

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Проект Ради Європи

«Внутрішнє переміщення в Україні:

розробка тривалих рішень»



ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ

ЗА МАТЕРІАЛАМИ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

2020

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ
ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКІ
СТАНДАРТИ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ**

За матеріалами міжнародної конференції

Упорядники:

Ганна Христова,

Керівниця Проекту Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні: розробка
тривалих рішень», д-р юрид. наук

Михайло Гультай,

Суддя Конституційного Суду України у відставці,
професор кафедри конституційного права
та прав людини Національної академії
внутрішніх справ, д-р юрид. наук

Катерина Буряковська,

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
канд. юрид. наук

ISBN 978-966-998-026-7

*Погляди, викладені в цьому виданні,
є відповідальністю авторів
і необов'язково відтворюють офіційну
позицію Ради Європи.*

Усі права захищено.

Жодна частина цього видання не може бути
перекладена, відтворена або передана
в будь-якій формі або будь-якими засобами,
електронними (CD-ROM, Інтернет тощо) або
механічними, включаючи фотокопіювання,
запис або будь-який носій інформації або
систему пошуку, без попереднього дозволу
в письмовій формі від Проекту Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень»
(Internally.Displaced.Persons@coe.int)

Фото на обкладинці:

Анастасія Власова (фото ВПО),
shutterstock (фото Європейського
суду з прав людини, Конституційного Суду України)

© Проект Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень», 2020

© Колектив авторів, 2020

© Оформлення. Видавництво «Право», 2020

Зміст

ВСТУП	5
Прес-реліз міжнародної конференції «Захист прав людини в умовах внутрішнього переміщення: європейські стандарти та конституційна юрисдикція» (3 грудня 2018 року, м. Київ)	7
ВИСТУПИ ТА ПРЕЗЕНТАЦІЇ	
Презентація члена Комітету Ради Європи з попередження катувань Костаса Параскеви	15
Презентація професора міжнародного публічного права Ноттінгемського університету Великобританії Марко Мілановича	27
Презентація Міністра юстиції та адміністрування кантону Сараєво Боснії та Герцеговини Маріо Ненадича та представниці Міністерства прав людини та біженців Нерміни Джепар-Ганібегович	34
Презентація судді Конституційного суду Чорногорії, екс-Президента Конституційного суду Чорногорії Десанки Лопісич	46
Виступ судді Конституційного суду Хорватії Мато Арловича	59
Виступ судді Конституційного Суду України Михайла Гультая	61
Презентація Керівниці Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні розробка тривалих рішень» Ганни Христової	76
Конституційна скарга як національний засіб правового захисту в контексті доступу до Європейського суду з прав людини: до постановки проблеми. Аналітичний матеріал підготували Михайло Гультай та Ганна Христова	83

Конституційне судочинство в Україні та права людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Систематизувала Катерина Буряковська	95
--	----

ДОДАТОК

Окремі рекомендації інституцій Ради Європи щодо прав внутрішньо переміщених осіб

Рекомендація Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб	100
Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб»	105
Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час»	110

ВСТУП

Проблема вимушеного переміщення всередині країни тривалий час залишалася поза належною увагою української юриспруденції. У своїй новітній історії Україна вже опинялася перед таким викликом, коли у 1986 році сталася одна з наймасштабніших у ХХ ст. техногенних катастроф – вибух на Чорнобильській АЕС. Розпочата у 2014 році збройна агресія призвела до тимчасової окупації частини території України та порушення її міжнародно визнаних кордонів, що зумовило нову хвилю масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі.

Станом на 1 червня 2020 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб (далі, якщо не вказане інше – ВПО), взято на облік 1 447 129 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим¹. З такою кількістю ВПО Україна опинилась у першому десятку країн, населення яких потерпіло від вимушеного переміщення через збройний конфлікт та насильство, а у «пік» переміщення Україна посідала четверте за чисельністю нових ВПО місце у світі після Ємену, Сирії та Іраку. У цілому сьогодні у понад 50 країнах світу близько 26 мільйонів людей вимушено залишають свої домівки та переміщуються всередині власної країни через збройні конфлікти або порушення прав людини.

Такі невітні дані, за якими стоять сотні тисяч людських доль, ставлять проблему вимушеного переміщення на порядок денний ключових міжнародних організацій, що опікуються питаннями прав людини, серед яких провідне місце у європейському правопорядку посідає Рада Європи.

Стандарти Ради Європи з питань внутрішнього переміщення вказують на обов'язок її держав-членів вживати всебічних заходів, спрямованих на вдосконалення законодавства, запровадження й прискорення необхідних адміністративних процедур та розробку ефективних механізмів координації й реагування на вимушене переміщення. Цей обов'язок зумовлюється позитивними зобов'язаннями щодо захисту від порушень прав людини з боку третіх осіб (у тому числі незаконних збройних угруповань) та сприяння відновленню порушеного права². Конституційний контроль за виконанням державами

1 Обліковано 1 447 129 внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oblkovanono-1-447-129-vnutrishno-peremishchenih-osib>.

2 Див. більш докладно: Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики: монографія. Харків: Право, 2018. 680 с.

зобов'язань щодо захисту та відновлення прав людини ВПО покликані здійснювати органи конституційної юрисдикції. Враховуючи довготривалі наслідки вимушеного внутрішнього переміщення, для України особливий інтерес становить конституційна юриспруденція держав, що з ним зіткнулися, а також відповідна практика Європейського суду з прав людини.

Розуміючи вразливість ВПО та іншого цивільного населення, що постраждало від збройного конфлікту, та важливість судового захисту їх прав з урахуванням європейських стандартів, 3 грудня 2018 року Конституційним Судом України спільно з Проєктом Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (далі – Проєкт), який імплементується у межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021³, було організовано та проведено міжнародну конференцію «Захист прав людини в умовах внутрішнього переміщення: європейські стандарти та конституційна юрисдикція». Під час першої і поки що єдиної в Україні конференції з питань конституційної юриспруденції і вимушеного переміщення судді Конституційного Суду України, судді конституційних судів та урядовці Балканських країн, представники Ради Європи, міжнародні експерти обговорили проблемні питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб, проаналізували європейські стандарти захисту прав ВПО та рекомендації Ради Європи щодо ситуації в Україні.

Під час заходу учасникам/цям було презентовано посібник «Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи»⁴, розглянуто сталу практику Європейського суду з прав людини у справах стосовно захисту прав осіб, які постраждали від збройних конфліктів, відповідні рішення та ухвали Суду у справах стосовно України, резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи у зв'язку з анексією Криму та збройним конфліктом на Донбасі, питання юрисдикції держави та екстратериторіальної дії міжнародних договорів з прав людини, позитивні зобов'язання держави в умовах конфлікту та вимушеного переміщення, а також відповідний досвід конституційної юрисдикції інших європейських країн.

У 2020 році у межах плідної послідовної співпраці із суддівським корпусом Проєкт долучився до організації Міжнародного семінару-практикуму «Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві», ініційованого Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду із залученням суддів Конституційного Суду України. Актуалізація проблеми внутрішнього переміщення у конституційній юриспруденції під час підготовки такого заходу викликала значний інтерес. Це зумовило доцільність опублікування цієї збірки матеріалів конференції, яка стане у пригоді як фахівцям у галузі права, так і всім, хто небайдужий до питань захисту прав людини вимушених переселенців.

3 Більш детальну інформацію про Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» див.: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>.

4 Параскева К. Захист внутрішнього переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. 151 с.

