



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Управління Верховного комісара ООН у справах біженців

**Україна як країна притулку:
спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в
Україні**

Липень 2013 року

**УВКБ ООН
Женева, Швейцарія**

Зміст

Короткий огляд.....	3
Введення до системи притулку в Україні.....	3
Останні законодавчі і адміністративні зміни.....	4
Доступ до процедури надання притулку.....	9
Утримання під вартою шукачів статусу біженця і обмеження свободи руху.....	13
Якість процедури надання притулку.....	18
Ризик <i>вислання</i>	26
Діти без супроводу та діти, розлучені із сім'єю	28
Розміщення та інша допомога у прийомі шукачів статусу біженця.....	32
Місцева інтеграція осіб, яким надається міжнародний захист.....	35
Висновки.....	39

Короткий огляд

1. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) призване контролювати дотримання *Конвенції 1951 року про статус біженців* і *Протоколу 1967 року* (надалі разом іменованих *Конвенцією 1951 року*)¹ на підставі Статуту і статті 35 Конвенції 1951 року, а також статті Протоколу 1967 року.
2. Україна встановила мету щодо введення законодавства, політики і практики надання притулку у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами. З урахуванням впливу законодавчих і адміністративних реформ в Україні з грудня 2010 року і в інтересах деяких європейських країн у дослідженні можливості повернення шукачів статусу біженця в Україні на підставі концепції «третьої безпечної країни», УВКБ ООН взяли за оцінку системи притулку в Україні і надання конкретних рекомендацій стосовно існуючих недоліків. У цьому документі наведено оцінку української системи притулку, включаючи оцінку процедур, якості механізмів винесення рішень щодо надання статусу біженця, роботи із дітьми без супроводу, а також питань прийому, розміщення і затримання.²
3. За висновками УВКБ ООН, незважаючи на значний прогрес, що спостерігається останніми роками, система притулку в Україні досі потребує фундаментальних покращень: вона не пропонує достатнього захисту проти *вислання* і не надає шукачам статусу біженця можливості розгляду їх заяв в рамках досить ефективного і справедливого процесу. Таким чином, Україна не може розглядатись як третя безпечна країна, а УВКБ ООН закликає країни не повертати шукачів статусу біженця до України на зазначених підставах.

Введення до системи притулку в Україні

4. Україна є країною-учасницею *Конвенції 1951 року* та *Протоколу 1967 року*. Україна без застережень приєдналась до обох документів 10 січня 2002 року. Україна також є країною-учасницею майже всіх відповідних конвенцій про права людини, включаючи Європейську конвенцію про захист прав людини.³ Україна прийняла перший Закон про біженців у 1993 році, і запровадила ряд відповідних положень для виконання і зокрема з 2011 року внесла численні зміни до законодавства в сфері притулку. Впродовж десятиліття або більше після приєднання України до *Конвенції 1951 року* їй вдалося реструктуризувати центральний орган відповідальний за захист прав біженців у дев'яти окремих випадках.
5. Україна є як країною призначення так і транзитною країною для шукачів статусу біженця. Вона є країною призначення зокрема для шукачів статусу біженця, які мають сильні спільноти (наприклад, Спільнота афганців) або мають лінгвістичні/культурні зв'язки (наприклад, особи із країн Співдружності Незалежних Держав) в Україні. Однак,

¹ Див. <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> and <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

² Попереднє оцінювання УВКБ ООН системи надання притулку в Україні проводилось у 2007 році. Див. «Позиція УВКБ ООН у ситуації надання притулку в Україні у контексті повернення осіб, що шукають притулку», жовтень 2007 року, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/472f43162.html>

³Поміж інших країн Україна ратифікувала наступні міжнародні інструменти про захист прав людини (дати ратифікації наведено у дужках): *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* (1973), *Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації* (1969), *Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок* (1981), *Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання* (1987), *Конвенція про права дитини* (1991), *Конвенція про права інвалідів* (2010), а також *Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄСПЛ)* (1997).

багато шукачів статусу біженця, можуть розглядати Україну в першу чергу як транзитну країну. Цей феномен стосується як факторів відштовхування, так і факторів притягання. Шукачі статусу біженця зустрічаються із численними проблемами в Україні, які детально викладено далі, і, з урахуванням обмежених шансів на визнання у якості біженця, а також подекуди нездолані бар'єри у досягненні самодостатності, багато шукачів статусу біженця вирішують їхати до третіх країн у пошуках міжнародного захисту.⁴ До того ж, сусідство з ЄС – де міжнародні стандарти захисту, прийому та інтеграції є значно вищими – є додатковим потужним фактором притягання. Окрім того, багато шукачів статусу біженця, роблять вибір на користь країн ЄС на підставі наявності родинних зв'язків або доступної підтримки від їх етнічних спільнот.⁵

6. Протягом періоду 1996-2012 років Україна отримала загалом 27297 заяв про надання статусу біженця і надала статус біженця 6147 особам. В той час як рівень визнання був вищим у попередні роки існування системи притулку в Україні наприкінці 1990-х років, рівень визнання невпинно знизився з 2000 року. За останні п'ять років (2008-2012) всього 632 особам було надано статус біженця, із загальної кількості у 7850 осіб, в той час як 89 особам було надано додатковий захист (форма захисту, яка була введена у 2012 році).⁶ В період 2008 – 2012 років 270 біженців набули громадянства України на підставі натуралізації. Станом на кінець 2012 року в Україні проживало близько 2500 осіб із статусом біженця, так як багато біженців залишили Україну і, зазвичай, не до країни походження. Уряд не застосовує програму добровільної репатріації.
7. За останні роки середня кількість заявників, які звертались за наданням статусу біженця, становила 1500 осіб на рік. Найбільша кількість шукачів статусу біженця у 2012 році, прибула із наступних країн, зазвичай – транзитом через Російську Федерацію: Афганістан, Сомалі, Сирія і Киргизстан.⁷
8. У цьому документі міститься оцінка поточного стану української системи притулку через одинадцять років після приєднання країни до Конвенції 1951 року. Звіт починається з загального огляду законодавчих і адміністративних реформ, запроваджених протягом останніх двох років. Далі слідує обговорення питань, пов'язаних із доступом до території і процедури надання притулку, а також із затриманням шукачів статусу біженця. Аналізується якість процедур надання притулку в першій інстанції і на стадії апеляції, а також досліджуються пов'язані з цим ризики *вислання*. Після розділу про особливу ситуацію з дітьми без супроводу а також з дітьми розлученими з сім'єю в процедурі надання статусу біженця, увазі читачів пропонується загальний огляд умов прийому і перспектив місцевої інтеграції. Звіт закінчується загальними висновками.

⁴ Додаткову інформацію про вплив неефективної системи надання притулку на рух через західний кордон України до ЄС, див. Парламентська Асамблея Ради Європи «Управління змішаною міграцією та проблеми притулку на східному кордоні ЄС», Доповідь, Док. 13163, 8 квітня 2013 року <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19549&Language=EN>; Парламентська Асамблея Ради Європи «Управління змішаною міграцією та проблеми притулку на східному кордоні ЄС», Резолюція 1933 року (2013 рік) <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19722&Language=EN>; а також Хюман Райтс Вотч, «На межі: Порушення прав людини, мігрантів та шукачів статусу біженця в Україні», грудень 2010 року, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ukraine1210WebVersion.pdf>

⁵ З огляду на важливість родинних та етнічних зв'язків у розвитку моделей міграції міжнародне дослідження показало, що існуючими діаспорами є «найбільш важливі визначники міграційних потоків, навіть з урахуванням звичайних перемінних витрат на двосторонню міграцію, наприклад, відстань, колоніальні зв'язки і мовна близькість», Мішель Юайне, Фредерік Докьєр і Озден Каглар, *Діаспори*. Світовий банк, Робочий проект із дослідження політики: 4984: 2009; с 33.

⁶ На підставі даних, наданих національним органом контролю надання притулку за період 2008 – 2012 років.

⁷ Детальніше див. нижче параграф 59.

Останні законодавчі та адміністративні зміни

9. 22 листопада 2010 року у контексті 14 саміту Україна-ЄС, ЄС поділився з Україною Планом дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України (VLAP), в якому викладено умови для впровадження безвізового режиму між Україною та країнами-членами ЄС. Цей план мав значний, проте недостатній вплив на темпи законодавчих та адміністративних реформ, пов'язаних із системою притулку в Україні. План зробив життєздатною політичну волю змінити законодавство з метою відповідності його міжнародним і європейським стандартам. Різноманітні покращення системи притулку в Україні, що вимагає Плай дій для запровадження безвізового режиму представлені та визначені в дві фази, а саме:

1 фаза (законодавча і політична база):

Прийняття законодавства в сфері притулку, що відповідало б міжнародним стандартам (Женевській конвенції 1951 року і Нью-Йоркського протоколу до неї) і стандартам ЄС та забезпечувало б умови для міжнародного захисту (включаючи додаткові форми захисту), норми, процедурні правила розгляду заяв про надання міжнародного захисту, а також права шукачів статусу біженця і біженців.

2 фаза (орієнтири для ефективної реалізації):

Ефективне запровадження законодавства у сфері притулку, в тому числі належне забезпечення відповідної інфраструктури (в т.ч. центрів прийому) і посилення відповідальних органів, зокрема у сфері процедур надання притулку, прийому шукачів статусу біженця і захисту їх прав (в тому числі документування шукачів статусу біженця і біженців з метою забезпечення ефективного доступу до їх прав), а також інтеграції біженців.

10. Україні і ЄС також ведуть обговорення можливого підписання Угоди про асоціацію наприкінці 2013 року, на підставі чого Україна прийняла план подальшої інтеграції до ЄС. Пріоритетним у цьому плані є успішне запровадження Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.⁸ З урахуванням готовності привести національне законодавство у відповідність з європейськими стандартами від України очікують масу подальших ініціатив в області реформування законодавчої та адміністративної бази у сфері міграції і надання притулку.

Законодавчі реформи 2011-2013 років

11. У 2011 році на підставі наказу президента Україна прийняла *Концепцію державної міграційної політики*.⁹ Вперше країна прийняла комплексну стратегію стосовно міграції. Стратегія включає багато позитивних надбань. У ній наголошується на необхідності подолання «расизму, ксенофобії і релігійної нетерпимості», а також співпраці з громадянами у запровадженні міграційної політики. Головною ідеєю української міграційної стратегії є важливість «запровадження міжнародних визнаних принципів і правил міжнародного права, що регулювали б захист біженців, осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту або притулку в Україні, при цьому не менш важливим є принцип *не вислання*». Інтеграція мігрантів також є пріоритетною. Загалом, стратегія проголошує комплексний підхід до управління міграцією в Україні, орієнтований на права.

⁸ План першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу, 2013, Кабінет Міністрів України, Наказ № 73-р від 13.02.2013 року, Стаття 3(8), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/73-2013-%D1%80>

⁹ Див.: <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Concept%20of%20migration%20Policy.pdf>

12. У своїх спробах відповідати вимогам розділу про надання притулку Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, Україна прийняла новий Закон про біженців 28 липня 2011 року.¹⁰ Цей закон став ще одним кроком у вірному напрямку і ввів кілька позитивних концепцій. Було введено додаткову форму міжнародного захисту у відношенні осіб, яким загрожує смертна кара, катування, нелюдське або принижуюче гідність поводження у їх країні походження. Закон передбачає запровадження єдиної довідки шукача статусу біженця, який би замінив складну систему, де на різних етапах процедури передбачалася видача різних довідок. Закон передбачає посилення єдності сім'ї шляхом надання неповнолітнім дітям статусу біженця на додаткових підставах разом з батьками, коли останні були надані статусу біженця. У законі також передбачене подовження терміну дії посвідчення біженця до п'яти років, що полегшує біженцям користуватися рядом прав і, зрештою, інтегруватися.
13. Згідно з інформацією, наведеною далі, Закон про біженців продовжує залишатись невизначеним через наявність серйозних недоліків, які призвели до недосконалості належного процесу і соціального захисту шукачів статусу біженця в рамках процедури. Визначення додаткового захисту у зазначеному законі є дещо вузьким, аніж визначення, передбачене законодавством ЄС¹¹, оскільки такий захист не поширюється на осіб, що втікають від нерозбірливого насилля, у випадках міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту.¹²
14. Після прийняття нового Закону про біженців парламент прийняв закон про гармонізацію інших законодавчих актів з правом біженців.¹³ Даний закон є позитивним кроком, оскільки біженці та особи із додатковим захистом можливість матимуть змогу користуватись різними соціальними і економічними правами, наприклад, право отримувати допомогу по безробіттю і медичну допомогу. Однак, українські органи скористались мінімалістичним підходом до гармонізації цього закону, затвердивши зміни лише до 25 законів, а не 39, запропонованих УВКБ ООН.¹⁴ Зокрема, закон не передбачає адекватних умов прийому шукачів статусу біженця або можливостей для них покладатися на власні зусилля, оскільки вони мають надто обмежені соціальні та економічні права.

¹⁰ Див. Закон України про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту (№ 3671-VI) (далі – «Закон про біженців»), неофіційний англійський переклад доступний за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/51cd36464.html>

¹¹ За законодавством ЄС особа, яка відповідає критеріям допоміжного захисту, при поверненні до країни походження зустрічається із ризиком серйозної шкоди згідно з визначенням, що міститься у Статті 15 Кваліфікаційної директиви. Див. ЄС: Рада ЄС, Директива 2011/95/ЄС Європейського Парламенту і Європейської Ради від 13 грудня 2011 року стосовно мінімальних стандартів кваліфікації громадян третіх країн та осіб без громадянства як осіб, що потребують міжнародного захисту, для єдиного статусу для біженців або для осіб, які відповідають критеріям допоміжного захисту і змісту наданої допомоги (перероблене видання), 20 грудня 2011 року, офіційний вісник ЄС, L 337; грудень 2011 року, сс. 9-26, <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

¹² Це значить, що в українському законодавстві не існує еквівалента Статті 15 (с) Кваліфікаційної Директиви.

¹³ Про внесення змін до кількох законодавчих актів України з питань біженців і осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, № 5290-VI, 18 вересня 2012 року, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5290-vi>.

¹⁴ Див. «УВКБ ООН схвильоване недосконалістю проекту закону, спрямованого на гармонізацію законодавства з питань захисту біженців», 29 травня 2012 року http://www.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=699:press-release-unhcr-concerned-about-gaps-in-draft-law-aimed-at-harmonization-of-legislation-on-protection-of-refugees&catid=15:novoosti&Itemid=140&lang=en; УКВБ ООН винесло пропозиції щодо покращення гармонізації законів; текст доступний за посиланням: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/HarmonizationnewRefugeeLawU117.pdf>

15. Протягом періоду січень 2011– березень 2013 років Україна прийняла 22 закони і близько 29 рішень Кабінету Міністрів і додаткових інструкцій, що стосуються надання притулку і міграції. Подальша законодавча робота знаходиться на підготовчій стадії.¹⁵
16. Швидкий темп законодавчих реформ створює перепони. Законодавчі ініціативи не мають задовільної координації і часто розробляються поспіхом. Швидкість прийняття таких ініціатив не передбачає достатньої можливості консультацій із громадянами, а також національними і міжнародними експертами, включаючи УВКБ ООН, в процесі підготовки відповідних інструкцій для запровадження.¹⁶ На додаток недостатню увагу приділено міжнародним і європейським стандартам у сфері надання притулку. У разі надання своєчасних консультацій УВКБ ООН продовжує виступати на підтримку дотримання відповідних міжнародних та європейських стандартів. Наприклад, УВКБ ООН спільно з партнерами із громадських організацій розробили порівняльні таблиці, у яких відображалась невідповідність українського законодавства у сфері надання притулку європейським стандартам, а також пропонувалось внести зміни до національного законодавства про біженців, і поділились такими таблицями із відповідними органами.¹⁷ Не пізніше квітня 2013 року український уряд повторно наголосив на своєму зобов'язанні приведення українського законодавства у відповідність з міжнародними і європейськими стандартами у сфері законодавства про надання притулку.¹⁸ Однак, як показано детальніше нижче, поточна законодавча база не охоплює відповідних стандартів.¹⁹ Більш того, як зазначено детальніше нижче, запровадження законодавства та відповідних правил є додатковим викликом.

Адміністративні реформи

17. Державну міграційну службу (ДМС) України було створено у грудні 2010 року для вирішення широкого спектру питань, пов'язаних з міграцією, включаючи розробку міграційної політики, боротьбу з нелегальною міграцією, реєстрацією іноземців і вирішенням питань надання притулку.²⁰ Згідно з указом президента від 2011 року на ДМС покладаються обов'язки по розробці рекомендацій для Міністерства внутрішніх справ (МВС) стосовно політики уряду, а також запровадження політики МВС у сфері «міграції (еміграції та імміграції), включаючи боротьбу з нелегальною міграцією, реєстрацію фізичних осіб, біженців та інших груп мігрантів, передбачених законодавством».²¹ Зазначений наказ також розтлумачує роль МВС у координації роботи ДМС, а саме МВС приймає накази, що регулюють роботу ДМС; Міністр обирає голову ДМС і затверджує призначення вищих посадовців; МВС несе остаточну відповідальність за політичні рішення у сфері міграції, в той час як ДМС займається підготовкою політичних рекомендацій.

¹⁵ Інформацію про законодавство, що регулює питання надання притулку, а також підзаконних актів в Україні див. за посиланням http://www.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=177&lang=uk

¹⁶ Згідно зі Статтею 35 Конвенції 1951 року країни зобов'язані ділитись з УВКБ ООН інформацією про проекти законів, а також вести співпрацю з УВКБ ООН у виконанні покладених на них обов'язків із контролю за дотриманням Конвенції.

¹⁷ Таблиці доступні за посиланням: <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/materiali-seminariv>

¹⁸ Урядовий портал, Микола Азаров: *Україна посилює роботу у напрямку захисту прав біженців*, 2 квітня 2013 року, http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246216440

¹⁹ Наприклад, Порівняльна таблиця, підготовлена УВКБ ООН, оновлена 30 квітня 2013 року, демонструє 33 сторінки зі змінами, що необхідні в Законі України про біженців, щоб принести у відповідність з міжнародними стандартами і стандартами ЄС http://www.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=177&lang=uk.

²⁰ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних виконавчих органів» від 09.12.2010 року № 1085/2010, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

²¹ Положення про Державну міграційну службу, затвержені Наказом Президента від 6 квітня 2011 року № 405/2011, Стаття 3, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>

18. Місцеві організації із захисту прав людини були стурбовані такою організацією, відмічаючи, що «замість створення нових громадянських державних органів, які б поєднали в собі фрагментарні повноваження різних відділів по роботі з іноземцями і прийняли б на себе функції вирішення міграційних питань, що не регулюються законодавством і виконавчими структурами, в Україні було створено інший орган контролю питань іноземців – щось на зразок «дочірнього підрозділу» Міністерства внутрішніх справ... Для України такий досвід навряд чи може вважатись оптимальним, оскільки Міністерство внутрішніх справ України не є органом, що запроваджує загальну внутрішню політику, а є лише інструментом боротьби зі злочинністю і засобом підтримання закону і порядку...»²²
19. Кожне із 27 регіональних управлінь ДМС має підрозділ або відділ, відповідальний за проведення інтерв'ю з визначення статусу біженця і сприяння інтеграції біженців. Такі підрозділи, загальна кількість працівників яких становить 155 осіб, звітують перед головою регіонального відділу ДМС. Оскільки деякі регіони України отримують дуже мало заяв про надання притулку, робоче навантаження розподіляється між регіонами нерівномірно – деякі працівники отримують надмірне навантаження, в той час як інші ведуть так мало справ, що не можуть накопичити достатнього досвіду і кваліфікації. На думку УВКБ ООН значно ефективнішою виявилася б обробка заяв про надання статусу біженця у меншій кількості регіонів, у яких подається більшість заяв про надання статусу біженця.
20. На центральному рівні ДМС має Департамент у справах біженців та іноземців. Цей Департамент наділений широким спектром повноважень, включаючи питання надання статусу біженця (наприклад, винесення остаточного рішення про надання статусу біженця, місцеву інтеграцію, а також пункти тимчасового розміщення), затримання нерегулярних мігрантів, реадмісія, тимчасове проживання іноземців та імміграційну політику. Хоча за даними звітів у сфері надання притулку працюють 13 осіб, обов'язки більшості працівників Департаменту не обмежуються виключно питаннями надання статусу біженця: наприклад, один із підрозділів Департаменту відповідає за розміщення біженців у відкритих пунктах і затримку нелегальних мігрантів у закритих пунктах. Така суміш повноважень є проблематичною, оскільки Департамент не може підтримувати чітку місію із захисту біженців і водночас зосереджуватись на запровадженні політики надання притулку, коли одночасно є відповідальним за різні аспекти імміграційного контролю. Натомість, існує ризик для Департаменту, втрати пріоритетного питання надання притулку оскільки імміграційний контроль привертає увагу на значно вищих рівнях, зокрема, увагу Міністерства внутрішніх справ та інших міністерств, залучених до правоохоронної діяльності. Департамент не має власного бюджету, тому він має обмежену автономію у розподіленні ресурсів для запровадження мандату надання притулку.
21. УВКБ ООН також стурбований питанням адміністративної структури органу, що відповідальний за надання притулку, у якому Департамент не має достатньої автономії для того, щоб вважатись «відповідальним органом», уповноваженим приймати рішення про надання статусу біженця. Відповідно до стандартів ЄС «відповідальний орган» розглядає заяви про надання міжнародного захисту і має компетенцію приймати рішення «індивідуально, об'єктивно і неупереджено» із залученням персоналу, обізнаного у законах, що регулюють надання притулку і мають доступ до інформації по

²² Українська гельсінська спілка з прав людини, «Права людини в Україні» – 2012, Харків: 2013, с. 201.

країнах походження для обробки заяв про надання притулку статусу біженця.²³ Це свідчить про існування інституціональної мережі, яка наділяє осіб, що приймають рішення, повноваженнями неупереджено вирішувати, хто потребує міжнародного захисту, а хто ні, на підставі заяви, не відволікаючись на виконання конкуруючих професійних обов'язків, наприклад міграційного контролю. Всі штатні працівники, залучені до процесу прийняття рішення, мають бути кваліфікованими і пройти відповідну підготовку. При нинішньому упорядкуванні Департаменту у справах біженців та іноземців бракує таких ключових атрибутів. Рішення про надання статусу біженця/додаткового захисту має бути підписане кількома посадовцями, які не входять до Департаменту, і не володіють відповідними знаннями або не мають підготовки у сфері законодавства, що регулює надання притулку.²⁴ Рекомендації спеціалістів часто відкидаються іншими посадовцями, які беруть участь у багатьох стадіях огляду. За таких умов прийняття рішень стосовно надання статусу біженця і додаткового захисту піддається впливу інших факторів, наприклад, контролю нерегулярної міграції, за яку ДМС також несе відповідальність.

22. Проблеми зі створенням нової ДМС мають розглядатись в рамках більш широкого контексту системи громадського управління в Україні в цілому. Дослідники соціальної сфери зазначають, що Україна зустрічається із рядом проблем, що стосуються ефективного управління, включаючи обсяг корупції.²⁵ Наприклад, за індексом процвітання країн світу інституту Легатум (Legatum Prosperity Index) Україна посіла 71 місце із 144 у 2012 році. Найгірша підкатегорія у цьому складному індексі випала на сферу управління, в якій Україна посіла 121 місце зі 144 країн.²⁶ Більш того, за індексом сприйняття корупції (Transparency International's Corruption Perceptions Index), Україна посіла 144 місце із 182 країн у 2012 році.²⁷ Висновки національної партнерської організації в Україні були наступними:

Корупція в Україні є систематичною проблемою, що існує в усіх напрямках, на всіх рівнях громадського управління. Процвітає як мала, так і масштабна корупція. Серед органів, які, на думку громади, є найбільш корумпованими, знаходяться політичні партії, законодавчі органи, міліція, державні службовці і органи судової системи.

²³ Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур надання статусу біженця і його скасування», Стаття 2(e); Стаття 8(2)-(3).

²⁴ Наприклад, рішення має бути підписане головою регіонального управління ДМС, відповідальним за будь-які питання міграції – включаючи контроль нелегальної міграції – у відповідному регіоні. Персонал на таких позиціях, зазвичай, не має досвіду у питаннях надання притулку. Голови регіональних управлінь мають лінії звітування на центральному рівні перед головою Департаменту управління справами і регіонального розвитку, який, в свою чергу, звітує перед головою Державної міграційної служби. Тим часом голова Департаменту у справах біженців, яким має засвідчити кожну справу своїм підписом, звітує перед першим заступником голови Державної міграційної служби. Кожне рішення стосовно відповідності чи невідповідності критеріям надання статусу біженця або додаткового захисту має бути засвідчене підписом першого заступника голови або голови Державної міграційної служби. В результаті такої складної структури багато підрозділів в рамках Державної міграційної служби можуть вплинути на рішення про надання міжнародного захисту або відмову у його наданні. Більшість із зазначених осіб одночасно несуть відповідальність за міграційний контроль. Організаційна діаграма Державної міграційної служби наведена за посиланням: <http://www.dmsu.gov.ua/uk/pro-gmsu/struktura.html>.

²⁵ Згідно з положеннями ООН належне управління характеризується наступними рисами: додержання правил закону, орієнтація на згоду, співробітництво, ефективність, результативність, звітність, прозорість, відповідальність, рівність і включення, «Що таке належне управління?», <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

²⁶ Див.: <http://www.prosperity.com/CountryProfile.aspx?id=804>

²⁷ Див.: http://www.transparency.org/country#UKR_DataResearch За описом, наведеним на сайті: «В індексі сприйняття корупції країни/території розташовуються за сприйняттям публічного сектору країни. Це складний індекс, що складається із даних, пов'язаних із корупцією, отриманих від експертів і з бізнес-оглядів, що проводяться багатьма незалежними авторитетними установами»

Українське суспільство можна охарактеризувати як суспільство, що є надто терплячим до корупції.²⁸

23. «Фрідом Хаус»(Freedom House) - організація, яка спробувала виміряти ступінь демократії і політичної свободи, видала щорічний звіт «Свобода у світі», за яким Україну було знижено з «вільної» до «частково вільної» у 2011 році. На тому ж рівні країна залишилась і в 2013 році.²⁹ У нещодавньому звіті «Фрідом Хаус» виніс висновок «насправді, корупція є тривалою українською проблемою, яка проникла у всі частини українського уряду».³⁰
24. Такий ширший контекст ускладнює спроби створити нову ДМС, яка була б прозорою, підзвітною, ефективною, відповідальною і вільною від корупції.

Рекомендації:

- Прийняти законодавство для ліквідації стійких прогалів між українським законодавством у сфері притулку, а також міжнародними стандартами і стандартами ЄС.
- Забезпечити умови, щоб включити для конструктивної участі цивільного суспільства, а також національних і міжнародних експертів, включаючи УВКБ ООН, до процесу створення законопроектів і підзаконних актів, пов'язаних із наданням притулку.
- Переконайтесь в тому, що Департамент з чітким і виключним мандатом надання притулку має інституційну і бюджетну автономність та владу так як і відповідні повноваження приймати рішення про надання статусу біженця і додаткового захисту згідно із стандартами ЄС.

Доступ до процедури надання притулку

25. Особи, що шукають міжнародного захисту в Україні, можуть висловити бажання про звернення за статусом біженця після першого контракту з органами, а саме з співробітниками Державної прикордонної служби України (ДПСУ). УВКБ ООН підтримує зусилля ДПСУ у покращенні доступу до процедури надання притулку. Наприклад, УВКБ ООН співпрацювали з органами у розміщенні інформаційних стендів про те як звертатися за статусом біженця в міжнародних аеропортах та пунктах тимчасового тримання у місцях перетину кордону, хоча така інформація має бути вже доступною у численних місцях перетину кордону та пунктах тримання. Більш того, ДПСУ розробила програму підготовки у сфері захисту прав людини для посадовців прикордонної служби, включаючи сегмент міжнародного законодавства про біженців, що проходять навчання разом з співробітниками УВКБ ООН. ДПСУ поступово покращила доступ УВКБ ООН і партнерських організацій до пунктів перетину кордону і місць утримання під її юрисдикцією з метою надання юридичних консультацій з процедури надання особам статусу біженця, які затримуються за незаконний перетин кордону, зокрема – до ЄС.
26. За українським законодавством ДПСУ зобов'язана передавати шукачів статусу біженця до Державної міграційної служби і поважати права людини в усіх питаннях з особами на

28 Творче об'єднання ТОРО, Оцінка Національної системи цілісності, Україна 2011, с. 18
http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/ukraine_2011.

²⁹ Фрідом Хаус, «Свобода в світі: Україна 2011»: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/ukraine>;
див. також «Свобода в світі: Україна 2013»: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/ukraine>

³⁰ Фрідом Хаус: «Сигнальний звук, частина 2: захист демократії в Україні», липень 2012 року, с. 15,
<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine%202012%20English%20FINAL.pdf>.

кордоні.³¹ У 2012 році за звітами ДПСУ було отримано всього 5 заяв про надання статусу біженця у пунктах перетину кордону України. Протягом того ж періоду ДПСУ відмовила 16272 особам у доступі на територію країни, і, в той час як більша частина таких осіб безсумнівно отримала обґрунтовану відмову, серед їх числа були особи із країн, із яких походить більша кількість біженців, наприклад – із Сирії, які потребували підвищеної уваги до потреб у захисті. Останнім часом, незважаючи на певний помітний прогрес, ДПСУ досі потребує прийняття процедур перевірки осіб, які прибувають до країни; таким чином, ДПСУ має обмежену можливість ідентифікації осіб, що потребують міжнародного захисту, та уразливу категорію осіб, наприклад, жертв торгівлі людьми серед потоку мігрантів, а також запобігання їх *висланню*.³² З урахуванням наявності великої кількості пунктів перетину кордону для незалежної установи є неможливим перевірити, чи дійсно кожного року лише невелика кількість осіб подає заяви про надання статусу біженця після прибуття, а також чи дійсно виконується обов'язок інформувати таку групу людей про процедуру звернення за статусом біженця. Незважаючи на неодноразові запити, УВКБ ООН досі не має передбачуваного доступу до київського міжнародного аеропорту «Бориспіль» і схвильований тим, що за інформацією, інколи особи залишаються в аеропорту протягом кількох днів у невідповідних умовах без доступу до юридичної допомоги. За словами оглядачів, що займаються питаннями захисту прав людини «сьогодні не існує чинного законодавства, яке б регулювало утримання у транзитних зонах аеропортів».³³

27. Проблематичним є вимірювання браку доступу до території і пошуку юридичного регулювання, оскільки таких осіб часто висилають назад через кордони перед тим як особа зв'язалась з УВКБ ООН або юристами, які працюють в Україні. Проте, на початку 2012 року УВКБ ООН більше турбує проблеми відсутності доступу шукачів статусу біженця до території, після двох справ, по яким юристи зверталися до Європейського суду з прав людини для випуску попередніх заходів згідно з Правилем 39 після того, як українські органи інформували про відмову шукачам статусу біженця у доступі на територію. Такі інциденти та започатковані тренінги сприяли деяким покращенням: наприклад, на початку 2013 року українські органи Державної прикордонної служби дозволили безбілетному пасажирові на кораблі, пришвартованому у чорноморській гавані, висадитись з метою подання заяви про надання статусу біженця, а в інших випадках деяким особам було надано доступ до процедури надання статусу біженця у пунктах перетину кордону.
28. Закон України про біженців і загальна адміністративна діяльність створила серйозні проблеми для шукачів статусу біженця в доступі до процедури визначення їх статусу.
29. Українське законодавство обмежує доступ до процедури надання притулку двома шляхами. По-перше, в законі зазначено, що особам, які законно в'їхали на територію України, необхідно подати заяву про надання статусу біженця впродовж п'яти робочих днів, в той час як ті, хто в'їхав на територію нелегально, мають подавати заяви «без зволікань».³⁴ В законі не має чіткого визначення покарання внаслідок недотримання зазначених термінів, що створює ризик неналежного процесу подання заяв. Вимоги щодо реєстрації впродовж п'яти днів не відповідають міжнародним стандартам і стандартам ЄС, у яких зазначено, що не можна відмовляти в прийнятті заяви про

³¹ Див. Закон про біженців, стаття 5(1)(2).

³² Більше інформації про перевірку доступно за посиланням, див. «Захист біженців і змішана міграція: план дій із 10 пунктів (січень 2007 року)», № 19, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>

³³ «Альтернативні звіти організацій із захисту прав людини, подані до ЄС в рамках універсального періодичного огляду України», 2012, с. 50.

³⁴ Закон про біженців, стаття 5(1), 5(2).

надання статусу біженця на підставі того, що їх не було подано у відповідний термін.³⁵ Більш того, у цьому «правилі п'яти днів» українське законодавство повторює положення закону, який Європейський суд з прав людини вважає неприйнятним, зазначаючи, що «автоматичне і механічне подання заяви у такий короткий проміжок часу для подання заяви про надання притулку має розглядатись всупереч захисту фундаментальних цінностей, перелічених у статті 3 Конвенції».³⁶ Тому залишається важливим усунення «правила 5 днів» із законодавчої бази.

30. По-друге, особам може бути відмовлено у доступі до процедури надання статусу біженця лише на підставі того, що за визначенням їх стосується «імперсонація».³⁷ Цей термін широко тлумачиться у тому сенсі, що у будь-якому випадку, коли особа надає особисту інформацію, що суперечить даним, якими вже володіють органи влади – навіть у разі існування обґрунтованого пояснення розбіжностей – то в прийнятті заяви на статус біженця буде відмовлено. Рішення відмовити особі на підставі «імперсонації» необхідно прийняти впродовж одного дня, що ускладнює проведення ретельної оцінки особистих підстав для надання неправдивої інформації. Заява особи про надання статусу біженця не розглядається належним чином. Це не відповідає міжнародним стандартам, оскільки суперечлива, неправдива або фальсифікована інформація стосовно особистості шукача статусу біженця не повинна призводити до автоматичної відмови у прийнятті заяви про надання статусу біженця без дослідження суті заяви.³⁸ Це може призвести до порушення принципу *не вислання*. Що дійсно потребує оцінки, так це існування правдоподібного пояснення будь-яких протиріч.³⁹ В той час як стандарти ЄС дозволяють виводити справу в ряди пріоритетних для пришвидшеного розгляду, вони не передбачають можливості для відповідних органів автоматично відмовити у розгляді справи через суперечливу інформацію про особу шукача статусу біженця.⁴⁰
31. У 2012 році ДМС відмовила в прийнятті заяви про надання статусу, отримані від 35 осіб, на підставі одноденного розгляду.
32. Затримка у запровадженні законів також обмежує доступ до процедури надання притулку в Україні. У різні періоди процедура надання статусу біженця не працювала взагалі через адміністративні реформи. Як зазначалося організацією «Хюман Райтс Вотч» (Human Rights Watch), «з серпня 2009 року до серпня 2010 року неможливим було притулку отримати статус біженця в Україні, оскільки не існувало відповідного державного органу, який би займався цим питанням»⁴¹ Восени 2011 року доступ до

³⁵ Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур надання статусу біженця і його скасування», стаття 8.1.

³⁶ *Джабарі проти Туреччини*, заява № 40035/98, Рада Європи: Європейський суд з прав людини, 11 липня 2000 року, параграф 40, доступ за посиланням: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>.

³⁷ *Закон про біженців*, стаття 5(6).

³⁸ УВКБ ООН, «Глобальні консультації з міжнародного захисту/третій шлях: процеси надання притулку (справедливі і ефективні процедури надання притулку)», 31 травня 2001 року, ЄС/GC/01/12, параграф 35: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>

³⁹ УВКБ ООН, «Тимчасові коментарі УВКБ ООН щодо пропозиції Директиви Ради ЄС по мінімальним стандартам процедури країн-учасниць видання статусу біженця і його скасування (документ Ради ЄС 14203/04, розділ 64, від 9 листопада 2004 року), 10 лютого 2005 року, с. 28, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>. Також УВКБ ООН, «Положення про застосовувані критерії і стандарти затримання шукачів притулку і альтернатив утриманню», 2012 рік, параграф 25: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

⁴⁰ Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур надання статусу біженця і його скасування», стаття 23.4(d).

⁴¹ Рада ООН з прав людини, Текст підготовлений Управлінням Верховного Комісара ООН з прав людини відповідно до пункту 15 (з) Додаток до Ради ООН з прав людини резолюції 16/21 - Україна, A/HRC/WG.6/14 / UKR / 3, пункт. 66, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/155/66/PDF/G1215566.pdf?OpenElement>;

процедури надання статусу біженця було заблоковано знов у багатьох регіонах через перехід повноважень від попередньої адміністративної структури (Державного комітету України у справах національностей та релігій) до ДМС. За словами місцевих організацій із захисту прав людини «нажаль, у 2011 році новостворена ДМС існувала лише на папері, що призвело до відмови багатьом людям, які потребували захисту, належного ретельного розгляду їх заяв і винесення рішень».⁴² В результаті таких адміністративних недоліків багато шукачів статусу біженця не могли подати заяв і отримати відповідні документи від відповідних органів, як є очевидним, що в 2011 році було подано лише 890 заяв на статус у порівнянні з 1500 у 2010 році та 1860 у 2012.⁴³ Проживаючи у небезпеці без документів, що дозволяють перебувати на території країни на законних підставах, вони наражались на ризик бути затриманими поліцією і зазнати переслідування; деякі зробили вибір на користь переміщення до інших країн, де захист був більш доступним. На щастя, у 2012-2013 роках міграційні служби працювали більш вправно, що продемонструвало важливість адміністративної стабільності для забезпечення права подання заяви про надання притулку.

