



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Общественная дискуссия по закону о беженцах в Украине

Алиса Толстокорова

Пояснительная записка 12/42

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Тезисы

В июле 2011 года Национальная Рада Украины приняла Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной или временной защите». Его принятие является важным шагом вперед в плане приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами и правилами. Таким образом, были приняты во внимание положения Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протокола 1967 года, касающегося статуса беженцев, и стратегических документов по вопросам миграции, принятых Советом Европы и Европейским Союзом. Кроме того, это означает, что имел место целый ряд важных нововведений, регулирующих порядок присвоения правового статуса иностранным гражданам и лицам без гражданства, что позволило защищать более эффективно права беженцев и просителей убежища. Тем не менее, экспертное сообщество выразило озабоченность по поводу ряда недостатков в Законе. Одной из самых больших сложностей, как кажется, является реальная возможность применения закона на практике. В данной работе отражена публичная дискуссия, в которой прозвучали разнообразные мнения как сторонников, так и противников этого Закона. Общий вывод состоит в том, что закон является важным шагом государства на пути к качественному реформированию нынешнего украинского законодательства в области иммиграции, что будет способствовать приведению его в соответствие с международными стандартами и нормами и укреплению демократических изменений в обществе.

Общественная дискуссия по закону о беженцах в Украине

20 июля 2011 года национальный парламент (Верховная Рада) Украины принял во втором чтении Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной или временной защите». Закон, разработанный Министерством юстиции, был подписан Президентом Украины 28 июля и вступил в силу 4 августа 2011 года.

Принятие Закона стало важным шагом вперед в плане приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами и правилами. В нем принимаются во внимание положения Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протокола 1967 года, касающегося статуса беженцев, и стратегических документов по вопросам миграции, принятых Советом Европы и Европейским Союзом. Кроме того, он представил группу важных нововведений, регулирующих порядок присвоения правового статуса иностранным гражданам и лицам без гражданства, что позволило защищать более эффективно права беженцев и просителей убежища.

Одним из ключевых нововведений в законе является расширенный перечень критериев, являющихся основанием для предоставления официального статуса беженца украинскими властями. Другим прогрессивным элементом действующей редакции закона, которая отличается от предыдущего варианта 2005 года, является то, что он дает возможность человеку не только получить статус беженца, но и, при необходимости, дополнительную защиту. Последнее положение закона, которое расширяет категорию лиц, которым необходима защита, по мнению международных и местных экспертов проекта «Без границ»¹ является одним из основных достижений. Кроме того, закон описывает правовой статус беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, а также тех, кому была предоставлена временная защита в Украине, и определяет условия утраты и лишения такого статуса.

По мнению экспертов «Благотворительного фонда Рокада», наряду с этим, существуют и другие социальные преимущества. Наиболее важным является упрощенная процедура по получению легальной работы, что способствует лучшей интеграции беженцев².

Представители Государственной миграционной службы в Украине утверждают, что закон был направлен на гармонизацию украинского законодательства с европейскими нормами и практикой. Преимущество нового закона, по их мнению, находится в введении стандартных удостоверений личности для лиц, ищущих убежища, что даст возможность вести документацию данного лица в течение всего процесса подачи заявки³. Эксперты Черниговского Гражданского Комитета по правам человека подчеркнули важность недавно введенных положений закона о воссоединении семей иммигрантов, которые являются важными также с точки зрения защиты прав ребенка в таких семьях⁴.

¹ Проект «Без границ» (НПО Центр «Социальное действие») комментирует Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной или временной защите», принятый Верховной Радой Украины 8 июля 2011 года. <http://noborders.org.ua/sfery-dijalnosti/bizhenci-ta-shukachi-ptytulku/komentari-vid-proektu-bez-kordoniv-tsentru-sotsialna-diya-do-uhvalennya-verhovnoyu-radoyu-zakonu-pro-bizhentsiv-ta-osib-yaki-potrebuyut-dodatkovoho-abo-tymchasovoho-zahystu-8-lypnya-2011-r/> Состояние на день 13-07-2011.

² Стадник, Г. Облегчит ли новый закон жизнь беженцев? Сайт Украинского Хельсинского союза по правам человека. <http://www.helsinki.org.ua/en/index.php?id=1313655354> [Состояние на день 18.08.2011].

³ Боржавский, И. В Ужгороді обговорили новий закон про біженців [В Ужгороде обсудили новый закон о беженцах]. Голос Карпат. <http://goloskarpat.info/Novini-Zakarpatya/V-Uzhgorodi-obgovorili-noviy-zakon-pro-bizhentsiv?print=1&tmpl=component> [Состояние на день 20.08.2011].

⁴ Эдиева Н. Чого очікувати від нового закону про біженців? [Чего следует ожидать от нового закона о беженцах?] Портал «Громадський простір»[Портал «Гражданское пространство»] <http://www.civicua.org/text/news/view.html?q=1664125> [Состояние на день 04.08.2011].

Было подчеркнуто, что главным среди новых достижений Закона является введение «дополнительных механизмов» для защиты лиц, ищущих убежища, которые относятся к категории лиц, не охваченных в Конвенции ООН 1951 года в качестве лиц, имеющих основания для получения статуса беженца. Это позволит ощутимо улучшить работу как государственных органов, так и низовых организаций в Украине. Между тем, международные организации по правам человека выразили свою озабоченность в связи с содержанием выше упомянутого положения закона. Например, УВКБ ООН в своем пресс-релизе в связи с принятием закона отметило, что определение «дополнительной защиты», в сравнении с нормами ЕС, является более слабым. В частности, Закон Украины не предусматривает предоставления дополнительной защиты лицам, жизни которых угрожает опасность в условиях вооруженного конфликта. УВКБ ООН серьезно обеспокоено ситуацией лиц, нуждающихся в международной защите, и особенно тех, кто, пытаясь избежать вооруженного конфликта, не сможет получить защиту в Украине⁵.

Вместе с тем, экспертное сообщество выражает обеспокоенность по поводу реальной возможности применения закона на практике. Было отмечено, что хотя вводимые правовые нормы имеют важное значение, закон сам по себе является недостаточным для улучшения повседневной жизни беженцев и просителей убежища. Для того, чтобы закон был эффективным, должен выполняться целый ряд условий, ключевым из которых является правильное функционирование судебной системы. По мнению упоминаемого ранее эксперта «Рокады», лица, ищущие убежища, после отклонения своей заявки, часто обжалуют данное решение в суде. Однако, в связи с изменениями в судебной системе, страна лишилась многих судей, у которых были квалификации и знания, необходимые для работы в этой области. В связи с этим, лицам, ищущим убежища, иногда приходится ждать вынесения решения по своему делу несколько лет.

Не менее важным, с точки зрения эффективности закона, является наличие руководящих принципов по практическому применению и разработке дополнительных положений к закону Государственной миграционной службой, в дополнение к созданию в ее структуре соответствующего отдела.

Важно также и то, что закон не защищает лиц, ищущих убежища, от жестокого обращения и не предоставляет защиту лицам, чьи заявки были отклонены, а процедура принудительной депортации описана очень узко.

В целом, все эксперты согласились с тем, что закон стал первым, однако, будем надеяться, не последним шагом государства на пути к качественному реформированию действующего украинского законодательства в области иммиграции. Ожидается, что новый закон приведет его в соответствие с международными и европейскими стандартами и нормами, учитывая, что эффективное регулирование миграционных потоков является необходимым условием демократического развития общества.

⁵ Информация от Эдиевой Н.