Прес-реліз міжнародної конференції «Захист прав людини в умовах внутрішнього переміщення: європейські стандарти та конституційна юрисдикція» (3 грудня 2018 року, м. Київ)

Перша в Україні міжнародна конференція, присвячена проблемам захисту прав людини в умовах внутрішнього переміщення в межах конституційної юрисдикції з урахуванням відповідних європейських стандартів, відбулася 3 грудня 2018 року за підтримки Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень».

Відкриваючи конференцію, тогочасний Голова Конституційного Суду України **Станіслав Шевчук** зазначив, що у важкий для країни час Конституційний Суд України (далі – КСУ) не залишається осторонь гострих суспільних проблем та чітко висловлює свою позицію, зокрема щодо анексії Криму. На підтвердження промовець навів Рішення Суду від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014, яким було визнано такою, що не відповідає Конституції України, Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року, а також Рішення Суду від 20 березня 2014 року № 3-рп/2014, яким Суд визнав неконституційною Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 11 березня 2014 року.

Станіслав Шевчук акцентував увагу на тому, що відповідальність за створення умов, у яких права внутрішньо переміщених осіб будуть захищені нарівні з правами всіх громадян, але з урахуванням особливих потреб, що виникли в результаті раптового переїзду, покладається на державу. На його думку, стратегічні пріоритети державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб повинні бути спрямовані на вирішення основних системних проблем, пов'язаних із внутрішньо вимушеною міграцією, впровадження довгострокових рішень щодо інтеграції внутріш-

ньо переміщених осіб, а також удосконалення законодавства у сфері гарантування прав ВПО.

У своєму виступі **Станіслав Шевчук** також звернув увагу присутніх на новий інститут захисту прав людини в Конституційному Суді України. Так, через нещодавно запроваджений інститут конституційної скарги зможуть захистити свої права, порушені на рівні закону, зокрема, внутрішньо переміщені особи та інші особи, які постраждали від конфлікту. Крім того, як зазначив Голова КСУ, Конституційний Суд України сформулював принцип «дружнього ставлення» до міжнародного права. За його словами, фундаментальні права та свободи, які закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Конституції України, мають спільну юридичну природу. Як зазначив Голова КСУ, Конституція України має найвищу юридичну силу, однак питання мають вирішуватися з урахуванням міжнародних нормативно-правових актів та усталеної практики Європейського суду з прав людини.

«Предмет сьогоднішньої дискусії та підвищений інтерес до таких категорій, як конституційні цінності та права внутрішньо переміщених осіб, – звернувся до присутніх Станіслав Шевчук, – є передумовою для нашого плідного обговорення». Наостанок Голова КСУ висловив вдячність Раді Європи за практичну допомогу і послідовну позицію в підтримці України, а також за надану можливість почути думки колег з тих країн, які зіткнулися зі схожими проблемами.

Заступниця голови Департаменту незалежних органів з прав людини Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи **Лілія Гретарсдоттір** підкреслила, що, на жаль, Україна – це не перша країна, яка зіткнулася з проблемами захисту прав внутрішньо переміщених осіб. «Багато років поспіль Рада Європи розробляє міжнародні стандарти, зокрема й у цій сфері, тож ми готові надавати Україні підтримку щодо проблемних питань», – зазначила міжнародна координаторка Проєкту.

За її словами, Рада Європи уважно слідкує за розвитком подій в Україні, зокрема, стосовно дотримання прав внутрішньо переміщених осіб на доступ до правосуддя, на участь у виборах. У контексті захисту прав і свобод ВПО Лілія Гретарсдоттір відзначила, що нововведений в Україні інститут конституційної скарги є важливим кроком уперед на шляху вдосконалення національного механізму захисту прав людини.

У вступному слові заступниці Голови Офісу Ради Європи в Україні **Олени Литвиненко** йшлося про цілі та реалізацію основних напрямів

Проекту, а також посилення співпраці з Конституційним Судом України. «Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» впроваджується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки з метою посилення спроможності внутрішньо переміщених осіб, переміщених фахівців, закладів та установ, а також інших ключових партнерів впливати на покращення системи захисту прав людини та доступу до правосуддя в Україні відповідно до стандартів Ради Європи», – зазначила вона.

На думку заступниці Голови Офісу Ради Європи в Україні, проведення міжнародної конференції є надзвичайно важливим, оскільки захід поєднав два ключових аспекти – конституційну юрисдикцію та європейські цінності. Рада Європи, як наголосила Олена Литвиненко, підтримує не лише впровадження, а й у першу чергу реалізацію основних принципів. Тому інститут конституційної скарги, на її думку, є важливим здобутком для України, оскільки має зміцнити національні механізми захисту прав людини, зокрема прав внутрішньо переміщених осіб.

Промовиця висловила сподівання, що захід, який зібрав провідних національних та міжнародних експертів, допоможе окреслити проблематику, проаналізувати стандарти Ради Європи, а також дасть можливість виробити рекомендації, які буде покладено в основу покращення захисту прав ВПО на національному рівні. Водночас, як наголосила Олена Литвиненко, співпраця з Конституційним Судом України у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб є однією з пріоритетних для Ради Європи.

У рамках першої сесії «Європейські стандарти захисту прав вимушених переселенців та інших осіб, які потерпіли від конфлікту» з доповідями виступили лектор кафедри публічного права Кіпрського Університету, член Комітету Ради Європи з попередження катувань **Костас Параскева**, професор міжнародного публічного права Ноттінгемського університету Великобританії **Марко Міланович**, Міністр юстиції та адміністрування кантону Сараєво Боснії та Герцеговини **Маріо Ненадич** та його колега з Міністерства прав людини та біженців **Нерміна Джепар-Ганібегович**.

У презентованому посібнику «Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи» міститься, зокрема, огляд стандартів Комітету міністрів Ради Європи і Парламентської асамблеї Ради Європи, практики Європейського суду з прав людини щодо порушень, які стали наслідком внутрішнього переміщення. «На відміну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, ВПО не

захищені жодним міжнародним юридично зобов'язальним документом і їхні фундаментальні права не гарантовані на міжнародному рівні яким-небудь окремим інструментом», – наголошується в посібнику.

Костас Параскева зазначив, що згідно з підрахунками ПАРЄ, на початку 2014 року близько 2,5–2,8 мільйона європейців були внутрішньо переміщеними особами в 11-ти із 47 держав – членів РЄ, зокрема, Вірменії, Азербайджані, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Кіпрі, Грузії, Туреччині. Приблизно 1,6 мільйона ВПО зареєстровані в Україні Міністерством соціальної політики через анексію Криму та початок збройного конфлікту на Сході України у квітні 2014 року.

ПАРЄ ухвалила низку рекомендацій і резолюцій із питань щодо ВПО. У 2006 році Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію, в якій було узгоджено перелік із 13 рекомендацій щодо ВПО, що ґрунтувалися на Керівних принципах ООН та підкреслювали зобов'язання держав – членів Ради Європи.

Окремо Костас Параскева проаналізував практику Європейського суду з прав людини у контексті внутрішнього переміщення, зокрема, у справах «Лоїзиду проти Туреччини», «Кіпр проти Туреччини», «Азіз проти Кіпру».

