



Громадська організація «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ»

“Благодійний фонд “Право на захист”

Інститут проблем безгромадянства та інтеграції

Європейська мережа з питань безгромадянства

Європейський центр з прав ромів

Спільне подання Раді з прав людини
на 28-й сесії Універсального періодичного огляду

(Третій цикл, 6-17 листопада 2017 р.)

Україна

30 березня 2017 р.

БФ "Право на захист", ГО "ДЕСЯТЕ КВІТНЯ",

Інститут проблем безгромадянства та інтеграції,

Європейська мережа з питань безгромадянства та Європейський центр з прав ромів

Спільне подання Раді з прав людини на 28-й сесії Універсального періодичного огляду

(Третій цикл, 6-17 листопада 2017 р.)

Україна

Вступ

1) БФ "Право на захист", ГО «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ», Інститут проблем безгромадянства та інтеграції (Інститут), Європейська мережа з питань безгромадянства (ЄМБ) і Європейський центр з прав ромів (ЄЦПР) здійснюють це спільне подання до Універсального періодичного огляду щодо осіб без громадянства, доступу до громадянства і прав людини в Україні.

2) БФ "Право на захист"¹ є однією з провідних експертних юридичних організацій з питань безгромадянства в Україні, що має значний досвід у наданні юридичної допомоги маргіналізованим групам, зокрема, особам без громадянства, особам, які не мають документів, біженцям, шукачам притулку, внутрішньо переміщеним особам (ВПО) і населенню, постраждалому від конфлікту. Безгромадянство — одна з основних програмних тем організації "Право на захист", яка тісно інтегрована в її місію. БФ "Право на захист", юридично зареєстрована у 2013 році, є правонаступником ХІАС-Київ, що діяла у сфері безгромадянства в Україні з 2007 року.

3) ГО «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ»² — незалежна гуманітарна неурядова неприбуткова організація, заснована в Одесі (Україна). Її діяльність спрямована на розвиток громадянського суспільства та зміцнення верховенства права в Україні. Організація була заснована в 2012 році правозахисниками-одномудцями, професійний досвід яких перевищує 10 років, і які мають особливі знання та досвід у сфері захисту прав біженців. Організація надає безкоштовну юридичну допомогу вразливим групам, зокрема, особам, які шукають притулку, біженцям, ВПО, особам без громадянства та ромам. Діяльність Організації також включає в себе моніторинг захисту прав людини в Україні, спільно з іншими зацікавленими сторонами, а також заходи, спрямовані на зміцнення потенціалу.

4) Інститут проблем безгромадянства та інтеграції³ — незалежна неприбуткова організація, діяльність якої спрямована на комплексне реагування, яке базується на правах людини, на несправедливість безгромадянства та виключення, шляхом поєднання

¹ З додатковою інформацією про БФ "Право на захист" можна ознайомитися на веб-сайті <http://r2p.org.ua/en/>.

² З додатковою інформацією про ГО "ДЕСЯТЕ КВІТНЯ" можна ознайомитися на веб-сайті <http://desyatekvitnya.com/>.

³ З додатковою інформацією про Інститут з питань безгромадянства та інтеграції можна ознайомитися на веб-сайті <http://www.institutesi.org/>.

наукових досліджень, освіти, партнерства і адвокатури. Заснований у серпні 2014 року, він є першим і єдиним глобальним Центром, діяльність якого присвячена забезпеченню прав осіб без громадянства та припиненню безгромадянства. Протягом останніх двох років, Інститут здійснив понад 10 подань до УПО стосовно дотримання прав осіб без громадянства у конкретних країнах, а також підготував резюме головних проблем у сфері прав людини, пов'язаних із безгромадянством у всіх країнах, які розглядалися з 23-ї по 27-му сесію УПО.⁴

5) Європейська мережа з питань безгромадянства (ЄМБ)⁵ — це об'єднання представників громадянського суспільства: НУО, юристів, науковців та інших незалежних експертів, діяльність яких спрямована на вирішення проблеми безгромадянства у Європі. Мережа базується у Лондоні і на сьогодні налічує понад 100 членів у 39 європейських країнах. Робота ЄМБ заснована на трьох основоположних елементах — право та політика, комунікації та зміцнення потенціалу. Мережа надає експертні консультації та підтримку для широкого кола зацікавлених сторін, включаючи владні структури.

6) Європейський центр з прав ромів (ЄЦПР) є міжнародною ромською правничою громадською організацією, яка здійснює моніторинг прав ромів у Європі і забезпечує юридичний захист у випадках порушень прав людини.⁶

7) Основна увага у цьому спільному поданні приділяється праву дітей на громадянство, ідентифікації осіб без громадянства, затриманню осіб без громадянства та осіб, що зазнають ризику безгромадянства, а також проблемі безгромадянства ромів в Україні. Воно засноване на сукупному досвіді організацій-подавачів як в Україні, так і за кордоном, зокрема, на спільних наукових дослідженнях і адвокатури ЄМБ, Інституту та БФ “Право на захист” стосовно затримання осіб без громадянства в Україні,⁷ а також на постійному співробітництві між ЄЦПР, Інститутом, ГО “Десяте квітня” та ЄМБ у сфері безгромадянства ромів в Україні.

Універсальний періодичний огляд України першого і другого циклу (2008, 2012 рр.)

