

Аналітична доповідь «Міграційна політика України та принципи і норми Європейського Союзу» (станом на червень 2024 року)

1. Резюме
2. Об'єкт аналітичної доповіді
3. Цільові групи аналітичної доповіді
4. Як питання міграції та її регулювання відображено в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (які зобов'язання взяла на себе Україна в Угоді про асоціацію)
5. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року та зобов'язання України перед Європейським Союзом
6. Дерогація та зобов'язання України у сфері міграції
7. Відповідність міграційної політики України принципам та нормам Європейського Союзу (ЄС): що необхідно змінити
8. Довідково (додатки до аналітичної доповіді). Міграційне законодавство України: складові елементи:
9. Довідково (додатки до аналітичної доповіді). Види документів ЄС та органи, які їх приймають.
10. Довідково (додаток до аналітичної доповіді). Огляд зобов'язань України у сфері міграційної політики у відповідність до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

Резюме

Аналітична доповідь підготовлена експертом Центру громадянських свобод (ЦГС) доктором політичних наук, професором Михайлом Саввою: розділи «Резюме», «Об'єкт аналітичної доповіді», «Цільові групи аналітичної доповіді», «Як питання міграції та її регулювання відображено в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (які зобов'язання взяла на себе Україна в Угоді про асоціацію)» - спільно з М. Глибченко, «Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року та зобов'язання України перед Європейським Союзом», «Дерогація та зобов'язання України у сфері міграції», «Відповідність міграційної політики України принципам та нормам Європейського Союзу (ЄС): що необхідно змінити» та стажеркою ЦГС Маргаритою Глибченко, студенткою 3 курсу освітньої програми «Міжнародні відносини» Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка: розділи «Як питання міграції та її регулювання відображено в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (які зобов'язання взяла на себе Україна в Угоді про асоціацію)» - спільно з М. Саввою, «Довідково (додатки до аналітичної доповіді). Міграційне законодавство України: складові елементи», «Довідково (додатки до аналітичної доповіді). Види документів ЄС та органи, які їх приймають».

Зовнішнє рецензування аналітичної доповіді виконав адвокат, військовослужбовець Збройних Сил України Олексій Скорбач.

Основні ідеї аналітичної доповіді Михайло Савва представив у виступі 26 травня 2024 року на конференції Центру громадянських свобод «Правозахисні діалоги». Відеозапис виступу доступний на сайті ЦГС: «Чи треба Україні змінювати міграційну політику для вступу в ЄС? / Панель №8 / Правозахисні діалоги» <https://www.youtube.com/watch?v=FgVFPE2Krhs&list=PLoRflsz46sx4sbeti9f1G1BLmRys9W94y&index=1&t=48s>

Об'єктом аналітичної доповіді є проблеми відповідності принципам та нормам Європейського Союзу програмних документів, законодавства та правозастосовчої практики України, які пов'язані з фізичним переміщенням населення з-за кордонів України (зовнішня міграція) та з питаннями громадянства.

В аналітичній доповіді розглядаються порушення прав та законних інтересів наступних груп людей на території України:

- люди, які приїхали з різних країн та отримали притулок в Україні (статус біженця чи додатковий захист) або подали заяви на притулок/ намагаються їх подати;
- іноземці, які живуть в Україні на підставі дозволів на проживання.

Стаття 6 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає дотримання Україною принципів ЄС, що значно складніше, ніж досягти відповідності норм Українського законодавства нормам ЄС.

Україна має змінити міграційну політику, щоб відповідати принципам Європейського Союзу. Але питання про те, чи приймуть Україну до Європейського Союзу, якщо вона не змінить цієї політики, є переважно питанням політичних домовленостей.

Чинні програмні документи України не відкидають ідею про те, що міграційну політику України необхідно змінити на виконання Угоди про асоціацію. Стратегія міграційної політики передбачає ціль 15 «Забезпечити відповідність українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам Європейського Союзу». Для досягнення цієї мети Стратегія визнає за необхідне проаналізувати міграційне законодавство України щодо його відповідності *acquis communautaire*, тобто правової системи ЄС. Але перелік заходів, які необхідно здійснити для відповідності стандартам ЄС у сфері міграції, у державній стратегії, дуже вузький, він ігнорує принципи Європейського Союзу. Головною проблемою Стратегії міграційної політики є відсутність зв'язку між положеннями цього документа та діями органів влади України.

Угода про асоціацію потребує відповідності не лише нормам, а й принципам, і не лише законодавства, а міграційної політики. Державну політику становлять державна стратегія, законодавство та правозастосовна практика.

У чинному законодавстві України та законопроектах, які розглядає Верховна Рада, є невідповідності принципам та конкретним нормам європейського законодавства, і ця проблема безпосередньо стосується прав та законних інтересів людей. Наприклад, не відповідають європейським принципам та нормам така вимога законодавства України, як вимога отримувати підтвердження відмови від іноземного громадянства/ підтвердження подання документів на відмову навіть у випадках, коли така відмова чи подання документів на відмову фактично неможливі.

Після початку повномасштабної агресії Україна заявила про дерогацію (часткове скасування) низки правових норм, зокрема статті 9 Конституції України. Ця стаття передбачає зобов'язання України виконувати ратифіковані міжнародні конвенції. Проте, офіційна позиція влади України полягає в тому, що заява про дерогацію не означає відмову від виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань. Згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України до ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «відступ від зобов'язань не обов'язково є визнанням того, що Держава не зможе гарантувати права, закріплені в Конвенції». Такий підхід створює проблему невизначеності, оскільки незрозуміло, коли держава відмовляється виконувати свої зобов'язання, чи зобов'язана держава повідомити, що з певної дати вона не виконує норму статті 9 Конституції. Для зниження цієї невизначеності необхідно отримати офіційні роз'яснення Мін'юсту України щодо механізму дії дерогації ст. 9 Конституції.

Об'єкт аналітичної доповіді

Об'єктом аналітичної доповіді є проблеми відповідності принципам та нормам Європейського Союзу програмних документів, законодавства та правозастосовчої практики України, які пов'язані з фізичним переміщенням населення з-за кордонів України

(зовнішня міграція) та з питаннями громадянства. Систему програмних документів, законодавства та правозастосовчої практики автори об'єднують поняттям «політика», тому об'єкт аналітичної доповіді можна сформулювати так: проблеми відповідності принципам та нормам Європейського Союзу міграційної політики України.

Проблеми зовнішньої міграції та громадянства органічно взаємопов'язані. Крім цього, система державних органів України побудована таким чином, що питання міграції та громадянства об'єднані та належать до повноважень Державної міграційної служби.

Цільові групи аналітичної доповіді

Кого стосуються проблеми, про які йдеться в нашій аналітичній доповіді? Це кілька груп людей.

Люди, які приїхали з різних країн та отримали притулок в Україні (статус біженця чи додатковий захист) або подали заяви на притулок/ намагаються їх подати. За даними ДМС, станом на 31 грудня 2021 року в Україні проживало 1 326 біженців з інших країн та 928 осіб, які потребували додаткового захисту. Ще 1198 осіб були в очікуванні отримання відповідного статусу після подачі заяви. Біженці й шукачі захисту походили з 60 різних країн світу.¹ За інформацією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), станом на вересень 2023 року в Україні проживало 2547 осіб зі статусом біженця, 491 претендент на статус біженця та 36 249 осіб без громадянства. Серед біженців 1018 людей з Афганістану, 517 – із Сирії, 195 – із Росії.²

Іноземці, яки живуть в Україні на підставі дозволів на проживання. До цієї групи належать, наприклад, громадяни Білорусі та Росії, які на момент початку повномасштабного вторгнення жили в Україні. Таких людей чимало. За інформацією, яку Державна міграційна служба надала засобу масової інформації RFI, станом на 31 грудня 2023 року на обліку ДМС перебували: 6 104 громадяна Російської Федерації та 2602 — Республіки Білорусь, які проживали в Україні тимчасово; 155 260 і 10 551 відповідно — постійно.³ При цьому, за даними того ж джерела, в період з 1 березня 2022 року до 31 грудня 2023 року: лише 500 громадян Російської Федерації (РФ) і 81 громадянин Республіки Білорусь (РБ) набули громадянство України за територіальним походженням; 18 із РФ і 10 із РБ — прийняті до громадянства України за Указом Президента; 12 громадян РБ набули громадянства України на підставі Угоди між Україною і Білоруссю про спрощений порядок зміни громадянства 1999 року.

До названої групи входять нечисленні особи без громадянства в Україні. Станом на 30 вересня 2023 року ДМСУ повідомило про 1 253 зареєстрованих заяв про визнання особою без громадянства. 883 заявників було визнано особами без громадянства.⁴

¹ Скільки іноземців проживало в Україні до війни і яка міграційна ситуація зараз?. 27.02.2024//Visit Ukraine.

<https://visitukraine.today/uk/blog/3435/how-many-foreigners-lived-in-ukraine-before-the-war-and-what-is-the-current-migration-situation>

² Ukraine Fact Sheet. September 2023// UNCHR. The UN Refugee Agency.

<https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-10/bi-annual-fact-sheet-2023-09-ukraine.pdf>

³ Таїсія Єрохіна (Не)громадяни: історії росіян і білорусів, які мріють про український паспорт. 04.03.2024//

<https://www.rfi.fr/uk/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0/20240304-%D0%BD%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8-%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%97-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%96%D1%8F%D0%BD-%D1%96-%D0%B1%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%96%D0%B2-%D1%8F%D0%BA%D1%96-%D0%BC%D1%80%D1%96%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82>

⁴ Особи без громадянства//UNHCR. The UN Refugee Agency.

<https://www.unhcr.org/ua/%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%>

Ми не розглядаємо як цільові групи нашого дослідження:

Громадян України, котрі фактично стали вимушеними переселенцями у зв'язку з війною. За інформацією керівника Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, приблизно 3,7 мільйона громадян України залишили місця свого проживання та переселилися в інші регіони країни подалі від зони бойових дій.⁵ У той же час, статус вимушеного переселенця люди набували і до початку повномасштабного вторгнення. За даними Мінсоцполітики, станом на вересень 2023 року зареєстровано 4 912 734 вимушених переселенців.⁶ Деякі представники цієї групи потребують соціальної підтримки, але вони є громадянами України, і у зв'язку з цим вони не мають проблеми правового статусу.

Велику групу насильно переміщених людей – українці, яких окупанти депортували до Росії. За інформацією УВКБ ООН, кількості осіб, які виїхали після початку повномасштабного вторгнення до РФ і Білорусі, станом на 31 грудня 2023 склала 2 869 100 осіб.⁷ За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень, за російськими даними складно верифікувати, яка частка біженців продовжує залишатися на території РФ, а яка прямує до третіх країн.⁸ Правовий статус цих громадян регулюється не законодавством України, а законодавством РФ.

Громадян України, які виїхали у зв'язку з війною за кордон (крім РФ, наприклад, у країни Європи, Центральної Азії, США та інші) та отримали право на проживання там, оскільки їхній статус регулюється не українським законодавством, а законами тих країн, де вони отримали притулок.

Кожна з груп, яка не є об'єктом нашого дослідження, має яскраво виражені соціальні особливості і може стати об'єктом самостійного дослідження.

Як питання міграції та її регулювання відображено в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (які зобов'язання взяла на себе Україна в Угоді про асоціацію)

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, не містить конкретних зобов'язань України щодо зміни міграційного законодавства у сфері притулку. Так, ст. 16 Угоди про асоціацію сторони встановила: 2. Згідно з відповідним законодавством ЄС та чинним національним законодавством, співробітництво буде, зокрема, зосереджуватись на: с) запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання». Таким чином, Україна взяла на себе зобов'язання вести діалог з питань притулку, але не зобов'язання щодо результатів цього діалогу.

Як констатують автори дослідження «Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України, міграційну політику ЄС та країн східного партнерства»,

[B7-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0](https://www.unhcr.org/refugees/ukraine)

⁵ Озгурк І. Скільки біженців залишили свої домівки в Україні: шокуючі дані ООН. 26.01.2024//Главком.

<https://glavcom.ua/world/observe/ponad-10-mln-bizhentsiv-zalishili-svoji-domivki-v-ukrajini-oon-982529.html>

⁶ Стала відома статистика кількості ВПО в Україні. Оновлені цифри. 25.09.2023//Київ 24 News. <https://kyiv24.news/news/stala-vidoma-statystyka-kilkosti-vpo-v-ukrayini-onovleni-cyfyry>

⁷ Ukraine Refugee Situation//Operational Data Portal. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁸ Вплив міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні. Аналітична доповідь// Національний інститут стратегічних досліджень.

https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad_mihratsia_gotove_03_01_2023.pdf

в Угоді про асоціацію містяться положення, які регулюють співпрацю у сфері міграції, але вони є рамковими, тобто визначають лише загальні напрями і принципи співпраці.⁹ В Аналітичному звіті Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 01.02.2023 згадано лише такий аспект міграційної тематики, як свобода переміщення працівників: «Україна демонструє початковий рівень підготовки у сфері вільного переміщення працівників. Необхідне комплексне узгодження законодавства з відповідними положеннями *acquis* ЄС і судовою практикою ЄС. Крім того, потрібно зміцнити адміністративну спроможність, міжвідомчу співпрацю та здатність до міжнародної координації».¹⁰

В той же час, стаття 6 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, передбачає дотримання Україною принципів Європейського Союзу: «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод...». Відповідність принципам – широке та невизначене поняття. Відповідність чи невідповідність принципам оцінюються більш довільно, ніж відповідність чи невідповідність конкретним правовим нормам. Це створило ситуацію, в якій Європейський Союз може пред'являти до політики (програмних документів, законодавства та правозастосовчої практики) України вимоги, які органи влади України розглядають як малоімовірні.

Європейський Союз в даний час перебуває у процесі реформи міграційного законодавства. Європейський парламент і Європейська Рада у грудні 2023 року досягли політичної згоди щодо *New Pact on Migration and Asylum*.

Угода охоплює 5 ключових нормативно-правових актів Пакту, а саме:

1. Регламент про скринінг: створення єдиних правил щодо ідентифікації громадян країн, які не входять до ЄС, після їх прибуття;
2. Регламент *Eurodac*: розробка спільної бази даних, збір більш точних і повних даних для виявлення несанкціонованих переміщень;
3. Регламент про процедуру надання притулку: прискорення та ефективність процедур надання притулку, повернення та прикордонних процедур;
4. Регламент про управління міграцією та надання притулку: створення нового механізму солідарності між державами-членами, щоби збалансувати поточну систему;
5. Регламент щодо криз і форс-мажорних обставин: забезпечення готовності ЄС у майбутньому протистояти кризовим ситуаціям, включаючи дозвіл застосовувати більш жорсткі заходи, зокрема більш тривалий період затримання мігрантів.

Процес прийняття відповідного законодавства ЄС та імплементація його у законодавство країн — членів ЄС вже йде.

Зміна законодавства Європейського Союзу у сфері міграції посилює невизначеність, а саме ймовірність виникнення невідповідностей законодавства ЄС та України та, відповідно, нових перешкод на шляху європейської інтеграції в майбутньому.

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року та зобов'язання України перед Європейським Союзом

⁹ Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України, міграційну політику ЄС та країн східного партнерства. Razumkov Centre. Київ. 2023.
<https://razumkov.org.ua/images/2023/10/25/2023-Pyshchulina-MIGRACIA.pdf> С. 15.

¹⁰ Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі. Брюссель, 01.02.2023 SWD(2023) 30 final//Європейська комісія.
<https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Analitychnyj-zvit-YEK-ukrayinskoyu.pdf>

Єдиним програмним документом, який визначає параметри офіційної міграційної політики України, є Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року.¹¹ Стратегія передбачає ціль 15 «Забезпечити відповідність українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам Європейського Союзу». Для досягнення цієї мети Стратегія визнає за необхідне проаналізувати міграційне законодавство України щодо його відповідності *acquis communautaire*, зокрема з урахуванням висновків, які містяться в аналітичному звіті Європейської Комісії про рівень наближення законодавства України до актуального права Європейського Союзу. Ця мета об'єктивно важлива та актуальна. Проте, запропоновані у Стратегії методи її досягнення недостатні. Як уже було зазначено в цьому аналітичному матеріалі, Угода про асоціацію потребує відповідності не лише нормам, а й принципам, і не лише законодавства, а міграційної політики, тобто державної стратегії (офіційного документа), законодавства та правозастосовної практики.

Головною проблемою цього документа є відсутність зв'язку між положеннями Стратегії міграційної політики та діями органів влади України. Наприклад, Стратегія передбачає позитивні стимули для добровільного повернення українців, котрі виїхали за кордон після початку повномасштабної агресії РФ. Насправді, для повернення чоловіків призовного віку створюються негативні стимули, наприклад, їм перестали надавати консульські послуги.¹²

У сфері легальної міграції в Україну Стратегія передбачає: «Вільне пересування іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають в Україні, а також реалізація права на тимчасове або постійне проживання та працевлаштування не повинні підпадати під дію необґрунтованих бюрократичних та дискримінаційних обмежень». Водночас у Стратегії не згадується таке бюрократичне обмеження, як вимога щодо громадян України з тимчасовими посвідченнями громадян України відмовитись від іноземного громадянства навіть у тих випадках, коли така відмова фактично неможлива. Державна міграційна служба України відмовляється приймати передбачені законодавством декларації про відмову від попереднього громадянства у колишніх громадян РФ, хоча вони з об'єктивних причин не можуть оформити навіть подання документів на відмову від російського громадянства.¹³ Стратегія ігнорує цю гостру проблему.

Дерогація та зобов'язання України у сфері міграції

Важливим для нашого дослідження питанням є таке: чи вплинула дерогація, що викликана війною, на виконання зобов'язань України перед ЄС у сфері міграції? Якщо дерогація скасувала зобов'язання України, то проблем у цій сфері немає, оскільки до скасування дерогації немає зобов'язань, які необхідно виконувати.

¹¹ Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року// Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>

¹² «Це буде чесно»: Кулеба прокоментував обмеження консульських послуг для чоловіків за кордоном. 23.04.2023//Радіо Свобода.

<https://www.radiosvoboda.org/a/news-kuleba-konsulski-dopomohy-choloviky-za-kordonom/32917161.html>

¹³ Скорбач О., Романцова О., Савва М. Відкладена міграція. Життя під ризиком скасування громадянства в Україні. 26.03.2024//Центр громадянських свобод.
https://ccl.org.ua/news/vidkladena-migracziya-zhyttya-pid-ryzykom-skasuvannya-gromadyanstva-v-ukrayini/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR08Pd3WwbGPG4YXqKeaJplyMF63FahaFPBpOIYHE_zVIQlkjTWeVbCpYuE_aem_AemWWa84POjgk0NmyWuFzP-jyOACPknsfHmfwt2KMvWbUyISbFlxD0pTCpGWExQcdqE2BE2F_nfsjADim_ZWj8

Після початку повномасштабної агресії Україна заявила про дерогацію (часткове скасування) низки правових норм, зокрема статті 9 Конституції України. Ця стаття передбачає зобов'язання України виконувати ратифіковані міжнародні конвенції: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Проте, офіційна позиція влади України полягає в тому, що заява про дерогацію не означає відмову від виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань. Згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України до ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «відступ від зобов'язань не обов'язково є визнанням того, що Держава не зможе гарантувати права, закріплені в Конвенції. Насправді, на практиці, заявляючи про відступ від зобов'язань, Договірна Держава зазвичай зазначала, що заходи, яких вона вживає, «можуть» передбачати відступ від її зобов'язань за Конвенцією».¹⁴

Таким чином, українська дерогація за версією Мін'юсту нині не є відмовою від міжнародних зобов'язань, але передбачає таку можливість. Такий підхід створює проблему, оскільки незрозуміло, коли держава відмовляється виконувати свої зобов'язання? Чи зобов'язана держава повідомити, що з певної дати вона не виконує норму статті 9 Конституції? Або ж має право будь-якої миті фактично не виконати ці зобов'язання і потім пояснити: «Ми ж попереджали про таку можливість». Доцільно запитати та отримати з цього приводу роз'яснення Мін'юсту України.

Відповідність міграційної політики України принципам та нормам Європейського Союзу (ЄС): що необхідно змінити

Договір про створення Європейського Союзу (преамбула) дає загальне уявлення про принципи ЄС: «Підтверджуючи свою прихильність принципам свободи, демократії та поваги до прав людини, основних свобод та верховенства права».¹⁵ Стаття 2 цього документу характеризує цінності ЄС, і вона підтверджує важливість поваги до прав людини, у тому числі осіб, які належать до національних меншин.

У чинному законодавстві України та законопроектах, які розглядає Верховна Рада, є невідповідності як конкретним нормам європейського законодавства, так і його принципам.

Ст. 16 Європейської конвенції про громадянство встановила, що «Держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися». Україна ратифікувала цю Конвенцію в 2006 р.

Центральні органи влади України не виконують цієї норми. На території України на законних підставах проживає близько 170 тисяч громадян РФ. Переважна більшість із них зробила свій вибір на користь України. Деякі подолали численні бюрократичні бар'єри та отримали тимчасові посвідчення громадянина України. Ці люди об'єдналися в кілька спільнот, у кожній з яких понад одна тисяча людей.

Отримання тимчасового посвідчення передбачає зобов'язання людини відмовитись від попереднього громадянства. Громадяни РФ, які отримали тимчасові посвідчення громадянина України із зобов'язанням вийти з громадянства РФ, після початку

¹⁴ Щодо відступу від зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.29.02.2024//Міністерство юстиції України.

<https://minjust.gov.ua/news/ministry/schodo-vidstupu-vid-zobovyazan-za-konventsieyu-pro-zahist-prav-ljudini-i-osnovopolojnih-svobod>.

¹⁵ Consolidated Version of the Treaty on European Union.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

широкомасштабної російської агресії 24.02.2022 року не можуть отримати від влади РФ документ, що підтверджує вихід із громадянства, з незалежних від них причин:

- посольство та консульські установи РФ в Україні не працюють;
- транспортне сполучення між Україною та РФ перервано;
- виїзд таких людей з України у РФ створює для цих людей надзвичайно високий ризик зазнати кримінального переслідування. У період із березня 2022 року до законодавства РФ було внесено кілька репресивних статей, наприклад, «про поширення свідомо неправдивої інформації про діяльність Збройних сил РФ та органів державної влади РФ». Людей масово переслідують за цією статтею за правдиву інформацію про воєнні злочини, обстріли житлових будинків, руйнування цивільної інфраструктури і так далі. Значна частина жителів України незалежно від їхнього громадянства розміщувала таку інформацію у соціальних мережах. У період із лютого 2022 року в РФ було затримано понад 21 000 противників війни, порушено кримінальні справи з цієї підстави щодо понад 500 осіб;
- оформити відмову від російського громадянства в консульських установах РФ інших країн неможливо, оскільки документи приймають лише у постійних жителів цих країн;
- відсутні дистанційні процедури відмовитися від російського громадянства.

Відсутність підтверджень виходу з громадянства РФ від органів влади держави-агресора призводить до того, що за два роки людина втрачає українське громадянство. Більше того, власники тимчасових посвідчень громадянина України не можуть навіть подати заяву про відмову від громадянства.

У той же час існує законний спосіб захисту інтересів цих людей. Пункт 2 ст. 9 Закону «Про громадянство України» встановив: «Іноземці, які мають усі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання документа про припинення громадянства (підданства), але з незалежних від них причин не можуть отримати його, подають декларацію про відмову від іноземного громадянства». Це формулювання Закону є імперативним. Воно не передбачає винятків чи іншого трактування. Відсутність у підзаконних документах згадування цієї норми чи деталізації цієї норми не скасовує її.

