

Свобода пересування через лінію зіткнення на сході України

Грудень 2017

Загальний огляд

Більш як три роки цивільні особи в пунктах пропуску на лінії зіткнення ризикують, перебувають у довгих чергах, стикаються 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 серпня-жовтня 2017 року було зафіксовано більше мільйону перетинів щомісяця, що в середньому становить 30 000 перетинів на день. Адміністративний кордон з Автономною Республікою Крим перетинало в середньому 200 000 осіб щомісяця.

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

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.
- Електронні 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 зіткнення 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 зіткнення і проходженні довгих процедур на пунктах пропуску у зв'язку із можливими обстрілами або детонацією вибухонебезпечних боєприпасів. Наприклад, протягом серпня-листопада 2017 року сталося принаймні сім небезпечних для життя інцидентів на пунктах пропуску або у безпосередній близькості до них. Міни становлять серйозну загрозу для цивільних осіб, які перетинають лінію зіткнення, а також для тих, хто проживає у безпосередній близькості до пунктів пропуску.

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 зіткнення поза зоною, де є небезпека обстрілів.¹ Потрібно сприяти зменшенню часу очікування та проходження процедур в зонах із підвищеним рівнем мінної небезпеки та можливими обстрілами.

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

”

Літній мешканець села поблизу Донецького аеропорту

Відповідальність за підтримку пунктів пропуску в належному стані

На даний момент на пунктах пропуску недостатньо місць для укриття, 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. Для забезпечення достатнього рівня умов на пунктах пропуску необхідно, аби єдиний відповідальний орган державної влади обрав установу, що буде координувати зусилля та підтримувати стан обладнання, призначеного для цивільних осіб.

Наприкінці жовтня 2017 року Прем'єр-міністр України віддав розпорядження військово-цивільним адміністраціям Донецької та Луганської областей визначити, які комунальні підприємства підтримуватимуть належні умови на пунктах пропуску. Однак, це розпорядження лишається невиконаним.

¹ Вказане залежить не лише від України, але й від домовленості з іншими акторами.

Рекомендації:

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

Дозвільна система

Для перетину лінії зіткнення громадяни повинні отримати електронну перепустку, що створює 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 розмежування в Донецькій та Луганській областях було внесено зміни щодо безстрокового терміну дії електронних перепусток, ці положення не були застосовані.

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 зіткнення

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 потребуватимуть перевезти через лінію зіткнення. Вимога, покладена на Державну фіскальну службу України (ДФС), яка зобов'язана перевіряти речі, що транспортуються через лінію зіткнення, спричиняє серйозні затримки у перетині лінії зіткнення та непропорційні обмеження.

Рекомендація:

- Уряд України має внести такі зміни до Постанови Кабінету Міністрів №99 (на виконання якої було розроблено Наказ №39 Міністерства з питань тимчасово окупованих територій), які б запроваджували перелік предметів та товарів, заборонених до перевезення при перетині лінії зіткнення (застосувавши формулу «все, що не заборонено, дозволено»). Цей перелік має замінити існуючий перелік дозволених до перевезення речей, який створено за формулою «все, що не дозволено, заборонено»).

Перевезення готівкових коштів через лінію зіткнення

Відсутні нормативні документи, які визначають кількість грошей, дозволена для перевезення через лінію зіткнення. Через неврегульованість цього питання, посадові особи застосовують Наказ № 39 на власний розсуд та конфіскують суму, що перевищує 10 000 грн.² Станом на 28 серпня 2017 року, ДФС у 26 випадках вилучила кошти у осіб, які перетинали лінію зіткнення, на суму, що в еквіваленті перевищує 300 000 доларів США.³ По кожному з цих випадків ДФС розпочинала 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, 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)⁴, Комітет ООН з прав людини надав наступні пояснення

² Наказ визначає, що особи можуть перевозити товари, вартість яких не перевищує 10.000 грн.

³ 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.

⁴ Загальний коментар No. 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

щодо можливості обмежень свободи пересування. Такі обмеження оцінюються в світлі їхньої:

- 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 та моральності населення, а також забезпечення прав і свобод інших.
- Пропорційності: обмеження мають бути відповідними для досягнення того рівня захисту, якого 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.