8) УПО України відбувався в рамках першого циклу в 2008 році, а також в рамках другого циклу — в 2012-му. Україна отримала рекомендації щодо ратифікації Конвенції 1954 року про статус апатридів та Конвенцію 1961 року про скорочення безгромадянства — від Мексики під час 1-го циклу та від Португалії — під час 2-го. Обидві рекомендації були прийняті до уваги Україною⁸, і у березні 2013 року вона приєдналася до Конвенцій про безгромадянство. Україна також отримала і взяла до уваги рекомендації щодо ратифікації Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей. Нарешті, Мексика рекомендувала Україні *“переглянути своє законодавство з метою*

⁴ Детальніше про адвокатуру Інституту УПР можна дізнатися на веб-сайті <http://www.institutesi.org/ourwork/humanrights.php>.

⁵ З додатковою інформацією про ENS можна ознайомитися на веб-сайті <http://www.statelessness.eu/>.

⁶ З додатковою інформацією про ЄЦПР можна ознайомитися на веб-сайті www.errc.org.

⁷ Див. Європейська мережа з питань безгромадянства, “Захист осіб без громадянства від довільного затримання в Україні”, 2016 р., за адресою: [http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS Detention Reports Ukraine-EN.pdf](http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS%20Detention%20Reports%20Ukraine-EN.pdf)

⁸ Див. коментарі до рекомендацій XX і XX в матриці попередніх рекомендацій, наданих Україні в Матриці рекомендацій, наданих у 2-му циклі.

забезпечення права всіх хлопчиків і дівчат на громадянство і забезпечення реєстрації народження, незалежно від їхнього етнічного походження чи статусу їхніх батьків”.

З докладнішою інформацією про результати виконання Україною відповідних рекомендацій за попередніми циклами можна ознайомитися у Матриці в Додатку 1.

Міжнародні зобов'язання України у сфері забезпечення прав людини

9) В березні 2013 року Україна приєдналася до Конвенції 1954 року про статус апатридів (Конвенція 1954 року) та Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства (Конвенція 1961 року). Вона також є учасником основних договорів з прав людини, які закріплюють положення щодо громадянства та безгромадянства. Вони включають у себе Міжнародний пакт 1966 року про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП), Міжнародний пакт 1966 про громадянські та політичні права (МПГПП), Конвенцію 1969 року про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцію 1979 року про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок, Конвенцію 1989 року про права дитини (КПД). У 2006 році Україна також ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство (ЄКГ).

10) Україна досі не ратифікувала Конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей.

11) Україна має додаткові міжнародні і регіональні зобов'язання щодо захисту свободи та безпеки всіх осіб, а також щодо захисту від свавільного та незаконного затримання. Ці зобов'язання впливають з МПГПП (Стаття 9) та Європейської конвенції про права людини (ЄКПЛ, Стаття 5), які захищають право на свободу та особисту недоторканність і свободу від свавільного затримання. Важливо зазначити, що Стаття 26 Конвенції 1954 року додатково вимагає від держав дозволяти особам без громадянства, які перебувають на їхній території «на законних підставах», обирати місце проживання та вільно переміщуватися у межах держави.⁹

Безгромадянство в Україні

12) Достовірних даних про точну кількість населення без громадянства в Україні немає, тому що масштаби цієї проблеми ніколи ретельно не визначалися. За даними перепису населення України 2001 року, 82600 осіб зазначили, що не мають громадянства, а ще 40400 осіб своє громадянство не вказали.¹⁰ За даними Державної міграційної служби України, станом на 2015 рік 5159 осіб без громадянства мали постійну посвідку на проживання, а 574 — тимчасову посвідку на проживання в Україні. Український уряд не веде облік осіб без громадянства, які проживають в Україні нелегально, і не має офіційної процедури визначення безгромадянства. У 2015 році, за оцінками УВКБ ООН, кількість осіб

⁹ Відповідно до спостережень УВКБ ООН, історія створення Конвенції 1954 року підтверджує, що особи, які подали звернення на те, щоб залишитися в країні на підставі свого безгромадянства, знаходяться у цій країні «на законних підставах». УВКБ ООН, «Керівництво по захисту осіб без громадянства» (30 червня 2014 року, «Керівництво по захисту осіб без громадянства»), пункт 135. Розміщено за посиленням: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

¹⁰ Перший загальнонаціональний перепис населення: історичні, методологічні, соціальні, економічні, етнічні аспекти. - Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, Державний комітет статистики України. - 2004. - С. 109 - <http://2001.ukrcensus.gov.ua/d7mono eng.pdf>.

без громадянства в Україні коливається від 35228¹¹ до 45877¹². Будь-яке з цих чисел є одним серед найбільших показників чисельності осіб без громадянства в Європі.

13) Незважаючи на відсутність точних статистичних даних, населення без громадянства в Україні можна класифікувати за чотирма основними групами:

1. Ті, хто стали особами без громадянства або опинилися під ризиком безгромадянства, через правонаступництво держав у період після розпаду СРСР у 1991 році. Незважаючи на певні правові гарантії для осіб із паспортами СРСР, що містяться у Законі України «Про громадянство України», серед них залишилося дуже багато осіб, які не мають документів. Крім того, надмірний тягар доведення для встановлення факту постійного проживання станом на момент, коли закон про громадянство набув чинності, а також прогалини у нових законах про громадянство держав-наступників, підвищили ступінь безгромадянства та його ризику. Значне занепокоєння викликає вимога стосовно наявності офіційних документів у батьків як обов'язкової умови для реєстрації народження дитини. Хоча не всі особи, які не мають реєстрації народження, є особами без громадянства, реєстрація народження є важливим кроком у набутті громадянства України.