«Застосування Європейської конвенції з прав людини на спірних територіях не є унікальною для України ситуацією», – зазначив у своїй доповіді **Марко Міланович**. Як приклад, він зауважив, що з такими ж питаннями стикалися Грузія та Південна Осетія/Абхазія, Сербія/Косово, Ірак, Сирія, Колумбія. За його словами, перші справи ЄСПЛ, пов'язані з втратою контролю, спиралися на спростовну презумпцію юрисдикції (наприклад, Північний Кіпр), тобто немає контролю, а отже, немає зобов'язань. Цей підхід змінився у справі «Ілашку проти Молдови та Росії», підтвердився у справах «Катан проти Молдови та Росії», «Мозер проти Молдови та Росії». Зокрема, у справі «Ілашку проти Молдови та Росії» Суд на підставі всіх матеріалів, які були в його розпорядженні, визнав, що Уряд Молдови, який є єдиним законним Урядом Республіки Молдова за міжнародним правом, не здійснював влади над частиною своєї території. Однак, навіть за відсутності фактичного контролю над регіоном Придністров'я, Молдова й досі має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції вживати дипломатичних, економічних, судових або інших заходів, здійснювати які вона має змогу та які відповідають міжнародному праву, аби забезпечити заявникам гарантовані Конвенцією права.

У ході заходу аналізувалися також наслідки війни в Боснії та Герцеговині (1992–1995 рр.). Представники цієї країни зазначали про непоправні демографічні втрати. «Кровопролиття закінчилося, коли воюючі сторони підписали Дейтонські мирні угоди», – зауважив **Маріо Ненадич**. Було зазначено, що весь комплекс заходів складався з двох блоків: перший щодо врегулювання військових питань, спрямованих на розмінування території, забезпечення перемир'я; другий – врегулювання питань цивільного характеру, зокрема, забезпечення прав людини постраждалого населення, у тому числі вирішення проблем ВПО, біженців, відновлення інфраструктури, надання гуманітарної допомоги.

Забезпечення необхідних умов для масового повернення населення до місць попереднього проживання було покладено на владу Боснії та Герцеговини. Також у Боснії і Герцеговині було створено комісію з майнових питань для вирішення проблем із компенсаціями та відновленням знищеного майна, однак на практиці це, на жаль, не вирішило реальних проблем.

Під час другої сесії було обговорено питання національного захисту прав людини в умовах внутрішнього переміщення. Зокрема, учасники ознайомилися з досвідом Чорногорії, Хорватії та України. Так, суддя Конституційного суду Чорногорії, екс-Президент Конституційного суду Чорногорії **Десанка Лопісич** та суддя Конституційного суду Хорватії **Мато Арлович** порушили питання захисту ВПО через механізм конституційної скарги, зокрема питання захисту майнових прав.

У процесі перегляду законодавства з метою його гармонізації з міжнародними стандартами в галузі захисту прав людини Чорногорія прийняла безліч законодавчих змін, а виконавча влада – конкретні плани дій та стратегічні документи, частина яких стосується захисту ВПО. За словами судді КС Чорногорії, цей процес і далі триває з метою досягнення міжнародних стандартів у всіх сферах функціонування правової системи.

Питання захисту майна в умовах внутрішнього переміщення порушив суддя Конституційного суду Хорватії Мато Арлович. Так, збройні конфлікти, природні чи техногенні катастрофи неминуче призводять до вимушеного переміщення великої кількості людей, і, як результат, вимушеного залишення як рухомого, так і нерухомого майна та втрати будинків. У контексті насильницького конфлікту і знищення майна, порушення права на володіння своїм майном і права на приватне житло є звичайною річчю.

Суддя КС Хорватії також поінформував присутніх, що з ухваленням Закону Хорватії про майно внутрішньо переміщені особи отримали право на повернення майна або справедливу матеріальну компенсацію від держави за примусове залишення майна. Крім того, передбачено можливість тимчасового користування майном без права розпорядження ним або його продажу. Мато Арлович наголосив на великій кількості справ щодо права власності у ЄСПЛ та підкреслив, що кожна країна має створити свою систему захисту громадян. «Європейський суд з прав людини не створювався, щоб виправляти кожну помилку на національному рівні», – додав він.

Під час міжнародної конференції суддя Конституційного Суду України **Михайло Гультай** у своїй доповіді детально розкрив окремі аспекти врахування європейських стандартів прав людини при здійсненні конституційного судочинства України. Суддя КСУ проаналізував проблеми та перспективи захисту прав внутрішньо переміщених осіб через інститут конституційної скарги. Свій виступ він розпочав з іспанської мудрості: «Коли тюрми порожні, коли на східцях судів росте трава, це означає, що державою вміло керують».

Суддя наголосив, що, пройшовши складний шлях свого формування та становлення, Конституційний Суд України входить у третє десятиріччя своєї діяльності зі сталим прагненням посилення суспільної довіри до єдиного органу конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Основного Закону та захист конституційних прав і свобод. Конституційний захист, за його словами, поширюється також на внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, постраждалих від конфлікту, які перебувають в межах юрисдикції України.

Промовець підкреслив, що для України питання здійснення та захисту прав вимушених переселенців набувають особливого значення та актуальності, що підсилюється масштабністю переміщення та недосконалістю нормативного регулювання. Питання правового статусу ВПО є не лише внутрішньою проблемою самої держави, а й перебуває у фокусі уваги міжнародної спільноти, оскільки створює реальні загрози для прав людини, захисту життя та здоров'я, недоторканності та безпеки вимушених переселенців. За словами Михайла Гультая, саме конституційна юстиція в демократичних країнах є ефективним засобом адаптації національних правових систем до європейських стандартів захисту прав людини.

Михайло Гультай зауважив, що Конституція України у статті 9 фіксує субконституційний статус чинних міжнародних договорів, ратифікова-

них парламентом, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе в Україні лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Він наголосив, що галузеві і процесуальні кодекси України, а також інші закони надають нормам чинних міжнародних договорів перевагу перед нормами національного законодавства. Згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду (тобто всю юриспруденцію Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини) як джерело права.

Суддя КСУ акцентував увагу на тому, що практика Конституційного Суду України свідчить про важливу роль Конвенції та її тлумачення Європейським судом з прав людини при здійсненні ним інтерпретаційної функції та при аргументації своїх юридичних позицій у межах здійснення повноважень із перевірки щодо конституційності. За його словами, сьогодні Конституційний Суд України демонструє активне використання положень Європейської конвенції, та, що дуже важливо, принципів і доктрини, вироблених ЄСПЛ при тлумаченні Конвенції (до прикладу, Рішення у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 та ін.).

Особливу увагу Михайло Гультай приділив питанню юридичного захисту конституційних прав і свобод людини, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, через інститут конституційної скарги, який став новелою національного конституційного законодавства. Він детально поінформував присутніх про конституційні скарги громадян, що надійшли до Конституційного Суду України у зв'язку з конфліктом та вимушеним переміщенням. Зокрема, до Конституційного Суду України з окупованих територій Донецької та Луганської областей звертаються громадяни з клопотанням щодо надання роз'яснення щодо правового статусу «Донецької Народної Республіки» та «Луганської Народної Республіки», та якими правовими нормами законодавства України регулюється визнання цих утворень. Суддя повідомив, що до Конституційного Суду України надійшло 6 аналогічних звернень. Однак, додав він, за непідвідомчістю Конституційному Суду України порушених громадянами питань їм було надано відповідні роз'яснення.

На переконання судді КСУ, практика звернень ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту, до Конституційного Суду України не є значною. Однак це не є свідченням досконалості правового регулювання питань,

що пов'язані з вимушеним переміщенням, а доводить досить серйозні вимоги до конституційної скарги як нового для України національного засобу захисту прав людини в межах конституційного правосуддя, наголосив Михайло Гультай.

