

Рішення Ради: швидкий захист для біженців з України

3 березня міністри внутрішніх справ країн Європи погодили надання спеціального статусу захисту для біженців з України. Вони не муситимуть проходити процедуру з надання біженства, захист діятиме до трьох років. PRO ASYL зібрав важливу інформацію про «тимчасовий захист».

ОНОВЛЕНО 14.03.2022: Федеральне міністерство внутрішніх справ направило перші інструкції щодо виконня постанови Ради.

Країни-члени Європейського Союзу, мабуть, ніколи не були настільки єдиними в питанні прийому біженців. У зв'язку з агресивною війною Росії проти України всі країни ЄС зараз відкривають свої кордони для тих, хто від неї тікає.

3 березня 2022 року в Брюсселі вперше було узгоджено застосування так званої «Директиви про масовий наплив» або ж Директиви про тимчасовий захист. Директива є інструментом для прийому переміщених осіб, що історично можна віднести до досвіду, пов'язаному з великою кількістю людей, що шукали захисту в ході воєн у Югославії. У той час різні європейські держави, включно з Німеччиною, надавали біженцям тимчасовий захист без необхідності просити про притулок. Виходячи з цієї моделі, правовий інструмент Директиви про масовий наплив може також надавати тимчасовий захист переміщеним особам відносно нескладним чином і без необхідності проведення тривалих процедур з надання притулку. Утім, ця директива до сьогодні жодного разу не застосовувалася.

Завдяки можливості безвізового в'їду, Рішення Ради дозволяє громадянам України вибирати державу-члена ЄС, у якій вони хочуть отримати тимчасовий захист. Утім, також зазначається, що після того, як держава-член видала дозвіл на тимчасове перебування згідно з Директивою 2001/ 55/ЄС, то особа, яка користується тимчасовим захистом, маючи право пересуватися в межах країн ЄС протягом 90 днів в період тривалістю 180 днів, повинна мати можливість користуватися правами, що передбачаються статусом тимчасового захисту, лише в державі-члені ЄС, яка видала дозвіл на тимчасове перебування (пункт 16).

У Німеччині положення Директиви виконуються у відповідності з розділом 24 Закону про перебування (AufenthG). 14 березня 2022 року Федеральне міністерство внутрішніх справ направило федеральним землям листа, що містить першочергову інформацію про виконання Рішення Ради. Інструкції роз'яснюють декілька відкритих запитань і наведені нижче в тексті. Утім, не всі відкриті запитання були роз'яснені остаточно, і з цього стає зрозумілим, що в подальшому можуть видаватися додаткові вказівки.

Хто зможе отримати тимчасовий захист?

Рішення Ради першочергово передбачає застосування тимчасового захисту лише щодо осіб, які були переміщені починаючи з 24 лютого 2022 року в результаті нападу Росії на Україну. Утім, держави-члени можуть самостійно прийняти рішення про розширення захисту, тобто також на осіб, які вже прибули до ЄС до 24 лютого 2022 року (пункт 13 Рішення Ради). Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, тимчасовий захист в Німеччині розповсюджується також на осіб, які «покинули Україну незадовго до 24 лютого 2022 року, коли напруженість посилилася, чи знаходилися на території ЄС незадовго до цієї дати (наприклад, у відпустці чи по роботі) і які не можуть повернутися в Україну в результаті озброєного конфлікту» (ст. 6 Рекомендацій). Зокрема, тимчасовий захист передбачений для наступних осіб:

- **Громадяни України, які проживали в Україні до 24 лютого 2022 року** (стаття 2(1) літ. а Рішення Ради). Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, громадяни України, які мають дозвіл на перебування на території ФРН, можуть також подати заяву на отримання тимчасового дозволу на перебування згідно статті 24 Закону про перебування, якщо продовження існуючого дозволу на перебування є неможливим. Навіть якщо вони тікали незадовго до 24.02.2022 чи знаходилися в ЄС незадовго до початку війни, вони підпадають під дію закону (ст. 6 Рекомендацій).
- **Неукраїнські громадяни третіх країн чи особи без громадянства, які мали міжнародний захист чи порівнюваний статус національного захисту в Україні до 24 лютого 2022 року** (стаття 2(1) літ. б Рішення Ради).
- **Члени сімей рідних цих двох груп**, якщо сім'я вже існувала в Україні та незалежно від того, чи можуть родичі повернутися на їхню Батьківщину (стаття 2(1) літ. с Рішення Ради). Сім'я включає подружжя та неодружені пари, що перебувають у тривалих стосунках, якщо по закону чи на практиці неодружені пари розглядаються порівнювано з одруженими парами, неповнолітніх дітей та інших родичів, що проживають у спільному господарстві та знаходяться на утриманні основної особи (ст. 4 Рішення Ради). Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, пари, які не перебувають у шлюбі (включно із одностатевими парами), та перебувають у довготривалих стосунках, вважаються співмешканцями та підпадають під захист (п. 3 Рекомендацій). Це повинні бути тривалі стосунки, які не допускають іншого такого ж співжиття і характеризуються внутрішніми зв'язками, що виправдовують взаємну