Численні звернення на адресу української правозахисної організації «Центр громадянських свобод» від представників ініціативних груп громадян України з тимчасовими посвідченнями свідчать, що Державна міграційна служба України не дозволяє цим людям використовувати передбачений законом механізм подання декларації про відмову від російського громадянства. Підрозділи Державної міграційної служби не приймають декларації про вихід із російського громадянства. Справді, стаття 1 Закону України «Про громадянство України» містить таку обмежуючу вимогу: «незалежна від особи причина неотримання документа про припинення іноземного громадянства (підданства) - невидача особі, в якій уповноважені органи держави її громадянства (підданства) прийняли клопотання про припинення іноземного громадянства (підданства)...». При цьому законодавчо не встановлено форми підтвердження прийняття клопотання про вихід із громадянства держави-агресора.

Неможливість відмовитися від громадянства РФ протягом двох років призводить до скасування рішення про надання цим людям громадянства України, що необхідно розцінювати як порушення норми статті 25 Конституції України: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство».

Таким чином, відмова від російського громадянства за таких умов є неможливою/не може розумно вимагатися від людей, які отримали тимчасові посвідчення громадян України і раніше були громадянами РФ. Вимогу відмовитися від російського громадянства і навіть подати заяву про відмову після початку повномасштабної агресії Росії проти України неможливо виконати, і вона має бути скасована у відповідності до норми ст. 16 Європейської конвенції про громадянство. У

цьому випадку йдеться про суперечність норми українського законодавства конкретній нормі європейського законодавства.

Ст. 5 Європейської конвенції про громадянство встановила, що «Правила держави-учасниці, які стосуються громадянства, не повинні містити розрізень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження». Національне походження у цьому формулюванні чітко відокремлено від етнічного та передбачає зв'язок з державою. Громадяни Росії – це характеристика національного походження. Стаття 2 прикінцевих положень законопроекту 9585 «Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України» передбачає, що розгляд заяв про набуття громадянства України, поданих громадянами РФ до набрання чинності цим законопроектом, припиняється до закінчення 12 місяців з дня призупинення або скасування військового стану; прийом заяв про набуття громадянства України від громадян РФ припиняється до закінчення 12 місяців з дня призупинення або скасування військового стану. Дані норми законопроекту 9585 є дискримінаційними та суперечать ст. 5 Європейської конвенції про громадянство. Законопроект 9585 вже ухвалено за основу Верховною Радою. У разі остаточного ухвалення у такому вигляді він посилить невідповідність законодавства України принципам Європейського Союзу. Імовірним офіційним мотивом запровадження дискримінаційних норм в законопроект 9585 є безпека. Але це фактично не відповідає дійсності. Держава має достатньо можливостей індивідуально «відсіяти» на етапі розгляду заяв про надання громадянства тих, хто дійсно є загрозою, а не приймати дискримінаційну норму для великої групи людей.

Деякі запропоновані законопроектом 9585 норми не відповідають принципам Європейського Союзу, оскільки пропонують запровадити додаткові надлишкові бар'єри на шляху набуття громадянства України людьми, які своїми практичними справами довели відданість цій країні. Законопроект пропонує закріпити порядок, згідно з яким іноземці, що воюють за Україну, не можуть отримати громадянство України, якщо вони не нагороджені державною нагородою. Випадки таких нагороджень іноземців є відносною рідкістю. Значно частіше таких людей нагороджують почесними грамотами чи нагрудними знаками Верховного головнокомандувача. Закон України «Про державні нагороди України» встановив вичерпний перелік державних нагород. Почесні знаки Верховного головнокомандувача до них не належать. Таким чином, мужність та героїзм іноземних війн ЗСУ, які оцінені «Хрестом заслуг», «Золотим хрестом» та іншими почесними знаками, у разі ухвалення законопроекту 9585 не даватимуть цим людям право на громадянство України.

Державна політика включає практику роботи органів влади. Правозастосовні практики в Україні є інструментом порушення прав та законних інтересів людей. Лише один приклад: із жовтня 2024 року протягом 7 місяців практично ніхто не міг подати заяву на здобуття громадянства України. Цю проблему було штучно створено. У жовтні 2024 набула чинності поправка до Закону «Про громадянство», яка зобов'язала претендентів на громадянство України складати іспит з історії та Конституції України. Міністерство освіти і науки розробило проект порядку складання цього іспиту та провело громадське обговорення ще у листопаді. Але Кабінет Міністрів затвердив цей порядок лише 30 травня 2024 року, після обговорення цієї проблеми на організованій Центром громадянських свобод правозахисній конференції «Правозахисний діалог». Такий тривалий термін розгляду можна розглядати як порушення Регламенту Кабінету Міністрів та порушення законних інтересів значної кількості людей.

Додатки до аналітичної доповіді

8. Міграційне законодавство України: складові елементи

Україна є стороною відповідних міжнародних конвенцій, включаючи Женевську конвенцію про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року.

8.1. Закони України та підзаконні акти (укази Президента, постанови Кабінету міністрів) про притулок

За оцінкою Єврокомісії, законодавство України про притулок загалом відповідає законодавству ЄС, особливо щодо часу, необхідного для розгляду заяв, та прав заявників, таких як право на доступ до працевлаштування, середньої освіти, возз'єднання сім'ї та додатковий захист.

8.1.1. Процедура подачі заявки на отримання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту

Особа, яка має намір звернутися за захистом в Україні, повинна протягом 5 робочих днів з дня легального перетину державного кордону звернутися до відповідного територіального органу Державної міграційної служби України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. На практиці норма про звернення протягом 5 днів часто не виконується, що не перешкоджає прийому документів від заявника.

У випадку незаконного перетину кордону, така особа повинна без зволікань звернутися за захистом. Після подачі документів, особу реєструють та їй надають довідку про звернення за захистом в Україні. Протягом 15 робочих днів орган міграційної служби приймає рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про відмову в оформленні документів для вирішення зазначеного питання. Строк дії довідки продовжується на 6 місяців. Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (термін може бути подовжено не більш як до 3 місяців). У разі відмови, заявнику протягом 7 робочих днів з дня його отримання територіальним органом надсилається або видається письмове повідомлення з викладенням причин відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення. Протягом 15 робочих днів з дня прийняття рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, Державна міграційна служба України оформлює посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту строком на 5 років. Видача посвідчення є підставою для реєстрації місця проживання. Під час перереєстрації біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, строк дії посвідчення біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, продовжується.

Іноземець або особа без громадянства визнаються біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, та вважаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту прийняття рішення про визнання їх біженцями або які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Діють три пункти тимчасового розміщення для заявників та осіб, яким надано міжнародний захист. Загальна кількість місць становить 321. Відповідно до оцінки Європейської Комісії, кількість персоналу видається достатньою для кількості заяв, що надходять в Україну. Порядок роботи пунктів регулюється Положенням про пункти тимчасового розміщення біженців, яке затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ від 14.06.2018 № 503.

В той же час, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає тимчасовий захист: особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на

етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Європейський Союз визначив процедуру тимчасового захисту Директивою ЄС 2001/55/ЄС від 20.07.2001 року про тимчасовий захист.¹⁶ Більше того, ця директива введена в дію 4 березня 2022 року для спрощення процедури отримання захисту громадян України, які рятуються від війни. Проте в Україні статус тимчасового захисту не надається іноземцям та особам без громадянства. Водночас об'єктивна необхідність у такому статусі є. Наприклад, внаслідок масових репресій білоруського режиму у 2020 – 2021 роках тисячі громадян Білорусі були змушені в'їхати до України.

8.1.2. Працевлаштування

Іноземці та особи без громадянства, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених встановлених для громадян України згідно ч. 4 ст. 3 Закону України «Про зайнятість населення».

Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, не потребують оформлення дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні роботодавцем. Державна міграційна служба України зобов'язана організувати роботу з сприяння у працевлаштуванні шукачів захисту, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту (пункт 15 частини другої статті 27 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»). Міністерство соціальної політики України має сприяти працевлаштуванню цих категорій осіб. Прийняття шукачів захисту на роботу здійснюється на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства (частина 4 статті 3 Закону України «Про зайнятість населення»).