Керівниця Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні розробка тривалих рішень» **Ганна Христова**, резюмуючи всі обговорення, наголосила на тому, що зобов'язання держави стосовно поваги та захисту прав людини не зникають в умовах збройних конфліктів, навіть у випадку втрати контролю над частиною власної території. Так, положення самих міжнародних договорів про права людини не виключають їх застосування в період збройних конфліктів, хоча й передбачають можливість відступу держави від окремих зобов'язань під час надзвичайної ситуації. Ганна Христова підкреслила, що ВПО є особливо вразливою групою населення, яка має особливі потреби й потребує належних та адекватних заходів, спрямованих на її захист. Доповідачка акцентувала увагу на позитивних зобов'язаннях держави стосовно прав людини в умовах внутрішнього переміщення, окреслила національні виклики та рекомендації Ради Європи щодо ситуації в Україні.

Роботу конференції своїм виступом завершила **Лілія Гредарсдоттір** і закликала пам'ятати те, що Рада Європи працює заради справедливості, верховенства права, прав людини, які, проте, «творяться» в національних судах, а тому «мандат» національних судів достатньо широкий для захисту ВПО. Вона відзначила потужний людський інтелектуальний ресурс України, підкресливши, що Україна сьогодні є «експертним центром» Європи у справах прав людини, та запевнила, що Рада Європи продовжуватиме підтримку України, однак важливим завданням для останньої лишається сприяння реалізації та захисту прав людини кожного.

ВИСТУПИ ТА ПРЕЗЕНТАЦІЇ

Презентація члена Комітету Ради Європи з попередження катувань **Костаса Параскеви**



The slide features a blue background with a grid pattern. On the left, there is a logo for 'ACCESS' with a key icon. In the center, the Council of Europe logo is displayed. On the right, the text reads: 'м. Київ, Україна 3 грудня 2018 року'. Below the logo, there is a thumbnail image of the handbook cover, which shows a group of people and a building. The title of the handbook is 'PROTECTING INTERNALLY DISPLACED PERSONS UNDER THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND OTHER COUNCIL OF EUROPE STANDARDS A HANDBOOK'. Below the thumbnail, the author's name is listed: 'Автор: Доктор Костас Параскева'.

м. Київ, Україна
3 грудня 2018 року

Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник

Автор: Доктор Костас Параскева

Переміщення

Переміщення мільйонів людей по всьому світу становить ключовий гуманітарний виклик та проблему у сфері прав людини. Точну кількість ВПО важко визначити, оскільки часто уряди не фіксують внутрішні переміщення свого населення.

На відміну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, ВПО не захищені жодним міжнародним юридично зобов'язальним документом і їхні фундаментальні права не гарантовані на міжнародному рівні яким-небудь окремим інструментом. Проблема ВПО часто сприймається як внутрішнє питання відповідної країни й отримує набагато менше уваги з боку міжнародної спільноти, аніж питання біженців.

Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення 1998 року

Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення 1998 року залишаються основним нормативним документом, що скеровує та допомагає урядам виконувати свої обов'язки щодо захисту та надання допомоги людям, примусово переміщеним усередині їхніх країн.

Хоч Керівні принципи не мають обов'язкового характеру, вони ґрунтуються на міжнародних угодах у сфері прав людини і міжнародному гуманітарному праві й розглядаються ключовими міжнародними форумами як «важлива міжнародна основа для захисту внутрішньо переміщених осіб» (Підсумковий документ Всесвітнього саміту 2005 року, Документ ООН A/60/L.1, пункт 132; Резолюція Ради ООН з прав людини 6/32 (2007 рік), пункт 5; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 62/153 (2008 рік), пункт 10).

Внутрішньо переміщеними особами (ВПО) вважають

«людину чи групу людей, які були змушені або зобов'язані покинути чи залишити свої будинки або місця постійного проживання, зокрема внаслідок або щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів» (Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, пункт 2).

ВПО схожі з біженцями в тому, що у них може бути той самий досвід, потреби, страхи та бажання. У зв'язку із цим інколи ВПО називають «внутрішніми біженцями».

Проте таке найменування вводить в оману, оскільки існує значне правове розмежування між ВПО та біженцями, що випливає насамперед з того факту, що біженець перетинає міжнародний кордон.

«Принципи з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб»

ЄСПЛ: «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*)
та «Чірагов проти Вірменії» (*Chiragov v. Armenia*)

«Принципи ООН з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб» (Комісія з прав людини, Підкомісія ООН щодо заохочення та захисту прав людини, 28 червня 2005 року, E/CN.4/Sub.2/2005/17, Додаток) є найбільш повним стандартом у цій сфері.

Вони також відомі під назвою «*Принципи Пінейру*». Ці Принципи, засновані на існуючих нормах міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права, мають на меті служити для держав, установ ООН та ширших кіл міжнародної спільноти міжнародними стандартами і практичними рекомендаціями стосовно найоптимальніших шляхів вирішення складних юридичних і технічних питань, пов'язаних із реституцією житла та майна.

ВПО у державах – членах Ради Європи

Згідно з підрахунками ПАРЄ (на початку 2014 року), близько 2,5–2,8 мільйона європейців були внутрішньо переміщеними особами в 11 із 47 держав – члени РЄ, таких як Вірменія, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Кіпр, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Колишня Югославська Республіка Македонія, Сербія і Туреччина.

Приблизно 1,6 мільйона ВПО зареєстровані в Україні Міністерством соціальної політики від анексії Криму та початку збройного конфлікту на Сході України у квітні 2014 року.

Внутрішнє переміщення в Європі

Задля забезпечення повноцінного задоволення прав людини ВПО на території Європи необхідно:

- об'єднати та активізувати зусилля місцевих, національних і міжнародних сторін з метою віднайдення політичного рішення для затяжних конфліктів,
- покращити нормативно-правову базу, а також
- укріпити волю та розширити спроможності всіх відповідних сторін для імплементації такої правової бази.

Реальних рішень для ВПО досягти непросто доти, поки не будуть усунуті основні причини переміщення, такі як затяжні конфлікти та етнічні розрізнення.

Уряди деяких держав – членів Ради Європи досі не здійснюють ефективного контролю за усією своєю територією у зв'язку із триваючими та/або невирішеними конфліктами.

Стандарти Ради Європи

ПАРЄ ухвалила низку рекомендацій і резолюцій із питань щодо ВПО. Вона послідовно закликає уряди шукати довготривалі рішення щодо повернення, місцевої інтеграції або інтеграції в іншій частині своєї країни осіб, що були переміщені, а також гарантувати захист їхніх прав згідно із положеннями відповідних документів РЄ, дотримуючись при цьому Керівних принципів.

У 2006 році Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію CM/Rec (2006)6, у якій було узгоджено перелік із 13 рекомендацій щодо ВПО, що ґрунтувалися на Керівних принципах ООН та підкреслювали зобов'язання держав – членів Ради Європи.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ВПО у державах – членах РЄ отримують додатковий захист своїх основоположних прав відповідно до ЄКПЛ, яка залишається найбільш ефективним інструментом захисту ВПО в Європі. Оскільки ВПО залишаються під захистом власної країни, вони мають право на ті ж права, що і будь-який інший громадянин. Зокрема, згідно зі статтею 1 ЄКПЛ вони можуть користуватися правами та свободами, визначеними в Конвенції.

«Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou v. Turkey), №15318/89 (попередні заперечення), 23 березня 1995 року, пункт 75:

На думку ЄСПЛ, Європейська конвенція – це «конституційний інструмент європейського суспільного порядку (*ordre public*)» у сфері прав людини...».

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

Посібник аналізує відповідну практику Європейського суду з прав людини в контексті внутрішнього переміщення

- i. Право на володіння майном (Стаття 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ);
- ii. Право на житло (Стаття 8 ЄКПЛ);
- iii. Сімейне життя та зниклі безвісти особи (Статті 2, 3, 5 та 13 ЄКПЛ);
- iv. Свобода пересування (Стаття 2 Протоколу № 4 до ЄКПЛ);
- v. Вибірчі права ВПО (Стаття 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ);
- vi. Захист від дискримінації (Стаття 14 ЄКПЛ та Стаття 1 Протоколу № 12 до ЄКПЛ).

Право на володіння майном (Стаття 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ)

У справі *Лоїзиду* ЄСПЛ встановив, що заявниця не мала доступу до власної земельної ділянки з 1974 року, «дійсно втратила увесь контроль над ділянкою, а також не мала будь-яких можливостей користуватися і володіти своїм майном»; така тривала відмова є втручанням у права заявника відповідно до статті 1 Першого протоколу.

ЄСПЛ підтвердив наведений вище висновок у справі *«Кіпр проти Туреччини»* (*Cyprus v. Turkey*), що стосувалася переміщених греків-кіпріотів, які не можуть отримати доступу до своєї власності в північній частині Кіпру через запроваджені владою «ТРПК» обмеження на їхній фізичний доступ до цієї власності. Постійна і повна відмова в доступі до своєї власності є очевидним порушенням права переміщених греків-кіпріотів на мирне володіння майном відповідно до першого речення статті 1 Протоколу № 1.

Право на житло (Стаття 8 ЄКПЛ)

У низці справ проти Туреччини ЄСПЛ застосував критерій достатніх зв'язків і правового інтересу в досить гнучкий спосіб, в умовах переміщення внаслідок конфлікту Суд постановив, що заявники могли заявляти, що мали «домівки» в цілях статті 8.

У справі *«Ментеш та інші проти Туреччини»* (*Menteş and Others v. Turkey*), що стосується зруйнування домівок заявників турецькими силовими службами під час кампанії проти курдської робочої партії на південному сході Туреччини, ЄСПЛ постановив, що всі заявники, зокрема ті, хто не володів своїм будинком, підпадали під «захист, гарантований статтею 8 Конвенції». Заявниця мала «домівку» через її «тісні родинні зв'язки» і відтак регулярно проводила там багато часу. За відсутності права власності домом вважається місце, де заявник проживає з дозволу власника.

Сімейне життя та зниклі безвісти особи (Статті 2, 3, 5 та 13 ЄКПЛ)

У справі «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*), вирішуючи питання греків-кіпріотів, які зникли під час турецьких військових операцій у 1974 р., ЄСПЛ постановив, що процедурне зобов'язання проводити ефективне розслідування також «передбачає доказ спірного твердження про те, що особа, яку востаннє бачили, коли вона перебувала під вартою повноважних представників держави, зникла потім за обставин, які можуть вважатися загрозливими для життя».

Туреччина ніколи не проводила розслідування щодо долі зниклих осіб, незважаючи на скарги їхніх родичів про їхнє зникнення після затримання в умовах війни. Тому ЄСПЛ виявив повторюване порушення статті 2 через відсутність ефективного розслідування Туреччиною долі та місцезнаходження греків-кіпріотів, які зникли за небезпечних для життя обставин.

Сімейне життя та зниклі безвісти особи (Статті 2, 3, 5 та 13 ЄКПЛ)

Тривале порушення Статті 3 щодо родичів зниклих греків-кіпріотів. Відсутність розслідування державою-відповідачем обставин зникнення греків-кіпріотів змусила їхніх родичів перебувати у «постійному стані гострого занепокоєння» щодо їхньої долі, особливо через те, що ці зникнення трапилися в умовах переміщення та «насильницької розлуки з родинами», коли велика кількість греків-кіпріотів була змушена жити на півдні та не мала змоги отримати інформацію з контрольованої Туреччиною півночі, де спершу утримувалися їхні родичі.

Повторювані порушення процесуальної вимоги Статті 5 через відсутність із боку Туреччини (i) заходів для захисту осіб від зникнення, як тільки з'явилися обґрунтовані заяви про їхнє зникнення після взяття під арешт; (ii) розслідування щодо їх місцезнаходження.

Свобода пересування (Стаття 2 Протоколу №4 до ЄКПЛ)

У рішенні у справі «Тімішев проти Росії» (*Timishev v. Russia*), у якій йшлося про те, що заявникові заборонили повторно в'їхати в Республіку Кабардино-Балкарія на підставі вказівок не впускати осіб чеченського походження, ЄСПЛ виявив порушення Статті 2 Протоколу № 4, оскільки обмеження свободи пересування заявника не вважалося таким, що відповідає закону. ЄСПЛ також одноголосно виявив порушення Статті 14 ЄКПЛ у зв'язку зі статтею 2 Протоколу №4, оскільки свободу пересування заявника було обмежено винятково на підставі його етнічного походження.

Вибірчі права ВПО (Стаття 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ)

У справі «Азіз проти Кіпру» (*Aziz v. Cyprus*) заявник як представник турецько-кіпрської громади, яка проживає в районі, підконтрольному Уряду Кіпру, був повністю позбавлений будь-якої можливості висловити свою думку у виборі членів палати представників країни, громадянином якої він є і де він завжди проживав. Відповідно, ЄСПЛ постановив, що було порушено Статтю 3 Першого протоколу до ЄКПЛ.

Захист від дискримінації (Стаття 14 ЄКПЛ та Стаття 1 Протоколу №12 до ЄКПЛ)

У справі «Врунту проти Кіпру» (*Vrountou v. Cyprus*) ЄСПЛ постановив, що практика держави-відповідача з надання карток біженців – а таким чином, і кількість пільг, що ними надаються, як-от допомога із житлом, – винятково дітям переміщених чоловіків, але не дітям переміщених жінок була порушенням статті 14 у системному зв'язку зі статтею 1 Протоколу №1 до ЄКПЛ за ознакою статі. ЄСПЛ постановив, що уряд-відповідач не навів об'єктивного та розумного обґрунтування для пояснення неоднакового поводження.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄКПЛ не містить гарантій щодо соціально-економічних прав як таких. Незважаючи на це, відомі кілька випадків, коли ЄСПЛ, надаючи тлумачення правам згідно з ЄКПЛ, зокрема тим, що гарантуються статтями 2, 3 та 8, розглядав так само можливість захисту певних соціально-економічних прав.

Справа «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (Stec and Others v. the United Kingdom)

Хоча Конвенція захищає права, які є за своєю суттю громадянськими та політичними, багато з них мають наслідки соціального й економічного характеру. Сам факт того, що тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціально-економічних прав, не має бути вирішальним фактором проти такого тлумачення; не існує чіткого розмежування між цією сферою та сферою, яку охоплює Конвенція.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

Соціальний захист ВПО

- Житло, придатне для проживання, та нормальні умови.
- Доступ до охорони здоров'я.
- Доступ до їжі та води.
- Доступ до освіти та професійного навчання.
- Доступ до працевлаштування та соціального захисту.
- Доступ до правосуддя.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

*«Саргсян проти Азербайджану» (Sargsyan v. Azerbaijan)
та «Чірагов та інші проти Вірменії» (Chiragov and Others v. Armenia)*

ЄСПЛ уперше розглянув права переміщених осіб на повагу до їхнього житла і майна у справі *«Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou v. Turkey)*.

