



ISBN 978-80-570-0221-5



9 788057 002215

The project is financed by Official Development Assistance programme of the Slovak Republic **SAMRS/2017/UA/1/4** with a contribution from the Council of Europe Project *“Strengthening the Human Rights Protection of Internally Displaced Persons in Ukraine”*.

# Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації

## НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

→ Анексія Криму та окупація східних територій України Російською Федерацією змусили залишити свої домівки більш ніж 1,5 млн. людей. Вперше за часи своєї незалежності Україна зіткнулась з таким масштабним гуманітарним, соціально-економічним викликом, пов'язаним з внутрішньою міграцією населення. Одним із шляхів його вирішення є розробка та впровадження органами центральної влади та місцевого самоврядування України, неурядовими організаціями ефективних моделей інтеграції та правового захисту внутрішньо переміщених осіб.

Проект громадської організації SME SPOLU (Братислава, Словаччина), Академії правових наук України (Харків, Україна), Донецького національного університету (в екзилі) (Вінниця, Україна) «Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації» спрямований на розробку дієвих механізмів інтеграції ВПО до місцевих громад шляхом вивчення та запозичення європейського досвіду.

В рамках проекту українською експертною групою було проведено опитування внутрішньо переміщених осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, представників неурядових організацій, а також моніторинг судових рішень в Харківській, Луганській та Донецькій областях.

До Вашої уваги пропонуються науково-практичні рекомендації, розроблені групою словацьких експертів на підставі розгорнутого звіту-узагальнення зібраної первинної інформації, підготовленого українською експертною групою, обговорення ними зазначеної проблематики на міжнародній конференції у м. Харків, відвідування органів соціального захисту населення Харківської та Донецької областей.

Зазначені рекомендації будуть надані до ознайомлення державним службовцям та службовцям органів місцевого самоврядування, представникам неурядових організацій під час науково-практичних семінарів у Харківській, Луганській та Донецькій областях.

Від імені команди проекту висловлюємо щирі подяку:

- авторам за високопрофесійний рівень дослідження,
- Словацькій агенції розвитку міжнародного співробітництва (SAMRS), Проекту офісу Ради Європи в Україні «Посилення прав людини внутрішньо переміщених осіб», Міжнародній фундації виборчих систем за фінансову підтримку;
- проекту Ради Європи «Посилення прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», проекту ООН «Посилення потенціалу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» за розроблену методологію, яка була використана під час проектного дослідження.

Інтеграція та захист прав ВПО в Україні. Рекомендації  
у сфері правотворчі та правозастосування **7**

Резюме **7**

Рекомендації **11**

Висновки **24**

Європейські стандарти захисту економічних та соціальних  
прав шукачів притулку, як можливий приклад для  
запровадження аналогічних механізмів щодо ВПО  
в Україні **27**

Резюме **27**

Вступ **31**

Економічні права **33**

Освіта, поселення, соціальна допомога та соціальні  
виплати **42**

Особи молодшого віку без супроводу **55**

Доступ до правосуддя та реалізація прав у Словацькій  
республіці. Найкращі практики та шляхи реалізації в галузі  
антидискримінації, реєстрації місця проживання та доступу  
до безоплатної правової допомоги **61**

Резюме **61**

Вступ **62**

Заборона дискримінації **64**

Реєстрація **78**

Доступ до безоплатної правової допомоги **89**

© Copyright: SME SPOLU o. z., Bratislava 2018

Editor: Ganna Shvachka

Authors: JUDr. Miroslava Vozáryová, PhD.; JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.;

Barbora Meššová, Mgr.

Translation: JLK-Translations Jewgienij Liszczuk

© Cover and design: Oleg Kolomijec, 2018

Print: Fibra print, s.r.o.

ISBN 978-80-570-0221-5

www.smespolu.org

**JUDr. Возаріова Мирослава, PhD.**

*Юридичний факультет Університету Каменіуса  
(м. Братислава)*

## Інтеграція та захист прав ВПО в Україні. Рекомендації у сфері правотворчі та правозастосування

### **Резюме**

Протягом останніх років внутрішньо переміщені особи (ВПО) стали окремою численною категорією осіб, яка отримує міжнародний захист та допомогу, передусім, з боку Управління верховного комісару ООН у справах біженців. В той час, як Управління верховного комісару ООН функціонально займалося проблемами ВПО по принципу *ad hoc* (по мірі виникнення потреби), такий підхід породжував питання, чи наявні у цієї організації засоби та ресурси для виконання зазначеного завдання, та стурбованість від того, що це може відволікати її від пріоритетних завдань, що стосуються біженців.

В той час, як захист біженців має сталу концепцію, конкретні механізми захисту прав ВПО не повній мірі досліджені. По суті, особи, які були змушені змінити місце проживання в межах своєї країни внаслідок збройного конфлікту, насильства, природних катаклізмів чи проведення випробувань, мають таку саму потребу у притулку, матеріальній допомозі, захисту своїх прав, як і біженці, які перетнули міжнародні кордони.

Захист біженців – це вид міжнародного захисту осіб. Біженці опиняються в інших країнах без запрошення, зазвичай небажані. Вони розірвали зв'язки із своєю країною, де вони народилися, та не можуть звернутися до її представників за кордоном у випадку виникнення проблем. Не маючи будь-якої підтримки в своїй країні, вони потребують міжнародного захисту.

Разом з тим, захист ВПО передусім організується всередині країни. Незважаючи на схожість проблем та потреб, ситуація стосовно ВПО суттєво відрізняється від ситуації з біженцями. Через те, що вони залишаються у своїй країні, основний тягар відповідальності за їх захист та надання їм допомоги покладається на уряд, навіть якщо уряд не має достатніх ресурсів для цього, та саме уряд має відповідати за переміщення таких осіб.

Змушене переселення цивільного населення з районів конфліктів у країні, передусім, має гуманітарний аспект. Отже, гуманітарні потреби та права цих людей, яких, з огляду на термінологію міжнародного публічного права, можна називати внутрішньо переміщеними особами, потребують особливої уваги та узгоджених дій для вирішення їх проблем. З огляду на це, держави – учасники зобов'язані визнавати та захищати основні права ВПО відповідно до Європейської конвенції про права людини та інших актів міжнародного права, забезпечуючи їхні гуманітарні та соціальні потреби. Рішення Європейського суду з прав людини стосовно ВПО повинні виконуватися в повному обсязі, та на рівні держав мають прийматися рішення для захисту цих людей, які зазвичай змушені мешка-

ти протягом тривалого часу в іншому кутку країни, ніж той, де залишились їх домівки.

На сьогодні Україна має найбільшу кількість ВПО серед усіх європейських країн, адже вона складає більш ніж 1,6 мільйони ВПО<sup>1</sup> через збройний конфлікт на сході держави та анексію Кримського півострову у 2014 році, при цьому більш ніж 4 мільйони потребують гуманітарної підтримки<sup>2</sup>. За короткий час вони втратили свої домівки, засоби для існування та зв'язки з суспільством. Вони поїхали у пошуках безпеки, та їх не можна примушувати повертатися, доки існує небезпека для їх життя, здоров'я, спокою та свободи. Вони потребують притулку, їжі, медичної допомоги, доступу до освіти та інших основних послуг, сприяння у відновленні втрачених документів, а також захисту від дискримінації у зв'язку із переїздом на нове місце. Їх власність повинна бути захищена та врешті-решт повернута їм, інакше вони мають отримати компенсацію за її втрату після закінчення кризи. З часом потреби ВПО можуть змінюватися, та гуманітарна підтримка зазначай зменшується. ВПО можуть опинитися в навіть у гіршій ситуації через шість місяців або рік після переїзду на нове місце. Більшість з них змушені шукати ефективне рішення для виходу зі скрутної ситуації, в якій вони опинилися.

Кожен випадок внутрішнього переміщення особи відрізняється від інших, при цьому причиною переміщення Україні є збройне протистояння та насильство. Це може тривати місяці та згодом затягнутися на невизначений час, залишаючи людей ізольованими на десятиріччя. ВПО залишаються в поселеннях чи розпоршуються в сільській місцевості, як правило, на житловій площі сімей-господарів, або живуть серед міського населення з низьким рівнем доходів. Змушене переміщення може

1 Резолюція 2198 (2018) Парламентської Асамблеї Ради Європи, п. 1.

2 Там само.

мати вкрай негативні наслідки для жінок та дітей, які складають більшість ВПО.

З таким різноманіттям сценаріїв та випадків змушеного переселення заходи реагування повинні бути всеохоплюючими. Вони не можуть бути обмежені лише деякими видами гуманітарної підтримки, оскільки слід враховувати всі аспекти внутрішнього переміщення. Такі заходи реагування повинні вживатися до вирішення всіх проблемних питань, які існують внаслідок внутрішнього переселення; вони мають забезпечувати захист для всіх переміщених осіб незалежно від причини переміщення та від того, чи знайшли вони притулок в місцях тимчасового поселення громадян, в містах чи селах.

Ситуація в Україні знайшла відображення в декількох звітах Парламентської Асамблеї Ради Європи, в результаті чого було прийнято низку резолюцій:

- Резолюція 2028 (2015) щодо гуманітарної ситуації біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні;
- Резолюція 2067 (2015) стосовно безвісті зниклих осіб в Україні під час конфлікту;
- Резолюція 2112 (2016) щодо гуманітарних проблем, які стосуються осіб, захоплених під час військових дій в Україні;
- Резолюція 2132 (2016) щодо політичних наслідків Російської агресії в Україні;
- Резолюція 2133 (2016) щодо засобів правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади;
- Резолюція 2198 (2018) щодо гуманітарних наслідків війни в Україні.

В рамках проекту «Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації» група експертів підготувала звіт «Результати опитування та моніторингу судових рішень», спираючись на зміст якого можна виробити певні рекомендації.

## Рекомендації

- **Привести норми Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у відповідність із приписами міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права (11.1).**

Парламентська Асамблея Ради Європи Резолюцією «Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади», прийнятою 12 жовтня 2016 року, закликала українську владу полегшити наскільки це можливо повсякденне життя внутрішньо переміщених, а також інших осіб, права, свободи, інтереси яких потребують захисту внаслідок триваючого конфлікту в регіоні Донбасу та в Криму, через сприяння доступу таких осіб до правосуддя шляхом належного оснащення і кадрового забезпечення судів в районах контрольованих урядом, до яких була передана юрисдикція щодо непідконтрольних територій.

Ефективний доступ до правосуддя також є важливим інструментом для відшкодування всіх збитків, завданих внутрішньо переміщеним особам, зокрема, це стосується переміщення. Це також засіб, завдяки якому можна притягнути винуватців міжнародних злочинів до відповідальності за їхні дії<sup>3</sup>.

- **Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду в найкоротший час, що дозволить проводити ефективно розслідування конкретних фактів порушень міжнародного гуманітарного права, вчинених під час військових дій в Україні (11.2).**

3 Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції про права людини та інших стандартів Ради Європи: монографія / Костас Параскева. - Харків: Право, 2017. - с. 132.

Ратифікація Римського статуту забезпечить міжнародну підтримку в розробленні актів національного законодавства та створенні умов для переслідування за військові злочини, геноцид та злочини проти людства. При цьому стандарти правосуддя відповідатимуть принципам справедливого, ефективного та незалежного суду, оскільки розслідування Міжнародним кримінальним судом злочинів, розгляд судових справ, а також сам персонал суду створюють стандарти правосуддя при розгляді справ про тяжкі злочини. Розслідування та притягнення до відповідальності є частиною загальних заходів, спрямованих на припинення геноциду, злочинів проти людства та військових злочинів, факти яких трапляються найчастіше. Міжнародний кримінальний суд на сьогодні вже притягнув до відповідальності злочинців вищого рівня, винних у вчиненні насильства. Судом ухвалені перші вироки та тисячі жертв отримують відшкодування. Взаємозв'язок між міжнародними правовими нормами та національним законодавством спрощує процес винесення рішень національними судами, виходячи з двох аспектів: рішення, що ухвалюються національними судами, посилаються на прецедентне право міжнародних судів; у деяких справах правосуддя здійснюється відповідно до міжнародного, а не національного законодавства.

➤ **Переглянути норми Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», виходячи з Мінських домовленостей, для повного гарантування соціального захисту та забезпечення основних гуманітарних потреб цивільного населення на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (11.4).**

Слід зазначити, що псевдореспубліки на тимчасово окупованих територіях не визнаються іншими державами, оскільки ці тери-

торії вважаються частиною території України, на яких повинні діяти українське законодавство та органи влади. 20 лютого 2018 року Президент України підписав Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Зазначений акт законодавства не дає можливості чітко відповісти на питання, чи будуть згідно із законодавством України дотримуватися права звичайних людей, яких він стосується. Проте люди, які проживають на цих територіях, щодня відчують проблеми, пов'язані з неможливістю отримання паспортів замість втрачених, інших документів, що посвідчують особу, соціальних виплат тощо. Уповноважені державні органи в Україні зобов'язані докласти достатніх зусиль для того, щоб гарантувати в повному обсязі права цивільних осіб, які мешкають на тимчасово окупованих територіях, та запобігти їх порушенню.

З іншого боку, люди, які залишили тимчасово окуповані території та отримали статус ВПО, зазвичай звертаються до суду з позовами до територіальних управлінь Пенсійного фонду України у зв'язку з припиненням пенсійних виплат. Підстави для припинення виплат можуть бути різними: анулювання довідки про взяття на облік ВПО, неможливість підтвердити факт попереднього проживання на території, що не контролюється органами державної влади, тощо. Варто зазначити, що у більшості випадків суди посилаються на рішення Європейського суду з прав людини (Пічкур проти України, справа № 10441/06, рішення від 07.11.2013; Ілашку та інші проти Молдови та Росії, справа № 48787/99, 08.07.2004).<sup>4</sup>

Якщо у Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обу-

4 Захист прав внутрішньо переміщених осіб: результати опитування та моніторингу судових рішень; експертна група; лютий 2018; с. 57.

мовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства. У справах, таких як ця, щодо скарги за статтею 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу на те, що заявника частково або повністю позбавили певної матеріальної допомоги на дискримінаційній підставі, що охоплюється статтею 14 Конвенції, відповідним методом перевірки є з'ясування, чи він або вона мали б право на отримання відповідної матеріальної допомоги за національним законодавством за умови існування права, щодо якого скаржиться заявник. Хоча Перший протокол не включає в себе право на отримання будь-яких видів виплат з соціального страхування, якщо держава вирішує створити механізм соціальних виплат, вона повинна зробити це у спосіб, що відповідає статті 14. Сторони провадження не оскаржували того, що якби заявник продовжив проживати на території України, він і надалі б отримував пенсію. Із цього випливає, що інтереси заявника належать до сфери застосування статті 1 Першого протоколу та права на майно, яке вона гарантує. Цього достатньо для висновку про застосовність статті 14 Конвенції.<sup>5</sup>

➤ **Запровадити адміністративні процедури для громадян України, які мешкають на тимчасово окупованих територіях, для видачі документів, що посвідчують особу (11.15).**

З урахуванням наявної практики органи влади України мають прийняти нормативно-правові акти щодо врегулювання ситуацій, коли внаслідок відсутності державних органів на тимчасово

5 Пічкур проти України, Європейський суд з прав людини, справа № 441/06, рішення від 7 листопада 2013 року; пп. 9-10.

окупованій території громадяни змушені вирішувати проблеми з одержанням документів, що посвідчують особу, а також документів цивільного стану (свідоцтва про народження, укладення шлюбу тощо).

Як вже зазначалося, 20 лютого 2018 року Президент України підписав Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який має усунути проблемні питання в реалізації основних прав громадян, передбачених законодавством України.

➤ **Спрямувати необхідні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, які уповноважені забезпечувати підтримку ВПО та іншим жертвам війни (11.7).**

ВПО в Україні мешкають як в місцях для тимчасового поселення, так і в сільській місцевості, адже це залежить від можливостей відповідного органу місцевого самоврядування. Під час візиту в Краматорськ ми з'ясували, що люди, які проживають в місцях для тимчасового проживання, відчувають таку основну проблему, як неможливість працевлаштування внаслідок відсутності відповідних робочих місць. Центральні органи влади зобов'язані зосередити увагу на дієвих програмах професійного навчання ВПО для підвищення рівня їх конкурентоспроможності на ринку праці. Результати дослідження вказують на те, що взаємодія місцевих органів та ВПО залишає бажати кращого, адже такі громадяни продовжують стояти у чергах для вирішення своїх нагальних питань, а з боку посадовців мають місце надання неправомірних переваг (аж до одержання хабарів) та зневажливе ставлення до людей. Збільшення можливостей органів місцевого самоврядування, як у кількісному, так і в якісному відношенні має створити умови для розв'язання всіх проблем, що стосуються неможливості працевлаштування.



Крім того, ВПО, які фактично одержуватимуть соціальні виплати, стануть таким чином незалежними від державної допомоги.

Проблеми, які зазнають ВПО, коли вони звертаються до органів місцевого самоврядування, що уповноважені надавати підтримку ВПО, також окреслені у Звіті за результатами моніторингу роботи місцевих органів<sup>6</sup>. Найсуттєвішим аспектом, який досі залишається актуальним, є недостатня кількість працівників, на яких покладені функції вирішення питань ВПО. Більш того, місцевим органам зазвичай бракує коштів для облаштування необхідним приміщень для забезпечення якісної допомоги ВПО<sup>7</sup>.

Місцеві органи відмовляють в наданні фінансової допомоги у випадках, коли ВПО мають вклади у банках та житло. Інколи виплата допомоги призупиняється, коли ВПО залишаються на території проведення антитерористичної операції більш ніж на 60 днів. Разом з тим, такі рішення місцевих органів, як правило, оскаржуються до суду, де вони визнаються протиправними та скасовуються.

Також, експерти з'ясували, що більшість зареєстрованих ВПО з Донецької та Луганської областей досягли пенсійного віку. Ці люди є більш уразливими, ніж працездатне населення, а відтак вони потребують особливого захисту.

Респонденти зазначали про переміщення ВПО між населеними пунктами України, тобто особи, яким було відмовлено в призначенні соціальної допомоги, переїжджають до інших міст для призначення або поновлення необхідних виплат. Рекомендації експертної групи для вирішення цієї низки проблем полягають у збільшенні бюджетного фінансування для спрямування його на виплату необхідної соціальної допомоги ВПО<sup>8</sup>.

6 Там само; с. 36

7 Там само; с. 37

8 Там само; с. 40.

