



IM. STEFANA
FUNDACJA
BATOREGO

forumIdei

Більше тимчасовості, менше захисту

Ксенія Наранович

Тимчасовий захист — це механізм, уперше застосований в Європейському Союзі Директивою Ради 2001/55/WE від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансуванню зусиль держав-членів у прийнятті таких осіб, а також подоланню наслідків цього¹. Ця директива була введена в дію Імплементацийним рішенням Ради ЄС 2022/382 від 4 березня 2022

року, яким було стверджено наявність масового напливу переміщених осіб з України в розумінні ст. 5 Директиви 2001/55/WE, що призвело до запровадження тимчасового захисту². Передбачалося, що ця постанова діятиме протягом двох років, але на підставі Виконавчого рішення Ради (ЄС) 2023/2409 від 19 жовтня 2023 року про продовження тимчасового захисту переміщених

Коментар до запропонованих положень закону про внесення змін до закону про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України та деяких інших законів.

1 Директива Ради 2001/55/WE з дня 20 липня 2001 р. в справі minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami [Директива Ради 2001/55/WE від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту в разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль держав-членів у прийнятті таких осіб і розподілі наслідків], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055> (дата звернення тут і далі: 6 червня 2024).

2 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony [Імплементацийне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, що визначає наявність масового напливу переміщених осіб з України у значенні ст. 5 Директиви 2001/55/WE та дає підстави для надання тимчасового захисту], «Офіційний вісник Європейського Союзу», 4.03.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:071:FULL&from=EN>.

осіб з України, запровадженого Виконавчим рішенням (ЄС) 2022/382³, тимчасовий захист наразі передбачений до 4 березня 2025 року.

Польща — як найбільша країна ЄС, що межує з Україною (на польсько-українському кордоні є вісім автомобільних і шість залізничних прикордонних переходів) — прихистила значну кількість переміщених осіб уже в перші дні війни. Протягом першого тижня війни польсько-український кордон перетнуло 575 тисяч осіб⁴. Під час чинних на той час обмежень, спричинених пандемією COVID-19, така кількість здавалася неймовірною. З перших днів повномасштабної війни ми були свідками потужної громадянської активності: готовність надавати різноманітну допомогу, залучення багатьох соціальних установ, а також приватного сектора. З активізацією директиви, створенням правового поля для допомоги, отриманням статистичної картини, включенням «гуманітарних» суб'єктів у діяльність для підтримки громадян України, прибулих, воєнних біженців, осіб зі статусом UKR — залежно від потреб моменту й афіліації, озвучувались різноманітні строки. Відбулась якісно значуща зміна: з'явилися соціальні політичні рішення, які враховують різноманітні потреби переміщених осіб.

З огляду на російсько-українську війну (а також інші збройні конфлікти у світі), важливо визначити практичні кроки цієї Директиви для конкретного національного правопорядку, практики установ та механізмів забезпечення гуманітарних гарантій.

Шляхи імплементації Директиви й адаптації національних правових систем були різними в різних країнах Європейського Союзу. Кожна країна ухвалила власну стратегію як щодо адресатів (осіб, які перебувають під захистом), так і щодо обсягу пропонованої їм підтримки й доступних шляхів видачі дозволів на проживання. Під час розробки національних рішень звертали увагу на умови, що впливають із програм соціальної політики, рівня життя, чинних процедур легалізації перебування, міркувань зовнішньої політики та політики безпеки, а також припущення щодо реакції української діаспори та міжнародної спільноти на війну⁵.

Думки щодо надання допомоги українським громадянам у 2014 році, коли на території держави розпочалася окупація і бойові дії, та у 2022 році, коли в Україні було оголошено воєнний стан, суттєво відрізнялись. Безумовно, значний розвиток української діаспори у Польщі (який також варто пов'язувати з початком воєнних дій у 2014 році), а також можливість безвізових поїздок (починаючи з червня 2017 року) відіграли свою роль. У світлі міжнародного визнання війни на території України⁶, Польща імплементувала Закон від 12 березня 2022 року про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України (*Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, UoPOU)⁷, який уже на етапі розробки значною мірою був дороговказом для польської влади при конструюванні національних рішень. Закон набув чинності заднім числом — 24 лютого 2022 року.

3 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 [Імплементаційне рішення Ради (ЄС) 2023/2409 від 19 жовтня 2023 року про продовження тимчасового захисту, запровадженого Імплементаційним рішенням (ЄС) 2022/382], «Офіційний вісник Європейського Союзу», 24.10.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302409&qid=1712879965486.

4 Ponad 575 tys. osób uciekających przed wojną w Ukrainie przekroczyło polską granicę, <https://www.gov.pl/web/mswia/ponad-575-tys-osob-uciekajacych-przed-wojna-w-ukrainie-przekroczylo-polska-granice>.

5 Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review, <https://euaa.europa.eu/publications/providing-temporary-protection-displaced-persons-ukraine-year-review>.

6 4 березня 2022 року набула чинності Директива 2001/55/WE.

7 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, „Dziennik Ustaw” 2022, poz. 583, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>.

Розглядаючи можливість тимчасового захисту в інших країнах ЄС, Польща виявилась для громадян України досить привабливою не лише через географічне розташування і відносно низьку вартість життя у порівнянні з іншими країнами ЄС⁸, а й через мовну та культурну близькість, можливість отримання цифрового документа diia.pl. У перші місяці війни вдалося створити основу для відносно⁹ ефективної підтримки процесу релокації воєнних біженців. Синергія впливу місцевої громади, діаспори, неурядових організацій, гуманітарних суб'єктів і державних установ створила картину успіху польської м'якої сили, що знайшло своє відображення у міжнародних рейтингах¹⁰.

Захист, хоч і тимчасовий, водночас став основою для легального проживання та надання широкого спектру прав найбільшій (з точки зору статусу перебування) групі іноземців у Польщі.