2. Особи, які мають лише документи Придністровської Молдавської Республіки, знаходяться під ризиком безгромадянства. Міжнародна спільнота не визнає цю структуру державою, тому що ця територія вважається невід'ємною частиною Молдови. В результаті цього документи, видані Придністровською Молдавською Республікою, є недійсними в Україні.

3. В результаті тимчасової окупації території України, діти, народжені на окупованих територіях і внутрішньо переміщені особи з їхнього числа, знаходяться під ризиком безгромадянства. Реєстрація народження дітей, які народилися на тимчасово окупованій території України, можлива лише шляхом багатоетапної та затратної процедури встановлення факту народження дитини в українському суді. В принципі, ВПО мають право на отримання документації за довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, за умови подання документа, що посвідчує особу, паспорта України чи іншого дійсного документа. Таким чином, ВПО без документів не можуть отримати захист як ВПО або встановити свою належність до громадянства, що обмежує їхній доступ до основних прав.

4. Нарешті, роми часто зазнають ризику безгромадянства з різних причин, які докладніше розглядаються надалі в цьому поданні.

Право кожної дитини на набуття громадянства

14) Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства зобов'язує держави-учасники надавати громадянство особам, які народилися на їхній території та “які в іншому випадку стали б особами без громадянства”.¹³ Крім того, як ЄКГ, так і Конвенція 1961 року

¹¹ УВКБ ООН, “Статистика населення”. - http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.

¹² УВКБ ООН, “Населення”. - <http://globalfocus-interim.unhcr.org/population>.

¹³ Конвенція 1961 року, Стаття 1.

передбачає, що знайди автоматично мають набувати громадянства.¹⁴ Найважливішим положенням у сфері прав людини, що пов'язане з правом дитини на набуття громадянства, є Стаття 7 КПД, яка містить наступні вимоги:

«1. Дитина має бути зареєстрована зразу ж після народження і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування.

2. Держави-учасниці забезпечують здійснення цих прав згідно з їх національним законодавством та виконання їх зобов'язань за відповідними міжнародними документами у цій галузі, зокрема, у випадку, коли б інакше дитина не мала громадянства.»

15) Міжнародне право також встановлює правила і терміни для набуття громадянства дітьми, які в іншому випадку стали б особами без громадянства. Як у ЄКГ, так і в Конвенції 1961 року, закріплено різні критерії, відповідно до яких діти мають набувати громадянство або при народженні, або пізніше у житті.¹⁵ Чинна практика в Україні оцінюється за такими критеріями надалі в цьому поданні. Важливо відзначити, що керівні принципи КПД, включаючи право на захист від дискримінації та найкращі інтереси дитини, додатково вказують, яким чином ці положення мають запроваджуватися.¹⁶ Відповідно до вказівок УВКБ ООН, такі загальні принципи в контексті права дітей на громадянство передбачають, що дитина набуває громадянства при народженні або якнайшвидше після народження, і жодна дитина не повинна залишатися без громадянства протягом тривалого періоду часу.¹⁷

16) Незважаючи на ці міжнародні зобов'язання, українське законодавство передбачає реєстрацію народження дітей тільки тоді, коли принаймні один з батьків має документи. Хоча принцип “права ґрунту” застосовується в Україні — тобто діти, народжені на території України, визнаються її громадянами незалежно від громадянства їхніх батьків — для надання громадянства обов'язковою умовою є легальне проживання та наявність документів. Крім того, Стаття 144 Сімейного кодексу України також накладає обов'язок зареєструвати народження дитини протягом одного місяця від дня народження. Пропуск строку для реєстрації народження карається штрафом відповідно до Статті 212-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

17) Окрім посилення ризику безгромадянства серед дітей, покарання за запізнення з реєстрацією народження також підриває право на приватне життя, що охороняється відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод. Відповідно до Європейського суду з прав людини, закони, спрямовані на покарання батьків, також *«впливають на самих дітей, чие право на повагу приватного життя [...]»*

¹⁴ Європейська конвенція 1997 року про громадянство, Стаття 6 (1) (b); Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства, Стаття 2.

¹⁵ Європейська конвенція про громадянство 1997 року, стаття 2 (6) (b); Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства, стаття 1 (2) (a) та (b).

¹⁶ Конвенція 1989 року про права дитини, Статті 2 і 3.

¹⁷ УВКБ ООН, “Керівництво з питань безгромадянства” № 4: Забезпечення права кожної дитини на громадянство за допомогою Статей 1-4 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства, 21 грудня 2012 р., HCR/GS/21/04.

зазнає суттєвого впливу. Відповідно, виникає серйозне питання щодо сумісності такої ситуації з найкращими інтересами дитини, повагою до яких має керуватися будь-яке рішення щодо них”.¹⁸

18) Основним законодавчим актом про порядок реєстрації народження є Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» № 2398-VI від 1 липня 2010 року і постанова Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» №52/5 від 18 жовтня 2000 року. В постанові перераховано обов'язкові умови для реєстрації народження в Україні, зокрема, вимоги щодо наявності документів принаймні в одного з батьків дитини, без яких реєстрація народження неможлива. Це положення означає, що діти батьків без документів не можуть отримати документи самостійно — що порушує Статтю 7 КПД. Відсутність документів пізніше може призвести до безгромадянства дитини. Єдиний спосіб обійти цю проблему в рамках діючої правової бази для батьків без документів — це в першу чергу звернутися за встановленням свого громадянства та отримати документи. Але часто це буває неможливим, і надалі в цьому поданні розглядаються перешкоди для отримання документів.