Іншою актуальною проблемою є невизнання паспортів, виданих в деяких районах Донецької та Луганської областей, починаючи з 2014 року до цього часу. Будь-які документи, що посвідчують особу, мають ретельно перевірятися, що іноді стає складним завданням, адже особа має довести їх справжність. Вона також має вжити відповідних заходів для поновлення втрачених документів, надавши оригінали інших документів, що підтверджують цивільний стан, виписок з Реєстру виборців, атестатів про середню освіту, дипломів, засвідчених показань свідків. Зазнаючи такі складнощі, люди відчувають відсутність належного рівня захисту своїх прав, що можна вважати порушенням принципу взаємодії між державою та особою.

Важливо також відзначити ситуації, коли на ВПО притягуються до відповідальності у вигляді штрафів за недодержання правил реєстрації місця проживання, навіть коли у них взагалі немає можливості зареєструватися у будь-якому житлі. У зв'язку з цим громадяни не мають можливості відкрити банківські рахунки, це також позбавляє особу певних соціальних гарантій<sup>9</sup>.

➔ **Спростити процедуру одержання соціальних та пенсійних виплат, скасувавши вимогу щодо необхідності надання документів, що підтверджують реєстрацію місця проживання/перебування ВПО, зокрема, шляхом внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, від 01.10.2014 № 505, від 05.11.2014 № 637, а також інших нормативно-правових актів (11.14).**

Згідно з пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» призначення та продовження

9 Там само; с. 44.

виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України.

Україна вживає необхідні заходи для розв'язання проблем соціального статусу, соціального забезпечення, здійснення відповідних виплат внутрішньо переміщеним особам. Особа пенсійного віку, непрацездатний дорослий чи дитина, які стали на облік внутрішньо переміщених осіб та перебувають у складних життєвих умовах, мають право на соціальне забезпечення за місцем свого проживання на умовах, встановлених законодавством<sup>10</sup>.

Проте національне законодавство потребує змін, які б дозволили ВПО отримувати всі належні їм соціальні виплати, та це право має ґрунтуватися лише на належності до громадянства

10 Там само; с. 58.

України та факти проживання на її території. У звіті експертної групи зазначено, що 75% респондентів повідомили про припинення призначених їм соціальних виплат після перевірок законності отримання ними статусу ВПО. Цілком зрозуміло, що державні органи зобов'язані перевіряти відомості, необхідні для призначення виплат, передбачених законом, проте така процедура повинна бути максимально спрощеною. Це також безпосередньо пов'язано з проблемою захисту персональних даних. У наведеному звіті зазначено, що однією з нагальних проблем є факти порушення законодавства про захист персональних даних посадовими особами місцевих органів, що полягає у поширенні персональних даних ВПО без їхньої згоди та відома.

Варто також зазначити про доступ до різних джерел інформації про права ВПО. Такі джерела інформації, як інтернет-сайти та соціальні мережі є набагато зручнішими для ВПО, ніж, наприклад, гарячі лінії місцевих органів та громадських організацій. Разом з тим, гарячі лінії можуть забезпечити індивідуальні консультації для ВПО з урахуванням їхніх особистих запитів.

З огляду на викладене, слід забезпечити захист персональних даних осіб згідно з Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних<sup>11</sup>.

➤ **Забезпечити право на житло та розв'язати проблему розселення ВПО, використовуючи комплексний підхід, в тому числі запроваджуючи законодавче підґрунтя для імплементації різноманітних програм забезпечення житлом (11.13).**

Житлова проблема залишається один із найбільш серйозних соціальних бар'єрів для ВПО. Разом з тим, більшість респон-

11 № 108, 28 січня 1981 року.

дентів ніколи не зверталися до місцевих органів для отримання можливості безоплатного поселення у тимчасовому житлі. Ті ВПО, які вже зверталися до уповноважених органів з відповідними заявами, зазначили, що фактично в жодному випадку запропоноване житло не відповідало потребам заявника.

Результати дослідження вказують на наявність системних проблем у забезпеченні ВПО безоплатним тимчасовим житлом. Так, чимало звернень ВПО до органів місцевого самоврядування стосуються житлової проблеми. В той же час, посадові особи місцевої влади зауважили, що якби житлові питання вирішувалися виключно на користь ВПО (у вигляді надання кімнат у гуртожитках чи інших приміщень для вселення), це б спричинило конфліктні ситуації між ВПО та місцевим населенням, адже житлова проблема залишається гострою для всіх верств населення, в тому числі в регіонах, де проводилося дослідження. Нова категорія громадян, що потребують вирішення житлової проблеми, лише ускладнює ситуацію.

Найбільш уразливою групою осіб з числа ВПО, які відчують означені проблеми, є великі сім'ї та одинокі матері. Існують місця для компактного проживання (наприклад, Святогірська Лавра), що організовані для них, а також інших ВПО, де вони мають можливість тимчасово проживати чи використовувати такі місця для короткотермінового перебування під час переміщення між різними регіонами країни. Натомість такі заходи є недостатніми для задоволення житлових потреб ВПО<sup>12</sup>.

Центральні органи державної влади зобов'язані зосередити увагу на рівномірному розподілі ВПО по регіонах країни для забезпечення кращих умов для їх поселення та винайдення можливостей для працевлаштування.

12 Захист прав внутрішньо переміщених осіб: результати опитування та моніторингу судових рішень; експертна група; лютий 2018; с. 33.

Приписи статті 3 Європейської конвенції з прав людини (заборона катування, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження та покарання), передусім, мають бути взяті до уваги як такі, що вказують на право людини на житло. *«Ніхто не може бути підданий катуванню, нелюдському та такого, що принижує гідність, поводженню та покаранню».* Звичайно, що стаття 3 Європейської конвенції з прав людини має на увазі не тільки прямий обов'язок держав – за будь-яких умов забороняти катування, нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження та покарання, але і передбачає, що держави зобов'язані вживати заходів для запобігання катуванню та ставленню, що принижує гідність у стосунках між особами (у горизонтальних правовідносинах). Ключовим критерієм, що характеризує такі правовідносини, є ступінь тяжкості вчинених дій, який має бути достатньо високим для того, щоб вважати їх насильством чи поводженням, що принижує гідність.

### ➔ **Забезпечити механізми реалізації виборчих прав ВПО під час будь-яких виборів, в тому числі місцевих (11.11).**

Згідно зі Статтею 3 (право на вільні вибори) Протоколу 1 Європейської конвенції про права людини *«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».* З огляду на приписи статті 3 Протоколу 1 до Конвенції громадянам європейських держав гарантується участь у вільних демократичних виборах. Навіть якщо таке право обмежується в контексті участі у виборах законодавчого органу та воно не є абсолютним, гарантії, передбачені Конвенцією щодо права на вільні вибори, є вкрай важливими. «Згідно з Преамбулою до Конвенції, основоположні права та свободи людини найбільш належним чином охороняються «ефектив-

ною політичною демократією». Оскільки вона відображає характерний принцип демократії, стаття 3 Протоколу 1 є надзвичайно важливою для країн, на яких поширюється Конвенція<sup>13</sup>. Суд розрізняє «активні» та «пасивні» виборчі права, тобто право брати участь у виборах у якості виборця та право висувати себе кандидатом у виборах. «Пасивні» виборчі права захищаються у меншій мірі, ніж «активні» права.

В Україні слід прийняти закони щодо міжнародних зобов'язань, які впливають з Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, а також практики Європейського суду з прав людини.

➤ **Зробити доступною для українських громадян інформацію про законодавство та механізми забезпечення прав мігрантів та осіб, які звертаються за міжнародним захистом у Європі (11.12).**

Умови життя та можливості ВПО в деяких регіонах України є надто складними, та люди, які залишають райони ведення бойових дій, можуть використовувати процедуру звернення за міжнародним захистом за межами України.

Держави, які мають суміжні з Україною кордони на сході, є членами Європейського Союзу, де застосовуються загальні правила щодо звернень іноземців, умов їх прийому та інших питань щодо визначення їхнього статусу. Відтак, всі необхідна інформація має надаватися поряд із її правдивим та сучасним аналізом, насамперед для сімей з дітьми. Залишити свою країну та шукати новий дім за кордоном може бути достатньо ризикованим, так само, як це відбувається в межах

13 Матьє-Моен та Клерфейт проти Бельгії, Європейський суд з прав людини, справа № 9267/81, рішення від 2 березня 1987 року, § 47.

України з громадянами, яким надано статус ВПО (негативне ставлення тощо).

З іншого боку, міжнародний захист в деяких випадках може бути більш ефективним. Якщо держава не здатна забезпечити людину житлом, робочим місцем, надати освіту, соціальну підтримку, гарантувати охорону здоров'я, тоді пошук міжнародного захисту може бути рішенням проблеми.

➤ **Створити механізми реалізації прав громадян, які залишили Україну після початку збройного протистояння у 2014 році, зокрема, не допустити виникнення ризику втрати ними громадянства (11.16).**

Громадянство – це основоположне право людини, що забезпечує правовий зв'язок між особою та державою. Так, недопущення втрати громадянства (набуття статусу особи без громадянства) з правової точки зору є однією з основних вимог Європейської конвенції про громадянство<sup>14</sup>.

Право на громадянство як основне право включає право кожного громадянина на набуття, зміну та збереження громадянства. Міжнародне законодавство з прав людини передбачає, що право держави вирішувати, які особи є його громадянами, не є абсолютним, та держави повинні дотримуватися своїх зобов'язань у сфері захисту прав людини, зокрема, що стосується надання та втрати громадянства.

Право на збереження громадянства означає заборону одностороннього позбавлення громадянства. Внаслідок одностороннього позбавлення громадянства особа опиняється в ситуації, коли вона позбавлена будь-яких переваг в користуванні своїми правами, оскільки такі права можуть бути обмежені

14 № 166, 6 листопада 1997 року.

законодавством, крім того, вона стає більш уразливою від можливих порушень прав людини. Загальна та однозначна заборона позбавлення громадянства в односторонньому порядку передбачена численними міжнародно-правовими механізмами. Варто зазначити, що стаття 15 Загальної декларації прав людини чітко визначає, що ніхто не може бути позбавлений громадянства в односторонньому порядку. Генеральна асамблея ООН в своїй резолюції 50/152 також визнала, що заборона позбавлення громадянства в односторонньому порядку, є вимогою, яка має фундаментальний характер.

Слід розуміти, що особа, не маючи громадянства, зазвичай не може користуватися основними правами, якими наділені громадяни відповідної держави. Відсутність громадянства негативно впливає на реалізацію соціально-економічних прав, таких, як право на освіту, труд, соціальне забезпечення, житло, охорону здоров'я, а також цивільних та політичних прав: право на свободу пересування, право на участь у політичному житті. Коли кількість осіб без громадянства на відповідній території сягає тисяч, суспільство стає ізольованим та маргіналізованим. В гіршому випадку відсутність громадянства може призвести до конфліктних ситуацій та чергової вимушеної зміни місця проживання особи.

## Висновки

Слід ще раз наголосити на правильності висновків, яких дійшла експертна група, та погодитися з позицією експертів. Державні інституції зобов'язані швидко та ефективно реагувати на проблемні питання, які виникають та потребують розв'язання, а також робити реальні кроки для захисту людей заради того, щоб вони не відчували себе позбавленими прав та гарантій порівняно з тими людьми, яке не постраждали від збройного конфлікту.

Важливо пересвідчитися, що уряд має чітку та ефективну стратегію забезпечення реалізації прав ВПО, що органи центральної та місцевої влади є достатньо мобільними в умовах, коли ситуація із захисту прав ВПО постійно зазнає змін та потребує швидкого та правильного втручання. Більш того, найбільш спірним залишається питання щодо загальної оцінки дій держави в напрямку забезпечення прав ВПО в Україні та сприянні громадським організаціям, які постійно допомагають у вирішенні проблем ВПО.

На сьогодні вже відомо, що існують дві основних категорії проблем, внаслідок яких ВПО не відчують себе повноцінними членами суспільства в умовах нормальних життєвих стандартів; ці проблеми перебувають в соціально-економічній, культурній та психологічній площині.

Сутність соціально-економічних проблем полягає у низьких розмірах соціальних виплат, які здійснює держава на користь ВПО, які втратили роботу у зв'язку з переїздом та зазнають проблеми працевлаштування за новим місцем проживання. Розмір вказаних виплат є недостатнім для покриття основних повсякденних витрат (харчування, житло, освіта, медицина тощо). Крім того, існує набагато більше невіршених питань, що були предметом дослідження та стануть викликом для державних органів, оскільки саме вони уповноважені забезпечити належний життєвий рівень для ВПО та усунути всі можливі перешкоди.

Разом з тим, у звіті уточнюється, що держава має вкрай обмежені ресурси для витрачання асигнувань на вирішення проблем ВПО у зв'язку зі складною економічною ситуацією. Отже група експертів не наполягала на здійсненні широкомасштабних державних інвестицій для підвищення життєвого рівня ВПО. В той же час ми абсолютно впевнені, що більшість проблем у цій сфері можуть вирішуватися адміністративними та законодавчими заходами або перерозподілом наявних ресурсів між органами виконавчої влади, органами місцевого са-

моврядування та громадськими організаціями для більш ефективного спрямування відповідних бюджетних коштів. Під час вжиття таких заходів як Уряд, так і парламент мають враховувати не тільки економічні аспекти економії бюджетних коштів, але і важливість дотримання міжнародних стандартів захисту прав людини, а також стандартів, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини.

### Використана література

1. Резолюція 2198 (2018) Парламентської Асамблеї Ради Європи, п. 1.
2. Результати опитування та моніторингу судових рішень; експертна група; лютий 2018.
3. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції про права людини та інших стандартів Ради Європи: монографія / Костас Параскева. - Харків: Право, 2017.
4. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, № 108, 28 січня 1981 року.
5. Матьє-Моен та Клерфейт проти Бельгії, Європейський суд з прав людини, справа № 9267/81, рішення від 2 березня 1987 року, § 47.
6. Європейська конвенція про громадянство, № 166, 6 листопада 1997 року.
7. Пічкур проти України, Європейський суд з прав людини, справа № 441/06, рішення від 7 листопада 2013 року; пп. 9,10.

**JUDr. Наташа Юст Грнчарова, PhD.**

*Національна експертка Словаччини з питань шукачів притулку в експертній групі TAIEХ*

Європейські стандарти захисту економічних та соціальних прав шукачів притулку, як можливий приклад для запровадження аналогічних механізмів щодо ВПО в Україні

### Резюме

Дозвіл на в'їзд та проживання у державі є першим кроком для набуття мігрантами повного обсягу прав, в тому числі отримання можливості працевлаштування, оселення, здобуття освіти, доступу до систем охорони здоров'я, соціального захисту, інших соціальних послуг, але отримання такого дозволу є складним завданням. Різне ставлення до захисту прав осіб менш позитивно сприймається у державах, у яких права іноземних громадян, які іммігрували, так само захищаються, як права громадян держави. В питаннях, що стосуються осново-

положних прав, таких, як право на життя або заборона принизливого ставлення, різний підхід до захисту прав громадян вважається дискримінацією, що забороняється законом.

Доступ до ринку праці в більшості випадків залежить від правового статусу особи. Коли особа працевлаштована незалежно від того, законно чи ні, її основні трудові права повинні бути захищені. Так само, незалежно від правового статусу працівник має право отримувати винагороду за виконану роботу. В Хартії Європейського союзу з прав людини не міститься чітких гарантій економічних та соціальних прав за винятком заборони рабства та примусової праці, а також гарантій для створення професійних спілок. В той же час, Європейський суд з прав людини вивчав ситуацію стосовно іноземця, якому було дозволено розпочати навчання для отримання певної спеціальності, проте потім він не зміг скористатися правом працювати за цією спеціальністю. Відповідно до Директиви Європейського парламенту та Ради Європи (2013/13/EU) про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, держави, на яких вона поширюється, повинні гарантувати особам, які звертаються з клопотанням про надання міжнародного захисту, вільний доступ до ринку праці, якщо рішення не було прийнято уповноваженим органом протягом дев'яти місяців з дня надходження звернення (крім випадків, коли затримка рішення сталася з вини заявника). Умови доступу до ринку праці повинні встановлюватися відповідно до національного законодавства, разом з тим, такі умови мають забезпечувати достатні можливості для працевлаштування. Директива Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу (2011/95/EU) про стандарти визначення громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, про єдиний статус біженців чи осіб, які мають право на додатковий захист, а також про зміст захисту, що надається, визначає права біженців та тих, кому надається додатковий

захист, на працевлаштування та здійснення самостійної діяльності. Таким особам, як і громадянам держави, також надається право на реалізацію своєї спеціальності. Зазначені приписи ґрунтуються на Женевській конвенції про статус біженців.

Деякі міжнародні механізми захисту прав людини гарантують право дітей на освіту. Комітети Європарламенту наразі здійснюють контроль за додержанням Конвенції прав дитини, Міжнародного пакту про соціальні та економічні права та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Комітети завжди висловлювали чітку позицію, яка полягає в тому, що антидискримінаційні вимоги відповідних міжнародно-правових механізмів також застосовуються до біженців, осіб, які звертаються за міжнародним захистом, а також мігрантів у будь-яких ситуаціях.

Згідно з Директивою (2013/13/EU) про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, особи, які шукають притулок, мають право на підтримку з моменту звернення за наданням міжнародного захисту. Держави, на яких поширюється Директива, зобов'язані забезпечувати для осіб, які звертаються за міжнародним захистом, належні умови для життя, які б гарантували наявність у них засобів для існування та безпечні умови для здоров'я і морального стану. Згідно зі статтею 18 держави зобов'язані вживати заходи для запобігання насильству, в тому числі статевого, в місцях тимчасового проживання таких осіб. Підтримка також має надаватися особам, які переміщуються згідно з Дублінським регламентом (Регламент ЄС № 604/2013). Суд Європейського союзу роз'яснив, яким чином слід застосовувати Директиву про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, у випадках подання клопотань згідно з Дублінським регламентом. Воно полягало в тому, що держава – член ЄС, яка має намір перемістити запитувача притулку згідно з Дублінським регламентом до першої країни

ЄС, кордон якої вона перетнула, відповідальна, в тому числі фінансово, забезпечити таку особу всім обсягом прав згідно з Директивою про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, доки заявник не буде фактично переміщений. Директива має забезпечити повну повагу до достоїнства людини та реалізацію приписів статей 1 та 18 Хартії основних прав Європейського Союзу. Таким чином, мінімальні умови для прийому повинні бути забезпечені для осіб, які звертаються за міжнародним захистом та очікують рішення згідно з Дублінським регламентом. Згідно зі статтею 32 Директиви 2011/95/EU держави – члени ЄС зобов'язані надати можливість бенефіціарам міжнародного та додаткового захисту, на проживання на умовах, аналогічних умовам, на яких у державах – членах ЄС проживають громадяни третіх країн, які мають дозвіл на постійне проживання.

