

Гармонізація норм міжнародного права щодо захисту українських біженців у правових системах США і Канади

М. В. Грушко¹, К. Б. Димов²

Опубліковано	Секція	УДК
12.12.2023	Право	341.215.4- 044.922:341.174

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15516681>

Анотація. У статті досліджується процес гармонізації норм міжнародного права щодо захисту українських біженців у правових системах США та Канади, що набув особливого значення після початку збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року та, відповідно, міграційної кризи, яка розпочалась внаслідок бойових дій. Акцент зроблено на співвідношенні міжнародно-правових механізмів захисту біженців, закріплених у Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколі щодо статусу біженців 1967 року, а також в інших міжнародних та регіональних нормативних актах, з нормами, закріпленими у національних правових системах обох країн, зокрема з програмами *Uniting for Ukraine* у США та *Canada-Ukraine Authorization for Emergency Travel* у Канаді. Аналізується, якою мірою імплементація міжнародних зобов'язань вплинула на створення спеціальних правових механізмів для біженців з України. Розглядаються питання відповідності таких заходів принципам недискримінації, невислання та забезпечення належних процедур визначення статусу. Окрему увагу також приділено тому, як нормативна база та існуючі інституційні механізми співвідносяться з реальним впровадженням програм, з урахуванням наукових підходів, адміністративної практики, судових рішень і позицій відповідних міжнародних інституцій. У роботі сформульовано висновок про поступову конвергенцію окремих інститутів гуманітарної політики США та Канади з уніфікованими міжнародно-правовими стандартами у сфері захисту біженців, незважаючи на збереження національної специфіки правозастосування та вплив політичного контексту кризового реагування.

Ключові слова: міграція, міграційна криза, міжнародне міграційне право, U4U, CUAET, Конвенція про статус біженців 1951 року, вимушені переселенці, права людини.

Harmonisation of international law on the protection of Ukrainian refugees in the legal systems of the United States of America and Canada

Annotation. The article examines the process of harmonizing international legal norms on the protection of Ukrainian refugees within the legal systems of the United States of America and Canada, a process that gained particular significance following the outbreak of the armed

¹ к.ю.н., доцент кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

² аспірант 3 курсу кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

aggression of the Russian Federation against Ukraine on 24 February 2022 and the ensuing migration crisis caused by hostilities. The analysis focuses on the correlation between international refugee protection mechanisms, as enshrined in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, as well as other relevant international and regional legal instruments, and the national legal frameworks of both countries—specifically the Uniting for Ukraine program in the United States and the Canada-Ukraine Authorization for Emergency Travel in Canada. The study assesses the extent to which the implementation of international obligations has influenced the development of specific legal mechanisms for the protection of refugees from Ukraine. Particular attention is given to the conformity of such measures with the principles of non-discrimination, non-refoulement, and procedural guarantees in status determination. The article also explores how the normative frameworks and existing institutional mechanisms correspond to the practical implementation of the programs, taking into account doctrinal approaches, administrative practice, judicial decisions, and the positions of relevant international institutions. The article concludes that certain institutions of the humanitarian policies of the United States of America and Canada are gradually converging with unified international legal standards in the field of refugee protection, despite the continuing national specificity of legal application and the influence of political context on crisis response.

Keywords: migration, migration crisis, international migration law, U4U, CUAET, 1951 Convention relating to the Status of Refugees, internally displaced persons, human rights.

Вступ

В умовах безпрецедентного масштабу вимушеного переміщення громадян України, спричиненого збройною агресією російської федерації, виникли нові виклики для існуючих механізмів захисту прав біженців, зокрема, у міжнародному, регіональному та національному вимірах. У цьому контексті особливої уваги потребує аналіз того, як міжнародно-правові стандарти гармонізуються з національними правовими механізмами таких країн, як Сполучені Штати Америки (далі – США) і Канада, які запровадили спеціальні програми прийому українських біженців. У сучасному науковому дискурсі питання захисту біженців отримали значну увагу в роботах провідних українських дослідників міжнародного права, таких як Т. В. Дракохруст, Т. О. Кортюкова, О. Р. Поєдинок, Ю. В. Чайковський, а також іноземних науковців – Дж. Г. Гудвіна-Гілла, Дж. МакАдама, В. Шетайля, та інших. В їхніх дослідженнях аналізуються зокрема механізми тимчасового захисту, гуманітарного прийому та адаптації міжнародно-правових стандартів у внутрішньому праві.

