



Позиція громадських організацій щодо недопущення порушення прав біженців під час воєнного стану в Україні

Опис проблеми

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації та рік агресивної війни в Україні ще більше загострили проблеми вразливості шукачів захисту, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в Україні. Вказані особи є вкрай незахищеними та de facto знаходяться у юридично невизначеному становищі, коли повернення до країни їхнього походження не є безпечним, а перебування в Україні ускладнене відсутністю документів, доступу до соціальних та медичних послуг чи навіть обмеженням вільного пересування.

Збройна агресія Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року призвела до масового переміщення як всередині країни, так і за її межі. Користуючись тимчасовим захистом в країнах ЄС, громадяни України отримують безпрецедентну допомогу та підтримку в усіх сферах життя. В межах України шукачі захисту, які втекли від інших конфліктів чи переслідувань, та не мають безпечної рідної країни, куди можна повернутися, такої підтримки не мають.

Правозастосовча практика в Україні наразі не забезпечує ефективного доступу до процедури надання міжнародного захисту. Особи, які не можуть звернутися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стикаються зі штрафами, депортацією або затриманнями за “нелегальне перебування”. Крім того, нещодавно прийнятий закон 2952-IX обмежує право на звернення за захистом на кордоні, порушуючи таким чином принцип міжнародного права невислання (non-refoulement).

Шукачі захисту та біженці мають труднощі під час спроби покинути територію України у пошуках більш безпечного місця. Деякі з них не можуть вільно пересуватися всередині країни. Шукачі захисту та біженці не завжди мають доступ до гуманітарної допомоги від держави, спрямованої на підтримку жертв війни.¹

Україна залишається учасницею Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року. Крім того, Україна ратифікувала Женевські конвенції про захист жертв війни, у тому числі і IV Женевську конвенцію про захист цивільного населення під час війни 1949 року.

¹ Див. дослідження *Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні*. (2023, April 5). БФ “Право На Захист.” <https://r2p.org.ua/trudnoshhi-z-yakymy-stykayutsya-shukachi-zahystu-ta-bizhenczi-pid-chas-voeyennog-o-stanu-v-ukrayini/>

Відповідно ж до статті 4 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2014 року, Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватись демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини та основоположних свобод.

Міжнародне право дозволяє відступ від певних зобов'язань під час надзвичайних ситуацій (як-то війна), проте відступ від своїх зобов'язань дозволяється тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їхніми іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження.²

Першочерговість та важливість дотримання прав людини закріплено статтею 3 Конституції України, якою встановлено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Широкомасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України стала викликом для дотримання прав людини в Україні, проте навіть в умовах воєнного стану Україна має забезпечити гідне ставлення до шукачів захисту та біженців.

Зобов'язання Держави проводити ретельний розгляд заяв шукачів захисту під час війни

Стаття 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) надає можливість Державам – Договірним Сторонам – відступати від своїх зобов'язань за Конвенцією під час війни. Проте положення статті 3 Конвенції, за якою нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню, є абсолютними і відступ від них неможливий.

Хоча Конвенція не передбачає права на пошук захисту, видворення іноземця може призвести до порушення Державою вимог статті 3 Конвенції, якщо буде достатньо підстав стверджувати, що особі загрожуватиме поводження всупереч зазначеній статті у країні призначення.

Конвенція вимагає від Держави незалежного та ретельного розгляду будь-якої заяви шукача захисту про те, чи існують вагомні підстави побоюватися реального ризику поводження, яке суперечить статті 3 Конвенції у разі видворення до країни призначення. Держава також зобов'язана надати особі доступ до засобу юридичного захисту, який автоматично зупиняє дію попереднього рішення прийнятого щодо неї.³

Європейських суд з прав людини вже приймав рішення проти України щодо видворення іноземця всупереч Конвенції. У нещодавній справі О.М. і Д.С. проти України розглянув таку ситуацію і встановив, що органи прикордонного контролю вислали заявницю з України без розгляду її заяви про потребу у міжнародному захисті у зв'язку зі стверджуваним ризиком жорстокого поводження в Киргизькій Республіці. ЄСПЛ зазначив, що оскільки заявницю вислали не до Киргизької Республіки, а до третьої країни – Грузії – необхідно встановити, чи перевірили ретельно органи державної влади України, що процедура надання притулку в Грузії забезпечувала достатні гарантії для уникнення її вислання, прямо чи опосередковано, до Киргизької Республіки та чи здійснили органи влади належну оцінку ризиків, з якими могла зіткнутися заявниця, з точки зору статті 3 Конвенції.

