

ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ВИМУШЕНИХ МІГРАНТІВ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА АДАПТАЦІЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ

У статті запропоновано періодизацію політики України щодо вимушених мігрантів. Аналізуються розвиток законодавчої бази у сфері захисту біженців та адаптація українського законодавства до європейських стандартів.

Ключові слова: біженці, пошукачі статусу біженця, адаптація українського законодавства.

В статье предложена периодизация политики Украины по отношению к вынужденным мигрантам. Анализируется развитие законодательной базы в сфере защиты беженцев и адаптация украинского законодательства к европейским стандартам.

Ключевые слова: беженцы, искатели статуса беженца, адаптация украинского законодательства.

The author of the article suggests a periodization of Ukraine's policy on forced migrants. The development of the national legislation in the sphere of refugee protection as well as the adaptation process of Ukrainian laws to the European standards is analyzed.

Key words: refugees, asylum seekers, adaptation process of Ukrainian laws.

Постановка проблеми. Політика України щодо вимушених мігрантів (біженців, шукачів статусу біженця, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту) розпочала свій розвиток у 1992 р. із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів «Про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова», що було обумовлено значною кількістю біженців з Придністров'я. Подальший розвиток політики характеризувався наближенням до стандартів, що сформульовані у Конвенції 1951 року та Протоколу 1967 року щодо статусу біженців, і є основою політики притулку Європейського Союзу. Останні зміни у законодавстві України свідчать про практичне втілення Україною принципів Європейського Союзу, що виявляється у запровадженні високих стандартів щодо захисту біженців і фактичному запобіганні доступу на територію України потенційних пошукачів притулку.

Аналіз досліджень і публікацій. Аналізу політики України у сфері притулку присвячені роботи українських науковців О. Малиновської, І. Прибиткової, М. Шульги. Пропозиції та рекомендації щодо українського законодавства у цій сфері висловлюють у своїх звітах експерти Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Міжнародної організації з міграції.

Метою даної статті є аналіз процесу адаптації політики України щодо вимушених мігрантів до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. На думку автора, аналізуючи процес формування українського законо-

давства щодо захисту біженців, спостерігається його умовний поділ на чотири періоди, залежно від часу прийняття наріжних законодавчих актів у зазначеній сфері.

Перший період (1992-1997 рр.) характеризується появою перших законодавчих актів України у сфері захисту біженців і пошукачів статусу біженця як незалежної держави, що стали реакцією на значні потоки біженців з республік колишнього СРСР. За цей період були прийняті Закони України «Про біженців» (1993 р.), «Про правовий статус іноземців» (1994 р.), Конституція України, що містить статті, присвячені питанням притулку (1996 р.), підписана Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців (1996 р.).

Аналізуючи законодавство цього періоду спостерігається поступове наближення до міжнародних стандартів. Хоча на той час Україна не була учасницею Конвенції ООН 1951 року про статус біженців, «норми українського закону значною мірою відповідали духу та букві цієї Конвенції та інших міжнародних документів» [13, с. 211]. Так, у відповідності до Конвенції було викладене поняття «біженець», проголошувався принцип не вислання, визначалися умови ненадання статусу біженця, а також увійшло положення про третю безпечну країну.

Конституція України [10] містить ряд статей, що стосуються іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Так, ст. 26 урівнює іноземців та осіб без громадянства

з громадянами України у правах, свободах і обов'язках (за винятками, встановленими законодавством України), а також визначає можливість надання притулку іноземцям та особам без громадянства. Ст. 24 забороняє привілеї чи обмеження, серед іншого за ознакою раси, кольором шкіри, етнічним походженням, що відповідає ст. 3 Конвенції ООН 1951 р. щодо неприпустимості дискримінації. Ст. 28 забороняє катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання. Текст даної статті відповідає Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, до якої Україна повністю приєдналася у 1998 р. [7]. Ст. 35 гарантує кожному право на свободу світогляду і віросповідання, що відповідає ст. 4 Конвенції ООН 1951 р. щодо релігійних переконань. Цілий ряд статей Розділу II Конституції України надає широкий спектр прав кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, що не тільки відповідає Конвенції ООН про статус біженців, але й значно розширює права іноземців та осіб без громадянства в Україні. Наприклад, ст. 33 Конституції України гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування, вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України.