Перш ніж у 2024 році законопроект пройшов широкі громадські консультації, до нього 21 раз уносились правки. Проект Закону про внесення змін до Закону про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України та деяких інших законів¹¹ було надіслано до Урядового центру законодавства (Rządowe Centrum Legislacji, RCL) 29 березня 2024 року, а 5 квітня 2024 року його було опубліковано й надіслано для отримання висновків. 9 квітня 2024 року було оголошено про проведення публічних консультацій у приміщенні Міністерства внутрішніх справ та адміністрації РП. До 12 квітня 2024 року тривав прийом коментарів. Запропоновані зміни склали 57 сторінок машинописного тексту, 44 сторінки — пояснювальна записка, дев'ять сторінок — оцінка впливу. Вісім міністерств, 19 державних установ і 25 громадських організацій надали свої коментарі до законопроекту. 2 травня 2024 року законопроект було внесено до Сейму¹². Перше читання відбулось 8 травня, а друге — тиждень по тому. Сенат не вніс жодних змін і 23 травня законопроект було надіслано на підпис президенту. Закон, хоча і виступає за контролювання доступу та заохочує до мінімізації витрат на тимчасовий захист, передбачає, що тимчасовий захист у Польщі триватиме майже на сім місяців довше, ніж передбачено Директивою 2001/55/WE, тобто до 30 вересня 2025 року. Можна здогадуватись, що польське головування в Раді Європейського Союзу (з 1 січня 2025 року) відіграє не останню роль у плануванні цього терміну. Збіг термінів (польське головування і закінчення дії директив про тимчасовий захист 4 березня 2025 року), з точки зору іміджу, було б важко узгодити з *humanitarian superpower*¹³, тому проект закону, припускаючи негативні іміджеві наслідки закінчення дії тимчасового захисту, передбачає продовження його терміну до 30 вересня 2025 року. У пояснювальній записці до законопроекту читаємо:

«Додатковим обґрунтуванням продовження дії закону до 30 вересня 2025 року є забезпечення безперешкодного та без додаткового навантаження на органи державного управління

8 Europe: Cost of Living Index by Country 2022, Numbeo, https://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings_by_country.jsp?title=2022®ion=150.

9 Worldwide/Ukraine: Temporary Protection Status — Country-Specific Updates, Fragomen, <https://www.fragomen.com/insights/european-unionukraine-temporary-protection-status-country-specific-updates.html>; M. Łysienka, *Following the EU Response to the Russian Invasion of Ukraine? The Implementation of the Temporary Protection Directive in Poland*, «Central and Eastern European Migration Review» 2023, vol. 12, no. 1, <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-12-no-1-2023/special-section/following-eu-response-russian-invasion-ukraine-implementation>.

10 Global Soft Power Index 2024, <https://static.brandirectory.com/reports/brand-finance-soft-power-index-2024-digital.pdf>.

11 Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383814/katalog/13050432#13050432>.

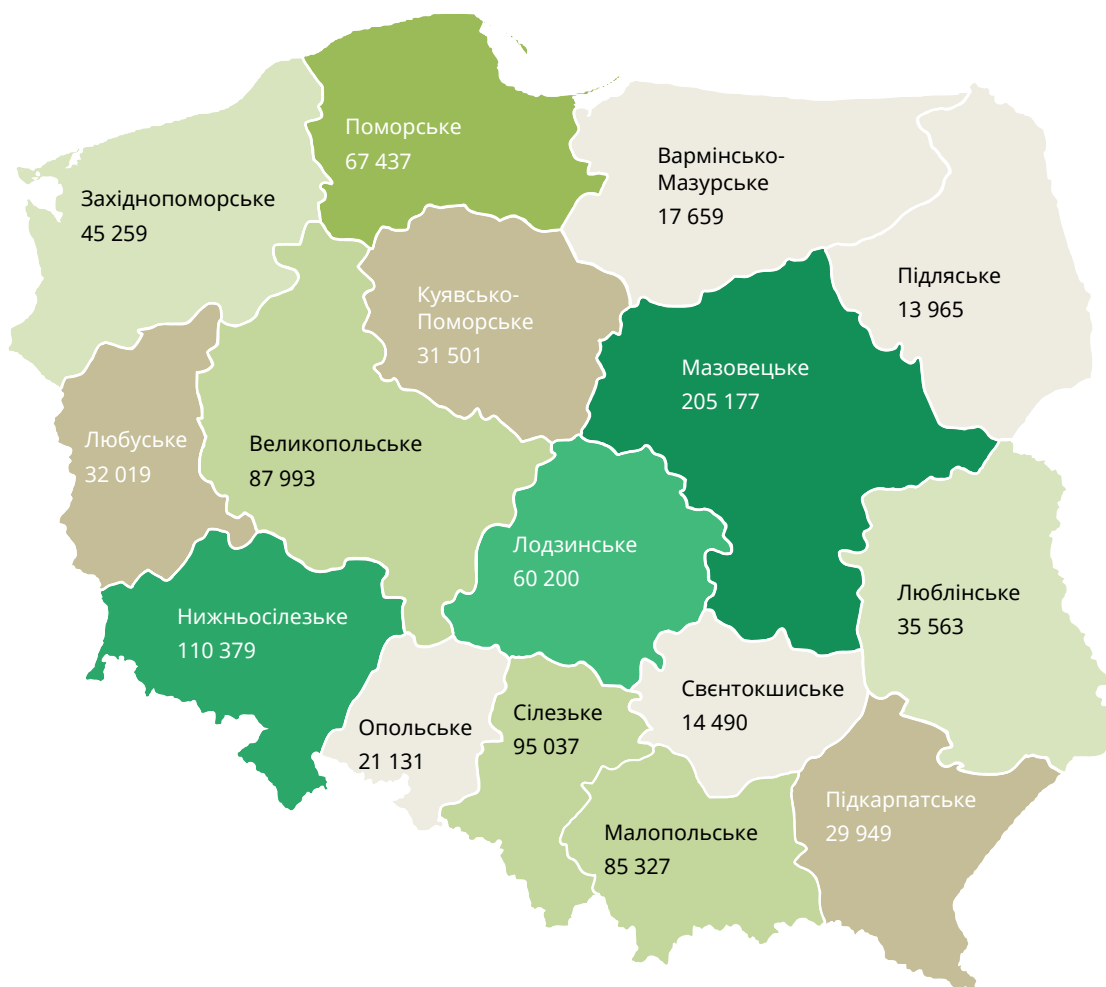
12 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=342>.

13 US envoy call's Poland 'humanitarian superpower' for helping Ukraine, 23.02.2023, <https://www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/3124609,us-envoy-calls-poland-%E2%80%98humanitarian-superpower%E2%80%99-for-helping-ukraine>.

процесу отримання громадянами України, які наразі користуються тимчасовим захистом, права на тимчасове проживання»¹⁴.

В оцінці впливу цього документа згадується «приблизно один мільйон біженців з України»¹⁵, але неможливо однозначно стверджувати, чи всі ці особи перебували на території Республіки Польща, не кажучи вже про визначення їхнього місця проживання на польській території. Цілком імовірно, що частина з них залишила територію Польщі, але через відсутність реєстрації у системі Прикордонної служби РП — вони й надалі фігурують у статистиці як особи зі статусом UKR.

Особи, зареєстровані в реєстрі громадян України та члени їхніх сімей станом на 9 квітня 2024 року



Джерело: Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 9 kwietnia 2024 [Детальні статистики щодо осіб, зареєстрованих в реєстрі громадян України та членів їхніх родин, яким надано статус іноземця на підставі спецпостанови. Стан на 9 квітня 2024 року], <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, c. 1, див.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383814/13050426/13050427/dokument662629.DOCX>.

¹⁵ Станом на 9 квітня 2024 року в Польщі налічувалось 953 086 осіб зі статусом UKR, див.: <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

Відсутність детальної публічної статистики суттєво ускладнює оцінку ситуації адресатів запропонованих змін, а також масштаб потенційних зловживань та заходів, що мають на меті посилення системи. Це, однак, підриває сенс державної підтримки, яку вона надавала раніше, і невинувато трактує адресатів законопроекту як виключно одержувачів соціальних виплат¹⁶.

Між тим, соціально-демографічні характеристики осіб зі статусом UKR суттєво відрізняються від дотеперішніх представників української міграції: у цій групі значно менше чоловіків, значно більше дітей, людей похилого віку та непрацездатних осіб (читай: більше споживачів соціальних послуг). Переселенці з України, які є новою і надзвичайно різноманітною за своїм потенціалом соціальною групою, з перших днів перебування у Польщі отримали практично рівні права з громадянами РП. Вони дістали повний доступ до ринку праці, право на індивідуальну підприємницьку діяльність та доступ до соціальної допомоги, виплат 800+, однак без чіткої перспективи продовження права на перебування.

Які ж зміни обіцяє нова редакція закону після 1 липня 2024 року?

Зміна кількості адресатів та перевірка відповідності критеріїв для отримання статусу UKR

Закон у новій редакції визнає неповнолітню дитину громадянина України та неповнолітню дитину дружини або чоловіка, що є громадянином України (незалежно від громадянства дитини) особами, які прирівнюються у правах до громадян України у розумінні ст. 1 ч. 1 Закону (UoPOU). Тобто ці особи, завдяки ухваленню правок до діючого понад два роки Закону, отримали право на захист. Дія Закону вже дала зрозуміти, що статус UKR легко отримати і легко втратити¹⁷: повідомлення про присвоєння номера PESEL з позначкою UKR (розмовна назва: статус UKR) можна отримати в будь-якій гміні країни, нерідко навіть без документів, що підтверджують факт наявності українського громадянства. Відповідно до нововведень, це потрібно буде зробити негайно, а після 1 липня 2024 року для подачі заяви потрібно буде пред'явити дійсний проїзний документ. Це буде нездійсненним завданням для значної частини бенефіціарів захисту (зокрема, осіб, що прибули до Польщі з окупованих територій балтійським шляхом, значної групи чоловіків, осіб похилого віку, народжених на території колишнього СРСР тощо).

Обмеження соціальної допомоги, передбаченої Директивою

Обмеження витрат, пов'язаних із забезпеченням прав, передбачених Директивою 2001/55/WE, є лейтмотивом змін до Закону. Передусім ідеться про рішення викреслення ст. 13 ч. 1 (фінансова допомога +40, що виплачувалась громадянам України протягом максимум 120 днів із метою забезпечення їхнього проживання і харчування). Винятком не стали навіть вразливі групи громадян. Таким чином, одна з найдорожчих пільг, яка мала вирішальне значення для забезпечення базових умов на початку проживання у Польщі, буде скасована. Відповідно до ст. 13 Директиви

16 Див.: *Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 8 maja* [Стенографічний звіт 11-го засідання Сейму від 8 травня], с. 24–45, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/5C5E8620CF0AC49DC1258B1700751E8E/%24File/11_a_ksiazka.pdf та *Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 15 maja* [Стенографічний звіт 11-го засідання Сейму від 15 травня], с. 271–286 і с. 366–368, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/92E9C717C85A0710C1258B1E0078E463/%24File/11_c_ksiazka.pdf.

17 Вебсайт Прикордонної служби Республіки Польща: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/cudzoziemcy/status-ukr-zasady-ochrony/12560,Przywroczenie-statusu-UKR.html>.

2001/55/WE¹⁸, з 1 липня лише воєводи (згідно зі ст. 12 оновленого Закону), ймовірно, відповідатимуть за забезпечення відповідних умов проживання. Це означає великі ризики для вразливих груп населення, людей похилого віку, самотніх та залежних осіб.

Одноразова фінансова допомога на проживання у розмірі 300 злотих на особу, що призначалась, зокрема, на харчування, одяг, взуття, засоби особистої гігієни та оплату комунальних платежів — також була скасована. З 1 липня буде скасовано право на отримання соціальної допомоги для громадян України, члени сім'ї яких повернулись на територію України, а при зверненні за соціальною допомогою осіб, що мають статус UKR, будуть проводитись співбесіди з громадою. Тим самим застосування ст. 13 ч. 2 Директиви 2001/55/WE¹⁹ також частково скасовується.

Схоже, що соціальний захист потреб переміщених осіб, реалізований відповідно до Директиви 2001/55/WE методом забезпечення та методом соціальної допомоги (з Фонду солідарності), буде поступово згортатися (навіть незважаючи на те, що закінчення періоду тимчасового захисту передбачено 4 березня 2025 року).

На практиці частина фактичних бенефіціарів Закону вже є активною на ринку праці і, крім механізмів, передбачених Директивою 2001/55/WE, користується страхуванням (наприклад, послугами Національного фонду здоров'я; Narodowy Fundusz Zdrowia, NFZ) не на підставі положень Закону, а завдяки медичному внеску, сплаченому під час реєстрації в Управлінні соціального страхування (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS), тож вони не обтяжують Фонд, а навпаки — сплачують внески і підтримують польську систему, сплачуючи податки, внески до ZUS і NFZ²⁰. Завершення періоду захисту і закінчення дії механізмів тимчасового захисту призведе до необхідності активації т. зв. страхового методу (як у рамках державної системи, так і в межах приватних систем або систем домогосподарств) та незалежності існуючих бенефіціарів захисту. Однак скасування механізмів захисту до закінчення офіційного періоду дії Директиви 2001/55/WE виглядає як спроба ухилитись від договірних зобов'язань.

Проживання у Польщі після завершення терміну дії захисту

В обґрунтуванні проєкту зазначено, що його метою є «забезпечення безперешкодного та без додаткового навантаження на органи державного управління процесу отримання громадянами України, які наразі користуються тимчасовим захистом, права на тимчасове проживання». Однак під тиском популістського наративу і через відсутність точних статистичних даних було запропоновано внести зміни до Закону, які де-факто обмежують можливість подальшої легалізації перебування у Польщі під час дії захисту, відкладаючи цю можливість на період після завершення дії тимчасового захисту.

18 Відповідно до Директиви 2001/55/WE (ст. 13): «1. Держави-члени забезпечують особам, що отримали тимчасовий захист, доступ до відповідних житлових умов і, за необхідності, фінансово сприяють наданню місця проживання».

19 Відповідно до Директиви 2001/55/EC (ст. 13): «2. Держави-члени встановлюють правила, що мають на меті отримання необхідної фінансової та соціальної допомоги особам, які отримали тимчасовий захист (за умови, якщо вони не мають необхідних для життя коштів, зокрема і на медичні послуги). Зважаючи на § 4, необхідна медична допомога повинна включати щонайменше невідкладну допомогу та базове лікування хвороб».

20 Див.: *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022*, ZUS 2023, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy%2Bw%2Bpolskim%2Bsystemie%2Bubezpieczeń%2Bspołecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17.

Невідомо, чи всі особи з активним статусом UKR фактично перебувають у Польщі, чи вони знаходяться в інших країнах Євросоюзу або ж виїхали за межі ЄС. Мобільність між Польщею та Україною й інформація Прикордонної служби обмежуються реєстрацією в'їздів/виїздів через зовнішній польський кордон ЄС (а це не єдиний зовнішній кордон Шенгенської зони).

Уважно відслідковуючи статистику, що стосується бенефіціарів тимчасового захисту в окремих країнах ЄС²¹ та практичні рішення, які пропонуються бенефіціарам захисту для продовження їхнього перебування, важко розглядати запропоновані зміни до Закону як стимул залишитись у Польщі. Навпаки: останні зміни, здається, пропонують жорсткіші умови для легалізації подальшого перебування, на відміну від початкової версії Закону УоРОУ, який набув чинності 12 березня 2022 року. З незрозумілих причин авторами проєкту було обмежено перелік підстав для легалізації перебування, передбачених Законом про іноземців від 12 грудня 2013 року, до кількох пунктів.

Можливості продовження перебування у Польщі, відповідно до оновленого Закону, можна підсумувати так:

- з огляду на економічну діяльність²²,
- з огляду на возз'єднання сім'ї²³,
- з огляду на «довготривале перебування»²⁴,
- з огляду на «довготривале перебування» матері дитини, що народилась на території Республіки Польща²⁵.

Перша можливість — з огляду на економічну діяльність (доступна з 1 квітня 2023 року) — полягає на подачі заяв відповідно до ст. 114 (дозвіл на перебування і роботу), ст. 127 (дозвіл на тимчасове перебування з метою працевлаштування, що вимагає високої кваліфікації) і ст. 142 (дозвіл на тимчасове перебування з метою ведення економічної діяльності).

Друга можливість — через возз'єднання сім'ї — з'явилась в оновленій версії Закону: у ст. 159 (дозвіл на тимчасове перебування з метою возз'єднання сім'ї) і у доданій після публічних консультацій ст. 158 (дозвіл на тимчасове перебування для члена сім'ї громадянина Польщі).

Важливою зміною є надання можливості вирішення питання легалізації перебування малолітніх осіб (наразі Закон не передбачає можливості легалізації перебування малолітніх осіб зі статусом

21 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics.

22 Ст. 42 ч. 13 п. 1, 2 і 3.

23 Ст. 42 ч. 13 п. 4 і 5.

24 Відповідно до ст. 42с зміненого Закону:

«Ст. 42с. Громадянину України, перебування якого на території Республіки Польща вважається легальним відповідно до ст. 2 ч. 1, за його заявою видається посвідка на проживання, згадана у ст. 226 п. 1 Закону про іноземців від 12 грудня 2013 року, якщо виконуються всі наступні умови:

1) станом на 4 березня 2024 року він/вона мав/мала статус UKR;
2) він/вона має статус UKR на день подання заяви про видачу посвідки на проживання;
3) він/вона безперервно має статус UKR упродовж щонайменше 365 днів».

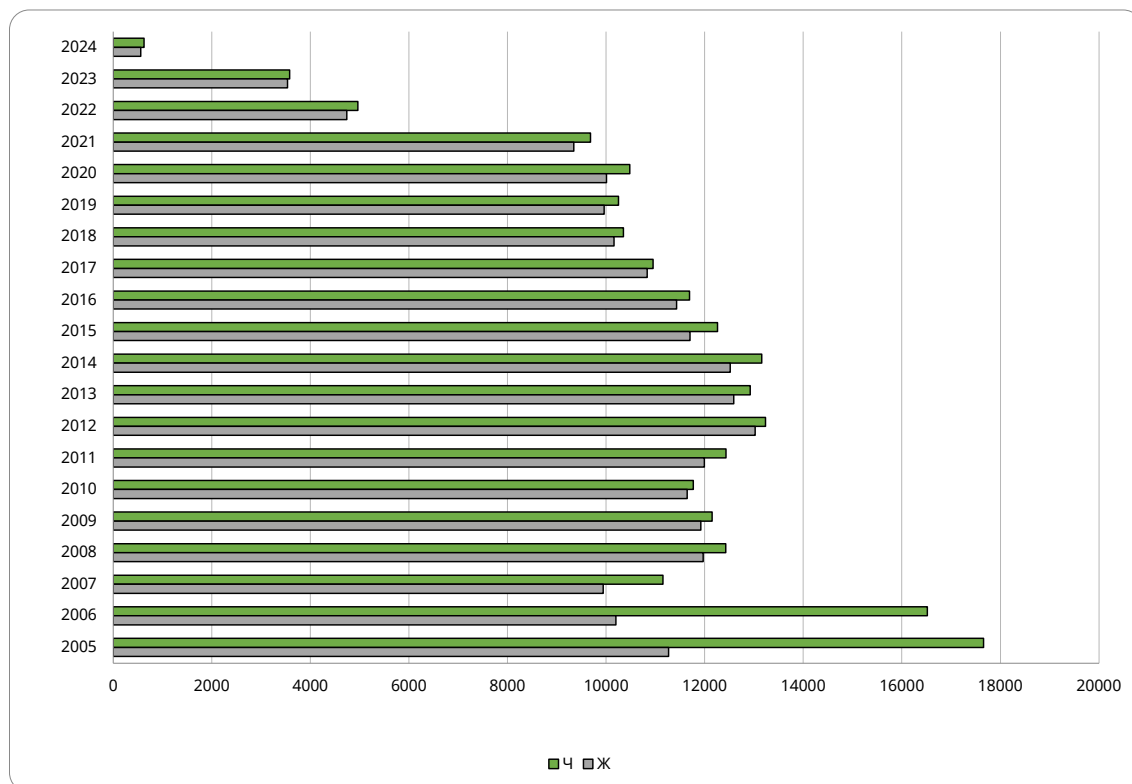
25 Відповідно до ст. 42d зміненого Закону:

«Ст. 42d. Посвідка на проживання, про яку йдеться у ст. 226 п. 1 Закону про іноземців від 12 грудня 2013 року, видається також дитині, народженій на території Республіки Польща матір'ю, яка є особою, зазначеною у ст. 2 п. 1, перше речення, якщо виконані всі наступні умови:

1) перебування цієї дитини на території Республіки Польща вважається легальним на підставі другого речення ст. 2 ч. 1;
2) у день подання заяви про видачу посвідки на проживання дитина має статус UKR;
3) мати цієї дитини отримала посвідку на проживання у випадку, зазначеному у ст. 42с».

UKR). До оновленої версії внесено суттєві зміни, що стосуються цього питання (як відповідно до ст. 42 ч. 13, так і до ст. 42d зміненого Закону). Це важлива можливість для Польщі, де частка малолітніх у групі осіб, що перебувають під тимчасовим захистом, є значною (44%) і суттєво перевищує середньоєвропейський показник (26%). Значна частина дітей перебуває під опікою тимчасових опікунів і навіть після анонсованих змін не матиме змоги звернутись із проханням про надання тимчасового перебування відповідно до ст. 158 або ст. 159.

Неповнолітні зі статусом UKR відповідно до року народження та статі



Джерело: Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 9 kwietnia 2024 [Детальна статистика щодо осіб, зареєстрованих у реєстрі громадян України та членів їхніх сімей, яким надано статус іноземця відповідно до спеціального закону. Станом на 9 квітня 2024 року], <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/56227/table>.

Змінений Закон також передбачає можливість легалізації перебування членів сім'ї іноземця (зокрема і громадянина України)²⁶ з огляду на возз'єднання сім'ї з іншим іноземцем, який проживає на території Республіки Польща:

- на підставі дозволу на постійне проживання,
- на підставі дозволу на проживання довготермінового резидента ЄС,
- з огляду на надання йому/їй статусу біженця,
- з огляду на надання йому/їй додаткового захисту,

²⁶ У світлі ст. 159 ч. 3 Закону про іноземців, членом сім'ї вважається:

«1) особа, яка перебуває у шлюбі з іноземцем, визнаному законодавством Республіки Польща;
2) неповнолітня дитина іноземця та особи, яка перебуває з ним у шлюбі, визнаному законодавством Республіки Польща, зокрема усиновлена дитина;
3) неповнолітня дитина іноземця, зокрема усиновлена, яка перебуває на його утриманні і щодо якої іноземець фактично здійснює батьківську владу;
4) неповнолітня дитина особи, згаданої у п. 1, зокрема усиновлена, що перебуває на її утриманні і щодо якої вона фактично здійснює батьківську владу».

- строком на період не менше двох років на підставі чергових дозволів на тимчасове проживання, зокрема безпосередньо перед подачею заяви про видачу дозволу на тимчасове проживання для члена сім'ї — на підставі дозволу, виданого йому строком перебування на період не менше одного року,
- на підставі дозволу на тимчасове перебування, згаданого у ст. 151 ч. 1, або національної візи з метою проведення наукових досліджень чи розробок,
- на підставі дозволу на тимчасове проживання, зазначеного у ст. 151b ч. 1,
- на підставі дозволу на тимчасове проживання з метою виконання службових обов'язків, що вимагають високої кваліфікації,
- на підставі дозволу на тимчасове перебування, виданого з метою виконання службових обов'язків у межах внутрішньокорпоративного переведення,
- на підставі посвідки на тимчасове проживання, виданої з метою довгострокової мобільності керівника, спеціаліста або стажера в межах внутрішньокорпоративного переведення,
- на підставі дозволу на тимчасове перебування, згаданого у ст. 186 ч. 1 п. 7,
- на підставі права на проживання або постійне проживання громадянина Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, зазначеного у ст. 10 ч. 1 літ. b) та d) Угоди про вихід Великої Британії з Європейського Союзу,
- з огляду на надання посвідки на проживання з гуманітарних причин.

Важливо, що для возз'єднання сім'ї вимагатиметься підтвердження доходу, хоча важливим кроком є відмова від перевірки періоду та підстави проживання для ст. 159 ч. 1 п. 1 літ. е), що дозволить легалізувати проживання малолітніх осіб (якщо один із батьків працює), а також подружжя (якщо один із них має достатній дохід). Тут слід підкреслити, що запропоноване рішення не поширюється на малолітніх осіб, які перебувають під опікою тимчасового опікуна або близьких родичів (наприклад, батьків, бабусь і дідусів іноземців).

На стадії консультацій оновленого законопроекту враховано можливість об'єднання осіб зі статусом UKR як членів сімей громадян РП. Це рішення стосуватиметься як сімей, створених після початку війни з народженими в них польськими громадянами, так і сімей осіб, що отримали польське громадянство шляхом натуралізації (за таких умов підставу для легалізації перебування варто було б розширити також ст. 158, 160 і 161 Закону про іноземців).

Важко знайти логічне обґрунтування для виключення з групи заявників на отримання дозволу на тимчасове проживання молодих людей зі статусом UKR, які могли б легалізувати своє перебування, наприклад, на підставі навчання у Польщі (ст. 144), а також однієї з найпопулярніших підстав — інших обставин (ст. 187 п. 8).

Третя і четверта можливості — шляхом набуття права на проживання — передбачені для власників статусу UKR, які «мають намір залишитися на цій території на тривалий період». Це загальне формулювання не гарантує подальшої легалізації перебування для всіх бенефіціарів захисту, але надає декому з них таку можливість, якщо вони відповідають установленим законодавством умовам. Для отримання посвідки на проживання необхідно буде виконати умову наявності статусу UKR станом на 4 березня 2024 року і на дату подання заяви, а також безперервного перебування в статусі UKR упродовж щонайменше 365 днів. Запровадження цих умов перешкоджає плавному переходу від тимчасового захисту до іншої форми легалізації перебування, наприклад, виключає осіб, які ще не перебували у Польщі станом на 4 березня 2024 року або не мали можливості оновити свої дані в реєстрі PESEL. Закон не уточнює, що таке «безперервний

статус UKR», тому можна очікувати на подальші непорозуміння і розбіжності у тлумаченні цього поняття на рівні окремих воєводств.

У запропонованих рішеннях ключове значення відіграватиме факт проживання на території Республіки Польща станом на 4 березня 2024 року та на дату подання заяви. Згідно з засновками Міністерства внутрішніх справ і адміністрації РП, ці умови будуть вирішальними для задоволення заяв, оскільки вони підтвердять факт укорінення у Польщі і серйозність намірів щодо подальшого перебування. Контрольною датою 4 березня 2024 року законодавець сподівається виключити з групи бенефіціарів переваг Закону «тих, хто прибув сюди зокрема в перший період масового напливу переміщених осіб унаслідок російської агресії 24 лютого 2022 року, і вирішив тут не залишатись, а виїхав на території інших держав-членів Європейського Союзу, до третіх країн або повернувся на територію України. Водночас процедура прив'язки права на отримання посвідки на проживання (і, відповідно, дозволу на тимчасове проживання), маючи статус UKR на дату, яка є минулою відповідно до дати прийняття закону і набуття ним чинності, повинна, в принципі, сприяти уникненню ймовірного напливу на територію Республіки Польща нових осіб, мотивованих бажанням отримання посвідки на проживання»²⁷.