33. Адміністративні бар'єри продовжують чинити перепони для доступу до процедури надання притулку в Україні. Оскільки у регіональних міграційних службах бракує бюджету для найму перекладачів, вони можуть вимагати від шукачів статусу біженця приводити власних перекладачів для подання заяви про надання притулку. В той час як Закон України про біженців передбачає, що Державна міграційна служба «повинна надати перекладача» для інтерв'ю, також передбачається, що шукачі статусу біженця мають право надати власного перекладача.⁴⁴ Таке «право» ДМС, яка переживає складності із фінансуванням, може легко інтерпретувати як «відповідальність». УВКБ ООН висловлює занепокоєння з приводу якості та неупередженого характеру усного перекладу, який надається за таких обставин. Крім того, така організація надто ускладнює отримання доступу до процедури надання притулку особам, що говорять певними мовами. Наприклад, УВКБ ООН відомо про випадок, коли носій мови тигринья не міг отримати доступ до процедури надання притулку протягом декількох місяців, оскільки він не міг знайти перекладача, а ДМС не брала на себе відповідальність із пошуку рішення. Такі положення суперечать керівним принципам УВКБ ООН⁴⁵, а також стандартам ЄС щодо того, що шукачам статусу біженця «має надаватися послуги усного перекладача для подання заяви до компетентних органів кожен раз, коли це необхідно... і такі послуги оплачуються із державних коштів».⁴⁶ Аналогічним чином деякі регіональні міграційні служби періодично вимагають від шукачів статусу біженця виконання вимог, не передбачених законодавством. Додаткові вимоги можуть служити для стримування шукачів статусу біженця і, таким чином, зменшити навантаження на ДМС. Наприклад, іноді від шукачів статусу біженця вимагають пред'явити дозвіл від орендодавця із зазначенням їх адреси. Якщо орендодавець відмовляється підписувати такий лист – а вони регулярно відмовляються підписувати їх задля уникнення розкриття перед податковими органами факту здачі в оренду житла – шукачам статусу біженця

«Хюман Райтс Вотч» (Human Rights Watch), «Боротьба на кордоні: відношення до мігрантів і шукачів притулку в Україні», грудень 2010 року, с. 31: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ukraine1210WebVersion.pdf>.

⁴² «Альтернативні звіти організацій із захисту прав людини, подані до ООН в рамках універсального періодичного огляду України», 2012 рік, с. 55.

⁴³ Див. Табличку в параграфі 59 нижче.

⁴⁴ Закон про біженців, стаття 8 (3).

⁴⁵ Посібник УВКБ ООН із процедур і критеріїв визначення статусу біженців відповідно до Конвенції 1951 року і Протоколу 1967 року щодо статусу біженців, грудень 2011 HCR/1P/4/ENG/REV. 3, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, para. 192(iv).

⁴⁶ Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур видачі статусу біженця і його скасування», стаття 10.1(b).

відмовляють у праві клопотати про надання статусу біженця. Здійснення особою своїх прав на подачу заяви про надання притулку не має залежати від дій або бездіяльності приватних третіх осіб.

34. Нестача адміністративних можливостей накладає подальші обмеження на доступ до процедури надання притулку. У різні моменти в регіональних управліннях ДМС можуть спостерігатись списки на подачу заяв на місяць вперед і більше до того як заява буде прийнята на розгляд. Іноді в регіональних управліннях закінчуються бланки довідок для шукачів статусу біженця і доводиться чекати на друк нової партії. Наприклад, у 2013 році міграційна служба Одеси не змогла обробити заяви належним чином більш ніж за три місяці через брак бланків. Кримінальне розслідування діяльності відділу ДМС у Херсоні паралізувало розгляд справ, а зареєстровані у відповідному відділі шукачі статусу біженця не змогли поновити довідки шукачів статусу біженця або перевести свої справи на розгляд до інших відділів.

Рекомендації:

- Встановити перевірок, а також проведення відповідної підготовки, щоб співробітники прикордонної служби могли точно і ефективно ідентифікувати осіб, які потребують захисту на міжнародних кордонах.
- Встановити більш детальних інструкцій для забезпечення повного запровадження національного законодавства стосовно обов'язків співробітників прикордонної служби із передачі шукачів статусу біженця до ДМС.
- Забезпечити доступ юристів із неурядових організацій і УВКБ ООН до пунктів перетину кордону, включаючи міжнародний аеропорт «Бориспіль».
- Зміна законодавства про надання притулку для усунення п'ятиденного ліміту на подання заяви про надання статусу біженця і автоматичного відхилення заяв про надання статусу біженця у разі протиріч між особистими даними особи та іншою інформацією, доступною про таку особу.
- Видача чітких інструкцій регіональним відділам ДМС для усунення не передбачених законом вимог, що висувуються до осіб, які подають заяви про надання статусу біженця.
- Виділити достатні людські і фінансові ресурси для надання регіональним управлінням ДМС можливості своєчасно отримувати заяви про надання статусу біженця.

Утримання під вартою шукачів статусу біженця і обмеження свободи руху

Законодавство

35. Згідно з українським законодавством особа, яка перебуває в країні на незаконних підставах, звинувачується у вчиненні адміністративного правопорушення.⁴⁷ Аналогічним чином, особа, яка перетинає або намагається перетнути державний кордон не належним чином, є винною у вчиненні адміністративного правопорушення.⁴⁸ Відповідно до ст. 31 Конвенції 1951 року в українському законодавстві не передбачається покарання за незаконний в'їзд шукача притулку статусу біженця, якщо особа він/вона звертається до відповідних органів «без зволікань» (насправді, 51% осіб, що подали заяви про надання притулку у 2012 році, потрапили до України нелегально). Проте, особи, які намагаються потрапити до ЄС незаконно перетнувши західний кордон України, можуть бути звинувачені у скоєнні адміністративного правопорушення. На

⁴⁷ Кодекс адміністративних правопорушень, стаття 203.

⁴⁸ Кодекс адміністративних правопорушень, стаття 204(1).

практиці це трапляється найчастіше, коли затримують осіб без паспортів та/або віз для в'їзду до ЄС при спробі перетнути державний кордон за межами встановлених пунктів перетину кордону. Особи, які вчинили адміністративні правопорушення, щодо законності їх перебування або незаконного перетину державного кордону, можуть бути примусово повернуті або примусово видворенні з України, якщо вони не зможуть довести, що мають правові підстави для перебування в Україні.⁴⁹ Очікуючи на примусове видворення їх можуть утримувати під вартою терміном до дванадцяти місяців у Пунктах тимчасового перебування мігрантів (ПТПІ).⁵⁰

36. Оскільки деякі особи не мають доступу до системи притулку в Україні через описані вище перешкоди, а інші роблять правильні висновки щодо низьких шансів отримання захисту в Україні порівняно із сусідніми країнами, значна кількість шукачів статусу біженця роблять спроби поїхати до ЄС. Якщо відповідні органи затримують їх і їх буде з'ясовано, що вони перебувають на незаконних підставах на території України, їм загрожує до дванадцяти місяців утримання під вартою з метою примусового видворення.
37. В той час як українське законодавство раніше вимагало що таке затримання можливе рішенням суду, то чинне законодавство надає ДМС і Державній прикордонній службі повноваження для поміщення осіб в ПТПІ без рішення суду.⁵¹ Рішення про скасування судового перегляду в контексті затримання не відповідає міжнародним та національним правовим нормам.⁵² ЄСПЛ вимагає швидкого розгляду судом законних підстав утримання під вартою, відповідне положення відображене в посібнику УВКБ ООН.⁵³ Аналогічним чином Конституція України вимагає утримання під вартою на основі рішення суду протягом 72 годин.⁵⁴ Однак, мігрантів можуть утримувати впродовж більш тривалих періодів, доки їх не викличуть на слухання для примусового видворення. Останнім часом, доки на практиці суди продовжували одночасно вирішувати обидва питання – утримання під вартою та видворення, УВКБ ООН стурбоване, що така практика може змінитися, враховуючи право адміністративних органів санкціонувати утримання

⁴⁹ Закон про правовий статус іноземців і осіб без громадянства, стаття 26(1) [про видворення] і стаття 30 [про видворення] різниця між примусовим поверненням і примусовим вигнанням є наступною: рішення про примусове повернення виносяться адміністративним органом (ДМС, ДПС, СБУ), при цьому особі надається до 30 днів для того, щоб залишити країну за власні кошти. Рішення про видворення приймається адміністративним судом, а особа утримується впродовж розгляду рішення про її вигнання. Неофіційний переклад цього закону див. за посиланням: http://www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/new_law_legal_status_Foreigners_stateless_people_ENG2.pdf

⁵⁰ Там же, стаття 30(4). У багатьох англомовних публікаціях такі заклади називаються центрами розміщення мігрантів (ЦРМ), але такий евфемістичний переклад надає помилкове уявлення про те, що такі заклади є закладами відкритого типу, які надають притулок. Фактично ж вони є закритими адміністративними закладами утримання.

⁵¹ Див. рішення Кабінету Міністрів № 1110 зі змінами від 16 лютого 2012 року, параграф 6: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-%D0%BF/ed20120216>. Див. також Закон про зміни до кількох правових актів України у зв'язку з прийняттям закону про правовий статус іноземців і осіб без громадянства, 16.10.2012, 5453-VI, стаття 4, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5453-vi>. Оскільки підіймались питання про конституційність такого заходу і його відповідність статті 5 Європейської Конвенції із прав людини, органи часто продовжують шукати юридичного рішення у якості підстави для утримання в ЦРМ. Таку практику можна порівняти із положеннями, передбаченими Пленумом Вищого адміністративного суду у його Рішенні про юридичну практику для розгляду питань про надання статусу біженців, додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення, примусового вигнання іноземців або осіб без громадянства із України, а також випадків, що стосуються перебування осіб на території України, 16.03.2012, http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09.

⁵² Це також указано в Парламентській Асамблеї Ради Європи «Управління змішаною міграцією та проблеми притулку на східному кордоні ЄС», параграф 45, доповідь, док. 13161, 8 квітня 2013 року <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19549&Language=EN>.

⁵³ Європейська конвенція з прав людини, стаття 5(4); див. також Керівництво УВКБ ООН по затриманню, положення 7, параграф 47(iii),

⁵⁴ Конституція України, 28 червня 1996 року, стаття 29: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=180743

під вартою без рішення суду. Проект закону, який виправить цей недолік, зараз знаходиться на розгляді в українському парламенті.⁵⁵

Належний процес

38. Попереднє рішення суду про примусове видворення часто включає в себе порушення належного процесу. Багато затриманих не мають доступу до юридичних консультацій до судового засідання, оскільки утримуються в «пунктах тимчасового тримання», що контролюються Державною прикордонною службою. Згідно з українським законодавством станом на 2013 рік у таких випадках має надаватись безкоштовна юридична допомога, але УВКБ ООН відомо про нещодавні випадки, в яких особи, що утримувались біля кордону, не мали доступу до юридичних консультацій доти, доки суд не приймав рішення про їх видворення і затримання, наприклад, у ситуації із групою палестинців із Сирії, які не могли отримати юридичну допомогу і доступ до процедури надання притулку доти, доки суд не дозволив їх депортацію.⁵⁶ Юристам неурядових організацій можуть відмовити у доступі до таких осіб протягом кількох днів, в той час як затриманих допитують про нелегальну діяльність контрабандистів.⁵⁷ Внаслідок цього багато осіб не мають доступу до юриста, до слухання в суді про примусове видворення та затримання. Особі не завжди надається письмове сповіщення про дату судового засідання, тож, навіть якщо вона має доступ до юридичних послуг, він часто не може сповістити юриста про дату судового засідання. Судове засідання може проводитись без перекладача або з перекладом на мову (наприклад, англійську), яку не розуміє особа. Суд виносить письмове рішення Державній прикордонній службі, а особи лише у виняткових випадках отримують визначену копію цього вирішального документу.
39. Шукачі статусу біженця зустрічаються із численними проблемами в оскарженні рішень щодо їх затримання і видворення. По-перше, їм часто відмовляють у наданні копії судового рішення про їх затримання і видворення, тож вони, разом з їх адвокатами не знають підстав, які вони повинні оскаржувати. По-друге, закон передбачає лише п'ятиденний термін для подачі апеляції.⁵⁸ Для більшості людей подача апеляції в зазначений термін не є можливою, оскільки вони не знають української мови, не мають доступу до послуг юриста або навіть не мають копії рішення суду першої інстанції. Більш того, після винесення рішення першої інстанції вони стають дедалі ізольованими, адже існує значна географічна відстань між ними і ПТП. Це ускладнює питання географічної юрисдикції. Наприклад, особа може отримати наказ про депортацію з окружного адміністративного суду Закарпаття, яку вона пізніше має оскаржувати у апеляційному адміністративному суді м. Львова, при цьому зазначену особу затримали в семи годинах

⁵⁵ Див. проект закону «Про внесення змін до кількох законів України про покращення умов юридичного захисту іноземців і осіб без громадянства», № 2743 від 05 квітня 2013 року, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46459. Рада Європи та УВКБ ООН проект законодавства, щоб покращити процедуру затримання в Україні http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp; УВКБ ООН вітає ініціативу щодо законодавчих змін, пов'язаних із затриманням іноземців

⁵⁶ Див. закон «Про безкоштовну правову допомогу», 3460-17 від 04.08.2011, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/page>. Відповідно до положень УВКБ ООН утриманням має надаватись доступ до безкоштовної юридичної підтримки на тих же підставах, що і громадянам, при чому він має надаватись якомога швидше, щоб утриманці розуміли свої права. Управління Верховного комісару ООН у справах біженців, «Положення про застосовувані критерії і стандарти утримання шукачів притулку і альтернатив утриманню», 2012 рік, положення 7, параграф 47 (iii), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50348953b8.html>

⁵⁷ У більшості випадків особи вважаються свідками у справах про незаконне переміщення людей, часто у цьому випадку їх опитує Служба безпеки України (СБУ).

⁵⁸ Кодекс процедур адміністративного суду, Стаття 183-5.5. «Особливості адміністративних процедур у випадках, що стосуються вигнання іноземців і осіб без громадянства».

їзди від м. Львова до м. Чернігова. У таких умовах майже неможливо забезпечити надійну юридичну допомогу і подати апеляцію протягом п'яти днів.

40. Як наслідок, багато людей подають прохання про поновлення строків на апеляцію. Зазвичай, за такими запитами рішення виносяться позитивні, але цей крок подовжує процедуру оскарження і надає їй невизначеності. Адміністративні апеляційні суди мають велике навантаження, тож розглядам справ про затримання з метою депортації не віддається пріоритет, особливо після закінчення терміну оскарження. У кількох юрисдикціях, зокрема, у Львові, де обробляється значна частина таких справ, для слухання справи потребується близько 6 місяців.
41. Навіть якщо рішення виносяться на користь заявника, процедура інформування ДМС судом є виснажливою, включаючи опосередковані шляхи надсилання сповіщень поштою. УВКБ ООН відомі випадки, коли потребувалось два місяці для того, щоб людину звільнили від утримання під вартою після винесення судом відповідного позитивного рішення.
42. Під час перебування в ПТПІ багатьом особам вперше надається юридична допомога через партнерські організації УВКБ ООН. Особи, які висловили страх переслідування у своїх країнах походження, можуть подати заяви про надання притулку статусу біженця. У минулому органі, що займаються питаннями міграції, неохоче розглядали такі заяви: у 2010-2011 роках із ПТПІ надійшло близько 210 заяв про надання статусу біженця, із яких жодна не отримала доступу до процедури притулку. Однак, у 2012 році практична ситуація почала змінюватись і близько 70% заяв було передано на розгляд.

Умови утримання під вартою

43. Сьогодні в Україні працює два ПТПІ, які знаходяться у віддалених сільських зонах Волинської і Чернігівської областях; загалом вони вміщують 373 особи.⁵⁹ На початку 2013 року умови ПТПІ регулярно контролювались через механізм спостереження, організований Міжнародною організацією з міграції за участі громадських об'єднань, та іноді посольств іноземних держав. Цей механізм привів до різноманітних покращень, наприклад, кількості і якості харчування, що надається у ПТПІ. Тоді як різні недоліки продовжувалися зберігатися в контексті моніторингових візитів - наприклад, обмежений час відвідування душі або користування телефонами, але відповідні органи проявили готовність до вирішення таких питань. З 2007 року найсприятливішим покращенням, за словами Комітету проти катувань, стала «турбота про умови подолання бідності і перенаселення при утриманні під вартою шукачів притулку статусу біженця».⁶⁰
44. Однак, на початку 2012 року після збільшення періоду утримання під вартою з шести до 12 місяців голодування призвело до заворушень і запровадження спеціальних сил безпеки в одному ПТПІ.⁶¹ Оскільки особи проводять довший час в місцях утримання під

⁵⁹ Центри будувались за сприяння Європейського Союзу. У планах – відкриття ще двох центрів, кожен із яких може вмістити 100 осіб (у Донецькій і Миколаївській областях). З урахуванням того, що два існуючі центри вміщують лише 90 утриманців (14% загальної кількості) станом на квітень 2013 року, обґрунтування створення двох додаткових центрів може потребувати подальшого розгляду.

⁶⁰ Комітет проти катувань, 38 сесія, CAT/C/UKR/CO/5, 3 серпня 2007 року. Покращення та подальші труднощі в контексті затримання, також були освітлені Парламентською Асамблеєю «Управління змішаною міграцією та проблеми притулку на східному кордоні ЄС», параграф 63-66, Доповідь, док. 13163, 8 квітня 2013 року <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19549&Language=EN>

⁶¹ Прес-реліз УВКБ ООН: «Кінець голодних страйків у центрах утримання іноземних громадян у Волинській і Чернігівській областях», 22 лютого 2012 року: <http://www.unhcr.org/ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/654-press-release-end-of-hunger-strike-at-the-detention-centres-for-foreign-nationals-in-the-volyn-and-chernigiv-regions>

вартою, вони потребують наявності можливостей змістовного дозвілля, наприклад, освітніх програм або факультативних занять, з метою полегшення тиску; однак, нестача коштів і віддаленість місць ПТПІ ускладнює можливість задоволення таких потреб. Коли шукачів статусу біженця і біженців звільняють із місць утримання під вартою, ПТПІ не має коштів для транспортування їх до центрів тимчасового розміщення, тож очікується, що вони мають подорожувати самотійно.

45. Зокрема, проблематичним є утримання родин шукачів статусу біженця з дітьми, а також дітей без супроводу. УВКБ ООН закликає держави до розгляду відповідних альтернативних шляхів піклування у випадку наявності у батьків дітей, не в останню чергу – через документальний небезпечний вплив на благополуччя дітей, включаючи їх фізичний і розумовий розвиток.⁶² В Україні дітям, котрі знаходяться у ПТПІ доступна мінімальна освітня підтримка – 8 годин занять на тиждень. Більш того, зазвичай, діти без супроводу та діти, розлучені з сім'єю не мають утримуватися під вартою.⁶³ УВКБ ООН зазначає, що в Україні спостерігається прогрес стосовно утримання під вартою дітей без супроводу: у 2012 році понад 20 осіб, які заявили про те, що вони є дітьми без супроводу, утримувались під вартою до винесення рішення щодо суперечок з приводу їх віку; у 2013 році УВКБ ООН не було відомо про утримання під вартою осіб, які б вважались дітьми без супроводу.

