

Правова основа захисту біженців в Україні

Проблема захисту прав біженців, яка набула особливої актуальності для України у зв'язку з історичними подіями, що мали місце під час та після розпаду СРСР, не втрачає своєї гостроти через географічне розташування України. Питання про відповідність національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері захисту прав біженців та шляхи подолання його недоліків досліджуються багатьма науковцями, серед яких Т.Фандикова, О. Малиновська, М. Буроменський, Д. Ільчинський, С. Леонтьєва, І.Ковалишин, С. Чехович, В. Шаповал, С. Крижанівський, О. Гончаренко, Ю. Гаврушко, Г.Тимчик. Однак перелік виявлених ними недоліків та шляхів вдосконалення законодавства є неповним і може бути розширеним, особливо з огляду на те, що в Україні продовжують приймати нові нормативно-правові акти, що суперечать міжнародно-правовим стандартам захисту біженців.

Досвід, набутий у перші роки незалежності України, переконав у необхідності якнайшвидшого врегулювання питань захисту біженців і шукачів притулку, тому історично склалося так, що Україна вжила відповідних заходів до надання згоди на обов'язковість Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців. Результатом законодавчої роботи за цим напрямом спочатку став прийнятий 24 грудня 1993 р. Закон України «Про біженців», а потім – прийнятий 21 червня 2001 р. новий Закон України «Про біженців», завдяки якому було загалом досягнуто відповідності норм українського національного законодавства міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. 10 січня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців». Відповідно до цього Закону Україна зобов'язалася виконувати вимоги зазначених міжнародно-правових актів.

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення у цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже і біженцям, рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, за мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26).

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні дійшло висновку про те, що Конституція України відкриває широке правове поле для мігрантів, зокрема біженців і шукачів притулку. Відповідні конституційні норми є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій у цій сфері.

Ще одним кроком на шляху до вдосконалення системи захисту прав біженців, шукачів притулку в Україні та інших вразливих категорій осіб стало прийняття 8 липня 2011 року Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», який замінив Закон України «Про біженців». Новий Закон, прийнятий з метою наближення до стандартів захисту ЄС, значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши законодавче врегулювання проблеми додаткового (гуманітарного) та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту. Крім того, до переваг цього Закону можна віднести поліпшення захисту неповнолітніх дітей біженців, встановлення єдиної довідки про звернення за захистом в Україні та положення про видачу дозволу на проживання одночасно з визнанням статусу біженця.

Порівняльний аналіз статей Конвенції про статус біженців 1951 р. та чинного законодавства України свідчить про відсутність істотних протиріч між ними. Більш того, зобов'язання щодо захисту біженців, закріплені в національному законодавстві України, є певною мірою ширшими, ніж ті, що передбачені Конвенцією. До того ж національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану.

Незважаючи на це, чинне українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим.

Так, безпосередньо пов'язаною з питаннями статусу біженця на національному рівні є проблема притулку в Україні, на недостатність законодавчого врегулювання якої неодноразово вказували науковці. Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній закріплене право притулку, можливість надання притулку певним суб'єктам, необхідність більш деталізованого та конкретного законодавчого врегулювання, виключне право Президента України надавати притулок.

У Конституції України інститут притулку закріплений так: «Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» (частина друга статті 26); «Президент України ... приймає рішення ... про надання притулку в Україні» (пункт 26 частини першої статті 106) у формі відповідного указу (частина третя статті 106), причому такий указ не потребує контрасигнації (частина четверта статті 106 Конституції України). Така редакція є однією з найвужчих за змістом та обсягом серед аналогічних положень, закріплених у конституціях постсоціалістичних країн.

Зворот «може бути наданий притулок», вжитий у частині другій статті 26 Конституції України, свідчить про те, що Україна сприймає право притулку в першу чергу як право держави надавати чи не надавати притулок, а не як право особи одержати притулок. Отже, Україна на власний розсуд вирішує питання про задоволення чи відхилення клопотання іноземця або особи без громадянства про надання притулку. Крім того, відповідно до частини другої статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану держава може встановити обмеження права притулку, вказавши строк дії такого обмеження.

У законах України, зокрема у статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», передбачено право притулку, але відсутнє достатнє врегулювання відносин, які виникають у зв'язку із ним. Цей Закон також містить положення про надання статусу біженця. Розмежовує ці поняття і Закон України «Про громадянство України», який містить формулювання «надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні». Для гарантування можливості одержати притулок у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься стаття 204-1, відповідно до якої від адміністративної відповідальності звільняються іноземці або особи без громадянства, які бажають скористатися правом на притулок або набути статусу біженця, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця.

Отже, українське законодавство розмежовує поняття «притулок» і «статус біженця».

Для біженців і особливо для шукачів притулку надзвичайно важливе значення мають норми, що стосуються в'їзду, виїзду та перебування на території України іноземців і осіб без громадянства. У цьому контексті слід згадати про Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 519 від 14 липня 2009 р. «Про затвердження Порядку проведення вибіркового контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні», який набув чинності 25 серпня 2009 р. Відповідно до цього Наказу іноземці (це стосується громадян більше 90 держав – в основному тих, які розглядаються як країни походження незаконних мігрантів, які

намагаються дістатися Західної Європи через Україну) та особи без громадянства, які постійно проживають у цих країнах, при в'їзді до України повинні мати кошти в 20-кратному розмірі прожиткового мінімуму, встановленого в Україні на день їх в'їзду на її територію, з розрахунку на кожен місяць перебування або на термін перебування менше одного місяця. При цьому для осіб, які бажають одержати статус біженця або притулок в Україні, жодних винятків не передбачено. Але ж саме щодо таких осіб найімовірніше припустити, що їм бракує грошових коштів. На нашу думку, ця вимога заважає доступу осіб до процедур набуття статусу біженця в Україні, що суперечить зобов'язанням України за Конвенцією про статус біженців, та стає на заваді додержанню принципу non-refoulement, закріпленого як у міжнародних договорах, так і у звичайному міжнародному праві.

У відповідності до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначається порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні.

Стаття 1. передбачає визначення термінів:

1) біженець - особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань;

2) дитина, розлучена із сім'єю, - особа віком до вісімнадцяти років, яка прибуває чи прибула на територію України без супроводу батьків чи одного з них, діда чи баби, повнолітніх брата чи сестри, опікуна чи піклувальника, призначених відповідно до законодавства країни походження, або інших повнолітніх осіб, які до прибуття в Україну добровільно чи в силу звичаю країни походження взяли на себе відповідальність за виховання дитини;

3) довідка про звернення за захистом в Україні - документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України;

4) додатковий захист - форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок обставин, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі;

5) заборона виселення або примусового повернення - недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передачі, іншого примусового переміщення особи, на яку поширюється дія цього Закону, за межі України;

6) законні представники дитини, розлученої із сім'єю, - орган опіки та піклування, опікуни та піклувальники, призначені відповідно до законодавства України, прийомні батьки,

батьки-вихователі, патронатні вихователі, адміністрація закладу охорони здоров'я, навчального або іншого дитячого закладу;

7) законні представники особи віком до вісімнадцяти років - один з батьків, усиновителів, дід чи баба, повнолітній брат чи сестра, опікуни чи піклувальники, призначені такими до прибуття в Україну, або інша повнолітня особа, яка до прибуття в Україну

добровільно чи в силу звичаю країни походження взяла на себе відповідальність за виховання дитини;

8) заява про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, - заява-анкета встановленого зразка, в якій іноземець або особа без громадянства просить визнати його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, із зазначенням та обґрунтуванням однієї з підстав для такого визнання, зазначених у пунктах 1 і 13 частини першої цієї статті;

9) ідентифікація особи - заходи, пов'язані із встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи фальшиві;

10) країна громадянської належності - країна, громадянином (підданим) якої є особа. За умови, якщо особа має понад одне громадянство, вона не вважається такою, що не має захисту країни своєї громадянської належності, якщо без будь-якої поважної причини, що випливає з обґрунтованих побоювань, вона не скористалася захистом однієї з країн, громадянином (підданим) якої вона є;

11) країна попереднього постійного проживання особи без громадянства - країна, в якій особа без громадянства постійно проживала до прибуття в Україну;

12) країна походження - країна чи країни громадянської належності для іноземця або країна попереднього постійного проживання особи без громадянства;

13) особа, яка потребує додаткового захисту, - особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи торжур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;

14) особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження;

15) посвідчення біженця - паспортний документ, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його біженцем в Україні і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України;

16) посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, - паспортний документ, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України;

17) посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, - паспортний документ, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його особою, яка потребує тимчасового захисту, і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України;

18) пункт тимчасового розміщення біженців - місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

19) статус біженця - визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем;

20) строк перебування на території України - визначений законодавством України, міжнародними договорами України строк, протягом якого іноземець чи особа без громадянства може на законних підставах перебувати в Україні;

21) тимчасовий захист - форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені у пункті 14 частини першої цієї статті;

22) третя безпечна країна - країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, крім випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, оскільки така країна:

дотримується міжнародних стандартів з прав людини у сфері притулку, встановлених міжнародно-правовими актами універсального та регіонального характеру, включаючи норми про заборону тортур, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;

дотримується міжнародних принципів стосовно захисту біженців, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 року і Протоколом щодо статусу біженців 1967р., та стосовно осіб, які потребують додаткового захисту; має національне законодавство у сфері притулку та біженців і її відповідні державні органи визначають статус біженця та надають притулок; забезпечить особі ефективний захист проти вислання і можливість звертатися за притулком і користуватися ним; погоджується прийняти особу і забезпечити їй доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту;

23) УВКБ ООН - Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців;

24) родичі сім'ї біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту: чоловік (дружина); діти віком до вісімнадцяти років за умови, що вони не перебувають у шлюбі і залежать на утриманні; повнолітні діти, які не перебувають у шлюбі, якщо вони через різничий стан об'єктивно не здатні задовольняти свої потреби; непрацездатні батьки; інші особи, які перебувають під їх опікою чи піклуванням, якщо це визначено національним законодавством і звичаями відповідної країни.

Закон України про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту

1. Органи, пов'язані з біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регулюються цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору.