

## ДОДАТКОВИЙ ТА ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ ЯК ФОРМИ ЗАХИСТУ ВИМУШЕНИХ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанню законодавчого регулювання додаткового та тимчасового захисту вимушених мігрантів в Україні. У статті проаналізовано стан національного законодавства, яким регулюється правовий статус осіб, які потребують захисту. Підкреслено необхідність удосконалення нормативно-правових механізмів надання особам додаткового або тимчасового захисту.

**Ключові слова:** біженці, додатковий захист, тимчасовий захист, шукачі притулку, вимушені мігранти, внутрішньо переміщені особи.

### Я. А. Грабовая

*Дополнительная и временная защита как формы защиты вынужденных мигрантов в Украине*

Статья посвящена вопросу законодательного регулирования дополнительной и временной защиты. В статье проанализировано состояние национального законодательства, которым регулируется правовой статус лиц, нуждающихся в защите. Акцентировано внимание на необходимости совершенствования нормативно-правовых механизмов предоставления лицам дополнительной или временной защиты.

**Ключевые слова:** беженцы, дополнительная защита, временная защита, искатели убежища, вынужденные мигранты, внутренне перемещенные лица.

### I. Hrabova

*Additional and temporary protection as a form of protection of forced migrants in Ukraine*

The article is devoted to the legal regulation of additional and temporary protection. The article analyzes the state of the national law governing the legal status of persons in need of additional or temporary protection in Ukraine, defined relation to other forms of protection of forced migrants. The author marked the need to improve legal mechanisms for using additional or temporary protection.

**Key words:** refugees, additional protection, temporary protection, asylum seekers, forced migrants, internally displaced persons.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Міграційні процеси сучасності вже давно набули глобального характеру, що спричинило розмаїття форм захисту вимушених мігрантів. Україна також не лишилася осторонь, вона є як країною призначення, так і транзитною країною для шукачів притулку. Крім правового статусу біженців законодавець виділив такі особливі правові категорії, як особи, які потребують додаткового захисту або тимчасового захисту. Для України такі правові категорії є відносно новими, а тому потребують додаткового дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У юридичній науці питанню додаткового та тимчасового захисту, не дивлячись на його актуальність, приділено недостатньо уваги. Здебільшого, вказані форми захисту осіб досліджувалися фрагментарно в рамках дослідження іншої тематики, зокрема правового статусу біженців, інституту притулку. Питання правового статусу біженців досліджували І. Г. Ковалишин [8], О. Р. Поєдинок [9], О. А. Гончаренко [7]. А тематиці надання притулку та його співвідношенню із іншими формами захисту вимушених мігрантів присвячені праці С. Б. Чеховича [10], А. Л. Чернявського [11], Є. С. Герасименко [6] та ін.

**Мета статті** – визначення конституційно-правових особливостей тимчасового та додаткового захисту, розкриття їх співвідношення із іншими формами захисту вимушених мігрантів задля формування рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. (далі – Закон), передбачені, окрім надання правового статусу біженця, такі форми захисту шукачів притулку, як визнання особою, що потребує додаткового або тимчасового захисту [3]. Соціально-політична ситуація, яка склалася в Україні в останні роки, спричинила об'єктивну необхідність перегляду законодавства, що стосується захисту вимушених мігрантів. Наслідком чого стало внесення в 2014 р. змін до ст. 1 цього Закону, якими розширено перелік підстав для надання іноземцям та апатридам на території України додаткового та тимчасового захисту, порівняно із попередньою редакцією, частково усунуто певні колізії, що містилися в попередній редакції зазначеної статті.

Так, відповідно до початкової редакції ст. 1 зазначеного Закону особа, що потребує додаткового захисту – це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Нову (чинну) редакцію доповнено такими підставами: побоювання загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, а також зазначено, що особа не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Дані формулювання стали результатом узгодження національного законодавства із Директивою Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосо-

вно стандартів для кваліфікації громадян третіх країн чи осіб без громадянства, як бенефіціарів міжнародного захисту, єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист. Однак, зміна лише законодавчого формулювання поняття не вирішила основних проблем, пов'язаних із застосуванням зазначеної правової норми. Так, дана Директива не містить положень про «систематичне порушення прав людини». Вбачається, що таке абстрактне поняття ускладнює тлумачення внесених змін у практичному застосуванні. Також в даному міжнародно-правовому акті йдеться не про небажання чи відсутність можливості «повертатися в країну походження або останнього перебування», як це зазначено в ст. 1 Закону, а про небажання чи відсутність можливості «скористатися захистом такої країни».