Для осіб, які звертаються за міжнародним захистом, Директивою 2013/33/EU не передбачено право на соціальне забезпечення. Разом з тим, вона встановлює загальні правила щодо умов матеріальної допомоги та механізму її призначення. У 2012 році Федеральний конституційний суд Німеччини ухвалив рішення про те, що Німеччина має збільшити розмір допомоги для запитувачів притулку, оскільки її розмір не переглядався 19 років та був недостатнім для покриття мінімальних витрат для забезпечення прийнятних умов проживання згідно зі статтею 1 Німецької Конституції. Директива з урахуванням поправок встановлює, що держава – член ЄС зобов'язана забезпечити біженців та отримувачів додаткового захисту необхідною соціальною допомогою, рівною за обсягом тій, що мала б надаватися в першій державі, кордон якої перетнула особа. Разом з тим, для отримувачів додаткового захисту така допомога обмежується лише базовим обсягом гарантій.

Термін «особи молодшого віку без супроводу» означає осіб, яким не виповнилося 18 років та які в'їжджають на територію

Європейського Союзу без дорослого, відповідального за них у приймаючій державі. Для такої категорії осіб законодавство Європейського союзу, що стосується надання притулку, містить деякі принципові приписи. У рішеннях Європейського суду з прав людини відсутні чіткі висновки стосовно осіб молодшого віку без супроводу, проте ставлення до таких осіб повинно здійснюватися згідно з вимогами Статті 5 щодо права на свободу та безпеку, Статті 8 щодо права на повагу особистого та сімейного життя, а також Статті 2 Протоколу 1 щодо права на освіту. Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що держави зобов'язані приділяти увагу особам молодшого віку без супроводу навіть у випадках, коли вони звільняються після затримання. Будь-яке рішення стосовно дитини повинно ґрунтуватися на повазі до прав дитини відповідно до Конвенції ООН про права дитини, яка передбачає, що дитині також може надаватися статус іммігранта. Принцип пріоритету інтересів дитини є надзвичайно важливим, а тому державні органи зобов'язані мати це на увазі під час прийняття рішень стосовно дітей.

## Вступ

Дозвіл на в'їзд та проживання в країні для мігрантів, як правило, є першим кроком для набуття ними повного обсягу прав, що впливають з постійного проживання в країні. Доступ до працевлаштування, освіти, житла, медицини, соціального забезпечення, соціальної допомоги та інших видів соціального захисту отримати доволі складно. Звичайно, що дозвіл на в'їзд та проживання на території країни є визначальним з точки зору майбутнього набуття повного обсягу прав.

Держави, як правило, мають право розрізняти осіб за національною ознакою під час прийняття рішень щодо надання дозволу або відмови особам в'їжджати на їх територію. В принципі



пі, не є незаконним з точки зору національного законодавства надавати певні привілеї громадянам деяких національностей при в'їзді та залишенні особи молодшого віку без супроводу на території держави. Проте держави вправі встановлювати різні умови для в'їзду та постійного проживання на їх території, наприклад, такий в'їзд не може передбачати можливості працевлаштування та соціальних виплат за рахунок коштів бюджетів та фондів. Разом з тим, держави зобов'язані дотримуватися правових механізмів додержання прав людини, передбачених міжнародним правом та правом Європейського Союзу, які забороняють дискримінацію, в тому числі за ознаками національності. Чим більше у конкретній ситуації йдеться про суверенне право держави приймати чи відмовляти у прийомі іноземців, тим більше можна говорити про право держави вирішувати щодо створення різних умов для таких осіб у різних ситуаціях. Різне ставлення до іноземців ставатиме менш прийнятним тоді, коли статус іноземця, який іммігрував у країну, мінімально відрізняється від статусу громадянина цієї країни. Коли це стосується основних прав, таких, як права на життя або заборони принизливого ставлення, різний підхід до захисту прав громадян вважається дискримінацією, що забороняється законом. Цей принцип є надзвичайно важливим, коли йдеться про дотримання соціальних прав особи.

Норми законодавства Європейського Союзу, що регулюють свободу пересування, містять спеціальні правила щодо пересування громадян третіх країн, які є членами сімей громадян країн Європейського Союзу. Директива (2004/38/ЄС) про право громадян Союзу та членів їх сімей вільно пересуватися і проживати на території держав – членів містить приписи, яких мають дотримуватися члени сімей громадян Європейського союзу незалежно від національності. По-перше, Директива визначає, на яких членів сімей вона поширюється. Так, Директива стосується громадян третіх країн, які є членами сімей грома-

дян Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії, при цьому визначено, що члени сімей громадян Швейцарії мають такий самий статус. Зазначені особи, які є членами сімей громадян країн Європейського Союзу не тільки мають право працевлаштування, вони також можуть розраховувати на соціальну допомогу.

Доступ до ринку праці інших категорій громадян третіх країн, в тому числі тих, що потребують міжнародного захисту, біженців чи осіб, які вже тривалий час проживають у країнах Європейського союзу, врегульовано іншими спеціальними директивами. Так, Директива Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2011/98/EU про єдину процедуру застосування єдиного дозволу для громадян третіх країн на проживання та роботу на території держави – члену ЄС та загальні права працівників з третіх країн, які законно проживають у державі – члені ЄС, передбачає процедуру одноразового звернення для громадян третіх країн для отримання дозволу на проживання та працевлаштування на території держави – члена Європейського Союзу, а також загального обсягу прав, яким наділені інші громадяни третіх країн, які на законних підставах проживають та працюють в країнах ЄС. Крім того, Директива Ради Європейського Союзу 2000/43/ЄС, що імплементує принцип рівного ставлення до людей, незалежно від їх расового чи етнічного походження, забороняє дискримінацію за ознаками расової чи етнічної належності в питаннях працевлаштування, а також доступу до товарів та послуг і соціального забезпечення (захисту). Ця Директива також поширюється на громадян третіх країн.

## Економічні права

Доступ до ринку праці в основному залежить він правового статусу особи. Коли особа працевлаштована, незалежно від того, законно чи ні, її основні права мають бути дотримані. Аналогічно,

незалежно від правового статусу, особа, яка працює, має право на винагороду за виконану роботу. В Хартії основних прав Європейського Союзу не міститься чітких гарантій економічних та соціальних прав за винятком заборони рабства та примусової праці, а також гарантій для створення професійних спілок. В той же час, Європейський суд з прав людини вивчав ситуацію стосовно іноземця, якому було дозволено розпочати навчання для отримання певної спеціальності, проте потім він не зміг скористатися правом працювати за цією спеціальністю. У справі «Бігаєва проти Греції»<sup>15</sup> громадянці Російської Федерації було дозволено відвідувати курси навчання для подальшого працевлаштування в адвокатурі Греції. Після закінчення курсів Колегія адвокатів відмовила їй у допуску до адвокатського екзамену на тій підставі, що вона не була громадянкою Греції.

Європейський суд з прав людини відзначив, що Колегія адвокатів дозволила заявниці навчатися на курсах підготовки адвокатів, хоча одразу було відомо, що вона не буде допущена до адвокатського екзамену. Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що дії суб'єкта, який приймав рішення, були непослідовними та містили неповагу до заявниці як особисто, так і з професійної точки зору, а відтак це є порушенням її право на приватне життя з урахуванням приписів статті 8 Хартії з основних прав Європейського Союзу. Європейський суд з прав людини, разом з тим, не встановив факту дискримінації в тому, що іноземна громадянка не була допущена до правової професії.

Стаття 18 Європейської соціальної хартії передбачає право на оплачувану роботу на території держав, які є стороною цієї Хартії. Норма цієї статті не регулює питання в'їзду з метою працевлаштування, проте вона вимагає, щоб уповноважені органи не занадто часто відмовляли у наданні дозволу на

15 ЄСПЛ, Бігаєва проти Греції, № 26713/05, 28.05.2009.

працевлаштування, при цьому дозвіл на постійне проживання надавався б на підставі розгляду лише одного звернення та без надмірно високих тарифів, не обмежувався певними географічними рамками та спеціальностями, а втрата роботи автоматично не призводила б до припинення дії дозволу на постійне місце проживання, адже особі потрібен час для пошуку іншої роботи. Крім того, стаття 19 містить низку приписів, спрямованих на підтримку працівників-мігрантів та території держав – членів ЄС за умови, що вони перебувають у відповідній країні на законних підставах.

Згідно із законодавством Європейського Союзу, зокрема, Хартією основних прав, одним із основним гарантованих прав є право на труд та вільний вибір професії. Це право також закріплено національним законодавством, тому числі законами, якими врегульовано право іноземців на працевлаштування. Хартія закріплює право на колективні договори та свободу утворення професійних спілок, вона також гарантує кожному право на вільний доступ до служб зайнятості. Кожен працівник, в тому числі громадянин держави, що не є членом Європейського Союзу, має право на захист від несправедливого звільнення, право на достойні та справедливі умови праці, а також право на відпочинок та оплачувану щорічну відпустку. Стаття 16 гарантує свободу підприємництва. Вона також передбачає обов'язковість запровадження безпечних умов для життя та здоров'я під час праці та забороняє труд дітей. Інший закон Європейського Союзу, що поширюється на коло осіб, про яких йдеться у цій статті, також містить приписи щодо доступу до ринку праці. Так, громадяни третіх країн наділені різним обсягом доступу до ринку праці залежно від категорії, до якої вони належать.

Згідно із законодавством Європейського союзу, деякі члени сімей (незалежно від громадянства) громадян країн – членів Європейського союзу, які реалізують право на свободу пересуван-

ня, мають право вільно пересуватися в межах Європейського союзу, в тому числі з правом працевлаштування та здійснення приватної підприємницької діяльності, а також користуються повним обсягом правом, наданим громадянам країн – членів Європейського Союзу. Для запровадження умов, спрямованих на свободу пересування осіб у зв'язку з працевлаштуванням, Європейський Союз також видав низку актів законодавства про взаємне визнання кваліфікації як в цілому, так і в конкретних галузях, що також поширюється на громадян третіх країн, які є членами сімей громадян Європейського Союзу. Директива 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій містить низку норм, що стосуються осіб, які здобули кваліфікацію (або деякі з кваліфікацій) за межами Європейського союзу. Зазначені громадяни третіх країн не можуть користуватися правом вільного пересування, проте ті, хто на законних підставах працевлаштовані в одній із країн – членів Європейського Союзу та направлені власником у відрядження для виконання роботи в іншу країну – члена Європейського Союзу, захищені нормами Директиви про відрядження працівників в рамках надання послуг (96/71/ЄС). Метою Директиви є гарантування захисту прав працівників, які перебувають у відрядженні, та забезпечення умов їх праці на всій території Європейського Союзу для запобігання соціального демпінгу. Ця Директива запроваджує мінімальні стандарти, які держави – члени Європейського Союзу зобов'язані забезпечувати для працівників, відряджених для виконання роботи в одній із цих країн. Зокрема, вона встановлює, що правила та умови, передбачені законодавством основної країни перебування або загальними колективними угодами, застосовуються для відряджених працівників, особливо що стосується робочого часу, перерви, щорічних відпусток та рівня винагороди. Після спливу двох років з початку працевлаштування на законних підставах громадяни третіх країн, які мають блакитні картки Європейського Союзу, набувають обся-

гу прав на рівні громадян відповідних країн в частині доступу до висококваліфікованих професій в основній країні перебування, яка є членом ЄС. Після спливу 18 місяців законного перебування в країні – члені ЄС особа, яка має блакитну картку Європейського Союзу може переїхати до іншої країни – члена ЄС для працевлаштування, що потребує високої кваліфікації, з урахуванням обмежень, встановлених державами щодо працевлаштування громадян третіх країн. Відповідно до Директиви про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн для цілей здійснення висококваліфікованої трудової діяльності (2009/50/ЄС) члени сімей осіб, які отримали блакитні картки Європейського Союзу незалежно від громадянства набувають право на працевлаштування.

На дослідників поширюється Директива про наукові дослідження (2005/71/ЄС). Заявник має надати дійсний проїзний документ, договір, укладений з дослідницькою організацією, а також документ, що підтверджує відповідні фінансові зобов'язання. Крім того, заявник не може належати до осіб, які несуть загрозу для суспільства, суспільної безпеки та благополуччя. Питання видачі дозволів на постійне місце проживання членів сімей дослідників вирішується на розсуд держави – члена Європейського Союзу. Аналогічно, Директива про статус студентів (2004/114/ЄС) регулює питання про надання дозволів громадянам третіх країн на навчання в державах Європейського Союзу, обмін учнів шкіл, неприбуткову тренінгову діяльність, волонтерську діяльність. Держави – члени ЄС зобов'язані дозволяти особам, які навчаються, працювати у вільний від навчання час в межах встановленої відповідною державою кількості робочих годин на тиждень, проте держава може вимагати дотримання такими особами певних умов.

Громадяни Турецької Республіки мають доволі привілейоване становище відповідно до Анкарійської угоди 1963 роки та додаткового протоколу до неї 1970 року. Громадяни Ту-

реччини, в принципі, не мають права в'їжджати на територію країн Європейського Союзу з метою працевлаштування. Якщо законодавство однієї з таких держав передбачає для них можливість працевлаштування, ці громадяни мають право продовжувати працювати в тій самій державі після спливу одного року. Після спливу трьох років громадяни Туреччини можуть за певних умов можуть претендувати на працевлаштування на іншому місці. У справі за позовом громадянина Тетіка<sup>16</sup> уповноважені органи Німеччини не видавали пану Тетіку дозвіл на постійне проживання після того, як він пропрацював три роки та почав шукати іншу роботу. Суд Європейського Союзу дійшов висновку, що заявник заслуговував на отримання дозволу на постійне проживання для подальшого пошуку роботи, на що він мав право за умови відповідного працевлаштування. У справі за позовом громадянина Генджа<sup>17</sup> суд зауважив, що громадин Туреччини, який працює у роботодавця неповний робочий тиждень, зокрема, 5,5 годин на тиждень, за винагороду, яка лише частково покриває мінімально необхідні витрати на життя, є таким, що працевлаштований на законних підставах.

Члени сімей працівників з Туреччини навіть у разі, якщо вони не є громадянами Турецької Республіки, можуть розраховувати на можливість працевлаштування після спливу трьох років законного проживання в країні – члені Європейського Союзу. За умови наявності об'єктивних причин таке право можуть набути навіть члени сімей турецьких працівників у державах ЄС, які проживають окремо від них. Дитина громадянина Туреччини, яка закінчила професійне навчання в країні Європейського Союзу, може отримати роботу у разі одержан-

16 Суд Європейського союзу, справа C-171/95, справа Реджепа Татіка проти Землі Берлін, рішення від 23.01.1997.

17 Суд Європейського Союзу, справа C-14/09 [2010] I-00931, Хава Гендж проти Землі Берлін, рішення від 04.02.2010.

ня пропозиції на працевлаштування за умови, що один із її батьків якнайменш три роки законно працює в тій самій країні. У справі за позовом громадянина Деріна<sup>18</sup> Суд Європейського Союзу дійшов висновку, що громадянин Туреччини, який ще у дитинстві приєднався до батьків, які легально працювали в Німеччині, міг лише втратити право на постійне проживання в Німеччині, яке було похідним від права на вільний доступ до ринку праці, лише з міркувань захисту суспільних інтересів, громадської безпеки та суспільного благополуччя або у разі його виїзду за межі будь-якої з держав Європейського Союзу на тривалий час без поважних причин.

Особи, які набули право на довгострокове постійне проживання згідно з Директивою (2003/109/ЄС) про статус громадян третіх країн, які проживають в ЄС на довгостроковій основі, користуються нарівні з громадянами відповідної країни таким самим правом на працевлаштування з виплатою заробітної плати чи без неї; рівними умовами працевлаштування та виконуваної роботи (зокрема, в частині встановленого робочого часу, стандартів охорони здоров'я та безпеки праці, днів відпочинку, розміру винагороди та підстав звільнення) та правом участі в професійних спілках та асоціаціях, а також правом представляти ці спілки та асоціації.

Для осіб, які претендують на одержання обсягу прав, передбачених Директивою 2003/86/ЄС про право на сімейне возз'єднання, які є членами сімей громадян третіх країн, які на законних підставах проживають в країнах Європейського Союзу, передбачено право на працевлаштування та самозайнятість. Доступ до ринку праці може надаватися після спливу певного строку з часу прибуття особи на територію країни та

18 Суд Європейського Союзу, справа C-325/05 [1997] ECR I-00329, Ісмаїл Дерін проти району Дармштадт-Дибург, рішення від 18.07.2007.

він не може перевищувати 12 місяців. На протязі цього періоду держава вирішуватиме, чи може бути надано особі доступ до ринку праці.

Директива 2013/13/EU про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом вимагає від держав – членів ЄС надавати таким особам доступ до ринку праці у випадках, коли рішення про надання притулку не було прийнято уповноваженим органом протягом дев'яти місяців з дня звернення для надання притулку, а у Ірландії та Великій Британії – протягом одного року, крім випадків, коли затримка прийняття рішення відбулася з вини заявника. Умови для надання доступу до ринку праці визначаються національним законодавством, проте такі умови повинні забезпечувати для бенефіціарів міжнародного захисту ефективні можливості для працевлаштування. Переваги можуть бути надані іншим громадянам третіх країн, які законно перебувають на території країн ЄС.

Директива 2011/95/EU визначає право біженців та осіб, яким надано додатковий захист, на працевлаштування та само зайнятість. Так само, як і громадянам відповідної країни, цим особам надається можливість пройти процедуру визнання кваліфікації. Крім того, Директива 2005/36/EC про визнання професійних кваліфікацій забезпечує право на проведення оцінки їх кваліфікації у випадку, якщо документи, що засвідчують її здобуття, не можуть бути надані особою. Зазначені норми базуються на приписах Женевської конвенції про статус біженців. Директива також зобов'язує держав – членів Європейського Союзу забезпечувати доступ осіб до професійного навчання на рівні з громадянами цих держав.