Водночас питання цілісного порівняльного аналізу правових режимів Uniting for Ukraine (далі – U4U) та Canada-Ukraine Authorization for Emergency Travel (далі – CUAET), а також їх відповідності стандартам, закріпленим у міжнародних актах, залишаються недостатньо дослідженими. Саме цій прогалинній ділянці знань і присвячено дану статтю.

Метою статті є всебічне дослідження процесу гармонізації норм міжнародного права у сфері захисту біженців із правовими системами США та Канади на прикладі правового регулювання становища українських біженців, спричиненого збройною агресією російської федерації проти України.

Відповідно до мети поставлено завдання проаналізувати національні програми США – U4U, та Канади – CUAET у контексті їх відповідності міжнародним стандартам захисту біженців; визначити рівень забезпечення таких принципів міжнародного права, як заборона дискримінації, принцип невислання; оцінити співвідношення між нормативною базою, інституційними механізмами та практикою їх реалізації; обґрунтувати необхідність подальшої гармонізації внутрішніх правових режимів США та

Канади з універсальними міжнародно-правовими стандартами у сфері захисту прав біженців, з урахуванням сучасних викликів глобальної міграційної безпеки.

Результати

Загострення міжнародного збройного конфлікту внаслідок агресії російської федерації 24 лютого 2022 року зумовило перехід від переважно внутрішньої до зовнішньої міграції, що, у свою чергу, призвело до створення міграційної кризи. У відповідь на ці події були активовані міжнародні та національні правові механізми захисту осіб, які змушені залишити територію України, зокрема спеціальні програми захисту на рівні окремих держав, в тому числі програма U4U у Сполучених Штатах Америки та програма CUAET у Канаді.

У цьому контексті особливого значення набуває аналіз правових моделей, застосованих США та Канадою, адже кожна з них репрезентує різні підходи до інтеграції вимушено переміщених осіб, їхньої правової кваліфікації (біженці, особи зі статусом тимчасового захисту, гуманітарні візи тощо) та механізмів адміністративної реалізації.

Попри те, що США не є стороною Конвенції про статус біженців 1951 року (далі – Конвенція), держава активно використовує внутрішньо-правові інструменти для реагування на гуманітарні виклики, що виникають унаслідок збройних конфліктів у різних регіонах світу. Одним із таких інструментів є механізм тимчасового захисту (далі – TPS), який, у випадку України, було активовано незабаром після початку повномасштабного вторгнення РФ.

Згідно з інформацією, наданою організацією Ukraine Immigration Task Force, статус тимчасового захисту для громадян України був призначений Міністерством національної безпеки США на 18 місяців, починаючи з квітня 2022 року. Особи, які отримали TPS, були захищені від виселення зі Сполучених Штатів і могли отримати дозвіл на працевлаштування, подавши відповідну заяву. Для подання заявки на TPS необхідно було заповнити форму I-821 та надати документи, що підтверджують громадянство України, дату в'їзду до США (не пізніше 11 квітня 2022 року) та безперервне проживання в країні з 19 квітня 2022 року. Також слід зазначити, що TPS не надавалось автоматично – кожен заявник повинен був подати індивідуальну заяву та відповідати встановленим критеріям [1].

Поширення потреби у гуманітарному захисті серед тих громадян України, які ще не в'їхали до США, зумовило необхідність розроблення альтернативного механізму – механізму U4U, який був запущений як додатковий інструмент тимчасового прийому осіб, що перебувають за межами США.

