

*Aide Memoire*

**Система притулку в Україні  
20 червня 2012 року**

**Основні положення**

1. **Інтенсивний період законодавчих та адміністративних реформ, що були запроваджені протягом останніх 18 місяців, має потенціал для поліпшення якості надання притулку в Україні. Тим не менш, цей потенціал досі не реалізовано.** Попри те, що ці реформи принесли певні покращення (наприклад, введення додаткового захисту), в цілому вони погано сплановані і недостатньо фінансуються, що призводить до їх безсистемної реалізації. Значними є наслідки для осіб під опікою УВКБ ООН: у різний час шукачі статусу біженця не мали змоги подати заяви або їх зобов'язували виконувати різні додаткові правові умови для подачі заяв; процес прийняття рішень про надання статусу біженця тривав з перервами; шукачі статусу біженця, щодо яких процедура було вже розпочато, були змушені подавати заяви до новоствореної Державної міграційної служби України, що призвело до накопичення справ; система не забезпечує належний захист від *вислання (refoulement)*; місцева інтеграція залишається ілюзорною метою. Існуючі системи не відповідають базовим вимогам до управління системою притулку, таким як прийом, реєстрація, справедливий судовий розгляд та місцева інтеграція. Україна відстає від міжнародних та Європейських стандартів забезпечення захисту. В результаті, шукачі статусу біженця та біженці звертаються до мереж торгівлі людьми і незаконного перевезення з тим, щоб дістатися країни, яка забезпечує ефективний захист. Отже, УВКБ ООН дотримується думки, що шукачі статусу біженця та навіть визнані біженці не мають повертатися в Україну з третіх країн, особливо в рамках угод про реадмісію.
2. Україна є країною з середнім рівнем доходу в Європі і населенням близько 46 млн. В середньому, близько 1500 осіб на рік подають заяву про надання статусу біженця, і ці заявники мешкають в різних містах України. В цілому, вимоги до системи притулку в Україні є невисокими. За наявності політичної волі, стабільного і професійного адміністративного органу, а також розумного розподілу фінансових ресурсів, Україна може повною мірою відповідати міжнародним і Європейським стандартам в сфері надання притулку.

**Шукачі статусу біженця та біженці в Україні**

3. Впродовж останніх років Україна, зазвичай, отримує в середньому 1500 заяв про надання статусу біженця на рік. Однак, кількість заяв в 2011 році була значно меншою і становила 890; ступінь визнання в 2011 році склав 15 %: 133 особи отримали статус біженця, тоді як загалом було розглянуто 868 заяв. За перші чотири місяці 2012 року 845 осіб подали заяви про надання статусу біженця, в той час як найбільшу кількість заяв було отримано від осіб з таких країн походження, як Афганістан, Сомалі, Сирія та Киргизстан. Значне зростання кількості заяв про надання статусу біженця цього року пов'язано з тим, що в 2011 році органи Державної міграційної служби України (ДМС) не працювали належним чином впродовж близько половини року, позбавивши багатьох можливості подати заяву про міжнародний захист. Тепер всі ці особи почали подавати заяви з проханням про надання статусу біженця.
4. З 2676 біженців, які перебувають на території України, 54 % прибули з Афганістану. Інша частина – більш різноманітна і включає осіб з країн СНД, Африки та Близького Сходу. Більше 100 біженців походять з Вірменії, Азербайджану та Російської Федерації.

**Інтенсивний період законодавчих та адміністративних реформ в сфері притулку**

5. 22 листопада 2010 року в рамках 14-го самміту Україна-ЄС Європейський Союз оголосив План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. **Цей план пришвидшив процес впровадження законодавчої та адміністративної реформ, пов'язаних із системою**

**притулку в Україні, оскільки він мобілізував політичну волю щодо змінення міграційної політики.** План дій передбачає різні поліпшення в системі притулку в Україні як передумову для введення безвізового режиму між Україною та країнами Європейського Союзу, а саме:

*1-й етап (нормативно-правова база):*

*Прийняття законодавства в сфері притулку, що відповідало б міжнародним стандартам (Женевській конвенції 1951 року „Про статус біженців“ з Нью-Йоркським протоколом до неї) і стандартам ЄС та забезпечувало б умови для міжнародного захисту (включно з додатковими формами захисту), процедурні правила розгляду заяв про надання міжнародного захисту, а також права шукачів статусу біженця та біженців.*

*2-й етап (орієнтири для ефективної реалізації):*

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

6. Хоча цей додатковий стимул для реформ дав певні результати, і може допомогти побудувати в майбутньому сильну, орієнтовану на захист систему надання притулку, **ситуація залишається складною: умови захисту біженців та шукачів статусу біженця погіршилися, що призвело до зростання кількості осіб, які опинилися у вкрай тяжкому становищі, і які потребують матеріальної допомоги або термінового переселення в треті країни.**

#### **Наслідки законодавчих реформ**

7. **Законодавчі ініціативи, розпочаті за останні місяці, погано скоординовані і видаються розробленими поспіхом з метою виконання Плану дій.** Деякі з цих законодавчих змін з часом можуть призвести до позитивних зрушень на користь осіб, якими опікується УВКБ ООН. Наприклад, надання безоплатної юридичної допомоги шукачам статусу біженця буде вводиться поетапно впродовж наступних шести років, а нова міграційна політика держави прописана в правозахисницькому дусі та спрямована на захист осіб у змішаних міграційних потоках. Інші нововведення є проблематичними і вже чинять негативний вплив: наприклад, термін утримання під вартою за незаконне перебування на території було збільшено з 6 до 12 місяців, піддаючи шукачів статусу біженця, які часто не мають документів через адміністративні прогалини, а не з не власної вини, ризику тривалого утримання під вартою. Це вже призвело до голодування та інших акцій протесту в пунктах тимчасового тримання. Крім того, Постанова Кабінету Міністрів (№ 667 від 22 червня 2011 року) позбавляє шукачів статусу біженця права на отримання безкоштовної медичної допомоги. Новий закон про правову допомогу ускладнює отримання юридичного представництва для шукачів статусу біженця: вони повинні нотаріально завірити договір з адвокатом, чого багато хто з них не може зробити через брак документів, що засвідчують особу, або мають шукати правового представництва в особі ліцензованого адвоката, що є набагато дорожчим.
8. 28 липня 2011 року Президент України підписав Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» (№ 3671-VI). Новий закон робить деякі кроки в напрямку досягнення міжнародних та Європейських стандартів щодо притулку. Ці **позитивні зміни** включають:
  - Закон вводить поняття **додаткового захисту** для осіб, які не можуть повернутися до країни свого походження через страх страти, тортур, нелюдського або принизливого ставлення.
  - Введення **єдиної посвідки шукача статусу біженця**, що замінила попередню систему з чотирьох різних посвідок шукачів статусу біженця, відповідно до різних етапів процедури

надання притулку, сприятиме тому, щоб шукачі статусу біженця залишалися задокументованими протягом усього періоду розгляду їх клопотання.

- Закон передбачає надання неповнолітнім дітям статусу біженця одночасно з їхніми батьками, що забезпечить захист єдності сім'ї.

9. Тим не менш, УВКБ ООН також відзначає ряд моментів, в яких **новий закон не відповідає міжнародним стандартам та нормам Європейського Союзу**. До них належать:

- Вузьке визначення поняття додаткового захисту.** Новий закон поширює додатковий захист на осіб, які не можуть бути повернуті в країну походження у відповідності до міжнародних угод з прав людини, зокрема, ст. 3 ЄКПЛ та ст. 3 Конвенції проти тортур. Проте він не передбачає додаткового захисту для осіб, які покинули свої країни через серйозні і невизначені загрози для життя, фізичної недоторканності або свободи в результаті загального насильства або подій, що серйозно порушують громадський порядок. В результаті вузького визначення проектом закону, деякі люди, які потребують міжнародного захисту, особливо особи, що рятуються від збройного конфлікту, можуть не мати права на такий захист в Україні. На сьогоднішній день нікому не було надано додаткового захисту.
- Широке коло підстав для відмови у прийнятті заяви про надання статусу на стадії попереднього розгляду.** Новий закон продовжує створювати широкі можливості для відмови у прийнятті заяви про надання статусу на попередній стадії розгляду. В поданні може бути відмовлено ще до розгляду по суті в тому разі, якщо справа буде вважатися такою, що не відповідає визначенню біженця / визначенню додаткового захисту. Система являє собою неминуче замкнуте коло: шукачі статусу біженця повинні довести свою правоту, щоб мати можливість представити свою справу в повному обсязі. В результаті цього обмеження, багато людей не допускаються до процедури притулку взагалі і мають звертатися до перевантажених судів по допомогу. У 2010-2011 роках 45% випадків було відхилено на попередньому етапі, і, таким чином, відмовлено в доступі до повної процедури визначення статусу. В результаті, шукачі статусу біженця не можуть отримати доступ до процедури надання статусу біженця в Україні і змушені шукати захисту в інших країнах шляхом подання до УВКБ ООН заяв щодо переселення в держави-члени ЄС.
- Нереалістично короткі терміни для подачі апеляції.** Шукачі статусу біженця, які отримали негативне рішення, мають тільки п'ять робочих днів для подання апеляції. Цей період є занадто коротким. Згідно Європейських стандартів, з практичної точки зору, заявник повинен мати достатньо часу і засобів для того, щоб використати право на оскарження. Труднощі подачі апеляції ускладнюються відсутністю правової допомоги.

10. Хоча деякі з цих прогалин і невідповідностей були враховані при розробці інструкцій, необхідно буде якомога швидше внести зміни до закону з тим, щоб виправити наявні недоліки. УВКБ ООН надало список запропонованих поправок до Міністерства внутрішніх справ України, але вони були значною мірою проігноровані. В якості наступного кроку, проблема прогалин була піднята з Адміністрацією Президента, де коментарі УВКБ ООН досі вивчають; до цих пір не визначено, коли і чи взагалі вони будуть передані до Верховної Ради.

11. Крім того, УВКБ ООН висловлює занепокоєння з приводу законопроекту про гармонізацію інших законодавчих актів з правом біженців, який наразі розглядає Верховна Рада України. Якщо цей процес гармонізації законодавства буде проведено належним чином, то шукачі статусу біженця матимуть змогу користуватися нормальними умовами прийому, а визнані біженці та особи, які потребують додаткового захисту, матимуть соціальні і економічні права, необхідні для успішної інтеграції. Тим не менш, українська влада до цих пір брала курс на мінімалістський підхід у справі гармонізації законодавства, пропонуючи зміни до 25 законів, а не 39, запропонованих УВКБ ООН.

Якщо закон про гармонізацію буде прийнято в його нинішній редакції, шукачі статусу біженця, як і раніше, будуть залишені бездопоміжними: вони не матимуть права на роботу, тимчасове житло або соціальну допомогу. Оскільки благодійні подарунки, що перевищують мінімально встановлений рівень, обкладаються податком, а шукачі притулку не зможуть отримати ідентифікаційний код платника податків, то для деякого буде навіть незаконно отримувати благодійну допомогу від неурядових організацій.

12. Важливі підзаконні акти залишаються на стадії розгляду. Наприклад, відповідні міністерства досі не схвалили міжвідомчі інструкції стосовно прийому неповнолітніх шукачів статусу біженця без супроводу дорослих. З огляду на відсутність законодавчої бази та бюрократичне зволікання, влада не призначає законного представника для дітей, які залишаються у небезпеці: вони не можуть подаватися на отримання статусу біженця без законного представника; їх не допускають до дитячого притулку або пунктів тимчасового розміщення; вони змушені постійно звертатися по допомогу до різних органів. Хоча Міністерство охорони здоров'я не має встановлених процедур щодо проведення медичної оцінки віку, органи влади часто ініціюють її проведення за сумнівними критеріями і проблема часто вирішується визнанням підлітка повнолітнім.
13. **В цілому, в процесі розробки законів та підзаконних актів приділяється недостатньо уваги міжнародним та Європейським стандартам.**

#### **Руйнівні адміністративні реформи**

14. **Остання адміністративна реформа системи притулку, яку було розпочато в грудні 2010 року, призвела до переривання роботи останньої, і новостворена Державна міграційна служба не поспішає виконувати всі свої обов'язки.** Процес «ліквідації» колишньої центральної влади, відповідальної за притулок, розпочався в грудні 2010 р. та тривав цілий рік, протягом якого деякі співробітники були звільнені і знову повернуті на місця. Справи були в процесі передачі або стали тимчасово недоступними. Аномальні інституційні перетворення мали негативні наслідки на захист шукачів статусу біженця протягом 2011 року. Наприклад, через те, що управління в регіонах були закриті протягом деякого часу, багато осіб не могли подати заяву на отримання статусу біженця чи продовжити свої документи, що наражало їх на ризик затримання або стягнення штрафів. Також, протягом цього періоду посадові особи, відповідальні за надання притулку, не з'являлися на розгляд судових рішень, тому судові слухання щодо притулку часто відкладалися, залишаючи таким чином справи нерозглянутими, внаслідок чого судові рішення стосовно притулку затримувалися. Багато шукачів статусу біженця були вимушені залишити країну нелегально в пошуках захисту.
15. **Адміністративні реформи ще не завершилися.** Внутрішня структура Державної міграційної служби продовжує зазнавати змін. Наприклад, Департамент у справах біженців та іноземців навесні 2012 р. було реорганізовано. Його обов'язки було розширено, і зараз вони охоплюють широке коло питань, у тому числі процедуру визначення статусу біженця, адміністративні затримання мігрантів, надання іноземцям дозволу на проживання та угоди про реадмісію. Реорганізація, як правило, пов'язана зі зміною керівництва Державної міграційної служби: за 18 місяців існування змінилося три голови ДМС. Як на центральному, так і регіональному рівнях деякі посади залишаються вакантними, що обмежує можливість розгляду справ. Станом на середину червня Державна міграційна служба повідомила, що вона розглянула першу частину справ стосовно статусу біженця/додаткового захисту; сотні справ досі очікують на розгляд.
16. **УВКБ ООН особливо занепокоєне тим, що Департамент у справах біженців та іноземців не має достатньої автономії.** Стандарти Європейського союзу передбачають, що «відповідальний орган влади» (тобто адміністративний орган, що відповідає за прийняття рішення щодо надання міжнародного захисту) повинен бути цивільним, з правом підпису, бюджетом та автономією

вирішувати кому давати статус біженця, а кому ні. Лише кваліфікований, належним чином підготовлений персонал повинен приймати рішення щодо надання міжнародного захисту. За таких обставин, Департаменту у справах біженців та іноземців не вистачає головних складових «відповідального органу». Він не має ані права контролювати бюджет, ані права підпису; рішення щодо статусу біженця /додаткового захисту має бути підписано кількома посадовими особами, які не входять до Департаменту. За таких умов, рішення стосовно статусу біженця та захисту, швидше за все, приймаються під впливом міграційних інтересів, включно з контролем нелегальної міграції, за які також відповідає Державна міграційна служба.

17. Щоб адміністративні реформи мали успіх, необхідний раціональний розподіл фінансових ресурсів. Щоб виконати свої зобов'язання відповідно до Конвенції 1951 р. Україна виділяє недостатньо коштів для розвитку системи притулку. Державна міграційна служба не змогла надати УВКБ ООН повну картину ресурсів, виділених на забезпечення захисту біженців в 2012 році, оскільки структура її бюджету не має розгорнутої схеми фінансування системи притулку. Тим не менш, Державна міграційна служба повідомила УВКБ ООН, що вона не отримала достатньо коштів для забезпечення їжею пункти тимчасового перебування біженців. ДМС повідомляє, що зовсім не отримала коштів для надання інформації про країну походження, місцеву інтеграцію та капітальний ремонт існуючих пунктів тимчасового перебування біженців, збудованих на кошти міжнародної спільноти. Попри те, що вперше було виділено кошти для перекладу, на даний момент не розроблений механізм найму перекладачів. Багато коштів, наданих міжнародною спільнотою в минулому, було витрачено марно.
18. Недостатнє фінансування пов'язане з іншими проблемами в державному управлінні системою притулку. Якщо перекладачам не будуть платити з бюджету, вони будуть вимагати гроші у шукачів статусу біженця. У низькооплачуваних співробітників може виникнути спокуса робити те саме. Якщо не фінансувати навчання посадових осіб у сфері притулку чи не забезпечувати їх інформацією про країну походження, якість прийняття рішень залишатиметься на низькому рівні і буде відкритою для корупційних схем. Ще одне ускладнення полягає в тому, що процеси прийняття рішень занадто централізовані та непрозорі. Позитивне рішення щодо надання статусу біженця/додаткового захисту повинно мати 9 підписів. Прокуратура ретельно вивчає позитивні рішення, часто оскаржуючи їх. Державне керівництво у сфері притулку, яке характеризується мізерними фінансовими ресурсами, недостатньо тренуваним персоналом та відсутністю широкої автономії, не створює умов для аналітичного та індивідуального підходу до прийняття рішень, необхідного для справедливого та точного визначення потреби у захисті. Важлива реформа системи притулку потребуватиме виділення ресурсів, а також досвіду для успішного завершення адміністративних реформ у відповідності до Європейських стандартів.

#### **Головні занепокоєння УВКБ ООН у сфері захисту**

19. **УВКБ ООН обмежене в доступі до осіб, які перебувають під його опікою**, в пунктах затримання, на території міжнародних аеропортів та інших місцях, що обмежують свободу шукачів статусу біженця. Зокрема, УВКБ ООН занепокоєне, що Державна прикордонна служба часто утримує осіб, затриманих за спробу нелегального перетину кордону, «під слідством» протягом декількох днів, обмежуючи УВКБ ООН та адвокатів у доступі до них. Загальна наглядова функція УВКБ ООН відповідно до ст.35 Конвенції 1951 р. не зовсім зрозуміла та визнана державними органами.
20. **Шукачів статусу біженця на кордоні не допускають на територію країни**. В першій половині 2012 р. Європейський суд з прав людини запровадив тимчасові заходи відповідно до Правила 39 щодо двох справ, в яких українська влада відмовила шукачам статусу біженця у доступі на територію. Тоді як в першому випадку шукачам статусу біженця надали доступ на територію та процедури отримання статусу біженця, в іншому випадку особи були відправлені до третьої країни, що було очевидним порушенням прийнятих судом тимчасових заходів.
21. **Випадки затримання шукачів статусу біженця стають частішими**. Розчаровані паралізованою системою притулку та відсутністю умов прийому заяв в Україні, шукачі притулку все частіше

намагаються перетнути західний кордон України. У випадку затримання їм загрожує 12 місяців ув'язнення з подальшою депортацією. УВКБ ООН неодноразово вказувало на відсутність логіки в цьому процесі: якщо справа шукача статусу біженця знаходиться на розгляді, він/вона не можуть бути депортовані відповідно до положень міжнародного та українського законодавства. Якщо особа не може бути депортована, то немає підстав його/її затримувати з метою депортації. Попри адміністративні та судові скарги щодо цього питання, затримання продовжуються. Наразі 77% затриманих іноземців – шукачі статусу біженця.

22. **Судова практика з питань надання притулку досі не сформована** через відсутність досвіду та розуміння міжнародних норм. Юриспруденція Європейського суду з прав людини належним чином не застосовується українськими судами. Наприклад, вони продовжують видавати ордери на затримання та депортацію громадян Сомалі попри те, що Європейський суд постановив, що депортація через Могадішу буде порушенням статті 3 (за дуже нечисленими виключеннями) та попри те, що Україна не має жодних практичних засобів для повернення сомалійців.
23. Завдяки своїм зусиллям УВКБ ООН може зменшити ризики, яких зазнають шукачі статусу біженця та біженці в Україні, але не може їх усунути. Аби захистити шукачів статусу біженця від злиднів через обмежену можливість прийому заяв в Україні та відсутність економічних та соціальних прав, УВКБ ООН надає фінансову допомогу найбільш вразливим категоріям осіб. В 2011 р. було витрачено 362,110 дол. США на допомогу шукачам статусу біженця. Коли проблеми із захистом ставлять шукачів статусу біженця в ситуацію неприпустимого ризику, УВКБ ООН, відповідно до свого мандату, проводить процедуру визначення статусу біженця та направляє справи таких осіб до третіх країн для розгляду можливості переселення. В 2011 р. УВКБ ООН рекомендувало 125 біженців, які зазнали серйозної небезпеки, для переселення, в тому числі і до країн ЄС.

#### **Висновки**

24. **УВКБ ООН занепокоєне тим, що через десять років після приєднання до Конвенції про статус біженця 1951 р., система надання притулку в Україні залишається неефективною, не зважаючи на зусилля останніх років.** Цей підхід не дав відчутних результатів і шукачі статусу біженця часто опиняються в більш несприятливому становищі, ніж звичайні мігранти. Протягом останніх 15-ти років УВКБ ООН виділило 30 млн. дол. США на розвиток сфери притулку та міграції. Часті адміністративні реформи та кадрові зміни заважають уряду будувати сталу систему та супроводжуються необґрунтованими витратами виділених коштів. Попри імпульс, який став результатом впровадження Плану дій з лібералізації візової системи, УВКБ ООН занепокоєне відсутністю політичної волі для створення системи притулку, яка б відповідала міжнародним та Європейським стандартам. Якщо Україна продовжуватиме в цьому ж дусі, вона може втратити довіру з боку донорів у сфері притулку.

УВКБ ООН, Київ  
20 червня 2012 р.