



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Рeadмиссия, возвращение и реинтеграция в законодательстве Украины

Людмила Давидович

Пояснительная записка 13/70

Правовые рамки миграции

Июнь, 2013



© 2013. 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.



Проведенный анализ положений национального законодательства Украины показал, что украинским законодательством предусмотрены процедуры реадмиссии, принудительного возвращения и выдворения, а также добровольного возвращения иностранцев и лиц без гражданства.

Следует заметить, что Закон Украины № 3773- VI от 22.09.2011 года «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»¹ дает определение только термина «реадмиссия» (п. 22 Преамбулы Закона). В частности, согласно Закону, реадмиссия – это передача с территории Украины либо прием на территорию Украины иностранцев и лиц без гражданства на основаниях и согласно порядку, установленных международными договорами Украины.

Закон также определяет процедуры добровольного и принудительного возвращения иностранцев и лиц без гражданства с территории Украины, а также процедуру выдворения, но, при этом, определения терминов «добровольное возвращение», «принудительное возвращение» и «выдворение» не дает.

Определение терминов «принудительное возвращение» и «принудительное выдворение» наводится в подзаконных актах Украины, в частности в Общем Приказе Министерства Внутренних Дел Украины, Администрации Государственной Пограничной Службы Украины и Службы Безопасности Украины от 23.04.2012 года №353/271/150 «Об утверждении Инструкции о принудительном выдворении иностранцев и лиц без гражданства»².

Согласно упомянутому Приказу, «принудительное возвращение» и «принудительное выдворение» - это система административно-правовых мер с целью принуждения иностранца или лица без гражданства покинуть территорию государства, вопреки их воле и желанию.

Нам удалось установить, что законодательство Украины, в принципе, не дает исчерпывающего определения термина «добровольное возвращение», что, с нашей точки зрения есть упущением, поскольку законодательство определяет процедуру применения, но не дает определения сути упомянутого юридического термина.

Добровольное возвращение

Иностранцы и лица без гражданства, которые не имеют законных оснований для пребывания на территории Украины, а также лица, которые не могут исполнить обязательство своевременного выезда с территории Украины до окончания срока их законного пребывания на территории государства, в связи с отсутствием финансовых средств либо паспортных документов, могут добровольно возвратиться в страну происхождения, либо в третью страну, в том числе и при посредничестве международных организаций.

Законодательством Украины четко определены категории иностранцев и лиц без гражданства, которые имеют право на осуществление процедуры добровольного возвращения (статья 25 Закона Украины № 3773- VI от 22.09.2011 года «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»):

1. иностранцы и лица без гражданства, которые получили извещение об отказе в предоставлении статуса беженца или статуса лица, нуждающегося в дополнительной защите;

¹ Закон Украины № 3773- VI от 22.09.2011 года «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» доступен <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

² Общий Приказ Министерства Внутренних Дел Украины, Администрации Государственной Пограничной Службы Украины и Службы Безопасности Украины от 23.04.2012 года №353/271/150 доступен <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1564-11>

2. иностранцы и лица без гражданства, которые были лишены статуса беженца или статуса лица, нуждающегося в дополнительной защите и не воспользовались своим правом на апелляцию;
3. лица, которые получили уведомление об отклонении апелляции на отказ в предоставлении им статуса беженца или статуса лица, нуждающегося в дополнительной защите и не воспользовались своим правом на оспаривание такого решения в суде;
4. лица, которые получили решение суда о подтверждении отказа в предоставлении им статуса беженца или статуса лица, нуждающегося в дополнительной защите в Украине.

Согласно законодательству Украины процедура добровольного возвращения осуществляется по решению органов миграционной службы Украины (часть 3 статьи 25 Закона Украины № 3773- VI от 22.09.2011 года «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»).

В соответствии с пунктом 5 Порядка рассмотрения ходатайств иностранцев и лиц без гражданства о добровольном возвращении иностранец или лицо без гражданства, либо их законный представитель, лично подает в органы миграционной службы Украины письменное ходатайство добровольном возвращении.