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 4

³ M.S.S. v. Belgium and Greece [GC], § 293

Таку оцінку повинні були здійснити органи державної влади України з власної ініціативи, на підставі всієї відповідної та актуальної інформації. ЄСПЛ дійшов висновку, що у цій справі ніщо не свідчить, що органи державної влади України здійснили будь-яку оцінку протиправного поведіння під час вислання заявниці до Грузії. Цих міркувань достатньо для встановлення Судом, що Україна не виконала свого процесуального зобов'язання за статтею 3 Конвенції щодо оцінки стверджуваних ризиків зазнання поведіння, яке суперечить статті 3 Конвенції, перед висланням заявниці з України. Таким чином, стаття 3 Конвенції накладає позитивне зобов'язання на Україну провести ефективне розслідування заяв про застосування протиправного поведіння, на яке може посилається шукач захисту.

Визнані біженці є особами, які користуються захистом за міжнародним гуманітарним правом

Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року (Женевська конвенція IV, ЖК IV) покладає на Держави зобов'язання забезпечити дотримання цієї Конвенції за всіх обставин під час збройного конфлікту. Женевська конвенція IV доповнюється Додатковим Протоколом I (ДП I) від 8 червня 1977 року. Особами, що перебувають під захистом цієї Конвенції, є ті, хто в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту.⁴ Відповідно до статті 73 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій особи, які до початку воєнних дій розглядалися як біженці згідно з відповідними міжнародними актами або з національним законодавством держави, що надала притулок, є особами, які користуються захистом відповідно до смислу ЖК IV за всіх обставин і без будь-якого несприятливого розрізнення.

Сторони у збройному конфлікті зобов'язуються надавати цивільному населенню, яке недостатньо забезпечене запасами, допомогу виключно гуманітарного та неупередженого характеру без будь-яких несприятливих особливостей.⁵

ЖК IV вказує, що будь-яка особа, яка перебуває під захистом і яка захотіла би залишити територію на початку чи під час конфлікту, матиме право це зробити. Розгляд заяв про виїзд повинен відбуватися за встановленою процедурою, і рішення повинно прийматися якомога швидше.⁶

В цілому, міжнародне гуманітарне право зобов'язує Україну забезпечувати дотримання принципу гуманності, який встановлює рівність усіх людей, та спрямовувати захист на людей, які потребують допомоги без будь-якого розрізнення.

Тимчасові заходи за Конвенцією про біженців 1951 року не позбавляють права подати заяву про про визнання біженцем

У статті 9 Конвенції 1951 року передбачено можливість для Договірної сторони вжити тимчасові заходи у певних ситуаціях, таких як війна чи інші серйозні та виняткові обставини. Для того, щоб такі відступи від зобов'язань (тимчасові заходи) відповідали нормі Конвенції 1951 року, їх необхідно оцінювати за критеріями, викладеними в самій статті 9, а саме, що заходи мають бути важливим для захисту національної безпеки, та що подальше застосування цих заходів є необхідним для національної безпеки стосовно конкретної особи.

⁴ Стаття 4 ЖК IV

⁵ Стаття 70 ДП I

⁶ Стаття 35 ЖК IV

Однак у підготовчих матеріалах до Конвенції 1951 року (*travaux préparatoires*) зазначено, що тимчасові заходи стосуються свободи пересування біженця, володіння ним певним електронним обладнанням і конфіскації майна. Таким чином, формулювання статті 9 Конвенції 1951 року не підтримує ідею про те, що навіть за виняткових обставин допускається відступ від усіх прав закріплених в Конвенції, включаючи право подати заяву про надання міжнародного захисту.⁷

Будь-які тимчасові заходи можуть бути застосовані Україною із дотриманням принципу невислання (*non-refoulement*) та не знімають з держави зобов'язання розглядати справи про надання міжнародного захисту на індивідуальній основі.

Обов'язок України гармонізувати своє законодавство із стандартами ЄС, які вимагають індивідуальної оцінки заяв шукачів захисту

Враховуючи статус України як кандидата в держави-члени Європейського Союзу, Україна має ефективно впроваджувати правила, стандарти та політику, які складають право ЄС (*acquis*), в тому числі у сфері надання захисту.⁸ Ситуація з відсутністю доступу до міжнародного захисту в Україні порушує статтю 41 Хартії ЄС про основні права 2000 року, яка надає право кожній особі бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї. Відповідно до статті 4 Кваліфікаційної директиви⁹ заяви на міжнародний захист слід завжди розглядати, а рішення приймати індивідуально, об'єктивно та неупереджено.

Суд Європейського Союзу наголошує, що право бути вислуханим також вимагає від органів влади приділяти належну увагу обставинам, поданим зацікавленою особою, ретельно та неупереджено досліджувати всі відповідні аспекти окремої справи та докладно викладати причини свого рішення.¹⁰

Законодавство ЄС передбачає можливість відступу від зобов'язань у сфері міжнародного захисту під час надзвичайних ситуацій. Проте Держави у будь-якому випадку мають провести індивідуальну оцінку справи, перш ніж вони зможуть законно відступити від своїх зобов'язань щодо надання захисту на підставі надзвичайної ситуації. Крім того, держави-члени мають повністю дотримуватися зобов'язань, які не допускають відступів, викладених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і які відповідають правам Хартії ЄС про основоположні права.¹¹

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Comments on the Draft Law of Ukraine on Amendment of Certain Laws of Ukraine on the Protection of the State Border of Ukraine, November 2022, available at: <https://www.refworld.org/docid/639b185e4.html>

⁸ EUR-Lex - accession_criteria_copenhagen - EN - EUR-Lex. (n.d.). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen

⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)

¹⁰ CJEU, *M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, Case C-277/11, judgment of 22 November 2012, EU:C:2012:744, para.88

¹¹ ELENA: Legal Note on Derogations from Asylum Procedures as a Result of Emergency Measures | European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (n.d.). <https://ecre.org/elena-legal-note-on-derogations-from-asylum-procedures-as-a-result-of-emergency-measures/>

Громадські організації звертають увагу на зобов'язання України за міжнародним правом

- Органи державної влади України мають невідступно дотримуватися взятих Україною зобов'язань за міжнародними договорами у сфері прав людини, включаючи Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 року та Додаткові протоколи до них 1977 року, Конвенцію про статус біженців 1951 року та Протокол до неї року 1966. Підкреслюємо, що відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.
- Враховуючи євроінтеграційні процеси та здобуття Україною статусу кандидата в держави-члени Європейського Союзу, з огляду на необхідність збереження принципів та цінностей громадянського суспільства в Україні, органи влади України, мають ефективно впроваджувати правила, стандарти та політики, які складають право ЄС (acquis) у сфері надання міжнародного захисту.
- Закликаємо українську владу підтримувати діалог з організаціями громадянського суспільства, академічними колами та експертами, які займаються питаннями захисту біженців, забезпечити регулярні консультації з ними та враховувати їхні рекомендації при підготовці або перегляді рішень та політик, пов'язаних з біженцями.

БФ «ПРАВО НА ЗАХИСТ»

ГО "ЦЕНТР ГРОМАДЯНСЬКИХ СВОБОД"

ГС "УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ"

ГІ "FREE BELARUS CENTER"

БФ "HIAS Україна"

ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ. ZMINA

БФ "РОКАДА"

ГО «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ»

МФОЗНС «РЕГІОН КАРПАТ»