8.1.3. Доступ до медичних послуг та освіти

Іноземцям та особам без громадянства, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, медична допомога надається за рахунок бюджетних коштів, передбачених на цю мету у державному та місцевих бюджетах. Однак на практиці така допомога надається в обмеженому обсязі через брак можливостей. Також доступна безоплатна правова допомога.

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про освіту» держава забезпечує безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, відповідно до стандартів освіти і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України. Процедура зарахування дитини біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та шукачів захисту до дошкільного або загальноосвітнього учбового закладу повністю співпадає з процедурою зарахування дітей громадян України, однак можуть не подавати свідоцтво про народження та/або документ про освіту в разі їхньої відсутності.

8.1.4. Імміграційні квоти

Дозвіл на в'їзд в Україну з метою возз'єднання сім'ї та з метою працевлаштування видається в межах імміграційної квоти. У разі необхідності територіальні органи можуть приймати рішення стосовно іммігрантів поза квотової категорії. Однак відповідно до закону, таке рішення не може бути прийнято щодо тих категорій іммігрантів, стосовно яких рішення приймає ДМС: діячів науки та культури; осіб, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України на суму не менше 100 тис. доларів США; осіб, імміграція яких становить державний інтерес.

¹⁶ COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>

Іммігрантами позаквотової категорії є:

- одна людина з подружжя, якщо друга з подружжя, з якою вона перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітей і батьків громадян України;
- особи, які є опікунами чи піклувальниками громадян України або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;
- особи, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;
- закордонні українці, подружжя закордонних українців, їхніх дітей у разі їхнього спільного в'їзду та перебування на території України.

8.2. Закони України та підзаконні акти (укази Президента, постанови Кабінету Міністрів) про правовий статус іноземних громадян

8.2.1. Правовий статус

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

8.2.2. Працевлаштування

Право на зайнятість в Україні мають іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні або які одержали дозвіл на імміграцію в Україну згідно ч. 4 ст. 3 Закону України «Про зайнятість населення».

Праця іноземців та осіб без громадянства може застосовуватися на різних посадах в одного або декількох (двох і більше) роботодавців за умови отримання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства кожним роботодавцем. Праця іноземців та осіб без громадянства може застосовуватися без дозволу на посадах за сумісництвом в одного роботодавця, якщо строк дії трудового договору на посаді за сумісництвом не перевищує строку дії дозволу за основним місцем роботи.

Роботодавці мають право на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України на підставі дозволу, що видається територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства - документ, який надає право роботодавцю тимчасово використовувати працю іноземця або особи без громадянства, або добровільно отриманий резидентом Дія Сіті для укладення гіг-контракту з іноземцем або особою без громадянства (ч. 5 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»). Дозвіл видається на строк, який залежить від дії контракту і виду працівників, загалом від кількох місяців до 3 років. Дозвіл може бути продовжено. Заява про продовження дії дозволу подається роботодавцем до регіонального центру зайнятості не пізніше як за 20 і не раніше ніж за 50 календарних днів до закінчення строку дії такого дозволу.

Дозвіл необхідний для таких категорій осіб:

- 1) іноземні наймані працівники;
- 2) відряджені іноземні працівники;
- 3) внутрішньокорпоративні цесіонарії;
- 4) іноземці та особи без громадянства, стосовно яких ще вирішується питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту або які оскаржують рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- 5) особи, які подали заяву про визнання особою без громадянства, та особи, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства;
- 6) іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання у закладах вищої освіти та мають намір у період навчання та після закінчення навчання, за

умови працевлаштування не пізніше ніж за 30 календарних днів до моменту завершення навчання, провадити трудову діяльність в Україні.

Видача та продовження дії дозволу на застосування праці громадян російської федерації, республіки білорусь, а також інших держав, визнаних такими, що становлять загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності й демократичному конституційному ладу та іншим національним інтересам України, здійснюються за погодженням із регіональними органами Служби безпеки України.

Відповідно до частини третьої статті 421 Закону України «Про зайнятість населення» роботодавець може отримати дозвіл на застосування праці іноземця, за умови виплати заробітної плати у розмірі не менш як: п'ять мінімальних заробітних плат – іноземним найманим працівникам у громадських об'єднаннях, благодійних організаціях та навчальних закладах; десять мінімальних заробітних плат – для всіх інших категорій найманих працівників. Моніторинг сплати роботодавцем єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування здійснює територіальний орган Міністерства економіки України шляхом обміну даними з Пенсійним фондом України.

8.2.3. Доступ до медичних послуг, освіти

Держава гарантує безоплатну медичну допомогу лише громадянам та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту. Іноземцям, які не визнані біженцями, в тому числі, шукачам притулку, гарантується тільки платна медична допомога. При цьому, незалежно від оплати може надаватися лише екстрена медична допомога, тобто допомога, спрямована на врятування і збереження життя у невідкладному стані та мінімізації наслідків впливу такого стану на здоров'я. В подальшому, іноземець зобов'язаний оплатити вартість такої екстреної медичної допомоги.

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про освіту» держава забезпечує безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, відповідно до стандартів освіти і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України. Згідно з частиною третьою статті 9 Закону України «Про дошкільну освіту» та частиною п'ятою статті 6 Закону України «Про повну загальну середню освіту» іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, здобувають дошкільну освіту та повну загальну середню освіту у порядку, встановленому для громадян України.

8.2.4. Примусове повернення та видворення

Відповідно до закону «Про імміграцію» іноземці можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни на підставі рішення органу ДМС або органу охорони державного кордону, або органу СБУ про примусове повернення чи примусово видворені на підставі винесеної за позовом цих органів/підрозділів постанови адміністративного суду про примусове видворення. Рішення про примусове повернення готується посадовою особою зазначених органів у двох примірниках Один з примірників видається іноземцю, стосовно якого воно прийнято, а інший залишається в органі, який його приймає. У такому рішенні обов'язково зазначається підстави його прийняття, строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України, який не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення, порядок оскарження та наслідки невиконання.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення. Невиконання іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове повернення у встановлений строк може бути підставою для звернення до суду з позовом про примусове видворення.

Для іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, функціонують три пункти (два з яких працюють з 2008 р. в Чернігівській, Волинській областях, один з 2018 р. – в Миколаївській області) тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які можуть вмістити до 566 осіб. Їхня робота регламентована постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110 «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні».

Імплементация Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, що діє з 2007 року, загалом є доброю, що було підтверджено державами-членами під час засідання Спільного комітету з питань реадмісії, яке відбулося у 2021 році.

Відповідно до оцінки Єврокомісії 2023 р., в Україні не існує спеціального законодавства щодо в'їзду студентів і дослідників з третіх країн. Не існує також спеціального законодавства про довгострокове проживання, єдину процедуру або єдиний дозвіл на роботу чи проживання (long-term residence, the single procedure or single work or residence permits). Існує законодавство про добровільне і примусове повернення. Процедура добровільного повернення використовується рідко через брак фінансування. Відсутні правила щодо зобов'язань перевізників, які перевозять іноземців в Україну. У своєму звіті від 2023 р. Єврокомісія зазначає, що, в той час як на законодавчому рівні Україна загалом чи частково відповідає законодавству ЄС, інституційна співпраця та координація є слабкими, особливо у сфері міграції та прикордонного контролю, що призводить до незадовільної реалізації політики.

8.3. Закони України та підзаконні акти (укази Президента, постанови Кабінету Міністрів) про громадянство

8.3.1. Отримання громадянства

Відповідно до ст. 4 Конституції України, в Україні діє принцип єдиного громадянства. Тобто якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Відповідно, зараз українське громадянство можливо тільки змінити або втратити. Воно також автоматично не надається через укладання шлюбу.