Процедура добровольного возвращения иностранца или лица без гражданства осуществляется по решению Государственной миграционной службы Украины и длится не более 60 дней со дня обращения лица в Государственную миграционную службу с соответствующим ходатайством, а также осуществляется за деньги лица, которое подлежит возвращению.

Согласно с пунктом 18 Порядка рассмотрения ходатайств иностранцев и лиц без гражданства о добровольном возвращении, в случае принятия решения о добровольном возвращении иностранца или лица без гражданства с территории Украины, органы Государственной миграционной службы Украины безотлагательно выдают лицу, в отношении которого принято соответствующее решение, справку установленного образца «о лице, которое возвращается». Упомянутая справка является основанием для временного пребывания иностранца или лица без гражданства на территории Украины на срок, необходимый для завершения процедуры возвращения. После завершения процедуры возвращения справка возвращается в органы миграционной службы или признается недействительной.

На время прохождения процедуры на территории Украины лица, которые подлежат добровольному возвращению не задерживаются, но обязаны один раз в неделю уведомлять территориальный орган Государственной миграционной службы Украины о своём месте нахождения.

Законодательство Украины предписывает, что Государственная миграционная служба Украины сотрудничает с международными и общественными организациями, статутами которых предусмотрено содействие в добровольном возвращении иностранцев и лиц без гражданства. Соответствующее сотрудничество осуществляется посредством заключения двусторонних соглашений о сотрудничестве между Миграционной службой Украины и международными организациями.

Иностранцам и лицам без гражданства может быть отказано в праве осуществления процедуры добровольного возвращения в случае, если:

1. в отношении иностранца или лица без гражданства принято решение о запрете выезда³ с территории Украины;
2. лицо осуждено за совершение преступления – до окончания срока отбывания наказания либо освобождения от наказания;
3. выезд лица за границы Украины не соответствует интересам обеспечения национальной безопасности Украины – до момента прекращения существования таких обстоятельств;
4. лица, выезд которых по решению суда временно отложен – до исполнения имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами Украины, если иное не предусмотрено международными договорами Украины.⁴

Решение об отказе в добровольном возвращении может быть оспорено в суде.

В случае принятия решения о добровольном возвращении несовершеннолетнего иностранца или лица без гражданства (лица, которое не достигло возраста 18 лет), должно быть установлено, что в случае добровольного возвращения такое лицо возвращается к одному из членов семьи либо к опекуну.

Принудительное возвращение

Согласно ст. 26 Закона Украины о «Правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», иностранцы и лица без гражданства могут быть **принудительно возвращены** с территории Украины в страну их происхождения или в третью страну, в случае, если:

1. действия лица нарушают законодательство Украины о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства либо не соответствуют интересам обеспечения национальной безопасности Украины или охраны общественного порядка;
2. действия лица представляют угрозу для охраны здоровья, законных прав и интересов граждан Украины;
3. иностранец или лицо без гражданства задержаны в контролируемых пограничных районах во время или после осуществления незаконного пересечения государственной границы Украины.

Процедура принудительного возвращения не применяется к несовершеннолетним лицам (лица, которые не достигли 18-ти лет), а также к лицам на которых распространяется действие законодательства о беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной защите.

Решение о принудительном возвращении иностранцев и лиц без гражданства принимается: Государственной миграционной службой Украины, Службой безопасности Украины, Государственной пограничной службой Украины. Служба безопасности Украины и Государственная пограничная служба Украины на протяжении 24 часов извещают прокурора об основаниях принятого решения.

³ Согласно части 2 статьи 22 Закона Украины № 3773- VI от 22.09.2011 года «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» выезд из Украины иностранцам и лицам без гражданства может быть запрещен в случае, если: 1. Лицо является подозреваемым, обвиняемым в совершении преступления на территории Украины в случае если в отношении таких лиц принято решение о запрете выезда за границы Украины; 2. Лицо осуждено за совершение преступления – до отбывания наказания или освобождения от наказания; 3. Выезд иностранца за пределы территории Украины не соответствует интересам национальной безопасности Украины – до прекращения существования оснований, которые препятствуют выезду.

