



**Загальні коментарі УВКБ ООН
до проекту Закону України „Про біженців та осіб, які потребують допоміжного
або тимчасового захисту в Україні”**

Вересень 2010 року

Вступ

1. Генеральна Асамблея ООН доручила Управлінню Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (далі у тексті - “УВКБ ООН”) забезпечувати міжнародний захист і пошук постійних рішень для проблеми біженців¹. Як визначено у його Статуті, УВКБ ООН має забезпечувати захист біженців, що підпадають під його компетенцію, поміж іншим, шляхом “сприяння укладенню і ратифікації міжнародних конвенцій про захист біженців, спостереження за виконанням постанов цих конвенцій і пропонування необхідних поправок до них”.² Наглядова роль УВКБ ООН також визнається у Статті 35 Конвенції 1951 року про статус біженців (далі у тексті - “Конвенція 1951 року”)³ та Статті II Протоколу до цієї Конвенції від 1967 року⁴, згідно з якими Держави зобов'язані співпрацювати з УВКБ ООН та, зокрема, сприяти виконанню “його обов'язку щодо нагляду за впровадженням положень цієї Конвенції”.
2. Інтерпретація УВКБ ООН положень Конвенції 1951 року та Протоколу до цієї Конвенції від 1967 року загалом вважається авторитетною точкою зору, що спирається на більш ніж 50 років досвіду з моніторингу міжнародних документів із захисту біженців, та забезпечує правові та роз'яснювальні рекомендації Державам при вирішенні питань застосування права, що регулює положення біженців. Інтерпретація УВКБ ООН положень Конвенції та Протоколу є невід'ємною частиною глобального режиму захисту біженців. УВКБ ООН, представництва якого відкриті у 110 країнах та яке наразі працює з більш ніж тридцятьма двома мільйонами осіб, також надає рекомендації Державам у зв'язку зі встановленням та запровадженням

¹ Дивіться Статут Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, що прийнятий в якості Додатку до Резолюції Генеральної Асамблеї 428 (V) 14 грудня 1950 року; Док. ООН A/RES/428(V), Додаток, PP1, 6 (1950).

² Те саме, параграф 8 (а).

³ Конвенція 1951 року про статус біженців, 189 U.N.T.S. 137, *набула чинності* 22 квітня 1954 року [далі у тексті - “Конвенція 1951 року”].

⁴ Протокол 1967 року про статус біженців, 606 U.N.T.S. 267, *набув чинності* 4 жовтня 1967 року [далі у тексті - “Протокол 1967 року”].

національних процедур для визначення статусу біженця, а також здійснює таке визначення в рамках власного мандату.⁵ У 1996 р. УВКБ ООН і Україна ще більше поглибили свою співпрацю, підписавши Угоду про партнерство.

3. УВКБ ООН бажає надати даний коментар до Проекту Закону "Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту в Україні", в порядку виконання наглядової функції, як передбачено ст. 35 Конвенції 1951 року та Статутом. Наглядова функція УВКБ ООН включає сприяння державам у виконанні своїх зобов'язань у відповідності до міжнародного права про біженців. У цьому контексті, ключову роль відіграють зобов'язання охороняти та забезпечувати інститут притулку та забезпечувати непорушність провідних принципів захисту біженців.

Форми допоміжного захисту

4. УВКБ ООН щиро приймає введення інституту допоміжного захисту, передбаченого законопроектом. Допоміжний захист є позитивним методом прагматичного реагування на певні потреби міжнародного захисту, особливо для тих осіб, які не підпадають під визначення біженця за Конвенцією 1951 року та Протоколом 1967 року⁶. Проте, УВКБ ООН рекомендує Україні запозичити вербальне визначення відповідно до Директиви Ради ЄС про мінімальні стандарти щодо кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як тих, хто є біженцями або осіб, які з інших причин потребують міжнародної допомоги.⁷ У цьому зв'язку в додатку міститься текст законопроекту із вставленими коментарями.

Процедурні аспекти

5. Висновок Виконкому УВКБ ООН № 30⁸ вказує на те, що заяви на статус біженця від осіб, які не мають жодних підстав вважатися біженцями, є серйозною проблемою. Відповідно, держави можуть встановлювати особливі положення відносно заяв, які є очевидно необґрунтованими та не заслуговують на повне дослідження на кожній стадії процедури. Такі заяви визначаються, як „очевидно зловживальні” або „явно необґрунтовані” . У

⁵ Калін, В. , “Нагляд за дотриманням Конвенції 1951 р. стосовно статусу біженців: Стаття 35 і далі, *Захист біженців у міжнародному праві*”: Глобальні консультації УВКБ ООН з питань міжнародного захисту (під редакцією Еріки Феллер, Волкера Турка і Френсіса Ніколсона, Видавництво Кембріджського університету, 2003 р.

⁶ Висновок Виконкому № 103 (LVI) – 2005 р. – Положення про Міжнародний захист включаючи форми допоміжного захисту.

⁷ „Кваліфікаційна Директива” 2004/83/ЄС

⁸ Висновок Виконкому №30 (XXXIV) – 1983 р. – Проблеми очевидно зловживальних або явно необґрунтованих заяв на статус біженця чи притулок.

цьому відношенні, Україна до сих пір намагалася працювати з такими заявами на двох різних стадіях процедури на підставі положень ст. ст. 9, 12 Закону України „Про біженців”. УВКБ ООН пропонує об’єднання цих двох стадій в одну процедурну стадію. УВКБ ООН вважає, що таке об’єднання буде значно сприяти посиленню ефективності національної процедури притулку в Україні.

6. УВКБ ООН вважає за потрібне звернути увагу на те, що положення Розділів III та V проекту Закону виступають за тримання під вартою шукачів притулку в Україні. УВКБ ООН бажає зазначити провідний принцип, згідно з яким шукачі притулку не можуть бути затримані та, відповідно до норм міжнародного та регіонального законодавства про права людини, затримання шукачів притулку може застосовуватися як виключення з правил у випадках, коли це необхідно для досягнення законних цілей, пропорційно до них, без упередження та на мінімальний строк. УВКБ ООН сподівається, що інструкція, яка міститься у Висновку Виконкому № 44 (XXXVII) від 1986⁹ р., і яка окреслює дозволені виключення із загального правила уникання випадків тримання під вартою шукачів притулку, надасть допомогу державним органам у вирішенні проблемних питань. Випадки, в яких тримання під вартою може бути застосоване, включають поміж іншим встановлення особи, втрату проїзних документів, або захист національної безпеки чи публічного порядку. УВКБ ООН рекомендує внести зміни до законопроекту, щоб коли заявник допускається до процедури по суті, і у разі відсутності ситуації, яка потребує виключення з правил, шукач притулку повинен бути звільнений з-під варти. УВКБ ООН пропонує, щоб така форма вислову була включена до Розділу III про права та обов’язки біженців та осіб, які потребують допоміжного захисту.
7. У ст. 2 Конвенції 1951 року зазначається, що кожний біженець має зобов’язання по відношенню до країни, в якій він знаходиться, в силу яких, зокрема, він повинен виконувати закон цієї країни. УВКБ ООН рекомендує, щоб відповідно до цієї статті, до проекту Закону було включено більш чітке роз’яснення обов’язків та прав біженців та осіб, які потребують допоміжного захисту в Україні.
8. У Висновку Виконкому УВКБ ООН №69¹⁰ підкреслюється можливість використання пункту про припинення захисту, як передбачає ст. 1 С (5 та 6) Конвенції 1951 року. у випадках глибоких і тривалих змін в країні, які зумовлюють відсутності потреби у міжнародному захисті. У висновку також підкреслюється, що державні органи повинні ретельно оцінювати фундаментальність таких змін, включаючи загальну ситуацію дотримання прав людини, а також окремі підстави побоювань стати жертвою переслідувань. У висновку також підкреслюється, що підстави для припинення захисту не повинні застосовуватись до біженців, які

⁹ Висновок Виконкому № 44 (XXXVII) – 1986 – Затримання біженців та шукачів притулку

¹⁰ Висновок Виконкому № 69 (XLIII) -1992 – Припинення статусу

продовжують мати цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань. Отже, УВКБ ООН заохочує органи державної влади урахувати дану рекомендацію та включити її до Розділу II (стаття 12) проекту Закону.

Міжнародне співробітництво

9. Розділ VI проекту Закону торкається теми міжнародного співробітництва, зокрема співробітництва із УВКБ ООН. Передумовою співробітництва із УВКБ ООН є наглядова функція організації, що закріплена у Статуті та у ст. 35 Конвенції 1951 року. Згідно зі ст. 35 (2), Держави зобов'язані забезпечувати УВКБ ООН інформацією у належній формі та статистичними даними відносно становища біженців та виконання положень Конвенції 1951 року, включаючи закони, розпорядження та постанови, пов'язані з біженцями. Крім того, законодавство Європейського Союзу демонструє відданість держав-членів ЄС співробітництву із УВКБ ООН. Директива Ради ЄС про мінімальні стандарти щодо процедур у державах-членах ЄС з надання та позбавлення статусу біженця забезпечує доступ УВКБ ООН до шукачів притулку та до інформації по особових заявах шукачів притулку.¹¹

10. З метою досягнення цілей режиму міжнародного захисту, УВКБ ООН за останні 60 років виробило певну практику – по суті, конструктивне і широке співробітництво із виконавчою, судовою та законодавчою гілками влади (підтримуючи їх у виконанні їх міжнародних зобов'язань), із громадянським суспільством в усіх його проявах та різноманітними групами, які відносяться до його компетенції. Ця організаційна практика – колективні та побудовані на співробітництві зусилля – безпосередньо пов'язана із державною практикою, і це знаходить відображення в регіональних документах та механізмах, національних законах та адміністративних заходах, висновках Виконкому, а також в інших індикаторах державної практики. Компетенція УВКБ ООН з вироблення такої практики є „повноваженням, що мається на увазі” та визначається метою та завданням Статуту, відповідними документами, пов'язаними із біженцями та особами без громадянства, а також самою першопричиною створення Управління. Сучасна практика, яку на сьогодні підтримує широке коло держав і яка була сформована у концепцію Виконкомом, передбачає поміж іншого те, що УВКБ ООН має відігравати, як мінімум, консультативно-дорадчу роль в національних процедурах надання притулку, визначення статусу біженця та встановлення безгромадянства. Наприклад, УВКБ ООН отримує інформацію про нові заяви щодо отримання статусу біженця, про хід процедури, а також у доречних випадках УВКБ ООН має гарантований доступ до справ та рішень, які можуть бути обговорені з державними

¹¹ 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 р., див. Ст. 21 Директиви

органами влади. УВКБ ООН має право втручатися та надавати свої зауваження відносно будь-якої справи та на будь-якій стадії процедури¹².

11. Отже, УВКБ ООН заохочує Україну запровадити аналогічний підхід та включити зміни до проекту Закону України „Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту в Україні”, які нададуть роз’яснення змісту наглядової функції УВКБ ООН, і таким чином забезпечать легкий доступ до біженців та їхніх справ.

*УВКБ ООН, Київ
Вересень 2010 р.*

¹² Більше прикладів реалізації наглядової функції УВКБ ООН можна знайти в документі „Роль УВКБ ООН у нагляді за дотриманням міжнародних стандартів захисту в контексті його мандату, Доклад Волькера Тюрка на Міжнародній конференції з примусового переміщення, стандартів захисту та нагляду за виконанням Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. і інших міжнародних документів”, 2010 р.