19) Ще однією обов'язковою умовою для реєстрації народження є медичне свідоцтво, яке підтверджує факт народження дитини, або у випадку народження поза межами медичного закладу — документ, виданий спеціально створеною медично-консультативною комісією (Стаття 13 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”). За відсутності будь-якого медичного доказу народження дитини, для реєстрації народження дитини потрібне рішення суду. Для багатьох цей процес стає недоступним через витрати і необхідність залучення адвокатів та забезпечення доказів на підтримку таких судових заяв.

20) Загалом ці положення унеможливають реєстрацію народження для певних найвразливіших осіб в Україні, зокрема, ромів та шукачів притулку. Вони також підривають право кожної дитини на набуття громадянства України, що суперечить міжнародним зобов'язанням України відповідно до Конвенції 1961 року, ЄКГ і КПД.

21) Визначаючи проблеми, пов'язані з загальною реєстрацією народження в Україні, та вплив, який це справляє на право дитини на громадянство, а також на доступ до інших прав людини, Комітет із прав дитини дав наступну рекомендацію в своїх останніх заключних зауваженнях стосовно України в 2011 році:

“Комітет закликає Державу-учасницю запровадити низку позитивних стимулів для того, щоб безкоштовна та обов'язкова реєстрація народжень стала вільно доступною для усіх дітей, безвідносно їх етнічного походження та соціального статусу. У цій справі Державі-учасниці рекомендується скасувати будь-які заходи карального характеру (штрафи) за неспроможність батьків вчасно зареєструвати дитину. Крім того, Комітет закликає Державу-учасницю активізувати реалізацію

¹⁸ Європейський суд з прав людини, справа “Меннесон проти Франції”, скарга № 65192/11, 26 червня 2014 року, пункт 99.

інформаційно-просвітницьких кампаній для заохочення та забезпечення реєстрації усіх дітей ромської національності.¹⁹

Визначення осіб без громадянства

22) Незважаючи на те, що у 2013 році Україна ратифікувала дві Конвенції ООН про безгромадянство, нормативно-правова база країни не містить процедури визначення безгромадянства. Це підриває реалізацію основних прав і свобод осіб без громадянства та осіб, що знаходяться під ризиком безгромадянства, в Україні.

23) Зобов'язання держави щодо визначення осіб без громадянства на її території або під її юрисдикцією передбачається у міжнародному законодавстві про права людини. У “Довіднику УВКБ ООН щодо безгромадянства” зазначено: *“хоча Конвенція 1954 окремо не розглядає процедури визначення безгромадянства, передбачається неявний обов’язок держав щодо визначення осіб без громадянства з метою забезпечення ставлення до них відповідно до стандартів Конвенції”*.²⁰

24) При відсутності точного визначення осіб без громадянства, в Україні на сьогодні немає механізму для забезпечення належного захисту прав осіб без громадянства, як це передбачено міжнародним правом. Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, визначає “особу без громадянства” як особу, “що не вважається громадянином будь-якої країни відповідно до її законів”. Це визначення є вужчим, аніж визначення у міжнародному праві, яке міститься в Статті 1 (1) Конвенції 1954 року, що визначає особу без громадянства, як особу, “що не вважається громадянином будь-якої країни **в силу дії її закону**”. Таке звужене визначення може викликати значні прогалини у захисті, виключаючи тих осіб, які повинні вважатися громадянами держави за буквою закону, але не є ними на практиці.

25) У грудні 2015 року Державна міграційна служба України розробила проект закону, що спрямований на запровадження процедури визначення безгромадянства. Незважаючи на позитивні зрушення (наприклад, право будь-якої особи на доступ до процедури, незалежно від законності перебування; право на доступ до процедури визначення безгромадянства для дітей; піврічний термін для прийняття остаточного рішення по заяві, тощо), проект потребує подальшого вдосконалення через наступні проблемні моменти:

- розробка визначення “особи без громадянства” у відповідності до визначення в міжнародному праві згідно Статті 1 Конвенції 1954 року;
- скасування вимоги щодо пред'явлення дійсного паспорта особами, які визнані особами без громадянства відповідно до процедури визначення безгромадянства, для отримання посвідки на проживання;
- зниження тягаря доказування для заявника;
- надання тимчасової документації та статусу до прийняття остаточного рішення по заяві; і
- чітке визначення форми подання заяви (письмова, усна, тощо).

¹⁹ Заключні зауваження CRC по консолідованому третьому й четвертому періодичному звіту України (21 квітня 2011 р.), CRC/C/UKR/CO/3-4, пункт 36.

²⁰ УВКБ ООН, “Керівництво по безгромадянству”, пункт 144.

26) У січні 2017 року законопроект був повернутий парламентом до уряду для перегляду через ці недоліки. Терміни для прийняття законопроекту та його остаточна редакція невідомі.

27) Серед жителів України безгромадянство не визначатиметься до запровадження ефективної процедури визначення безгромадянства. В результаті цього особи без громадянства в Україні позбавлені доступу до будь-яких документів, а відповідно, до реалізації основних прав і свобод. Наприклад, за законом, відповідно до Конвенції 1954 року, всім особам без громадянства повинен надаватися проїзний документ. Разом із тим, особам без документів, які можуть бути особами без громадянства, але не були визначені як такі, буде неможливо отримати проїзний документ, тому що умовою для подання заяви на надання проїзного документа є наявність постійної посвідки на проживання. Крім того, перебування в Україні без належних документів карається за законом. Відповідно до Статті 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення, проживання в Україні без дійсних документів, або з недійсними чи застарілими документами, є адміністративним правопорушенням, за яке накладається штраф у розмірі від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Покарання перебування осіб без громадянства в Україні без належних документів за відсутності будь-якого механізму для їхньої ідентифікації та подальшого оформлення документів тільки погіршує становище осіб без громадянства і перешкоджає їм у зверненні до державних органів щодо отримання будь-яких послуг в Україні.

