

*Левандовські К. М.,
кандидат юридичних наук (Україна),
LL.M.
Фрайбурзького університету*

ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ ТА СТАТУС БІЖЕНЦЯ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОЇ КРИЗИ

Анотація. Стаття присвячена українській кризі 2022 року, коли громадяни України змушені були шукати притулок та тимчасовий захист в інших країнах. За правилами Женевської конвенції українцям довелося б чекати шість місяців на отримання дозволу переткнутися кордон з ЄС, їх мали б зібрати до єдиного табору біженців ООН. Безпрецедентним стало те, що українцям дозволили самостійно переткнутися та пересуватися країнами ЄС й обирати країну-притулок. Особливістю цієї міграції була можливість відразу об'єднатися з близькими та отримати на них притулок без доказу фінансування. Більш того, не висунуто було жодних зобов'язань примусово залишатися в центрі прийому або розміщенні біженців. Правову підтримку українцям інтенсивно забезпечував Імміграційний портал ЄС, навіть тим, хто виїжджав з національним паспортом. Інтереси та права на захист неповнолітніх з/без супроводу отримали безперечний пріоритет.

Проте надзвичайна ситуація з непомірною кількістю мігруючих змусила ЄС оперативно вирішувати гуманітарну катастрофу. Маючи досвід з біженцями колишньої Югославії Європейська Рада активувала Директиву про масовий наплив 2001/55/ЄС, що встановлює субсидіарний захист між членами у разі повторного навантаження біженцями та створює обов'язкову постійну систему переселення вразливих верст населення. Завдяки заснованому Фонду притулку, міграції та інтеграції стало можливим надання мінімальних стандартів соціального пакету, медичної допомоги, створення тимчасових мір для захисту мігруючих українців. Правовою новацією стало скорочення адміністративного та юридичного процесу надання статусу тимчасового захисту. Новацією є те, що українцям одразу надали доступ до ринку праці та освітніх закладів без проходження довгої за строком процедури, тобто з першу отримання одного статусу – тимчасового захисту, потім доведення до іншого – статусу біженця, і лише потім після ходу дев'яти місяців нарешті отримання дозволу на працевлаштування.

Європейською Радою тимчасовий захист надан українцям на один рік, з правом подовжити строк ще на два роки максимум. На прикладі законодавства Німеччини показано процес реалізації загальноєвропейського концепту захисту біженців.

Ключові слова: Женевська конвенція про статус біженців, Директива 2001/55/ЄС, статус тимчасового захисту, статус біженець з України, Фонд притулку, міграції та інтеграції, тривалість захисту.

Постанова проблеми. Бойові дії на сході України стали причиною того, що велика кількість людей була змушена шукати притулок як на території власної країни, так і за її кордонами. Якщо на території власної країни правовий захист

пересічного громадянина є турботою державних органів та гуманітарних організацій як то Червоний Хрест, то поза межами держави вони в праві очікувати на гуманітарну допомогу зі сторони третіх країн та шукати притулок в країнах географічно близьких до них, як то ЄС.

Для приймаючої держави це передбачає не лише фінансові витрати, а й навантаження на місцеві державні органи. Надзвичайна та нестабільна ситуація в Україні не давала змоги державам-членам ЄС спрогнозувати на далеку перспективу свої кроки. Намагання держав ЄС оперативно вирішити проблему з кількістю мігруючих, запровадження поетапної стабілізації їх реєстрації, перебування та розміщення, надання своєчасної гуманітарної допомоги та соціального забезпечення наштовхнулося на складність сповнення своїх гуманітарних зобов'язань.

За попередніми даними ООН, станом на 31 березня 2022, кількість шукачів притулку у Польщі становить 2384814, Румунії – 623627, Молдові – 390187, Угорщини – 374535, Російської Федерації – 350632, Словаччини – 292039, Білорусії – 12746. По території України переміщення власних громадян з одної області в іншу складає щонайменше 160 тисяч. [1]

І якщо у 2014 році громадянам України з Луганської чи Донецької області відмовляли в заяві на тимчасовий захист на тій підставі що інша територія країни знаходиться у мирному стані, то з 24 лютого 2022 року бойові дії по всій території України поставили перед ЄС більш гостро проблему неконтрольованого масового напливу людей.

Тому **метою цієї статті** постане аналіз юридичних статусів який набуває український громадянин знаходячись на території ЄС, огляд його права на захист, різниці між тимчасовим захистом та біженцем, строки перебування та підстави повернення додому. За наочний приклад обрано законодавство Німеччини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історично статус біженця запроваджено ст. 1 Женевської конвенції про статус біженців у 1951 р. у значенні: той, кому серйозно загрожують або постраждав від систематичних чи поширених порушень прав людини, а також людей, які втекли з територій, які переживають збройний конфлікт або триває насильство; то сучасне поняття «особи що переміщуються» (анг. displaced persons) введено Європейською Радою ширше в значенні за термін «(внутрішньо державне) переміщення».