У період війни транскордонна мобільність переміщених осіб виявилась навіть вищою у порівнянні з характерною відповідно до тих громадян України, які протягом тривалого часу проживають у Польщі. Довгі і нерідко затяжні процедури легалізації перебування виявились ефективним фактором, що змушує утримуватися від поїздок в Україну (через збільшення середньої тривалості процедури отримання дозволу на проживання, описаної у звіті Верховної палати контролю; Najwyższa Izba Kontroli, NIK)²⁸ серед тих, хто подає у Польщі заяви на отримання подальших дозволів на проживання і планує подати заяву на отримання статусу довгострокового резидента. Тим часом особи, що перебувають під тимчасовим захистом відповідно до UoPOU, мали привілей вільного пересування і активно ним користувались. Виїзд з території Польщі без пред'явлення документа diia.pl і повернення без такого документа були основною причиною позбавлення статусу UKR²⁹, що мало свої наслідки для виконання умов для отримання пільг, передбачених Законом (наприклад, 800+, використання NFZ, проживання). Позбавлення статусу UKR не виключає можливості його відновлення або повторного подання заяви на отримання статусу UKR.

Легалізація перебування малолітніх дітей, народжених у Польщі, на підставі ст. 42d буде можливою лише тоді, коли мати отримає посвідку на проживання на підставі ст. 42c, а народжена у Польщі дитина, на день подання заяви, матиме статус UKR.

Новизна запропонованого рішення щодо легалізації тимчасового перебування полягає в тому, що, за задумом законодавця, заяви на отримання такого дозволу прийматимуться лише в електронній формі за допомогою онлайн-сервісу в інформаційно-комунікаційній системі, яку веде голова Управління у справах іноземців. Відповідно до законопроекту, заяви, подані в будь-який

27 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, c. 20, див.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383814/13050426/13050427/dokument662629.DOCX>.

28 Delegatura NIK w Łodzi, Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951,vp,31783.pdf>.

29 У цю справу втручається Омбудсмен Польщі: Uchodźcy z Ukrainy są błędnie pozbawiani statusu uprawniającego do opieki medycznej i pomocy. Ponowne pismo RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pelnomocnik-uchodzcy-ukraina-status-ukr-utrata-wyjazd-ponowne>; Uchodźcy z Ukrainy tracą status UKR, a wraz z nim — prawo do świadczeń wychowawczych. Wyjaśnienia ZUS, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-swiadczenie-wychowawcze-utrata-mswia-zus-odpowiedz>.

інший спосіб, воєвода мав би залишати без розгляду. Однак посвідки на проживання (незважаючи на успіх рішення diia.pl³⁰) мають видаватися в аналоговому варіанті і саме воєвода, відповідний за місцем проживання громадянина України на момент подання заяви про видачу посвідки на проживання, видає посвідку або відмовляє у її видачі. Парадоксально, але цифровий спосіб подачі заяви співіснує у законопроекті з традиційним шляхом видачі посвідки на проживання (цього разу не цифрового, а аналогового, фізичного документа). Ба більше, згідно зі ст. 42о оновленого закону, у випадку дворазової неявки у встановлений воєводським управлінням термін для отримання посвідки на проживання (не виключено, що з'явитись доведеться в іншій частині Польщі), дозвіл на тимчасове проживання анулюється³¹ (таким чином особа залишається у країні без підстав для легального проживання). Плата за видачу дозволу (340 злотих) і посвідки на проживання (100 злотих) відповідно до ст. 42с повинна бути внесена не пізніше дня подання заяви. Згідно з припущеннями Закону, подання заяви про видачу посвідки на проживання на підставі ст. 42с призводить до припинення провадження, розпочатого на підставі ст. 42 ч. 13.

На практиці внесення змін до Закону означає впровадження нової системи і безпрецедентне тестування цифрового способу обслуговування клієнтів відділів у справах іноземців воєводських управлінь. Воєводські управління досить обережно і навіть критично поставились до пропозиції впровадження цифрового способу обслуговування клієнтів, запропонованого з огляду на оновлення Закону про іноземців³². Варто підкреслити, що спроби часткового оцифрування послуг, що надаються іноземцям, були зроблені як на рівні воєводських управлінь (наприклад, inpol.mazowieckie.pl), так і Управлінням у справах іноземців (mos.cudzoziemcy.gov.pl), але обидві системи потребують удосконалення.

2022 року у Польщі було створено унікальний для Європейського Союзу цифровий дозвіл на проживання, і Польща мала шанс піти далі — провівши процедуру надання дозволу на проживання в цифровому режимі від початку до кінця, базуючись на публічних реєстрах (зокрема, реєстрі PESEL, реєстрі громадян України, що прибули на територію Республіки Польща з території України у зв'язку з військовими діями, що ведуться на території України та Національному переліку реєстрів, записів та списків у справах іноземців), однак проєкт не передбачає такої можливості. Строки впровадження нової системи в законопроекті не прописані, але міністр цифровізації³³ повинен за допомогою інформаційно-комунікаційної системи забезпечити можливість перевірки даних громадянина України (якому присвоєно номер PESEL) у реєстрі громадян України під кутом їхньої відповідності до дійсного проїзного документа та повноти інформації. Саме влада гміни підтверджує особу на підставі дійсного проїзного документа та вносить дані до реєстру PESEL. На практиці це означає надання гмінам (муніципалітетам) з усієї країни можливості перевірки документів громадян України, а отже — значною мірою — передачу завдань у сфері легалізації перебування іноземців від воєводських управлінь — до гмін. Крім того, відповідно до засновків проєкту закону, відбитки пальців і копії власноручних

30 За розробку першого цифрового документа про право на проживання — diia.pl (<https://info.mobywatel.gov.pl/dokumenty/diia>) — Центральне управління інформатики (Centralny Ośrodek Informatyki, COI) отримало низку престижних нагород, зокрема Garden Eye Innovation Awards 2022, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/kierownictwo-coi-odebralo-prestizowa-nagrode-gartner-eye-on-innovation-awards-2022-za-projekt-coi-dla-ukrainy>.

31 У цьому випадку орган влади зобов'язаний відправити посвідку для персоналізації до Польської фабрики цінних паперів (Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych), двічі поінформувати особу про готовність документа, забезпечити чергування інспектора для перевірки відбитків пальців, вручити посвідку і, якщо вона не буде забрана, за необхідності припинити дію посвідки тимчасового проживання.

32 Ознайомтесь із позиціями воєводських управлінь у рамках публічних консультацій щодо проєкту Закону про внесення змін до Закону про іноземців та деяких інших законів, на який передбачено 6 381 700 злотих: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381805/katalog/13036044#13036044>.

33 Перелік основних державних реєстрів Польщі: <https://www.gov.pl/web/ia/kluczowe-rejestry-publiczne-lista>.

підписів громадян України також будуть передаватись до реєстру справ, що стосуються видання дозволів на тимчасове проживання (ст. 428 ч. 1 п. 2 літ. d) Закону про іноземців), за допомогою системи ІКТ.