28) За відсутності процедури визначення безгромадянства особи без громадянства не мають доступу ні до спрощеної процедури натуралізації, ні до реалізації будь-яких інших основних прав людини, таких, як право на освіту, працю, соціальне забезпечення, охорону здоров'я, а також захист від дискримінації. Таким чином, відсутність процедури визначення безгромадянства в Україні суперечить як Конвенції 1954 року, так і іншим загальноприйнятим міжнародним стандартам у сфері прав людини, запровадженим в Україні.

Утримання осіб без громадянства під вартою

29) В Україні безгромадянство не приймається до уваги на будь-якій стадії процедури затримання і депортації іммігрантів. Багатьох осіб без громадянства безпідставно відносять до категорії громадян інших країн. З метою ідентифікації фотокартки осіб без документів, які підлягають депортації, надаються іноземним дипломатичним представництвам або консульським установам. За відсутності акредитованої дипломатичної чи консульської установи припущеної країни походження, запити до компетентних органів цієї країни подаються через Департамент консульської служби Міністерства закордонних справ. Якщо відповідь від органів влади припущеної країни походження не надходить, запити надсилаються повторно. На практиці це означає, що у випадку, коли особу людини не було встановлено відразу після затримання, найвірогідніше, що затриманий перебуватиме під вартою до закінчення його максимального терміну.

30) У цьому контексті важливо зазначити, що після попереднього дослідження ситуації в Україні в процесі УПО були прийняті деякі позитивні законодавчі зміни, такі як запровадження альтернатив затриманню та судовий розгляд справ щодо затримання

іммігрантів. Проте існують значні можливості для вдосконалення, а ряд проблем ще залишився.

31) Після внесення змін до законодавства, починаючи з 18 червня 2016 року затримання іммігрантів можливе тільки після винесення судового рішення. Разом із тим, хоча затримання відповідно потребує судового рішення “про затримання у Пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПІ)”, дослідження показують, що від часу набуття чинності такими правилами, багатьох осіб було затримано в результаті винесення судових рішень про “видворення”. Оскільки затримання повинно застосовуватися тільки як останній захід, коли це необхідно та після вичерпання всіх менш обмежувальних альтернатив, практика загального затримання всіх, стосовно кого суд видав постанови про видворення, є непропорційною, безпідставною та такою, що не відповідає міжнародним зобов'язанням України щодо прав людини. Тими ж самими змінами у законодавстві максимальний термін утримання під вартою подовжено до 18 місяців. Раніше це був один рік, а до травня 2011 року — шість місяців.

32) На сьогодні діє два ПТПІ: у Волинській області (західний регіон), на 165 осіб, і у Чернігівській (північний регіон), на 208 затриманих. У Миколаївській області (південний регіон) був побудований новий ПТПІ, але він поки що не введений в експлуатацію.

33) Коли особи звертаються за притулком при затриманні, вони продовжують бути затриманими до прийняття остаточного рішення про надання притулку. Особа, яка отримала притулок (статус біженця або додатковий захист), повинна бути звільнена після відповідного повідомлення міграційної служби.

34) Існують різні проблеми і невідповідності щодо процесуальних гарантій і їх застосування щодо затримання іммігрантів. Наприклад, Конституція України встановлює, що ніхто не може бути заарештований або утримуватися під вартою, окрім як за рішенням суду і відповідно до порядку, передбаченого законом. Незважаючи на це, Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” встановлює, що іноземці, які перебувають у країні незаконно, можуть бути затримані на підставі рішення органу затримання. Крім того, Стаття 19.15-1 Закону України “Про Державну прикордонну службу” (ДПС) передбачає компетенцію посадових осіб ДПС щодо прийняття рішення про затримання іноземців та осіб без громадянства.²¹ Таким чином, цей закон не було приведено у відповідність до законодавчих змін щодо затримання, що мають застосовуватися з 18 червня 2016 року, які передбачають наявність судового рішення щодо такого затримання.²²

35) Було запроваджено два позитивні положення стосовно імміграційного затримання іноземців та осіб без громадянства — обов'язкова участь особи у судовому засіданні, а також звільнення позивачів від сплати судових витрат при оскарженні рішення про їх депортацію у всіх судових інстанціях. Проте право бути особисто присутнім на судовому

²¹ Закон України №661-IV “Про Державну прикордонну службу” від 3.04.2003 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15/print1443083747350167>.

²² Закон України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення положень про судовий захист іноземців та осіб без громадянства, а також урегулювання деяких питань, пов'язаних із протидією незаконній міграції”, розміщений за посиланням: на www.rada.gov.ua.

засіданні не завжди реалізується на практиці. Менш позитивним положенням є те, що будь-яка апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути подана протягом п'яти днів. З огляду на вразливе становище осіб, які підлягають імміграційному затриманню, подати апеляцію протягом такого часу є часто неможливо.

36) Всі затримані мають право на отримання первинної правової допомоги у вигляді консультацій з боку адміністрації ПТПІ стосовно прав і обов'язків іноземців та осіб без громадянства на території України. Починаючи з 1 липня 2015 року, шукачам захисту було надано право на вторинну правову допомогу з метою оскарження відмови по їх заявам. Віднедавна (з 18 червня 2016 року) це право також надається іноземцям і особам без громадянства, затриманим для ідентифікації та депортації, з моменту арешту. Реалізація права на безкоштовну юридичну допомогу на практиці не завжди відбувається бездоганно; наприклад, державні центри юридичної допомоги не мали бюджету на цю роботу до липня 2016 року.

37) Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянств та урегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції», який набув чинності 18 червня 2016 року, було запроваджено дві альтернативи затриманню іммігрантів:

1. Надання застави для особи з боку підприємства, установи чи організації;
2. Накладення зобов'язання на іноземця чи особу без громадянства щодо внесення застави.

38) Наявні альтернативи затриманню є недостатніми і не відповідають меті створення дієвої моделі захисту осіб без громадянства проти безпідставного затримання. Фінансові санкції, що накладаються на гарантів, і висока вартість застави ще більше обмежують застосування таких альтернативних заходів. Таким чином, наявні альтернативні заходи потрібно розширити, а їхнє застосування — спростити. У будь-якому випадку особа, що може бути піддана імміграційному затриманню, повинна мати не менший перелік альтернатив, ніж ті, що наявні у кримінальному процесі (альтернатив ув'язненню є чотири²³).

39) Українське законодавство не передбачає жодних альтернатив, м'якших санкцій або коротших термінів утримання під вартою для сімей із дітьми. Закон лише встановлює, що сім'ї з дітьми, які підлягають депортації, затримуються разом. Серйозною проблемою є практика затримання дітей та невикористання альтернатив затриманню для дітей. Затримання дітей ніколи не відповідає їх найкращим інтересам.

40) Крім того, на практиці переважає принцип роздільного проживання затриманих за статевою ознакою — навіть по відношенню до сімей. Адміністрація ПТПІ розміщує дитину тільки з одним із батьків, а інший має право відвідувати у певний час. Ця практика порушує право на приватне та сімейне життя. За даними моніторингу ПТПІ, через імміграційні причини в 2015 році було затримано сорок одну дитину.

²³ Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012, розміщений за посиланням: www.rada.gov.ua.

41) Затримані після звільнення мають право подати заяву на отримання дозволу на тимчасове проживання. Але реалізувати це право не так легко, тому що однією з умов для отримання дозволу на тимчасове проживання є обов'язкова реєстрація за місцем проживання/перебування, що для звільнених затриманих є проблемою. Навіть ті, хто має тимчасовий дозвіл на проживання, не мають права працювати або навчатися на законних підставах. Затримані, яких звільнили до закінчення максимального терміну (наприклад, якщо їх депортація неможлива) не можуть отримати дозвіл на проживання взагалі. Це нівелює мету закону — врегулювання статусу тих, хто не може бути депортований — залишає особу вразливою до повторного затримання і носить дискримінаційний характер.

Безгромадянство ромів в Україні

42) Протягом останнього та єдиного Всеукраїнського перепису населення 2001 року 47600 осіб визначили свою приналежність до ромської національності.²⁴ За різними джерелами, на теперішній час кількість ромів в Україні становить від 120 тис. до 400 тис. осіб.²⁵ Роми — одна з найбільших національних меншин, що має велику частку осіб без громадянства. Відповідно до доповіді про реалізацію державної політики щодо ромів 2015 року, яку підготував Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міжнародний Фонд “Відродження” та ЕЦПР, 83% ромів мають паспорт або інший документ, що засвідчує особу, а інші 17% - не мають документів.²⁶

43) Хоча більшість ромів має право на громадянство України за Законом, ризики безгромадянства для них включають у себе відсутність документів і вимогу щодо наявності документів для реєстрації народжень. Відсутність документації у ромів є широко поширеним і тривалим явищем, яке іноді охоплює декілька поколінь, і потребує особливої уваги з боку місцевих і центральних органів влади.

44) Ризики безгромадянства для ромів обумовлені факторами, що впливають на інші групи, які були викладені у попередніх розділах. Разом із тим існують певні правові положення, які мають особливий вплив на ромів і створюють певні перешкоди на шляху набуття громадянства.

45) Підвищені ризики безгромадянства серед ромів в Україні і перешкоди на шляху до вирішення проблеми безгромадянства пов'язані з історичними причинами сегрегації та соціальної ізоляції з боку більшості населення. В Україні багато ромів живуть у компактних поселеннях, що називаються “табори” та ізольовані від іншої частини населення. Народження дітей вдома призводить до відсутності свідоцтва про народження, що викликано вищезгаданою необхідністю подання медичних документів, незалежно від

²⁴ Статистичні дані розміщені за посиланням: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/>.

²⁵ Звіт про оцінку становища ромів в Україні та вплив нинішньої кризи. - БДІПЛ ОБСЄ, 2014. - Розміщено за посиланням: <https://www.osce.org/odihr/124494?download=true>. “Доповідь ЄКРН по Україні (четвертий цикл моніторингу)” (Доповідь ЄКРН по Україні), прийнята 8 грудня 2011 р. - Розміщено за посиланням: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>.; Звіт з оцінки становища ромів в Україні та вплив нинішньої кризи. - БДІПЛ ОБСЄ, 2014. - с. 11. - Розміщено за посиланням: <https://www.osce.org/odihr/124494?download=true>. / “Разом із тим, за оцінками з неофіційних джерел, кількість ромів у країні може становити до 400000 осіб”. - (9) Діти-роми в Україні: Фотонарис. - 2006. - Розміщено за посиланням: https://www.unicef.org/ukraine/media_11430.html.

²⁶ Умови запровадження державної політики щодо ромів. - 2015 р. - 80 с. - р. 10. - Розміщено за посиланням: http://www.ombudsman.gov.ua/files/alena/ZVIT_ROMA.pdf. (українською мовою).

того, чи народилася дитина у лікарні чи поза нею. Це питання особливо впливає на ромів, що живуть у віддалених сільських районах. Саме вони найвірогідніше залишаться особами без громадянства, оскільки не мають доступу до юридичної допомоги для вирішення цієї проблеми. Це також викликає додаткове фінансове навантаження для ромів, оскільки витрати на поїздки також імовірно перешкоджатимуть отриманню документів. Становище ромів, які не мають документів, ще більше погіршується через санкції з боку держави щодо осіб без документів. Крім того, через витрати, зокрема, на сплату штрафів (наприклад, за незаконне перебування в Україні, або за неотримання свідоцтва про народження протягом одного місяця від дня народження); судові збори (оскільки в певних випадках особа може встановити свою приналежність до українського громадянства тільки в судовому порядку); або оплата певних адміністративних послуг (наприклад, видача свідоцтва про реєстрацію в якості громадянина України Державною міграційною службою України), документи стають недоступними для багатьох ромів.

46) В результаті та як наслідок маргіналізації, соціальної ізоляції та бідності, рівень грамотності та освіти серед ромів залишається дуже низьким, порівняно з іншою частиною населення України. Це створює перешкоди при поданні заяв і наданні необхідної документації, через що заяви, подані ромами, імовірно будуть відхилені.

47) Крім того, дискримінація є одночасно причиною та наслідком безгромадянства серед ромів в Україні. Роми, разом з іншими групами, систематично зазнають дискримінації в Україні, на різних рівнях і з різних причин, як повідомляв Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також агенції ООН.²⁷ У жовтні 2016 року були опубліковані заключні зауваження та рекомендації Комітету з ліквідації расової дискримінації стосовно двадцять другої і двадцять третьої періодичних доповідей України, де відзначалися позитивні кроки, здійснені Україною до вирішення проблем дискримінації, але при цьому підкреслювалися певні додаткові проблеми та рекомендації щодо них. Комітет окремо розглядав становище ромів в Україні, яке викликає занепокоєння через продовження дискримінації, стереотипів і упередженого ставлення до ромів, а також особливо вразливе становище ромів-ВПО. Одна з заключних рекомендацій Комітету розглядає питання безгромадянства серед ромів в Україні:

“Посилаючись на свої загальні рекомендації № 27 (2000) про дискримінацію по відношенню до ромів і № 25 (2000) про гендерні аспекти расової дискримінації, Комітет рекомендує державі-учаснику: [...]

²⁷ Для отримання додаткової інформації, див.: “Річний звіт Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про права людини в Україні”. - 2015 р. - 552 с. - Розміщено за посиланням: www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2015_10b.pdf. (українською мовою); “Річний звіт Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про права людини в Україні”. - 2016 р. - 537 с. - Розміщено за посиланням: www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2016_final.pdf. - с. 156. (українською мовою); Заключні зауваження та рекомендації Комітету з ліквідації расової дискримінації щодо об'єднаного двадцять другого та двадцять третього періодичних звітів України. - CERD/C/UKR/CO/22-23. - 4 жовтня 2016 року - Розміщено за посиланням: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fUKR%2fCO%2f22-23&Lang=en; Об'єднаний двадцять другий та двадцять третій періодичні звіти України. - CERD/C/UKR/CO/22-23. - 2016. - Розміщено за посиланням: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20318&LangID=E#sthash.By19x2Q2.dpu> f.

*(e) активізувати зусилля по безкоштовному забезпеченню всіх ромів документами, що посвідчують особу”.*²⁸

48) За словами представника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, українці мають найнижчий рівень толерантності щодо ромів; рівень толерантності неприпустимо низький навіть серед найосвіченіших членів суспільства, таких, як судді, прокурори та вчителі. Як держава-учасник всіх основних угод про права людини, що забороняють дискримінацію, Україна має міжнародні зобов'язання не тільки забезпечити рівне ставлення до ромів та інших груп, але й належним чином виявляти та задовольняти конкретні потреби ромів. В результаті цього дискримінаційна правозастосовна практика, що спрямована проти ромів в процесі надання документів, створює серйозну перешкоду для подолання проблеми безгромадянства та його ризику серед ромського населення України.

49) Таким чином, при виконанні своїх міжнародно-правових зобов'язань відповідно до Конвенції 1954 року, Конвенції 1961 року, КПД, ЄКГ, рамкових домовленостей у сфері прав людини, включаючи Конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок, Україна повинна забезпечити реєстрацію народження кожної дитини, яка народилася на території України, в тому числі дітей ромів, а також удосконалити вільний і безпосередній доступ до документів усім ромам в Україні.

Рекомендації

50) Виходячи з інформації, наданої в цьому поданні, а також із колективних знань і досвіду організацій-співавторів, пропонуємо надати Україні наступні рекомендації:

I. Повністю підтримувати, поважати, захищати і виконувати свої зобов'язання щодо осіб без громадянства, викладені у міжнародних угодах (стосовно прав людини).

II. Забезпечувати право на отримання громадянства всім дітям в Україні, які інакше будуть без громадянства, відповідно до Статті 7 Конвенції про права дитини.

III. Забезпечити всім дітям рівноправний і вільний доступ до реєстрації народження, незалежно від (юридичного) статусу чи документів їхніх батьків. У зв'язку з цим, повністю виконати рекомендацію Комітету ООН з прав дитини.