Унаслідок окупації турецькими військовими території північного Кіпру значну кількість правових питань, що безпосередньо стосувалися ВПО, спочатку було поставлено в скаргах до ЄСПЛ, які проти Туреччини подавали Республіка Кіпр і окремі кіпріоти-греки (див., наприклад, екстратериторіальне застосування ЄСПЛ, вичерпання національних засобів правового захисту, право на володіння своїм майном, право на житло, особи, що зникли безвісти, тощо).

Документи РЄ, що мають обов'язкову юридичну силу для держав-членів

- Європейська соціальна хартія та Європейська соціальна хартія (переглянута);
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин;
- Рамкова конвенція про захист національних меншин;
- Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми;
- Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами;
- Європейська комісія проти расизму та нетерпимості.

Мета посібника

Підвищуючи загальну поінформованість щодо таких стандартів, посібник має на меті сприяти імплементації в державах – членах Ради Європи та в інших країнах такого підходу до внутрішнього переміщення осіб, що був би заснований передусім на правах людини.

У виданні міститься огляд стандартів Комітету міністрів Ради Європи і Парламентської асамблеї Ради Європи та звернення до інших відповідних моніторингових органів, зокрема до Європейського комітету із соціальних прав.

Зроблено багато посилань на відповідну практику Європейського суду з прав людини щодо стверджуваних порушень, які стали наслідком внутрішнього переміщення.

Мета посібника

Цей посібник можна застосовувати як інструмент для навчання всіх зацікавлених сторін щодо прав людини ВПО та функцій різноманітних учасників у питанні забезпечення та захисту таких прав. Його також можна використовувати як адвокаційний інструмент для інформування національних органів влади держав – членів РЄ про їхні зобов'язання перед ВПО та усунення будь-яких прогалин у відповідних нормативно-правових базах.

Цей посібник прагне підтримати та скерувати юристів-практиків, законотворців та осіб, відповідальних за формування політики, представників національних та місцевих органів влади, громадськості та самих ВПО на краще розуміння прав людини ВПО в Європі та вдосконалення наявних засобів для забезпечення та захисту цих прав.

Доктор **Костас Параскева**

Член Комітету Ради Європи з попередження катувань

Центр з адвокації стандартів Ради Європи (ACCESS)

лектор публічного права Кіпрського Університету

paraskeva.costas@ucy.ac.cy

Дякую за увагу!

ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ПРАВА ЛЮДИНИ НА СПІРНИХ ТЕРИТОРІЯХ ТА У ВИНЯТКОВИХ СИТУАЦІЯХ

3 грудня 2018
КИЇВ, УКРАЇНА

Професор Марко Міланович, Ноттінгемський Університет

Стислий огляд

- Екстратериторіальне застосування ЄКПЛ.
- Застосовність ЄКПЛ на спірних територіях і в районах, над якими втрачено суверенітет.
- ЄКПЛ у ситуації збройного конфлікту.
- Відступ від зобов'язань.
- Декілька слів про конкретні обставини/суть.

Застосовність ЄКПЛ визначається положенням про юрисдикцію

- Ключове питання: чи ЄКПЛ взагалі застосовна? Тільки якщо вона ДІЙСНО застосовується, можна розглядати, ЯК САМЕ вона застосовується.
- **Стаття 1 ЄКПЛ:**
Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції.
- Положення про юрисдикцію є і в інших угодах про права людини: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція ООН проти катувань, Американська конвенція з прав людини тощо.

Два основні підходи у практиці ЄСПЛ та інших органів із захисту прав людини

- Просторова модель: юрисдикція = ефективний загальний контроль над територією:
 - Справа «Лоїзиду проти Туреччини» ЄСПЛ; «Ізраїль та окуповані палестинські території», Комітет ООН з прав людини; справа про Стіну, «Конго проти Уганди» Міжнародного суду ООН.
 - Справа Банковича.
- Персональна модель: юрисдикція = повноваження, влада або контроль над особами:
 - Ранні кіпрські справи; справа *Лопес-Бурґос*; Зауваження загального порядку № 31ЄКПЛ ООН; справа *Аль-Скейні*.
- Справи накопичуються!

Справа Лоїзиду (попередні заперечення), § 62

Хоча стаття 1 встановлює рамки для Конвенції, поняття «юрисдикції» відповідно до цього положення не обмежується національною територією Високих Договірних Сторін... З урахуванням предмета та мети Конвенції відповідальність Договірної Сторони також може виникати, коли внаслідок військових дій – як правомірних, так і неправомірних – вона здійснює ефективний контроль за районом поза її національною територією. Зобов'язання щодо захисту в цьому районі прав і свобод, встановлених Конвенцією, впливає з факту такого контролю, незалежно від того, чи здійснюється він безпосередньо через збройні сили, чи через підпорядковану місцеву адміністрацію.

Застосування просторової моделі юрисдикції до України та Росії

- Ситуація з Кримом порівняно проста:
Росія фактично контролює територію (але з якого саме моменту?);
Росія не оскаржуватиме юрисдикцію, оскільки це поставить під сумнів її претензії на суверенітет.
- Східна Україна (Донецьк/Луганськ) виглядає складнішою. Чи контролює Росія ці території опосередковано через недержавні суб'єкти? Питання доказування.
- А що із зобов'язаннями самої України?
Що відбувається, коли держава ВТРАЧАЄ контроль над своєю територією?

Застосовність ЄКПЛ на спірних територіях

- Це не унікальна для України ситуація: візьмемо, наприклад, Грузію та Південну Осетію/Абхазію; Сербію/Косово; Ірак; Сирію; Колумбію.
- Перші справи, пов'язані із втратою контролю, спиралися на спростовну презумпцію юрисдикції (наприклад, Північний Кіпр); немає контролю = немає зобов'язань.
- Цей підхід змінюється в справі «Ілашку проти Молдови та Росії», підтверджується в справі «Катан проти Молдови та Росії» та нещодавно (у 2016 р.) – у справі «Мозер проти Молдови та Росії».
- Наголос на *залишкових позитивних зобов'язаннях*, що ґрунтуються лише на збереженні *суверенітету* держави над територією.
- Два зобов'язання: відновити контроль і забезпечити права людини.

Справа Ілашку, §§ 333–334

Суд на підставі всіх матеріалів, які були в його розпорядженні, визнав, що Уряд Молдови, який є єдиним законним Урядом Республіки Молдова за міжнародним правом, не здійснював влади над частиною своєї території, яка перебуває під ефективним контролем МРП... Однак, навіть за відсутності фактичного контролю над регіоном Придністров'я, Молдова й досі має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції *вживати дипломатичних, економічних, судових або інших заходів, здійснювати які вона має змогу та які відповідають міжнародному праву, аби забезпечити заявникам гарантовані Конвенцією права.*

Чи має сенс підхід, застосований у справі Ілашку?

- Справи, пов'язані з Нагірним Карабахом; справа «Аземі проти Сербії» – Суд уникає вирішення питання про суверенітет.
- Підхід, визначений у справі Ілашку, актуальний ЛИШЕ тоді, коли до Суду звертаються з проханням або він бажає встановити порушення з боку територіального суверена, наприклад України.
- Залишкові позитивні зобов'язання не мають великого реального ефекту; зазвичай не підлягають розгляду в судовому порядку.
- Визначення суверенітету може бути юридично легким (наприклад, Крим), але політично приховувати в собі небезпеку.
- Альтернативи: повернення до традиційного подвійного підходу, тобто якщо держава втрачає контроль над територією, то не несе зобов'язань; АБО функціональний підхід.
- Див. додатково: Milanović and Papic, ICLQ 2018.