Доступ до більшості соціальних прав залежить від факту законного перебування чи проживання в країні – члені ЄС. Європейський Союз взяв на себе зобов'язання запобігати прийому та перебуванню на території його країн незаконних

мігрантів, які намагаються працевлаштуватися. Основні заходи передбачені Директивою (2009/52/EC) про встановлення мінімальних стандартів щодо санкцій та заходів до роботодавців громадян третіх країн, які незаконно перебувають, що забороняє працевлаштування незаконних мігрантів, які перебувають з-за меж Європейського Союзу, та встановлює штрафи для роботодавців, а в деяких найбільш серйозних випадках – навіть і кримінальну відповідальність. Зазначена Директива поширюється на всі держави Європейського Союзу, крім Данії, Ірландії та Великої Британії. Вона також пропонує трудовим мігрантам з нерегульованим статусом певний обсяг захисту від роботодавців, які допускають порушення їх трудових прав. Згідно з Директивою перед тим, як наймати на роботу громадянина третьої країни, роботодавець зобов'язаний перевірити наявність у нього права на перебування в країні та, у разі відсутності такого права, повідомити про це уповноважені органи. Роботодавці, які доведуть, що вони дотримались цих вимог та діяли з позитивними намірами, не підлягають санкціям. Що стосується мігрантів з нерегульованим статусом, які працюють у приватних домоволодіннях, Директива розцінює власників таких домоволодінь як роботодавців. Роботодавці, які не здійснили вказаної перевірки, та при цьому було встановлено, що вони використовують найману працю трудових мігрантів з нерегульованим статусом, підлягають відповідальності у вигляді фінансових санкцій, в тому числі, покриття видатків для повернення громадян третіх країн додому. Вони також зобов'язані виплатити їм заборгованість із заробітної плати, податки, а також соціальні компенсації. Роботодавці підлягають притягненню до кримінальної відповідальності у найбільш суворих випадках, наприклад, за умови повторного правопорушення, незаконного використання праці дітей або найму великої кількості трудових мігрантів з нерегульованим статусом. Директива захищає мігрантів, забезпечуючи для них право на відпо-

відну винагороду від роботодавця та допомогу від третіх осіб, зокрема, від тред-юніонів та громадських організацій. Директива зосереджує особливу увагу на судовому дотриманні встановлених правил.

### **Освіта, поселення, соціальна допомога та соціальні виплати**

деякі міжнародні інструменти захисту прав людини забезпечують право дитину на освіту. Комітети Європарламенту здійснюють контроль за дотриманням Конвенції про права дитини, Міжнародного пакту про соціальні та економічні права та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Комітети завжди висловлювали чітку позицію, яка полягає в тому, що антидискримінаційні вимоги відповідних міжнародно-правових механізмів також застосовуються до біженців, осіб, які звертаються за міжнародним захистом, а також мігрантів у будь-яких ситуаціях. У справі Тімішева проти Росії<sup>19</sup> розглядалося питання стосовно чеченського мігранта, який, хоча формально й не був іноземним громадянином, але не мав відповідної реєстрації місця проживання, що не давало йому можливості для вступу його дітей до місцевої школи. Суд дійшов висновку, що право дітей на освіту є одним з основоположних цінностей в демократичному суспільстві, а відтак Росія порушила вимоги статті 2 Протоколу № 1 до Пакту. У справі за позовом Пономарьової проти Болгарії<sup>20</sup> Європейський суд з прав людини вказав на те, що вимога щодо оплати за навчання для отримання статусу особи, яка постійно проживає у від-

19 ЄСПЛ, Тімішев проти Росії, справи № 55762/00 та 55974/00, рішення від 13.12.2005.

20 ЄСПЛ, Пономарьова проти Болгарії, справа № 5335/05, рішення від 21.06.2011.

повідній країні, не є достатньо оправданою. Суд зазначив, що заявники не можуть вважатися такими, що в'їхали до країни незаконно, та такими, що не можуть претендувати на отримання послуг з боку держави, в тому числі безоплатного навчання у школі. Навіть коли заявники випадково опинилися в ситуації без дозволу на постійне проживання, органи влади не мали суттєвих заперечень щодо їх залишення у Болгарії та вочевидь не мали наміру їх примусового повернення. При цьому до заявників не могли бути застосовані обмеження з міркувань необхідності запобігання потоку неконтрольованої імміграції. У справі Каруса проти Італії<sup>21</sup> колишня Європейська комісія з прав людини дійшла висновку, що встановлення більш високої плати за навчання для іноземних студентів закладів вищої освіти не є порушенням їхнього права на освіту, адже такий диференційований підхід обґрунтовано затверджений рішенням уряду Італії для збереження позитивного впливу функціонування системи вищої освіти на італійську економіку.

Європейська соціальна хартія врегульовує питання права на освіту приписами статей 18 та 19 стосовно мігрантів. Європейський комітет з питань соціальних прав ухвалив такий висновок щодо тлумачення норм статті 17 (частина друга): «Стосовно питань, чи є законні підстави для перебування дітей в одній із держав – членах ЄС з точки зору приписів Хартії та додатка до неї, Комітет враховує висновки, яких він дійшов у своєму рішенні від 20 жовтня 2009 року за результатами розгляду скарги № 47/2008 Організації міжнародного захисту дітей (DCI) проти Нідерландів (див. пункти 47 та 48) та які полягають в тому, що «доступ до освіти є вирішальним для розвитку та життя дитини. Відмова в доступі до освіти ускладнить і без того уразливе

21 Європейська комісія з прав людини, Карус проти Італії, справа № 29043/95, рішення від 20.05.1998

положення дитини, яка перебуває у країні без законних підстав. Отже діти незалежно від їх статусу, що визначає право перебування у країні, підпадають під дію приписів частини другої статті 17 Хартії. Більш того, Комітет вважає, що життя дитини зазнає негативного впливу внаслідок відмови в доступі до освіти. З огляду на зазначене Комітет наполягає на обов'язку держав – членів ЄС відповідно до частини другої статті 17 Хартії забезпечувати дітям, які без достатніх законних підстав перебувають на їх території, безумовне право в доступі до освіти на рівні з іншими дітьми»<sup>22</sup>.

Згідно із законодавством Європейського Союзу, зокрема статтею 14 Хартії основних прав, кожен має право на освіту, що включає можливість безоплатного здобуття обов'язкової освіти. Згідно з іншими актами європейського законодавства всі діти – громадяни третіх країн, що проживають у ЄС, крім тих, хто перебуває протягом нетривалого часу, мають право на доступ до базової освіти. Це право поширюється на дітей мігрантів з нерегульованим статусом, питання про примусове повернення яких відкладено. Для інших категорій: біженців та тих, хто постійно проживає у відповідних державах, законодавством передбачені більш конкретні норми. Стаття 22 (частина перша) Конвенції про статус біженців та Звід законодавства Європейського Союзу про міжнародний захист гарантують право на освіту дітей, які шукають притулку, а також тих, яким надано статус біженців чи додатковий захист. Громадяни третіх країн є такими, що постійно проживають у країні, згідно з Директивою про статус громадян третіх країн, які проживають на довгостроковій основі, та користуються правами на рівні з громадянами країн – членів Європейського Союзу, зокрема в частині доступу до освіти та професійного навчання, зокрема

22 ЄКСП, Висновки 2011, Загальний вступ, Січень 2012.

отримання допомоги та стипендій, визнання дипломів, сертифікатів та інших професійних свідоцтв, а також вони мають право переїжджати на постійне місце проживання до інших держав Європейського Союзу з метою здобуття освіти та професійного навчання.

Право на достойні умови проживання як складова частина права кожного на достойні стандарти життя відображено у статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. В Європейській хартії прав людини відсутні норми щодо права мати мешкання, у ній лише закріплено право поважати існуюче мешкання особи. Імміграційний контроль, який обмежує доступ особи до свого мешкання, був предметом обговорення у низці справ, що розглядалися Європейським судом з прав людини. У справі Гіллоу проти Великої Британії<sup>23</sup> суд встановив порушення статті 8, коли британській сімейній парі, яка працювала багато років за кордоном, було відмовлено у видачі дозволу на постійне проживання, що надавало б їм право на повернення з метою проживання в будинку в Гернсі, що вони збудували 20 років тому. Хоча і не існує права на мешкання як такого, Європейський суд з прав людини встановив факт неспроможності держав – членів ЄС забезпечити притулок у випадках, коли вони зобов'язані це зробити згідно із законом, та, коли це стосується найбільш складних ситуацій, Суд зазначив про те, що відмова в цьому є порушенням статті 3 щодо заборони негуманного та нерівного ставлення. У справі M.S.S. проти Бельгії та Греції<sup>24</sup> Суд дійшов висновку, що відмова Греції забезпечити відповідно до своїх зобов'язань згідно із законодавством Європейського Союзу адекватні умови для осіб, які звертаються за міжнародним захистом, є сер-

23 ЄСПЛ, Гіллоу проти Великої Британії, справа № 9063/80, рішення від 24.11.1986.

24 ЄСПЛ, M.S.S. проти Бельгії та Греції, справа № 30696/09, рішення від 21.01.2011.

йозним порушенням та достатнім для того, щоб вважати його порушенням приписів статті 3 Європейської хартії прав людини. При цьому Суд не втручався в право держав – членів ЄС запроваджувати умови для в'їзду осіб, в тому числі у випадках, коли на новоприбулих мігрантів не поширюються державні програми житлової підтримки громадян. У справі Баха проти Великої Британії<sup>25</sup> йшлося про відмову у визнанні жінки та її 14-річного сина такими, щодо потребують «пріоритетної допомоги» в наданні житла, оскільки дитина прибула нещодавно з-за кордону для возз'єднання із сім'єю та на неї поширювалися умови імміграції, що не передбачали соціальних виплат. Заявниця стверджувала, що подальша відмова в доступі до допомоги у вирішенні житлової проблеми була дискримінаційною. Суд відхилив вказану заяву, не встановивши предмету спору у відмові в задоволенні вимоги щодо пріоритетної підтримки лише на тій підставі, що заявниця мала сина, який приєднався до неї на умовах в'їзду до Великої Британії, що не передбачали соціальних виплат. Узавши дитину до Великої Британії та усвідомлюючи умови її в'їзду, заявниця розуміла, що вони не зможуть претендувати на підтримку в рамках державних програм. Законодавство з питань, що стосувалися суті зазначеного спору, мало справедливую мету, що полягала у необхідності правильного розподілу обмеженого ресурсу серед різних категорій заявників. Варто врахувати, що заявники у цій справі не були повністю позбавлені можливості забезпечення мешканням, адже мали можливість проживати в іншому житлі.

Стаття 1 Хартії Європейського Союзу про основні права передбачає право на повагу до особистого достоїнства, а стаття 34 визначає право на соціальну допомогу, в тому числі, що стосується забезпечення житлом. Відповідні норми в частині забез-

25 ЄСПЛ, Бах проти Великої Британії, справа № 56328/07, рішення від 27.09.2011.

печення житлом також передбачені у Законі Європейського Союзу про членів сімей громадян третіх країн, осіб, які отримали дозвіл на довгострокове проживання, осіб, які потребують міжнародного захисту, та осіб, які постраждали від операцій з торгівлі людьми. Для інших категорій громадян третіх країн законодавство Європейського Союзу встановлює правило, яке полягає в тому, що вони не повинні бути додатковим навантаженням для системи соціального забезпечення держав ЄС. Разом з тим, перед тим, як дослідники та студенти отримують дозвіл на в'їзд до Європейського Союзу, вони мають підтвердити, що під час їх перебування вони матимуть відповідне покриття видатків на проживання. Держави – члени ЄС можуть встановлювати аналогічні вимоги для осіб, які приймають своїх членів сімей – громадян третіх країн. У справі за зверненням громадянина Камберая<sup>26</sup> Суд Європейського Союзу встановив, що національне законодавство іншим чином регулює питання громадян третіх країн, ніж питання громадян країн Європейського Союзу в частині надання допомоги для облаштування житлом, що є порушенням Директиви про статус громадян третіх країн, які проживають в ЄС на довгостроковій основі. Зокрема, Суд зазначив, що держави – учасники можуть обмежити рівень соціальних виплат та забезпечення, проте мінімальний перелік видів соціальної допомоги не може бути надмірним навантаженням. Суд Європейського Союзу визнав при цьому, що до мінімального переліку видів соціальної допомоги входить допомога на облаштування житлом. Дійшовши такого висновку, Суд Європейського Союзу посилався на норми статті 34 Хартії Європейського Союзу про основні права, метою яких є протидія соціальній ізоляції та бідності, визнання права на соціальну допомогу,

26 Суд ЄС, справа № C-571/10, [2012] ECR 00000, Сервет Камберай проти Інституту соціального будівництва Автономної провінції Больцано (IPES) та інших, рішення від 24.04.2012.



в тому числі, забезпечення помешканням для достойного існування осіб, які не мають достатніх коштів для цього.

Згідно з Директивою про свободу пересування громадяни третіх країн – члени сімей громадян країн Європейської економічної зони мають такі самі соціальні та податкові привілеї, як і громадяни цих країн. Члени сімей громадян країн Європейської економічної зони та громадян Швейцарії не можуть обмежуватися в праві на забезпечення житлом. Це правило не поширюється на громадян третіх країн – членів сімей громадян країн Європейського Союзу, які не скористалися правом на свободу пересування в межах ЄС, адже їх статус не регулюється законодавством Європейського Союзу та їх права визначаються національним законодавством країни проживання. Економічно неактивним громадянам країн Європейської економічної зони та членам їх сімей, які зобов'язані підтвердити свою самозабезпеченість, може бути відмовлено у праві на фінансову допомогу для облаштування житлом.

Громадяни, які мають дозвіл на довгострокове проживання, мають право на отримання обсягу прав на рівні з громадянами країн – членів ЄС, в тому числі в питаннях допомоги в забезпеченні житлом згідно з Директивою про статус громадян третіх країн, які проживають в ЄС на довгостроковій основі. Постраждалі від операцій з торгівлі людьми мають право на спеціальні види допомоги та заходи підтримки, які включають «мінімальні стандарти життя для забезпечення адекватних життєвих умов, в тому числі забезпечення придатного для проживання та безпечного помешкання» згідно з Директивою про запобігання та протидії торгівлі людьми, про захист постраждалих.

Відповідно до Директиви 2013/13/EU про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, особи які звертаються за наданням притулку, мають право на підтримку у найкоротший час після звернення за міжнародним захистом. Згідно зі статтею 17 Директиви держави – члени ЄС зобов'язані забезпечувати громадян, які звертаються за міжнародним захистом, матеріальними умовами, що надають можливість для підтримання нормальних стандартів життя заявників, гарантують наявність у них засобів для існування та безпечні умови для здоров'я і морального стану. Згідно зі статтею 18 держави зобов'язані вживати заходи для запобігання для запобігання насильства, в тому числі статевого, в місцях тимчасового проживання таких осіб. Підтримка також має надаватися особам, які переміщуються згідно з Дублінським регламентом (Регламент ЄС № 604/2013). У справі за зверненням Групи інформації та підтримки іммігрантів (GISTI<sup>27</sup>) Суд Європейського союзу роз'яснив, яким чином слід застосовуватися Директива про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом у випадках подання клопотань згідно з Дублінським регламентом. Воно полягало в тому, що держава – член ЄС, яка має намір перемістити запитувача притулку згідно з Дублінським регламентом до першої країни ЄС, кордон якої вони перетнули, відповідальна, в тому числі фінансово, забезпечити таких осіб всім обсягом прав згідно з Директивою про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, доки заявник не буде фактично переміщений. Директива має забезпечити повну повагу до достоїнства людини та реалізацію приписів статей 1 та 18 Хартії основних прав Європейського союзу. Таким чином, мінімальні умови для прийому повинні бути забезпечені для осіб, які звертаються за міжнародним захистом та очікують рішення згідно з Дублінським регламентом.

бов'язані забезпечувати громадян, які звертаються за міжнародним захистом, матеріальними умовами, що надають можливість для підтримання нормальних стандартів життя заявників, гарантують наявність у них засобів для існування та безпечні умови для здоров'я і морального стану. Згідно зі статтею 18 держави зобов'язані вживати заходи для запобігання для запобігання насильства, в тому числі статевого, в місцях тимчасового проживання таких осіб. Підтримка також має надаватися особам, які переміщуються згідно з Дублінським регламентом (Регламент ЄС № 604/2013). У справі за зверненням Групи інформації та підтримки іммігрантів (GISTI<sup>27</sup>) Суд Європейського союзу роз'яснив, яким чином слід застосовуватися Директива про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом у випадках подання клопотань згідно з Дублінським регламентом. Воно полягало в тому, що держава – член ЄС, яка має намір перемістити запитувача притулку згідно з Дублінським регламентом до першої країни ЄС, кордон якої вони перетнули, відповідальна, в тому числі фінансово, забезпечити таких осіб всім обсягом прав згідно з Директивою про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом, доки заявник не буде фактично переміщений. Директива має забезпечити повну повагу до достоїнства людини та реалізацію приписів статей 1 та 18 Хартії основних прав Європейського союзу. Таким чином, мінімальні умови для прийому повинні бути забезпечені для осіб, які звертаються за міжнародним захистом та очікують рішення згідно з Дублінським регламентом.

27 Суд Європейського союзу, справа № C-179/11 [2012], Cimade, Група інформації та підтримки іммігрантів (GISTI) проти Міністра внутрішніх справ, заморських територій, місцевого самоврядування та імміграції, рішення від 27.09.2012; Об'єднані справи №№ C-411/10 та C-493/10, N.S. проти Державного секретаря Департаменту внутрішніх справ, М.Е. та інші проти Комісара у справах біженців та Міністра юстиції, з питань рівності та правових реформ, рішення від 21.12.2011.

Згідно зі статтею 32 Директиви 2011/95/EU держави – члени ЄС зобов'язані надати можливість бенефіціарам міжнародного та додаткового захисту, на проживання на умовах, аналогічних умовам, на яких на території держав – членів ЄС проживають громадяни третіх країн, які мають дозвіл на постійне проживання.

Соціальний захист та соціальна допомога є гарантіями, які базуються на здійснених відрахуваннях до загальної системи державного соціального страхування, наприклад, пенсія за віком та виплати з боку держави особам з фізичними вадами. Існує чимало видів соціального забезпечення, які, як правило, є монетаризованими. Європейською хартією прав людини чітко невизначено право особи на соціальний захист та соціальну допомогу. У справі Василевського проти Польщі<sup>28</sup> Європейський суд з прав людини зазначив, що оскільки вимоги заявника стосуються його скрутного фінансового становища, на переконання Суду, ані приписи статті 2, ані інші приписи Конвенції не можуть тлумачитися як такі, що безумовно надають право особі бути забезпеченою певними стандартами життя чи правом одержувати фінансову допомогу від держави. За певних обставин питання щодо дискримінації може виникнути у контексті соціального захисту та соціальної допомоги незалежно від того, чи особа здійснювала внески до загальнодержавної системи. Європейський суд з прав людини критично ставився до держав, які відмовлялися у здійсненні соціальних виплат особам, які на законних підставах постійно проживають в цих державах, з тієї підстави, що вони не мають відповідного громадянства. У справі Гайгюсюза проти Австрії<sup>29</sup> розглядалося питання про відмову допомоги по безробіттю громадянину Туреччини у зв'язку з відсутністю у нього австрійського гро-

28 ЄСПЛ, Василевський проти Польщі, справа № 32734/96, рішення від 20.04.1999.