⁴ Постановление Кабинета Министров Украины № 179 от 07.03.2012 года об «Утверждении порядка рассмотрения ходатайств иностранцев и лиц без гражданства о добровольном возвращении»
<http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-provadhennja-za-zajavami-inozem-doc91563.html>

Решение о принудительном возвращении может повлечь за собой установления запрета на въезд в Украину сроком на три года. Проведенный нами анализ национального законодательства Украины установил, что законодательством Украины не приводятся условия, когда запрет на последующий въезд в Украину иностранцев и лиц без гражданства, ранее принудительно выдворенных с Украины, устанавливается в обязательном порядке, таким образом можно сделать вывод, что решение об установлении такого запрета принимается компетентными органами Украины в пределах их компетенции в каждом конкретном случае отдельно исходя из тяжести допущенных лицом нарушений.

Решение о принудительном возвращении оглашается иностранцу или лицу без гражданства в присутствии переводчика и законного представителя (по требованию задержанного) под подпись и может быть оспорено иностранцем либо лицом без гражданства в суде. Начало процедуры оспаривания такого решения в суде не останавливает действие решения о принудительном возвращении лица, если только судом отдельным постановлением не было установлено противоположное.

Лицо, в отношении которого было принято решение о принудительном возвращении/выдворении имеет право немедленно уведомить эксперта в области права, который по законодательству имеет право на оказание правовой помощи, официального дипломатического представителя соответствующей страны, представителя Управления Верховного Комиссара ООН по правам беженцев в Украине. В случае получения соответствующего запроса УВКБ ООН или официального дипломатического представителя соответствующей страны, решение о принудительном возвращении или выдворении лица может быть приостановлено, но не более чем на 10 дней с момента его оглашения либо может быть отменено, в соответствии с положениями законодательства о беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной защите.

Согласно законодательству Украины, в решении о принудительном возвращении лица с территории Украины, в обязательном порядке, указывается срок, на протяжении которого лицо обязано выехать с Украины, но этот срок не должен превышать 30 дней.

Лица, в отношении которых было принято решение о принудительном возвращении, не задерживаются и обязаны самостоятельно покинуть территорию Украины, но с целью обеспечения надлежащего контроля могут сопровождаться до пограничных контрольных пунктов представителями компетентных органов Украины.

Принудительное выдворение

В соответствии со статьей 30 Закона Украины о «Правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», **принудительное выдворение** с территории Украины осуществляется в отношении иностранцев и лиц без гражданства, которые не выполнили решения компетентных органов о принудительном возвращении, а также в отношении иностранцев и лиц без гражданства в отношении которых существуют обоснованные сомнения, что они не выполнят решение о принудительном возвращении по решению административного суда Украины.

Поскольку решение о принудительном выдворении принимается исключительно административным судом Украины по обращению компетентных органов Украины, суд производит соответствующую оценку адекватности аргументов ходатайствующей стороны, стороны защиты, а также существующих рисков. Решение об установлении или не установлении запрета на въезд иностранца или лица без гражданства, которое подлежит принудительному выдворению с территории Украины, также принимает суд. В случае принятия судом решения об установлении такого запрета его срок тоже определяется судом. Соответствующее решение может быть оспорено в суде вышестоящей инстанции.

С целью проведения анализа судебной практики Украины в сфере принятия решений о принудительном выдворении иностранцев и лиц без гражданства с территории Украины нами был проведен анализ реестра судебных решений Украины в сфере выдворения иностранцев и лиц без гражданства с территории Украины за 2012 год.

В ходе анализа нам удалось установить, что в абсолютном большинстве случаев, решение о принудительном выдворении с территории Украины было принято в отношении иностранцев и лиц без гражданства, которые не выполнили вынесенное ранее в отношении них решение о принудительном возвращении.