ЄКПЛ під час і після збройних конфліктів

- Як визначити співвідношення (lex specialis тощо)?
- Деякі справи стосуються міжнародних або транскордонних збройних конфліктів (наприклад, в Іраку, «Аль-Скейні», «Джалуд» тощо); інші – внутрішніх збройних конфліктів (наприклад, Чечня); ЄСПЛ не схильний безпосередньо посилатися на МГП.
- «Хасан проти Сполученого Королівства».
- На розгляді: «Грузія проти Росії (№ 2)»; «Україна проти Росії» (три міждержавні справи та понад 1000 індивідуальних заяв).

Загальні тенденції

- Суд дедалі впевненіше розглядає складні справи по суті, одночасно ставлячись уважно до ретельності розгляду та з повагою – до національних органів влади (порівняйте, наприклад, справу «Фіногенов проти Росії» зі справою заручників у Беслані).
- Збройні конфлікти в Європі.
- Суд демонструє дедалі більш фактичний / об'єктивний / великодушний і майже одностайний підхід до питань екстратериторіальності, що переважно означає програш справ для держав-відповідачів.
- Аргументація має зосереджуватися на суті справи.
- Відступ від зобов'язань.

Відступ від зобов'язань за статтю 15 ЄКПЛ

- Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, винятково в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом.
- Наведене вище положення не може бути підставою для відступу від статті 2, крім випадків смерті внаслідок правомірних воєнних дій, і від статей 3, 4 (пункт 1) і 7.
- Будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи та причини їхнього вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, та положення Конвенції знову застосовуються повною мірою.

Відступ України від зобов'язань

- Україна відступила від своїх зобов'язань за ЄКПЛ (статті 5, 6, 8, 13 ЄКПЛ) у червні 2015 р.; нещодавно це також зробили Франція та Туреччина.
- Відсутність прямих посилань на МГП/збройний конфлікт: «антитерористична операція»; або згадування МГП лише ситуативно в оперативних цілях.
- Відступ від зобов'язань обмежується окремими районами Донецької та Луганської областей.
- Несвоечасне сповіщення Ради Європи.
- Наскільки я розумію, заходи з дерогації безпосередньо не впливають на права переміщених осіб.
- Запровадження воєнного стану, листопад 2018 р.

Розгляд у 2015 році справ, пов'язаних із Нагірним Карабахом: «Чірагов та інші проти Вірменії» і «Сарґсян проти Азербайджану»

- Вельми гнучкий підхід до вимоги щодо вичерпання національних засобів правового захисту.
- Аналогічно, вельми широкий і гнучкий підхід до проблеми територіальної застосовності: Вірменію визнано (на підставі досить вільного оцінювання доказів) такою, що фактично контролює НК; Азербайджан – таким, що не втратив контролю над прикордонним селом.
- І Вірменія, і Азербайджан визнані відповідальними за те, що не дотримуються/не захищають права переміщених осіб.
- Паралелі з Росією та Україною.

Презентація Міністра юстиції та адміністрування кантону Сараєво Боснії та Герцеговини **Маріо Ненадича** та представниці Міністерства прав людини та біженців **Нерміни Джепар-Ганібегович**



1. Наслідки конфліктів та їхній руйнівний вплив для населення

Конфлікти зазвичай стосуються порушень прав людини, які справляють руйнівний вплив на постраждале населення. Наслідки збройних конфліктів серйозні та полягають не лише в смертях на полі бою.

Трагічний конфлікт у регіоні, як його було названо в Загальній Базовій угоді про мир у Боснії і Герцеговині, підписаній у кінці 1995 року в Дейтоні, супроводжувався воєнними руйнуваннями в період з 1992 по 1995 рік, які стали наслідком величезних прямих і непрямих втрат і змін у Боснії і Герцеговині:

- ▶ було вбито понад 100 000 людей, через що цей конфлікт став найкривавішим у Європі з часу закінчення Другої світової війни;

- ▶ близько 25 000 осіб офіційно визнані зниклими безвісти;
- ▶ значною є кількість військових і цивільних жертв війни.
- ▶ Унаслідок війни:
- ▶ зріс рівень смертності;
- ▶ зменшився природний приріст населення.

2. Вимушена міграція та переміщення

Крім того, конфлікти ведуть до вимушеної міграції, довгострокових проблем із біженцями та руйнування інфраструктури. Зазвичай назавжди руйнуються соціальні, політичні й економічні установи.

Боснія і Герцеговина – це країна, що за останні два десятиліття зіштовхнулася із серйозною проблемою з переміщенням.

У період із 1992 до 1995 року 2,2 мільйона людей чи понад половина довоєнного населення, яке проживало в країні, покинули свої домівки в Боснії і Герцеговині. Серед них 1,2 мільйона осіб залишили країну, шукаючи притулку за кордоном у понад 100 країнах світу. У той же час приблизно мільйон осіб були переміщені всередині країни.

Окрім руйнівного техногенного впливу Конфлікту в Боснії і Герцеговині, було повністю або частково знищено понад 400 000 будинків і понад половина житлових одиниць країни.

3. Мирна угода

Через чотири роки війна закінчилася підписанням Загальної рамкової угоди про мир в Боснії і Герцеговині, яку частіше називають Дейтонська мирна угода.

Невід’ємна частина Дейтонських мирних угод – велика кількість додатків і договорів. Особливо важливими для цієї теми є такі додатки:

- ▶ Додаток IV – Конституція Боснії і Герцеговини
- ▶ Додаток VI – Договір про права людини
- ▶ Додаток VII – Договір про біженців та переселенців

4. Децентралізовані конституційні формування

Боснія і Герцеговина складається з двох децентралізованих одиниць, кожна з яких керує приблизно половиною території держави:

- ▶ Республіка Сербська (РС)
- ▶ Федерація Боснія і Герцеговина (ФБіГ)

Федерація Боснія і Герцеговина має федеративну структуру та складається з 10 автономних кантонів.

Майже всі питання, пов'язані з правами людини, належать до компетенції цих одиниць, а відповідальність за них завжди лежить на державі.

У післявоєнні роки нелегко розвивати й встановлювати відносини, формувати систему законним шляхом і водночас гарантувати високий рівень захисту прав людини й основоположних свобод.

Разом Боснія і Герцеговина мають **13 Конституцій**:

- ▶ Конституція Боснії і Герцеговини
- ▶ 2 конституції територіальних одиниць (Конституція РС і Конституція ФБіГ)
- ▶ 10 конституцій кантонів ФБіГ

5. Договір про права людини

Цей договір зобов'язує сторони гарантувати всім особам під своєю юрисдикцією найвищий рівень захисту міжнародно визнаних прав людини, зокрема прав і свобод, які гарантує Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, а також інші міжнародні угоди.

Деякі з цих прав: право на життя, право на свободу й особисту недоторканність, право на майно, право на освіту, право на свободу пересування, право на приватне та сімейне життя тощо.

Дуже складно реагувати на ці права, які визначено в Конституції та Договорі про права людини, у ситуації великомасштабного переміщення й порушення цих та інших прав людини.

6. Договір про біженців та переселенців

Права біженців та переміщених осіб передбачені першим розділом Додатка VII Дейтонської мирної угоди, а саме – Захист.

- ▶ *«Усі біженці та переміщені особи мають право вільно повернутися у свою рідну домівку.*
- ▶ *Вони повинні мати право на відновлення доступу до свого майна, якого їх було позбавлено в ході військових дій із 1991 року,*
- ▶ *і на компенсацію за майно, доступ до якого їм неможливо відновити...»*

7. Внутрішнє переміщення та захист прав людини

На відміну від біженців, внутрішньо переміщені особи (ВПО) мають право на захист і допомогу на основі свого статусу громадянина чи рези-

дента своєї країни. ВПО повинні повною мірою користуватися тими самими правами та свободами, які гарантовані для інших громадян, і не повинні зазнавати дискримінації за жодною ознакою.