Занепокоєння з приводу необхідності та законності утримання під вартою

46. Станом на квітень 2013 року 28% осіб, що перебувають під адміністративним арештом у ПТПІ, були шукачами статусу біженця. У своєму звіті за 2009 рік Робоча група з безпідставних затримань Ради з прав людини наголосила на наявності «недоліків в законах, які призвели до неможливості автоматичного звільнення шукачів статусу біженця після подання заяви про притулок» і закликала Україну «забезпечення незалежності обробки заяв про надання статусу біженця від тривалості утримання під вартою, а також попередження непотрібного затримання шукачів статусу біженця».⁶⁴
47. УВКБ ООН зазначила, що утримання шукачів статусу біженця необхідно уникати і воно має регулюватись перевіркою необхідності.⁶⁵ Це відповідає загальним принципам про права людини, за яким утримання під вартою повинно бути *обов'язково оцінено в усіх випадках* на підставі фактів індивідуальної справи і пропорційно до мети утримання. Загальний принцип пропорційності вимагає від тих, хто приймає рішення, підвести підсумки між важливістю забезпечення негайного виконання обов'язків у демократичному суспільстві і метою громадської політики у обмеженні або забороні відповідних прав.⁶⁶
48. У випадку шукачів статусу біженця особлива увага приділяється неможливості досягнення правової мети адміністративного затримання – переконання в тому, що відповідна особа є фізично здатною до примусового видворення, оскільки її

⁶² Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, «Положення про застосовувані критерії і стандарти утримання шукачів притулку і альтернатив утриманню», 2012 рік, положення 9.1, параграф 53, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

⁶³ Там же, параграф 54.

⁶⁴ Звіт Робочої групи із незаконних затримань [місія в Україні], 9 лютого 2009 року, Рада з захисту прав людини, 10 сесія, А/HRC/10/21/дод.4.

⁶⁵ Керівництво по затриманню УВКБ ООН, с. 21

⁶⁶ Васильєва проти Данії, Заява Європейського суду з прав людини № 52792/99 (25 вересня 2003 року), параграф 37.

переміщення буде вважатись *висланням*.⁶⁷ Шукачі статусу біженця не можуть бути вислані до остаточного закриття їх справ про надання статусу біженця, так як держави іншим чином не будуть в змозі запевнитись у виконанні зобов'язань про *не вислання*. У контексті України цей процес може зайняти до одного року а подекуди і більше разом коли включений і юридичний розгляд справи. УВКБ ООН часто зазначало, що затримання шукачів статусу біженця у цьому контексті є довільним: якщо справа шукача статусу біженця знаходиться на розгляді, його/її не можуть депортувати відповідно до положень міжнародного і українського законодавства.⁶⁸ Якщо особу не можна депортувати, немає раціональних підстав для утримання її з метою депортації. Незважаючи на адміністративні і судові апеляції, у яких підіймається цей аргумент, органи продовжують затримувати шукачів статусу біженця, справи яких знаходяться на розгляді, за винятком тих осіб, які заявили статус про те що вони є дітьми без супроводу.

49. Як зазначають органи, вони продовжують затримувати таких осіб для ідентифікації їх з метою депортації. Оскільки затримання на мінімальний період дозволяється лише для проведення початкового встановлення особи і перевірок з метою безпеки, органи мають взяти на себе зобов'язання проводити ідентифікацію з належною ретельністю із уникненням затримок, які надто продовжують затримання осіб.⁶⁹ Сьогодні українське законодавство не передбачає періодичних переглядів поточної необхідності затримання і зусиль органів із ідентифікації осіб на підставі комплексної перевірки (хоча відповідний законопроект зараз знаходиться на розгляді парламенту, покликаний виправити цей недолік).⁷⁰ УВКБ ООН відомо про випадки, коли особи, зокрема, із Сомалі, кілька разів підлягали адміністративному затриманню з метою депортації, навіть якщо органи не мали змоги депортувати осіб у минулому і ймовірно розуміли, що вони не матимуть змогу здійснити депортацію у передбачуваному майбутньому.

50. За зауваженнями Робочої групи з безпідставних затримань «якщо шанси переміщення впродовж обґрунтованого періоду затримання є незначними, то обов'язки Уряду із пошуку альтернатив для затримання стають дедалі більш нагальними».⁷¹ Зараз українське законодавство не передбачає будь-яких альтернатив затриманню,

⁶⁷ Див. *Аль-Тайяр Абдельхакім проти Угорщини*, заява № 13058/11, Рада Європи: Європейський суд із прав людини, 23 жовтня 2012 року, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50866bd52.html>; УВКБ ООН, *Подання Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців у справі Алайї Аль-Таар Абдельхакім проти Угорщини*, 30 березня 2012 року, заява № 13058/11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f75d5212.html>; Гендрін АліСаїд, *проти Угорщини*, заява № 13457/11, Рада Європи: Європейський суд із прав людини, 23 вересня 2012 року: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50866af03cd.html>; Верховний комісар ООН у справах біженців, «*Подання Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців у справі Саїда проти Угорщини*», 30 березня 2012 року, заява № 13457/11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f75d5e72.html>.

⁶⁸ Це також є підходом Європейського суду з прав людини, див. «*Локпо і Туре проти Угорщини*», № 10816/10, параграфи 19-24. Див. також «*Аль-Тайяр Абдельхакім проти Угорщини*», заява № 13058/11, Рада Європи: Європейський суд з прав людини, 23 жовтня 2012 року: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50866bd52.html>, УВКБ ООН, «*Подання УВКБ ООН у випадку Алаа Аль-Тайяр Абдельхакім проти Угорщини*», 30 березня 2012 року, параграф 3.3 (стор. 8), заява № 13058/11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f75d5212.html>. Див. також Європейський суд з прав людини, *Р.У. проти Греції*, Європейський суд з прав людини, заява № 2237/08, 7 червня 2011 року, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2aafc42.html>, параграф 94: "[I] ressort du droit international et national, à savoir les articles 31-33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés [...] que l'expulsion d'une personne ayant soumis une demande d'asile n'est pas permise jusqu'au traitement définitive de ladite demande».

⁶⁹ Керівництво УВКБ ООН по затриманню УВКБ ООН, с. 17. Європейський суд з прав людини виявив, що вигнання має продовжуватись процедурою належної перевірки або ж тривалість процедури буде вважатись надмірною. Див. *Куїнн проти Франції* А 311 (1995); 21 EHRR 529 параграф 48; *Чахал проти Сполученого Королівства* 1996-V; 23 EHRR 413 параграф 113.

⁷⁰ Див. проект закону «*Про внесення змін до кількох законів України про покращення умов юридичного захисту іноземців і осіб без громадянства*», № 2743 від 05 квітня 2013 року, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46459.

⁷¹ WGAD, *висновок № 45/2006*, док. ООН A/HRC/7/4/Add.1, 16 січня 2008 року, параграф 25.

наприклад, звільнення під заставу, громадський нагляд або визначене проживання у певному центрі розміщення.

Підсумок

51. Україна накладає подовжені періоди адміністративного затримання на шукачів статусу біженця без надання підходу для ефективного вирішення проблеми затримання після наказу або без розгляду альтернатив для затримання.

Рекомендації:

- Забезпечити наявність доступу до юридичних та перекладацьких послуг для осіб, що утримуються під вартою за адміністративні порушення, пов'язані із міграцією.
- Зміни законодавства для запровадження альтернатив затриманню у випадках адміністративних порушень, що стосуються міграції, зокрема, у питаннях, що стосуються притулку осіб, які звертаються за статусом біженця.
- Зміни законодавства із метою санкціонування затримання судом, а не адміністративними органами, а також забезпечення відсутності затримання дітей, осіб із спеціальними потребами, включаючи вагітних жінок, жертв катувань і травм, літніх людей без супроводу і осіб з розумовими і фізичними вадами.
- Надання ресурсів на підтримку змістовного дозвілля затриманих в ПТПІ, наприклад, освітньої діяльності, мовних занять і психологічної підтримки за необхідності, а також транспортування до центрів тимчасового розміщення після звільнення.
- Продовження сприяння зовнішньому моніторингу умов утримання у ПТПІ і запровадження покращення для забезпечення відповідності матеріальних умов і режиму утримання в ПТПІ правовому статусу затриманих.
- Запровадження прискореного автоматичного періодичного судового контролю з метою забезпечення регулярної якісної перевірки правових підстав і умов затримання огляду індивідуальним шляхом.

Якість процедури надання притулку

Процедура і практика установ першої інстанції

Процедура першої інстанції

52. Процедура надання притулку, що регулюється Державною міграційною службою, поєднує визначення статусу біженця і надання додаткового захисту в одній процедурі. Тривалість процедури встановлена законодавством та повинна бути завершена протягом максимального періоду в шість місяців.⁷² УВКБ ООН відомо, що у деяких випадках максимальний період було перевищено через очікування ДМС сповіщень про безпеку від Служби безпеки України (СБУ). Однак, суди пояснили, що ДМС зобов'язана надати рекомендації про надання міжнародного захисту у встановлений термін, за необхідності не очікуючи сповіщень від СБУ.⁷³
53. Процедура надання притулку складається із трьох стадій. По-перше, після отримання заяви про надання статусу біженця ДМС приймає рішення щодо прийняття заяви. Закон передбачає можливість відмову у прийнятті заяв, отриманих від осіб, які подавали заяви кілька разів або надавали фальшиву інформацію про свою особу (див. відповідну

⁷² Закон про біженців, стаття 8.1 і стаття 9.1.

⁷³ Див., наприклад, рішення одеського районного адміністративного суду від 25 березня 2013 року, № 815/602/13-а, доступне за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30297850>

інформацію у параграфі 30 вище).⁷⁴ В принципі, ДМС має видати шукачу статусу біженця довідку у день звернення особи за захисту;⁷⁵ однак, на практиці багато шукачів статусу біженця зустрічаються із складнощами у отриманні довідки. Іноді їм доводиться чекати впродовж кількох тижнів у черзі для подання заяви. Навіть після подання заяви ДМС потребує кілька днів для видачі довідки через складність процедури отримання підпису уповноваженої особи.

54. По-друге, ДМС проводить оцінку відомостей, яка складається із реєстрації, медичного огляду і співбесіди із заявником. Обов'язкове тестування на ВІЛ, що проводиться в рамках медичного тестування, суперечить стандартам ВООЗ.⁷⁶ Від ДМС вимагають приймати рішення впродовж п'ятнадцяти робочих днів і після отримання заяви про надання притулку. Рішення про прийняття заяв приймаються на рівні регіональних управлінь ДМС.
55. Обсяг відмов у справах на стадії попереднього розгляду заяв є значним. Закон передбачає відмову у прийнятті заяв особам, які зловживають процедурою або не відповідають визначенню біженця або визначенню додаткового захисту. Обсяг є значно ширшим за обсяг концепції «явно необґрунтованої» у практиці надання притулку в ЄС або у відповідності до стандартів УВКБ ООН.⁷⁷ Логіка є циклічною: шукачі статусу біженця мають довести свою потребу у міжнародному захисті з метою отримання можливості представити свою справу в повному обсязі. Внаслідок такого обмеження велика кількість осіб не допускається до процедури надання притулку. У 2010-2011 роках понад 45% справ було відмовлено на стадії прийняття заяви, а тому особам було відмовлено у доступі до процедури визначення статусу. У 2012 році трохи менша, але все ще значна частка – 34% - отримала відмову на стадії попереднього розгляду.
56. По-третє, у разі якщо справа була прийнята в процедуру ДМС проводить додаткову співбесіду і складає оцінку, яку має підписати голова регіонального управління ДМС, після чого її необхідно надіслати на розгляд і затвердження до Департаменту у справах біженців та іноземців у м. Києві. Остаточне рішення за кожною справою має бути затверджене підписом голови/заступника голови ДМС, а не підписом співробітника Департаменту.

⁷⁴ Там же, стаття 8.6.

⁷⁵ Міністерство внутрішніх справ України, наказ № 649 «Про затвердження правил перегляду заяв і підготовки документів, необхідних для прийняття рішення про визнання біженцем особи, яка потребує додаткового захисту або для прийняття рішення про втрату чи позбавлення статусу біженця і додаткового захисту, а також про відкликання рішення про визнання біженцем особи, яка потребує додаткового захисту» від 7 вересня 2011 року (переклад): <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/RulesMOIOrder649E.pdf>; стаття III (3)(2).

⁷⁶ Див. питання 1.21 анкети ДМС «Анкета для особи, що подає заяву на визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту»: <http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/applicationRefugeeStatusE11.pdf>

⁷⁷ У європейському законодавстві про надання притулку, якщо особа, що подає заяву про надання притулку не підіймає питань про відповідність статусу біженця, то така заява підлягає пріоритетному або прискореному розгляду. Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур видачі статусу біженця і його скасування», стаття 23.4(а). УВКБ ООН посилається до таких випадків, як "ті, які явно є шахрайськими або не зв'язані з критеріями надання статусу біженця, викладених у Конвенції 1951 року Організації Об'єднаних Націй про статус біженців, ні будь-які інші критерії, що зумовили надання притулку." Див. «Висновки УВКБ ООН, прийняті Виконавчим комітетом з міжнародного захисту біженців, № 30 (XXXIV) Проблема явно необґрунтованих або образливих заяв про надання статусу біженця чи притулок (1983), пункт. (Г) <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html/>

Проблеми якості визначення статусу біженця

57. Різні коментатори зазначають, що існують суттєві недоліки щодо якості прийняття рішень про статус біженців. Наприклад, Комітет з ліквідації расової дискримінації зазначає, що «Незважаючи на формування нової Державної міграційної служби у грудні 2010 року і прийняття нової міграційної політики у травні 2011 року. Спрямованої на сприяння, поміж іншим, обробці близько 2000 заяв про надання притулку на рік, Комітет відзначає потребу у достатньо обґрунтованих рішеннях в процедурі визначення статусу біженця...»⁷⁸ Аналогічним чином, нещодавні звіти організацій Ради Європи, «Хюман Райтс Вотч» (Human Rights Watch) і «Про Асил» (Pro Asyl) підняли різні проблематичні питання стосовно якості процедури надання притулку, включаючи проблеми ставлення персоналу, характер особистих співбесід, брак перекладу і корупцію.⁷⁹
58. Власна оцінка УВКБ ООН призвела до подальших питань про якість рішень, що приймаються в рамках процедури визначення статусу біженця в Україні. Така оцінка починається з огляду рівня визнання в Україні. У 2011 році існувало 890 заявників; рівень визнання у 2011 році становив 15,3%, 133 особи отримали статус біженців, при цьому загальна кількість прийнятих рішень становила 868. У 2012 році кількість заяв про надання притулку зросла до 1860, оскільки сформувалась черга заявників. Більш того, деякі особи, які до цього отримали відмову у наданні статусу біженця, вирішили звертатися про надання додаткового захисту, що було введено у 2011 році згідно із законодавством про біженців. У 2012 році орган відповідальний за питання надання притулку прийняв рішення стосовно 1200 осіб (допустимості щодо прийнятті зави на статус і по суті), видавши статус біженців 63 особам, і надавши додаткового захисту 89 особам. Такий рівень визнання дорівнював всього 12,7%, що було менше порівняно з минулим роком, незважаючи на введення додаткової форми захисту у 2012 році (додаткового захисту) і той факт, що три перші країни походження (Афганістан, Сирія, Сомалі), із яких було отримано понад 60% заяв, знаходились під впливом збройних конфліктів.
59. УВКБ ООН стурбоване тим, що багато осіб із потребою у міжнародному захисті не можуть знайти захист в Україні. Наприклад, у 2010-2011 роках 411 сомалійців подали заяву на отримання статусу біженців в Україні, але лише 6 з них отримали статус. Ситуація трохи покращилась у 2012 році, коли міжнародне визнання отримали 45 сомалійців (рівень визнання – 15%, який є порівняно низьким із рівнями у 40-90%, про які доповідають європейські країни).⁸⁰ Особи із країн колишнього Радянського Союзу мають, зокрема, низькі шанси на отримання статусу біженця в Україні. Із 755 осіб із Киргизстану, Узбекистану і Російської Федерації, які звернулись за наданням міжнародного захисту, протягом останніх трьох років (2010-2012), лише 3 особи отримали захист. Такі результати призводять до виникнення питань про те, чи є прийняття рішень у цих випадках справедливим, об'єктивним і недискримінаційним. У таблиці нижче наведено деталі про визнання шукачів статусу біженця різних національностей. Представлено перші десять за частотою країн походження:

⁷⁸ *Заключні спостереження Комітету ліквідації расової дискримінації*, 2 вересня 2011 року, CERD/C/UKR/CO/19-21/R.1.

⁷⁹ Див. «Нагляд за правами людини» (Human Rights Watch), 2010 рік, «Про Асил» (Pro Asyl), «Корупція в імміграційному утриманні і системі надання притулку в Україні», грудень 2011 року: <http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2012/01/corruption.pdf>

⁸⁰ Верховний комісар ООН у справах біженців, «Нарешті в безпеці? Законодавство і практика в обраних країнах-учасницях ЄС у відношенні шукачів притулку, що втікають від дискримінаційної жорстокості», 27 липня 2011 року, с. 7, <http://www.refworld.org/docid/4e2ee002.html>

Країна	2010				2011				2012				
	Заяви	Рішення	Статус біженця	Рівень визнання	Заяви	Рішення	Статус біженця	Рівень визнання	Заяви	Рішення	Статус біженця	Додатковий захист	Рівень захисту
Всі країни	1,500	1,323	135	10.2%	890	868	133	15.3%	1860	1200	63	89	12.7%
Топ-10 країн													
Афганістан	427	440	101	23.0%	324	273	110	40.3%	548	251	36	17	21.1%
Сомалі	240	215	1	0.5%	171	135	5	3.7%	274	290	4	41	15.5%
Киргизстан	281	87	0	0.0%	78	213	0	0.0%	136	136	1	0	0.7%
Узбекистан	87	95	0	0.0%	9	11	0	0.0%	57	52	0	0	0.0%
Сирія	29	33	0	0.0%	55	26	1	3.8%	309	92	2	16	19.6%
Росія	37	36	1	2.8%	19	16	0	0.0%	51	36	1	0	2.8%
Палестина	44	40	1	2.5%	23	23	9	39.1%	29	25	1	2	12.0%
Грузія	22	30	2	6.7%	19	11	0	0.0%	24	14	0	0	0.0%
Пакистан	38	36	0	0.0%	20	14	0	0.0%	12	7	0	0	0.0%
Ірак	27	36	3	8.3%	14	6	0	0.0%	53	45	2	8	22.2%

60. При розгляді рішень, що приймаються ДМС, УВКБ ООН зазначає, що різні суттєві сфери у прийнятті рішень про надання притулку потребують подальшої уваги. Існує широке трактування поняття третя безпечна країна, у питаннях, що стосуються осіб, які перетнули транзитом Російську Федерацію перед в'їздом до України. Внаслідок цього багатьом заявникам було відмовлено, які провели нетривалі проміжки часу в Росії, навіть якщо в них не було шляху повернутись до Росії для пошуку захисту.