29 ЄСПЛ, Гайгюсюз проти Австрії, справа № 17371/90, рішення від 16.09.1996.

мадянства. У справі Куа Пуарре проти Франції<sup>30</sup> розглядалося питання про відмову у виплаті допомоги у зв'язку з інвалідністю особі, яка постійно проживала у Франції на законних підставах, у зв'язку з відсутністю у неї французького громадянства та громадянства країни, з якої вона прибула, з якою Франція уклала відповідну двосторонню угоду. В обох справах Суд дійшов висновку, що заявники були піддані дискримінації, що є порушенням статті 14 Європейської конвенції про права людини у взаємозв'язку з нормами статті 1 Протоколу 1 щодо права мирного володіння майном. У справі Андреевої проти Латвії<sup>31</sup> досліджувалося питання щодо соціальних виплат, які ґрунтуються на відрахуванні внесків. Заявниця більшу частину життя працювала на території Латвії, коли вона входила до складу Радянського Союзу. Їй було відмовлено у призначенні пенсії в повному розмірі у зв'язку з тим, що вона працювала за межами Латвії та не була громадянкою Латвії. Суд відхилив аргумент уряду в тому, що для призначення пенсії в повному обсязі достатньо було б набути громадянства Латвії. Заборона дискримінації, закріплена у статті 14 Конвенції, має значення тільки тоді, коли в кожному конкретному випадку особисте становище заявника по відношенню до ознак, перерахованих в цій статті, береться до уваги відповідно до реального стану справ. Діяти інакше, не задовольнивши претензій заявника на тій підставі, що він повинен був запобігти дискримінації, змінивши один з таких факторів – наприклад, отримавши громадянство країни – зробило б статтю 14 Конвенції позбавленою будь-якого сенсу. З урахуванням вищезазначеного Європейський Суд приходив до висновку про те, що у цій справі владою держави-відповідача було допущено порушення вимог

30 ЄСПЛ, Куа Пуарре проти Франції, справа № 40892/98, рішення 30.09.2003.

31 ЄСПЛ, Андреева проти Латвії [GC], справа № 55707/00, рішення 18.02.2009.

статті 14 Конвенції в поєднанні з вимогами статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції.

В нижченаведених випадках заявники були за ознаками свого статусу прирівняними до громадян відповідної країни; жоден із заявників не перебував у статусі іммігранта, що перебуває в країні без достатніх законних підстав; до них не застосовувалися обмеження в частині доступу до виплат з державних бюджетів чи фондів. У справі Веллера проти Угорщини<sup>32</sup> розглядалося питання, що стосувалося громадянина Угорщини (батька у родині) та громадянки Румунії (матері). На момент звернення, що передував вступу Румунії до Європейського Союзу, жінка мала дозвіл на довгострокове перебування, проте він не давав права на постійне проживання в Угорщині. Згідно із законодавством Угорщини тільки жінка – громадянка Угорщини чи така, що має дозвіл на постійне проживання, може претендувати на допомогу у зв'язку з народженням дитини. Заявник посилався на те, що чоловіки, подружжя яких є іноземцями, користуються меншим обсягом прав на отримання допомоги ніж ті, подружжя яких є громадянками Угорщини. Суд встановив, що в дії відповідача порушували вимоги статей 8 та 14 Конвенції.

Європейською соціальною хартією передбачено право на соціальний захист (стаття 12), право на соціальну та медичну допомогу (стаття 13) та право на соціальне забезпечення (стаття 14). Крім того, окремі приписи передбачені для осіб з інвалідністю (стаття 15), дітей та молоді (стаття 17) та громадян похилого віку (стаття 23). Стаття 30 передбачає право на захист від бідності та соціальної ізоляції. Що стосується соціального забезпечення, стаття 13 поширюється на мігрантів з неврегульованим статусом.

32 ЄСПЛ, Веллер проти Угорщини, справа № 44399/05, рішення від 31.03.2009.

З урахуванням законодавства Європейського Союзу слід розрізняти дві різні ситуації стосовно громадян третіх країн. По-перше, існує система координації соціальних виплат серед держав – учасниць, розрахована для громадян третіх країн, які переміщуються в межах кордонів країн Європейського Союзу. По-друге, деякі категорії громадян третіх країн згідно з актами вторинного права ЄС мають право на деякі види соціального забезпечення незалежно від того, чи переміщуються вони між країнами Європейського Союзу. Громадяни третіх країн, які є членами сімей громадян країн Європейської економічної зони мають право згідно з Директивою про свободу пересування на такі самі соціальні та податкові привілеї, як і громадяни країн ЄС. Разом з тим, згідно з цією Директивою особи, які користуються повним обсягом прав щодо пересування без працевлаштування, не повинні бути зайвим тягарем для системи соціального забезпечення основної країни перебування. Низку законодавчих актів було видано протягом минулих років для упорядкування системи соціального захисту та соціального забезпечення для осіб, які користуються в повному обсязі правом пересування в межах ЄС. Їх приписи мають на меті мінімізацію негативних наслідків міграції між державами – членами ЄС, спрощуючи адміністративні процедури та встановлюючи рівні умови для громадян третіх країн та громадян країн Європейського Союзу під час пересування в ЄС. Деякі права можуть бути переходити до інших осіб, проте далеко не всі. Разом з тим, працевлаштовані громадяни третіх країн, які пересуваються між країнами – членами ЄС, а також члени їх сімей та їх наслідники мають право на соціальне забезпечення згідно з міжнародним законодавством про державне соціальне страхування. Умовою для цього є законність постійного проживання громадянина третьої країни в одній із країн ЄС та наявність зв'язку із третьою країною та іншою країною ЄС. Значені норми не поширюються на працевлаштованих грома-

дян третіх країн, які мають законний зв'язок з третьою країною та лише однією країною Європейського Союзу.

Для осіб, які звертаються за міжнародним захистом, не передбачено право на соціальне забезпечення згідно з Директивою 2013/33/EU. Стаття 17, разом з тим, встановлює загальні засади щодо доступності матеріальної допомоги, при цьому частина п'ята цієї статті містить норми щодо того, яким чином визначається обсяг такої допомоги. У 2012 році Федеральний конституційний суд Німеччини ухвалив, що Німеччина зобов'язана підвищити розмір допомоги, що призначається для осіб, які звертаються на наданням притулку, оскільки її розмір не переглядався 19 років та був недостатнім для покриття мінімальних витрат для забезпечення прийнятних умов проживання згідно зі статтею 1 Німецької Конституції<sup>33</sup>.

Директива про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом (із змінами) визначає, що держава – член Європейського Союзу зобов'язана забезпечити для біженців та бенефіціарів додаткового захисту необхідний рівень соціального забезпечення на рівні, що надається громадянам відповідної країни ЄС. Для осіб, які звертаються за наданням додаткового захисту, рівень соціального забезпечення, може бути обмежений наданням мінімального обсягу відповідних благ. Стаття 23 поширює право на отримання соціальних виплат на членів сімей бенефіціарів додаткового захисту.

Згідно з Директивою про запобігання та протидію торгівлі людьми держави – члени ЄС зобов'язані матеріально забезпечувати осіб, які постраждали від операцій з торгівлі людьми, відповідно до їхніх потреб, а для забезпечення дітей, які постраждали від таких операцій, передбачені спеціальні норми.

33 Німеччина, Федеральний конституційний суд, справа № 56/2012, рішення від 18.07.2012.

Згідно з Директивою про статус громадян третіх країн, які проживають в ЄС на довгостроковій основі, особи які мають право на довгострокове проживання наділені обсягом прав на рівні з громадянами відповідної країни ЄС, в тому числі в частині соціального захисту, соціального забезпечення та соціальної допомоги. При цьому рівень соціального забезпечення може бути обмежений лише мінімально необхідними їх видами.

Директивою про право на сімейне возз'єднання для громадян третіх країн – членів сімей громадян країн ЄС не передбачено право на отримання соціальної допомоги. Особи, які приймають членів своїх сімей зобов'язані довести наявність стабільного доходу та матеріальних засобів, достатніх для утримання себе та членів своїх сімей, для запобігання створення додаткового навантаження на систему соціального забезпечення відповідної держави – члена Європейського Союзу.

## Особи молодшого віку без супроводу

Термін «особи молодшого віку без супроводу» означає осіб, яким не виповнилося 18 років та які в'їжджають на територію Європейського союзу без дорослого, відповідального за них у приймаючій державі. Для такої категорії осіб законодавство Європейського союзу, що стосується надання притулку, містить деякі принципи приписи. У рішеннях Європейського суду з прав людини відсутні чіткі висновки стосовно осіб молодшого віку без супроводу, проте ставлення до таких осіб повинно здійснюватися згідно з вимогами статті 5 щодо права на свободу та безпеку, статті 8 щодо права на повагу особистого та сімейного життя, а також статті 2 Протоколу 1 щодо права на освіту.

Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що держави зобов'язані приділяти увагу особам молодшого віку без

супроводу навіть у випадках, коли вони звільняються після затримання.

Будь-яке рішення стосовно дитини повинно ґрунтуватися на повазі до прав дитини відповідно до Конвенції ООН про права дитини, яка передбачає, що дитині також може надаватися статус іммігранта. Принцип пріоритету інтересів дитини є надзвичайно важливим, а тому державні органи зобов'язані мати це на увазі під час прийняття рішень стосовно дітей. На відміну від Хартії Європейського Союзу про основні права, цей принцип чітко не сформульований у Європейській хартії про права людини, проте він постійно згадується у судовій практиці. На цьому принципі ґрунтуються приписи законодавчих актів Європейського Союзу, що стосуються осіб молодшого віку без супроводу. Зазначені приписи є реалізовані у вигляді механізмів, передбачених Директивою про загальні стандарти та процедури у країнах – членах ЄС для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають у ЄС. Вирішенню питання щодо порядку дій стосовно осіб молодшого віку без супроводу має передувати з'ясування того, яка саме країна уповноважена здійснювати провадження за зверненням щодо надання такій особі захисту. Згідно з Дублінським регламентом звернення осіб молодшого віку без супроводу повинні розглядатися державою – членом ЄС, в якій законно перебувають члени його сім'ї, брати чи сестри або інші родичі; крім того, у них обов'язково має бути представник. Регламент також містить норми, завдяки яким не дозволяється розділення сім'ї у випадках, коли члени сім'ї подають окремі заяви в одній країні. За відсутності члена сім'ї, брата чи сестри або інших родичів уповноваженою на прийняття рішення за зверненням є та держава – член ЄС, в якій дитина подала відповідну заяву про надання притулку за умови, що це відповідає інтересам дитини. У справі МА, ВТ та DA проти Державного секретаря Міністерства внутрішніх

справ<sup>34</sup> Суд Європейського Союзу мав визначити, яка держава була уповноваженою вирішувати питання щодо особи молодшого віку без супроводу, яка подала декілька заяв в різних державах – членах ЄС. Суд ЄС визначив, що за відсутності у такої особи члена сім'ї, який на законних підставах перебуває в одній із країн ЄС, та держава, в якій неповнолітній фактично перебуває, зобов'язана розглядати його звернення. При цьому Суд керувався приписами частини другої статті 24 Хартії про основні права, згідно з якими будь-які дії стосовно дитини її інтереси повинні враховуватися в першу чергу.

Особи молодшого віку без супроводу, які звертаються за міжнародним захистом, повинні бути забезпечені представником якнайскоріше після подання заяви (стаття 24 Директиви про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом та стаття 25 Директиви про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту). Водночас, законодавство не встановлює вимог щодо призначення представника з моменту коли державним органам стало відомо про конкретну особу молодшого віку без супроводу. Держави вправі вирішити щодо призначення одного чи декількох представників для надання допомоги особі, яка звертається за наданням захисту, під час провадження відповідної процедури, а також з метою створення нормальних умов для перебування особи у країні під розгляду звернення. Згідно з Директивою про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту представник уповноважений обговорювати з дитиною всі питання по суті перед співбесідою щодо надання притулку, а також супроводжувати її. Будь-які опитування особи молодшого віку без супроводу повинні проводитися

34 Суд Європейського Союзу, справа № C-648/11, МА та інші проти Державного секретаря Міністерства внутрішніх справ, рішення від 06.06.2013.

особою, яка спеціалізується на спілкуванні з такою категорією осіб та розуміє їх потреби. Існують правила щодо провадження по зверненням осіб молодшого віку без супроводу на кордоні, в транзитних зонах, де це здійснюється за скороченою процедурою. У таких випадках Директива дозволяє не надавати автоматично таким особам право на перебування в країні за результатами перегляду рішення про відмову, а розглядати такі питання лише у випадку, коли всі умови, передбачені Директивою, дотримані. Такі умови, як правило, включають необхідну мовну та юридичну підтримку та надання строку не менш ніж один тиждень для звернення до суду для отримання можливості залишатися на території країни залежно від результатів розгляду апеляції.

Директива про встановлення стандартів прийому осіб, що звертаються за міжнародним захистом визначає, що особа молодшого віку без супроводу повинна мати можливість перебувати у мешканні разом із дорослими родичами, піклувальниками чи прийомними батьками, або в центрах перебування, спеціально призначених для таких осіб, чи в іншому пристосованому помешканні. Тримання осіб молодшого віку без супроводу в приміщеннях без дозволу їх залишати прямо не заборонено, але таке дозволяється у виключних випадках, при цьому забороняється їх тримати в місцях позбавлення волі для осіб. Директива також встановлює, що заявники у віці 16 років та старше, але молодші за 18 років (а отже є неповнолітніми), можуть бути розміщені в центрах перебування дорослих осіб, які звертаються за наданням притулку, але лише за умови, що це відповідає інтересам дитини. Норми також містять вимоги про те, що брати та сестри мають триматися разом з урахуванням інтересів дитини, особливо беручи до уваги її вік та ступінь зрілості. Випадки зміни місця перебування дитини повинні бути мінімізовані. Крім того, Директива передбачає, що держави – члени ЄС зобов'язані здійснювати всі можливі заходи для вста-

новлення місця перебування членів сімей осіб молодшого віку без супроводу, забезпечуючи при цьому їхню безпеку. Варто зазначити про ще один припис Директиви, який передбачає необхідність відповідної підготовки осіб, які працюють з особами молодшого віку без супроводу.

Директива (2011/95/EU) про стандарти визначення громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту (із змінами) містить окремі норми стосовно осіб молодшого віку без супроводу, яким надано статус біженців або додатковий захист. Держави – члени ЄС зобов'язані забезпечити представництво інтересів особи молодшого віку, при цьому уповноважені органи мають здійснювати необхідні видатки з цією метою. Призначений представник може здійснювати опікунство (піклування) над дитиною або, у разі потреби, бути представником організації, яка відповідає за здоров'я та благополуччя неповнолітньої особи, чи іншим належним представником. Також вимагається, щоб держави – члени ЄС розміщували осіб молодшого віку без супроводу, яким надано міжнародний захист, з дорослими родичами, прийомними батьками або в спеціальних центрах, призначених для розміщення осіб молодшого віку чи інших пристосованих помешканнях. Думка дитини щодо помешкання повинна враховуватися з огляду на її вік та ступінь зрілості.

Згідно з Директивою (2008/115/EC) про загальні стандарти та процедури у країнах – членах ЄС для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають у ЄС, у разі повернення особи молодшого віку без супроводу з території країни – члена ЄС уповноважені органи повинні пересвідчитися, що дитина повернеться до своєї сім'ї чи призначеного опікуна (піклувальника), або до місця, де будуть забезпечені нормальні умови для її перебування. Законодавство прямо не забороняє повернення особи молодшого віку без супроводу, проте рішення про таке повернення повинно відповідати інтересам дитини. Якщо по-

вернення дитини відкладено чи надано час для добровільного виїзду, також повинні враховуватися потреби дитини. Європейський суд з прав людини зазначив, що забезпечення найважливіших інтересів дитини потребує, щоб уповноважені органи з'ясували можливість розміщення дитини в інших місцях, ніж спеціальних центрах. У справі Рахімі проти Греції<sup>35</sup> заявником виступала неповнолітня особа з Афганістану, яка утримувалася в центрі розміщення для дорослих та згодом була звільнена звідти без надання з боку уповноважених органів будь-якого сприяння у пошуку помешкання. Суд дійшов висновку, що умови перебування заявника в центрі та відмова властей турбуватися про нього після його виселення є дискримінаційним ставленням, що порушує приписи статті 3 Конвенції.

**Барбора Мешшова, Mgr.**

*провідний адвокат громадської організації  
Ліга за людські права*

Доступ до правосуддя та реалізація прав у Словацькій республіці. Найкращі практики та шляхи реалізації в галузі антидискримінації, реєстрації місця проживання та доступу до безоплатної правової допомоги

## Резюме

У цій статті автор наводить позитивні приклади законодавчого врегулювання питань захисту окремих категорій осіб та шляхи його практичної реалізації у Словацькій Республіці у відповідь на Звіт групи експертів проекту SME SPOLU «Права біженців і внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації», «Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: результати опитування та моніторингу судових рішень», оприлюдненого у квітні 2018 року. Зазначе-

35 ЄСПЛ, Рахімі проти Греції, справа № 8687/08, рішення від 05.04.2011.

ним дослідженням доведено, що внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО) на сьогодні потребують вирішення проблем соціально-економічного характеру, надання адміністративних послуг, реалізації політичних прав, права на освіту, правову допомогу, охорону здоров'я, доступ до правосуддя тощо<sup>36</sup>.

У статті йдеться про цікаві правові інститути та практики у Словаччині, зміст яких може наштовхнути на винайдення шляхів розв'язання проблем ВПО, з якими вони стикаються під час реалізації своїх прав та доступу до правосуддя.

При цьому розглянуті питання заборони дискримінації та її реалізації на практиці, в тому числі у судових рішеннях, під час доступу до безоплатної правової допомоги, що надається Центром правової допомоги під егідою Міністерства юстиції Словацької Республіки, а також питання правового регулювання реєстрації громадян та іноземців на території Словацької Республіки і шляхи подолання викликів, пов'язаних з відсутністю будь-якого майна за новим місцем проживання.