Крім того, даний Закон визначає «біженця» як особу, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань. Зі змісту вказаних норм вбачається, що законодавець чітко не розмежував дані форми захисту. Тобто, на практиці застосування зазначених форм захисту досі залишилося ускладненим. Однак, крім іншого, можливість застосування додаткового захисту до вимушених мігрантів взагалі сумнівна, адже для шукачів притулку довести індивідуальні підстави надання їм особливого захисту досить часто є нездійсненною місією через втрату зв'язку із країною громадянської належності.

Вбачається, що одним із не усунутих недоліків визначення додаткового захисту є відсутність на національному рівні визначення терміну «нелюдське та таке, що принижує гідність пово-

дження чи покарання», що також негативно позначається на дієвості механізму надання додаткового захисту.

Що ж стосується тимчасового захисту, то відповідно до змін у ст. 1 Закону – це форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну і не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені у пункті 14 частини першої цієї статті. А особи, які потребують тимчасового захисту – це іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження. Законодавець усунув таку умову, як обмеженість права на отримання тимчасового захисту лише громадянами країн, що мають спільний з нашою державою кордон, яка була зазначена у попередній редакції, що, безперечно, є позитивним кроком. Здебільшого, такі зміни у даній нормі спричинені ситуацією в Сирії та інших країнах Близького Сходу та великою кількістю мігрантів з них, які шукають притулку і в Україні також, та спрямовані на удосконалення законодавства щодо біженців шляхом урахування документів у сфері міграції, прийнятих Радою Європи та Європейським Союзом. Проте, не всі недоліки було усунуто і стосовно цієї форми захисту. Зокрема, поняття «зовнішня агресія», «громадянська війна», «зіткнення на етнічній основі» не визначені на законодавчому рівні. За таких обставин вирішення питання про визначення певної ситуації як підстави для надання тимчасового захисту покладається на внутрішнє переконання посадової особи, яка прийматиме відповідне рішення про надання статусу або відмову в ньому. Вище зазначене призводить до ускладнення процедури як для мігрантів, так і для працівників міграційної служби.

Крім того, як відносно застосування законодавчих норм щодо тимчасового, так і додаткового захисту, не сформовано належної та однакової

правозастосовчої практики, що негативно позначається на можливості їх застосування.

Окремою категорією вимушених мігрантів є внутрішньо переміщені особи. Питання правового регулювання становища таких осіб безперечно актуальне для України. Основним критерієм, який відрізняє внутрішньо переміщених осіб від інших вимушених мігрантів, є внутрішньо державний характер переміщення.

Відповідно до Закону України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [5].

Так, одразу виникає питання, чи може отримати статус внутрішньо переміщеної особи мігрант, який вже користується іншою формою захисту (біженець; особа, яка потребує додаткового, або тимчасового захисту). Стаття 21 Основного Закону України гарантує рівність людей у правах та визнає права і свободи людини і громадянина невідчужуваними [1]. Згідно зі ст. 26 Основного Закону та з ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. [4] іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Натомість, у Законі України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. передбачено, що внутрішньо переміщеними особами можуть бути тільки громадяни України. Така позиція не відповідає як міжнародно-правовим нормам (Конвенції про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. [2]),

так і Конституції України, оскільки не враховано іноземців та осіб без громадянства.

**Висновки.** Доцільно було б внести відповідні зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод вимушено переміщених осіб» та до інших нормативно-правових актів, які регулюють права іноземців та осіб без громадянства, передбачивши аналогічні положення для іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України (до яких також можна віднести осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту та біженців). А також сформулювати законодавче визначення внутрішньо переміщених осіб наступним чином: внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Законодавство України передбачає декілька форм захисту прав вимушених мігрантів, серед яких надання особам додаткового або тимчасового захисту. Метою внесення змін до Закону стало розширення поняття «додатковий захист» у відповідності з Директивою Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосовно стандартів єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист і стосовно змісту захисту від 13 грудня 2011 р. та поняття «тимчасовий захист» у відповідності з Директивою Ради ЄС 2001/55/ЄС «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового притоку переміщених осіб і про заходи, які забезпечують баланс зусиль Держав-членів при прийомі таких осіб і несенні наслідків їх прийому» від 20 липня 2001 р. Проте, внесення змін лише до ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не може вирішити проблем пов'язаних із застосуванням даних форм захисту вимушених мігрантів на практиці. Практика застосування даних форм так і не стала ефектив-

