

Свобода пересування через лінію розмежування на сході України

Липень 2018 р.

Загальний огляд

Понад чотири роки цивільні особи в пунктах пропуску на лінії розмежування ризикують, перебуваючи у довгих чергах, стикаючись із різноманітними фізичними та іншими викликами через обмеження, пов'язані зі свободою пересування та перевезенням товарів, встановленими Урядом України. Це поглиблює розрив між жителями колись єдиної громади.

Протягом січня-травня 2018 року було зафіксовано більше мільйона перетинів щомісяця, що в середньому становить 33,500 перетинів на день. У порівнянні з аналогічним часовим періодом за 2017 рік, кількість перетинів збільшилася на 31%, оскільки тоді кількість перетинів на день сягала 25,000. До того ж, протягом січня-травня 2018 року адміністративний кордон з Автономною Республікою Крим перетинало в середньому 149,000 осіб щомісяця.¹ Результати щомісячного опитування на пунктах пропуску демонструють, що вік більшості осіб, які їх перетинають лінію розмежування, перевищує 60 років.² Співвідношення літніх осіб є настільки високим у зв'язку з необхідністю осіб, які проживають на не підконтрольній Уряду України території, реєструватися як ВПО і регулярно перетинати лінію зіткнення з метою збереження можливості отримувати пенсію.

Обмежена кількість пунктів пропуску – лише п'ять вздовж усієї лінії розмежування – у поєднанні із малою кількістю персоналу, який безпосередньо здійснює пропуск осіб, та ускладненими процедурами перетину спричиняють ті труднощі, з якими стикаються цивільні особи під час перетину лінії розмежування. Особливе занепокоєння викликає те, що в Луганській області пункт пропуску лише один, розрахований виключно на пішоходів, і це напівзруйнований дерев'яний міст.

Останні законодавчі зміни вимагають від Уряду України розробити нові правила перетину лінії розмежування. 24 лютого набув чинності Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (закон 2268). Згідно з його положеннями, Кабінет Міністрів України має розробити нові правила перетину лінії розмежування та перевезення товарів і особистих речей через неї. До того як Кабінет Міністрів України виконає це завдання, всі попередні нормативно-правові акти залишаються в силі. 21 червня Міністерство оборони опублікувало проект відповідного порядку для публічного обговорення.

¹ Статистика щомісяця оновлюється за посиланням: <https://goo.gl/SS8gS7>

² Наприклад, дані доступні в звіті організації «Право на захист» щодо перетину лінії розмежування за травень 2018 року: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/report-crossing-line-contact-r2p-may-2018>

Ключові меседжі

- Необхідно збільшити кількість пропускних пунктів та розташовувати їх у місцях, де відсутня небезпека обстрілів.
- Єдиний уповноважений орган державної влади має безпосередньо відповідати за підтримку належного стану пунктів пропуску.
- Якщо система електронних перепусток залишиться, перепустки повинні мати безстроковий термін дії.
- Поточний перелік товарів, дозволених для перевезення через лінію зіткнення, має бути замінений переліком заборонених до перевезення речей та товарів.
- Перевезення готівкових коштів через лінію розмежування повинно бути законодавчо врегульовано для попередження і уникнення зловживань.

Головні виклики та рекомендації

Кількість пропускних пунктів та питання безпеки

Люди ризикують своїм життям при перетині лінії розмежування і проходженні довгих процедур на пунктах пропуску у зв'язку із можливими обстрілами або детонацією вибухонебезпечних боєприпасів. Результатом інтенсифікації бойових дій у травні-червні стало кілька випадків нападів на пункти пропуску. Протягом перших п'яти місяців 2018 року під час перетину пунктів пропуску було вбито одну цивільну особу та поранено чотирьох.³

Рекомендація:

- Уряд України має збільшити кількість пунктів пропуску, зокрема в Луганській області, де необхідно створити коридор, доступний для транспортних засобів і пішоходів. Необхідно забезпечити розташування пунктів пропуску та коридорів перетину лінії розмежування поза зоною, де є небезпека обстрілів.⁴ Потрібно сприяти зменшенню часу очікування та проходження процедур (наприклад, шляхом надання громадського транспортування) в зонах із підвищеним рівнем мінної небезпеки та можливими обстрілами.