У січні 2024 р. президент України вніс до парламенту законопроект № 10425 «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України». Цей законопроект пропонує викласти Закон України «Про громадянство України» в новій редакції. Проектом Закону передбачається введення такого інституту, як множинне громадянство. Це друга законодавча ініціатива Президента України щодо запровадження множинного громадянства. В 2019 році було подано до Верховної Ради України проект Закону № 2590, яким також пропонувалося введення в Україні подвійного громадянства. Законопроект № 2590 від 2019 р. не дійшов до голосування в ВР. Законопроект № 10425 «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» містить перелік держав, громадяни яких мають право на громадянство України: Австрія, Бельгія, Болгарія, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Кіпр, Норвегія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, США, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція, Швейцарія, Японія. Цей перелік далеко не є повним (включає не всі країни, в яких мешкають українці за походженням), і сам факт його наявності можна розглядати як такий, що суперечить ст. 5 Європейської конвенції про громадянство, яка встановила: «Правила держави-учасниці, які стосуються громадянства, не повинні містити розрізень або допускати практику, що призводить до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження». Національне походження у цьому формулюванні чітко відокремлено від етнічного та передбачає зв'язок з державою.

Як констатує Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, деякі положення законопроекту 10425 викликають занепокоєння,¹⁷ оскільки він розширює перелік підстав для втрати українського громадянства та звужує перелік осіб, які мають право на громадянство. Зокрема, у законопроекті йдеться про те, що особа втрачає громадянство України у разі добровільного набуття громадянства Російської Федерації. Він визначає «добровільне набуття» громадянства як будь-яке набуття громадянства через прохання або клопотання про набуття громадянства іншої держави. Також зазначається, що примусове автоматичне набуття громадянства РФ українцями, які проживають на окупованій території, не визнається і не є підставою для втрати громадянства України. Хоча проект закону і робить виключення для тих, хто автоматично отримав російське громадянство, єдиний випадок, на який це виключення може практично застосовуватись, це паспортизація жителів Криму після окупації 2014 року. Як задокументовано Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини,¹⁸ багато людей на окупованій території отримали російське громадянство внаслідок загальної атмосфери страху, примусу з боку окупаційної влади чи їхніх роботодавців та фінансового тиску. Нинішній законопроект не враховує ширших умов, за яких мешканці окупованих територій отримували російський паспорт, і покладає тягар доведення примусового чи вимушеного характеру нав'язування громадянства особі, а тому може призвести до несправедливого позбавлення їх українського громадянства. Іншим аспектом законопроекту, який викликає занепокоєння, є відмова у громадянстві особам, які вважаються національною загрозою, однак ні цей законопроект, ні чинне українське законодавство не пропонують чітких визначень чи критеріїв застосування. Цей брак чіткості в чинній законодавчій базі створює ризик неконтрольованого застосування, підриваючи правову визначеність. Статті про набуття громадянства виключають¹⁹ дітей, народжених від шукачів притулку в Україні, навіть якщо вони перебувають на законних підставах та маючи довідку про звернення за захистом в Україні. Те саме виключення стосується дітей, народжених особами, яким в Україні надано додатковий захист, що підтверджується відповідними документами. Обидва документи підтверджують законне перебування, але не еквівалентні дозволу на постійне проживання. Водночас право на громадянство пов'язане з наявністю у батьків посвідки на проживання, а не з їх законним статусом перебування. Це суперечить не лише Конституції України,²⁰ а й може суперечити міжнародним зобов'язанням України щодо викорінення безгромадянства.²¹

Відповідно до закону «Про громадянство України», громадянство набувається:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;

¹⁷ Огляд законодавчих змін. Україна/ Січень-лютий 2024//УВКБ ООН.

https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2024/05/LU_Jan-Feb_2024_UKR.pdf

¹⁸ Human rights situation during the Russian occupation of territory of Ukraine and its aftermath. 19 March, 2024//

<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/human-rights-situation-during-russian-occupation-territory-ukraine-and>

¹⁹ Раніше право дитини на громадянство прив'язувалося до правового статусу перебування батьків. Проте нинішній проект пропонує надавати громадянство дітям, народженим від іноземців, які мають дозвіл на постійне проживання. Законодавча база України не ототожнює законне перебування з дозволом на тимчасове або постійне проживання, і запропоноване формулювання в проекті Закону про громадянство, таким чином, позбавляє права, яке раніше існувало згідно із законом (коментар УВКБ ООН).

²⁰ Статтею 22 Конституції України встановлено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних забороняється звуження обсягу чи змісту існуючих прав і свобод (коментар УВКБ ООН).

²¹ ОСтаття 1 Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року зобов'язує держави-підписанти надавати громадянство особі, народженій на її території, яка в іншому випадку була б особою без громадянства (коментар УВКБ ООН).

- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в заклад охорони здоров'я, заклад освіти або інший дитячий заклад, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Умовами прийняття до громадянства України є:

- 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України, що засвідчується особою у поданій в установленому порядку заяві про прийняття до громадянства України; знання основ Конституції України, історії України;

Складання іспитів з основ Конституції України, історії України здійснюються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Порядок складання іспиту на знання історії та Конституції розроблено Міністерством освіти та науки у листопаді 2023 р. Наразі проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання іспитів з основ Конституції України, історії України» ще перебуває на затвердженні, що фактично зупинило процес надання громадянства України. Міністерство освіти та науки у відповіді на запит інформації від 3 травня 2024 року написало: «Повідомляємо, що Міністерством освіти і науки України розроблено проект Порядку складання іспитів з основ Конституції України, історії України. Наразі, Міністерство здійснює узгоджувальні процедури із заінтересованими центральними органами виконавчої влади щодо погодження відповідного нормативно-правового акта». Строки погоджувальних процедур визначено Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою КМУ від 18.07.2007 р. № 950. Зважаючи на те, що проект Положення був підготовлений Міністерством освіти і науки у листопаді 2023 р., вже давно пройшли навіть максимальні терміни погоджень.

- 2) подання:

особою без громадянства - декларації про відсутність іноземного громадянства;
іноземцем - зобов'язання припинити іноземне громадянство;
іноземцем, якого визнано біженцем або якому надано притулок в Україні, - декларацію про відмову від іноземного громадянства особи, яку визнано біженцем або якій надано притулок в Україні;

- 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх 5 років.

Для осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні, строк безперервного проживання на законних підставах на території України має становити останні 3 роки на дату подання заяви про прийняття до громадянства України з моменту визнання біженцем або надання притулку в Україні, а для осіб без громадянства - останні 3 роки на дату подання такої заяви з моменту в'їзду в Україну або з моменту визнання особою без громадянства. Особи, які потребують додаткового захисту, не мають права клопотати про прийняття до громадянства України.

Безперервне проживання на території України - проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік - 180 днів. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України.

- 4) отримання дозволу на імміграцію.

Зазначена умова не поширюється на осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні, та на іноземців і осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту або Національній гвардії України

5) володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови.

б) наявність законних джерел існування.

Зазначена умова не поширюється на осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні.

Дія положень, передбачених пунктами 3, 4, 6 частини другої цієї статті, не поширюється на осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, у тому числі на іноземців і осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту або Національній гвардії України

До громадянства України не приймається особа, яка:

1) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид;

2) засуджена в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави;

3) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Загальний строк розгляду заяв і подань про прийняття або припинення громадянства України не повинен перевищувати 1 року з дня їх надходження. Рішення щодо прийняття у громадянство приймається виключно Президентом України.

Громадянство України припиняється:

1) внаслідок виходу з громадянства України;

2) внаслідок втрати громадянства України;

3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Терміни «позбавлення громадянства» і «втрата громадянства» мають суттєву різницю: перше розглядається як покарання за злочин, і внаслідок позбавлення людина стає взагалі апатридом (особою без громадянства). А втрата громадянства розглядається як наслідок саме за порушення законодавства про громадянство і може бути застосована до особи за умови, що втрата громадянства не спричинить випадок безгромадянства особи. Але з практики випливає, що жодна особа не втрачає громадянства, якщо така втрата зробить цю особу апатридом.

