

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2024.18>**О. Д. Марченко**

доктор філософії в галузі права,  
асистент кафедри європейського та міжнародного права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара  
[orcid.org/0000-0001-5670-8401](https://orcid.org/0000-0001-5670-8401)

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ ОСІБ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Широкомасштабна агресія росії проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, зрушила зі своїх постійних місць проживання величезну масу українців, які змушені були терміново покинути домівки і шукати безпечне місце перебування для себе та членів своїх родин. Найближчим безпечним місцем стали країни Європейського Союзу.

Масова міграція українців призвела до введення в дію Директиви 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 й відповідальності за наслідки такого прийому», ухваленої у 2001 р. після війни в колишній Югославії і напливу великої кількості біженців з цього регіону. Саме в цьому нормативному акті вперше було надано визначення тимчасового захисту, окреслені категорії осіб, які можуть претендувати на отримання такого захисту, та встановлені обов'язки країн – членів ЄС щодо заходів реалізації такої форми захисту осіб.

В статті досліджуються питання правового регулювання статусу осіб, що отримують тимчасовий захист, надається порівняльна характеристика статусу біженця і статусу особи, що отримує тимчасовий захист.

Зазначено, що європейське законодавство у сфері захисту інтересів осіб, що вимушено і масово покидають свої країни через воєнні дії і шукають притулку у країнах ЄС є достатньо сформованим, хоча і введено в дію було лише нещодавно у зв'язку з агресією росії проти України і показало здатність європейських організацій швидко реагувати на виклики масової міграції українців. Були введені в дію механізми Директиви 2001/55/ЄС, активно діє Генеральний директорат з питань міграції і внутрішніх справ (DG HOME), який координує Платформу солідарності, що об'єднує країни ЄС, міжнародних партнерів та агенції ЄС для забезпечення імплементації Директиви про тимчасовий захист.

*Ключові слова:* тимчасовий захист, статус біженця, притулок, міграція, Європейський Союз.

#### **Marchenko O. D. LEGAL REGULATION OF TEMPORARY PROTECTION OF PERSONS IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION**

Russia's large-scale aggression against Ukraine, which began on February 24, 2022, displaced a huge number of Ukrainians from their permanent places of residence, who were forced to urgently leave their homes and look for a safe place to stay for themselves and their family members. The countries of the European Union became the closest safe place.

The mass migration of Ukrainians led to the enactment of 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", adopted in 2001 after the war in the former Yugoslavia and the influx of a large number of refugees from this region. It was in this regulatory act that for the first time the definition of temporary protection was provided, the categories of persons who can apply for such protection were outlined, and the obligations of the EU member states regarding measures to implement this form of protection of persons were established.

The article examines the issue of legal regulation of the status of persons receiving temporary protection, provides a comparative description of the status of a refugee and the status of a person receiving temporary protection.

It is noted that the European legislation in the field of protection of the interests of persons who are forced and en masse to leave their countries due to hostilities and seek asylum in the EU countries is sufficiently formed, although it was put into effect only recently in connection with Russia's aggression against Ukraine and showed the ability of European organizations to quickly respond to the challenges of mass migration of Ukrainians. The mechanisms of Directive 2001/55/EC have been put into effect, the Directorate General for Migration and Home Affairs (DG HOME) is active, which coordinates the Solidarity Platform that unites EU countries, international partners and EU agencies to ensure the implementation of the Directive on Temporary protection.

*Key words:* temporary protection, refugee status, asylum, migration, European Union.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Широкомасштабна агресія росії проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, зрушила зі сво-

їх постійних місць проживання величезну масу українців, які змушені були терміново покинути домівки і шукати безпечне місце перебування для

себе та членів своїх родин. Зважаючи на масштаб агресії, повідомлення про масові злочини росіян на захоплених українських територіях, значна кількість українців прийняла нелегке рішення покинути територію України і шукати прихисток у найближчих сусідів: Польщі, Чехії, Словаччині, Румунії, Болгарії. Оскільки всі ці країни є членами Європейського Союзу, то питання надання допомоги новоприбулим українцям було вирішено згідно з загальноєвропейськими нормами.

