

УДК 341.43:342.7(4)

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v107.2025.15>*О. К. Канєнберг-Сандул***ОСОБЛИВОСТІ ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ДИРЕКТИВИ 2001/55/ЄС ПРО ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ КРИЗИ**

Постановка проблеми. Міграційна криза останніх десятиліть, зокрема спричинена масовими переміщеннями населення внаслідок збройних конфліктів на Близькому Сході, в Африці та Європі, поставила перед Європейським Союзом серйозні виклики щодо забезпечення ефективного захисту вимушених мігрантів. Особливої актуальності набула проблема масових потоків біженців, які потребували термінової гуманітарної допомоги та правового статусу на території ЄС. У цьому контексті Директива 2001/55/ЄС про тимчасовий захист, прийнята після балканських конфліктів 1990-х років, мала стати ключовим інструментом реагування на масові переміщення населення. Проте практика її застосування виявила численні проблеми та суперечності, що свідчить про необхідність переосмислення механізмів тимчасового захисту в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих проблем міграційної кризи в ЄС займалися такі вітчизняні вчені, як Якимчук М. Ю., Соломко С. С., Самороков В. О. та Кременчук Т. О. Проте й на сьогодні не вирішено всі спірні питання та не досягнуто однастайності щодо важливих теоретичних і практичних питань у означеному аспекті.

Мета статті. Основною метою є проведення комплексного дослідження, щодо забезпечення швидкого та ефективного захисту осіб, які змушені залишити свої країни внаслідок збройних конфліктів, систематичних порушень прав людини або інших надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб та про заходи сприяння збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення наслідків цього була розроблена як відповідь на досвід біженців з колишньої Югославії [4]. Директива встановлює механізм тимчасового захисту як виняткову процедуру, яка активується рішенням Ради ЄС кваліфікованою більшістю на пропозицію Європейської Комісії.

Тимчасовий захист надається на початковий період до одного року з можливістю автоматичного продовження на шість місяців двічі, тобто максимум на два роки, з можливістю подальшого продовження ще на один рік за рішенням Ради [4].

Такий підхід відрізняється від стандартної процедури надання статусу біженця, передбаченої Женевською конвенцією 1951 року, оскільки дозволяє уникнути індивідуального розгляду кожного випадку в умовах масового напливу переміщених осіб [9].

Важливою особливістю Директиви є те, що вона не створює окремого статусу біженця, а надає тимчасовий правовий статус, який включає право на прожи-

вання, доступ до ринку праці, житло, медичну допомогу, освіту для неповнолітніх та соціальну допомогу. При цьому особи, які отримали тимчасовий захист, зберігають право подати заяву про надання статусу біженця згідно з загальною процедурою притулку, хоча держави-члени можуть відкласти розгляд таких заяв до закінчення періоду тимчасового захисту.

Незважаючи на те, що Директива 2001/55/ЄС була прийнята понад двадцять років тому, протягом тривалого часу вона жодного разу не застосовувалась на практиці. Під час сирійської міграційної кризи 2015-2016 років, коли до Європи прибуло понад мільйон біженців та мігрантів, переважно з Сирії, Афганістану та Іраку, держави-члени ЄС не активували механізм тимчасового захисту [10].

Замість цього біженці проходили стандартні процедури надання притулку згідно з Дублінською системою, що призвело до перевантаження національних систем притулку, особливо в країнах першого прибуття, таких як Греція та Італія.

Відмова від застосування Директиви під час сирійської кризи пояснювалась кількома факторами. По-перше, існували політичні розбіжності між державами-членами щодо розподілу відповідальності за прийом біженців. По-друге, деякі країни побоювались, що активація тимчасового захисту створить прецедент для подальших масових міграційних потоків. По-третє, відсутність єдиної позиції щодо кваліфікації ситуації в Сирії як такої, що відповідає критеріям Директиви, ускладнювала прийняття рішення [2].

Ситуація кардинально змінилась у 2022 році після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Вже 4 березня 2022 року Рада ЄС прийняла рішення про активацію механізму тимчасового захисту для осіб, які втікають з України [5].

Це рішення стало історичним, оскільки вперше за всю історію існування Директиви її механізм був застосований на практиці. Станом на початок 2024 року тимчасовий захист в ЄС отримали понад 4 мільйони українських біженців, що продемонструвало безпрецедентний рівень солідарності європейських країн [6].

Активація Директиви для українських біженців виявилась вкрай швидкою та ефективною. Процедура не вимагала індивідуального розгляду кожного випадку, що дозволило уникнути перевантаження національних систем притулку. Біженці отримали негайний доступ до основних прав, включаючи право на працевлаштування, освіту, медичну допомогу та соціальну підтримку. Це забезпечило їм можливість швидко інтегруватися в суспільство приймаючих країн та самостійно забезпечувати свої потреби.

Незважаючи на успішну активацію механізму тимчасового захисту для українських біженців, практичне застосування Директиви виявило ряд серйозних викликів та проблем. Одним з ключових питань стала нерівномірність розподілу біженців між державами-членами. Хоча Директива передбачає механізм справедливого розподілу навантаження, на практиці більшість українських біженців сконцентрувалась у декількох країнах, зокрема в Польщі, Німеччині та Чехії, що створило диспропорцію в навантаженні на національні системи [3].

Іншою важливою проблемою стала різниця в імplementації Директиви на національному рівні. Хоча Директива встановлює мінімальні стандарти, держави-члени мають певну свободу у визначенні конкретних умов надання захисту. Це призвело

до суттєвих відмінностей в обсязі та якості послуг, доступних біженцям у різних країнах ЄС.

Наприклад, доступ до ринку праці, соціальної допомоги та житла значно варіювався залежно від країни перебування. Окремого розгляду заслуговує питання координації між різними системами захисту. Директива про тимчасовий захист функціонує паралельно з загальною європейською системою притулку, що іноді створює плутанину та правову невизначеність. Деякі особи, які мали право на тимчасовий захист, також подавали заяви про надання статусу біженця за загальною процедурою, що ускладнювало адміністративні процеси та призводило до дублювання зусиль.

Зокрема, практика Польщі, яка прийняла понад півтора мільйона українських біженців, засвідчила високу ефективність первинного реагування завдяки спрощеним адміністративним процедурам та широкій участі місцевих органів влади. У Німеччині реалізація Директиви супроводжувалась активними програмами інтеграції та працевлаштування, що сприяло соціальній адаптації біженців. Натомість в Угорщині та деяких південних державах ЄС відзначались труднощі з реєстрацією, доступом до житла та соціальних послуг, що свідчить про нерівномірну ефективність імплементації Директиви в межах Союзу [3].

Важливим викликом виявилась також тривалість конфлікту в Україні, яка перевищила початково очікувані терміни. Директива передбачає максимальний термін тимчасового захисту до трьох років, проте конфлікт продовжується, що ставить питання про необхідність продовження захисту або переведення біженців на стандартні процедури притулку.

У березні 2024 року Рада ЄС прийняла рішення про продовження тимчасового захисту для українців до березня 2025 року, що продемонструвало гнучкість системи, але водночас підняло питання про довгострокові перспективи.

Практичне застосування Директиви 2001/55/ЄС виявило важливість соціально-економічної інтеграції осіб, які отримали тимчасовий захист. На відміну від біженців, які прибули під час сирийської кризи, українські біженці отримали швидкий доступ до ринку праці, що стало одним з ключових чинників успішної адаптації. Дослідження показують, що рівень зайнятості серед українських біженців у деяких країнах ЄС досяг 40-50% протягом першого року перебування, що є значно вищим показником порівняно з іншими групами біженців [7].

Водночас доступ до освіти для дітей біженців виявив певні проблеми. Хоча Директива гарантує неповнолітнім право на освіту нарівні з громадянами держав-членів, на практиці виникли труднощі з визнанням українських освітніх документів, мовні бар'єри та нестача місць у школах у регіонах з високою концентрацією біженців. Деякі країни впровадили спеціальні програми мовної підтримки та адаптаційні класи, що сприяло полегшенню інтеграції українських дітей у освітню систему.

Житлове питання також стало значним викликом. На початковому етапі багато країн поклалися на приватну ініціативу громадян, які надавали тимчасове житло біженцям. Проте з часом виникла потреба в більш системному підході до забезпечення довгострокового житла. Деякі держави-члени впровадили про-

грами фінансової підтримки для власників житла, які приймають біженців, тоді як інші створили спеціальні центри тимчасового розміщення.

Застосування Директиви 2001/55/ЄС до українських біженців у 2022 році викликало дискусії щодо справедливості та рівності підходів до різних груп вимушених мігрантів. Очевидна різниця в реакції ЄС на українську кризу порівняно з сирійською кризою 2015 року породила звинувачення в подвійних стандартах та дискримінації за етнічною або релігійною ознакою [1].

Прихильники активації Директиви для українців аргументують своє рішення географічною близькістю конфлікту, масштабом переміщення населення та безпосередньою загрозою європейській безпеці. Крім того, українці як громадяни країни-кандидата на вступ до ЄС мали певні преференції у візовому режимі ще до початку конфлікту, що полегшило їх переміщення до країн ЄС.

Також відзначається культурна та релігійна близькість українців до європейського населення, що сприяло більшій готовності приймаючих суспільств до їх інтеграції.

Критики ж вказують на те, що схожі аргументи можна було застосувати і до сирійських біженців, які також втікали від воєнних злочинів та масових порушень прав людини. Відмова від активації Директиви під час сирійської кризи призвела до гуманітарної катастрофи на зовнішніх кордонах ЄС, зокрема в Греції та на Балканах, де біженці опинились у жахливих умовах у переповнених таборах. Це ставить питання про необхідність створення об'єктивних критеріїв для активації механізму тимчасового захисту, які б унеможливлювали дискримінацію за будь-якими ознаками.

Практичне застосування Директиви виявило також низку правових та етичних дилем, які потребують подальшого осмислення. Однією з таких проблем є співвідношення між тимчасовим захистом та правом на притулок відповідно до Женевської конвенції 1951 року [9].

Хоча Директива прямо передбачає, що особи з тимчасовим захистом зберігають право подати заяву про надання статусу біженця, на практиці багато країн заохочують біженців залишатись у рамках режиму тимчасового захисту, що може обмежувати їх доступ до міжнародного захисту.

Іншим важливим питанням є правовий статус осіб після закінчення періоду тимчасового захисту. Директива не містить чітких положень щодо того, що повинно статися з особами, які не можуть повернутись до країни походження після закінчення терміну захисту. Це створює правову невизначеність та ризик залишення людей у статусі нелегальних мігрантів, якщо конфлікт триватиме довше передбачених термінів.

Також виникає питання про принцип non-refoulement, який забороняє примусове повернення осіб до країн, де їм загрожує переслідування або серйозна шкода. Хоча Директива імпліцитно дотримується цього принципу, відсутність чітких механізмів оцінки безпеки повернення після закінчення тимчасового захисту може призвести до порушень фундаментальних прав біженців.

Досвід практичного застосування Директиви 2001/55/ЄС в умовах української кризи продемонстрував як переваги, так і недоліки цього механізму. З одного боку,

Директива виявилась ефективним інструментом швидкого реагування на масове переміщення населення, забезпечивши мільйонам українців негайний доступ до захисту та основних прав. Спрощена процедура допомогла уникнути перевантаження національних систем притулку та забезпечила більш гуманне ставлення до біженців.

З іншого боку, виявилась низка серйозних проблем, які потребують вирішення. Необхідність реформування Директиви визнається як на рівні інституцій ЄС, так і серед науковців та практиків [8].

Європейська Комісія розглядає можливість внесення змін до Директиви в рамках ширшої реформи європейської системи притулку та міграції.

Ключовими напрямками реформування мають стати: по-перше, встановлення чітких та об'єктивних критеріїв активації механізму тимчасового захисту, які б виключали можливість дискримінації та подвійних стандартів; по-друге, покращення механізмів справедливого розподілу біженців між державами-членами з чіткою системою відповідальності та солідарності; по-третє, гармонізація стандартів імплементації Директиви на національному рівні для забезпечення рівного доступу до прав незалежно від країни перебування.

Крім того, необхідно розробити чіткі правові механізми для ситуацій, коли період тимчасового захисту закінчується, але повернення до країни походження залишається небезпечним. Це може включати автоматичне переведення на процедуру надання статусу біженця або створення окремого статусу довгострокового захисту для таких випадків.

Важливим аспектом є також посилення координації між різними системами захисту в ЄС та забезпечення того, щоб тимчасовий захист не використовувався як альтернатива повноцінному праву на притулок, а радше як доповнення до існуючих механізмів захисту. Необхідно також звернути увагу на соціально-економічну інтеграцію осіб з тимчасовим захистом, забезпечивши їм реальний доступ до освіти, працевлаштування та житла.

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що Директива 2001/55/ЄС про тимчасовий захист продемонструвала свою життєздатність та потенціал як інструмент реагування на масові міграційні кризи. Водночас досвід її застосування виявив необхідність серйозного переосмислення та модернізації цього механізму для забезпечення його ефективності, справедливості та відповідності сучасним викликам у сфері вимушеної міграції. Лише через комплексний підхід, який поєднує правові, політичні, соціальні та економічні аспекти, можна створити дійсно ефективну систему захисту прав осіб, які змушені залишати свої домівки через збройні конфлікти та інші надзвичайні ситуації.

Література

1. Council Directive 2001/55/EC on Temporary Protection. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055> (дата звернення: 20.10.2025).
2. The 1951 Refugee Convention . URL: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention> (дата звернення: 20.10.2025).
3. The 2015 Refugee Crisis in the European Union. URL: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/09/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf (дата звернення: 24.10.2025).

4. Міграційна криза в ЄС як загроза безпеці Євросоюзу: факти, виклики та можливі рішення. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2135> (дата звернення: 25.10.2025).
5. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0382> (дата звернення: 20.10.2025).
6. Eurostat. Temporary protection statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_statistics (дата звернення: 20.10.2025).
7. Якимчук М. Ю., Соломко С. С., Самороков В. О. Правовий статус українських біженців у країнах Європи. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2023. № 1. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/279744> (дата звернення: 27.10.2025).
8. OECD. What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine. OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine. URL: <https://doi.org/10.1787/c7e694aa-en> (дата звернення: 27.10.2025).
9. Кременчук Т. О. «Європейська міграційна криза» як виклик єдності Європейського Союзу». URL: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2022.1.4>. (дата звернення: 27.10.2025).
10. Temporary Protection Directive. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI\(2024\)762373_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI(2024)762373_EN.pdf) (дата звернення: 27.10.2025).

Анотація

Канєнберг-Сандул О. К. Особливості практичного застосування директиви 2001/55/ЄС про тимчасовий захист в умовах сучасної міграційної кризи. – Стаття.

У статті досліджено особливості практичного застосування Директиви 2001/55/ЄС Європейського Союзу про надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб. Зазначена Директива, ухвалена після конфліктів на Балканах, набрала особливого значення в умовах сучасної міграційної кризи, спричиненої збройними конфліктами, тероризмом і масштабним переміщенням осіб, зокрема після початку повномасштабної агресії РФ проти України. Метою статті є аналіз механізмів імплементації положень Директиви в державах-членах ЄС, виявлення проблем правозастосування та визначення напрямів удосконалення політики тимчасового захисту. Автор розглядає нормативно-правову базу ЄС, судову практику Суду ЄС, а також досвід держав, що першими активували дію цього акта у 2022 році. Висвітлюються ключові питання співвідношення між тимчасовим захистом і правом на притулок, доступом до соціальних гарантій, освіти та ринку праці для осіб, які отримали захист. На основі проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність гармонізації національних підходів у межах ЄС, зміцнення механізмів солідарності між державами-членами та забезпечення сталості правового режиму тимчасового захисту. Особливу увагу приділено питанням взаємозв'язку між тимчасовим захистом і процедурою надання притулку, забезпеченню доступу осіб, що перебувають під захистом, до системи соціального забезпечення, освіти та ринку праці. У статті підкреслюється, що ефективність реалізації Директиви значною мірою залежить від рівня координації дій держав-членів, узгодженості адміністративних процедур і ступеня солідарності в межах ЄС. За результатами аналізу зроблено висновок про необхідність гармонізації національних підходів до регулювання тимчасового захисту, розбудови спільних інституційних механізмів реагування на масові міграційні потоки та формування сталого правового режиму, здатного гарантувати належний рівень прав людини й гуманітарної безпеки у Європейському Союзі.

Ключові слова: право ЄС, міжнародний захист прав людини, тимчасовий захист, міграційна криза, Європейський Союз, право на притулок.

Summary

Kanienberh-Sandul O. K. Peculiarities of the practical application of Directive 2001/55/EC on temporary protection in the context of the current migration crisis. – Article.

The article analyzes the peculiarities of the practical application of Directive 2001/55/EC of the European Union concerning the granting of temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. Adopted in response to the Balkan conflicts, this Directive has become especially relevant in the context of the current migration crisis caused by armed conflicts, terrorism, and large-scale displacement, particularly following the full-scale aggression of the Russian Federation against Ukraine. The purpose of

the article is to examine the mechanisms for implementing the Directive's provisions in the EU Member States, identify practical legal challenges, and determine possible directions for improving the temporary protection policy. The author studies the EU legal framework, the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, and the experience of those Member States that first activated the Directive in 2022. The study highlights key issues such as the correlation between temporary protection and the right to asylum, as well as access to social security, education, and employment for persons under protection. Based on the conducted analysis, it is concluded that there is a pressing need to harmonize national approaches within the EU, strengthen mechanisms of solidarity among Member States, and ensure the long-term sustainability and legal clarity of the temporary protection regime. Particular attention is paid to the relationship between temporary protection and the asylum procedure, as well as to ensuring access of persons under protection to social welfare systems, education, and the labour market. The article emphasizes that the effectiveness of implementing the Directive largely depends on the level of coordination among Member States, the consistency of administrative procedures, and the degree of solidarity within the European Union. Based on the analysis, it is concluded that there is a need to harmonize national approaches to the regulation of temporary protection, to develop common institutional mechanisms for responding to large-scale migration flows, and to establish a sustainable legal framework capable of guaranteeing an adequate level of human rights protection and humanitarian security within the European Union.

Key words: EU law, international protection of human rights, temporary protection, migration crisis, European Union, right to asylum.

Дата надходження статті: 24.09.2025

Дата прийняття статті: 21.10.2025

Дата публікації: 27.11.2025