Рішення про вихід/втрата громадянства приймається лише Президентом України і строк прийняття такого рішення Президентом України не є обмеженим. Наразі є особи, що подали всі потрібні документи та чекають прийняття указу про вихід з громадянства Президентом України, вже понад 4 роки.

8.3.2. Обмеження вільного пересування

Свобода пересування, відповідно до закону “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”, застосовується до осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території країни нелегально, іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

8.3.3. Декларування місця проживання

Особа може задекларувати/зареєструвати своє місце проживання (перебування) лише за однією адресою. Виключення становлять ВПО, які можуть зареєструвати нове місце проживання без зняття з реєстрації місця свого попереднього проживання, яке перебуває на окупованих РФ територіях або на території бойових дій.

Відповідно до закону “Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні” громадянин України, який проживає на території України, а також іноземець чи особа без громадянства, який на законних підставах постійно або тимчасово проживає на території України, зобов’язані протягом 30 календарних днів після прибуття до нового місця проживання (перебування) задекларувати або зареєструвати його. Основна відмінність між декларуванням місця проживання особи та реєстрацією місця проживання особи у способі подання документів. Декларування – тільки онлайн, реєстрація місця проживання – подання заяви в паперовій формі до органу реєстрації або через центр надання адміністративних послуг. Декларування місця проживання в електронній формі здійснюється лише у житлі, відомості про яке внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Іноземці та біженці мають задекларувати місце проживання протягом 30 днів після отримання посвідки на постійне/тимчасове проживання або посвідчення біженця тощо.

8.3.4. Посвідки про тимчасове та постійне проживання

Тимчасове проживання.

Відповідно до статті закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», посвідка на тимчасове проживання видається не більш як на один рік, окрім випадків:

Іноземцям та особам без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування, посвідка видається на період роботи в Україні, який зазначається в дозволі на застосування праці.

Іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну для участі в реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, посвідка видається на строк реалізації проекту міжнародної технічної допомоги, який зазначається в реєстраційній картці проекту.

Іноземцям та особам без громадянства, які є засновниками та/або учасниками, та/або бенефіціарними власниками (контролерами) юридичної особи, зареєстрованої в Україні, посвідка видається на 2 роки.

Іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання, посвідка видається на період навчання, який визначається наказом закладу освіти про встановлення періодів навчання для іноземних студентів.

У разі закінчення строку дії посвідки документи для її обміну можуть бути подані не пізніше ніж за 15 робочих днів до дати закінчення строку її дії. У такому випадку посвідка, що підлягає обміну, після прийому документів повертається особі та здається нею під час отримання нової посвідки. Посвідка видається протягом 15 робочих днів з дати прийняття документів від іноземця або особи без громадянства. Рішення про відмову в оформленні, обміні та видачі посвідки, про її скасування може бути оскаржено іноземцем або особою без громадянства в адміністративному порядку протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома іноземця або особи без громадянства або до суду в установленому порядку.

Постійне проживання.

Для оформлення посвідки на постійне проживання також подається дозвіл на імміграцію, який надається в межах встановленої квоти імміграції.

Відповідно до закону «Про імміграцію», квота імміграції може бути встановлена для таких категорій іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України, подружжя таких осіб, їхні діти, які не досягли 18 років, - у разі їх спільного в’їзду та перебування на території України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 тисяч доларів США;

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;

6) чоловік (дружина) імігранта, якщо вони перебувають у шлюбі понад два роки, його діти, які не досягли 18 років, та його непрацездатні батьки, які вважаються членами сім'ї імігранта відповідно до права іноземної держави - країни походження;

7) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;

8) особи, які прослужили у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту, Національній гвардії України три і більше років;

9) особи, які служили у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України (незалежно від строку військової служби) і були визнані військово-лікарськими комісіями непридатними до військової служби за станом здоров'я за наслідками захворювань, поранень (травм, контузій, каліцтв), одержаних під час виконання обов'язків військової служби.

Посвідка на постійне проживання видається **строком на 10 років**. У разі закінчення терміну дії посвідки необхідно її обміняти.

9. Довідково (додатки до аналітичної доповіді). Види документів ЄС та органи, які їх приймають

9.1. Види документів ЄС та органи, які їх приймають.

Серед видів документів ЄС виділяють:

Договори та міжнародні угоди;

Директиви;

Регламенти;

Рішення;

Рекомендації;

Висновки;

Делеговані акти;

Виконавчі акти.

Який орган приймає документ, залежить від типу процедури прийняття документу. У випадку звичайної законодавчої процедури переважна більшість постанов ухвалюється Радою ЄС після консультацій з Європарламентом за подачі Єврокомісії: розробка заходів із координації та співробітництва з метою забезпечення захисту громадян Союзу з боку дипломатичних і консульських установ держав-членів, розташованих на території третіх країн (ст. 23 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)), застосування принципів стосовно протидії зловживанню домінуючим становищем на внутрішньому ринку (ст. 103.1 ДФЄС), встановлення лінгвістичних режимів європейських правовстановлюючих документів (ст. 118 ДФЄС), заснування Комітету з питань зайнятості (ст. 150 ДФЄС) тощо. За умови спеціальної законодавчої процедури Рада ЄС є єдиним законодавцем, а від Парламенту ЄС вимагається лише надання згоди на законодавчу пропозицію або проведення консультацій щодо неї. На відміну від звичайної законодавчої процедури, передбаченої статтею 294 ДФЄС, для спеціальної законодавчої процедури не існує загальних рамок. Процедура описується у кожному конкретному випадку окремо.

Рідше Парламент самостійно (після консультацій з Радою) може ухвалювати правові акти. До сфер компетенції, в яких постанови ухвалюються Європарламентом за згодою Ради відносяться: встановлення статусу і загальних умов здійснення функцій депутатами (ст. 223.2 ДФЄС), встановлення порядку здійснення права на розслідування (ст. 226 ДФЄС) тощо. Особлива процедура застосовується при ухваленні бюджету ЄС при вирішальній ролі Європарламенту в остаточному затвердженні документа в цілому (ст. 314 ДФЄС).

Рада ЄС або Парламент можуть уповноважити Єврокомісію ухвалювати два типи законодавчих актів:

- імплементаційні акти, які дозволяють Комісії доповнювати або змінювати несуттєві частини законодавчих актів ЄС, наприклад, з метою визначення детальних заходів;
- делеговані акти, які дозволяють Комісії - під наглядом комітетів, що складаються з представників країн ЄС - встановлювати умови, що забезпечують однакове застосування законів ЄС.

6.2. Які види документів є обов'язковими до виконання.

Відповідно до статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), такі документи є обов'язковими до виконання:

Директива

Цей юридично обов'язковий акт Європейського Союзу встановлює набір цілей, які повинні виконувати всі країни-члени ЄС. Директиви можуть встановлювати мінімальні стандарти: у цьому випадку держави-члени мають право встановлювати вищі стандарти, ніж ті, що встановлені в директиві. В інших випадках директиви встановлюють єдині межі гармонізації. Це означає, що держави-члени не можуть запроваджувати суворіші правила, ніж ті, що встановлені в директиві. Якщо держава-член ЄС не інкорпорує директиву у своє національне законодавство, Комісія може порушити справу про порушення і подати позов проти країни до Суду ЄС. Держави-члени зобов'язані імплементувати директиви. Держави-члени вільні у виборі способу, який вони вважають за потрібне для досягнення необхідних цілей. Національні органи влади повинні повідомити Європейську Комісію про вжиті ними заходи відповідно до директиви.

Регламент

Регламент подібний до національного законодавства з точки зору впливу та прямого ефекту, який він спричиняє. Регламент має пряму дію: це означає, що він застосовується як норма в усіх державах-членах, не потребуючи перенесення в національне законодавство та створює права та обов'язки для осіб, а отже, вони можуть посилатися на нього безпосередньо в національних судах. Регламент застосовується в усіх державах-членах ЄС з дати набрання ним чинності (дата, яку він встановлює, або, за відсутності такої, через 20 днів після його опублікування в Офіційному віснику ЄС). Регламент є найбільш поширеним з усіх правових інструментів ЄС.