ною. Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що існує потреба у прийнятті нормативних роз'яснень, які б регламентували прогалини, що існують як у нормативно-правовому механізмі надання додаткового або тимчасового захисту особам, так і самих формулюваннях даних форм захисту.

### *Література*

1. *Конституція* України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Конвенція* про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_017)

3. *Про біженців* та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>

4. *Про правовий статус* іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

5. *Про забезпечення прав і свобод* внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

6. *Герасименко Є. С.* Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб / Є. С. Герасименко / Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-prytulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yoho-spivvidnoshennya-z-pravovym-statusom-bizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchenykh-osib-herasymenko-ye-s>

7. *Гончаренко О. А.* Статус біженця в міжнародному праві [текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. А. Гончаренко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.

8. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. Г. Ковалишин; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2005. – 20 с.

9. Поєдинок О. Р. Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. Р. Поєдинок; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.

10. Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні / С. Б. Чехович. – К.: Укр. центр правн. студій, 2001. – 287 с.

11. Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві / А. Л. Чернявський // Альманах міжнародного права. – 2014. – Вип. 5. – С. 52-58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp\\_2014\\_5\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp_2014_5_9.pdf).

### References

1. *Konstitucija* Ukraini: prijnjata na p'jatij sesii Verhovnoi Radi Ukraini 28 chervnja 1996 r. // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini. – 1996. – № 30. – St. 141.

2. *Konvencija* pro rivnopravnist' gromadjan kraini ta inozemciv i osib bez gromadjanstva u galuzi social'nogo zabezpečennja vid 28 chervnja 1962 r. [Elektronnij resurs] – Rezhim dostupu: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_017)

3. *Pro bizhenciv* ta osib, jaki potrebujut' dodatkovogo abo timchasovogo zahistu: Zakon Ukraini vid 8 lipnja 2011 r. [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>

4. *Pro pravovij* status inozemciv ta osib bez gromadjanstva: Zakon Ukraini vid 22 veresnja 2011 r. [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

5. *Pro zabezpečennja* prav i svobod vnutrishn'o peremishhenih osib: Zakon Ukraini vid 20 zhovtnja

2014 r. [Elektronnij resurs] – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

6. *Gerasemenko E. S.* Vznachennja pritulku v zakonodavstvi Ukraini: jogo spivvidnoshennja z pravovim statusom bizhenciv i vnutrishn'o peremishhenih osib / E. S. Gerasemenko / Administrativne pravo i proces [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-pritulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yoho-spivvidnoshennja-z-pravovym-statusom-bizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchenykh-osib-herasymenko-ye-s>

7. *Goncharenko O. A.* Status bizhencija v mizhnarodnomu pravi [tekst]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.11 / O. A. Goncharenko; Nac. jurid. akad. Ukraini im. Ja. Mudrogo. – H., 2005. – 19 s.

8. *Kovalishin I. G.* Pravovij status bizhenciv v Ukraini: problemi teorii i praktiki: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02 / I. G. Kovalishin; In-t zakonodavstva VR Ukraini. – K., 2005. – 20 s.

9. *Poedinok O. R.* Prava bizhenciv u konteksti fragmentacii mizhnarodnogo prava: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.11 / O. R. Poedinok; In-t zakonodavstva VR Ukraini. – K., 2010. – 20 s.

10. *Chehovich S. B.* Juridichni aspekti migracijnih procesiv v Ukraini / S. B. Chehovich. – K.: Ukr. centr pravn. studij, 2001. – 287 s.

11. *Chernjavs'kij A. L.* Institut prava pritulku v suchasnomu mizhnarodnomu pravi / A. L. Chernjavs'kij // Al'manah mizhnarodnogo prava. – 2014. – Vip. 5. – S. 52-58 [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp\\_2014\\_5\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp_2014_5_9.pdf).