“ Ми були змушені залишитися на ніч в черзі автомобілів, яка зовсім не рухалася. Там чутні постріли. Мені все одно, хто розпочав все це! Я просто хочу побачити свою дочку!

”

Літній мешканець села поблизу Донецького аеропорту

³ Відповідно до звітів Моніторингової місії ООН з прав людини.

⁴ Вказане залежить не лише від України, але й від домовленості з іншими учасниками.

Відповідальність за підтримку пунктів пропуску в належному стані

На даний момент на пунктах пропуску недостатньо місць для очікування, призначених для цивільних осіб. Хоча в кожному з пунктів пропуску є санітарно-гігієнічне обладнання та забезпечено доступ до води, це – тимчасові рішення, запроваджені гуманітарними організаціями. Гуманітарні організації також лишаються основними надавачами медичної допомоги у пунктах пропуску. Зокрема, літні особи та інші особи з вадами здоров'я страждають внаслідок цих незадовільних умов. Під час спеки в травні багато осіб втрачали свідомість на пунктах пропуску. Протягом перших шести місяців 2018 року шість осіб померло на пунктах пропуску у зв'язку із погіршенням стану здоров'я. Для забезпечення достатнього рівня умов на пунктах пропуску необхідно, аби єдиний відповідальний орган державної влади обрав установу, що буде координувати зусилля та підтримувати стан місць, призначених для цивільних осіб.

Проект порядку, опублікований Міністерством оборони, пропонує надати військово-цивільним адміністраціям Донецької та Луганської областей повноваження щодо забезпечення умов на пунктах пропуску. Виділення достатніх бюджетних коштів буде важливою умовою для виконання цих повноважень.

Рекомендації:

- Визначити єдиний орган державної влади, який нестиме фінансові витрати на підтримку гідних умов на пунктах пропуску та забезпечуватиме координацію діяльності між різними сторонами, які там працюють.
- Виділяти достатні кошти для гарантування безпечних та гідних умов на пунктах пропуску. Це включає доступ до базових послуг, таких як вода, санітарно-гігієнічні засоби, укриття, медичні послуги та інформація. Пункти пропуску повинні мати достатню кількість персоналу та вчасне громадське транспортне забезпечення для швидкого перетину лінії зіткнення.
- Запровадити схожі заходи для покращення умов для цивільних осіб, які перетинають адміністративну межу із Автономною Республікою Крим.

“ Сьогодні було стільки людей на КПВВ. Я ніколи не бачила стільки людей. Ми були змушені залишатися 3 години під сонцем, оскільки не було, де сховатися. Було настільки жарко, що три людини втратили свідомість. Літня жінка вдарилася головою об асфальт. Службовці викликала медичну допомогу, проте докторів не було протягом довгого часу. Пізніше я зрозуміла, що вони рятували людей в іншому місці. Наступного разу це можу бути я. Сподіваюся, що з цією жінкою все добре.

”

Літня жінка на КПВВ «Мар'їнка»

Дозвільна система

Для перетину лінії розмежування громадяни повинні отримати електронну перепустку. Проектом порядку пропонується зберегти цю систему. Перепуски створюють непотрібні бар'єри, особливо для людей старшого віку, які не мають доступу до інтернету чи комп'ютерів. Незважаючи на те, що 14 квітня 2017 року до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення в Донецькій та Луганській областях було внесено зміни щодо безстрокового терміну дії електронних перепусток, ці положення не були впроваджені.

Рекомендація:

- Уряд України має переглянути запровадження та реалізацію дозвільної системи та її вплив на цивільне населення. Як мінімум, Уряд України має забезпечити повне впровадження змін та доповнень, які стосуються необмеженого терміну дії електронних перепусток.

“ Кожного разу, коли я їду з Донецька до лікарні в Запоріжжі з моїм чоловіком, який має інвалідність, його серце болить через ту несправедливість та обмеження, які він бачить. Він слабшає кожного разу, як ми їдемо через лінію розмежування. ”

Літня мешканка Донецька

Перевезення речей і товарів через лінію розмежування

Обмеження, встановлені Наказом №39 Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, в якому наведено перелік товарів та їх кількості (в тому числі життєво необхідні ліки), які дозволено переміщати через лінію зіткнення, негативно впливають на цивільних осіб. Практично неможливо створити вичерпний перелік речей та товарів, які цивільні особи потенційно перевозитимуть через лінію розмежування. Зобов'язання, покладене на Державну фіскальну службу України (ДФС), яка зобов'язана перевіряти речі, що транспортуються через лінію розмежування, спричиняє серйозні затримки у перетині лінії розмежування та непропорційні обмеження. Необхідно зауважити, що проектом порядку передбачена розробка переліку заборонених товарів, базуючись на формулі «все те, що не заборонено, має бути дозволено».

Рекомендація:

- Нові правила мають забезпечити розробку переліку товарів, заборонених до перевезення при перетині лінії розмежування, в той час як всі інші товари мають бути дозволені.

“ Вони конфіскували мій перфоратор і викинули його в сміття, оскільки його не було зазначено в Наказі 39. Я лише хотів розпочати ремонт свого будинку після того, як його знищили. Я витратив на нього всі свої гроші. ”

Літній чоловік на КПВВ «Майорськ»

Перевезення готівкових коштів через лінію розмежування

Відсутні нормативні документи, які визначають кількість грошей, дозволена для перевезення через лінію розмежування. Через неврегульованість цього питання посадові особи застосовують Наказ № 39 на власний розсуд та конфіскують суму, що перевищує 10 000 грн.⁵ Станом на 28 серпня 2017 року, ДФС у 26 випадках вилучила кошти у осіб, які перетинали лінію розмежування, на суму, що в еквіваленті перевищує 300 000 доларів США.⁶ По кожному з цих випадків ДФС розпочала кримінальне провадження в рамках статті 285-5 Кримінального кодексу України (“фінансування тероризму”) та, відповідно до підслідності, передавала справи до Служби безпеки України для розслідування.

Рекомендація:

- Уряд України має попередити свавільне застосування нормативних положень та широке тлумачення статей Кримінального кодексу України, які стосуються тероризму.

Додаток

Міжнародні стандарти

Відповідно до статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, «кожному... у межах цієї території [держави] належить право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання». Це право «не підлягає обмеженням, окрім тих, які передбачені законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я та моральності населення або прав і свобод інших і є сумісними з іншими правами ...». В своєму Загальному коментарі №27 до статті 12 (свобода пересування)⁷, Комітет ООН з прав людини надав пояснення щодо можливості обмежень свободи пересування. Такі обмеження оцінюються в світлі їхньої:

⁵ Наказ визначає, що особи можуть перевозити товари, вартість яких не перевищує 10000 грн.

⁶ Відповідно до інформації, наданої ДФС, було конфісковано 3 393 500 гривень, 1 319 700 російських рублів, 137 300 доларів США, 8 600 євро, 100 канадських доларів та 35 фунтів стерлінгів протягом 2017.

⁷ Загальний коментар № 27 до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: стаття 12 (Свобода пересування), 2 листопада 1999р., CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, доступний на: www.refworld.org/docid/45139c394.html

- Законності: обмеження мають бути передбачені законодавством, яке містить точні критерії для їхнього впровадження і не віддає їхнє впровадження на розсуд осіб, які його імплементують;
- Необхідності: обмеження повинні бути необхідними для забезпечення національної безпеки, громадського порядку, здоров'я або моральності населення, а також забезпечення прав і свобод інших;
- Пропорційності: обмеження мають бути відповідними для досягнення того рівня захисту, який вони передбачають. Обмеження мають бути такими, аби, на шляху до поставленої мети, найменше заважати реалізації прав. Обмеження мають бути пропорційними до інтересу, що захищається;
- Послідовності: обмеження не повинні заважати реалізації інших прав, в тому числі застосуванню фундаментальних принципів рівності та заборони дискримінації.