Практичною проблемою, з якою зіштовхнуться громадяни України у зазначений час, стане отримання дійсного проїзного документа (закордонного паспорта), який є необхідною умовою для оновлення їхніх даних. Завдання видачі закордонних паспортів на території Республіки Польща взяло на себе українське державне підприємство «Документ — Паспортний сервіс»³⁴, яке відкрило свої філіали у Гданську, Кракові, Варшаві та Вроцлаві. Вартість оформлення закордонного паспорта складає мінімум 150 злотих, а термін очікування — від семи днів³⁵. Із труднощами в отриманні паспортів зіштовхнуться чоловіки призовного віку, що не оновили свої дані в українському реєстрі призовників, а також, незалежно від статі — ті, хто встиг виїхати з окупованих територій.

Хоча новелізація створює додатковий спосіб легалізації перебування для осіб, які отримали тимчасовий захист, слід підкреслити, що законодавець штучно звужує спектр вибору та унеможливорює вихід з-під тимчасового захисту протягом його дії³⁶. Бенефіціари захисту опиняються в невиправдано гіршій ситуації у порівнянні з іншими групами іноземців, які проживають у Польщі. Ставити подальшу перспективу проживання групи осіб, яким надано тимчасовий захист відповідно до Директиви 2001/55/WE, в залежність від такої кількості умов, здається, суперечить не лише логіці гуманітарної діяльності, але й принципу рівності, про який ідеться у ст. 32 основного закону.

Усі законодавчі заходи, які нібито обмежують можливість отримання дозволів на проживання особами зі статусом UKR, на практиці мають реальні негативні наслідки у вигляді навантаження на органи першої інстанції (воєводські управління) та другої інстанції (голова Управління у справах іноземців). За нинішніх умов їхні витрати є непропорційно високими і не здаються виправданими з огляду на значну нестачу персоналу та низьку заробітну плату в цих установах³⁷: «У воєводських управліннях близько 60% перевірених справ іноземців були розглянуті

34 Центри ДП «Документ» у регіонах та Європі, Паспортний сервіс ДП, <https://passport.org.ua/centers>.

35 Закордонний паспорт, Паспортний сервіс ДП, <https://passport.org.ua/services/passport>.

36 Пропозиція, що міститься в новелізації, є набагато менш інклюзивною, ніж початкова версія ст. 38 Закону від 12 березня 2022 року про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України в її початковій редакції:

«Ст. 38. 1. Громадянину України, перебування якого на території Республіки Польща є або було визнано легальним відповідно до ст. 2 ч. 1, надається дозвіл на тимчасове проживання у відповідь на його заяву.

2. У сфері, не врегульованій цим законом, до дозволу на тимчасове перебування, згаданого у ч. 1, застосовуються положення закону про іноземців від 12 грудня 2013 року.

3. Дозвіл на тимчасове перебування, про який ідеться в ч. 1, видається одноразово на три роки, починаючи від дня прийняття рішення. Для визначення терміну, на який видається дозвіл, застосовується ст. 57 § 3а Закону від 14 червня 1960 року. — Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Польща.

4. Громадянину України може бути відмовлено у видачі дозволу на тимчасове перебування, зазначеного у ч. 1, якщо:

1) це вимагається з міркувань державної оборони або безпеки, або охорони громадської безпеки та порядку,
2) існує дійсний запис громадянина України в реєстрі іноземців, перебування яких на території Республіки Польща є небажаним,

3) громадянин України подав заяву про надання цього дозволу з порушенням максимального строку, зазначеного в ч. 7.
5. У провадженні про надання дозволу на тимчасове перебування, про яке йдеться в ч. 1, не беруться до уваги жодні інші обставини, окрім тих, про які йдеться в ч. 1 і 4».

Додаткові ускладнення вводяться ст. 42і зміненого Закону:

«Ст. 42і. Якщо громадянин України подав заяву про видачу посвідки на тимчасове проживання у випадку, зазначеному у ст. 42с, провадження у справі, зазначений у ст. 42 ч. 13, розпочате на підставі заяви цього громадянина України і не завершено до дати подання ним заяви про видачу посвідки на тимчасове проживання, підлягає припиненню».

37 Delegatura NIK w Łodzi, *Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej*, c. 12, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/23/069/LBY/>.

з порушенням чинного законодавства. Було виявлено порушення, пов'язані з бездіяльністю цих підрозділів, а іноді й суттєве затягування провадження у справах, що стосувались іноземців».

Велика кількість адміністративних дій (які на етапі конструювання законодавства можна множити без обмежень) на рівні реалізації положень Закону перетворюються на додаткові людино-години, а отже, на реальні витрати на виконання Закону (традиційно непередбачені в Оцінці результатів регуляції)³⁸.

У звіті NIK зазначається, що шанси змінити поточний стан справ у відділах у справах іноземців воєводських управлінь є обмеженими через існуючий дефіцит кадрів та низьку привабливість пропозицій роботи у цих підрозділах³⁹: «NIK зазначає, що лише близько 60% рекрутингів завершилися працевлаштуванням на вакантні посади».

Запропоновані правила у своєму популістському прагненні «звучити доступ» виглядають настільки нереалістично, що висувують умови про неможливість перешкоджання в'їзду громадянам України до Польщі на підставі біометричних паспортів та про їхнє право подавати заяви на отримання дозволів на тимчасове проживання за загальною процедурою вже з наступного дня після завершення періоду тимчасового захисту.

Цікаво також відзначити, що в новій редакції УоРОУ співіснують амбітне бажання прискорення розгляду справ громадян України, що перебувають під тимчасовим захистом (їхні справи повинні розглядатись упродовж 90 днів⁴⁰), та дозвіл на затягування розгляду справ, нібито викликаний навантаженням воєводської адміністрації справами інших іноземців⁴¹.

Тим часом, у світлі Шенгенського кодексу про кордони⁴², після закінчення періоду перебування на підставі захисту (тобто у зв'язку з наявним дозволом на проживання diia.pl) громадяни України, які мають біометричні паспорти, матимуть право на чергові 90 днів перебування в режимі безвізового руху, тому протягом цього періоду вони також матимуть право подавати заяви на

38 Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом на території України» та деяких інших законів.

39 Там само.

40 Порівняйте формулювання ст. 42l зміненого Закону:

«Ст. 42l. Посвідка на проживання у випадку, зазначеному в ст. 42c або ст. 42d, видається або відмовляється у її видачі протягом 90 днів із дня подання заяви про видачу такої посвідки, яка відповідає вимогам, викладеним у ст. 42g ч. 1 і 2».

41 І також ст. 100d ч. 1 зміненого Закону:

«Ст. 100d.

1. У період до 30 вересня 2025 року строки розгляду справ щодо:

1) надання іноземцю:

a) дозволу на тимчасове проживання,
b) дозволу на постійне проживання,
c) дозволу на проживання довготермінового резидента Європейського Союзу,

2) внесення змін до:

a) дозволу на тимчасове проживання та роботу,
b) дозволу на тимчасове проживання з метою висококваліфікованого працевлаштування,

3) анулювання іноземцеві:

a) дозволу на тимчасове проживання,
b) дозволу на постійне проживання,
c) дозволу на перебування довгострокового резидента ЄС

— у провадженні, яке веде воєвода, не розпочинається, а розпочате на цей період зупиняється».

42 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady RADY (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)* [Регламент (ЄС) 2016/399 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2016 року про Кодекс Союзу щодо правил пересування осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399>.

отримання дозволу на тимчасове проживання за загальними правилами, передбаченими Законом про іноземців (тобто використовуючи всі можливі передумови).

Поза сферою регулювання Закону залишаються питання подальшого перебування на території Республіки Польща осіб, що перебувають під міжнародним захистом відповідно до ст. 106 Закону про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща від 13 червня 2003 року, тобто іноземців, які мали дозвіл на постійне проживання або статус біженця на території України: для них захист закінчиться з фіналом терміну дії Директиви 2001/55/WE. Видається важливим, особливо у випадку сімей зі змішаним міграційним статусом, дозволити власникам посвідчень про тимчасовий захист подавати заяви на тимчасове проживання у Польщі. Дехто з них (наприклад, громадяни Білорусі та Росії) не планують повертатись до країн свого походження і не зможуть скористатись процедурою, передбаченою в УоРОУ.

✱

Від початку війни ми мали можливість спостерігати як за суспільним піднесенням, так і за зменшенням ентузіазму щодо допомоги серед місцевих активістів. Ми слідували за публічними соціальними мережами, які чітко сигналізували про солідарність з Україною, а також за представниками державних адміністрацій, які прямо висловлювали надію на швидке закінчення війни і можливість повернення переміщених осіб до своєї країни. Ми стали свідками раптової появи на території Республіки Польща гуманітарних організацій, які займаються наданням допомоги переміщеним особам з України, а також скорочення ресурсів допомоги внаслідок чергових гуманітарних криз в інших країнах світу та швидкого переміщення персоналу цих організацій. Ми спостерігали за переміщеними особами, які повертались на територію України, схильні шукати притулку вдома і зневірені перспективою залишитися у Польщі, або ж спокушені перспективою кращого майбутнього в іншій країні ЄС чи далеко за межами території свободи, безпеки і правосуддя⁴³. Незалежно від цього, у Польщі влаштовували своє життя сотні тисяч людей, які не планували переїжджати сюди до початку війни, — та, зваживши на всі «за» і «проти», вирішили тут залишитись.

Неможливість узгодження проголошених гуманітарних лозунгів з обмеженим бюджетом, невідомими масштабами міграції, непередбачуваною часовою перспективою війни, а також щоденним життям тут і тепер на території Республіки Польща — все це призвело до символічного сплетіння дилем, що домінують у публічному дискурсі навколо української громади. У проєкті новелізації з'являються перші спроби осмислення УоРОУ не лише з гуманітарної точки зору, але й безпекової перспективи. Нова редакція непослідовно поєднує спроби зменшення витрат на захист (вилучення пільг на постачання, які не є обов'язковими з точки зору Директиви 2001/55/WE, та їхню відповідність до ширшої соціальної інтеграції переміщених осіб, наприклад, інтеграції малолітніх зі статусом UKR у польську систему освіти), подовження періоду тимчасовості та незахищеності як осіб зі статусом UKR, так і — цілком необґрунтовано — інших груп. Міністерство внутрішніх справ не запропонувало рішень, які можна було б вважати революційними або несподіваними з точки зору задекларованої мети (згідно з обґрунтуванням Закону: «забезпечення безперешкодного та без додаткового навантаження на органи державного управління процесу отримання громадянами України, які наразі користуються тимчасовим захистом, права

43 *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)* [Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, Договір про Європейський Союз (консолідована версія)], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

на тимчасове проживання»), але певним чином дало згоду на подальше розширення статусів перебування іноземців, які проживають у Польщі. Голос неурядових організацій на етапі публічних консультацій не було належним чином враховано і він не був відображений у формі розроблених положень, тоді як робота над проектом у Сеймі мала дуже обмежений змістовний характер, а під час голосування за поправки було чітко видно партійні вподобання.

В умовах війни, що триває, беручи до уваги численні проблеми, з якими зіштовхуються переміщені особи з України, необхідно бачити в них не лише тимчасових бенефіціарів спеціального закону або Директиви, але й людей, яким часто немає куди повертатись і які знаходяться у пошуку альтернативних рішень. Перспектива тривалої тимчасовості у контексті скорочення захисту викликає багато думок про розбіжності в засновках програм допомоги в різних країнах Європейського Союзу. Безумовно, в найближчому майбутньому Польща зазнає більшої турбулентності ніж інші держави Шенгенської зони, що вплине на міграційну ситуацію. Тому планування діяльності у сфері управління міграцією вимагають врахування, окрім масштабу потенційних заяв на отримання дозволу на проживання в Польщі, реалій функціонування установ, відповідальних за їхній розгляд, строків та умов їхньої роботи. В іншому випадку витрати, пов'язані з управлінням міграцією, будуть неефективними, а наслідки політики можуть виявитись контрпродуктивними. Попри новелізацію, Польща все одно муситиме створити умови для відходу від тимчасових рішень для всіх бенефіціарів захисту. Новелізація значно загострює потребу в захисті, а також продовжує відчуття тимчасовості. Тимчасовість захисту, з огляду на тривалість війни та довгострокові плани щодо відновлення України, не слід розглядати виключно через призму формальних зобов'язань держави перед власниками вищезгаданих статусів перебування, а ширше — як зобов'язання перед міжнародною спільнотою на основі солідарно прийнятих зобов'язань.

Юридичні джерела:

- Dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PL>,
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176>,
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20130001650>,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399>,
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>,
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302409&qid=1712879965486.

Ксенія Наранович (Ksenia Naranovich) — соціологиня, спеціалістка з питань суспільної і міграційної політики. Авторка і координаторка низки суспільних проєктів. Співпрацювала з міжнародними організаціями, багатьма державними і приватними установами щодо підготовки рішень, які мають на меті інтеграцію іноземців у Польщі. Співзасновниця і голова Правління Фонду розвитку «Без кордонів» (Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”).

Фонд ім. Стефана Баторія

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Тексти удоступнюються на ліцензії
Creative Commons. Визнання авторства
на тих самих умовах
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Переклад: Наталка Римська
Редагування: Тетяна Артушевська
Коректа: ТОВ «Тирса» (Катерина Сень)
Варшава 2024
ISBN 978-83-68235-08-1