61. Справи часто відхиляються через брак правдоподібності, оскільки особи не мають документарних доказів минулого переслідування. Це є результатом двох послідовних проблем у прийнятті рішень. По-перше, особи, які приймають рішення, недостатньо аналізують, чи є можливість у шукачів статусу біженця отримати такі наявні докази. УВКБ ООН відомо про низку рішень ДМС, які посилаються вибірково на Керівництво УВКБ ООН по цьому питанню. Рішення стосуються того факту, що, за загальним правовим принципом тягар доказу покладається на особу, що подає заяву – вона має надати відповідні факти, але вони випускають подальші посилання Посібника на принцип «сумніву на користь заявника» і факт того, що шукачі притулку рідко мають документарне підтвердження кожного елементу їх заяв.⁸¹ По-друге, особи, які приймають рішення, схильні залучатись до аналізу минулих подій, але вони приділяють недостатньо уваги тому, чи боїться особа майбутнього переслідування у разі повернення до країни походження. Це зокрема ускладнює подання заяв біженців для осіб, які залишили рідні країни з метою уникнення переслідування.⁸² Це також ускладнює встановлення факту набуття статусу біженця «на місці» для таких осіб.⁸³

⁸¹ Див. «Посібник УВКБ ООН із процедур і критеріїв визначення статусу біженців відповідно до Конвенції 1951 року і Протоколу 1967 року щодо статусу біженців» параграфи 195-197; 203-204.

⁸² За даними УВКБ ООН «в той час як минулі переслідування або не шановне ставлення сприяли б позитивній оцінці ризику майбутнього переслідування, їх відсутність не є вирішальним фактором». Див. «Примітки про тягар і стандарти доказів у заявах біженців» верховного комісара ООН у справах біженців, 16 грудня 1998 року, параграф 19.

⁸³ Посібник УВКБ ООН із процедур і критеріїв визначення статусу біженців відповідно до Конвенції 1951 року і Протоколу 1967 року щодо статусу біженців, параграфи 94-96.

62. ДМС ще не надала вказівок і не провела підготовку осіб, що приймають рішення про надання додаткового захисту, тож, внаслідок цього, практика прийняття рішень є надто різною у регіонах. Взагалі УВКБ ООН очікувало запровадження додаткової форми захисту з метою розширення кількості бенефіціаріїв міжнародного захисту в Україні; однак, дані на 2012 рік не показують цього. В 2012 році лише 5,3% рішень про надання притулку призвели до видачі статусу біженця, 7,4% отримали додатковий захист, при цьому загальний рівень визнання становив 12,7% порівняно з 2011 роком, коли 15,3% отримали статус біженця (надання додаткового захисту не передбачалось). Це питання потребує серйозного розгляду, оскільки пропонується можливість отримання деякими біженцями додаткового захисту. Також обмежена кількість заяв про надання додаткового захисту завершується відмовою шукачам притулку з потребами у міжнародному захисті. Наприклад, УВКБ ООН не однократно заявляло про те, що органам необхідно надати форму міжнародного захисту особам із Сирії у світлі серйозних порушень прав людини та конфлікту, які спостерігаються сьогодні. Однак, у 2012 році понад 80% сирійських шукачів статусу біженця отримали відмову.
63. Аналіз виключення вимагає більше уваги. Оскільки в структурі ДМС не мають спеціалізованого тренінгу з визначення таких справ ДМС не має спеціального підрозділу, який би займався цією складною областю законодавства, органи уникають проведення повного аналізу виключення, але шукають інших підстав для відмов заяв про надання притулку від осіб, які звинувачуються у скоєнні злочинів у країнах їх походження.⁸⁴ Наприклад, особам може бути відмовлено на підставі проведення часу у третій безпечній країні або подання заяви про надання притулку із надмірною затримкою. Заявники, на яких надходять запити про екстрадицію від країни СНД, майже завжди отримують відмову у наданні статусу біженця, зазвичай недопустимістю на попередній стадії розгляду. У деяких випадках, якщо ДМС надала відмову таким особам, УВКБ ООН проводить визначення статусу біженця за своїм мандатом і виявляє, що особи насправді були біженцями, переселяючи їх пізніше до третіх країн.
64. Оскільки органи влади не надають статус біженця багатьом особам, які потребують міжнародного захисту, УВКБ ООН продовжує проводити визначення статусу біженця в рамках свого мандата в Україні, зокрема – у випадках, коли українські органи не визнають статусу біженця осіб, які потребують міжнародного захисту і, як наслідок, такі біженці зустрічаються із серйозними загрозами їх фізичній безпеці або є незахищеними, наприклад, в психологічному або медичному плані, оскільки зазначені питання не можуть бути належним чином вирішені в Україні. З метою вирішення таких проблем захисту УВКБ ООН подає таких біженців на переселення до третіх країн. У 2011-2012 роках УВКБ ООН подало на переселення 170 біженців.
65. Декілька факторів є сприятливими для цієї ситуації, у якій ДМС не здатна забезпечити високу якість прийняття рішення установами першої інстанції.
66. По-перше, структурні фактори знижують якість прийняття рішень. Довгий ланцюжок прийняття рішень потребує схвалення від посадовців на регіональному та центральному рівнях. Наприклад, до обов'язків голови регіонального управління ДМС входить реєстрація іноземців з метою боротьби з незаконною міграцією, а також підписання рішень про прийняття заяв про надання притулку та надання рекомендацій щодо визнання статусу біженців. Такі керівники, як правило, є колишніми посадовцями Міністерства внутрішніх справ, які не проходили підготовку у сфері надання притулку, а в

⁸⁴ Більш детальні інструкції щодо аналізу виключення див. у *Посібнику УВКБ ООН із процедур і критеріїв визначення статусу біженців відповідно до Конвенції 1951 року і Протоколу 1967 року щодо статусу біженців*, розділ IV.

організаційній діаграмі ДМС вони не звітують перед Департаментом з питань біженців та іноземців. Ця адміністративна структура створює потенціал для конфлікту інтересів у процесі прийняття рішень на стадії прийняття заяв у процесі прийнятті рішень. Окрім того, оскільки відповідальність за питання біженців розділена на кілька напрямків в структурі ДМС, важко встановити реальну відповідальність за якість прийняття рішень.

67. По-друге, недостатнє виділення ресурсів безпосередньо впливає на якість. Офісні приміщення ДМС в регіонах є неналежними, зазвичай в них не передбачено спеціального приміщення для проведення співбесіди з метою забезпечення конфіденційності. Службовці часто сидять разом у одному приміщенні, де вони одночасно проводять співбесіди. За відсутності конфіденційності заявники повідомляють, що вони не відчують себе захищеними при оголошенні усіх складових елементів їхньої заяви на статус біженця, особливо, якщо це стосується складних політичних або особистих питань. Регіональні управління ще не отримали кошти із бюджету для найму перекладачів, тому вони укладають неформальні домовленості або просять заявників приходити із своїми перекладачами. Такі перекладачі не проходили належну підготовку і недостатньо володіють мовою, тож має місце конфлікт інтересів під час перекладу для осіб, з якими вони мали попередні відносини. Оскільки відсутній прозорий механізм компенсації, перекладачі опиняються під тиском і просять грошової компенсації або інших заохочень. Ця ситуація серйозно порушує цілісність прийняття рішень. Незважаючи на високий рівень відповідальності, службовці отримують низьку зарплатню (близько 200 доларів США на місяць), що робить проблематичним утримання висококваліфікованих осіб, особливо тих, що володіють іноземними мовами.⁸⁵ Лише обмежена кількість службовців говорить англійською або іншими іноземними мовами.
68. По-третє, службовці не мають інструментів, котрі потрібні їм для належного виконання своєї роботи. Офіси, зазвичай, обладнані застарілими комп'ютерами і копіювальною технікою, багато службовців не мають стабільного доступу до мережі Інтернет, що обмежує їх можливість досліджувати умови у країнах походження заявників. Дослідження підрозділу ДМС, що спеціалізується на інформації про країну походження (ІКП), отримувало зовнішнє фінансування протягом кількох років, але зупинилось із закінченням фінансування. Службовці, які не мають доступу до Інтернету і не мають спеціалізованого підрозділу ІКП, а також можливості читати документи англійською мовою, не в змозі використати наявні дані про ситуацію в країнах походження заявників. Відсутня систематична програма навчання фахівців. Більшість з них проходить поточне навчання від своїх колег. Зокрема, брак підготовки з аналізу достовірності та методів проведення співбесід впливає на здатність службовців виносити справедливую оцінку потребі заявників в міжнародному захисті. Із створенням ДМС на роботу було найнято багато нових фахівців, які мали не багато можливостей для навчання.
69. По-четверте, заявники не мають доступу до безпечного і ефективного механізму розгляду скарг для того, щоб висловити свої претензії щодо їх доступу до процедури надання притулку, якості прийняття рішень або обвинувачення в корупції. Насправді авторитетні міжнародні неурядові організації зібрали численні підтвердження корупції в процедурі надання притулку в Україні.⁸⁶ Важко надати авторитетні коментарі про масштаби корупції в процедурі надання притулку, оскільки більшість шукачів притулку і біженців не хочуть виступити з офіційними скаргами під страхом помсти. УВКБ ООН

⁸⁵ Станом на середину 2012 року мінімальна заробітна платня в Україні становила \$137 на місяць.

⁸⁶ Див. «Нагляд за правами людини» (Human Rights Watch), 2010 рік; «Про Асіл» (Pro Asylum), «Корупція в системі утримання мігрантів і надання притулку в Україні», грудень 2011 року, доступне за посиланням: <http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2012/01/corruption.pdf>

регулярно отримує усні скарги про випадки корупції, і виявило особливу стурбованість, коли аналіз рішень уряду за 2011-2012 роки виявив, що переважна більшість осіб, яких було визнано біженцями, не отримували безкоштовної юридичної допомоги через партнерські неурядові організації УВКБ ООН. Так, на основі наявних даних виявилось, що особи, які подають заяви про надання статусу біженця без юридичної допомоги, частіше отримували статус біженця, аніж ті, хто отримав юридичну допомогу від партнерських організацій УВКБ ООН. Насправді, як зазначалося вище, корупція є поширеною проблемою в Україні, і є значні підстави вважати, що система надання притулку знаходиться під корупційним ризиком. Службовці, які займаються питаннями визначення статусу біженця, отримують низьку заробітну платню, а перекладачам не платять взагалі. Міграційні служби несистематично надсилають антикорупційні повідомлення або інформацію про те, куди звертатися зі скаргами. Гаряча лінія ДМС не виявилась ефективним механізмом для полегшення виявлення корупції. Шукачі статусу біженця є особливо уразливими, оскільки їм бракує знання місцевих мов, знання процедури надання притулку і їх прав. Вони можуть не зрозуміти того, що процедура надання притулку має бути безкоштовною. У цьому відношенні УВКБ ООН відзначає, що останніми місяцями ДМС вжила ряд заходів по боротьбі із корупцією, включаючи висунення кримінальних звинувачень проти двох чиновників, ймовірно причетних до корупційних схем, пов'язаних із системою надання притулку в двох областях України. Хочеться сподіватися, що такі факти свідчать про бажання знайти рішення цього питання на більш систематичній основі.

70. По-п'яте, шукачі статусу біженця мають законну схвильованість захистом інформації, яку вони надають у заяві про надання притулку. Українське законодавство про біженців не забороняє ділитись інформацією, яка міститься в заяві про надання статусу біженця, із країною походження.⁸⁷ Побоюючись розкриття інформації, яке може призвести до шкоди для себе або своїх родичів, шукачі статусу біженця не бажують відкрито говорити про ключові елементи їх заяв. УВКБ ООН відомо про нещодавній випадок, коли органам країни походження навіть надали доступ до біженців, які знаходились в ізоляторах утримання.

Рекомендації:

- Перегляд структури прийняття рішень про надання статусу біженця таким чином, щоб визначальні рішення приймалися особами, які пройшли спеціальну підготовку у сфері законодавства притулку щодо біженців.
- Виділення достатніх ресурсів для створення умов якісного прийняття рішень, включаючи ресурси для інформації країни походження, перекладу (а також ресурси для віддаленого перекладу шляхом відео зв'язку), приміщення для співбесід та Інтернет-зв'язок.
- Запровадження програм підготовки фахівців, включаючи використання Європейської програми надання притулку.
- Надання фахівцям письмових технічних інструкцій з відповідних питань, зокрема – з питань «третіх безпечних країн», оцінки правдоподібності, виключення і додаткового захисту.
- Запровадження антикорупційної політики в рамках усіх етапів процедури надання притулку, включаючи відправку антикорупційних повідомлень і забезпечення належного персоналу і відповіді із використанням гарячої лінії ДМС.

⁸⁷ У статті 10(3) *Закону про біженців* зазначається, що «виконавчі органи мають...уникати надіслання запитів, що містять персональну інформацію про заявників, до спеціальних правоохоронних органів (служб) у країнах походження заявників...» [виділено автором].

- Забезпечення конфіденційності інформації, що включається до заяв про надання притулку, зокрема, у відношенні до країни походження, шляхом внесення змін до Закону України про біженців, а також його запровадження.

Процедури і практика установ другої і третьої інстанції

71. Українське законодавство передбачає адміністративний і судовий розгляд рішень про надання притулку установами першої інстанції. Шукачі статусу біженця можуть подати адміністративну скаргу на ДМС, якщо вони отримали негативне рішення регіонального управління ДМС про прийняття заяви про надання притулку або допустимості оформлення документів.⁸⁸ Шукач притулку може також оскаржити такі рішення, а також негативні рішення ДМС у регіональному адміністративному суді, а далі – в апеляційному адміністративному суді.⁸⁹ Вищий адміністративний суд є касаційним судом для зазначених випадків.⁹⁰
72. ДМС також має право подати апеляцію, якщо суд першої інстанції приймає рішення на користь шукача статусу біженця. На практиці ДМС подає апеляцію майже за всіма справами, які вони програють в суді. Внаслідок цього деякі шукачі статусу біженця проходять надзвичайно тривалі процедури судових розглядів, спочатку виграючи у судових справах, а потім отримуючи негативне рішення, яке переглядається у суді вищої інстанції. Така система призводить до наростання розчарування серед шукачів притулку, а також накладає зайве навантаження на суди.
73. Різні чинники ускладнюють доступ для шукачів статусу біженця до ефективного засобу захисту проти негативного рішення ДМС в першій інстанції. Закон передбачає лише п'ять робочих днів для подання апеляції, а уряд не надає безкоштовної юридичної допомоги у поданні таких звернень.⁹¹ Окрім того, особа, яка шукає статусу біженця, отримує лист стандартне повідомлення про відмову українською мовою, у якому викладено тільки законодавчі причини відмови заяви про надання статусу біженця. У більшості випадків у повідомленні про відмову йдеться про те, що особі відмовлено у наданні статусу біженця через те, що він не підпадає під критерії біженця. Основні причини відмови не зазначаються у повідомленні, яке надсилається шукачу статусу біженця. Для того, щоб побачити фактичні причини відмови, шукач статусу біженця або його/її адвокат мають запросити доступ до справи, яка доступна в архівах ДМС. І хоча в принципі ДМС має надавати безкоштовну юридичну допомогу в питаннях надання притулку, практично ДМС, зазвичай, не надає особам юридичних консультацій щодо оскарження відмов.⁹² Таким чином, для подання апеляції заявник має зробити кілька кроків протягом п'яти робочих днів: зрозуміти юридичні причини відмови, отримати юридичну допомогу (яку уряд не надає), запросити і отримати доступ до свого файлу для підготовки оскарження, а також підготувати текст оскарження. З огляду на обмежений час, оскарження необхідно підготувати дуже швидко і часто на підставі неповної інформації, що

⁸⁸ Закон про біженців, стаття 12.

⁸⁹ Закон про біженців, стаття 12; Кодекс адміністративного судочинства України, стаття 2.2.

⁹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України, стаття 20.3

⁹¹ Закон про біженців, стаття 8.9; Закон України «Про безоплатну правову допомогу» поступово запроваджується. Він передбачає отримання утриманнями послуг із безкоштовного юридичного представництва з січня 2013 року; шукачі притулку почнуть отримувати безоплатну юридичну допомогу в процедурах визначення статусу біженця у січні 2014 року; повний спектр безоплатних юридичних послуг, включаючи юридичне представництво в суді, буде доступний тільки з 2017 року. Див. Закон № 3460-17, 04.08.2011: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/page>.

⁹² Закон про біженців, статті 8.7; 9.1 (1).

негативно позначається на їх загальній якості і шансах на успіх. Короткі терміни для подачі апеляції, особливо у поєднанні з браком безкоштовної юридичної допомоги, позбавляють судовий захист ефективності для більшості шукачів оскарження, а процес подачі апеляції є надмірно ускладненим.

74. Шукачі статусу біженця мають регулярно поновлювати свої довідки, оскільки вони є дійсними на початку протягом періоду двох місяців, після чого вони поновлюються щомісяця. Шукачі статусу біженця стикаються з особливими труднощами в поновленні довідок, в той час як вони знаходяться на стадії оскарження. Коли шукачі статусу біженця оскаржують негативні рішення в суді, регіональні управління ДМС не можуть подовжити термін дії їх довідок, доки вони не отримають підтвердження від ДМС із Києва щодо відкриття провадження по справі що ДМС представлення надала повноваження регіональному управлінню представляти інтереси ДМС.⁹³ Зазвичай, така процедура займає 2-3 тижні у Києві, а іноді кілька місяців в інших регіонах. У цей час шукач статусу біженця не має документів, незважаючи на всі його зусилля дотриматись виконання процедури надання притулку, порушуючи права шукача статусу біженця на отримання документів, що засвідчують його/її особу статус та залишатися на території держави очікуючи на розгляд його заяви про надання притулку.⁹⁴ Особи без виданих державою довідок перебувають під загрозою штрафів, затримання та *вислання*. У такій ситуації особи роблять вибір на користь обмеження пересування з метою уникнення їх виявлення владою. УВКБ ООН видає листи підтримки у такій ситуації для осіб, зареєстрованих в УВКБ ООН – в середньому близько 90 листів на місяць у 2012 році. Однак, ці листи не забезпечують правових підстав для перебування шукачів статусу біженця, на території України.
75. Судова влада наразі переживає проблеми у розгляді справ про надання притулку. Багато судів не мають достатньо коштів для перекладу тим самим не можуть запропонувати приймати участь в судовому засіданні. До нещодавнього часу не було спеціалізації по біженським справам серед адміністративних судів, які складають менше 1% усіх справ, що розглядаються адміністративними судами. Оскільки багато суддів слухали всього кілька біженських справ на рік, вони були не в змозі розвивати свій досвід і знання в цій складній галузі права, де потребуються спеціалізовані знання міжнародної юриспруденції та інформації про країни походження. Наприклад, опитування, проведене в 2011 році, встановило, що менше 15% судових рішень по біженським справам посилались на інформацію про країни походження.⁹⁵ Суди боролись за правильне застосування принципів доказу і авторитету міжнародного законодавства по біженцям, застосовуючи необґрунтовано високі стандарти доказів до шукачів притулку, а також накладання повного тягаря доказу у відношенні шукачів статусу біженця.⁹⁶ У подальшому аналізі рішень у 2012 році УВКБ ООН відзначило, що

⁹³ Ця процедура передбачена Міністерством внутрішніх справ України, Наказ № 649 *про затвердження правил перегляду заяв і підготовки документів для прийнятті рішень про визнання біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, або для прийняття рішень про втрату або позбавлення статусу біженця і додаткового захисту, а також про скасування рішень про визнання біженців або осіб, які потребують додаткового захисту* від 7 вересня 2011 року, стаття 4.7.