Другий період (2001 р.) став визначним роком для розвитку законодавства у сфері захисту біженців. В цей період були прийняті нові редакції законів України «Про біженців», «Про громадянство», «Про правовий статус іноземців». Розглянемо зміни, які були внесені до нових редакцій вищезазначених законів, і які стосуються питань притулку і біженців.

У новій редакції *Закону України «Про біженців»* [1], усуваються законодавчі прогалини, що були виявлені під час дії попереднього закону і містяться важливі кроки до подальшого наближення законодавства до європейських стандартів у сфері захисту біженців. На думку О.А. Малиновської, визначення поняття «біженець» було максимально наближене до тексту Конвенції ООН 1951 р.; розширене визначення поняття «третя безпечна країна» і наведені відповідні критерії цього поняття [13, с. 247]. Визначення «біженець» у новому Законі розповсюджується також й на біженців за місцем перебування (*sur place*); ширші норми, ніж у Конвенції ООН 1951 р. внесені до Закону щодо невислання біженців. Так, у ст. 3 Закону мова йде не лише про заборону вислання до країни походження, але й до країни, де біженцю може загрожувати небезпека, або з якої він може бути висланий до країни походження.

Конвенція ООН щодо статусу біженців прирівнює біженців або до громадян, або до іноземців [8]. На відміну від Конвенції ООН, Закон України прирівнює біженців в більшості основних прав до громадян України (ст. 20): охорона здоров'я, медична допомога і медичне страхування, свобода світогляду і віросповідання, направлення звернень до органів влади і місцевого самоврядування, оскарження у суді рішень державних органів або органів місцевого самоврядування, правова допомога. Більш того, там, де за Конвенцією біженці розглядаються як громадяни іноземних держав, за Законом України вони мають

рівні з громадянами України права. Це стосується права на пересування і вільний вибір місця проживання, права на працю і підприємницьку діяльність, відпочинок і освіту, права на власність і результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Представник УВКБ ООН в Україні п. Гі Уеллет [12, с. 24] наводить інші позитивні зрушення у тогочасному Законі «Про біженців», які стосуються возз'єднання сімей, проїзних документів і надання статусу біженця на більш тривалий період, легального перебування на території України на час процедури апеляції.

Так, ст. 4 Закону України «Про біженців» надає можливість возз'єднання сімей для визнаних біженців, що відповідає змісту ст. 12 Конвенції ООН 1951 р. щодо зобов'язання держави притулку забезпечувати права біженця, пов'язані зі шлюбом, а також Директиві Європейського Союзу 2003/9/ЄС щодо возз'єднання сімей. Важливим також є визнання посвідчення біженця паспортним документом (ст. 1 Закону), що дозволяє біженцям здійснювати реєстрацію шлюбу і народження дитини з даним документом. Передбачена у Законі можливість видання проїзних документів біженцям та поновлення статусу біженця раз на рік відповідає ст. 28 та Пункту 5 Коментарів Конвенції ООН 1951 р. відповідно.

У нову редакцію *Закону України «Про громадянство»* [6] були внесені положення щодо біженців, осіб, яким надано притулок в Україні, та осіб без громадянства. В Законі наводиться визначення поняття «особа без громадянства» і серед основних принципів, на яких ґрунтується законодавство України про громадянство, проголошується запобігання виникненню випадків безгромадянства. До умов прийняття до громадянства України (ст. 9), було внесене положення, за яким термін безперервного проживання на законних підставах на території України для біженців та осіб, яким надано притулок, становить три роки з моменту отримання статусу біженця або притулку (для інших категорій – 5 років). Також на біженців і осіб, які отримали притулок в Україні, не поширюється умова щодо наявності законних джерел існування. Таким чином, не зважаючи на те, що Україна не є учасницею Конвенції ООН «Про скорочення безгромадянства» [9], українське законодавство містить принципи зазначеної міжнародної Конвенції.

Зміни, внесені до *Закону України «Про правовий статус іноземців»* у 2001 році [4], торкнулися ст. 32 щодо видворення за межі України. У новій редакції статті зазначається, що витрати на видворення несе іноземець, або його приймаюча сторона, або держава Україна; за 30 днів іноземець має залишити територію України; визначена заборона на подальший в'їзд іноземця (до 5 років). Але найголовнішою зміною до Закону, з точки зору дотримання прав людини, на думку автора, можна вважати положення щодо припинення виконання рішення про видворення під час оскарження даного рішення в суді. Цей пункт надає можливість іноземцям, які знаходяться у державній процедурі набуття статусу біженця, і в результаті прогалин і неузгодженостей в даній процедурі опинились без відповідних документів і, як результат, нелегально перебувають на території

України, довести своє перебування в українській процедурі отримання статусу біженця і уникнути депортації.

На думку автора, вищенаведені два періоди розвитку українського законодавства були орієнтовані на теоретичне дотримання основних міжнародних документів, на основі яких базується європейська політика притулку. Своєрідним підсумком цих двох періодів стало прийняття у січні 2002 р. Закону України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців».

Третій період (2001-2010 рр.) не відзначається значними змінами у законодавстві України щодо біженців і пошукачів статусу біженця. Слід лише зазначити, що зміни, внесені до Закону України «Про громадянство» у 2005 році [5], полегшили процедуру отримання громадянства для біженців, осіб, які отримали притулок в Україні, і осіб без громадянства. Так, вимога щодо припинення іноземного громадянства була замінена поданням декларації про відмову від іноземного громадянства, враховуючи те, що біженці не мають можливості або бажання співпрацювати з країною своєї громадянської приналежності, і, таким чином, не можуть надати документ про вихід із попереднього громадянства. Також не вимагається повернення паспорту іноземної держави від зазначених категорій іноземців, оскільки у багатьох випадках біженці не мають паспортів внаслідок втрати, конфіскації документів перевізниками, або внаслідок того, що наявні документи є підробленими.

Четвертий період (з 2011 р.) розвитку міграційного законодавства України у сфері захисту біженців і політики притулку обумовлений активізацією діяльності уряду України у зв'язку з підписанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [11].

За цей рік була прийнята Концепція державної міграційної політики та новий закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», розпочала діяльність новостворена Державна міграційна служба України, нових змін зазнали ряд законів України у сфері міграції, зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3].

Зупинимось на основних змінах до законодавства. Так, Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2] містить ряд положень, спрямованих на вдосконалення процедури набуття статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

По-перше, вводиться поняття «додатковий захист» і «особа, яка потребує додаткового захисту». Це врегулює статус іноземців, які не підпадають під категорію біженців за Конвенцією, але потребують захисту. Дана категорія прирівняна у правах до визнаних біженців, а отже й до громадян України.

По-друге, вирішується проблема легального перебування пошукачів статусу біженця і осіб, які потребують додаткового захисту, під час оскарження рішення про відмову або у прийнятті заяви міграційною службою, або відмови у розгляді документів на отримання статусу. На час оскарження подовжується дія довідки про звернення за захистом в Україні.

Тобто особа вже не може бути вислана з України за незаконне перебування на її території. Але дія даного положення може так і залишитись теоретичною внаслідок незлагодженої діяльності державних структур. Так, досвід попереднього закону «Про біженців» показав, що підтвердження подання до суду скарги заявником, як правило, надходить з суду до центрального органу виконавчої влади з питань міграції і далі до органів міграційної служби протягом 1-2 місяців. Таким чином на цей період особа залишається без документа на законне перебування на території України.

По-третє, пошукачі статусу біженця або особи, які потребують додаткового захисту, при зверненні за захистом на кордоні мають бути забезпечені перекладачами. Міграційна служба також забезпечує перекладачів на співбесідах з заявниками. Однак можна передбачити, що проблема з перекладачами все одно залишається, оскільки державних грошей не вистачає на перекладацькі послуги, а також не завжди можна знайти професійного перекладача з рідкісних мов (діалектів) заявників.

Закон також вводить категорію «осіб, які потребують тимчасового захисту». Тимчасовий захист надається особам, які постійно проживають в країнах, які мають спільні кордони з Україною, масово шукають захисту внаслідок зовнішньої агресії, природної або техногенної катастрофи, етнічних конфліктів та подій, що порушують громадський порядок. Це винятковий і обмежений у часі (на 1 рік) захід. Перебування таких осіб регулюється спеціальними постановами Кабміну, а кошти передбачені з Державного бюджету.

У цілому Закон є досить прогресивним, із дотриманням міжнародних стандартів. Але, на думку автора, можуть виникнути проблеми з виконанням його положень через традиційні для України причини: слабкі організаційні можливості і нестача бюджетних коштів.

У той же час нововведення, що були внесені до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3] спрямовані на обмеження доступу іноземців та осіб без громадянства на територію України і не передбачають жодних виключень для пошукачів статусу біженця. Так, було розширено перелік причин відмов у в'їзді для іноземців, серед яких зіпсовані документи, недостатнє фінансове забезпечення або відсутність сплачених квитків до інших країн у разі транзиту. У разі відмови у в'їзді до України, іноземець, відповідно до Закону, повертається до країни, з якої він прибув, без перетину державного кордону України. Збільшено також термін утримання осіб за незаконне перебування в Україні до 12 місяців (з 6-ти раніше) і вдвічі збільшені штрафи за порушення правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію (але це не стосується тих, хто бажає отримати статус біженця в Україні).

Тобто поряд з прийняттям високих стандартів забезпечення прав пошукачів статусу біженця в Україні, спостерігається прагнення визначити потенційних пошукачів притулку до перетину державного кордону і запобігти їхньому перебуванню на території України. Така політика співвідноситься зі стратегією Європейського Союзу щодо пошукачів притулку.

Висновки. На думку автора, до позитивних тенденцій розвитку українського законодавства щодо вимушених мігрантів можна віднести саме його розвиток і прагнення закріпити в законах основні міжнародні і європейські стандарти. Натомість існує багато прогалин і неузгодженостей у законодавстві, які невілюють цей розвиток, що обумовлено фактичною неможливістю Української держави виконати свої зобов'язання. Серед основних причин: недостатній економічний розвиток країни; недостатня увага до проблем міграції взагалі, і проблем системи притулку зокрема; відсутність фінансового забезпечення передбачених законодавством прав для біженців і пошукачів статусу біженців; незадовільна організація роботи міграційних органів; відсутність роботи з суспільною думкою тощо.

З іншого боку, складається враження, що Українська держава в такий спосіб намагається уникнути перетворення на «буферну зону» Європейського Союзу, адже

подібні ідеї вже лунали з вуст лідерів країн-членів ЄС [14, с. 19]. Задля уникнення звинувачені з боку Європейського Союзу щодо недотримання підписаних угод, створюється жорстка система недопуску біженців на територію України. І хоча сама по собі така тенденція є негативною щодо іноземців, які справді потребують допомоги, з іншого боку Україна дуже вдало наслідуює реальну політику країн ЄС щодо фізичного недопущення пошукачів притулку.

Однак політика створення лише теоретично досконалого законодавства для пошукачів притулку і біженців, і «подвійна гра» з експертами ЄС задля отримання членства в Європейському Союзі, на практиці призвела лише до того, що система притулку в Україні не працює, проблемами осіб, які потребують притулку, займаються міжнародні організації, а Регіональний представник УВКБ ООН позбавив Україну статусу «третьої безпечної країни» [15].

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – С. 250.
2. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3671-17>.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції» від 5 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – 16 травня. – № 34, Ст. 1396.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 13, Ст. 66.
5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 16 червня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30, Ст. 408.
6. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 13, Ст. 65.
7. Закон України «Про зняття застережень України до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання» від 5 листопада 1998 р. // Відомості Верховної Ради України – 1998. – № 50-51, Ст. 314.
8. Конвенція о статусе беженцев // Правовий захист біженців та осіб без громадянства в Україні : [збірка документів]. – К. : Видавництво МКП «Компанія «ВАПЕ», 2001. – 310 с.
9. Статус Конвенції о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. : за станом на 19 травня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_i19.
10. Конституція України : за станом на 15 лип. 1996 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Ужгород : Інформаційно-видавниче агентство «ІВА», 1996. – 120 с.
11. Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» № 494/2011 від 22 квітня 2011 р. : за станом на 22 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=494%2F2011>.
12. Біженці потребують уваги та правового захисту // Політика і час. – 2004. – № 3. – С. 24–31.
13. Малиновська О. А. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми / О. А. Малиновська. – К. : Генеза, 2003. – 288 с., табл.
14. Buffered in the Borderland. The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine. Human Rights Watch. – 2010. – 124 p.
15. Klenk F. Hinter dem Zaun / F. Klenk // Berliner Zeitung. – 2008. – 16. August [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2008/0816/magazin/0002/index.html>.

Рецензенти: *Іванов М. С.*, д.політ.н., професор;
Ляпіна Л. А., к.політ.н., доцент.

© Гнатюк Т. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 09.11.2011 р.

ГНАТЮК Тетяна Олегівна – пошукач Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Коло наукових інтересів: міграційні процеси, міграційна політика України та країн Європейського Союзу, інтеграція іммігрантів.