Рішення

Рішення є юридично обов'язковим актом у повному обсязі. Рішення найчастіше використовуються для конкретних заходів, і рідше для визначення політики. Цей формат може бути загального застосування або мати конкретного адресата. Рішення можуть стосуватися конкретних юридичних осіб, і в цьому випадку рішення є обов'язковим лише для них. У своїй нинішній формі рішення було запроваджено Лісабонським договором, який набув чинності в грудні 2009 року.

На рівні ЄС директиви, регламенти та рішення зазвичай ухвалює Рада ЄС спільно з Європарламентом (відповідно до звичайної законодавчої процедури). Винятки в сфері міграційної політики становлять:

заходи стосовно політичних аспектів прикордонного контролю: заходи щодо паспортів, посвідчень особи, дозволів на проживання або будь-яких інших подібних документів, якщо вони необхідні для забезпечення права громадян ЄС вільно пересуватися і проживати на території держав-членів ЄС (в консультації із Європарламентом);

заходи щодо оперативного співробітництва між національною поліцією, митницею та іншими спеціалізованими правоохоронними органами, до компетенції яких належить запобігання, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень (в консультації із Європарламентом);

заходи щодо: соціального забезпечення та соціального захисту працівників, захисту працівників у разі припинення трудового договору, представництва та колективного

захисту інтересів працівників та роботодавців, умов працевлаштування громадян третіх країн, які легально проживають на території ЄС (в консультації із Європарламентом);

заходи, що стосуються сімейного права з транскордонними наслідками (в консультації із Європарламентом);

заходи, що стосуються соціального забезпечення або соціального захисту (зокрема розлучення, визнання та реєстрація одностатевих цивільних партнерств, право власності подружжя) (в консультації із Європарламентом);

заходи, необхідні для полегшення захисту громадян ЄС дипломатичними або консульськими установами будь-якої держави-члена в третіх країнах (в консультації із Європарламентом);

заходи щодо боротьби з дискримінацією за ознакою статі, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації (за згоди Європарламенту);

положення, що посилюють або доповнюють права громадянина ЄС (після їх схвалення державами-членами згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами та за згоди Європарламенту).

Також варто зазначити про такі форми, як:

Договір

Договори визначають цілі ЄС, правила для інституцій ЄС, порядок прийняття рішень та відносини між ЄС та його країнами-членами.

До договорів вносяться зміни, щоб зробити ЄС більш ефективним і прозорим, підготуватися до вступу нових країн-членів і запровадити нові сфери співпраці. Серед видів договорів виділяють: установчі договори, договори про внесення змін та приєднання, а також деякі протоколи.

Протокол

Протокол додається до договору і визначає детальні заходи або дії щодо конкретної частини договору. Коли сторони-підписанти укладають договір, вони також зобов'язуються дотримуватися будь-яких протоколів, що регулюються цим договором. Протоколи, як правило, використовуються для досягнення домовленостей щодо конкретних позицій та винятків для окремих країн-членів.

Міжнародна угода

Міжнародні угоди - це юридично обов'язкові угоди між ЄС та третіми країнами або міжнародними міжурядовими організаціями.

Окрім загальних міжнародних угод, ЄС у своїх договорах посилається на різні специфічні види міжнародних угод, такі як угода про асоціацію, угода про партнерство та співробітництво, торговельна угода. Загалом Рада має повноваження розпочинати переговори, ухвалювати директиви щодо переговорів, підписувати та укладати угоди.

Акт

Акт - це письмовий документ, що підтверджує законодавчий акт. В ЄС акти іноді використовуються як основа для договорів, які згодом можуть стати частиною законодавчого процесу. Акти приймаються Єврокомісією.

Бюджет

Бюджет - це особливий вид рішення, що встановлює річний бюджет ЄС. Протягом року до бюджету вносяться поправки з метою адаптації та пристосування до мінливих реалій, фінансових перерв і невдач. Ухвалюється Європарламентом.

6.3. Які види документів є рекомендаційними та що означає у практиці ЄС рекомендаційний характер

Відповідно до ДФЄС, рекомендації та висновки не мають обов'язкової сили.

Хоча рекомендації не мають юридичних наслідків, вони можуть містити вказівки щодо тлумачення або змісту права ЄС. Незважаючи на те, що рекомендація не є обов'язковим до виконання актом, очікується, що країна, якій вона адресована, зобов'язана імплементувати пропозиції. Авторитет ЄС і політична значущість рекомендацій повинні

забезпечувати добровільне виконання рекомендацій. Рекомендації мають силу в тому сенсі, що вони часто створюють прецеденти та встановлюють певні стандарти. Як така, рекомендація служить вказівкою на майбутнє.

У висновках інституції ЄС надають оцінку, а також перераховують можливі дії, які можуть бути вжиті щодо певного питання, при цьому не встановлюючи обов'язкових правових рамок. Висновки, як правило, надаються державам-членам або при вирішенні дуже конкретної ситуації.

10. Огляд зобов'язань України у сфері міграційної політики у відповідність до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

Угода про асоціацію передбачає співробітництво у:

1) *подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів;*

2) *спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів;*

З 2016 року між Європолом та Україною діє угода про оперативне та стратегічне співробітництво, яка передбачає обмін персональними даними. Співпраця з Європолом стосується кіберзлочинності, незаконного обігу наркотиків, незаконного ввезення мігрантів. У червні 2020 р. парламент ухвалив новий закон про боротьбу з організованою злочинністю. У січні 2021 р. було прийнято ще один закон, спрямований на уточнення повноважень правоохоронних органів, який обмеживши сферу відповідальності Служби державної безпеки, серед іншого, боротьбою з тероризмом, контррозвідкою та забезпеченням національної безпеки. Правоохоронні повноваження, які раніше належали Управлінню державної безпеки, були передані Державному бюро розслідувань (ДБР).

3) *запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»;*

4) *правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах;*

Наказами МВС України затверджено Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та затверджено вимоги до матеріально-технічного забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту та проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців.

5) *подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами:*

a) *Було визначено, що співробітництво у сфері управління кордонами може включати, inter alia, навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку;*

b) *Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами;*

У 2015 р. було затверджено Стратегію розвитку Державної прикордонної служби України. У вересні 2019 р. набула чинності нова Стратегія інтегрованого управління кордонами (ІУК) до 2025 року, а також план дій з її виконання на 2020–2022 роки. Для координації впровадження Стратегії ІУК була створена Міжвідомча робоча група під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Прикордонний контроль в Україні відповідає мінімальним стандартам ЄС, однак існує потреба в додаткових технічних ресурсах для покращення якості прикордонного контролю. Наприклад, необхідне обладнання для виявлення людей, які переховуються у великих транспортних засобах або контейнерах. Імплементация угод про місцевий прикордонний рух України з сусідніми країнами є задовільною. Однак прикордонний нагляд не є повністю ефективним. Технічні ресурси потребують модернізації. За оцінкою Єврокомісії не існує затвердженого механізму міжвідомчої координаційної співпраці у випадку міграційної кризи. Натомість, відповідні органи управління кордонами мають координаційні центри у своїх організаційних структурах для забезпечення внутрішньо відомчої та частково міжвідомчої координації та співпраці. Не існує також структурованого механізму реагування на кризові ситуації. Наразі цей механізм в процесі розробки.

с) посиленні рівня безпеки документів;

Запроваджено видачу із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру біометричних проїзних документів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), у тому числі в консульських установах України за кордоном. Для посилення відповідальності за підроблення або неправомірне використання ідентифікаційних документів розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за викрадення, привласнення, збут, підроблення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також свідoctв про державну реєстрацію актів цивільного стану та/або використання завідомо підроблених таких документів», який 3 грудня 2020 року Верховна Рада України прийняла за основу. У 2021 р. прогрес в ухваленні цього закону було призупинено, однак рішення про призначення другого читання для ухвалення закону було прийнято Верховною Радою у 2024 р.

д) розвитку ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі;

е) обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів.