



Блогпост

Тимчасовий захист на
рівні Європейського
Союзу та порівняння між
державами

Автори: Алессія Кресченці;
Вероніка Донаді; Бен'яміно
Полверарі

25/11/2024



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies



Тимчасовий захист на рівні Європейського Союзу та порівняння між державами

Чинний режим, що діє на рівні Європейського Союзу

[Директива 2001/55/ЄС](#) містить норми щодо надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб, а також щодо сприяння збалансуванню зусиль між державами-членами, які приймають переміщених осіб та зіштовхуються з наслідками їх прийому

Починаючи з 24 лютого 2022 року, військове вторгнення Росії в Україну спричинило масовий наплив переміщених осіб до Європейського Союзу, які не мали можливості повернутися до своєї країни походження. Перед обличчям цієї надзвичайної ситуації Європейська комісія висловила занепокоєння щодо спроможності систем надання притулку в різних державах-членах ефективно впоратися з ситуацією та забезпечити цим людям права, які гарантуватимуть їм належний захист. З цієї причини Комісія вирішила надати переміщеним особам з України тимчасовий захист, передбачений згаданою Директивою.

Відповідно до статті 4 Директиви, тимчасовий захист триває один рік і, якщо він не припиняється за рішенням Ради за пропозицією Комісії, може автоматично продовжуватись кожні шість місяців на максимальний термін до одного року. Нарешті, якщо зберігаються підстави для надання тимчасового захисту, Рада за пропозицією Комісії може продовжити його ще на один рік. Таким чином, максимальна тривалість становить три роки.

Однак у червні 2024 року Рада [вирішила](#) продовжити дію тимчасового захисту до 4 березня 2026 року. Водночас слід пам'ятати, що дозволи на тимчасовий захист можуть бути скасовані навіть до закінчення терміну їх дії, якщо Рада ухвалить рішення про призупинення цієї форми захисту (докладніше про це зазначено, зокрема, у статті 6)



Тимчасовий захист гарантує мінімальні однакові права по всьому Європейському Союзу, які включають право на проживання та доступ до житла, доступ до ринку праці, соціальний захист і медичну допомогу, доступ до освіти. Рівень допомоги може відрізнятися від однієї держави-члена до іншої.

Директива в статті 2, пункт а) та статті 5 визначає, що застосування тимчасового захисту відбувається на колективній основі, враховуючи групу осіб, переміщених внаслідок конфлікту, масового насильства або систематичних порушень прав людини. Зокрема, факт масового напливу переміщених осіб встановлюється рішенням Ради.

Отже, визнання тимчасового захисту є автоматичним: громадяни України отримують дозвіл на в'їзд до території Європейського Союзу, можуть вільно пересуватися протягом дев'яноста днів і вибирати державу-члена, у якій вони хочуть скористатися правами тимчасового захисту, а також подати запит на отримання дозволу на проживання.



В Італії бенефіціарам цієї міри видається дозвіл на проживання з метою тимчасового захисту (докладніше [в статті 2 DPRM від 28 березня 2022 року](#) та в [посібнику UASI](#)), термін дії якого продовжено до 31 грудня 2024 року.

Оскільки Директива не передбачала цього, з [законом 51/2022](#) була введена можливість перетворення дозволів на проживання для тимчасового захисту на дозволи на проживання для роботи для осіб, які працюють на законних підставах в Італії. Для цього необхідно підтвердити дохід, що дорівнює або перевищує 6 947,33 євро (у 2024 році), а також мати належне житло (договір оренди, нотаріальний акт тощо). Для самозайнятих осіб вимагається виконання вимог для здійснення діяльності (реєстрація в реєстрах тощо).

Дозвіл на проживання для роботи є більш стабільним статусом порівняно з тимчасовим захистом, оскільки він не залежить від тривалості збройного конфлікту і надає численні права, пов'язані з трудовою діяльністю. Крім того, перетворення дозволу на проживання для тимчасового захисту на дозвіл на проживання для роботи відбувається поза рамками річних квот, визначених Декретом про потоки ([більше інформації тут](#)), оскільки це нововведення було введено для сприяння інтеграції бенефіціарів тимчасового захисту на ринок праці Італії.



Як альтернатива дозволу на проживання для роботи, бенефіціари тимчасового захисту можуть подати заяву на міжнародний захист, що може призвести до надання статусу біженця, субсидіарного захисту або спеціального захисту. Однак заявка на міжнародний захист, подана бенефіціаром тимчасового захисту, буде розглянута лише після припинення тимчасового захисту. Іншою можливістю є подача заявки на дозвіл на проживання для надання допомоги неповнолітнім згідно зі статтею 31 TUI (більше інформації [тут](#)), який видається неповнолітнім іноземцям та їхнім батькам у разі наявності особливих потреб у захисті.

Режим тимчасового захисту в Німеччині та Польщі

Італійський приклад підкреслює, як національні практики останніми роками поступово почали відхилятися від положень права Європейського Союзу у питаннях управління перебуванням українських біженців після початково визначеного періоду. У цьому контексті корисно порівняти дві держави-члени, які на сьогодні приймають найбільшу кількість бенефіціарів тимчасового захисту: Німеччину та Польщу. У Німеччині налічується понад 1 мільйон і сто тисяч біженців, тоді як у Польщі зафіксовано цифру в 976 тисяч осіб, які отримують [вищезгаданий статус](#).

Ці дані, однак, залишалися б лише статистичними, якби не були порівняні, по-перше, з чисельністю місцевого населення і, по-друге, з контекстом, що склався у лютому 2022 року, на початку війни. Між двома країнами, розділеними лінією Одер-Нейсе, виникає дисбаланс на користь Польщі, де на 1000 жителів припадає понад 20 біженців з тимчасовим захистом, тоді як у Німеччині цей показник зменшується до 13.



Продовжуючи аналіз, у [лютому-березні 2022](#) року кількість бенефіціарів тимчасового захисту була фактично однаковою в Німеччині, тоді як у Польщі (найближчій до України державі-члені) спостерігалось понад півтора мільйона біженців із цим статусом. Це підкреслює, як завдяки моделі "вільного руху", що застосовується до бенефіціарів тимчасового захисту, Європейський Союз зміг запровадити ефективну систему розподілу цих біженців по всій території ЄС.

Щодо тривалості, в Польщі поточна система надання тимчасового захисту була продовжена до вересня 2025 року, тоді як Німеччина обрала продовження до 4 березня 2026 року.

З точки зору змісту тимчасового захисту, польська система ґрунтується на картці PESEL UKR, документі, який гарантує визнання прав, пов'язаних з тимчасовим захистом. Процедура не є обтяжливою: необхідно звернутися до муніципалітету, де ви проживаєте, або до [спеціальних центрів](#), маючи при собі [певні документи](#). Згідно з вказівками польського уряду, починаючи з 2025 року, громадяни України повинні будуть пройти процедуру для отримання картки CUKR (яка замінить попередню) через [онлайн-платформи](#). Ця картка фактично надасть додатковий дозвіл на проживання строком на три роки (який також буде стосуватися тимчасового захисту), але вимоги для її отримання, ймовірно, будуть більш суворими.

У Німеччині передбачена реєстрація в центрі [PIK](#) (Personalisierungs Infrastruktur Komponente) або можливість використання платформи [FREE](#). Як вже було сказано, права, пов'язані з тимчасовим захистом, є однаковими по всьому Європейському Союзу, хоча в Німеччині особливо підкреслюється ефективна система підтримки для українських [студентів](#), яка включає відеоуроки та допомогу двомовних репетиторів.



Нарешті, останнім важливим моментом є перетворення дозволу на проживання для тимчасового захисту на дозвіл на проживання для роботи. У Німеччині та Польщі, як і в інших країнах ЄС, існує можливість для бенефіціарів тимчасового захисту перейти на дозвіл на проживання для роботи, що надає їм стабільніший статус і більшу свободу для інтеграції на ринок праці. Цей процес дозволяє переміщеним особам працювати в країні перебування, забезпечуючи їм економічну самостійність та сприяючи їхній інтеграції в місцеве суспільство.

У Німеччині перехід з дозволу на проживання для тимчасового захисту на дозвіл на проживання для роботи [МОЖЛИВИЙ](#), але слід зазначити, що на [процедурному](#) рівні відсутня гармонізація між різними землями Німеччини. Загалом, необхідно звернутися до місцевого імміграційного бюро (Ausländerbehörde) після реєстрації в органах цивільного реєстру. Потрібно подати низку [документів](#), зокрема дійсний паспорт та інші сертифікати, що підтверджують професію. Важливо зазначити, що вимоги можуть варіюватися залежно від професії та регіону, але в будь-якому випадку необхідно мати мовний сертифікат рівня не нижче A2.

У Польщі для біженців, які є бенефіціаріями тимчасового захисту, передбачена можливість подати заявку на [Karta pobytu](#) (картка перебування), що дозволяє конвертувати картку PESEL у дозвіл на роботу. Це дає можливість офіційно працювати в Польщі та отримати більш стабільний статус для інтеграції на ринку праці.

Є два важливі моменти: по-перше, за допомогою Karta pobytu можна отримати дозвіл на перебування, який може тривати від 1 до 3 років, з можливістю продовження до 10 років. По-друге, необхідно звернутися до управління воєводства, де ви проживаєте, для проходження процедури, вартість якої становить 440 злотих. Серед вимог є мінімальний дохід у розмірі 4 300 злотих (трохи менше 1 000 євро).



Європейська система тимчасового захисту: виклики координації

Порівняння режимів тимчасового захисту, що застосовуються в Німеччині та Польщі, виявляє суттєві відмінності в управлінні та впровадженні цієї надзвичайної міри. У той час як Німеччина застосовує більш структурований та інклюзивний підхід, пропонуючи більш міцні можливості для інтеграції та більшу підтримку для бенефіціарів, Польща, попри велику кількість біженців, схильна обмежувати доступ до певних послуг та прав.

Знайдені відмінності підкреслюють необхідність більшої координації на рівні Європейського Союзу, щоб уникнути того, щоб реалізація Директиви про тимчасовий захист залишалася неузгодженою та фрагментованою. Хоча Директива пропонує спільну правову основу, її застосування суттєво відрізняється між державами-членами, що має безпосередній вплив на бенефіціарів. Тому, на нашу думку, Європейський Союз повинен сприяти більшій гармонізації національних політик шляхом прийняття кількох заходів. По-перше, потрібно стандартизувати умови прийому: необхідно впровадити чіткі та обов'язкові керівні принципи, щоб гарантувати, що бенефіціари тимчасового захисту мають рівний доступ до прав та послуг у всіх державах-членах, незалежно від країни реєстрації.

Крім того, система перерозподілу, що базується на здатності до прийому та наявних ресурсах кожної країни, допомогла б краще збалансувати міграційний тиск. Наразі існує де-факто система [перерозподілу](#), але вона недостатня для забезпечення справедливого розподілу навантаження. Її можна доповнити новою моделлю перерозподілу, яка враховувала б переваги бенефіціарів.



Важливо запровадити ефективну систему моніторингу, як та, що пропонується в рамках [Платформи солідарності](#), для періодичної оцінки ефективності прийнятих заходів та виявлення можливих нових проблем. Централізований моніторинг на рівні ЄС гарантував би, що всі країни дотримуються мінімальних стандартів, з метою постійного вдосконалення системи тимчасового захисту.

Нарешті, рекомендується забезпечити активну участь держав-членів: для гарантування ефективного впровадження цих реформ важливою є активна участь держав-членів у процесі прийняття рішень. Це сприяло б прийняттю політик, які враховують особливості та потреби окремих країн, водночас просуваючи єдину та узгоджену відповідь.

Більша координація на рівні Європейського Союзу є необхідною для забезпечення більш справедливої та стійкої відповіді на майбутні міграційні надзвичайні ситуації. Європейський Союз повинен посилити свою роль лідера в управлінні тимчасовим захистом, сприяючи більшій солідарності між державами-членами та відповідаючи на потреби захисту єдиним і узгодженим чином. Це не лише зменшило б нерівність між різними режимами захисту, але й сприяло б більш справедливому розподілу бенефіціарів, полегшуючи їх інтеграцію в приймаючі суспільства та сприяючи більш організованому й стійкому управлінню кризою.



Українська криза продемонструвала, що тимчасовий захист не є лише надзвичайною мірою, але може стати відправною точкою для більш організованого та інклюзивного управління міграцією в Європі. Європейський Союз має можливість використати цей досвід для створення основ спільної системи притулку, яка відображатиме цінності солідарності та поваги до прав людини, на яких він заснований (Хартія Європейських прав людини), зокрема в статтях 1 (Гідність людини), 18 (Право на притулок) і 21 (Неприпустимість дискримінації). Забезпечивши справедливий розподіл обов'язку приймати та захищати тих, хто тікає від конфліктів, переслідувань і насильства, Європейський Союз може не лише зміцнити свою внутрішню згуртованість, але й підтвердити свою роль лідера у захисті прав людини на глобальному рівні.



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies