



## **Пропозиції** **до проекту Закону України про надання захисту іноземцям та** **особам без громадянства (реєстр. № 3387)**

О. А. Малиновська, д. н. держ. упр., с. н. с., засл. д. н. т. України,  
 головний науковий співробітник відділу соціальної стратегії  
 центру економічних та соціальних досліджень Національного інституту  
 стратегічних досліджень

Відповідно до статті 14 Загальної декларації прав людини, підписаної Україною як однією з держав-засновниць ООН, «кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком». Повага до прав людини та норм міжнародного гуманітарного права завжди була для Української держави одним із основних принципів державотворення. Саме тому першим законодавчим актом незалежної України у сфері регулювання міграційних процесів був Закон України «Про біженців» (1993 р.). На його виконання було створено органи міграційної служби (1994 р.), розпочато процедуру розгляду заяв шукачів притулку та надання статусу біженця (1996 р.).

Після ухвалення Конституції України у 1996 р. та приєднання України у 1997 р. до Європейської конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» виникла потреба приведення Закону України «Про біженців» у відповідність до конституційних норм та міжнародних зобов'язань держави. З цією метою та з урахуванням практичного досвіду, накопиченого протягом перших років здійснення процедури визначення статусу біженця, було розроблено та ухвалено у 2001 р. нову, удосконалену редакцію Закону України «Про біженців». Завдяки їй регулювання правовідносин у відповідній сфері в цілому стало наближеним до міжнародних стандартів, що дало змогу Україні приєднатися до Женевської конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року.

Процес європейської інтеграції України та потреба імплементації європейських норм і практик у сфері міжнародного захисту, зокрема щодо запровадження субсидіарних (додаткових) його форм, обумовила розроблення та ухвалення в 2011 р. в ході виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС

(а саме розділу 2.2.3. «Політика притулку») Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Він передбачав можливість надання не лише так званого конвенційного статусу біженця (тобто відповідно до Конвенції ООН 1951 р.), а й допоміжного, у відповідності до Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод, а також тимчасового захисту – у разі раптового і масового прибуття людей із охоплених конфліктами чи стихійними лихами або техногенними катастрофами сусідніх країн.

Водночас, практика імплементації чинного Закону подеколи стикалася з існуванням правових колізій, а також продемонструвала наявність низки законодавчих прогалин. Зокрема, неврегульованим залишалося питання надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні, яке відповідно до Конституції України (пункт 26 частини першої статті 106), належить до повноважень Президента України, в той час як порядок надання притулку встановлюється законом (стаття 26).

Відтак, з метою удосконалення законодавства України, що регулює суспільні відносини у сфері міжнародного захисту, а також для кращого його узгодження із законодавством Європейського Союзу, групою народних депутатів України було розроблено і подано до Верховної Ради України **законопроект № 3387 «Про надання захисту іноземцям та особам без громадянства»**.

Законопроект містить важливі гарантії прав шукачів та користувачів захисту та механізми їх реалізації. Ним уточнюється понятійно-категорійний апарат законодавства у відповідній сфері, закріплюються повноваження органів виконавчої влади, причетних до надання захисту, деталізується багато процедурних питань (порядок подання та розгляду заяв шукачів захисту, ухвалення рішень за ними, їх оскарження в судовому порядку тощо). Україй важливо, що запроваджується нині відсутній у законодавстві порядок реалізації Президентом України конституційного повноваження із надання притулку, регламентується відповідна процедура (підстави його надання та припинення, порядок розгляду відповідних заяв та підготовки рішення).

Разом з тим, низка запропонованих положень викликає застереження та критичні зауваження. У зв'язку з цим видається доцільним винести законопроект на широке обговорення, залучити до його доопрацювання не лише державних службовців, відповідальних за надання захисту іноземцям та особам без громадянства, але й представників профільних міжнародних організацій, передусім Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), правозахисників, працівників неурядових організацій, які надають допомогу біженцям, експертів, науковців, **створити за їхньої участі робочу групу для напрацювання відповідних пропозицій**.

При обговоренні та удосконаленні законопроекту №3387 «Про надання захисту іноземцям та особам без громадянства» варто врахувати таке.

1. У статті 1 зазначається, що довідка про звернення за захистом в Україні – це «документ, що підтверджує факт звернення особи за захистом, законність її перебування на території України на період проведення процедури надання захисту, дійсний для реалізації прав і виконання обов’язків, передбачених цим Законом та іншими законами України». З цього випливає, що, на відміну від посвідчення біженця або посвідчення особи, якій надано додатковий чи тимчасовий захист або притулок, зазначена довідка **не є документом, що посвідчує особу**. Для шукачів захисту, у яких чинні національні документи відсутні, непідтвердженість їхньої особи документально унеможливить вирішення багатьох життєво важливих питань, наприклад, відкриття банківського рахунку або укладення угоди про оренду житла.

2. Найбільш проблемною видається стаття 6, що передбачає затримання шукачів захисту, які є порушниками правил перетинання державного кордону чи перебування в Україні, на весь строк розгляду їхнього клопотання аж до винесення остаточного рішення. Як доводить практика, з урахуванням оскарження шукачі захисту інколи чекають остаточного рішення роками. Відтак, йдеться про тривале позбавлення таких осіб волі без визначення покарання на основі рішення суду.

3. У законопроекті доволі багато формулювань, що є оціночними і можуть трактуватися по-різному залежно від позиції службової особи, яка розглядає заяву про надання захисту. Наприклад, у статті 13 наводяться підстави для кваліфікації заяви шукача захисту як очевидно необґрунтованої, серед яких: «шукач захисту умисно знищив документ, що посвідчує особу», «є серйозні підстави вважати, що шукач захисту становить загрозу...». В інших статтях, де передбачені санкції за дії, що не відповідають певним процедурам (наприклад, за неявку на перереєстрацію), зазначається, що останні застосовуються, якщо не надано «переконливих пояснень» таких дій. Таким чином, від позиції державного службовця залежатиме, чи вважатиме він пояснення переконливими, підстави серйозними, дії шукача захисту умисними тощо.

4. Окремі застереження викликає вимога до шукача захисту звернутися із заявою про захист «без зволікань», недотримання якої може призвести до відмови у розгляді заяви по суті та наданні захисту. Практика застосування норми, яка обмежує допустимий строк звернення, свідчить, що її формальне дотримання у багатьох випадках призводить до відмови у наданні іноземцям та особам без громадянства відповідного статусу, що має наслідком оскарження таких рішень в судовому порядку та подальше задоволення судом подібних скарг. Висуваючи вимогу без зволікань звернутися до компетентних органів із заявою про захист, необхідно врахувати, що шукачі захисту здебільшого не володіють українською мовою, не знайомі з вітчизняним законодавством, не знають, куди і в якому порядку вони повинні звернутися, взагалі можуть не знати про можливість отримання захисту через офіційне звернення.

5. Викликає застереження запропонована норма щодо розгляду справ про

притулок Комісією з питань громадянства при Президентові України. Необхідно зауважити, що надання притулку – доволі далека від проблематики громадянства сфера.

6. Важливо, що у законопроекті міститься стаття 49 про інтеграцію користувачів захисту в українське суспільство, про що раніше в законодавстві взагалі не йшлося (хоча й пропонується відтермінувати введення в дію відповідних положень). Разом з тим, автори пропонують звужене і дещо застаріле розуміння інтеграції як «процесу активної участі осіб, яким надано захист, в економічному, соціальному та культурному житті українського суспільства...» (п. 16 статті 1), в той час як і в теоретичних працях, і в політичних документах (зокрема ЄС), інтеграція вже давно розглядається як двосторонній процес: не лише пристосування мігранта до суспільства, що приймає, а й пристосування суспільства до нових його членів (Communication on a Common Agenda for Integration, COM (2005) 389 final).

Викликає застереження також норма, що міститься в пункті 4 статті 49, згідно з якою «малолітні та неповнолітні особи, які здобувають дошкільну або загальну середню освіту, не можуть брати участь у програмі інтеграції». Адже саме діти і молодь швидше, легше і продуктивніше інтегруються в суспільство країни перебування і часто є провідниками та перекладачами для старших членів сім'ї.

Суттєвим недоліком зазначеної статті є й те, що в ній йдеться про інтеграцію лише осіб, яким надано статус біженця. Водночас додатковий захист чи притулок в Україні, тобто жодні інтеграційні заходи, не передбачено для шукачів захисту, тобто осіб, за заявами яких остаточного рішення ще не прийнято, хоча вони можуть перебувати в невизначеному статусі в Україні роками і в цей час працюють, їхні діти відвідують школи тощо.

7. Уточнення необхідно ввести до пункту 6 статті 53, де йдеться про повноваження «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення», оскільки зазначеними питаннями опікуються не одне, а два міністерства, а саме Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Міністерство соціальної політики України.

Щодо перехідних положень варто зазначити таке.

1. Дискримінаційною видається пропозиція внести до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» положення про те, що «державна реєстрація шлюбу не проводиться щодо іноземців та осіб без громадянства, які є шукачами захисту». Бажання авторів запобігти фіктивним шлюбом зрозуміле, проте така норма призводить до **порушення прав** і іноземця, і його/її шлюбного партнера, а також народжених парою дітей.

2. У Законі України «Про зайнятість населення» зберігається норма щодо обов'язку роботодавця отримувати дозвіл на працевлаштування шукача захисту. Ця норма на практиці **робить легальне працевлаштування шукачів захисту вкрай**

**проблематичним** і має бути скасована. Адже протягом здійснення процедури, яка є доволі тривалою, шукачі захисту не отримують від держави жодної матеріальної допомоги. Водночас, через небажання працедавців проходити бюрократичні процедури отримання дозволу шукачі захисту не можуть працевлаштуватися офіційно, змушені вдаватися до тіньової зайнятості, що загрожує порушенням їх трудових прав, експлуатацією, а також санкціями за незаконну роботу. Потрібно підкреслити, що чисельність шукачів захисту незначна (за даними УВКБ ООН 5 – 6 тис., у т.ч. діти та непрацездатні особи старшого віку), і надання їм вільного доступу на ринок праці аж ніяк не може посилити напруженість на ньому.

3. У Законі України «Про громадянство України» зберігається норма щодо декларації про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства, що є складовою спрощеної процедури натуралізації цих категорій осіб. Водночас, подібна **процедура не передбачена для іноземців, яким надано додатковий захист** в Україні, що видається нелогічним, оскільки вони користуються тими ж правами і несуть такі самі обов'язки, що й біженці, за винятком можливості набути громадянство України за аналогічною процедурою.