН [2].

Крім того, проблеми біженства регулюються Дублінською Конвенцією 1990 року, що була присвячена процедурі прийняття країнами-членами заяв на надання притулку, зокрема умовам доступу особи до відповідного права, відповідальності держав, співпраці та взаємного обміну інформацією [4].

Поняття «тимчасовий захист», у свою чергу, закріплене в Директиві Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про

мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому. Директива спрямована саме на регулювання статусу переміщених осіб, якими визначаються громадяни третіх країн або особи без громадянства, які були змушені покинути свою країну чи регіон походження, або евакуйовані, зокрема у відповідь на звернення міжнародних організацій, і не можуть повернутися у безпечних та стабільних умовах через ситуацію, що складалася у цій країні, і які підпадають під дію Женевської конвенції або інших міжнародних чи національних документів, які надають міжнародний захист. Для таких осіб передбачена виняткова процедура тимчасового захисту, яка має забезпечити негайний тимчасовий захист для осіб, які не можуть повернутися до країни свого походження [6].

Тобто першою суттєвою відмінністю є різна правова основа функціонування аналізованих понять. Проте головна різниця полягає в тому, що статус біженця – це індивідуальне, гарантоване міжнародними конвенціями право. Тоді як право на тимчасовий захист є колективним, не передбачає звернення з індивідуальними заявами та проходження адміністративної процедури її розгляду. Саме тому в Директиву включено поняття «масований наплив», тобто прибуття великої кількості осіб, що є фактором застосування процедури тимчасового захисту.

Знаковим для перевірки дії механізму тимчасового захисту стало Рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, яким констатовано наявність масованого напливу через широкомасштабне вторгнення в Україну. Тим самим вперше активовано дію Директиви [7].

Процедура отримання тимчасового захисту з огляду на свій масштаб та невідкладність є максимально спрощеною та швидкою і розпочинається з моменту перетину кордону держави-члена ЄС. Статус біженця надається лише в рамках

спеціального адміністративного процесу, що може займати близько шести місяців та може різнитися відповідно до законодавства кожної окремої країни. При цьому особа, що претендує на нього, має дотримуватися обмежень, як-от: заборона працевлаштування, заборона виїзду з країни, вилучення паспорту.

Обсяг прав, який отримують ці категорії осіб, є доволі близьким. До них можна віднести право на проживання, доступ до житла, медичну допомогу, соціальну допомогу, доступ до праці. Проте у випадку тимчасового захисту особа отримує ці можливості одразу, що становить перевагу цього режиму.

Ще ряд переваг було сформульовано безпосередньо Радою Європейського Союзу, яка зазначила, що права, якими супроводжується тимчасовий захист, зменшують потребу переміщених осіб терміново шукати міжнародного захисту і, як наслідок, зменшують ризик перенавантаження їхніх систем притулку, оскільки вони зводять формальності до мінімуму через невідкладність ситуації. Крім того, було зазначено про вільне пересування країнами ЄС – відповідно можливість державу-член, у якій особа хотіла б реалізувати право або приєднатись до своєї сім'ї і друзів з діаспори, що також сприятиме балансу зусиль між державами-членами [7].

Варто зазначити, що отримання тимчасового захисту не надає особі автоматичного статусу біженця. Разом з тим, особа не позбавляється права на його отримання у порядку, встановленому законодавством відповідної держави.

Термін дії статусів теж відрізняється. Відповідно до Директиви тривалість тимчасового захисту становить один рік та може бути автоматично продовжений на шестимісячні строки протягом максимум одного року. Статус біженця надає особі право безстрокового перебування на території відповідної держави.

Як уже було вказано, Директива встановлює лише мінімальні гарантії захисту, а кожна країна деталізує загальні положення та встановлює процедури шляхом прийняття відповідного законодавства.

Прикладом оперативного реагування на події є прийняття Польщею спеціального закону «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави» [7]. Цей закон приділяє увагу, зокрема, правам громадян України, які перебувають легально на території Республіки Польща (у тому числі особливим правам для студентів, викладачів вишів або наукових працівників, правилам доручення виконання роботи; правилам продовження періодів легального перебування; терміну чинності документів, що стосуються в'їзду та перебування на території держави. Також містяться положення щодо утворення спеціального фонду для надання допомоги, процедури її надання. Окремі статті присвячені особливим заходам у сфері освіти, виховання, опіки над дітьми і учнями та правилам організації роботи вищих навчальних закладів.

У відповідь на вищезазначений акт Верховна Рада України прийняла закон, що підкріплює правові гарантії польських громадян, що перебувають на території нашої держави – таким чином реалізуючи принцип взаємності та дружнього співіснування.

Отже, аналіз проблематики вимушеної міграції через призму обставин, викликаних початком повномасштабної війни, ще раз підтвердив необхідність подальшого вдосконалення інститутів біженства та тимчасового захисту. Поставши виклик для світової спільноти ще під час Другої світової війни, вони не втрачають своєї актуальності і наразі. Важливою є сутнісна різниця статусу біженця та особи, що потребує тимчасового захисту, адже тягне за собою різні юридичні наслідки.

Література

1. Офіційний сайт УВКБ ООН. URL: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.68246417.1279085755.1670491738-1206448258.1670491738.

2. Конвенція про статус біженців: міжнародний документ від 28.07.1951.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.

3. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10.01.2002 № 2942-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14#Text>.

4. Протокол щодо статусу біженців: міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text.

5. Дублінська Конвенція, яка визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих в одній із держав-членів Європейського Співтовариства: міжнародний документ від 01.06.1990. URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Дублинская_конвенция_1990.pdf.

6. Директива Ради 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому: міжнародний документ від 20.07.2001. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293>.

7. Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382: міжнародний документ від 04.03.2022. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf.

8. Про допомогу українським громадянам у зв'язку зі збройним конфліктом на території цієї держави: Закон від 12.03.2022 року. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwIU15nu-uv7AhXYO-wKHVKjAnwQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F5382a6cf-f7c7-4b3f-9a4c-9a92ec99459a&usq=AOvVaw0Ayo49gGAfhDpN8Mx2_5Xmm.

References

1. The official website of the UNHCR. URL: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.68246417.1279085755.1670491738-1206448258.1670491738.

2. Convention on the Status of Refugees: international document dated 07/28/1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.

3. On the accession of Ukraine to the Convention on the Status of Refugees and the Protocol on the Status of Refugees: Law of Ukraine dated January 10, 2002 No. 2942-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14#Text>.

4. Protocol on the status of refugees: an international document dated 12/16/1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text.

5. The Dublin Convention, which determines the state responsible for examining requests for asylum submitted in one of the member states of the European Community: an international document dated June 1, 1990. URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Дублинская_конвенция_1990.pdf.

6. Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for the provision of temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures contributing to the balance of efforts between member states regarding the reception of such persons and responsibility for the consequences of such reception: international document dated 20.07. 2001. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293>.

7. Implementation decision of the Council (EU) 2022/382: international document dated 03/04/2022. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf.

8. On assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of this state: Law dated March 12, 2022. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwIu15nu-uv7AhXYO-wKHVKjAnwQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F5382a6cf-f7c7-4b3f-9a4c-9a92ec99459a&usq=AOvVaw0Ayo49gGAfhDpN8Mx2_5Xmm.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу проблеми вимушеної міграції. Звертається увага на значне історичне підґрунтя цієї проблеми та недостатній рівень наукових досліджень з огляду на актуальні події в Україні.

Окреслено поняття «біженець», його сутнісні характеристики. У статті міститься аналіз обсягу прав, обов'язків та обмежень, пов'язаних з набуттям статусу біженця. Для виконання поставлених завдань детально вивчено відповідні міжнародно-правові акти, зокрема Конвенцію про статус біженців 1951 року та Протокол до неї, Директиву Ради 2001/55/ЄС.

Виділено ключові поняття «тимчасовий захист», «масований наплив», за допомогою яких сформульовано спільні риси та основні відмінності між статусом біженця та особи, що потребує тимчасового захисту. До відмінностей віднесено різну правову основу, різну процедуру набуття, термін дії статусів та правові наслідки. Крім того, звертається увага на кількісну характеристику. Статус біженця пов'язується з індивідуальною потребою особи, яка, як правило, викликана ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів. Тимчасовий захист – це колективна необхідність, що характеризується масованістю виїзду, тобто має глобальний характер.

На основі Рішення Ради (ЄС) 2022/382, прийнятого як відповідь на початок повномасштабного вторгнення на територію України охарактеризовано переваги та недоліки отримання статусу біженця в порівнянні з отриманням тимчасового захисту.

Для підтвердження рекомендованої можливості держав-членів ЄС розширювати каталог гарантованих Директивою прав проаналізовано положення закону Республіки Польщі, прийнятого у зв'язку зі збройним конфліктом.

Висновком статті є наявність суттєвої різниці між статусом біженця та тимчасового захисту, а також необхідність подальшого вдосконалення міжнародної співпраці задля швидкого регулювання на глобальні проблеми.

Ключові слова: статус біженця, тимчасовий захист, вимушений виїзд.

V. I. Chuienko. O. I. Chuienko.
E. S. Bulavina.

**STATUS OF REFUGEE AND A PERSON
IN NEED OF THE TEMPORARY PROTECTION:
A COMPARATIVE ANALYSIS**

The article is devoted to the analysis of the problem of forced migration. Attention is drawn to the significant historical basis of this problem and the insufficient level of scientific research in view of current events in Ukraine.

The concept of “refugee” and its essential characteristics are outlined. The article contains an analysis of the scope of rights, obligations and restrictions associated with the acquisition of refugee status. To fulfill the tasks, relevant international legal acts were studied in detail, in particular the Convention on the Status of Refugees of 1951 and its Protocol, Council Directive 2001/55/EC.

The key concepts of “temporary protection” and “mass influx” are highlighted, with the help of which the common features and main differences between the status of a refugee and a person in need of temporary protection are formulated. The differences include a different legal basis, a different acquisition procedure, the validity period of the statuses, and legal consequences. In addition,

attention is drawn to quantitative characteristics. Refugee status is associated with the individual need of a person, which, as a rule, is caused by a sign of race, religion, citizenship, belonging to a certain social group or political views. Temporary protection is a collective necessity, characterized by the massiveness of the exodus, that is, it has a global character.

On the basis of Council Decision (EU) 2022/382, adopted as a response to the beginning of a full-scale invasion of the territory of Ukraine, the advantages and disadvantages of receiving refugee status compared to receiving temporary protection are characterized.

In order to confirm the recommended possibility of EU member states to expand the catalog of rights guaranteed by the Directive, the provisions of the law of the Republic of Poland adopted in connection with the armed conflict were analyzed.

The conclusion of the article is the existence of a significant difference between the status of a refugee and temporary protection, as well as the need for further improvement of international cooperation in order to quickly adjust to global problems.

Keywords: *refugee status, temporary protection, forced departure.*