## Вступ

Під час вибору теми юридичного аналізу в рамках цього проекту я виходила з того, що внутрішньо переміщені особи – це громадяни своєї країни, у яких виникли проблеми під час користування своїми правами, в тому числі під час доступу до правосуддя за новим місцем проживання після вимушеного переїзду. Разом з тим, ВПО характеризує те, що вимушене пе-

36 Звіт групи експертів проекту SME SPOLU «Права біженців і внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації», «Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: результати опитування та моніторингу судових рішень», оприлюдненого у квітні 2018 року, стор. 4

реміщення для них було наслідком майже таких самих чинників, які змушують залишати свою країну біженців.

З урахуванням цього мною були досліджені правові стандарти, що стосуються положення біженців та громадян країни, зокрема додержання їх прав у Словацькій Республіці. Особливу увагу було зосереджено на результатах зміни місця проживання в контексті того, яким чином права людини реалізуються на практиці.

Оскільки у звіті експертів зазначалося про те, що більшість проблем в Україні стосувалося набуття певних соціально-економічних прав, що було нерозривно пов'язано з фактом реєстрації місця проживання, предметом дослідження правового регулювання аналогічних питань в Словацькій Республіці та їх практичної реалізації стали проблеми дискримінації. Зі змісту звіту вбачається, що більшість ВПО зазнали дискримінації під час реалізації своїх прав саме через проблеми, пов'язані з реєстрацією місця проживання.

Чимало громадян з-поміж населення західної та центральної України мають особливе ставлення до своїх співвітчизників зі сходу України, а відтак вони далеко не завжди мають бажання здавати під найм свої мешкання внутрішньо переміщеним особам. Це є ще одним фактором, що негативно впливає на без того проблемне становище ВПО в країні, де пошук можливостей та достатніх ресурсів для довгострокового поселення 1,8 мільйона ВПО стало справжнім викликом. Такий виклик є не тільки загрозою для їхнього фізичного виживання, адже, як стало відомо зі звіту, унеможлиблює взяття їх на облік як ВПО, пошук нового місця проживання та обмежує доступ до низки соціально-економічних прав.

Іншим аспектом, якому ми приділили особливу увагу, є доступ до правосуддя у вигляді отримання безоплатної правової допомоги через систему Центрів правової допомоги, а також звільнення від судових витрат.



## Заборона дискримінації

➤ «Без додержання прав ВПО та забезпечення їх доступу до правосуддя неможливо стверджувати, що права людини належним чином захищаються в Україні та принцип верховенства права додержується відповідно до міжнародних стандартів. ВПО є більш уразливими, ніж інші громадяни держави. З огляду на це, держава зобов'язана забезпечити додаткові гарантії для ВПО».<sup>37</sup>

Дискримінація заборонена Конституцією Словацької Республіки<sup>38</sup>, а також Декларацією прав людини та основоположних свобод<sup>39</sup>. Заборона дискримінації детально регламентована Законом про боротьбу проти дискримінації – Закон № 365/2004 Coll. про рівне ставлення та захист від дискримінації.

37 Звіт групи експертів проекту SME SPOLU «Права біженців і внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації», «Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: результати опитування та моніторингу судових рішень», оприлюдненого у квітні 2018 року, стор. 4.

38 Конституція Словацької Республіки, опублікована в Зібранні як конституційний закон № 460/1992. Стаття 12 (1): Всі люди є рівними в правах та своїй гідності. Стаття 3 (1): Основні права та свободи надаються кожному незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії та переконань, політичного чи іншого мислення національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Ніхто не може зазнавати шкоди залежно від наявності або відсутності наявності вищенаведених ознак.

39 Декларацією прав людини та основоположних свобод, опублікована в Зібранні як конституційний закон № 23/1991. Стаття 1: Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Стаття 3(1): Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища.

Прийняття цього акта стало відповіддю на необхідність трансформації норм Антидискримінаційної директиви ЄС<sup>40</sup> в Словацьку правову систему. Головний обов'язок, який впливає із Закону про боротьбу проти дискримінації, – це обов'язок кожного дотримуватися принципу рівного ставлення. Закон визначає сфери застосування цього принципу у галузях зайнятості та трудового права, соціального забезпечення, охорони здоров'я, надання товарів та послуг та у галузі освіти.

Варто зосередитись на тлумаченні Конституційним судом Словацької Республіки принципу заборони дискримінації та принципу рівного ставлення. Конституційний суд неодноразово висловлював свою правову позицію щодо тлумачення статті 12 Конституції. «Перше речення статті 12 (1) Конституції надає рівні права всім людям. Друге речення гарантує всім суб'єктам права, що їх основні права не можуть бути відкликани, відчужені, заборонені або скасовані».<sup>41</sup>

➤ «Стаття 12 (2) Конституції гарантує безумовну рівність усіх громадян у своїх основоположних правах та свободах незалежно від відмінностей у їхній особі чи правовому становищі. Відмінності, визначені Конституцією щодо забезпечення рівності основних прав та свобод, пов'язані зі статтю, кольором шкіри, мовою, віросповіданням і релігією, політичними або іншими поглядами,

40 Директива № 2000/43/ЄС про принцип рівного ставлення до осіб, незалежно від їх расового чи етнічного походження.

Директива 2000/78 /ЄС про загальні підходи для рівного ставлення до праці та професії.

Директива № 2004/114/ЄС про рівне ставлення чоловіків та жінок до доступу до товарів та послуг та забезпечення ними.

Директива № 2006/54/ЄС про рівне ставлення чоловіків і жінок до сфери зайнятості та професії.

41 Рішення Конституційного суду № PL ÚS 33/95.

**національним чи соціальним походженням, належністю до національної чи етнічної групи, майновим, ставновим або іншим становищем, які необхідно поважати у кожному конкретному випадку, прагнучи не порушувати принципу безумовної рівності. Індивідуальні обставини, що можуть призвести до природної нерівності людей, регулюються низкою приписів конституції. Вони забезпечують правий режим, в рамках якого жодна особа не може зазнати шкоди, отримати перевагу чи бути її позбавлена на підставі вищенаведених ознак. Стаття 12 (2) Конституції розуміється як припис щодо заборони дискримінації, та, з іншого боку, щодо заборони надання переваг, зокрема, основоположного права та свободи будь-кому на підставі вищенаведених ознак».**

Конституція та Конституційний суд Словацької Республіки чітко визначають ознаки, за наявності яких особа не може зазнавати дискримінації, проте їх перелік не є вичерпним. Хоча більшість випадків дискримінації, про які ми згадуємо в контексті розмови про Словаччину, стосуються дискримінації ромської меншини в Словаччині, це лише викликано місцевими аспектами та ситуацією, коли дискримінація ромів у всіх сферах життя є однією з найбільш складних питань сучасної Словаччини. Тим не менше, стандарти захисту відповідно до принципу рівного ставлення, успішні практичні приклади того, як правове регулювання може мотивувати позитивні зміни в суспільстві, які збалансовують або долають об'єктивні нерівності за допомогою тимчасових заходів інтеграції у суспільство. Крім того, резонансні судові рішення характерні для будь-яких ситуацій, пов'язаних з дискримінаційним ставленням до ВПО в Україні. ВПО як громадяни України відчувають дискримінацію в усіх сферах життя через наявність різних обставин, їх етнічну належність, мову, місце проживання тощо.

В окремих випадках дискримінація ВПО посилюється через їх належність до певної вікової категорії, статі, сімейного стану, проблеми зі здоров'ям тощо.

З вищезгаданих причин ми пропонуємо ознайомитись із тим, яким чином заборона дискримінації трансформується на практиці в реальний захист прав меншин завдяки законодавчому врегулюванню відповідної сфери. Наші рекомендації полягають у вивченні можливостей запровадження аналогічної системи захисту права на рівне поводження, яка базується на *acquis* ЄС та національній практиці у країнах-членах ЄС.

➤ **«Дискримінація відбувається, якщо на реалізацію основних прав та свобод чи їх правове регулювання негативно впливають деякі ознаки, про яких йдеться у згаданій статті Конституції, тоді як інші «недоторкані» за цими ознаками, реалізуючи свої основні права та свободи (в тому числі на підставі відповідних норм права), перебувають у більш вигідній позиції. Дискримінація або надання переваг означає нерівність в основних правах і свободах, що впливає з ознак, про які зазначено у Статті 12 (2) Конституції та міжнародних договорах про права людини та основоположні свободи, ратифікованих Словацькою Республікою і опублікованих у встановленому законом порядку».<sup>42</sup>**

➤ **«Правове регулювання, яке надає перевагу певній групі осіб, не може розглядатися як порушення принципу рівності виключно лише за цією ознакою. Проте, у разі наявності законних підстав для надання таких переваг законодавець повинен оцінити мету надання такої**

42 Рішення Конституційного суду № PL ÚS 37/95.

**переваги та чи є співвідношення між цією метою та перевагою розумним та пропорційним».<sup>43</sup>**

**☒ Положення статті 12 (2) Конституції мають загальний, декларативний характер, а тому не тільки стосуються основних прав та свобод людини. Вони можуть не застосовуватися у виняткових випадках лише у зв'язку з потребою захисту конкретної групи осіб та у конкретних випадках, визначених конституцією».<sup>44</sup>**

Відповідно до Закону про антидискримінацію, принцип рівного ставлення забезпечується через заборону дискримінації за ознакою статі, релігії, віросповідання, раси, національності, етнічної приналежності, стану здоров'я, віку, сексуальної орієнтації, сімейного стану чи статусу, кольору шкіри, мови, політичної чи іншої думки, національного або соціального походження, майнового, станового чи іншого становища, або у зв'язку з оголошенням підозри у вчиненні злочину чи іншої антисоціальної дії. Дотримання принципу рівного ставлення також вимагає прийняття заходів, спрямованих на запобігання дискримінації.

Дискримінація за ознакою статі передбачає в тому числі дискримінацію у зв'язку з вагітністю, виконанням обов'язків, що випливають з материнства, чи статевої належності. Дискримінація за расовою, національною та етнічною ознакою передбачає, зокрема, дискримінацію за взаємостосунки з особою, яка належить до певної раси, національності або етнічної групи. Релігія або віросповідання можуть бути підставою для дискримінації стосовно особи, яка сповідає певну релігію, а та-

43 Рішення Конституційного суду № PL ÚS 10/02.

44 Рішення Конституційного суду № PL ÚS 17/99.

кож особи, яка не сповідає жодної релігії. Дискримінація за ознаками стану здоров'я може впливати зі стану здоров'я особи у минулому чи зовнішніх видимих ознак особи, що вказують на наявність у неї певних захворювань. Всі згадані види дискримінації заборонені Законом про боротьбу проти дискримінації, а для забезпечення захисту від дискримінації можуть бути застосовані правові заходи.

Дискримінація може бути прямою чи прихованою, у вигляді примушування, сексуального домагання та неправомірної санкції, це може відбуватися у вигляді вказівки вчинити дискримінаційні дії або вимагання дискримінаційного ставлення.

Пряма дискримінація – це поведінка чи бездіяльність, що призводить до менш позитивного ставлення до особи порівняно з іншою особою в аналогічній ситуації. Прихована дискримінація – це дія, яка ззовні виглядає нейтральним ставленням, рішенням, вказівкою чи дією, проте їх наслідком є потрапляння особи в ситуацію у менш сприятливих умовах, порівняно з іншою особою. Таке заходи, рішення чи вказівки не є прихованою дискримінацією, якщо вони можуть бути об'єктивно виправданими з метою досягнення певної мети, є адекватними та необхідними для досягнення цієї мети.

Принцип рівного ставлення застосовується щодо встановлених прав та їх реалізації, що регулюється окремими законами у відповідних сферах. Дискримінація забороняється у сферах доступу та забезпечення соціального захисту, страхування, пенсійного забезпечення, пенсійних виплат, державного соціального забезпечення, соціальних пільг, охорони здоров'я, освіти, державного забезпечення товарами та послугами, в тому забезпечення житлом з боку роботодавця. Принцип рівного ставлення застосовується до прав у сферах зайнятості та працевлаштування, діяльності, спрямованої на одержання доходу, що передбачає встановлення правил для прийому осіб на роботу, забезпечення належних умови праці, в тому числі

розміру заробітної плати, укладання та розірвання трудового договору, підвищення кваліфікації, активну участь на ринку праці, надання консультацій з питань кар'єрного зростання та трудового права, членства в профспілках, професійних об'єднаннях та пільгах, передбачених для їх членів.

Закон про боротьбу проти дискримінації передбачає також позитивну дискримінацію або вжиття спеціальних інтеграційних заходів щодо включення, проте він не виправдовує такий вид дискримінації. Проте вже в 2005 році Конституційний Суд Словаччини визнав конституційність положення щодо соціальної інтеграції, ухваливши рішення № PL.US 8/04.

У 2005 році стаття 8 (8) Закону про боротьбу проти дискримінації передбачала таке: *«Для забезпечення рівних можливостей на практиці та дотримання принципу рівного ставлення спеціальні заходи щодо залучення до суспільства можуть бути прийняті, щоб запобігти перешкодам, що впливають з расових або етнічних ознак».*

Конституційний суд скасував цю норму Закону про боротьбу проти дискримінації, оскільки вона суперечить приписам першого речення статті 12 (1) та статті 12 (2) Конституції. Ці статті Конституції гарантують рівність прав незалежно від наведених ознак, таких як раса, колір шкіри, національність. Забороняється надавати будь-кому переваги чи створювати перешкоди під час реалізації їх прав.

З 8 червня 2006 року положення частини восьмої статті 8 Закону про боротьбу проти дискримінації припинили дію у системі Словацького законодавства після спливання 6 місяців з дати опублікування рішення Конституційного суду. Пленарне засідання Конституційного суду було прийнято більшістю голосів від 7 до 4, що частина Закону про боротьбу проти дискримінації, яка дозволила прийняття спеціальних заходів щодо включення до маргіналізованих осіб, що належать до певної расової або етнічної групи, була неконституційною. У

пленарному засіданні Конституційного суду більшістю голосів (7 проти 4) було ухвалено рішення про те, що норма Закону про боротьбу проти дискримінації, яка дозволяла вжиття спеціальних заходів щодо залучення до суспільства ізольованих груп осіб, що належать до певної расової або етнічної групи, є неконституційною.

У рішенні зазначалося про таке:

- **«Проблема оспорюваного положення Закону про боротьбу проти дискримінації полягає в тому, що ця норма не містить жодного аспекту тимчасовості, в ній не визначено основних засад досягнення обраної цілі та законної мети тимчасових заходів залучення до суспільства, а також критеріїв їх запровадження. Концепція забезпечення рівних можливостей на практиці та дотримання принципу рівного ставлення завжди повинні відповідати засадам верховенства права. Приписи Закону також повинні містити основні настанови щодо способів досягнення встановленої мети таким чином, щоб встановити баланс різних інтересів та поважати права інших груп».**
- **«Шляхи, що забезпечують реалізацію норми статті 8 (8) Закону, є спеціальними заходами з подолання соціальної ізоляції. Відповідь на запитання про те, чи слід такі заходи розуміти як позитивні кроки, спрямовані на ліквідацію наслідків дискримінації, спричиненої об'єктивними факторами, має бути «так».**
- **«Метою цих заходів може бути лише ліквідація наслідків попередньої дискримінації та/або нерівних можливостей для досягнення однакового результату. Тому спеціальні заходи включення слід розуміти як такі, що дозволяють скористатися перевагами групи людей,**

**особливо з огляду на їхні попередні недоліки, які перешкоджають їм отримати доступ до можливостей на практиці. Тому спеціальні заходи з подолання соціальної ізоляції слід розуміти як такі, що дозволяють групі людей скористатися перевагами, особливо з огляду на обмеження їх прав, що мало місце у минулому та перешкоджало їм реалізувати певні можливості на практиці. Ці заходи в рамках забезпечення принципу рівного ставлення до осіб дозволяють досягти певного результату, який разом з тим не буде достатнім для належного ставлення до груп осіб, обмежених у правах, з метою забезпечення їх рівного доступу до своїх можливостей, оскільки це не означає в кінцевому результаті набуття ними однакового доступу до своїх можливостей порівняно з іншими».**

Правове регулювання спеціальних заходів щодо залучення до суспільства для забезпечення рівних можливостей та недопущення дискримінації за допомогою тих самих методів може бути прийнятним з позиції Конституції, але воно має повністю відповідати загальному правовому принципу рівного ставлення та заборони дискримінації, інакше порушуватимуться конституційні засади.

Конституційний порядок дозволяє, на думку Конституційного суду, лише таке відхилення від загального розуміння рівності (недискримінації), як загально визнаний принцип доступу до забезпечення рівності в правах лише випадку, коли це прямо впливає з певних конституційних підстав, що стосуються природного характеру нерівності осіб (молоді люди, жінки, особи з інвалідністю).

Спірне положення Закону про боротьбу проти дискримінації не мало такої конституційної підстави, яка б могла виправдати конституційно дозволене відхилення від загального

принципу рівності, закріпленого в статті 12 (1) Конституції. Стаття 8 (8) Закону була визнана неконституційною і тому виключена з тексту закону.

Цей висновок Конституційного суду полягає в тому, що спірне положення Закону про боротьбу проти дискримінації встановило вигідну норму (приховану дискримінацію) шляхом визначення позитивних заходів (спеціальних заходів із соціальної адаптації) стосовно осіб, пов'язаних з расовим та етнічним походженням. Проте це положення, однак, не передбачає, принаймні, загальноприйнятого визначення суб'єкта, змісту та критеріїв для застосування спеціальних заходів з подолання ізоляції, а відтак воно не відповідає конституційним принципам правових взаємовідносин, що мали місце до та після вжиття спеціальних заходів з подолання ізоляції.

Врешті-решт Конституційний суд постановив, що оскільки спеціальні заходи з подолання ізоляції не мають чіткого визначення у часі, це може бути приводом для дискримінації (дискримінації у відповідь) інших груп громадян всупереч конституційним засадам.

Поточна редакція Закону про боротьбу проти дискримінації передбачає у статті 8а так звані тимчасові заходи з подолання ізоляції, що не розглядається як дискримінація. Стаття 8а була прийнята внаслідок винесення вищезгаданого рішення Конституційного суду, який визнав дискримінацію неконституційною.

Такі заходи вживаються державними органами або виконавчими органами місцевих адміністрацій чи іншими інститутами влади з метою подолання нерівності на основі расової або етнічної приналежності, належності до певної національної або етнічної групи, статі чи становища, віку або стану здоров'я, зосереджуючись на створенні рівних можливостей для громадян під час їх практичного застосування.

Тимчасові заходи з подолання ізоляції включають, зокрема, заходи, спрямовані на ліквідацію соціально-економічної нерівності, що має позитивний вплив на представників ізольованих груп та підтримку інтересів ізольованих груп у сфері зайнятості, освіти, культури, охорони здоров'я та послуг, а також заходи, спрямовані на встановлення рівного доступу до послуг у сферах зайнятості, освіти, охорони здоров'я та жилого забезпечення, в тому числі шляхом запровадження цільових програм для ізольованих груп або через поширення інформації про такі програми чи можливості працевлаштування та здобуття освіти.