⁹⁴ Директива ЄС 2013/33/13 про встановлення мінімальних стандартів приймання шукачів притулку (перероблена) Ст. 6, 29 червня 2013 року L 180/96, <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>.

⁹⁵ «Астапов Лойерс». «Аналіз судової практики українських адміністративних судів, що розглядають скарги шукачів притулку, які зустрічаються із проблемами негативних рішень за своїми заявами від міграційних органів», травень 2011 року, Додаток 1, <http://www.unhcr.org.ua/attachments/article/218/Attachment%201%20to%20the%20Analysis.pdf>

⁹⁶ «Астапов Лойерс». «Аналіз судової практики українських адміністративних судів, що розглядають скарги шукачів притулку, які зустрічаються із проблемами негативних рішень за своїми заявами від міграційних органів», травень 2011 року, с.4. За звітом «тягар доведення у більшості випадків переноситься на заявника. Лише у 35 випадках із 102

велика кількість зазначених проблем збереглася. До того ж, УВКБ ООН відзначило, що суди часто відмовляють шукачам притулку статусу біженця виключно на тій підставі, що заявники не переслідувались в минулому; відсутня оцінка майбутніх ризиків особи в країні походження. Нарешті, хоча Конституція України передбачає безпосереднє застосування міжнародного права, на практиці суди рідко застосовують положення *Конвенції 1951 року*.

76. Однак, що стосується позитивних кроків, на початку 2012 року з'явилася спеціалізація в декількох окружних адміністративних судах, передавши на розгляд кільком суддям справи про надання статусу біженця, які зараз накопичують більш широкий досвід у цій сфері. Залишається сподіватися, що якість процесу прийняття судових рішень, пов'язаних із наданням притулку, зростатиме. У 2012 році в Києві та Одесі (юрисдикція найбільшої завантаженості) юристи-партнери УВКБ ООН отримали судові рішення на користь притулку шукачів статусу біженця, у 25% випадків.⁹⁷ Незважаючи на такі позитивні тенденції, УВКБ ООН стурбована тим, що дещо з цього досвіду може бути втрачено, оскільки нещодавно прийняте законодавство передало юрисдикцію у справах по депортації від адміністративних судів до судів загальної юрисдикції.⁹⁸ Такі суди ще не накопичили досвіду в сфері міжнародного захисту, тож вони потребуватимуть нарощування їх потенціалу у розгляді потреб на міжнародний захист в контексті депортації.
77. Пленум Вищого адміністративного суду (ВАСУ) надає вказівки адміністративним судам нижчої інстанції при розгляді справ про надання притулку. У 2012 році пленум ВАСУ видав оновлену резолюцію, яка надає судам поради із тлумачення нової законодавчої бази у питаннях надання притулку та депортації.⁹⁹ Тлумачення ретельно регулюється міжнародними стандартами, і в той час як резолюція не має статусу закону, суди щоразу ширше розглядають її як важливе джерело вказівок для інтерпретації міжнародного права та українського законодавства. Пленум ВАСУ та УВКБ ООН провів спільну підготовку суддів за цією резолюцією, а Національна школа суддів залучилася до проведення регулярного тренінгу з питань біженців, проводячи власні навчальні курси.
78. Таким чином, у той час як шукачі статусу біженця мають долати різноманітні перешкоди для подання апеляції, судова система має достатню можливість розгляду рішень першої інстанції у відповідності з міжнародним і національним законодавством. Судова влада продемонструвала свою прихильність до розвитку власного досвіду у галузі міжнародного притулку біженського права.

Рекомендації:

- Перегляд процедур поновлення довідок шукачів статусу біженця з метою забезпечення повного подовження документації через систему надання притулку, включаючи також періоди оскаржень.

суди справедливо розподілили тягар доведення між сторонами». Доступно за посиланням: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/218/Analysis%20of%20the%20Ukrainian%20court%20practice.pdf>

⁹⁷ На українському веб-сайті УВКБ ООН представлено опис 68 судових справ про надання притулку із 2012 року, у яких суд виніс рішення на користь шукачів притулку. Сайт включає посилання на судові реєстри, тож офіційні тексти кожного рішення вже є доступними. Див. посилання про «національну судову практику у справах біженців»: <http://unhcr.org.ua/uk/resursi/2011-10-14-07-44-55>.

⁹⁸ Суди загальної юрисдикції можуть діяти як адміністративні суди у розгляді таких справ. Див. *Закон про зміни кількох законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям закону про правовий статус іноземців і осіб без громадянства*, 16.10.2012, 5453-VI, стаття 1: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5453-vi>.

⁹⁹ Доступно за посиланням: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09

- Подовження термінів під час яких має підготуватися скарга і забезпечити максимальний доступ до безкоштовної юридичної допомоги шукачам статусу біженця відповідно до європейських стандартів.¹⁰⁰
- Підтримка зусиль адміністративних судів у збільшенні використання спеціалізації і запровадження більш систематичної підготовки із міжнародних стандартів у сфері захисту біженців.

Ризик вислання

79. Незважаючи на активне втручання УВКБ ООН та юристів із захисту прав людини з метою попередження примусовому поверненню осіб, які потребують міжнародного захисту, УВКБ ООН продовжує документувати випадки *вислання* з України. Вичерпні дані є недоступними, зокрема практично через те, що вислання на кордоні залишається значною мірою прихованим явищем. Однак, на основі наявної інформації у 2012 році за підрахунками УВКБ ООН три людини були *вислані*. Порівняно з 13 осіб – у 2011 році, 5 – в 2010 році, 17 – у 2009 році та 12 – у 2008 році.

80. Більшість випадків *вислання* із України спостерігалася в одній із наступних чотирьох ситуацій. По-перше, враховуючи, що особи з потребою у міжнародному захисті не можуть отримати юридичну допомогу або усний переклад в пунктах перетину кордону або пунктах тимчасового тримання, вони не мають змоги звернутись за наданням притулку перед наказом про їх депортацію та затримання. Вони перебувають під загрозою *вислання*, якщо органи здатні оперативно перемістити їх. Однак, на практиці матеріально-технічні та фінансові міркування запобігають швидкому переміщенню і особи утримуються під вартою у пунктах тимчасового перебування кілька місяців. У 2012 році УВКБ ООН вирішила зміцнити свої партнерські стосунки із громадянським суспільством для надання правової допомоги в цих центрах, тож більше людей ознайомлені з можливістю звертатись із заявами про надання статусу біженця і здатні кинути виклик наказам про депортацію. Цей крок знизив загрозу *вислання* з центрів, однак цей механізм захисту залежить від фінансування УВКБ ООН, і потрібно переконатися, що безкоштовна юридична допомога надається затриманим іноземцям відповідно до нової правової бази України.

81. По-друге, особи, які перебувають під екстрадиційним арештом, також стикаються з обмеженнями в доступі до процедури надання притулку. У відомих випадках, як відзначає УВКБ ООН, ДМС часто відмовляє у прийнятті більшості заяв про надання статусу біженця особам, яким загрожує екстрадиція, що означає, що ця справа не отримує «незалежного і ретельного контролю», як того вимагає судова практика Європейського суду з прав людини.¹⁰¹ Як зазначалося вище, ДМС має обмежену можливість проведення аналізу з метою оцінки необхідності виключення заявників із статусу біженця, оскільки існують серйозні підстави припускати, що вони скоїли серйозний неполітичний злочин в рамках ст. 1 (F) *Конвенції 1951 року*.

82. У минулому оскарження не завжди зупиняли екстрадицію: у 2011-2012 роках, наприклад, трьох осіб, шукачів статусу біженця, було екстрадовано, незважаючи на те,

¹⁰⁰ Директива Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 року «Про мінімальні стандарти процедур надання статусу біженця і його скасування», стаття 39.2

¹⁰¹ М. Та інші проти Болгарії [заява по. 41416/08] параграф. 127.

що вони мали дійсні довідки шукачів статусу біженця.¹⁰² Однак, новий кримінально-процесуальний кодекс, який набув чинності в листопаді 2012 року, посилив захист шукачів статусу біженця яким загрожує екстрадиція, так як прямо забороняється видачу особи, заява про надання статусу біженця якої знаходиться на стадії розгляду, в тому числі на рівні законно доступного оскарження.¹⁰³

83. Україна підписала угоду з іншими країнами СНД, за якою вона зобов'язана співпрацювати з усіма країнами СНД у пошуку злочинців або осіб, підозрюваних у скоєнні злочину.¹⁰⁴ Це безумовне зобов'язання може суперечити обов'язкам, передбаченим *Конвенцією 1951 року*. Більш того, у більшості випадків, коли шукачі статусу біженця є об'єктами запитів про екстрадицію, країна, що робить запит, є однією з країн СНД і підписантом Мінської конвенції.¹⁰⁵ Мінська конвенція не містить достатніх гарантій прав людини в контексті видачі, і, таким чином, суперечить зобов'язаннями України за іншими міжнародними законами.¹⁰⁶ Кишинівська конвенція¹⁰⁷, яку хоч і ратифікували всього шість країн СНД, забезпечує більш високий рівень захисту прав людини в контексті екстрадиції, а приєднання України до цього договору може стати цінним покликом для інших країн у регіоні.

84. В результаті низької якості прийняття рішень ДМС у випадках, пов'язаних із аналізом виключення, УВКБ ООН визначає кілька людей щороку, заяви про надання статусу біженця яких відхилено національними органами, але у яких, за оцінками УВКБ, існують потреби для захисту. Після відмови у прийнятті заяви про надання статусу біженця національним органом особу може бути екстрадовано до країни її походження, де вона зазнає переслідувань. У таких ситуаціях *вислання* можна запобігти двома різними шляхами. По-перше, оскільки українське законодавство забороняє екстрадицію осіб, які були визнані біженцями іншими державами-учасниками Конвенції 1951 року, особа, яку було визнано біженцем третіми країнами, має користуватися захистом від *вислання*.¹⁰⁸ По-друге, тимчасові заходи Європейського суду з прав людини (відповідно до правила 39) або позитивне рішення суду, також може зупинити екстрадицію. УВКБ ООН відомо щонайменше про два випадки у 2012 році, коли Європейський суд з прав людини встановив попередні заходи, щоб зупинити екстрадицію шукача статусу біженця. Однак ці заходи не завжди ефективні. Наприклад, у 2012 році, Україна екстрадувала біженця, який був визнаний УВКБ ООН відповідно до його мандату так і іншою країною-

¹⁰² Ці рішення було прийнято до набуття чинності новим *Кримінально-процесуальним кодексом*. Прес-реліз УВКБ ООН. «УВКБ ООН засуджує примусове повернення біженця до Російської Федерації», 16 серпня 2012 року: www.unhcr.org/ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/790-press-release-the-un-refugee-agency-condemns-refoulement-of-a-refugee-to-russian-federation

¹⁰³ *Кримінально-процесуальний кодекс*, 13.04.2012 № 4651-VI, стаття 590 (4), набула чинності 20 листопада 2012 року: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D1%94-17/page2>

¹⁰⁴ *Угода про країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав про міжвідомчий пошук осіб*, 10.12.2010, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_n30

¹⁰⁵ Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, 1993 рік: <http://www.unhcr.org/4de4edc69.html>.

¹⁰⁶ Мінська конвенція передбачає досить обмежені підстави для пропонованої країни для відмови в екстрадиції особи; екстрадиція не може бути скасована на підставах того, що особа просто зустрінеться з серйозними порушеннями країни, що надіслала запит. Див. статтю 57 Мінської конвенції, http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_009/ed19941110.

¹⁰⁷ Кишинівська Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, 2002 рік

¹⁰⁸ *Закон про біженців*, стаття 31(2), 31(3); *Кримінально-процесуальний кодекс*, стаття 589(2).

учасницею Конвенції 1951 року.¹⁰⁹ Крім того, хоча ці механізми для захисту осіб, яким загрожує екстрадиція, як правило, є ефективними, вони не звільняють Україну від її зобов'язань забезпечувати належний захист прав людини, в тому числі біженців із потребами у міжнародному захисті в контексті екстрадиції, як це передбачено у міжнародних законах.¹¹⁰

85. По-третє, УВКБ ООН залишається стурбованим відмовою шукачам статусу біженця, на кордоні, що може призвести до їх *вислання*. Як зазначалося вище, УВКБ ООН відомо про два випадки у 2012 році, коли шукачі статусу біженця, намагалися отримати доступ до процедури надання притулку на кордоні і отримали відмову, і тільки застосування попередніх заходів (Правило 39) Європейського суду з прав людини відповідно до його змогло запобігти їх *висланню*. Крім того, факт відмови на кордоні особам із країн групи ризику, таких як Сирія, опосередковано попереджає про наявність ширшої проблеми для шукачів притулку отримати відмову на територію України. УВКБ ООН продовжує підкреслювати «фундаментальну важливість дотримання принципу не вислання – як на кордоні, так і на території держави».¹¹¹

86. Нарешті, УВКБ ООН глибоко стурбоване тим, що вислання, сталося внаслідок викрадення шукача статусу біженця з території України. У жовтні 2012 року шукач статусу біженця з Росії зник біля приміщення партнерської неурядової організації УВКБ ООН і з'явився через два дні в російському ізоляторі.¹¹² Влада відмовилася розслідувати інцидент, офіційний прес-секретар Міністерства внутрішніх справ заявив про те, що це політична справа, коли іноземні служби безпеки проводять операцію на українській території, але в жодному разі це не є кримінальною справою.¹¹³ УВКБ ООН також відомо про два попередні серйозні звинувачення у викраденні, що стосуються палестинських біженців, зареєстрованих у БАПОР, а також шукача статусу біженця з Узбекистану. Ці інциденти не отримали належного дослідження.

Рекомендації:

- Проведення повної, належної оцінки заяв на отримання статусу біженця/додаткового захисту заявників осіб, що звертаються за захистом, які зіштовхнулись з екстрадицією, включаючи, за необхідності, аналіз виключення перед тим як надійшов запит на екстрадицію.
- Ратифікація Кишинівської конвенції 2002 року про юридичну допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, які надають гарантії безпеки шукачам статусу біженця, а також біженцям в контексті екстрадиції.

¹⁰⁹ Прес-реліз УВКБ ООН. «УВКБ ООН засуджує примусове повернення біженця до Російської Федерації», 16 серпня 2012 року: www.unhcr.org/ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/790-press-release-the-un-refugee-agency-condemns-refoulement-of-a-refugee-to-russian-federation

¹¹⁰ Див., Положення про екстрадицію та міжнародний захист біженців, УВКБ ООН, квітень 2008 року: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/481ec7d92.html>

¹¹¹ УВКБ ООН, «Висновки, прийняті виконавчим комітетом із міжнародного захисту біженців», грудень 2009 року, 1975 – 2009, № 6 (XXV VIII), *неможливість примусового повернення* (1977) параграф виділено автором: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b28bf1f2.html>

¹¹² Прес-реліз УВКБ ООН. «УВКБ ООН шукає інформацію про долю зниклого шукача притулку». 25 жовтня 2012 року, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=5089556e6&query=razvozhaev>.

¹¹³ «МВС України зазначило, що агенції розслідування Російської Федерації не мали ділитись із ними планами щодо Развозжаєва», Українські національні новини, 25.10.2013, <http://www.unn.com.ua/en/news/989911-v-mvd-ukrainy-govoryat,-chto-spetsslugeby-rf-ne-dolgeny-byli-delitsya-s-nimi-svoimi-planami-o-razvozgeaev>

- Надання підготовки прокурорам і суддям з питань біженців і захисту прав людей у контексті екстрадиції, включаючи посилання на новий Кримінально-процесуальний кодекс.
- Проведення належного розслідування будь-яких заяв про інциденти, які могли призвести до вислання.

Діти без супроводу та діти, розлучені із сім'єю

Законодавство

87. Закон України про біженців передбачає можливість звертатися за наданням притулку дітям без супроводу та дітям, розлученим із сім'єю. 31 липня 2012 року було прийнято міжвідомчу інструкцію із уточнення взаємних обов'язків різних державних органів у наданні захисту і допомоги дітям без супроводу та розлученим із сім'єю, які шукають статусу біженця.¹¹⁴ Поступове запровадження цієї інструкцією приносить позитивні зміни у сфері захисту і прийому таких дітей.
88. Відповідно до закону, коли державні органи ідентифікують дитину без супроводу та дитину, розлучену із сім'єю, яка хоче звернутись за наданням притулку, вони мають повідомити про це ДМС, а також органи опіки та піклування.¹¹⁵ Протягом трьох днів органи опіки і піклування призначають законного представника, який пізніше може подати заяву про надання статусу біженця від імені дитини.¹¹⁶
89. У рамках процедури надання притулку українське законодавство передбачає особливий захист дітей без супроводу або розлучених із сім'єю. Закон передбачає початок розшуку родичів¹¹⁷ і прийняття заяв про надання статусу біженця від дітей без супроводу або розлучених із сім'єю до повної процедури.¹¹⁸ Під час особистої співбесіди зобов'язаний бути присутнім законний представник дитини, присутність психолога, педагога і ліцензованого адвоката також потрібна під час проведення особистої співбесіди.¹¹⁹ Дитина має бути тимчасово розміщена в дитячому закладі до прийняття рішення за її заявою про надання притулку статусу біженця.¹²⁰
90. Нормативно-правова база також передбачає розгляд справ дітей, вік котрих викликає сумніви. Якщо існують обґрунтовані сумніви щодо того, чи вважається дитиною, що звернулась за захистом дитиною, ДМС має отримати інформовану згоду дитини та її законного представника на проведення оцінки віку в медичному закладі. Під час оцінки мають враховуватись вікові, фізичні, культурні та психологічні фактори.¹²¹ Однак, наразі відсутні інструкції, що регулюють проведення оцінки віку. (Для отримання додаткової інформації див. нижче розділи 93-95)

Призначення юридичних представників

¹¹⁴ Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, Інструкція № 604/417/793/499/518 від 7 липня 2012 року (далі іменована «Інструкція про дітей без супроводу»): <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1292-12>.

¹¹⁵ Закон про біженців, стаття 5.3.

¹¹⁶ Закон про біженців, стаття 7.4; Інструкція про дітей без супроводу, стаття 2.7.

¹¹⁷ Закон про біженців, стаття 7.11.

¹¹⁸ Закон про біженців, стаття 8.1.

¹¹⁹ Закон про біженців, стаття 9.3, 9.4.

¹²⁰ Інструкція про дітей без супроводу, стаття 2.9.

¹²¹ Інструкція про дітей без супроводу, стаття 2.8.