Для цього Європейський Союз запровадив спеціальний захист українців у країнах ЄС, який передбачає спрощену процедуру перетину кордону та перебування в цих країнах. Проте слід зазначити, що в кожній країні ЄС також діє власне національне законодавство щодо можливості особам отримати міжнародний захист шляхом подання запиту на отримання притулку і набуття статусу біженця.

За даними Агенції ООН у справах біженців, 19 грудня 2023 року за кордоном перебували 6 335 тис вимушених переселенців з України. У тому числі в ЄС зареєстровано 5 931,5 тис переселенців з України із статусом тимчасового захисту. Кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні становила 3,7 млн.

Серед країн ЄС найбільше наших громадян прийняли Німеччина – 1 126 тис, Польща – 957 тис, Чехія – 373 тис, Великобританія – 250 тис, Іспанія – 186 тис, Італія – 169 тис, Нідерланди – 136 тис та Словаччина – 113 тис.

За даними Євростату, 46,7% українських громадян, які отримали статус тимчасового захисту в ЄС, – жінки, 35,3% – діти, 18% – дорослі чоловіки [1].

Продовження воєнних дій протягом вже більше двох років і відсутність впевненості у їх завершенні найближчим часом зумовлює необхідність коригування європейських норм в цій сфері і, зокрема, перегляду строків надання такого тимчасового захисту особам, які цього потребують.

Все це і обумовлює актуальність дослідження основних аспектів надання тимчасового захисту українцям у країнах Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема захисту вимушено переміщених осіб була темою досліджень українських вчених і до широкомасштабної навали російського агресора. Так, одним з найбільш ґрунтовних досліджень в цій сфері можна виділити докторську дисертацію Босого В.П. на тему «Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: теоретичний та праксеологічний аспект», захищену у 2021 році [2]. Після 24 лютого 2022 р. кількість публікацій з даної проблематики різко збільшилася і серед них можна виділити роботи таких науковців, як Васечко В.О. [3; 4], Косар Д. [5], Лозінська С.В. [6],

Омельченко А.В. [7], Поліванова О.М. [8], Швагер О.А. [9] та інші. Також слід зазначити, що у 2024 р. оприлюднена робота на здобуття ступеня доктор філософії в галузі права Васечко В.О. на тему «Конституційно-правові основи співробітництва України з країнами-членами ЄС щодо статусу переміщених осіб» [10]. Однак дослідження самого статусу тимчасового захисту було лише фрагментарним.

**Мета статті** – розглянути стан правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий захист у країнах ЄС, дослідити специфіку цього статусу у порівнянні зі статусом біженців.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми біженців під час війни почали досліджувати і вирішувати на міжнародному рівні ще за часів дії Ліги Націй. Проте пізніше науковці запропонували розмежувати осіб, які змушені полишати свої країни внаслідок воєнних дій на декілька категорій. Зокрема, окрім статусу біженців, був виокремлений статус осіб, що потребують тимчасового захисту.

Юридичний термін «тимчасовий захист» уперше було застосовано країнами ЄС в 1990-ті роки щодо біженців війни в колишній Югославії. На той час обов'язкового законодавства щодо нього ще не було (Директиву 2001/55/ЄС ухвалено у 2001 р.), вироблені країнами ЄС спільні підходи мали характер рекомендацій, які виконувалися залежно від особливостей національного законодавства та адміністративної практики. Після підписання в грудні 1995 р. в м. Дейтон (США) мирної угоди між ворогуючими сторонами, додаток VII до якої гарантував право вимушених мігрантів на повернення до попереднього місця проживання та компенсацію втраченого майна, тогочасний Верховний комісар ООН у справах біженців Садако Огата заявила, що потреби в особливому режимі тимчасового захисту більше немає і необхідно сконцентрувати увагу на добровільній репатріації [11].