Закон вимагає одночасного виконання наступних умов під час вжиття тимчасових заходів з подолання ізоляції. Треба довести існування явної нерівності, а тому їх метою є зменшення або ліквідація цієї нерівності, при цьому вони мають бути пропорційними та необхідними для досягнення цієї мети<sup>45</sup>. Тимчасові заходи з подолання ізоляції можуть бути застосовані лише у сферах, які прямо передбачені цим Законом.

Ці заходи можуть бути лише тимчасовими. Вони повинні застосовуватися до тих пір, поки існуватиме потреба в усуненні нерівності. Виконавчі органи місцевих адміністрацій та інші державні інституції зобов'язані здійснювати моніторинг та оцінку застосування заходів подолання ізоляції з метою оцінки їх законності та необхідності подальшого застосування.

Закон про боротьбу проти дискримінації також містить правові інструменти, призначені для використання особами позитивних результатів від подолання дискримінації та створення рівного ставлення до себе, додержання їх прав. Фізичні особи відповідно до Закону мають право подати позов до суду про припинення дій, що порушують принцип рівного ставлення.

45 Стаття 8а (2) Закону про боротьбу проти дискримінації.

Кожний громадянин має право звернутися до суду з позовом про захист, якщо він вважає, що порушені його права, охоронювані законом інтереси чи свободи, не стосуються принципу рівного ставлення. Позивач може вимагати, щоб особа, яка порушила його права, утрималась від відповідних дій, і, якщо це можливо, відновила попередній стан до порушення прав або надала пропорційну компенсацію. Якщо позов стосується порушення принципу рівного ставлення через вчинення кримінального правопорушення чи іншого правопорушення проти суспільства, він також може просити суд визнати нечинним нормативно-правовий акт, видання якого спричинило порушення прав. У випадках, коли відповідна компенсація за порушення прав не є прийнятною, особливо в ситуації, коли порушення принципу рівного ставлення спричинило суттєву шкоду честі та достоїнству особи, її репутації та соціальному статусу, позивач також вправі вимагати відшкодування немайнової шкоди.

Процедура розгляду таких справ у суді має свою специфіку. Інтереси позивача у таких справах можуть представляти різні організації, наприклад Словацький національний центр захисту прав людини, або інші громадські організації, основною метою діяльності яких є захист громадян від дискримінації.

В цьому контексті цікаво зазначити про інший правовий механізм, що існує завдяки Антидискримінаційному закону. Це позов, що подається в інтересах суспільства не безпосередньо особою, чії особисті права були порушені, а відповідною громадською організацією. Позови в інтересах суспільства – це новий правовий інструмент захисту прав, який запроваджено в Словацькій правовій системі. Такі позови подаються, коли порушення принципу рівного ставлення негативно впливає на права, інтереси та свободи невизначеного кола осіб або коли існує загроза завдання суттєвої шкоди суспільним інтересам.

Організація може просити суд ухвалити рішення про визнання дій, спрямованих на порушення принципу рівного ставлення, протиправними, вимагати від порушника припинити вчинення дій та у разі можливості відновити попередній стан, що існував до порушення права.

Особливістю цієї процедури є правило щодо обов'язку доказування. Якщо позивач в змозі документально підтвердити факти, що вказують на порушення принципу рівного ставлення (в тому числі шляхом надання непрямих доказів чи свідчень), тягар доказування покладається на відповідача, який повинен довести, що ним не було допущено дискримінаційного ставлення до особи.

Покладання тягара доказування та відповідача не відбувається автоматично, лише твердження позивача про наявність дискримінації не призводить до цього. Позивач повинен навести суду конкретні факти, що дають можливість стверджувати про наявність дискримінації. При цьому позивач має довести нерівне ставлення до особи порівняно зі ставленням до іншої особи (такі особи повинні мати аналогічний соціальний статус, проте особа, яка зазнала дискримінації, не отримала певних переваг порівняно з іншою особою).

Необхідною умовою є доведення причини, з якої відбулася дискримінація та чому вона в даному випадку заборонена. Ще одним важливим елементом є встановлення причинного зв'язку між дискримінаційним ставленням та завданою шкодою. Презумпція порушення принципу рівного ставлення може бути спростована відповідачем, лише якщо він доведе, що вимушене диференційоване ставлення до особи мало законну мету, було об'єктивно необхідним, адекватним та обґрунтованим для досягнення цієї мети. Якщо відповідач не зможе надати суду належні докази законності диференційованого ставлення до особи, вважатиметься, що факт дискримінації є доведеним.

Застосування Закону на практиці досі має складнощі. Довести конкретні дискримінаційні мотиви ставлення до особи в реальному житті нелегко, проте для розуміння того, що додержання принципу рівного ставлення та заборона дискримінації не є ілюзією, можна навести декілька практичних прикладів.

Такі приклади характеризуються видатними судовими рішеннями, в яких позивачі успішно захищали в суді свої інтереси у справах за позовами про порушення їх права на рівне ставлення, а також у справах за позовами громадської організації «Консультаційний центр з питань цивільних прав та прав людини» (Poradňa pre občianske a ľudské práva), які стосувалися визнання протиправними конкретних дискримінаційних дій та рішень органів влади.

Перший успіх у справі за позовом в інтересах суспільства датований 2011 роком. У жовтні 2012 року Окружний суд Пряшова<sup>46</sup> залишив в силі рішення суду першої інстанції<sup>47</sup>, ухваленого в грудні 2011 року, та остаточно підтвердив, що навчальна школа села Шариські Михаліяни порушила принцип рівного ставлення, здійснюючи навчання ромських дітей в окремих класних кімнатах, а отже вона несе відповідальність за дискримінацію ромських дітей за ознаками їх національної належності.

Суд зобов'язав суб'єкта владних повноважень припинити правопорушення та поновити становище осіб, яким завдано шкоду, відповідно до принципу рівного ставлення у такий спосіб, щоб ромські учні не зазнавали дискримінації та навчалися не в окремих класних кімнатах, а у загальних приміщеннях спільно з дітьми, які не належать до ромської меншини.

46 Рішення Окружного суду Пряшова № 20Со/126/2012 від 30.10.2012.

47 Рішення Місцевого суду Пряшова № 25С/133/2010 від 05.12.2011.

Місцевий суд м. Спішська Нова Весь<sup>48</sup> ухвалив рішення на користь ще однієї позивачки з числа ромів, яка просила відшкодування за дискримінацію, що вона зазнала у 2010 році, коли вона звернулася за працевлаштуванням на посаду громадського робітника в місті Спішська Нова Весь. Суд дійшов висновку про дискримінацію стосовно неї за ознакою її етнічної належності та зобов'язав міську владу просити вибачення та виплатити грошову компенсацію у розмірі 2500 Євро. Це було одним із найперших рішень словацьких судів у справах про дискримінацію за національними ознаками під час реалізації права на труд, в яких суд ухвалив рішення на користь особи, яка зазнала дискримінації. Окружний суд Кошице залишив рішення в силі 23.03.2018.<sup>49</sup>

## Реєстрація

Коли йдеться про права біженців, факт реєстрації під час вирішення питання щодо визнання особи біженцем є однією із найбільш суттєвих обставин, що впливає на їх правовий захист. Відповідно до словацького законодавства право на захист від примусового повернення гарантується тому, хто заявить про загрозу видворення до країни народження та звернеться з клопотанням про захист. Вчинення такої дії розуміється як реєстрація клопотання особи. Доступ особи до мінімального пакету соціально-економічних прав також пов'язаний з моментом звернення з клопотанням про надання статусу біженця та реєстрації особи як такої, що шукає притулок. До офіційного визнання особи у статусі біженця вона як особа, що

48 Рішення Місцевого суду м. Спішська Нова Весь від 23.03.2018.

49 Рішення Окружного суду Кошице № 9Co/259/2017 вид 23.03.2018.

шукає притулок, вже може користуватися деякими правами, гарантованими біженцям, якщо за результатами перевірки не будуть встановлені обставини, що унеможливають надання їй статусу біженця.

Такий принцип виходить з норм міжнародного права, тоді як Стаття 1А Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу щодо статусу біженців 1967 року містять визначення біженця. У разі, якщо особа підпадає під критерії, визначені у цих нормах, вона набуває статусу біженця, проте позитивний результат за результатом розгляду його клопотання про надання притулку – рішення про надання статусу біженця – є не безумовним, а декларативним. Особа стає біженцем, коли вона відповідає всім встановленим критеріям: країна, що надає притулок лише визнає факт, який реально існує та полягає в тому, що особа насправді є біженцем. Крім того, Кваліфікаційна директива ЄС в своїй Преамбулі містить посилання про те, що визнання особи біженцем є декларативним актом.<sup>50</sup>

З метою належного забезпечення захисту прав біженців, які гарантовані ним Конвенцією 1951 року, міжнародне право та право ЄС вимагають від держав безперешкодно надавати всім особам, які звертаються для отримання статусу біженця, хоча б мінімальний обсяг відповідних прав. У разі, якщо за результатами розгляду таких звернень особі відмовлено в наданні притулку, такі права можуть бути відкликані у особи, яка має намір набути статусу біженця, проте не відповідає встановленим критеріям.

50 Директива 2011/95/EU Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. по стандартах для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, з єдиного статусу для біженців чи для осіб, що мають право на додатковий захист, та по змісту захисту, що надається (перероблена), Преамбула (21).



Аналогічні принципи застосовуються під час визначення права особи на отримання статусу ВПО. Вбачається, що для забезпечення захисту прав ВПО із застосуванням механізмів, передбачених для осіб, які шукають притулок, та тих, хто звертається за наданням статусу біженця, з урахуванням міжнародних стандартів, особливу увагу слід приділяти моменту взяття громадян на облік як ВПО.

Процедура звернення особи про взяття на облік як ВПО має бути максимально спрощена. Всі бюрократичні та документальні перешкоди повинні бути мінімізовані, та момент звернення з приводу взяття на облік є вирішальним з урахуванням існування небезпеки у разі повернення заявника до попереднього місця проживання та з огляду на його забезпеченість лише мінімальним пакетом соціально-економічних прав.

Рішення уповноважених органів, що прийматиметься за фактом звернення, не означає автоматичного визнання заявника внутрішньо переміщеною особою без відповідної перевірки. Процедура такого визнання потребуватиме проведення ретельної перевірки необхідної документації та інших обставин, які вказують на наявність у особи права бути визнаною ВПО.

Є очевидним, що ВПО, як і біженці, можуть опинитися в ситуації, в якій звичайний перелік документів буде недостатнім для прийняття рішення. Через такі самі причини, як і біженці, ВПО під час залишення мешкань через загрозу насильства, переслідування, війни зазвичай не мають при собі всіх необхідних документів, які їм знадобляться у подальшому. Як правило, вони не мають можливості повернутися додому в подальшому, не піддаючи загрози життю та свободу в регіонах, яких вони були змушені залишити.

У звіті наведені деякі перешкоди, які виникають під час взяття громадяни на облік як ВПО та стосуються відсутності певних документів.

В судовій практиці у Словаччині можна зустріти випадки, пов'язані з відсутністю необхідних документів для підтвердження тих чи інших обставин, що з'ясувалися під час розгляду справ про надання притулку. У таких випадках законодавство розділяє тягар доказування між заявником та суб'єктом владних повноважень. Разом з тим, коли заявник надає належні та достатні докази, що стосуються справи, та стосовно цих доказів у вигляді документів уповноважених органів неможливо навести контраргументи, принцип презумпції правоти застосовується на користь заявника. Такий підхід неодноразово застосовувався Верховним судом, а також окружними судами у справах про надання притулку.<sup>51</sup>

Особа здобуває повного обсягу прав з моменту визнання за нею певного статусу, проте момент звернення для отримання відповідного статусу має вважатися згідно із законодавством як час, з якого виникає право на захист та належним соціально-економічний рівень життя. Такі права мають тимчасовий характер, як і саме статус громадянина як заявника, який просить надати йому відповідний статус, вони ґрунтуються на тимчасових документах. Документація щодо тимчасового чи постійного статусу особи – це ще один важливий правовий інструмент, який базується на нормах міжнародного права.

Факт реєстрації та наявність підтверджуючих документів є інструментами, що забезпечують можливість реалізації соціально-економічних та інших прав. Реєстрація місця проживання особи є важливим критерієм для доступу до адміністративних послуг, офіційного листування, виборчих прав; це також має значення для суду у вирішенні питань підсудності справ за участю особи. Документи вимагаються для швидкої та безперешкодної реалізації цих прав.

51 Рішення № 10Sžak/3/2017, 1Sžak/18/2017, 10 Sža/9/2016 Верховного суду та рішення № 8/Saz/3/2016 Окружного суду Братислави.

У Словацькій Республіці реєстрація місця проживання громадян та іноземців і біженців відбувається іншим чином. В той час, як іноземці громадяни повинні отримати дозвіл на проживання на території Словацької Республіки, громадяни Словацької Республіки набувають це право автоматично з народженням. Тим не менш, реєстрація конкретного місця проживання особи вимагає доведення відношення до відповідного мешкання, за адресою якого особа тимчасово або постійно проживає. Як іноземці, так і громадяни держави можуть зазнавати перешкоди під час реєстрації місця проживання у випадках, коли вони не в змозі довести юридичні підстави для проживання у певному мешканні.

Що стосується реєстрації місця тимчасового чи постійного проживання іноземних громадян, то вони повинні звертатися в підрозділ Управління прикордонної поліції за місцем майбутнього проживання. Дозволи в таких випадках надаються відповідно до Закону про порядок перебування іноземних громадян № 404/2011 Coll. Іноземці зобов'язані надати необхідні документи, в тому числі ті, що підтверджують право на користування мешканням.

На громадян покладається обов'язок реєстрації місця проживання згідно із Законом про реєстрацію місця проживання № 253/1998 Coll. Так, громадяни зобов'язані повідомляти про місце свого проживання, в тому числі і у разі його зміни. Також громадяни можуть мати тимчасове або постійне місце проживання, при цьому кожен вправі одночасно мати лише одне зареєстроване постійне місце проживання.

Громадяни зобов'язані реєструвати свої постійне місце проживання крім випадків, вони постійно проживають за межами країни. Постійне місце проживання – це мешкання на території Словацької Республіки, де особа перебуває протягом тривалого часу. Постійне місце проживання може бути зареєстроване лише у будинку, якому присвоєно реєстраційний номер в Реєстрі об'єктів нерухомого майна, та цей будинок або

його частина (квартира в будинку) призначені для заселення, проживання чи перебування з метою відпочинку.

Органи влади визнають важливість наявності актуальної інформації про постійне місце проживання громадян, а тому вкрай важливим є максимальне спрощення процедури реєстрації для всіх громадян. В Україні процедура реєстрації повинна забезпечити, щоб тимчасові заходи з подолання суспільної ізоляції мали безумовну реалізацію, а можливість реєстрації надавалася ВНО безперешкодно.

Для зміни постійного місця проживання особа має лише відвідати реєстраційну установу за новим місцем проживання, повідомивши про нову адресу місця проживання. На практиці є достатнім, коли один член сім'ї відвідує реєстраційну установу та подає інформацію про нове місце проживання всіх членів сім'ї.

У разі реєстрації зміни місця проживання особи реєстраційна установа передає зазначену інформацію до відповідної установи за попереднім місцем проживання особи для скасування попередньої реєстрації. Громадянину при цьому не потрібно їхати до попереднього місця проживання подавати будь-які заяви до реєстраційної установи. реєстраційні установи підпорядковуються органам місцевого самоврядування та утворюються в обов'язковому порядку в кожній адміністративній одиниці, завдяки чому процедура реєстрації є максимально спрощеною для всіх громадян.

Єдиним підтвердженням, який потрібно надати для реєстрації, є документ, що посвідчує право на проживання за конкретною адресою/в конкретному мешканні, де особа має намір зареєструватися. Таким документом може бути документ, що підтверджує право власності на житло, а у разі, якщо особа не є його власником, вона має надати письмову згоду власника житлового приміщення на використання його для постійного проживання та реєстрації заявника. Зазначена згода не вимагається від подружжя та дітей власника.

Підпис власника житла, який надає згоду на реєстрацію особи у своєму помешканні, засвідчується нотаріально або безпосередньо в реєстраційній установі. Центри адміністративних послуг зобов'язані здійснювати реєстрацію місця проживання громадян, які тривалий час постійно проживають в певному житловому приміщенні. Згода власника житла в такому випадку не вимагається.

В минулому чимало власників квартир та житлових будинків зазвичай відмовлялися надавати згоду на реєстрацію постійного місця проживання своїх наймачів у цих помешканнях через побоювання, що це може зашкодити реалізації їхніх прав як власників житла в майбутньому. Особливо з початком процесів приватизації житла це стало проблемою для багатьох громадян, оскільки вони не мали можливості зареєструвати місце свого постійного проживання за адресу помешкання, в якому вони тривалий час проживали, у зв'язку з відсутністю згоди на це власника житла. Інколи лише сам факт того, що особа жила у помешканні, не був достатнім вважати його житлом цієї особи.

З метою врегулювання цих проблемних питань частина третя статті 3 Закону № 253/1998 Coll. на сьогодні чітко встановлює, що реєстрація особи за адресою конкретному місця постійного проживання має виключно доказове значення: вона не створює жодних майнових прав особи на житло.

Закон також надає можливість реєстрації місця постійного проживання тим, хто не може підтвердити правові підстави для такої реєстрації за конкретною адресою. В таких випадках Закон дозволяє реєстрацію особи в адміністративній одиниці без зазначення конкретної адреси місця проживання. Міцезнаходження реєстраційної установи є адресою особи для цілей доставки поштової кореспонденції та реалізації виборчих прав. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний повідомляти про надходження пошти шляхом розміщення оголошення у службовому приміщенні.

Законодавство також встановлює, що діти, які народилися, одразу пов'язуються з певною адресою місця проживання, а відтак передбачається, що місце постійного проживання дитини співпадає з місцем постійного проживання його матері станом час його народження. У разі, якщо встановити місце постійного проживання матері на момент народження дитини неможливо, місцем постійного проживання дитини стає адміністративна одиниця, в межах якої дитина народилася, без подальшого зазначення конкретної адреси фактичного місця постійного проживання.

Як вже зазначалося, коли особа змінює місце проживання, водна просто повідомляє про цей факт реєстраційну установу за новим місцем проживання. Реєстраційна установа за попереднім місцем проживання скасовує реєстрацію відповідного місця проживання після отримання інформації про зміну місця проживання.