91. До недавнього часу діти без супроводу або розлучені з сім'єю зустрічались із серйозними перепонами у поданні заяви про надання притулку, часто тому, що органи не призначали законного представника. Про такі спостереження, *поміж іншим*, заявив Комітет із захисту прав дитини, який відзначив у 2011 році про свою стурбованість наступними питаннями:

*Правові та адміністративні недоліки у відношенні доступу дітей-біженців і дітей-шукачів статусу біженця до державної допомоги і послуг, наприклад, медичного і психологічного лікування та перекладу. Комітет особливо стурбований обмеженнями в доступі до процедури надання притулку дітям без супроводу і дітей, які шукають притулку і не мають документів через неспроможність держави-учасниці призначити для них законного представника.*¹²²

92. Однак, зараз, коли правові обставини деталізовано в міжвідомчій інструкції, УВКБ ООН відзначає помітне поліпшення у призначенні законного представника для дітей без супроводу та розлучених із сім'єю. Хоча досі існує потреба у скороченні періоду часу, необхідного для призначення законного представника, станом на квітень 2013 року всі діти без супроводу, зареєстровані УВКБ ООН, мають належним чином призначених законних представників. За допомоги законного представника діти без супроводу можуть подати заяву про надання притулку статусу біженця. У 2012 році 73 дітей без супроводу звернулись за наданням притулку.

Оцінка віку

93. Як і в багатьох країнах, в Україні існує ризик зловживання дорослими системою надання притулку і заява про те, що вони є неповнолітніми. Однак, враховуючи додаткові труднощі для дітей у доступі до системи надання притулку, а також небажання деяких дітей приєднуватись до державних дитячих притулків, у яких бракує спеціалізованих соціальних послуг для іноземців, в Україні спостерігається незвичайний феномен перебільшення дітьми свого віку з метою приєднання до процедури надання притулку на простішій основі, передбаченій для дорослих. УВКБ ООН відомо про кілька випадків, коли діти розповіли ДМС, що їм виповнилось 18, для того, щоб отримати стабільний доступ до процедури надання притулку і документації.

94. З метою запобігти зловживання з боку дорослих, Україна все частіше використовує оцінку віку для перевірки зазначеного віку підлітків. У той час як оцінку віку слід проводити лише у випадках сумнівів щодо віку дитини, УВКБ ООН відомі випадки, коли оцінка віку проводилась у відношенні дітей, які отримували судові рішення, паспорти або свідоцтва про народження, а також у відношенні дітей, чия зовнішність не викликала сумнівів щодо їх віку.

95. В Україні відсутні інструкції або процедури щодо проведення оцінки віку в контексті надання притулку і міграції; таким чином, поміж медичних працівників існують значні розбіжності думок щодо того, як має проводитись оцінка, а також щодо інтервалу межі похибки, яка надається за результатами. Деякі діти повідомили УВКБ ООН, що їх не просили надати згоду на процедуру оцінки віку. Відповідно до поточної процедури досліді не відповідають вимогам міждисциплінарного і найменш інвазивного підходу.¹²³ Вони можуть включати в себе стоматологічне обстеження, оцінку фізичного

¹²² *Заключні спостереження: Україна*, Комітет сприяння захисту прав дитини, 21 квітня 2011 року, CRC/C/UKR/CO/3-4.

¹²³ Розлучені діти у європейській програмі, *Меморандум про оцінку віку в контексті розлучених дітей в Європі*, 2012 рік: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff535f52.html>; див. також Комісар з прав людини Ради Європи,

розвитку і використання рентгенівського випромінювання, проте, не проводиться оцінка когнітивної, поведінкової або психологічної зрілості. Лікарі, в тому числі педіатри та рентгенологи, проводять оцінку віку без участі соціальних працівників та фахівців із питань розвитку дитини. Фахівці, що беруть участь в процесі, рідко знайомі з культурним фоном та оточенням дитини, їм також бракує спеціальної підготовки або контрольних принципів проведення оцінки віку. Деякі звіти про оцінку віку мають на меті встановлення точного віку або невеликого вікового діапазону, який не може бути обґрунтований науковими даними. Дітям, зазвичай, не дають сумнівів на користь заявника в контексті неточності оцінки віку, і вони не мають засобів оскарження результатів оцінки віку, навіть якщо вони пізніше отримують документальні підтвердження їх фактичного віку. В середині 2012 року Міністерство охорони здоров'я створило робочу групу для встановлення процедур для оцінки віку, але процедури ще не були завершені.

Прийом дітей без супроводу або розлучених із сім'єю

96. Умови прийому дітей без супроводу або розлучених із сім'єю є критично неналежними. Згідно з Законом «про біженців» від 2011 року дітей без супроводу або розлучених із сім'єю мають розміщувати в дитячих установах або в прийомних сім'ях.¹²⁴ І хоча раніше дітей без супроводу розміщували у центрах тимчасового розміщення (під контролем ДМС), за законом вони не є призначеними установами для розміщення дітей, тому після прийняття закону вони не були уповноваженими приймати дітей без супроводу. Натомість дітей мали розміщувати у дитячих притулках або прийомних сім'ях під контролем Міністерства соціальної політики. Однак, у виконанні цієї процедури прийняття відповідальності існували прогалини. Міністерство соціальної політики не має спеціалізованих процедур, підготованого персоналу або допомоги у розміщенні дітей без супроводу або розлучених із сім'єю, які притулку шукають статусу біженця. Дитячі притулки є напівзакритими установами, зазвичай призначеними для маленьких українських дітей, а не для підлітків-іноземців. Діти, шукачі статусу біженця, скаржаться на існування необґрунтованих обмежень на свободу пересування, соціальну ізоляцію і відсутність можливостей для отримання освіти у таких установах. Деякі діти втекли із зазначених установ. Жодну дитину без супроводу або розлученою із сім'єю не було поміщено до прийомної сім'ї.
97. Внаслідок цього діти без супроводу та діти, розлучені із сім'єю продовжують залишатися без доступу до державних центрів розміщення або дитячих притулків: станом на квітень 2013 року всього 25% дітей без супроводу або розлучених із сім'єю, які шукають притулку, зареєстрованих в УВКБ ООН, отримали житло від органів державної влади. Залишаючись без належного піклування, їм доводиться шукати власного неформального догляду у межах спільноти і виживати без будь-якої соціальної чи фінансової допомоги. Хоча деякі з цих механізмів є адекватними, більшість із них не забезпечують належного захисного середовища. Діти живуть в умовах перенаселеності, часто разом із дорослими, які не здатні піклуватись про них, а іноді з особами протилежної статі. Жодна урядова установа не контролює таке піклування, а можливості громадянського суспільства не можуть належним чином заповнити цю прогалину. Такі умови життя створюють серйозні ризики для експлуатації дітей без супроводу та розлучених із сім'єю та вчинення насилля над ними.¹²⁵ Такі діти є легкою здобиччю для

«методи оцінки віку дітей-мігрантів потребують вдосконалення». CommDH018 (2011), 9 серпня 2011 року, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1818617&Site=DC>

¹²⁴ Закон про біженців, стаття 5(3).

¹²⁵ Для подальшого аналізу ризиків, пов'язаних із поганими умовами прийому, див. роботу Катерін Вільямсон «Між каменем і твердим місцем: діти без супроводу, що шукають притулку в Україні», *Нові питання у дослідженні справ біженців*, № 223, жовтень 2011 року, сс. 18-20.

торгівців людьми і контрабандистів; у 2012 році понад третину дітей без супроводу та розлучених із сім'єю, зареєстрованих в УВКБ ООН, втратили контакт з організацією.

98. Українська влада планує усунути цей недолік в прийомі дітей без супроводу та розлучених із сім'єю через створення спеціалізованого дитячого закладу на базі центру тимчасового розміщення в Київській області (Яготин).¹²⁶ Залишається сподіватися, що найближчим часом буде виділено достатньо ресурсів для завершення цього кроку, оскільки в нинішній ситуації ці діти піддаються недопустимому ризику.
99. Оскільки основні інтереси дітей не закріплені в якості керівного принципу у законодавстві про захист дітей без супроводу, які шукають притулку, органи практично залучились до визначення інтересів дітей без супроводу та розлучених із сім'єю. Сьогодні УВКБ ООН проводить регулярні багатофункціональні комітети для оцінки кращих інтересів кожної дитини. Різні державні установи, включаючи ДМС, Міністерство соціальної політики, служби у справах дітей та відділи освіти поступово починають відігравати дедалі важливішу роль у таких зустрічах і наступних заходах, присвячених конкретним справам.

Рекомендації:

- Продовження підготовки державних органів в питаннях запровадження міжвідомчих інструкцій щодо дітей без супроводу та розлучених із сім'єю, притулку шукачів статусу біженців, із забезпеченням належного призначення законного представника і безперешкодного доступу до процедури надання притулку.
- Прийняття національних норм із оцінювання віку для відповідності стандартам, дітей світі міжнародних рекомендацій.
- Забезпечення належних умов прийому дітей без супроводу та розлучених із сім'єю, включаючи їх спеціальні потреби, переважно шляхом відкриття спеціалізованого підрозділу у справах дітей без супроводу та розлучених із сім'єю у новому центрі розміщення у Київській області.
- Державні органи повинні поступово перейняти керівництво багатофункціональних комітетів з визначенні найкращих інтересів дітей без супроводу та розлучених із сім'єю, які шукають притулку.

Розміщення та інша допомога у прийомі шукачів притулку статусу біженця

Законодавство

100. Українське законодавство надає шукачам статусу біженця певні соціальні та економічні права. Особи, які шукають статус біженця, мають право працювати лише у скрутних умовах. Для отримання дозволу на працевлаштування вони мають отримати допуск до процедури надання статусу біженця і довести відсутність громадян, які можуть зайняти запропоновану посаду. Окрім того, роботодавець має сплатити внесок, рівний мінімальній заробітній платні за чотири місяці.¹²⁷ Виконання зазначених умов є надто складним для шукачів статусу біженця, зокрема, з огляду на те, що їх довідки є дійсними протягом обмеженого періоду часу (1-2 місяці). Що стосується розміщення, шукачі

¹²⁶ Національний план заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року, 22 серпня 2012 року, Ст.7.4 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.

¹²⁷ Закон «Про зайнятість населення» № 5067-VI, стаття 42. Внесок роботодавця вводиться на підставі Рішення Кабінету Міністрів, прийнятого наприкінці травня 2013 року, і становить 4588 гривень (близько 573 доларів США). Див. Кабінет Міністрів спрощує порядок видачі дозволів, необхідних для найму іноземців і осіб без громадянства, 28.05.2013, http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246375855&cat_id=244314975.

статусу біженця мають право проживати в готелях, у родичів, в орендованому житлі або в пунктах тимчасового розміщення.¹²⁸ Шукачі статусу біженця, розглядаються як будь-які інші іноземці в плані отримання ними медичної допомоги: вони мають платити за надання медичної допомоги навіть у випадках необхідності отримання екстреної допомоги.¹²⁹ Діти, шукачі статусу біженця, мають доступ до безкоштовної державної та середньої освіти.¹³⁰ Право шукачів статусу біженця на отримання благодійної допомоги, наприклад, фінансової або матеріальної, є обмеженим, а з усіх благодійних подарунків мають бути сплачені податки на всіх на суму, що перевищує одну місячну мінімальну заробітну платню на рік. Що стосується сплати податків, одержувач благодійної допомоги повинен мати ідентифікаційний код платника податків, який може бути виданий тільки на підставі чинного документа, що посвідчує особу.¹³¹ Довідка про звернення за захистом не вважається документом, що посвідчує особу.¹³²

Недоліки умов прийому

101. Як зазначив Комітет з ліквідації расової дискримінації:

*З думкою про те, що, доки за рядом проектів і досліджень біженці та притулку шукачі статусу біженця, мали отримати розміщення, в тому числі в Одеській області, кількість пунктів для біженців і надання притулку, а також фінансування таких пунктів залишаються недостатніми (стаття 5 е) iii)). Комітет рекомендує державі продовжити подальше поліпшення умов для прийому біженців та шукачів статусу біженця за рахунок відкриття нових пунктів тимчасового розміщення, зокрема, у Києві та Харкові, забезпечивши прозорі критерії доступу до пунктів і надання допомоги тим особам, які не можуть бути розміщені у зазначених пунктах.*¹³³

102. В той час як країна отримує в середньому 1500 заяв про надання статусу біженця щороку, пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) пропонують всього 320 місць. Уряд визнав, що кількість місць є недостатньою.¹³⁴ Така обмеженість не відповідає критеріям прозорості, а вразливі категорії осіб часто не можуть забезпечити для себе наявність місця. Столиця Київ, до якої подається більша частина заяв про надання притулку статусу біженця, все ще не має ПТРБ.¹³⁵ Брак фінансування призводить до поганих умов у ПТРБ. Владі не вистачає грошей для проведення планових ремонтів, необхідних для контролю умов вогкості і цвілі. Системи опалення і гарячого водопостачання потребують ремонту. Жителі скаржаться на недостатнє виділення продуктів харчування і низьку якість продуктів або закінчення терміну їх придатності. Засоби для чищення постачаються періодично.

¹²⁸ Закон про біженців, стаття 13.

¹²⁹ Див. Рішення Кабінету Міністрів № 667 від 22 червня 2011 року: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/667-2011-%D0%BF>.

¹³⁰ Закон України «Про загальну середню освіту»: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/651-14>, стаття 6.

¹³¹ Податковий кодекс України, стаття 170.7.3(4), статті 164 і 167: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page19>.

¹³² Закон України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства», стаття 1.16: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>; Закон «Про імміграцію», стаття 1.7: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.

¹³³ Заключні спостереження Комітету із ліквідації расової дискримінації, 2 вересня 2011 року, CERD/C/UKR/CO/19-21/R.1.

¹³⁴ Національна доповідь надана відповідно до параграфу 5 додатку до резолюції Ради с прав людини 16/21*Україна, A/HRC/WG.6/14/UKR/1, 13 серпня 2012, параграф. 96, <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/160/33/PDF/G1216033.pdf?OpenElement>

¹³⁵ ДМС пропонує відкрити ПТРБ в Київській області на 150 місць в 2014 році.

103. Більшість шукачів статусу біженця залишається напризволяще. Органи не проводять мовних курсів, не надають соціальної допомоги або допомоги у працевлаштуванні. Більшість шукачів статусу біженця не може працювати легально через неможливість отримання дозволу на працевлаштування за вимогами українського законодавства. Це означає, що більшість шукачів статусу біженця в Україні, позбавлені тимчасового житла, соціальної допомоги, права на працевлаштування чи навіть можливості отримання благодійної допомоги, не ставши при цьому донором у конфлікті з законом. У спробі вижити дехто намагається працювати нелегально, особливо на ринках. Така діяльність ставить осіб під загрозу виникнення додаткових проблем захисту. УВКБ ООН надає обмежену допомогу найбільш вразливим особам через мережу неурядових організацій, але УВКБ ООН припинить надавати таку допомогу у такій країні як Україна (країна з середнім доходом), яка може з легкістю підтримувати невелику кількість шукачів статусу біженця на території України.
104. УВКБ ООН відзначає, що мігранти під адміністративним затриманням мають більше права, аніж шукачі статусу біженця, оскільки затримані мігранти мають право на отримання матеріальної допомоги (наприклад, одягу) і надання безкоштовного базового медичного обслуговування.¹³⁶
105. Шукачі статусу біженця, часто скаржаться на труднощі з пошуком та оплатою відповідного житла. У своїй спільній оцінці УВКБ ООН показало, що більшість шукачів статусу біженця проживають в маленьких, переповнених квартирах у старих будівлях радянської епохи по околицях великих міст. Багато людей витрачає половину свого щомісячного доходу на оренду. Вони рідко мають офіційні договори оренди, і, отже, живуть в постійному страху виселення.¹³⁷
106. Паралельно із новою законодавчою базою, запровадженою в кінці 2012 року, шукачі статусу біженця, як і інші іноземці, які тимчасово перебувають в країні, зобов'язані зареєструватися за місцем перебування в Україні.¹³⁸ З метою реєстрації шукачі статусу біженця мають пред'явити свої довідки до паспортного столу за місцем проживання. Вони мають пред'явити договір з орендодавцем для підтвердження реєстрації за місцем проживання. Відповідно до Закону України шукачі статусу біженця не мають права на отримання соціальної допомоги або можливості працювати легально, вони зазвичай є бідними, а також перебувають у слабкому становищі стосовно вимог від орендодавців надання письмових угод. Добре відомо, що більшість орендодавців в Україні відмовляються від надання письмових угод з орендарями. Навіть якщо орендодавець укладає угоду, шукачі статусу біженця можуть зіткнутися з додатковими вимогами, наприклад, вимогою до особистої присутності орендодавця в паспортному столі для підтвердження чинності договору. Оскільки довідка шукача статусу біженця є дійсна протягом нетривалого періоду, від шукача статусу біженця можуть вимагати поновлення документу і тимчасової реєстрації щомісяця. Це накладає надзвичайно високе навантаження на обох: на шукача статусу біженця, а також на орендодавця. В результаті дуже мала кількість шукачів статусу біженця має можливість отримати реєстрацію за місцем перебування.

¹³⁶ Порівняйте безкоштовну медичну допомогу і нехарчові продукти для надання утриманням відповідно до постанови Міністерства внутрішніх справ № 336/268/254 від 17.04.2012: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0748-12>

¹³⁷ Див. УВКБ ООН, «Прислухаючись до голосів біженців і осіб без громадянства в Україні», 2011 рік, с. 35.

¹³⁸ Див., зокрема, Наказ Кабінету Міністрів № 1077 від 22.11.2012 стосовно реєстрації місця проживання і місця перебування фізичних осіб в Україні, розділи 4-5: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12>

107. Високі адміністративні штрафи (приблизно 63 доларів США) можуть бути накладені на таких осіб у зв'язку з відсутністю у них реєстрації. Останнім часом Державна міграційна служба наклала введення таких штрафів виключно на виняткові випадки, надаючи людям час для пристосування до нової системи. Однак, сама система є проблематичною, та існують підозри стосовно частішого стягування штрафів в майбутньому.
108. Крім того, шукачі статусу біженця не можуть отримати реєстрацію у притулках для бездомних, оскільки такі притулки надають допомогу виключно тим іноземцям, які перебувають в Україні на законних підставах.¹³⁹ За Законом України шукачі статусу біженця залишаються в Україні на тимчасовій основі, але не «проживають» тут, що позначає постійність. Шукачі статусу біженця, таким чином, не мають права на отримання допомоги бездомним.
109. Україна надає дітям-шукачам статусу біженця та дітям-біженцям доступ до безкоштовної початкової та середньої освіти. Проте, система освіти не може забезпечити повне і ефективне залучення дітей-іноземців, включаючи шукачів статусу біженця та дітей-біженців, до системи загальної освіти. Державні школи не мають спеціалізованих програм або програм допомоги для навчання дітей-іноземців української мови як іноземної. В той час як деякі вчителі та директори шкіл виражають напрочуд добру волю та надають індивідуальну допомогу із власної ініціативи, такі зусилля не є систематичними. Від багатьох дітей очікують самостійного вивчення мови. Від шкіл не вимагають задоволення конкретних потреб новачків.
110. Діти старшого віку стикаються з проблемами у вивченні мови, а також можуть потрапити до молодших класів із молодшими дітьми. Це негативно впливає на їх мотивацію відвідувати школу. Класи для надолуження пропущеного матеріалу недоступні для підлітків, хоча деякі школи можуть запроваджувати спеціальні програми на власний розсуд. Діти-шукачі статусу біженця та діти-біженці, вважається, не підпадають під категорію «вразливі діти», які можуть скористатись перевагами індивідуальних програм навчання в школі. Декілька біженців отримали можливість вчитися і отримати свідоцтво про середню освіту «вечірньої школи» (форма навчання для дорослих, еквівалентна програмі середньої школи). Однак, біженці не мають систематичного доступу до такої програми. На жаль, влада не збирає інформацію про рівень неотримання освіти серед дітей-біженців та дітей, що шукають статусу біженця, тож важко досягнути масштаби такого явища.
111. З метою отримання шкільного атестату або диплому дитина або її батьки повинні мати документ, що посвідчує особу. Оскільки довідка особи,, що шукає статусу біженця, не вважається документом, що посвідчує особу відповідно до українського законодавства, діти, шукачі статусу біженця, не можуть отримати підтвердження своїх академічних досягнень, що ускладнює перспективи майбутньої інтеграції.
112. Загалом, Україна має вкрай обмежені можливості для прийняття шукачів статусу біженця і задоволення їх базових потреб у харчуванні, житлі, навчанні і отриманні медичної допомоги.