Цікаво що в українській правовій доктрині сформувався певний узагальнений погляд на право біженця, здебільше пов'язаний з нелегальною міграцією та її негативними факторами як то злочинністю, правовими інструментами адміністративних послуг, повноважень суб'єктів державного управління

у сфері міграції. Загальнотеоретичні питання міграційного права та міграційного режиму освітлені в роботах А. Супруновського, А.П. Мозоль, В.А. Капітан, Н. Пархоменко, М.А. Баламуш, В.О. Поліщук. Здебільше українських авторів дотримуються позиції, що питання міграційного права належать суто до задач адміністративного права. Але тут треба наголосити, що мета кодифікації міграційного законодавства та формування класифікатора єдиних термінів пов'язано з розвиненням міжнародного гуманітарного права та зобов'язань держав на рівні ООН. Це передбачає імплементацію міжнародних стандартів на національний рівень не лише в вигляді норм права, але й здійснення контролю, моніторингу, нагляду, розгляду скарг та справ правопорушення. Оскільки Україна навласне опинилася у збройному конфлікті, то й актуальна реальність змушує правознавців піднімати питання про захист мирного населення, оголюючи цим недоліки власного міграційного та гуманітарного права. Досвід розвинутих країн, можливо, сприятиме скорішому змінненню правових механізмів України в цьому питанні в подальшому.

Виклад основного матеріалу. У свій час криза з біженцями війни, що виникла в наслідок громадянських війн у колишній Югославії, загострила питання перед державами – членами ЄС про створення спільного механізму швидкого прийому біженців через громадянську війну та систему контролю осіб що переміщуються у подібних кризах.

Таким чином, *Директива про масовий наплив 2001/55/ЄС* (нім. *Massenzustrom-Richtlinie*) стала реакцією на винятковість тодішньої ситуації, що вирішувалася поза чинним внутрішнім законодавством держав-членів [2]. Згодом в ст. 15 *Директиви про кваліфікацію 2011/95/ЄС* (нім. *Qualifikationsrichtlinie*) позначилася ще одна нова форма захисту, яка ніколи не використовувалася досі: тимчасовий захист осіб що переміщуються (нім. *vorübergehender Schutz von Vertriebenen*) [3]. Одже між державам-членам ЄС було узгоджено мінімальні стандарти для тимчасового захисту у разі повторного масового напливу біженців та принцип добровільності, за яким вони самостійно визначали свою спроможність до поглинання. Створено *обов'язкову постійну систему переселення вразливих верст населення*, яка обчислює чисельність населення, рівня безробіття, кількість попередніх спроб притулку шукачем. Для кожної держави-члена мала бути встановлена обов'язкова квота на вступ та розподіл субсидіарного захисту (нім. *subsidiärer Schutz*) між членами. Квота мала вираховуватися на основі валового внутрішнього продукту. [4] Цікаво, що Данія не брала участь в Директиві. Проте, до Ірландії вона все ж і надалі застосовується згідно з Рішенням Комісії 2003/690/ЄС.

Важливо, що захист набуває чинності лише тоді, коли Європейська Рада кваліфіковано більшістю вирішує, що наплив біженців є масовим. До того ж, тимчасовий захист має чіткі строки! Захист припиняється через один рік – 4 березня 2023 року [5], згідно зі ст. 4 Директиви 2001/55/ЄС; та за рішенням Європейської Ради кваліфіковано більшістю його можуть продовжити до 6 місяців, максимум ще на рік, відповідно до ст. 6 абз. 1 букви (б) Директиви 2001/55/ЄС. Загальні строки по мак-

симуму становлять не більше трьох років.

Одже в основу європейської міграційної політики входить мінімальний стандарт соціального пакету, визначення тривалості тимчасового захисту (ст. 4–7), визначення процедури надання притулку (ст. 17–19), окреслення кола зобов'язань держав-членів (ст. 8–16) та правила процедури повернення та заходи після закінчення терміну дії тимчасового захисту (ст. 20–23)[3].

Досвід з Югославією поглибив значення створення Фонду притулку, міграції та інтеграції (раніше: *Європейський фонд біженців*), що надавало б змогу фінансової підтримки державам-членам в надзвичайних ситуаціях з приїому біженців [6].

Ситуація з біженцями на Мальті та в Італії у 2011 році оголила ситуацію з питанням активації механізму солідарності держав-членів. З резолюції Європейської Ради видно посилення вимог щодо безпечного та законного шляху в'їзду до ЄС для мігрантів [7].

Сирійська криза вказувала на можливість інтерпретації застосування Директиви 2001/55/ЄС, проте необхідну резолюцію ЄС тоді не передбачив, оскільки притулок був надан в таборах ООН.

27 лютого 2022 року на позачерговому засіданні Ради Європи постало питання активувати Директиву 2001/55/ЄС через велику кількість осіб що переміщалися з України. Схвалене 3 березня 2022 рішення Ради Європи вступило в силу 4 березня 2022 року [24], за яким був відкритий гуманітарний коридор для здобуття дозволу на перебування на всій території ЄС [8]. Навіть Швейцарія хоча й не є країною ЄС, але вперше пропонувала тимчасовий захист громадянам України та надала їм спеціальний статус «S» [9].

Ці положення поширюються на всіх громадян України і членів їх сімей, які до 24.02.2022 проживали в Україні. Окрім цього, до них прирівнюються і особи з громадянством третіх держав, у тому числі і особи без громадянства, які перебували на той момент на території України в статусі біженців. Громадяни третіх держав, які володіли безстроковим свідоцтвом на проживання в Україні на момент 24.02.2022 р., у яких відсутня можливість безпечного повернення на їх батьківщину, також можуть претендувати на даний статус [10]. Окрім вище зазначених категорій громадян, згідно ст. 7 абз. 1 Директиви, можливе розширення списку осіб, що мають право на здобуття статусу біженця.

Першою країною, яка зіштовхнулася з поточними проблемами оформлення та розміщення українців була Польща. Статус тимчасового захисту отримали ті українці, хто прибув після 24 лютого 2022, на відміну від тих, які опинилися на її території до цього числа та фактично не мали змоги повернутися додому. Проблематичним стало й оформлення тих, хто приїхав без документів, особливо вирішення статусу неповнолітніх дітей. Відмічалось, що Українцям бракує правової свідомості про їх обов'язок подати заяву на тимчасовий захист та отримати статус у першій безпечній країні!

Через критичність маси шукаючих притулок це положення з правил оформлення було помягчено як виняток, українцям не забороняється подорожувати в інші країни Шенгенської зони на підставі безвізу. Проте з початку бойових дій строки такого пересування становлять не більше 90 днів за кожні 180 днів. Це правило означає «короткий» візит в Шенгенську зону, що

¹ Прим. автора: В офіційних перекладах Директиви 2001/55/ЄС на англійській мові зазначено термін «displaced persons from third countries» – особи що переміщуються з третіх країн, близький за тлумаченням в його болгарському варіанті «лица, идващи от трети страни», а в німецькому – «Vertriebener aus dritten Ländern». Термін Vertriebener – змушений переселенець – походить з часу Другої світової війни, коли 1,9 мільйона змушених німецькомовних осіб у 1950 р. приїхали до Баварії. З часом до них в докторальному тлумаченні долучені інші групи, наприклад, біженці з радянської зони.

не схоже на постійне проживання, тобто за межами ЄС людина проводить більше часу, аніж в ній [11].

Особливість застосування цієї Директиви полягає в тому, що українцям надається змога вільно пересуватися країнами ЄС та на свій розсуд обирати країну-місце притулку, принаймні станом на квітень 2022 року. Високим рішенням Ради Європи оминалася повноцінна довгострокова за часом процедура проходження здобуття статусу тимчасового захисту, тому українці можуть звернутися безпосередньо на місці притулку до відомства з справах іноземців і подати заяву на здобуття такого дозволу.

Простежується й переважання місцевих органів влади. Реєстрація та видача дозволу на перебування фіксується в одній державі, що в подальшому за правилом забороняє подорож за бажанням по державам-членам, проте не виключає, що за письмовою згодою сторін та на підставі двосторонніх угод між державами, біженець переєструється в бажаній державі, де йому відкриють новий дозвіл на притулок.

Загальні положення надають право на роботу, освіту, а також доступ до соціального і медичного забезпечення при реєстрації статусу біженця. У разі розгляду заяви про надання статусу біженця особа може отримати доступ до ринку праці через 9 місяців, якщо до того моменту її справа не отримала остаточного рішення.

Як можливе рішення цих питань ЄС відсилає до загальних положень свого *Імміграційного порталу*, де навіть з національним паспортом протягом 90 днів громадяни України матимуть змогу звернутися та отримати статусу тимчасового захисту [12].

Однією з країн ЄС, що найбільш вдало реалізувала загальноєвропейський концепт захисту біженців є Німеччина. Сама система міграційного законодавства Німеччини пронизує всю структуру німецького права та закріплені цінності *Основним законом* (нім. Grundgesetz) захищені правозастосовною практикою. Його можливо по праву рахувати достатньо дружелюбним по відношенню до іноземного елемента. Й, перш за все, через розповсюдження більшості загальних прав і свобод також й на іноземців. Обмеження зачіпають лише загальноприйняті в міжнародній практиці питання відносно – заняття професією або участі в політичному житті країни [13, Rn 167–168]. В той же час, громадянам ЄС надається можливість приймати участь в комунальних виборах відповідно до ст. 28 абз. 1 речення 3 Основного закону² [14, GG Art. 28 Rn. 118].

Загальним положенням де регулюється правовий статус іноземця в Німеччині є *Закон про мешкання, трудову діяльність і інтеграцію іноземців на території Федерації (далі – Закон про іноземців)*³ [15]. Іноземцем визначається той, хто не є німцем відповідно до ст. 116 абз. 1 Основного закону, в тому числі особи без громадянства (§ 2 абз. 1 Закону про іноземців). При цьому зазначений в тексті термін «німець» (нім. Deutsch) не передбачає етнічну належність, а є визначенням «громадянина Німеччини». Легальне визначення даного терміну, що закріплено ст. 116 абз. 1 Основного Закону, містить в собі як безпосередньо самих громадян Німеччини, а також «біженців або вигнанців з німецьким походженням» (нім. als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit), які в результаті Другої світової війни фактично не були громадянами тих держав, куди вони були вигнані,

проте й повноцінними громадянами Німеччини в той момент за якийсь обставин вони не були [16].

В той же час *Закон про іноземців* не є єдиним правовим джерелом що регулює статус іноземця. Його дія розповсюджується на окремі групи іноземців, чий статус визначається міжнародними правовими договорами. Мова йде, перш за все, про особи що мають дипломатичний чи консульський імунітет, які звільнені за § 27 *Декрету про перебування* № 539/2001/ЄС [17]. Крім того не підпадають під дію Закону про іноземців й питання, що пов'язані з громадянством Європейського Союзу, на підставі свободи переміщення та заняттям трудової діяльності в рамках ЄС; це фактично дорівнює громадян ЄС в цих питаннях з правами громадян Німеччини (§ 1 абз. 2 Закону про іноземців). Крім названих випадків, як виключення, питання в'їзду та мешкання іноземця на території Німеччини напряду регламентується цим законом. Головним елементом тут виступає *дозвіл на мешкання* (нім. Aufenthaltstitel), який носить *довгостроковий характер* відповідно до § 4 Закону про іноземців [18]. За правилом його необхідно отримати до перетину кордону в вигляді візи. Однак припускається певні виключення.

Згідно з § 4 Закону про іноземців дозволу на прибуття залежно від мети прибуття і тривалості може бути у вигляді: візи, дозволу на тимчасове перебування (нім. Aufenthaltserlaubnis), голубої карти ЄС, отримання статусу резидента (нім. Niederlassungserlaubnis) чи отримання права на довгострокове/постійне мешкання (нім. Daueraufenthalt – EU). Інколи іноземцям може бути надано дозвіл на підприємницьку діяльність, коли мова йде про зайнятість, що приносить дохід поза межами *вільних професій* (нім. unselbständige Erwerbstätigkeit)⁴. У такому разі, згідно з § 18 абз. 2 Закону про іноземців, потрібна згода Федерального агентства зайнятості (нім. Bundesagentur für Arbeit). За певними обставинами дане питання може стати об'єктом регулювання *Декрету про зайнятість іноземок та іноземців* від 6.06.2013 (нім. Beschäftigungsverordnung) [21], що у свою чергу може стати виключенням з правил. За таких обставин, якщо іноземець ставить за мету діяльність, що долучається до переліку певної підприємницької діяльності (нім. Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit), то його мешкання підпадає під регулювання § 21 Закону про іноземців. Задля отримання дозволу за даним параграфом виставлені певні умови до роду діяльності. Перш за все, це економічні інтереси чи потреби регіону де ця діяльність застосуватиметься; до того ж повинен бути позитивний економічний прогноз від цієї діяльності (§ 21 абз. 1 реч. 1 Закону про іноземців) [22, Rn 15].

Проте, по справжньому базовим документом залишається віза [20]. Віза регламентується § 6 Закону про іноземців і дає право, як єдина європейська Шенгенська віза, для в'їзду і короткострокове перебування, як правило до 90 днів [22, Rn. 16]. Для більш довгострокового мешкання видається національна віза згідно § 6 абз. 1 реч. 1 номер 1 й абзац 3 Закону про іноземців. *Віза і дозвіл на постійне мешкання можуть бути обтяжені додатковими умовами і зобов'язаннями* (§ 12 Закону про іноземців)⁵.

⁴ Див.: Левандовски А. К вопросу о необходимости разграничения понятий «Кауфманн» и «Коммерсант» в правовой литературе. *Правова Держава*. № 39. 2020. С. 32–39.

⁵ Прим. автора: Визначення «Зобов'язання». Зобов'язання в догматичі німецького адміністративного праву визначається як самостійне пояснення адміністративного акту, що сприяє «ді», «допуску» та «стриманості». Легальне визначення знаходиться у § 36 абз. 2 номер 4 Закону про порядок розгляду адміністративних порушень.

² Прим. автора: Також особи, чие громадянство належить до держав – членів Європейського союзу, відповідно праву ЄС можуть приймати участь у муніципальних та громадських виборах з метою об'єктивності соціальної політики громади.

³ Див.: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

Дозвіл на постійне проживання надається згідно з мети (§ 7 Закону про іноземців). Однак воно не завжди надає право на зайняття трудової діяльності, бо передусім залежить від мети. На відміну отримання статусу резидента дозволяє займатися трудовою діяльністю, воно не має обмежень за часом та місцем та припускає обмовки лише в строго обумовлених законом випадках (§ 9 Закону про іноземців). Це в значній мірі справедливо і по відношенню до отримання права на тривале мешкання на підставі права ЄС, яке фактично зрівнює його із статусом резидента (§ 9а абц. 1 Закону про іноземців).

Голуба карта ЄС надає право на в'їзд та мешкання громадян третіх держав задля високо кваліфікаційної трудової діяльності (§ 19а Закону про іноземців).

В залежності від виду дозволу на перебування чи мешкання розрізняються і правила для в'їзду до країни осіб, що належать до членів сім'ї іноземця та їх метою возз'єднання. Особлива роль в цьому процесі відведена нормам конституційного права, які направлені на захист інституту сім'ї та браку (ст. 6 абц. 1 Основного Закону, § 27 абц. 1 Закону про іноземців). Але при цьому до іноземного громадянина, що побажав з'єднатися зі своєю сім'єю на території Німеччини, висуваються і ряд вимог, згідно з якими він зобов'язаний довести наявність відповідних житлових умов і мати при цьому гарантований постійний дохід (§ 27 абц. 3, 29 абц. 1 Закону про іноземців)!

З метою підтримки інтеграційного процесу іноземців, що проживають тривалий час на території Німеччини в економічне, культурне і суспільне життя країни, їм надається можливість, яка по своїй суті частково є правом, частково обов'язком, взяти участь за законом передбачених так званих інтеграційних курсах. Первинною метою яких є здобуття достатніх мовних навиків і можливість ознайомитися з правовою засадою ФРН, її культурою і історією (§ 43 Закону про іноземців) [24].

Часто це обмеження зачіпають питання свободи переміщення⁶. Інколи мають місце й додаткові зобов'язання продиктовані політичною поведінкою. При цьому іноземцеві надається право бути політично активним. По при певних причин – інтересами громади – це право може бути обмежено або ж в ньому можуть повністю відмовити⁷.

В тому випадку, якщо іноземець не має дійсного дозволу на мешкання або інші права на перебування, то він зобов'язаний покинути країну (§ 50 Закону про іноземців). За обтяжливих обставин, коли перебування іноземця на території ФРН продиктовано турботою про суспільну безпеку і порядку або іншими ваговитими інтересами, він може бути депортований (нім. Ausweisung). Депортація є підставою на анулювання дозволу на перебування в країні й тим самим служить обґрунтуванням для в'їзду. Засобом для примусового виконання зобов'язання до в'їзду є видворення (нім. Abschiebung). Воно має бути надане письмово відповідно до § 58 Закону про іноземців й містить позначку – строк для в'їзду.

Не допускається видворення іноземця в державу, в якій його життя або свободі загрожує небезпека через його расове походження, релігію, національність, належність до певної соціаль-

ної групи або його політичних поглядів. Він також не може бути висланий в державу, в якій для нього існує конкретна загроза (нім. konkrete Gefahr) чи реалізація негативного сценарію розвитку подій, яка може спричинити застосування до даної особи тортур або приведення у виконання смертного вироку (§ 60 Закону про іноземців). Подібні правила діють й у відношенні іноземцеві, які знаходяться в кримінальному розшуку в інших державах. Зачіпає це і видачу громадянина Німеччині в іншій іноземній державі, яка відповідно до ст. 16 абц. 2 Основного Закону практично повністю виключена. Допуском з цього виключення є лише видача іншій державі-членові Європейського Союзу або ж видача міжнародному трибуналу⁸ [27; 28]. Надається відстрочення від видворення також з гуманітарних причин. Як правило мова йде про осіб, що прибули з певних держав або відносяться до яких-небудь інших груп. Перш за все, це стосується біженців з місць військових конфліктів, громадянських війн або катастроф.

Хто не може або не має бути депортований, не дивлячись на наявність зобов'язань до в'їзду, отримує право на тимчасове припинення процесу видворення (§ 60а Закону про іноземців)⁹. Воно обмежене за часом (строком) та не зачіпає само зобов'язання до в'їзду. Після анулювання права на тимчасове припинення процесу видворення – можливе без уповільнення – подальше виконання рішення; виключенням є чергове надання права на тимчасове припинення процесу видворення.

При підготовці до видворення іноземця по судовому розпорядженню може бути взятий під депортаційний арешт (нім. Abschiebungshaft), відповідно до § 62 Закону про іноземців. Відповідальним за проведення даного заходу є відповідне відомство з справ іноземців (нім. Ausländerbehörde). Питання проживання біженців на території Німеччини не є матерією Закону про іноземців і регулюється самостійним Законом про біженців (нім. Asylgesetz). Він містить нормативно-правову базу з питань мешкання на території ФРН і регламентує «процес визначення заявника на статус біженця» безпосередньо.

Як правило на час розгляду заяви про надання притулку, багатьом заявникам надається можливість перебування в спеціальних установах, гуртожиткового типу. Обмежені вони й в свободі пересування на цей час¹⁰ [29].

Однією з найбільш поширених причин для подачі заяви про захист є переслідування з політичних мотивів. Само право на притулок для політичних біженців гарантоване безпосередньо ст. 16а Основного закону. Достатньо наявності обґрунтованих припущень: про високий ризик життю та здоров'ю, про

⁸ Прим. автора: Якщо припустити ситуацію до німця, як колишнього наркоторговця, то в такому випадку можлива екстрадиція до Колумбії не розглядатиметься – також за наявності іншого громадянства – відповідно до ст.16 абц. 2 реч. 1 Основного Закону. Однак екстрадиція до міжнародного суду (ст. 16 абц. 2 реч. 2 Основного закону) відкрила можливість екстрадиції власних громадян шляхом відповідного національного кримінального переслідування. Наприклад, до Міжнародного кримінального суду у Гаї (ст. 17 Статуту МКС). Пріоритетність повноважень на втручання регулюється ст. 16 абц. 2 реч. 2 Основного Закону. Якщо розглядати повноваження на екстрадицію до міжнародного суду, за законом повинен бути запит про екстрадицію та дозволом на це. Пріоритет надається відповідним національним правоохоронним органам по відношенню до екстрадиції німця до МКС.

⁹ Прим. автора: 3 січня 2015 року діє нове правило для тих, хто просить подовжити захист. Право на тимчасове припинення процесу видворення обмежується на певний час та діє для тих, у кого не достатньо коштів для існування. Перебування обмежено умовами норм мешкання.

¹⁰ Прим. автора: Розміщення, догляд та інтеграція біженців для багатьох громад та муніципалітетів є серйозною проблемою. Оскільки перед Німеччиною поставлена мета успішної інтеграції, задля цього держава створила широкий спектр програм фінансування на місцях. Завдяки Пакту про інтеграцію через такі програми як мовне навчання муніципалітет здійснює свої елементи управління своєчасно. Держава компенсує витрати понесені муніципалітетом в рамках тимчасового проживання. Таким чином, біженець фіксується за громадою, яка його приймає.

⁶ Прим. автора: 31 березня 2016 року Європейським Судом введено вимоги до мешкання для осіб, які просять тимчасовий захист та отримали право на тимчасове припинення процесу видворення. Вони перебуватимуть тільки в певних районах, відведених для цього відомством в справах іноземців. 6 серпня 2016 року до Закону про мешкання додана ст. 12а, що встановлює вимоги до мешкання визнаних біженців.

⁷ Прим. автора: Через кризу з кількістю прохаючих притулку за вимогами до ст. 47 Закону про біженців можливо зобов'язати таку особу прожити в приймальному центрі до 24 місяців, доки не буде змінено його статус.

обмеження в своїх політичних правах і свободах, пропри свою расу, релігію, національність, приналежності до соціальної групи або унаслідок своїх політичних переконань. Самі ж переслідування мають носити постійний, політично-мотивований характер й мати певний рівень інтенсивності. Якщо ці ризики походять не від держави, звідки прибув заявник, то право на притулок може бути надано лише в тому випадку, якщо ця держава не в змозі забезпечити безпеку заявника. Проте, в заяві буде відмовлено, якщо переслідуваний яким-небудь іншим чином може гарантувати свою безпеку, зокрема за допомогою переїзду в іншу (безпечну) частину держави! Наприклад, коли не вся територія країни заявника охоплена, припустимо, війською. За таким чином не грає роль чи підпадає точка зору заявника під захист Основного закону (§ 3 Закону про біженців).

Зі вступом у силу даної директиви правовий статус про тимчасовий захист українців став регулюватися § 24 Закону про іноземців. [25] Це надає їх право звернутися безпосередньо на місці до установи з справ іноземців та подати заяву про отримання дозволу на перебування.

На підставі вищезазначеного можна зробити **висновок**: звернення за міжнародним захистом передбачає довгу та ускладнену бюрократичну процедуру. Однією з його форм є тимчасовий захист, який надається без посереднього звернення, негайно тим особам які втекли від зон збройного конфлікту та має характерну рису – обмеження перебування в притулку у часі. Внутрішнє законодавство приймаючої країни, імплементуючи Директиву 2001/55/ЄС, надає дозвіл на перебування шукачеві притулку. По закінченні строку якого особа повертається добровільно до власної держави. Відповідно до ст. 20-22 декрету інколи навіть застосовується примусове повернення після закінчення терміну захисту.

Набуття статусу біженця відрізняється від попереднього тим, що є наступним етапом після тимчасового, та надається після спеціального адміністративного та юридичного процесу. У такому випадку, мова йде про захист індивідуального права з обґрунтуванням про небезпеку бути переслідуваними через расу, релігію, національність, політичні переконання. Особливістю такого статусу є підстава до його перегляду та можливість відкликання шоразу за нових обставин або доказів.

Запроваджена ЄС Директива 2001/55/ЄС пропонує механізм для скоординованого прийому великої кількості осіб що переміщуються поза процедурою індивідуального притулку [30]. Максимальний поріг строку притулку що надається становить три роки, передбачає залагодження конфлікту сторонам та повернення громадян додому.

Новація рішення Ради Європи полягає в тому, що українцям не довелося чекати 6 місяців на дозвіл перетнути кордон ЄС, їх не зібрали в єдиний табір для біженців ООН в першій перетнутий кордоном державі, їх не висунуто жодних зобов'язань залишатися в центрі прийому або розміщенні біженців, їм надалася змога відразу об'єднатися з близькими та отримати на них притулок без доказу фінансування. Безперечною перевагою є захист неповнолітніх з/без супроводу, возведення їх інтересів та прав в пріоритет. За наявності серйозних форм емоційного, психологічного чи сексуального насильства українцям надається швидка медична допомога та реабілітація. Безпрецедентним є те, що українцям одразу надали доступ до ринку праці та освітніх закладів без проходження довгої за строком процедури, тобто з першу отримання одного статусу – тимчасового

захисту, потім доведення до іншого – статусу біженці, і лише потім після ходу 9 місяців нарешті отримання дозволу на працевлаштування. Новелою стало дозвіл працювати як найнятий або самозайнятий та мати доступ до професійної підготовки.

Однак перші тижні дії Директиви 2001/55/ЄС зазнали критики через відсутності довгостроковості надання тимчасового захисту. До того ж безконтрольний наплив може бути припинен Європейською Радою в будь-який час наразі перебування на грані своїх спроможностей фінансувати необхідні програми з Фонду притулку, міграції та інтеграції. Вочевидь недоліки системи позначаються на роботі місцевих органів.

Література:

1. Total Refugee influx from Ukraine in neighboring countries. *Operational Data portal United Nations*. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted>
2. 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 thereof. *Official Journal of the European Communities*. 20 July 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>
3. Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. *Amtsblatt der Europäischen Union*. 29.04.2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=ES>
4. Country responsible for asylum application (Dublin Regulation). *Migration and Home Affairs – European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en
5. Тимчасовий захист VS статус біженця в ЄС: правовий статус українців, які рятуються від війни в країнах ЄС. *Українська Гельсінкська спілка з прав людини*. 12.03.2022- URL: <https://helsinki.org.ua/articles/tymchasovyy-zakhyst-vs-status-bizhentsia-v-yes-pravovyy-status-ukraintsiv-iaki-riatuiutsia-vid-viyny-v-krainakh-yes/>
6. Proposal to amend the 2014-2020 home affairs funds and 2021–2027 asylum, migration and integration fund // Council of the European Union – Brussels, 16 March 2022 – URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7071-2022-INIT/en/pdf>
7. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. *Amtsblatt der Europäischen Union*. 26/06.2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>
8. Vorübergehender Schutz für Flüchtlinge aus der Ukraine nach der Massenzustromrichtlinie. *FlüchtlingsRat NRW.V*. URL: <https://www.frnw.de/themen-a-z/aktuelle-informationen-zur-ukraine/voruebergender-schutz-fuer-schutzsuchende-aus-der-ukraine-nach-der-massenzustromrichtlinie.html#:~:text=Der%20Europ%C3%A4ische%20Rat%20hat%20am,gleichen%20Tag%20in%20Kraft%20getreten>
9. Швейцарский вид на жительство «S» для беженцев из Украины. *Национальная политика*. URL: www.swissinfo.ch/rus/швейцарский-вид-на-жительство-s-для-беженцев-из-украины/47438408

10. Інформація для людей, які тікають від війни в Україні. Європейська Рада. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_uk
11. Приховані деталі безвізових правил: як не помилитися, рахуючи дні в Шенгені. *Європейська правда. Міжнародна безпека та євроінтеграція України*. 2 лютого 2018. <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/2/7076977/>
12. EU Immigration Portal. URL: https://ec.europa.eu/immigration/germany-highly-qualified-worker_en
13. Kingreen, Throsten/ Poscher, Ralf. Grundrechte. Staatsrecht II. 34. Aufl. C.F.Müller. 2018. 388 Seiten.
14. Kommentar zum Grundgesetz: GG // Mangoldt/Klein/Starck/Schwarz – Kommentar in 3 Bänden – Band 1: Präambel, Art. 1–19, Band 2: Art. 20–82, Band 3: Art. 83–146 – 7. Aufl. – 2018.
15. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet / Bundesministerium der Justiz. 30.07.2004. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html
16. Walter Ziegler. Flüchtlinge und Vertriebene. *Historisches Lexikon Bayerns*. URL: https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/F1%C3%BCchtlinge_und_Vertriebene
17. Aufenthaltsverordnung / dejure. org Rechtsinformationssysteme GmbH – vom 25.11.2004 (BGBl. I S. 2945), in Kraft getreten am 01.01.2005. URL: <https://dejure.org/gesetze/AufenthV>
18. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet / Bundesministerium der Justiz – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/
19. VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Ukraine) // Europäische Parlament – Brüssel, den 19. April 2017 – URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-13-2017-INIT/de/pdf>
20. Visa: Rat verabschiedet Verordnung über die Befreiung ukrainischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht / Europäischer Rat. Pressemitteilung – 11. Mai 2017. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/05/11/visa-liberalisation-ukraine/>
21. Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern. *Bundesministerium der Justiz*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/
22. Tiedemann, Paul. Flüchtlingsrecht – Springer Edition – 2015 – 287 Seiten.
23. Ukraine: Rat beschließt einstimmig vorübergehenden Schutz für Kriegsflüchtlinge/ Europäischer Rat – 4.03.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>
24. Integration. *Baden-Württemberg*. URL: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/bw-gestalten/buergermahes-baden-wuerttemberg/integration/>
25. Ukraine: Council adopts negotiating mandate to unlock additional support under the home affairs funds. *European Council. Press release*. 16.03.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/16/ukraine-council-adopts-negotiating-mandate-to-unlock-additional-support-under-the-home-affairs-funds/>
26. VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Ukraine) // EUR-Lex. Access to European Union Law – Brüssel, den 19. April 2017 – PE-CONS 13/17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/?uri=CELEX:52016PC0236>
27. INTERNATIONALE STRAFRECHTLICHE ZUSAMMENARBEIT. Europäisches Strafrecht. *Bundesministerium der Justiz*. 3.11.2015. URL: https://www.bmj.de/DE/Themen/IntZusammenarbeit/EuropaeischesStrafrecht/EuropaeischesStrafrecht_node.html
28. Die Verfolgbarkeit von Auslandsstrafaten eines Deutschen, der sich in Deutschland aufhält // *Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste*. 6.08.2020. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/793170/d6bf/b36683a2f3ee48253ff323a38a28/WD-2-072-20-pdf-data.pdf>
29. Fragen und Antworten zur Einreise aus der Ukraine. *Bundesministerium des Innern und für Heimat*. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/ministerium/ukraine-krieg/faq-liste-ukraine-krieg.html>
30. EU will Aufnahme von Ukraine-Flüchtlingen vereinfachen. *Bundesministerium des Innern und für Heimat*. 28.02.202. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2022/02/eu-rat.html>

Lewandowski C. Temporary protection and refugee status in the context of the Ukrainian crisis

Summary. The article focuses on the Ukrainian crisis of 2022, when Ukrainian citizens were forced to seek asylum and temporary protection in other countries. Under the rules of the Geneva Convention, Ukrainians would have had to wait six months for a permission to cross the frontier of the EU, they would have been gathered together into a UN refugee camp. What is unprecedented is that that Ukrainians are allowed not only to cross and travel across the EU on their own, but also to choose a country of asylum. A special feature of this migration was the ability immediately to unite with relatives and get asylum on them without a proof of funding. Moreover, no obligation was imposed to stay obligatory in a reception or accommodation center. Legal support to Ukrainians was intensively provided by the EU Immigration Portal, even for those who come with a national passport. Were given clear priority to the interests and protection rights of un/accompanied minors.

The emergency situation due to the inordinate number of displaced persons forced the EU to quickly solve the humanitarian catastrophe. Having had experience with the refugees of the former Yugoslavia, the European Council activated the Directive 2001/55/EC of a mass influx, which establishes a subsidiary balance of efforts between Member States in the case of re-burdening of refugees and builds a compulsory permanent system of resettlement of vulnerable segments of the population. The Foundation of the Asylum, Migration and Integration Fund has made it possible to provide a minimum standard social package, medical care and temporary protection measures for migrant from Ukraine. The legal innovation was reducing administrative and legal process granting temporary protection status.

The legal innovation, that Ukrainians have been granted, was an immediate access to the job marketplace and education without going through a lengthy procedure; that is, from first obtaining one status – temporary protection, then to another – refugee status, and only after nine months finally obtaining a work permit.

The European Council granted temporary protection to Ukrainians for one year, with the right to extend it for a maximum of two more years. The process of implementing the pan-European concept of refugee protection is exemplified in German legislation.

Key words: Convention Relating to the Status of Refugees, Temporary Protection Directive 2001/55/ EU, Permanent residency, refugee from Ukraine, Asylum, Migration and Integration Fund, protection duration.