Особа може залишитися без реєстрації постійного місця проживання лише у випадках, коли, будинок, в якому вона мешкала, більше не існує, реєстрація визнана недійсною через позбавлення чи обмеження власника у праві власності на житло. Реєстраційна установа скасовує реєстрацію особи за конкретним місцем проживання також у випадках, коли власник будинку (квартири) відкликає свою згоду на реєстрацію місця проживання особи у своєму помешканні. В таких випадках особа не втрачає остаточно реєстрації місця свого постійного проживання, адже він продовжує бути зареєстрованим на території адміністративної одиниці до того часу, коли він не зареєструється за конкретною адресою.

До запровадження законодавчої норми про реєстрацію місця постійного проживання на території адміністративної одиниці у багатьох громадян виникали проблеми реєстрації місця свого проживання за адресою, де вони фактично тривалий час проживали. При цьому реалізація низки встановлених законом прав, наприклад, реєстрація народження, смерті, шлюбу, зміна імені та прізвища, виборчих прав та інших соціально-

-економічних прав традиційно була пов'язана з необхідністю реєстрації місця постійного проживання особи.

В минулому навіть можливість одержання основних документів (наприклад, ID-картки громадянина) було ускладнено через відсутність реєстрації місця постійного проживання. Законодавець доклав зусилля для вирішення цієї проблеми, насамперед, визначивши можливість реалізації деяких прав незалежно від реєстрації місця проживання та в подальшому максимально спростивши процедуру реєстрації.

Слід також зазначити, що механізм реєстрації тимчасового місця проживання громадян застосовувався лише в окремих випадках, наприклад, коли особи постійно проживали в одному населеному пункті, але у зв'язку з роботою чи навчанням переважно перебували в іншому населеному пункті.

На відміну від громадян держави, іноземні громадяни зобов'язані звертатися для отримання дозволу на постійне проживання в Управлінні прикордонної поліції Центрального апарату поліції. Процес реєстрації передбачає проходження процедури, аналогічної тій, що проходять громадяни, які звертаються з приводу реєстрації місця проживання шляхом повідомлення уповноваженого органу та надання необхідних підтверджуючих документів. Звернення для отримання іноземцем дозволу на постійне або тимчасове проживання, як правило, подається до посольства Словаччини у відповідній країні або лише в окремих випадках – до підрозділу поліції Словацької Республіки за умови, що особа на законних підставах (наприклад, на підставі візи чи через спрощений візовий режим) проживає у Словаччині.

Відповідно до Закону про порядок перебування іноземних громадян № No. 404/2011 Coll. іноземець зобов'язаний додати до своєї заяви дійсний проїзний документ, підтвердження мети перебування в країні (поєднання з сім'єю, працевлаштування, навчання, ведення бізнесу, інші заходи). Особа має до-

вести наявність зв'язку з країною, громадянином якої вона є, в тому числі з країнами, в яких вона проживала протягом останніх трьох років. Вона зобов'язана підтвердити належний фінансовий стан, що дозволить їй забезпечувати себе на території Словацької Республіки, не перетворюючись у тягар для соціальної системи. Після отримання дозволу на проживання іноземець повинен надати медичний документ про стан здоров'я, а також підтвердити наявність у нього медичного страхування. У разі поновлення дозволу на проживання він має підтвердити відсутність фінансових зобов'язань перед будь-якими державними установами.

В такий самий спосіб, як і громадяни держави, іноземці, реєструючи місце свого проживання на території Словацької Республіки, зобов'язані підтвердити право на проживання у конкретному житловому приміщенні. При цьому вони мають надати свідоцтво про право власності на об'єкт нерухомого майна, договорів найму (піднайму), підписаний власником та посвідчений нотаріально. Якщо договір найму чи піднайму не містить підпису сторони, засвідченої нотаріусом, особа зобов'язана довести його легітимність шляхом звернення до нотаріальної контори. В присутності нотаріуса документально має бути зафіксована згода власника або власників на реєстрацію постійного чи тимчасового місця проживання особи у відповідному помешканні.

На практиці власників житла або будинків зазвичай непокоїть той факт, що реєстрація іноземців за адресою їх помешкань матиме постійний характер та призведе до збільшення їх видатків на користь муніципалітетів та постачальників комунальних послуг.

Проте варто відзначити, що такі побоювання не мають жодних підстав. Насправді скасування реєстрації іноземця за адресою будинку чи квартири власника є навіть простішою порівняно зі скасуванням реєстрації громадян країни. Влас-

нику помешкання достатньо лише інформувати уповноважений підрозділ імміграційної поліції про відкликання згоди на реєстрацію особи в цьому помешканні. Цього буде достатньо для скасування реєстрації, в той час, як іноземець буде зобов'язаний зареєструвати місце свого тимчасового або постійного проживання за іншою адресою.

Дещо відрізняється процедура реєстрації місця проживання іноземців, яким гарантовано міжнародний захист у Словацькій Республіці у вигляді надання притулку або додаткового захисту. На таких осіб не поширюється дозвільний порядок реєстрації, яку здійснюють підрозділи імміграційної та прикордонної поліції. Їх статус підтверджується Міграційним управлінням, яке відповідає за з'ясування потреби особи в міжнародному захисті на території Словаччини, а відтак вони мають лише формально звернутися до найближчого підрозділу імміграційної поліції. Для таких осіб таке звернення є необхідним для отримання документів, що надають їм право на проживання у Словаччині.

Особи, яким надається міжнародний захист, інколи також стикалися з перешкодами щодо реалізації свого права на реєстрацію місця проживання та одержання необхідних підтверджувальних документів, що в результаті впливало на обсяг їх соціально-економічних прав.

З таких самих причин, що стосуються недовіри до біженців, багато власників квартир та домівок неохоче надають згоду на реєстрацію постійного (у випадках надання притулку) або тимчасового (у випадках надання додаткового захисту) місця проживання громадянам, яким забезпечено міжнародний захист.

Отже незважаючи на те, що це прямо не передбачено законом, органи поліції впровадили спосіб практичного застосування процедури реєстрації, під час якої такі проблемні ситуації вирішуються так само, коли у особи (громадянина країни) була відсутня конкретна адреса, за якою можна зареєструватися.

Також іноземці у порядку винятку (у разі надання притулку, додаткового захисту або застосування принципу допустимого перебування) реєструються на території адміністративної одиниці без визначення конкретної адреси місця проживання.

Підрозділи імміграційної поліції передають інформацію про іноземців, які зареєстрували тимчасове або постійне місце проживання в межах адміністративної одиниці до реєстраційної установи муніципалітету. Таким чином інформація про громадян Словаччини та громадян іноземних держав накопичується в єдиній реєстраційній системі.

Поряд із розвитком заходів на підтримку свободи пересування всередині країни, через брак робочих місць в деяких регіонах та їх безліч в інших законодавець змушений вишукувати шляхи подолання сталих стандартів взаємозв'язку між реалізацією прав, отриманням адміністративних послуг та реєстрацією постійного місця проживання.

Крім того, сучасні технології дозволяють подолати існуючі перешкоди засобами електронного державного управління, впровадженням електронних форм та електронного цифрового підпису. Громадянинові не потрібно особисто з'являтися в реєстраційній установі, а офіційна комунікація буде все частіше відбуватися у віртуальному світі. В майбутньому це також може змінити шляхи реалізації ВПО своїх прав та користування адміністративними послугами, оскільки фізичне переміщення не повинно впливати на віртуальний доступ до електронного державного управління.

## **Доступ до безоплатної правової допомоги**

Доступ до безоплатної правової допомоги врегульовано Законом № 327/2005 Coll. про надання безоплатної правової допомоги особам, які потребують матеріальної допомоги. Цей

Закон забезпечує доступ до безоплатної правової допомоги в національних судах у цивільних, господарських, трудових та сімейних справах, а також у справах про банкрутство фізичних осіб. Безоплатна правова допомога здійснюється в тому числі в справах адміністративного судочинства та справах, що підлягають розгляду Конституційним судом Словацької Республіки.

Центр безоплатної правової допомоги, який уповноважений на реалізацію цього Закону та забезпечує безоплатну правову допомогу всім громадянам, які потребують матеріальної допомоги, - це установа, що фінансується з державного бюджету та підпорядковується Міністерству юстиції Словацької Республіки.

Варто звернути увагу на те, що утворення Центру пов'язано із потребою в реалізації Директиви ЄС, що встановлює правила надання правової допомоги в транскордонних справах.<sup>52</sup>

В той же час, коли постала потреба в реалізації цієї Директиви, питання надання безоплатної правової допомоги громадянам стало предметом широкого громадського обговорення. Таким чином, Центр було утворено та наділено повноваженнями забезпечувати безоплатну правову допомогу всім громадянам, хто не має можливості оплатити правову допомогу та у зв'язку з цим не може ефективно захищати свої права та інтереси.

В подальшому, коли додаткові Директиви ЄС<sup>53</sup> вимагали створення системи надання безоплатної правової допомоги у справах про надання притулку та повернення, компетенція

52 Директива 2003/8/ЄС про удосконалення доступу до правосуддя у транскордонних справах на основі мінімальних загальних норм, що передбачають надання безоплатної правової допомоги при розв'язанні таких спорів.

53 Директива 2008/115/ЄС по загальним стандартам і процедурам у країнах-членах ЄС для повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають  
Директива 2013/32/ЄУ про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту Директива 2013/33/ЄУ про встановлення стандартів прийому осіб, які звертаються за наданням міжнародного захисту.

Центру правової допомоги була поширена на ведення справ, пов'язаних із процедурами надання притулку, затримання та адміністративного видворення.

Центр правової допомоги отримав навіть більше повноважень, що стосуються захисту викривачів (тих, хто повідомив уповноважені органи про злочин чи інше правопорушення), а також захисту осіб, які зазнали обмежень у трудових правах, в тому числі з метою попередження виникненню трудових спорів. Центр правової допомоги також наділений правом безоплатно надавати посередницькі послуги з метою попередження судових спорів.

Центр правової допомоги фінансується Міністерством юстиції Словацької Республіки. Він здійснює надання безоплатної правової допомоги відповідно до Закону. Процедура її надання передбачає з'ясування питання, чи має особа право на правову допомогу та, якщо така допомога надається, чи повністю або частково її вартість відшкодовується державою.

Центр правової допомоги надає правові послуги із залученням власних юристів/працівників або адвокатів з Асоціації адвокатури для ведення справи "pro bono" («заради громадського блага»). Pro bono в даному випадку означає, що у разі, якщо призначений адвокат програє справу в суді, він набуває право на одноразову винагороду за свої послуги, розмір якої є значно нижчим порівняно зі звичайними тарифами адвокатів. Адвокати також мають право на відшкодування витрат, пов'язаних із наданням правової допомоги. Разом з тим, мотиваційним елементом є те, що коли адвокат виграє справу в суді, суд при цьому вирішує про відшкодування йому повної вартості правової допомоги з боку учасника справи, який програв спір.

Поряд із цим, Кодекс адміністративного судочинства визначає громадські організації як суб'єктів, що надають правову допомогу у справах про надання притулку, затримання та видворення в судових інстанціях усіх рівнів – окружних судах та Верховному суді. Закон про боротьбу проти дискримінації та

кож визначає громадянські організації як суб'єктів, що можуть виступати позивачами у справах про визнання дискримінаційними дій та рішень державних інституцій та представляти інтереси інших осіб в анти дискримінаційних спорах.

Безоплатна правова допомога надається особі залежно від його матеріального стану, за умови, що вартість предмету спору перевищує розмір мінімальної заробітної плати (крім справ, предмет спору в яких не підлягає майновій оцінці), при цьому позовні вимоги мають перспективу задоволення. Зазначені позови можуть подаватися в інтересах громадян, дохід яких на одну особу є нижчим, ніж 1,4 розміру мінімального прожиткового рівня. Коли особа звертається за правовою допомогою до Центру правової допомоги, Центр вивчає її фінансовий стан та рівень щомісячного доходу, за результатами чого приймається рішення про можливість надання особі безоплатної правової допомоги.

В минулому за результатами такої процедури вивчення громадяни могли поділятися на дві категорії громадян: такі, що перебували у скрутному матеріальному становищі, та такі, що не потребували матеріальної допомоги. Разом з тим, Міністерство юстиції Словацької Республіки визнало такий підхід доволі суворим, оскільки чимало людей мали дохід, який ледве перевищував максимальний рівень для визначення особи такої, що потребує матеріальної допомоги, а тому такі громадяни не мали право отримати безоплатну правову допомогу в Центрі.

Міністерством юстиції було утворено робочу групу з експертів для розроблення змін до Закону про надання правової допомоги особам, які потребують матеріальної допомоги, з метою зробити безоплатну правову допомогу більш доступною для громадян, які не мають фінансової можливості найняти приватного адвоката. Завдяки цим змінам було визначено нову категорію осіб, які мають право на отримання безоплатної правової допомоги, при цьому їх дохід може перевищувати 1,4 розміру прожиткового рівня, але має бути не вище 1,6 цього роз-

міру. Зазначена категорія громадян набула право на отримання безоплатної правової допомоги з оплатою 20 відсотків вартості послуг, крім випадків, коли вони можуть відшкодувати відповідну частку вартості правових послуг лише за рахунок продажу власного майна.

Ще одна категорія, визначена серед загальності категорії клієнтів Центру правової допомоги, це громадяни, які звертаються за міжнародним захистом, а також іноземні громадяни у справах про надання притулку, оскарження рішень про затримання та адміністративне видворення. Згідно із Законом, вони мають можливість звернення за безоплатною правовою допомогою без будь-яких обмежень, користуючись в повному обсязі правом звернення до Центру.

Що стосується доступу до правової допомоги вказаної категорії, слід зазначити, що в цій частині законодавець свідомо не визначив такі критерії, як обов'язкова наявність перспективи задоволення позову, та скрутне фінансове становище. Отже від громадян, які звертаються за наданням притулку, не вимагається підтвердження їх незадовільного фінансового становища, а навпаки, таке становище вже припускається Законом. Іноземці, які оскаржують рішення про затримання та видворення, також вважаються такими, що потребують матеріальної допомоги, крім випадків, коли вони мали постійне місце проживання в Словаччині перед прийняттям рішення про затримання чи адміністративне видворення. В такому випадку питання щодо рівня їх доходу та фінансового стану підлягає вивченню з метою остаточного визначення, чи дійсно вони перебувають у незадовільному матеріальному становищі.

Справа вважається такою, що не має перспективи позитивного вирішення, у випадках, коли право було порушено або обмежено чи втратило актуальність через сплив часу, а також коли відсутні докази, що підтверджують наявність права та надають змогу встановити істину у спорі.

Ще до того, як зміни до Закону були підготовлені робочою групою експертів, існувати два правових шляхи отримання безоплатної правової допомоги. В першому випадку згідно із Законом № 327/2005 Coll. наявність права на отримання безоплатної правової допомоги з'ясовувалась Центром правової допомоги, в інших випадках суди вирішували питання про наявність права особи на безоплатну правову допомогу у зв'язку з її матеріальним становищем та постановляли рішення про забезпечення правової допомоги за рахунок держави за окремими клопотанням таких осіб. Аналогічно цьому суди також вирішували питання про можливість звільнення особи від сплати судових витрат, тобто також за заявою особи, яка потребувала матеріальної допомоги.

За результатами обговорення питань застосування Закону з експертами та суддями Міністерство створило уніфікований підхід до вирішення основних питань його реалізації. В результаті було встановлено, що саме Центр правової допомоги вирішує питання надання безоплатної правової допомоги за заявою особи, яка перебуває у скрутному матеріальному становищі. Громадяни, яким надана можливість одержання безоплатної правової допомоги з боку Центру, автоматично звільняються від сплати судового збору.<sup>54</sup> Закон також звільнив від сплати судових витрат громадян в деяких категоріях справ, наприклад, у справах про надання притулку, оскарження рішень про затримання та адміністративне видворення. Звичайно, процес все ще передбачає право суду вирішувати питання щодо звільнення від сплати судового збору<sup>55</sup> з огляду на результаті дослідження та оцінки конкретних обставин, що стосуються

особи, в тому числі рівень доходу, регулярні витрати, фінансове, майнове та сімейне становище особи в контексті предмету спору. Проте в цілому суд не має бюрократичного обов'язку досліджувати фінансову та майнові обставини стосовно особи, яка звернулася за безоплатною правовою допомогою, а тому він може зосередити увагу на вирішенні спору по суті.

Механізм надання правової допомоги особам, які її потребують, але не можуть собі її дозволити, може бути позитивним практичним прикладом для українським колег з огляду на словацький досвід. Завдяки законодавчим нормам та матеріальному забезпеченню функціонування Центру надання правової допомоги існує можливість надання юридичних послуг громадянам під час розгляду справ у національних судах, включаючи фінансове забезпечення державою можливості здійснення посередництва у спорах та перекладу офіційних документів. З моменту, коли Центр визнає право особи на отримання безоплатної правової допомоги з урахуванням її фінансового становища, така особа автоматично звільняється від сплати судових витрат. Таким чином словацька модель являє собою цікавий правовий механізм доступу до правової допомоги, що в результаті спрощує доступ до правосуддя всім громадянам, в тому числі внутрішньо переміщеним особам.

54 Частина третя статті 4 Закону № 71/1992 Coll. про судові витрати та плату за надання витягів з реєстру злочинів.

55 Частина перша статті 254 Цивільного процесуального кодексу №. 160/2015 Coll.





Громадська організація українців Словаччини «SME SPOLU» розробляє та реалізує гуманітарні проекти допомоги Україні, представляє інтереси української громади в різних сегментах державного та суспільного життя, ідентифікує потреби та захищає інтереси українських мігрантів, сприяє розвитку україно-словацького співробітництва, створює платформи діалогу, розвиває та популяризує українську культуру в країнах Європейського Союзу та, зокрема, в Словаччині.

Проекти SME SPOLU у сфері міжнародного співробітництва, гуманітарної допомоги реалізуються у тісній співпраці та за фінансової підтримки міжнародних та державних інституцій, зокрема, Словацької агенції розвитку та міжнародного співробітництва, Міністерства закордонних справ та європейських питань Словацької Республіки, Офісу Ради Європи в Україні, Міжнародного Вишеградського фонду. Водночас, гуманітарна діяльність організації ґрунтується на залученні ресурсів, зібраних внаслідок прямого краудфайндингу.

### **Запрошуємо до співпраці**

SME SPOLU o. z.

Тел.: +421 907 281 860

E-mail: [Info@smespolu.org](mailto:Info@smespolu.org)

Web: [www.smespolu.org](http://www.smespolu.org)