¹³⁹ «Про принципи соціального захисту бездомних осіб і дітей без опіки», Закон від 02.06.2005, № 2623-IV, стаття 4.1, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2623-15/print1329904793314576>; а також міжвідомчий наказ «Про підтвердження наказу про співробітництво суб'єктів, які надають соціальні послуги бездомним громадянам», 19.02.2009, № 70/411/101/65/19/32, стаття 2.7, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0419-09>.

Рекомендації:

- Покращення умов у пунктах тимчасового розміщення шляхом виділення достатніх ресурсів для проведення необхідного капітального ремонту і моніторингу якості поставок харчів.
- Розширення наявності пунктів тимчасового розміщення, зокрема – шляхом виділення ресурсів для відкриття пункту в Київській області.
- Внесення змін до законодавства з метою забезпечення отримання шукачами статусу біженця безкоштовного доступу до необхідних послуг із охорони здоров'я, включаючи принаймні екстрену допомогу і лікування важливих хвороб.
- Внесення змін до законодавства з метою створення належного механізму задоволення базових потреб шукачів притулку у працевлаштуванні, отриманні соціальної допомоги або отриманні тимчасового розміщення.
- Внесення змін до інструкцій стосовно реєстрації місця перебування для повернення до попередньої належної практики вимагання від шукачів статусу біженця усного надання точної інформації про місце їх тимчасового перебування.
- Забезпечення повного доступу і суттєвої участі дітей, які є біженцями і шукачами статусу біженця, у освіті в Україні, включаючи відповідні альтернативи класній освіті для підлітків.
- Занесення дітей-біженців і шукачів статусу біженця до існуючого переліку уразливих категорій дітей, що мають право на отримання індивідуальних форм вказівок.
- Прийняття правил для забезпечення отримання дітьми, що шукають статус біженця, атестатів про освіту.
- Гарантоване національними органами забезпечення доступу біженців і шукачів статусу біженця до «вечірніх шкіл».

Місцева інтеграція осіб, яким надається міжнародний захист

Законодавство

113. Закон України про біженців, надає біженцям і особам із додатковим захистом ті ж права і обов'язки, що і громадяни України, включаючи права на працевлаштування, освіту соціальну допомогу.¹⁴⁰ Біженці вважаються постійними жителями з моменту їх визнання, в той час як особи із додатковим захистом мають правовий статус особи, яка законно перебуває на території України впродовж необмеженого терміну часу.¹⁴¹ Закон про біженців передбачає видачу документів біженцям і особам із додатковим захистом строком на п'ять років за умови щорічної перереєстрації.¹⁴²

114. Інші законодавчі акти нещодавно було приведено у відповідність із законодавством про біженців, що забезпечило закріплення соціальних та економічних прав біженців та осіб, з додатковим захистом, у відповідних законодавчих актах.¹⁴³ Біженці можуть подати заяву на отримання українського громадянства через три роки після отримання статусу біженця.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», стаття 15.

¹⁴¹ Той самий закон, стаття 14.

¹⁴² Той самий закон, стаття 10(11).

¹⁴³ Закон «Про запровадження змін до кількох законодавчих актів України з питань біженців і осіб без громадянства та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», № 5290-17, 18 вересня 2012 року: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5290-vi%20>.

¹⁴⁴ Закон «Про громадянство України», 2235-14, стаття 9.3: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

115. 22 серпня 2012 року Кабінет Міністрів ухвалив *Національний план з інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року*.¹⁴⁵ Поміж різних інших заходів План передбачає проведення навчання української мови та заняття із культурної орієнтації для біженців і притулку особам із додатковим захистом, а також проведення роботи з приймаючими громадами для підвищення рівня громадської толерантності. Буде вжито заходів, спрямованих на забезпечення державним житлом постраждалих біженців. Працівники урядових організацій пройдуть підготовку по роботі з біженцями. Органи скликать місцеві робочі групи з інтеграції у регіонах, що приймають біженців. Корисно також те, що План окреслює роль різних рядових міністерств у сприянні інтеграції біженців. Окрім того, План передбачає включення УВКБ ООН в якості партнера з реалізації. Прийняття Плану свідчить про зусилля уряду України у сприянні інтеграції біженців до українського суспільства і визнання потенціалу, який вони вносять до приймаючої громади. У рамках фінансованого проекту ЄС «Місцева інтеграція біженців» УВКБ ООН підтримало Уряд у розробці Плану (хоча більшість коментарів УВКБ ООН зрештою не були прийняті урядом) і схвалило намір уряду взяти на себе відповідальність за інтеграцію біженців.

Поточна ситуація

116. Наразі Україна приймає близько 2500 осіб із статусом біженців і додатковим захистом.
117. Органи приділяють підвищену увагу питанням місцевої інтеграції. Прийняття Національного плану з інтеграції є позитивним кроком. Кілька регіонів України почали проведення консультацій з розробки регіональних планів для сприяння інтеграції біженців. На жаль, влада не виділяє бюджетних ресурсів для реалізації національних або регіональних планів інтеграції, тим самим зменшує ефективність плану.
118. ДМС посилила свої можливості розгляду питань інтеграції біженців, запровадивши підрозділи із соціальної інтеграції в рамках ДМС на центральному рівні, а також в обласних відділах у Києві, Харкові і Одесі.
119. Незважаючи на позитивні наміри і до прийняття Національного плану з інтеграції біженців за належного рівня бюджетної підтримки, органи наразі надають біженцям надто обмежену підтримку. Щойно визнаний біженець отримує одноразову допомогу у сумі, еквівалентною 2 доларам США. Органи не надають жодної мовної підготовки, не проводять культурної орієнтації, не надають доступу до отримання допомоги по безробіттю або пільг. Відсутність державного житла ще більше обмежує перспективи інтеграції в Україні. Хоча деяку допомогу зараз надають УВКБ ООН та неурядові організації, така допомога є тимчасовими програмами, що фінансуються із зовнішніх джерел, в основному через ЄС. Однак, така обмежена підтримка показала, наскільки біженці бути можуть успішно інтегруватися в Україні, якщо їм нададуть основні інструменти для вивчення мови, пошуку роботи, відвідування школи або відкриття своєї справи.¹⁴⁶
120. Різні міністерства із обов'язками щодо місцевої інтеграції, наприклад, Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України та Міністерство соціальної політики України, досі не продемонстрували практичну участь у питаннях місцевої інтеграції біженців. За Національним планом інтеграції кожному міністерству присвоюються конкретні завдання,

¹⁴⁵ Матеріали доступні за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>

¹⁴⁶ Особисті історії інтеграції біженців в Україні – *Новий дім. Україна: історії успішної інтеграції біженців*, УВКБ ООН, Київ, 2012 рік: http://unhcr.org.ua/attachments/article/608/UNHCR_en_web2.pdf

що може виявитись корисним для залучення їх до включення біженців до їх звичайних програм.

121. Незважаючи на такі зусилля, реальне соціальне становище багатьох біженців залишається складним. В той час як формально біженці мають безперешкодний доступ до ринку працевлаштування, вони часто не можуть скористатись цим правом на практиці. Багато роботодавців не хочуть мати справу з «іноземцями»; навички і кваліфікації біженців часто не відповідають потребам українського ринку праці. Зазвичай, незначна заробітна платня, яку роботодавці пропонують біженцям, не може покрити вартості житла, тож більшість біженців продовжують покладатися на неофіційне/напівофіційне працевлаштування, працюючи на оптових і роздрібних ринках України. Це посилює їх виключення із приймаючого суспільства. Жінки, що належать до числа біженців, знаходяться в особливо важкому становищі, оскільки праця на ринках, зазвичай, не доступна для них. Оскільки вони не мають записів про офіційне працевлаштування, біженці не відповідають критеріям отримання допомоги по безробіттю у разі втрати роботи.

122. Так само, хоча біженці мають право на отримання соціальної допомоги, вони можуть зустрітись із серйозними перешкодами у отриманні доступу до неї. Через погане знання української мови вони мають труднощі у звертанні до державних структур. Якщо ж вони звертаються до них, вони часто зустрічаються із державними службовцями, які недостатньо володіють знаннями про права біженців і просять їх принести додаткові документи або докази їх права на отримання послуг.

123. Питання, що стосуються видачі документів біженцям, було успішно вирішено у 2012 році, а визнані біженці, сьогодні отримують документи, дійсні протягом п'яти років. Вони мають доступ до проїзних документів Конвенції 1954 року; однак, оскільки Україна не підписала Європейську угоду про скасування віз для біженців, вони можуть зустрічати певні обмеження на їх свободу пересування.¹⁴⁷ Біженці продовжують зустрічатись із труднощами в отриманні адміністративної допомоги з боку української влади в питаннях видачі документів або посвідчень, що стосуються громадянського стану, що призводить до порушень статті 25 Конвенції 1951 року. Більш того, доступ до документації зараз є проблематичним для людей з додатковим захистом. Закон України про біженців, прийнятий в 2011 році, зробив необхідним введення нового документа стосовно отримання додаткового захисту. Органи ще не розпочали друк таких документів. Внаслідок цього особи, яким надано додатковий захист, все ще мають тільки притулку довідку за зверненням за захистом і не можуть користуватись значно ширшими правами, пов'язаними з додатковим захистом. По суті, додатковий захист ще не почав функціонувати, незважаючи на те, що концепцію було офіційно введено майже два роки тому.

Громадське відношення

124. Громадське відношення до іноземців також впливає на здатність біженців до місцевої інтеграції. Українські організації із захисту прав людини зазначають, що «рівень ворожості в українському суспільстві до іноземців останніми роками повільно, але невпинно зростає, і, зокрема, мігрантофобія стала найпоширенішою формою ксенофобії в Україні».¹⁴⁸ Соціологічні дослідження показують, що, хоча ставлення українців до іноземців в цілому було сприйнятним у 1990-х роках, ситуація стала погіршуватися близько 2000 року, коли

¹⁴⁷ Ця угода набула чинності 9 квітня 1960 року, див.

http://www.en.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=82&lang=en

¹⁴⁸ Українська гельсінська спілка з прав людини, «Права людини в Україні», 2012 рік, с. 183.

українці почали сприймати значний соціально-культурний розрив між собою і іноземцями. Однак, існують індикатори вимірювання що рівень ксенофобського ставлення стабілізувався, або покращився, з середини 2000-х років.¹⁴⁹

125. В цілому Україна, як вважається, має неналежні антидискримінаційні закони. Як наслідок, Комітет з ліквідації расової дискримінації рекомендував Україні *прискорити прийняття комплексного закону про боротьбу з дискримінацією з метою створення положень, зокрема, про визначення прямої та непрямой дискримінації, дискримінації де-факто і де-юре, структурної дискримінації, відповідальності фізичних і юридичних осіб, що поширюється на органи державної влади та приватних осіб, засоби захисту для жертв расової дискримінації, а також інституційні механізми, необхідні для забезпечення реалізації положень закону на основі комплексного підходу.*¹⁵⁰

126. У 2012 році в Україні було прийнято закон про боротьбу з дискримінацією.¹⁵¹ Однак, з огляду на права людини закон піддається критиці як неадекватний. Поміж інших недоліків вважається, що за законом є надто важким доведення дискримінації для жертви та отримання відшкодування в судовому порядку.¹⁵² Організації із захисту прав людини сформували коаліцію для відстоювання внесення поправок до закону з метою покращення захисту від дискримінації.¹⁵³

127. Українські органи не мають адекватного механізму для відстеження злочинів на підставі ненависті. У той час як в минулому розпочинались різні ініціативи, в 2010 році Україна ліквідувала Державний комітет у справах національностей та релігій, Міжвідомчу робочу групи для подолання ксенофобії, етнічної та расової нетерпимості, а також окремі підрозділи Міністерства внутрішніх справ із розслідування та боротьби зі злочинами, пов'язаними з расовою або етнічною ненавистю. Органи не збирають статистичні дані з розбивкою за етнічною приналежністю, статтю і віком жертв расової дискримінації; відсутні також точні дані про випадки пропаганди ненависті і злочинів на підставі ненависті, кількості і характеру справ, порушених проти правопорушників, отриманих звинувачень, винесених вироків і присуджених компенсацій. Наглядачі, як і раніше, стурбовані відсутністю продемонстрованої відданості правоохоронних органів розслідуванню злочинів на підставі ненависті та визнання їх расистського або дискримінаційного характеру. В результаті цього можна зробити висновки про приховання великої кількості злочинів на підставі ненависті перед ООН.

128. За відсутності зусиль з боку уряду відстежити злочини моніторинг провадився неурядовими організаціями.¹⁵⁴ З осені 2010 року ресурси ці джерела зареєстрували значну кількість злочинів на підставі ненависті, включаючи фізичні напади. В той час як у 2010 році було зареєстровано 14 нападів на підставі расової ненависті, у 2011 році було зареєстровано 23 випадки, а у 2013 році їх кількість становила 20. Серед задокументованих випадків у 2012 році мав місце 1 напад на шукача статусу біженця із Демократичної

¹⁴⁹ Національний інститут стратегічних досліджень, «Оцінка стану толерантності в українському суспільстві: ризики і можливості формування національної єдності», без дати: <http://www.niss.gov.ua/articles/500/>

¹⁵⁰ Заключні спостереження Комітету із ліквідації расової дискримінації, 2 вересня 2011 року, CERD/C/UKR/CO/19-21/R.1

¹⁵¹ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Закон від 06.09.2012, № 5207-VI, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

¹⁵² Див. «Заява про дискримінацію» (Україна), 12 вересня 2012 року, <http://noborders.org.ua/en/useful-documents/analytics/statement-on-discrimination-ukraine/>

¹⁵³ Українська гельсінська спілка з прав людини, «Права людини в Україні», 2012 рік, с. 182.

¹⁵⁴ Веб-сайт Ініціативи Розмаїття: <http://diversipedia.org.ua/eng/>, веб-сайт Конгресу національних меншин України: <http://www.kngu.org/KongrEng/AboutEng.htm>.

Республіки Конго. За звітом іншої авторитетної організації із захисту прав людини було виявлено 62 злочини на підставі ненависті протягом періоду квітень 2011 року – квітень 2012 року.¹⁵⁵

129. В той час як за звітами у деяких випадках проти удаваних злочинців висувались звинувачення у хуліганстві, на санкції за хуліганство не впливав обтяжуючий фактор «вчинення за мотивами расової, етнічної або релігійної нетерпимості»; таким чином, расова або етнічна дискримінація не бралась до уваги у таких випадках.¹⁵⁶ Авторитетні організації із захисту прав людини в Україні ідентифікували проблеми расового і етнічного профілю як стабільні проблеми останніх років.¹⁵⁷

Резюме

130. З обмеженою підтримкою у сприянні інтеграції і оточенні часто неспівучасної громади із невеликим досвідом з групами меншин біженці іноді зустрічаються з неподоланими проблемами із працевлаштуванням, отриманням доступу до соціальних послуг, а також інтеграцією з місцевим суспільством.

Рекомендації:

- Посилення антидискримінаційного законодавства наряду зі стандартами, запровадженими у Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації.
- Повторне призначення підрозділу, відповідального за підготовку правоохоронних заходів з ідентифікації злочинів екстремістського спрямування і збору даних із частоти таких злочинів.
- Співпраця з громадою у поширенні більш толерантного суспільного відношення до етнічних і релігійних меншин, включаючи шукачів статусу біженця та біженців
- Урахування рекомендацій «Стратегії дій», розробленої у рамках дослідження за підтримки ЄС стосовно місцевої інтеграції біженців в Україні, при запровадженні національного плану інтеграції біженців; велику кількість таких рекомендацій досі не було запроваджено.¹⁵⁸
- Виділення достатніх ресурсів для запровадження національного плану місцевої інтеграції біженців. Розробка подальшого плану і його щорічний розгляд для задоволення інтеграційних потреб біженців.
- Забезпечення повної участі відповідних міністерств в процесі інтеграції біженців.

Висновки

131. УВКБ ООН тісно і інтенсивно співпрацювало з українськими органами, займаються відповідальними за надання притулку, з моменту приєднання країни до Конвенції 1951 року. Незважаючи на певні покращення у законодавстві стосовно дітей без супроводу та розлучених із сім'єю і якість судового перегляду біженських справ система надання притулку в Україні все ще має серйозні недоліки.

¹⁵⁵ Харківська правозахисна група. «Злочини на ґрунті ненависті в Україні», 2012 рік: <http://library.khpg.org/files/docs/1339735328.pdf>

¹⁵⁶ Кримінальний кодекс України, стаття 296.

¹⁵⁷ Див. для зразку статті Харківської правозахисної групи: <http://www.khpg.org/en/index.php>, а також аналіз, підготований Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів: <http://umdpl.info/eng/>.

¹⁵⁸ Андрисек О. та Рантала Т. «Місцева інтеграція біженців у Республіці Білорусь, Республіці Молдова і Україні: стратегія дій», 2008 рік: http://ukr.unhcr.org.ua/files/tex9t_eng.pdf.

132. Україна є країною із середнім рівнем доходу як для Європи. Населення становить близько 46 млн. В середньому, близько 1500 осіб подають заяви про надання статусу біженця щороку, і такі заявники мешкають у містах середнього розміру. Взагалі, вимоги до системи притулку в Україні є невисокими. За волевиявленням наявності політичної волі, стабільним і професійним адміністративним органом, а також розумним розподілом фінансових ресурсів, а також тривалим і відданим залученням до діяльності УВКБ ООН та інших відповідних міжнародних суб'єктів, що забезпечують захист, Україна може запровадити наведені вище рекомендації і відповідати міжнародним та європейським стандартам у сфері надання притулку.
133. Однак, з огляду на перелічені вище недоліки УВКБ ООН робить висновки про те, що Україні бракує достатнього захисту від *вигнання*, також вона не надає шукачам статусу біженця можливості розгляду їх заяв про надання статусу біженця в рамках ефективної і справедливої процедури. Таким чином, Україна не може розглядатись як третя безпечна країна. УВКБ ООН висловлює подальше прохання до країн не повертати шукачів притулку до України на зазначених підставах.