Директиву 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 й відповідальності за наслідки такого прийому» було ухвалено 20.07.2001 р. [12]. У ст. 2 цієї Директиви було надано наступне визначення тимчасового захисту: «тимчасовий захист» – процедура виняткового характеру для забезпечення у разі масового або неминучого масового напливу переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, негайного тимчасового захисту таких осіб, особливо якщо існує ризик того, що система притулку не зможе впоратися із таким напливом без негативних наслідків для свого ефективного функціонування, інтересів відповідних осіб, а також інших осіб, які просять про надання захисту» [12].

Враховуючи розвиток подій 2022–2024 рр. можна зазначити, що це визначення застосовується для визначення статусу основної маси українців, які шукають захист від війни у країнах ЄС.

При цьому необхідно звернути увагу на те, що тимчасовий захист – це лише одна з трьох форм захисту, які можуть бути запропоновані українським громадянам у країнах ЄС, нарівні з наданням притулку із оформленням статусу біженця, а також наданням додаткового захисту.

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.

До основних документів, які визначають статус, суб'єктний склад, базові права та обов'язки, пов'язані з тимчасовим притулком у країнах Євро-союзу, можна віднести, в першу чергу, вищезгадані Директиву ЄС № 2001/55/ЄС від 20.07.2001 р. та Рішення Ради ЄС про її активацію у зв'язку з війною в Україні № 2022/382 від 04.03.2022 р.

Щостосується статусу біженців, то він регулюється універсальними міжнародними нормами: Конвенцією про статус біженців від 28.07.1951 р., Протоколом щодо статусу біженців від 31.01.1967 р. та Конвенцією, що визначає державу, яка відповідає за розгляд заяв про надання притулку, що подані в одній з держав-членів Європейських Співтовариств (Дублінська конвенція) від 15.06.1990 р.

Тимчасовий захист не означає отримання статусу біженця відповідно до Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року, який надає права, аналогічні посвідці на проживання [13]. Проте, особи, які отримали тимчасовий захист в ЄС, можуть у будь-який час подати заявку на отримання статусу біженця.

Треба звернути увагу і на те, що обсяг прав біженців та осіб, що отримали тимчасовий притулок, значно різняться. Так, зокрема, особи, що отримали тимчасовий захист, маєть доступ до праці в країні перебування та до інших видів забезпечення з моменту звернення, натомість особи, які подали заявку на отримання статусу біженця, до 6 місяців не мають права працювати, доки приймається рішення про надання їм такого статусу.

Також однією з найважливіших відмінностей цих двох статусів є те, що при тимчасовому захисті зберігається можливість безперешкодно повернутися до України, а особам, які подали заявку на отримання статусу біженця заборонено перетинати кордон країни перебування. Тимчасовий захист можна отримати в будь-якій, на вибір особи, країні ЄС (враховуючи винятки), а біженці, можуть отримати лише в тій країні, кордон якої особа перетнула вперше, тобто у країнах, які межують з Україною (оскільки авіасполучення було автоматично припинене 24.02.2022 р.).

4 березня 2022 р. ЄС вперше ввів в дію Директиву 2001/55/ЄС. І це було спричинено саме початком широкомасштабної агресії росії проти України і масовою втечею українців від воєнних жахів до країн ЄС. Одночасно з цим Європейською Комісією були проведені перемовини з країнами ЄС щодо надання інформації всіма країнами ЄС даних про ситуацію на місцях для запобігання можливих випадків торгівлі людьми.

Для регулювання питань, пов'язаних з масовою міграцією біженців з України і надання їм допомоги задіяний Генеральний директорат з питань міграції і внутрішніх справ (DG HOME), який координує Платформу солідарності, що об'єднує країни ЄС, міжнародних партнерів та агенції ЄС для забезпечення імплементації Директиви про тимчасовий захист.

Слід зазначити, що вищевказана Платформа солідарності об'єднує:

- країни ЄС;
- держави-учасниці Шенгенської угоди;
- агентства ЄС (зокрема Агентство ЄС з питань притулку, Європейське агентство прикордонної і берегової охорони Frontex та Європол);
- МОМ, УВКБ ООН та інших партнерів, включно з організаціями громадянського суспільства в конкретних форматах зустрічей;
- українські державні органи;
- міжнародних партнерів.

Згадана платформа збирається на регулярній основі, водночас з механізмом Ради з політичного реагування на кризові ситуації (IPCR), а також з мережею ЄС із забезпечення готовності до міграції та подолання кризових ситуацій (відповідний план) [14].

Д. Ленетр, юристка Представництва Агентства ООН у справах біженців при європейських інституціях у Страсбурзі, звертає увагу на здатність Європи до інноваційного та заснованого на правах людини підходу до міжнародного захисту. Особливої уваги дослідників у цьому аспекті потребують звіти Агентства ООН у справах біженців «Імплементація директиви про тимчасовий захист: шість місяців потому» та «Тенденції переміщення, ризики захисту та потреби біженців з України», які чітко визначають такі ключові висновки: 1) взаємозалежність прав, гарантованих Директивою про тимчасовий захист; 2) практичні, адміністративні та правові бар'єри для реалізації прав біженцями; 3) особи з особливими потребами стикаються з більшими перешкодами у спробі отримати доступ до своїх прав. 24% респондентів опитування тимчасово поверталися в Україну з моменту приїзду переважно для зустрічей з родинами, отримання документів та перевірки майна. 7% зіткнулися з проблемами при повторному в'їзді в сусідні країни після тимчасового повернення. Агентство ООН у справах біженців постійно виступає за надання статусу тимчасового

захисту біженцям, які повертаються в Україну, у разі візиту, який триватиме менше трьох місяців, щоб уникнути адміністративних перешкод та полегшити доступ до прав, які перебувають під тимчасовим захистом [15].

Ще одним важливим аспектом тимчасового захисту є те, що він може бути наданий за загальним правилом на 1 рік з можливим автоматичним продовженням кожні 6 місяців ще на 1 рік. Проте, як відомо, Європейська комісія продовжила дію такого захисту ще на 1 рік, до 4.03.2025 р. При цьому слід враховувати, що кожна країна-член ЄС самостійно визначає тривалість надання тимчасового захисту.

Принциповим питанням є існування часових рамок для статусу тимчасового захисту. Директива Ради ЄС від 2001 року визначила, що тимчасовий захист за будь-яких обставин не може надаватися більше, ніж на три роки, і він не може перезапускатися кілька разів відносно однієї категорії переміщених осіб.

Це пов'язано з тим, що такі дії суперечили б тимчасовому характеру статусу та порушували б конвенцію про статус біженців. Після припинення тимчасового захисту гіпотетично колективні органи ЄС і національні уряди держав-членів могли б вдатися до примусового повернення громадян України на батьківщину [1].

З цього випливає, що у разі закінчення російсько-українська війни до 4 березня 2025 року Рада ЄС за пропозицією Єврокомісії може ухвалити рішення про припинення режиму тимчасового захисту.

Однак таке припинення режиму тимчасового захисту і вірогідне примусове повернення українців на батьківщину можуть бути класифіковані правозахисниками як такі, що порушують права вимушених мігрантів. Тому наразі країн ЄС шукають інші можливі варіанти розвитку подій після 4 березня 2025 року.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи, можна зазначити, що статус тимчасового захисту осіб та статус біженців на міжнародному рівні є достатньо врегульованим. При цьому статус біженців закріплений на загально-міжнародному рівні шляхом прийняття відповідних Конвенцій, а статус осіб з тимчасовим захистом – врегульований на європейському, тобто регіональному, рівні, шляхом прийняття Директив ЄС.

Статус біженця має жорсткі обмеження поведінки осіб, які бажають отримати цей статус, зокрема, у сфері вільного пересування країнами ЄС, працевлаштування, можливості тимчасового повернення в рідну країну. Натомість статус особи з тимчасовим захистом є більш лояльним і надає переваги у сфері працевлаштування, подорожей, дає можливість короткочасного повернення в рідну країну без втрати тимчасового захисту в країнах ЄС.

Тимчасовий захист може бути наданий на строк до 3 років, після спливу якого особи, що отримали тимчасовий захист, мають повернутися в рідну країну, що, в свою чергу, може наразити цих осіб на небезпеки війни, від яких вони втікали, зважаючи на динаміку воєнних дій російсько-української війни і вірогідність її продовження і в 2025 році. В цій ситуації Україні необхідно співпрацювати з країнами ЄС в пошуку можливих шляхів розв'язання даної проблеми.

А, отже, і норми, які регулюють тимчасовий захист осіб в країнах ЄС, мають бути модернізовані з урахуванням як інтересів країн ЄС, так і інтересів України.

### Література

1. Статус українських біженців у ЄС лише на три роки. Що далі? URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2024/01/12/708597/>
2. Босий В. П. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: теоретичний та правсеологічний аспект. *Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук*. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2021. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. URL: <https://dduvs.edu.ua/>
3. Васечко В.О. Категорії осіб та термін дії тимчасового захисту в країнах Європейського Союзу: досвід Республіки Польща, Чеської Республіки та Федеративної Республіки Німеччина. *Часопис Київського університету права*. 2022. №2-4. С. 190–194.
4. Васечко В.О. Генеза конституційно-правових основ співробітництва України з країнами ЄС щодо переміщених осіб з України. *Migration&Law*. 2023. Vol. 3 (issues 1–2). С. 54–75.
5. Косар Д. Статус біженця чи тимчасовий захист у Європі: за і проти. *Юридична газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/status-bizhencya-chi-timchasoviy-zahist-u-evropi-za-i-proti.html>
6. Лозінська С. В. Тимчасовий захист та статус біженця в умовах збройного конфлікту. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 238–241.
7. Омельченко А.В. Соціальні та трудові права осіб, що отримали тимчасовий захист або статус біженця за кордоном. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. № 14. С. 40–44.
8. Поліванова О. М., Бойко І.В. Основні засади правового регулювання тимчасового захисту громадян України в межах ЄС. *Modern scientific research: achievements, innovations and development prospects* : Proceedings of XI International Scientific and Practical Conference Berlin, Germany 24–26 April 2022. С. 430–435.
9. Швагер О.А. Деякі аспекти міграційної політики Європейського Союзу щодо осіб, які потребують тимчасового захисту. *Суспільно-політичні процеси в Україні та світі: історія, проблеми, перспективи* :

матер. ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. (Суми, 29 квітня 2022 р.). Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 301–305.

10. Васечко В.О. Конституційно-правові основи співробітництва України з країнами-членами ЄС щодо статусу переміщених осіб : *дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право*. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2024. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/31148>

11. Перспективи правового статусу українських біженців у Європі після закінчення терміну дії тимчасового захисту <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/perspektyvu-pravovoho-statusu-ukrayinskykh-bizhentsiv-u-yevropi-pislya>

12. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and

on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:001...>

13. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text)

14. Регулювання міграції: Прийом біженців з України // [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine\\_uk](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_uk)

15. Запровадження статусу тимчасового захисту в Європі для людей з України, що рятуються від війни : семінар Ради Європи, ЄС та Агентства ООН у справах біженців у Братиславі. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/implementation-of-the-temporary-protection-status-in-europe-for-people-from-ukraine-fleeing-the-war-council-of-europe-eu-and-unhcr-seminar-in-bratislava>