При этом, как правило, суд принимает во внимание также существование обоснованных сомнений, что иностранцы либо лица без гражданства выполняют решение о принудительном возвращении (выявленные компетентными органами Украины факты сознательного нарушения требований визово-иммиграционного законодательства Украины, в т.ч. сознательное предоставление такими лицами неправдивой информации о цели пребывания на территории Украины, ранее предпринимаемые попытки незаконным способом продлить незаконное пребывание на территории Украины и т.п.).

Процедура принудительного выдворения предусматривает обязательное задержание иностранца или лица без гражданства и помещение его в пункты временного содержания иностранцев и лиц без гражданства, которые подлежат принудительному выдворению с территории Украины (далее – пункты содержания). Лица находятся в пунктах содержания на протяжении периода, необходимого для выполнения решения административного суда о их выдворении, но не более 12 месяцев.

В случае, если лицо, в отношении которого принимается решение о принудительном выдворении, является отцом/матерью, опекуном или сопровождающим лицом несовершеннолетнего лица/лиц, которые были задержаны вместе с ними, их дальнейшее выдворение обеспечивается вместе с несовершеннолетним лицом/лицами, которых они сопровождали.

Иностранцы и лица без гражданства, которые содержатся в пунктах временного содержания, имеют право на: ознакомление с их правами и обязанностями во время пребывания в пунктах временного содержания; встречи с семьей, правозащитниками, адвокатами, представителями дипломатических миссий и консульских учреждений страны своего происхождения, а также представителями международных и общественных организаций; медицинское и санитарно-эпидемиологическое обеспечение; осуществление религиозных обрядов, пользование религиозной литературой, встречи со священнослужителями; общение по телефону, в том числе и пользование собственными средствами связи; свободный просмотр теле- и прослушивание радиопередач и т.п.

Согласно законодательству Украины, выдворение иностранцев и лиц без гражданства проводится за их счет, а в случае, если у лица отсутствуют соответствующие средства, то за счет Государственного бюджета Украины. В случае, если установлено, что лицо, которые подлежат выдворению, прибыло в Украину в нарушение украинского законодательства при содействии физических или юридических лиц Украины, финансовые затраты за выдворение нарушителей взимаются с тех граждан и организаций, которые оказывали им содействие в прибытии в Украину.

Рeadмиссия

По состоянию на январь 2013 года Украина имеет 16 действительных международных договоров **о реадмиссии**. В частности соответствующие договора действуют с Европейским

Союзом, Грузией, Узбекистаном, Туркменистаном, Вьетнамом, Польшей, Россией, Венгрией, Словакией, Молдовой, Литвой, Латвией, Болгарией, Турцией, Данией и Норвегией).

Соглашения о реадмиссии, которые были заключены Украиной с государствами – членами ЕС (Польша, Литва, Латвия и т.п.) до подписания соглашения между Украиной и ЕС о реадмиссии остаются действительными.

Согласно ст. 17 Соглашения между Украиной и ЕС о реадмиссии, положения Соглашения с ЕС о реадмиссии имеют приоритет над положениями двусторонних договоров. Исключение составляет двустороннее соглашение о реадмиссии с Данией, так как Дания не является стороной Соглашения между Украиной и ЕС о реадмиссии.

Согласно с законодательством Украины, передача или принятие иностранцев и лиц без гражданства Украиной осуществляются согласно с положениями международных договоров о реадмиссии.

Анализ положений упомянутых договоров позволил нам установить, что, в целом, это типовые договора, основной целью которых есть обеспечение беспрепятственного выдворения и принятия сторонами лиц, которые незаконно находятся на территории государства – выдворяющей стороны и принадлежат к гражданству принимающей стороны либо въехали с его территории.

Имплементация соглашений о реадмиссии в национальное законодательство Украины осуществляется через Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства».

Принятие Украиной иностранца или лица без гражданства согласно с положениями договора о реадмиссии не меняет оснований для его пребывания на территории Украины, которые существовали до такого принятия.

Иностранцы и лица без гражданства, принятые согласно с международным договором о реадмиссии, которые не имеют законных оснований для пребывания на территории Украины, подлежат **принудительному выдворению** с территории Украины, если между Украиной и страной гражданской принадлежности или страной предыдущего проживания лица отсутствует договор о реадмиссии. В случае если между Украиной и страной гражданской принадлежности или страной предыдущего проживания лица действует договор о реадмиссии лицо возвращается в страну гражданской принадлежности или страну предыдущего проживания согласно такому договору.

Лица, которые обратились с просьбой о предоставлении им любой формы международной защиты на территории Украины не могут быть возвращены или выдворены до принятия окончательного решения об отказе в предоставлении им запрашиваемой формы защиты.

Кроме того, согласно законодательству Украины иностранцы и лица без гражданства не могут быть принудительно выдворены или принудительно возвращены в страну, где: их жизни или свободе будет угрожать опасность в связи с расой, вероисповеданием, национальностью, гражданством (подданством), принадлежности к определенной социальной группе либо политических убеждений; где им угрожает смертный приговор или казнь, пытки, жестокое или унижающее человеческое достоинство наказание или обращение; где их жизни или здоровью, безопасности, свободе угрожает опасность вследствие общераспространенного насилия в ходе международного или внутреннего вооруженного конфликта или систематического нарушения прав человека, а также природного или техногенного бедствия, отсутствия медицинского лечения или ухода, которые поддерживают жизнь (ст. 32 Закона Украины о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства).

Законодательством Украины также запрещено коллективное принудительное выдворение иностранцев или лиц без гражданства.

В соответствии с национальным законодательством Украины, в случае, если иностранцы и лица без гражданства не были принудительно выдворены с Украины до завершения предельного срока пребывания в пунктах временного содержания лиц, которые незаконно пребывают на территории Украины, по причине отсутствия проездного документа, транспортного сообщения со страной происхождения, либо по другим причинам, которые не зависят от них, они признаются такими, которые на законных основаниях временно пребывают на территории Украины, на период действия обстоятельств, по которым их принудительное возвращение невозможно (пункт 17 статьи 4 Закона Украины о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства). Таким иностранцам или лицам без гражданства выдается временный вид на жительство в Украине, они пользуются всеми правами и исполняют все обязанности предусмотренные законодательством Украины для иностранцев и лиц без гражданства, которые временно проживают на территории Украины на законных основаниях.

В результате проведенного нами исследования национального законодательства Украины нами установлено, что граждане Украины, которые были возвращены в Украину с территории других государств, независимо от статуса, который они имели на территории других государств (легальное/нелегальное пребывание, статус беженца и т.п.), пользуются всеми правами и свободами, гарантированными им Конституцией и законами Украины, при условии, что они не обвиняются в совершении криминального или иного противозаконного деяния в соответствии с законодательством Украины. Факт обращения гражданина Украины с просьбой о предоставлении ему любой формы международной защиты в другой стране никоим образом не является основанием для применения любого вида санкций в отношении такого гражданина в Украине.

В контексте реформирования национального законодательства Украины в сфере миграции, в июне 2011 года Правительством Украины было принято распоряжение о Плана мероприятий по содействию в интеграции мигрантов, а также реинтеграции украинских мигрантов, которые возвращаются в Украину на 2011 – 2015 гг.⁵

План предусматривает разработку комплекса мероприятий с целью информирования украинских мигрантов, которые вернулись на Родину, о возможностях трудоустройства на территории Украины, оказания им социальной и психологической помощи и т.п.

С целью выполнения упомянутого распоряжения Правительства, областными и районными государственными администрациями на местах были разработаны соответствующие комплексы мероприятий, с целью оказания содействия украинским мигрантам после их возвращения на Родину, в первую очередь речь идет о социальной помощи данной категории граждан Украины.

⁵ Распоряжение Кабинета Министров Украины № 653-р от 15 червня 2011 года «Об утверждении Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг.»
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>