



**Коментар УВКБ ООН щодо проекту Закону
„Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції”
№. 2232, ухваленого Верховною Радою України 13 січня 2011 року.**

1. Генеральна Асамблея ООН доручила Управлінню Верховного комісара ООН у справах біженців забезпечувати міжнародний захист і пошук постійних рішень для проблеми біженців¹. Згідно зі Статтею 35 Конвенції 1951 р. про статус біженців, УВКБ ООН надана наглядова роль. Стаття 35 покладає на держави договірні зобов'язання щодо співпраці з УВКБ ООН для досягнення оптимального виконання і узгодженого застосування Конвенції 1951 р. про статус біженців. У цьому відношенні УВКБ ООН може, серед іншого, робити авторитетні заяви, надавати коментарі та видавати настанови стосовно захисту біженців². У 1996 р. УВКБ ООН і Україна ще більше поглибили свою співпрацю у формі відповідної угоди між УВКБ ООН та урядом України³.
2. Біженці є окремою категорією людей, як визначено *Конвенцією 1951 г. про статус біженців*. Останнім часом, проте, моделі “мобільності” людей стають дедалі складнішими, відтак переміщення біженців і міграційні рухи тепер перетинаються різноманітним чином. Такі точки перетинання виникають внаслідок кількох явищ, таких як змішані та незаконні переміщення тих, хто потребує міжнародного захисту, і тих, хто його не потребує; переміщення біженців, що стають міграційними переміщеннями; змішані мотивації серед тих, що мігрують; подальші переміщення біженців, перед якими постають проблемами захисту в країнах притулку; зміни в країнах походження, що можуть створювати ситуацію біженців “за місцем знаходження” (*‘sur place’*); ризик переслідування жертв торгівлі людьми; і той факт, що міграція може пропонувати біженцям тимчасове (а не довгострокове) рішення.
3. УВКБ ООН не розглядає себе як міграційну організацію, тим не менш Управління вважає за необхідне займатись міграційними питаннями, які впливають на захист біженців і рішення. Головний інтерес УВКБ ООН полягає в забезпеченні того, щоб практики регулювання міграції, зокрема, контроль на кордоні, дозволяли розрізнити тих, хто потребує, і тих, хто не потребує захисту. Більш того, важливо забезпечити,

¹ Див. Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, прийнятий як Додаток до Резолюції ГА 428 (V) від 14-го грудня 1950 р.

² 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* (Kalin, W., “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond *Refugee Protection in International Law*”: *UNHCR's Global Consultations on International Protection*) (під редакцією Еріки Феллер, Волкера Турка і Френсіса Ніколсона, Видавництво Кембріджського університету, 2003 р.

³ Угода (Country Agreement) між УВКБ ООН та Урядом України, 23 вересня 1996 р.

щоб захисту біженців не загрожували неналежне використання і зловживання системами надання притулку з боку незаконних мігрантів⁴.

4. У під регіоні, УВКБ ООН визначило ключові види діяльності в **Плані дій з десяти пунктів** для вирішення питань захисту біженців і змішаної міграції в країнах вздовж східних і південно-східних кордонів держав-членів ЄС⁵. Саме з позицій цієї структури УВКБ ООН пропонує свої коментарі до проекту Закону „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції”, для забезпечення того, щоб зміни не наносили шкоди біженцям та особам які потребують інших форм міжнародного захисту (включаючи тих з них які намагаються в’їхати або вже перебувають на території України з метою отримання захисту).

Загальні коментарі

5. УВКБ ООН вітає зусилля України з удосконалення міграційного законодавства та забезпечення реалізації прав мігрантів. Зокрема ми вітаємо застереження закріплені в ст 32¹ Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, направлені на забезпечення виконання зобов’язань України про невислання за Коненцією ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поведження і покарання.
6. УВКБ ООН підтримує механізм надання (Президенського) притулку в порядку встановленому єдиним Законом а не законодавством України (яке невизначене) в ст. 4 Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
7. В той же час УВКБ ООН занепокоєне наступними змінами які пропонуються до Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства:
 - а) Запровадженням в ст. 25 нових обмежень щодо в’їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску через державний кордон без забезпечення права шукати притулок, статус біженця, або інші форми міжнародного захисту.
 - б) Запровадженням в ст. 28¹ можливості в найкоротший строк повертати іноземців та

⁴ Див. також: План захисту, Мета 2 “Вирішення питань захисту біженців в умовах більш широких міграційних рухів” (Agenda for Protection, Goal 2 “Addressing refugee protection within in broader migration movements”); “Захист біженців і довгострокові рішення в контексті міжнародної міграції” (‘Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration’), 19 листопада 2007 р., док. UNHCR/DPC/2007/Doc. 02; “УВКБ ООН, Захист біженців і міжнародна міграція” (‘UNHCR, Refugee Protection and International Migration’), док. УВКБ ООН, Ред. 1, 17 січня 2007 р., док. доступний в режимі онлайн за адресою: www.unhcr.org

⁵ Див. План дій з десяти пунктів для захисту біженців і вирішення питань змішаної міграції в країнах уздовж східних і південно-східних кордонів держав-членів Європейського Союзу (Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries along the Eastern and South Eastern Borders of the European Union Member States), 29 червня 2007 р., документ доступний на англійській і російській мовах в режимі онлайн за адресою: www.soderkopling.org.ua. УВКБ ООН також опрацьовує “Содеркопінг Процес” (Soderkopling Process), який є випереджувальною ініціативою для сприяння транскордонній співпраці в справі вирішення питань притулку, міграції та прикордонних питань. Стосовно захисту біженців у більш широкому контексті міграції, див. також: Верховний комісар ООН у справах біженців, *Доповідь пані Еріки Феллер, Помічника Верховного комісара - Захист, на п'ятдесят восьмій сесій Виконавчого комітету Програми Верховного комісара*, 3 жовтня 2007 р. Онлайн. Сайт УВКБ ООН “Рефуорлд” (Refworld), доступний за адресою: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4704e18d2>

осіб без громадянства до держав з яких вони прибули або які видали їм паспортний документ якщо (а) їм не дозволено в'їзд в Україну в пунктах пропуску через державний кордон або (б) повернення у разі затримання за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон без забезпечення права шукати притулок, статус біженця, або інші форми міжнародного захисту в Україні.

в) Розширенням в **ст. 31** підстав для скорочення терміну тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні без забезпечення застережень для шукачів притулку, статусу біженця, або інших форми міжнародного захисту може призвести до їх *визнання*.

г) Розділенням в **ст. 32** підстав для видворення з України на такі, за яких іноземці та особи без громадянства (а) мають бути видворені та (б) можуть бути видворені на розсуд уповноваженого на те органу влади демонструє відсутність чіткого розмежування компетенційних повноважень відповідних органів у співвідношенні з випадками, які сформульовані у частинах першій і другій цієї статті як самодостатні підстави для прийняття ними рішень про видворення. Такий змішаний підхід, який утворює єдину процедурну основу для різних за статусом, і функціями органів державної влади (органів охорони державного кордону, органів внутрішніх справ, Служби безпеки) допускає конкуренцію повноважень та не відповідає вимогам частини другої ст. 19 та частини другої ст. 120 *Конституції України*.

г') Передбаченням частиною третьою **ст. 32**, того, що «за рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця та особи без громадянства за межі України з підстав, визначених у частині першій цієї статті, супроводжується забороною подальшого в'їзду в Україну строком до десяти років», **уможлиблює порушення принципу пропорційності**. Зокрема, це стосується застосування такого заходу до випадку «за невиконання хоча б раз вимоги щодня з'являтися для реєстрації до органу, який прийняв рішення про скорочення строку його тимчасового перебування в Україні».

д) Передбаченням частиною дев'ятою **ст. 32** прийняття на територію України іноземців та осіб без громадянства на виконання міжнародних угод про реадмісію та їх розміщення в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні на період необхідний для підготовки їх видворення за межі України у примусовому порядку, але не більш як дванадцять місяців. Оскільки серед прийнятих за угодами про реадмісію можуть бути ті, які потребують міжнародного захисту, наступне застереження має бути передбачене для запобігання їх можливого *визнання*:

і) *Особи, які були в процедурі визначення їх статусу в Україні (статусу біженця або інших форм міжнародного захисту) а також особи, які будуть звертатись за захистом в Україні (статусу біженця або інших форм міжнародного захисту) після їх реадмісії, мають бути захищені проти визнання до завершення відповідних процедур визначення статусу (включаючи судове оскарження).*

е) УВКБ ООН **шкодує**, що ст. 32¹ посилається лише на міжнародні зобов'язання України про невислання за *Конвенцією ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поводження і покарання*, а не на зобов'язання за ст. 33 Конвенції 1951 г. про статус біженців, стороною якої є

також Україна. Так, для того, щоб захистити біженців та шукачів статусу біженця, або інших форм міжнародного захисту, УВКБ ООН пропонує передбачити наступну редакцію частини другої ст. 32¹: *Біженець чи особа, яка потребує допоміжного захисту або якій надано тимчасовий захист, жодним чином не можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека через їх расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання, або де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, а також через інші причини, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, коли особи не можуть бути повернуті до країн походження.*

є) УВКБ ООН також пропонує передбачити наступні застереження до ст. ст. 25, 28¹, 31 змін до цього Закону: *„Положення цієї статті не застосовується до осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту в Україні»»*.⁶ Останній законопроект зареєстровано в Комітеті Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин за No. 7252 14.10.2010.

ж) Частина 9 ст. 32 збільшує період утримання з шести до дванадцяти місяців без надання можливості добровільного повернення за програмою Міжнародної Організації з Міграції (МОМ). Це також розглядається як негативний розвиток для шукачів статусу біженця, яким було відмовлено в національній процедурі визначення їх статусу, а також інших мігрантів, які б хотіли повернутись добровільно, проте не мають коштів або не можуть отримати відповідні документи протягом 10 днів передбачених на це, з моменту винесення рішення про скорочення терміну перебування.

8. **УВКБ ООН шкодує що запропоновані зміни до Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства не вирішують проблему тимчасового статусу осіб, яким надано статус біженця в Україні.** Завдяки цьому вони не можуть користуватись соціальними та економічними правами за *Конвенцією 1951 р. про статус біженців* – яка є частиною законодавства України з 2002 року. Тому УВКБ ООН пропонує наступну редакцію ст. 3 Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства:

1. *Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України “Про імміграцію” іммігрувати в Україну на постійне проживання.*

2. *Іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні.*

3. *Іноземці та особи без громадянства, яких визнано особами, що потребують допоміжного захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії обставин, за наявності яких допоміжний чи тимчасовий захист було*

⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38773

надано.

4. Іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

5. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

6. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період навчання.

7. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території України у випадках, зазначених у частинах третій-шостій цієї статті, уклали шлюб з громадянами України, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період до отримання дозволу на імміграцію.

8. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, зазначеними у частинах другій-шостій цієї статті, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України.

9. Іноземці та особи без громадянства, які в'їхали в Україну на інших законних підставах, вважаються такими, які перебувають на території України на законних підставах на період дії візи або на період, встановлений законодавством або міжнародним договором України.

10. Іноземці та особи без громадянства, які до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття рішення про припинення громадянства України залишилися постійно проживати на території України, вважаються такими, які постійно проживають в Україні.

9. УВКБ ООН **шкодує** що зміни до *Кодексу України про адміністративні правопорушення* не надають достатньо застережень стосовно біженців та шукачів статусу біженця або інших форм міжнародного захисту. Відзначаємо наступні занепокоєння:

а) Щодо ст 203 *Кодексу*, УВКБ ООН відзначає, що деякі біженці проживають в Україні за адресами, що відрізняються від тих по яких вони зареєстровані. Це відбувається через відсутність достатніх місць проживання в Пунктах тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) та неготовність власників жилих приміщень, які наймаються біженцями, заключати з ними договори найму, оскільки власники уникають сплати відповідних податків. В той же час, деякі адміністративні та логістичні перешкоди часто призводять до того, що шукачі статусу біженця перебувають тривалі проміжки часу в Україні без належних документів, які підтверджують законність їх перебування. Наприклад, коли шукачі статусу звертаються до органу міграційної служби (ОМС) їм видають *Повідомлення ОМС* про їх необхідність з'явитись для проведення співбесіди через деякий час (яке не є документом, що підтверджує законність перебування відповідно до положень *Закону України про біженців* та яке, не дає можливість реєстрації місця перебування особи), коли співробітник ОМС та перекладач будуть мати змогу прийняти таку особу, і лише

після цього, шукачу надають довідку передбачену *Законом України про біженців*. В інших випадках особи, які оскаржують рішення щодо статусу біженця до центрального уповноваженого органу державної влади у справах міграції або до суду не документуються довідками, які б підтверджували законність їх перебування протягом періоду оскарження. Такі прогалини наражають шукачів статусу біженця на ризик затримання та *вигнання*. Більш того, більшість шукачів статусу біженця та біженців не мають можливості платити штрафи, які сьогодні передбачені за порушення вимог цієї статті (340-680 грн) через відсутність коштів. Тому запропоноване змінами збільшення штрафу до 510- 850 грн. не повинно стосуватись (1,328 шукачів статусу біженця) та (2,300) осіб яким надано статус біженця в Україні. Вищезгадана статистика шукачів статусу та визнаних біженців в Україні залишається стабільною протягом останніх кількох років. **Тому УВКБ ООН пропонує відмінити** поточні та запропоновані збільшені штрафи по відношенню до біженців та шукачів статусу біженця або інших форм міжнародного захисту.

б) УВКБ ООН занепокоєне тим, що запропоновані зміни до ст 206 *Кодексу* не вирішують проблему формулювання цієї статті, яке передбачає застосування адміністративних стягнень до цілої низки послуг, які надаються, *серед іншого*, особам які шукають статусу біженця та іншим особам які потребують міжнародного захисту. Такі послуги їм надаються неурядовими організаціями та виконавчими партнерами УВКБ ООН. Типовим прикладом є ситуація коли особи, які шукають статусу біженця або інших форм міжнародного захисту не документовані довідками або не мають реєстрації місця перебування. Відсутність відповідних застережень в *Кодексі* призводить до накладання стягнень на гуманітарну роботу, яка проводиться організаціями, які надають допомогу біженцям або приватними громадянами.

10. УВКБ ООН **рекомендує** належне врахування Статті 31 *Конвенції 1951 р. про статус біженців*, яка забороняє накладати **стягнення на шукаючих статусу біженця** і біженців за незаконний в'їзд або перебування. Тому ст. 28¹ та ст. 31 змін до *Закону України Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*, повинні в прямій формі згадувати Статтю 31 *Конвенції 1951 р. про статус біженців*. УВКБ ООН наголошує на важливості захисту незаконно ввезених мігрантів і прагне підкреслити, що Палермський Протокол 2000 р. проти ввезення мігрантів контрабандним шляхом по землі, морю і повітря чітко визначає, що він не має на меті покарання людей просто за сам лише факт того, що вони були ввезені контрабандним шляхом, або штрафування організацій, які допомагають таким людям виключно з гуманітарних міркувань⁷.

Регіональне Представництво УВКБ ООН, м. Київ
28.01.2011 р.

⁷ Див. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Підсумкова позиція УВКБ ООН стосовно Протоколу проти ввезення мігрантів контрабандним шляхом по землі, морю і повітря, і Протоколу щодо запобігання, недопущення і покарання за торгівлю людьми, особливо жінками і дітьми, Доповнення до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (*UNHCR Summary Position on the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organized Crime*), 11 грудня 2000 р. Онлайн. Сайт "Рефуорлд" УВКБ ООН.