Метою програми було забезпечення українських громадян та їхніх найближчих родичів можливістю тимчасового перебування на території США строком до двох років шляхом застосування процедури гуманітарного паролю. Основною передумовою участі в програмі виступала наявність фінансового гаранта на території США, який брав на себе зобов'язання щодо матеріальної підтримки заявника протягом усього періоду його перебування в країні [2].

Як зазначає американське видання New Jersey Monitor, станом на початок 2023 року понад 102 000 українських громадян вже прибули до Сполучених Штатів Америки в межах програми U4U, тоді як ще близько 38 000 осіб отримали дозвіл на в'їзд [3]. Програма U4U стала прецедентним прикладом застосування інституту гуманітарного паролю для забезпечення захисту прав осіб, які здійснили вимушену міграцію внаслідок воєнних дій, масових порушень прав людини на окупованих територіях та загроз їхньому життю і свободі. Механізм гуманітарного паролю становить реалізацію дискреційних повноважень виконавчої гілки влади в сфері імміграційної політики США, що закріплені в положенні § 212(d)(5)(A) Закону про імміграцію та громадянство. Згідно з цим положенням, міністр внутрішньої безпеки має право за особливих обставин

дозволити в'їзд іноземцям на територію країни з гуманітарних міркувань або з причин, що становлять значний суспільний інтерес, навіть якщо ці особи не мають дійсної візи або належного імміграційного статусу [4].

Програма U4U стала одним із найбільш масштабних проявів цілеспрямованої імміграційної політики США, спрямованої на оперативне реагування на міграційну кризу, спричинену збройною агресією російської федерації проти України. Її головною перевагою є спрощений механізм в'їзду до Сполучених Штатів на підставі гуманітарного пароллю, який, на відміну від класичних імміграційних процедур, не вимагає отримання візи. До переваг також слід віднести можливість подавати заяву онлайн, а також право подати окрему заяву на дозвіл на працевлаштування (Employment Authorization Document) [5], що відкриває шлях до фінансової самостійності та соціальної інтеграції.

Проте, гуманітарний пароль, наданий особам, які користуються захистом U4U, є тимчасовим і не гарантує довгострокового перебування в США. Це може створити невизначеність для багатьох українців, які не мають чітких шляхів до постійного легального статусу. Крім того, багато осіб можуть стикнутися з труднощами при продовженні своїх дозволів на працевлаштування залежно від політичної та безпекової ситуації в країні. Затримки в обробці заявок можуть призвести до того, що деякі українці залишаться без можливості легально працювати, що поставить їх у складне фінансове становище. Також, програма може стати об'єктом зловживань, зокрема, у випадках, коли спонсори можуть вимагати оплату за свої послуги або використовувати програму для отримання особистої вигоди. Це поставить під загрозу безпеку та добробут українських біженців, які довірилися таким спонсорам.

Програма U4U хоча формально не є процедурою надання статусу біженця відповідно до Конвенції, проте в широкому контексті гуманітарного захисту вона узгоджується з ключовими принципами цього міжнародного акту. Зокрема, Конвенція встановлює обов'язок держав не повертати осіб до країн, де їхнє життя чи свобода перебувають під загрозою (стаття 33, принцип невислання), а також сприяє розвитку інституцій, здатних надати тимчасовий або постійний притулок особам, які залишили свою країну через війну, переслідування чи інші форми небезпеки [6]. Програма U4U, хоча й базується на національному механізмі гуманітарного пароллю, фактично реалізує ці ж самі засадничі ідеї, надаючи особам, які змушені покинути свої домівки внаслідок війни, безпечний та легальний шлях в'їзду до США, а також можливість працевлаштування, доступу до соціальних послуг і охорони здоров'я. Таким чином, вона виконує функцію проміжної гуманітарної форми захисту, що відповідає духу та гуманітарній меті Конвенції, з урахуванням американської імміграційної специфіки.