IV. Забезпечити прийняття законопроекту, спрямованого на запровадження процедури визначення безгромадянства в Україні, в першочерговому порядку, після приведення його у відповідність із нормами міжнародного права і Довідником УВКБ ООН. Зокрема, закон повинен гарантувати справедливість, ефективність і доступність процедури визначення безгромадянства для всіх осіб в Україні, незалежно від їхнього правового статусу, включно з особами, які підлягають депортації та процедурам затримання; зменшити тягар

²⁸ Заключні зауваження та рекомендації Комітету з ліквідації расової дискримінації щодо об'єднаного двадцять другого та двадцять третього періодичних звітів України. - CERD/C/UKR/CO/22-23. - 4 жовтня 2016 року - пп. 19-22. Розміщено за посиланням: <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fUKR%2fCO%2f22-23&Lang=en>.

доведення для заявника; надати заявникам тимчасові документи та статус до прийняття остаточного рішення.

V. Забезпечити повну відповідність визначення поняття “особи без громадянства” в законодавстві України визначенню, що міститься в Конвенції 1954 року, а також те, що жодні особи без громадянства не виключені з такого визначення.

VI. Забезпечити, щоб особи без громадянства не зазнавали безпідставного затримання. Необхідно у повному обсязі виконати законодавчу реформу 2016 року, відповідно до якої особа може бути затримана лише за наявності судового рішення про затримання. Практика затримання осіб за постановою суду про депортацію повинна бути припинена.

VII. Забезпечити застосування затримання тільки у якості останнього заходу, коли він є необхідним і пропорційним, після вичерпання всіх альтернатив (починаючи з найменш обмежувальних). Перелік альтернативних заходів потрібно розширити, а їхнє застосування — спростити. З метою визначення необхідності та пропорційності затримання, безгромадянство повинно бути встановлено в момент прийняття рішення про взяття під варту та постійно переглядатися.

VIII. Забезпечити ліквідацію перешкод для отримання тимчасових посвідок на проживання для колишніх ув'язнених, які не можуть бути депортовані — включно з вимогою щодо обов'язкової реєстрації за місцем проживання/перебування, а також вимогою про те, що заявник був затриманий на максимальний термін утримання під вартою. Крім того, надати дозвіл на тимчасове проживання на термін понад один рік, а також гарантувати, що власники дозволів мають право на перебування, зокрема, право на навчання та працю.

IX. Вжити всіх необхідних заходів для усунення історичної та структурної дискримінації щодо громади ромів, у зв'язку з чим відсутність документів і ризик безгромадянства для них посилюється. Повністю реалізувати рекомендації Комітету ООН з ліквідації расової дискримінації, Комітету з прав дитини та Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з метою припинення дискримінації і безгромадянства, з якими стикаються роми, і забезпечити для них рівний доступ до всіх прав людини.

X. Вжити належних заходів для кількісного визначення масштабів безгромадянства в Україні та оцінки ризику безгромадянства серед особливо вразливих груп населення.

Рекомендація	Позиція	Повний перелік тем	Оцінка/коментарі щодо ступеню виконання
Тема: A12 Прийняття міжнародних норм			
97.11. Ратифікувати Конвенцію про статус осіб без громадянства 1954 р., Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 р. і Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Португалія); Джерело позиції: A/HRC/22/7/Add.1	Зауважено	A12 Прийняття міжнародних норм F13 Насилля проти жінок D6 Права стосовно імені, особистості, громадянства D29 Домашнє насильство Стосується осіб: - всі - жінки - особи без громадянства	25 березня 2013 р. Україна приєдналась до Конвенцію про статус осіб без громадянства 1954 р. і Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 р. на виконання Рекомендації Португалії, зробленої під час другого циклу – 14 сесії, та Рекомендації Мексики, зробленої під час першого циклу – другої сесії.
97.3. Ратифікувати Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (Індонезія); Джерело позиції: A/HRC/22/7/Add.1	Зауважено	A12 Прийняття міжнародних норм G4 Мігранти Стосується осіб: - всі - мігранти	Україна не ратифікувала Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей.
97.2. Розглянути можливість ратифікації Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень і Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (Аргентина); Джерело позиції: A/HRC/22/7/Add.1	Зауважено	A12 Прийняття міжнародних норм G4 Мігранти D32 Насильницькі зникнення Стосується осіб: - особи, які зникли - всі - мігранти	Україна не ратифікувала Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей.
97.4. Розглянути можливість ратифікації Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей і Конвенції Міжнародної організації праці No. 189 (Філіппіни); Джерело позиції: A/HRC/22/7/Add.1	Зауважено	A12 Прийняття міжнародних норм G4 Мігранти E32 Право на справедливі та сприятливі умови праці Стосується осіб: - всі - мігранти	Україна не ратифікувала Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей.
Тема: B31 Рівність та недискримінація			
97.125. Переглянути законодавство з метою забезпечення права всіх хлопчиків і дівчат мати громадянство та забезпечення реєстрації народження, незалежно від їхнього етнічного походження або статусу їхніх батьків (Мексика); Джерело позиції: A/HRC/22/7/Add.1	Підтримано	B31 Рівність та недискримінація D6 Права щодо імені, особистості, громадянства Стосується осіб: - діти - меншини/ расові, етнічні, мовні, релігійні або родоплемінні групи	У 2016 р. Україна внесла законодавчі зміни до правил реєстрації народження щодо дітей, народжених на тимчасово окупованих територіях України, за умови попереднього встановлення факту народження в суді України. Проте, такі законодавчі зміни лише частково відповідають цій рекомендації. Прогалини, які наразі лишаються в законодавстві України, проаналізовані в сумісному поданні.