підтримку осіб у надзвичайних ситуаціях та в мінливості життя, тобто виходять за рамки відносин одне з одним як суто побутове та економічне співжиття. Діти повинні бути неповнолітніми станом на 24.02.2022, але, згідно з наданою інформацією, як правило, не є перешкодою той факт, що вони уже досягли повноліття на момент подачі заяви про тимчасовий захист (ст. 4 Рекомендацій). Додаткові пояснення щодо необхідної залежності, наприклад, у випадку необхідності догляду, також надаються в Рекомендаціях (ст. 3 f.).

- **Неукраїнські громадяни третіх країн чи особи без громадянства, які можуть підтвердити наявність дійсного дозволу на тимчасове перебування в Україні та які не можуть безпечно повернутися до своєї країни на тривалий період часу.** Що стосується визначення факту, чи може особа безпечно та на тривалий період часу повернутися на Батьківщину, Федеральне міністерство внутрішніх справ зазначає, що вона не може повернутися «однозначно» в тому випадку, якщо їй буде надано дозвіл (терпимість) відповідно статті 60 чи 60a Закону про перебування (не: дозвіл на навчання чи працевлаштування) без тимчасового захисту чи іншого дозволу на перебування. Утім, на практиці це мало що роз'яснює, тому в Рекомендаціях також вказано, що «...за необхідності слідуватимуть додаткові роз'янення» (ст. 4 Рекомендацій).
- **Країни-члени можуть також прийняти рішення про поширення захисту Директиви на інших осіб,** включно з громадянами третій країн, які проживали в Україні на законних підставах і не можуть безпечно та на тривалий період часу повернутися в країну походження (стаття 2(3) Рішення Ради). Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, таке рішення буде прийняте в тому випадку, якщо особи «очевидно перебували в Україні на законних підставах 24 лютого 2022 року і не лише протягом короткого проміжку часу та [...] не можуть безпечно та на тривалий період часу повернутися в країну чи регіон свого походження» (ст. 5). Уточнюється, що до сюди також входять студенти та особи, які знаходилися в Україні не лише для короткострокової оплачуваної роботи. Однак, як зазначалося раніше, визначення «безпечного та довгострокового» повернення залишається відкритим. Для деяких можуть існувати й інші варіанти відповідно до законодавства про перебування в Німеччині, щодо яких особи, яких це стосується, повинні проконсультуватися.

Тривалість перебування

Згідно статті 24(1) Закону про перебування, посвідка на тимчасове проживання надається на термін, передбачений статтями 4 та 6 Директиви. Згідно цих стандартів, тривалість тимчасового захисту першочергово складає один рік. Потім цей термін автоматично продовжується двічі,

кожен раз на шість місяців, якщо лише Рада не прийме рішення про дострокове припинення – для цього необхідно визначити, що безпечне та тривале повернення є можливим. Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, дозвіл на перебування видається одразу терміном на два роки. За рішенням Ради, тимчасовий захист може бути продовжений ще на один рік, загалом терміном до трьох років. Відповідно, у цьому випадку дозвіл на перебування також повинен бути продовжений ще на один рік.

Заява про надання дозволу на перебування згідно зі статтею 24 Закону про перебування повинна бути подана до компетентних органів зі справ іноземців. Компетентним органом у справах іноземців є відповідний орган за місцем проживання чи за місцем перебування.

Розподіл по федеральних землях та між ними

Переміщені особи, що прибули до Німеччини, розподіляються між федеральними землями. Останні можуть домовлятися про квоти на прийом для тимчасового захисту. Якщо такої домовленості немає, розподілення здійснюється згідно з ключем, який також встановлений для розподілення прохачів притулку (стаття 24(3) Закону про перебування). Це так званий «ключ Кьонігштайна», який включає не лише кількість населення, а й економічну потужність земель (див. Статтю 45 Закону про притулок, AsylG). За розподілення відповідає Федеральне відомство в справах міграції та біженців.

Внутрішнє розподілення всередині відповідної федеральної землі в основному відповідає тим же правилам, що й для осіб, що шукають притулку. Важливо зауважити, що про розподіленні потрібно враховувати побутову спільноту членів сім'ї (див. статтю 24(4) Закону про перебування спільно з статтею 50 (4) Закону про надання притулку).

Прийняті особи не мають законного права знаходитися в певній країні чи місці, вони повинні зайняти місце проживання та фактичного перебування в зазначеному місці (див. статтю 24(5) Закону про перебування). Згідно Рекомендацій Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, вимога щодо місця перебування відміняється згідно зі статтею 12a Закону про перебування, якщо, серед іншого, особа влаштовується на роботу, що обкладається внесками соціального страхування, чи починає професійну освіту, або ж перебуває на навчанні чи підготовці (ст. 10 Рекомендацій).

Трудова діяльність

Особливістю посвідки на тимчасове проживання згідно зі статтею 24 Закону про перебування є правила про працевлаштування, які перелічені в пункті 6 стандарту.

Згідно з цим, здійснення індивідуальної трудової діяльності не може бути виключено. Це впливає зі статті 12 Директиви.

Здійснення трудової діяльності не дозволяється з самого початку при наявності посвідки на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування, як і у випадку з іншими видами посвідок на тимчасове проживання (див. статтю 4а(1) Закону про перебування), але може бути дозволено згідно зі статтею 4а(2) Закону про перебування. Стандартизований там розсуд слід розглядати як право, обумовлене верховенством права Союзу: оскільки стаття 12 Директиви також формулює дозвіл на виконання найманої зайнятості як право, такий дозвіл завжди має бути надано. Для цього не потрібна згода Федеральної служби зайнятості (BeschV), як це впливає зі статті 31 Положення про зайнятість. У Рекомендаціях Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, також йдеться про те, що дозвіл на тимчасове перебування повинен бути виданий із записом «дозволено оплачувана робота», і що в органів зі справ іноземців немає свободи дій у цьому питанні (ст. 11f Рекомендацій). До отримання дозволу на перебування, тимчасовий дозвіл на перебування також повинен містити позначку «дозволено оплачувана робота» (ст. 9 Рекомендацій).

Соціальна допомога та інші державні виплати

Якщо заяву до органу в справах іноземців ще не було подано, прохання про допомогу (житло, харчування, медичну допомогу) розглядається як прохання про захист згідно з Рекомендаціями Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, що означає наявність вимоги про виплати фінансової допомоги згідно із Законом про фінансову допомогу прохачам притулку (Asylbewerberleistungsgesetz) (ст. 7f). Утім, це не варто плутати із клопотанням про надання притулку! Процедура надання притулку починається лише після подачі офіційного клопотання про надання притулку до Федерального відомства в справах міграції та біженців (ст. 12 Рекомендацій).

За наявності посвідки на тимчасове проживання згідно зі статтею 24 Закону про перебування виникає право на отримання допомоги згідно із Законом про допомоги особам, що шукають притулок (стаття 1(1) літ. За AsylbLG). Федеральний уряд може і повинен внести тут корективи, оскільки ставки Закону про допомогу прохачам притулку є дуже низькими.

Окрім того, існує право на отримання допомоги на дитину та іншої сімейної допомоги, допоки продовжується виконання оплачуваної роботи чи після її завершення виплачується допомога з безробітності чи надається відпустка по догляду за дитиною.

У випадку відсутності оплачуваної роботи право на отримання сімейної допомоги виникає після 15 місяців проживання на федеральній території (стаття 62(2) № 3 та 4 EStG).

Згідно з Рекомендаціями Федерального міністерства внутрішніх справ від 14.03.2022, доступ до інтеграційного курсу можливий за заявою. Цю заяву можна подати до компетентних регіональних відділів Федерального відомства в справах міграції та біженців (ст. 12 Рекомендацій). Для того щоб участь в інтеграційному курсі була можливою якомога раніше, тимчасовий дозвіл на перебування повинен містити помітку про надання дозволу на перебування згідно зі статтею 24 Закону про перебування (ст. 9 Рекомендацій).

Воз'єднання сім'ї

Для подальшої імміграції подружжя та неповнолітніх дітей особам за наявності посвідки на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування надається преференційний режим згідно зі статтею 29(4) Закону про перебування, якщо сімейні відносини в країні походження були перервані через ситуацію з біженством, а члени сім'ї вивезені до іншої країни-члена ЄС чи знаходяться за межами ЄС та потребують захисту.

За таких умов існує законне право на заявку на подальшу імміграцію. Окрім того, відміняються загальні вимоги статті 5(1) Закону про перебування – забезпечення коштами для існування, з'ясування особи та громадянства, відсутність зацікавленості в депортації, виконання паспортного обов'язку. Застосування статті 27(3) Закону про перебування також відміняється за вищезгаданих умов. Це означає, що у воз'єднанні сім'ї не може бути відмовлено на підставі того, що особа, з якою повинне відбутися воз'єднання, отримує соціальну допомогу.

Інші члени сім'ї – наприклад, батьки повнолітніх осіб, що володіють посвідкою на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування – можуть приєднатися до них за умовами статті 36(2) Закону про перебування. Подальша імміграція повинна бути необхідною для того, щоб запобігти винятковим складнощам. Це може статися, наприклад, якщо особа, що хоче приєднатися до зазначених вище осіб, потребує догляду, а в країні походження догляд є недоступним.

Згідно зі статтею 24(4) пункту 3 Закону про перебування, усі члени сім'ї, що долучаються до сім'ї, отримують не звичайні дозволи на перебування для воз'єднання сім'ї згідно статті 6

Закону про перебування, а – як особа, з якою здійснюється воз'єднання – посвідка на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування. До них також застосовуються вищезгадані тимчасові обмеження, вимога доступу до оплачуваного працевлаштування і вимога доступу до соціальної допомоги та інших державних пільг. Крім того, застосування статті 24 Закону про перебування до членів сім'ї, що до приєднуються до сім'ї, означає, що вони не зобов'язані в'їжджати в країну за необхідною для цього візою, як це буває в інших випадках (див. статтю 5(3) Закону про перебування, яка потребує відмови від статті 5(2) Закону про перебування). Це означає, що після в'їзду на федеральну територію без візи вони можуть напряму звернутися в компетентний орган у справах іноземців за отриманням посвідки на тимчасове проживання, не проходячи попередньо процедури отримання візи із-за кордону.

Навіть якщо члени сім'ї, що приєднуються до сім'ї, як описано вище, також отримують посвідку на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування, а не звання резидента згідно статті 6 про воз'єднання сім'ї, все одно застосовуються статті 31, 33, 34 та 35 Закону про перебування. Це означає, що члени подружжя, які приєднуються до свого подружжя в Німеччині, отримують самостійне право на перебування згідно статті 31 Закону про перебування, якщо подружні відносини будуть розірвані після того, як вони проіснували на федеральній території протягом трьох років. Діти, що народилися в Німеччині в осіб, що володіють посвідкою на тимчасове проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування, отримують посвідку на тимчасове проживання згідно зі статтею 33 Закону про перебування. Продовження та автономія посвідки на тимчасове проживання для дітей, які приєдналися до сім'ї, здійснюється за спеціальними правилами статті 34 Закону про перебування, а зміну дозволу на перебування дітей на постійне право на проживання – за правилами статті 35 Закону про перебування.

Підстави для виключення

Надання тимчасового захисту є неможливим для осіб, які підозрюються в серйозних кримінальних злочинах, наприклад, якщо є серйозні підстави припускати, що вони здійснили воєнний злочин, злочин проти людяності чи серйозний неполітичний кримінальний злочин (стаття 28 Директиви чи стаття 24(2) Закону про перебування спільно зі статтею 3(2) Закону про надання притулку).

Те саме застосовується, якщо дана особа за серйозними причинами вважається загрозливою безпеці ФРН чи являє собою небезпеку для суспільства в цілому, оскільки вона була

засудженою за злочин чи особливо тяжкий проступок і була засуджена до позбавлення волі строком не менше ніж на три роки (стаття 24(2) Закону про перебування спільно з статтею 60(8) Закону про перебування). Утім, це широке виключення не підпадає під дію статті 28 Директиви.

Навіть якщо в результаті підстави для виключення про надання тимчасової посвідки на проживання згідно зі статтею 24(1) Закону про перебування не може бути й мови, це не означає, що можуть бути прийняті міри з припинення перебування, оскільки відповідні особи, принаймні, були визначені як «переміщені особи» до озброєного конфлікту (див. вище). Тому, якщо є підстави для виключення на час воєнного конфлікту, відповідним особам повинно бути щонайменше надано свідоцтво про толерування згідно зі статтею 60 а) Закону про перебування.