Програма CUAET, запроваджена Урядом Канади у березні 2022 року, становить приклад особливого механізму в умовах міграційної кризи в Україні, реалізованого шляхом застосування механізмів тимчасового захисту поза межами класичної процедури надання статусу біженця. Згідно з офіційним повідомленням Міністерства імміграції, біженців і громадянства Канади, CUAET дозволяє громадянам України та їхнім найближчим родичам, незалежно від громадянства останніх, отримати багаторазову візу категорії «тимчасового відвідувача» строком до трьох років. Водночас заявники можуть подати клопотання про надання відкритого дозволу на працевлаштування (open work permit), що забезпечує право на законну трудову діяльність протягом усього періоду перебування. Від сплати візових, біометричних та деяких інших адміністративних зборів заявники звільняються. Заявки подаються в електронній формі, що оптимізує розгляд і знижує бар'єри доступу [7].

Програма CUAET в цілому узгоджується з базовими міжнародними стандартами захисту переміщених осіб, зокрема положеннями Конвенції та Декларації про права людини [8]. Хоча вона не надає статусу біженця per se, програма реалізує принцип невислання, забезпечує доступ до безпечної території, право на працю, освіту для дітей,

а також базову гуманітарну підтримку – що відповідає рекомендаціям викладеним у висновках Виконавчого комітету УВКБ ООН (Conclusion No. 103 (LVI)–2005) [9], наближаючи канадську практику до сучасних моделей правового реагування на масові переміщення.

Висновки

Аналіз програм U4U (США) та CUAET (Канада) свідчить про їх відповідність міжнародно-правовим стандартам захисту біженців. Попри те, що ці програми не надають статусу біженця в розумінні Конвенції про статус біженців 1951 року, вони реалізують її базові принципи, зокрема принцип невислання, право на доступ до праці, охорони здоров'я тощо. Програми U4U і CUAET в цілому відповідають фундаментальним принципам міжнародного права у сфері захисту переміщених осіб. Зокрема, принцип невислання дотримується шляхом створення умов легального в'їзду, а заборона дискримінації забезпечується через відсутність обмежень за ознаками статі, релігії чи національного походження. Реалізація програм U4U та CUAET демонструє взаємодію нормативних актів, інституційної інфраструктури та практичного застосування наявних механізмів. Програми стали ефективним засобом термінового реагування, однак окремі можливі негативні аспекти, зокрема труднощі з подовженням дозволів на роботу чи невизначеність статусу після завершення програми, можуть свідчити про необхідність подальшого нормативного доопрацювання цих програм. Обидві програми демонструють потенціал для глибшої гармонізації з універсальними стандартами міжнародного права шляхом поступового інституційного визнання тимчасових режимів захисту як частини системи права захисту прав біженців. У цьому контексті доцільним є перегляд підходів щодо довгострокового правового статусу бенефіціарів, створення прозорих механізмів переходу до постійного проживання та формалізація процедур захисту від зловживань.

Список використаних джерел

1. Статус тимчасового захисту (TPS) для українців: передумови та вимоги. Ukraine Immigration Task Force. URL: <https://ukrainetaskforce.org/uk/status-tymchasovoho-zakhystu-tps-dlya-ukrayintsiv-peredumovi-ta-vimogi/>.
2. Uniting for Ukraine. Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/archive/uniting-ukraine>.
3. Murray A. Ukrainians by the thousands arrive in states, but with a time limit. New Jersey Monitor. URL: https://newjerseymonitor.com/2023/01/20/ukrainians-by-the-thousands-arrive-in-states-but-with-a-time-limit/?utm_source
4. Immigration and Nationality Act. U. S. Citizenship and Immigration Services. URL: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>.
5. 10 Steps for Uniting for Ukraine Beneficiaries after Arriving in the United States. Ukraine Immigration Task Force. URL: <https://ukrainetaskforce.org/10-steps-for-uniting-for-ukraine-beneficiaries-after-arriving-in-the-united-states/>
6. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 року. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text
7. Canada-Ukraine Authorization for Emergency Travel. Government of Canada. 2022. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2022/03/canada-ukraine-authorization-for-emergency-travel-en-ua.html>
8. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
9. Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Conclusion No. 103 (LVI): Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection. 7 October 2005. URL: <https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/2005/en/114516>