Переміщення саме по собі передбачає вразливість, а відсутність реакції на нього через позитивні заходи у формі спеціального захисту й допомоги може призвести до ситуацій, у яких ВПО зазнають дискримінації в порівнянні з іншими.

Щоб гарантувати, що переміщених осіб не позбавлено їхніх прав людини, держави зобов'язані забезпечити спеціальні заходи захисту й допомоги ВПО, які відповідатимуть цим вразливостям і гарантуватимуть, що до ВПО ставляться з тією ж повагою, що й до непереміщених громадян. Хоча особи, переміщені в межах своєї країни, зберігають право на повний захист своїх прав, які доступні загальному населенню, переміщення породжує особливі й виразні вразливості для постраждалих від нього людей.

Це не лише право кожної держави на ведення власних справ, але й основний обов'язок і відповідальність згідно з міжнародним законодавством про права людини й гуманітарним законодавством забезпечити своєму населенню, зокрема внутрішньо переміщеним особам, захист і допомогу без дискримінації.

8. Нормативно-правова база та політика для забезпечення захисту прав людини

Влада Боснії і Герцеговини вжила заходів, спрямованих на допомогу внутрішньо переміщеним особам (ВПО) та їхній захист, сформувавши закони та політику, які стосуються конкретних потреб ВПО і забезпечують їхні права та засновуються на двох основних джерелах:

- ▶ Загальні: Правила міжнародного законодавства про права людини та міжнародне гуманітарне право
- ▶ Спеціальні: Договір про біженців і переселенців, а саме Додаток VII до Загальної рамкової угоди про мир у Боснії і Герцеговині, яку частіше називають Дейтонська мирна угода.

9. Законодавство про біженців і переміщених осіб

Інтеграція міжнародних стандартів у національне законодавство необхідна для захисту прав біженців і ВПО.

Щоб захистити переміщених осіб у період їхнього переміщення, запобігти подальшому переміщенню, зокрема свавільному, і знайти довгострокові рішення, щойно причини переміщення зникли, одразу по

завершенні конфлікту Боснія і Герцеговина прийняла **Закон про біженців і переміщених осіб**.

Законодавство, що містить мінімальну кількість важливих елементів державного регулювання, є нормативно-правовою базою для законів, які ухвалюють органи, відповідальні за ВПО відповідно до Конституції Боснії і Герцеговини. Ці закони є відповіддю на потреби детальних положень, що стосуються конкретних проблем ВПО.

10. Важливі елементи регулювання

Стосовно ВПО нормативно-правова база передбачає:

- ▶ визначення внутрішньо переміщених осіб і припинення їхнього статусу;
- ▶ права ВПО та метод здійснення їхніх прав;
- ▶ спосіб забезпечення доступу до прав і засобів підтримки ВПО;
- ▶ компетентні органи та їхні повноваження.

11. Права осіб, що постраждали від переміщення відповідно до Дейтонської мирної угоди

Права осіб, що постраждали від переміщення відповідно до Дейтонської мирної угоди:

- ▶ право на повернення до колишнього місця проживання;
- ▶ право на повернення майна й відновлення права на його використання;
- ▶ право на компенсацію за майно, доступ до якого неможливо відновити;
- ▶ право на вибір іншого місця постійного проживання;
- ▶ право на інші непрямі засоби правового захисту.

12. Право на повернення до колишнього місця проживання

ВПО мають право вільно повернутися на своє колишнє місце постійного проживання. Повернення має бути безпечним, організованим і поетапним, із забезпеченням поваги до свободи пересування й цілковитим захистом особистої безпеки ВПО та їхнього майна.

Коментар

Повернення в Боснію і Герцеговину почалося невдовзі після завершення конфлікту. На сьогодні зареєстровано понад мільйон повернень,

майже половина з яких були повернені «меншини». З 1,1 мільйона повернень близько 611 000, або приблизно 60%, становили ВПО, а решта 450 000, або 40%, – біженці.

Більшість повернень було зареєстровано в роки відразу після підписання мирної угоди, тому лише впродовж перших трьох років було зареєстровано повернення майже 600 000 осіб, що становить більше половини загальної кількості повернень у Боснію і Герцеговину.

Що довше триває переміщення, то нижчий рівень повернень можна очікувати.

Нова хвиля повернень у БіГ була спричинена пришвидшеною та ефективною імплементацією законодавства про майно, а згодом суттєвою реконструкцією житлового фонду для потреб повернення, а також, що надзвичайно важливо, посиленням безпеки повернення й покращенням співробітництва між компетентними органами в Боснії і Герцеговині та представниками громадянського суспільства, зокрема з відповідними міжнародними зацікавленими сторонами.

13. Право на повернення майна

Повернення майна вважається цілком законною й фактичною можливістю власника майна чи власника прав на використання цього майна в спосіб, який він/вона добровільно вибирає.

Положення щодо пришвидшення процесу відновлення майнових прав і прав на користування майном стосувалися такого:

- ▶ спрощена правова процедура;
- ▶ 30-денний термін для прийняття рішення;
- ▶ преклюзивний термін для повернення житла (який пізніше кілька разів продовжували);
- ▶ позов не відкладав реалізацію;
- ▶ захисні механізми для тимчасових користувачів тощо.

Цей механізм тривав попри політичні й інші перешкоди, інциденти, різноманітний тиск, виселення, часті зміни регулювання й пов'язану з цим постійну нестабільність.

Представників муніципалітетів і муніципальних органів часто карали за перешкоди; деякі муніципалітети Боснії і Герцеговини оголосили «чорними плямами» тощо.

Коментар

Процедура відновлення доступу біженців і переміщених осіб до майна відбувалася відповідно до норм, що регулюють майнові права,

і завершилася наприкінці 2006 року. Хоча це завершення означає, що всі довоєнні власники/користувачі знову отримали свої майнові права/права на володіння, у решті невіршених випадків адміністративне провадження, суперечки чи позови досі очікують на розгляд компетентних судів через їхній спірний фактичний чи правовий статус.

Згідно зі статистикою, у Боснії і Герцеговині загалом було подано 211 791 позов щодо відновлення прав на володіння майном; у 197 815 із них було винесено позитивні рішення, а у 12 642 справах рішення були негативні. Кількість закритих справ – 197 688.

У цілому понад 99% справ були закриті, тому це завдання в Боснії і Герцеговині досягло етапу остаточної реалізації.

Через свої результати в ході відновлення майнових прав і прав на володіння майном Боснія і Герцеговина вважається добрим прикладом в регіоні та за його межами.

14. Право на компенсацію за майно, доступ до якого неможливо відновити

Крім права на вільне повернення та відновлення доступу до майна, Додаток VII до Дейтонської мирної угоди також гарантував право всіх біженців і ВПО на компенсацію за майно, яке їм неможливо відновити. Він також передбачав механізм, що гарантує право на отримання компенсації «замість повернення».

Через різне сприйняття та тлумачення права на відшкодування шкоди національними зацікавленими сторонами на різних рівнях Офіс Верховного представника щодо Боснії і Герцеговини в межах його повноважень, викладених у Додатку X до Дейтонської мирної угоди, передбачає таке тлумачення права на компенсацію:

«Визначення терміна «майно» наведено в Додатку VII: житлові одиниці приватної та комунальної власності. Таким чином, компенсація вирішила б житлові проблеми біженців і переміщених осіб, які через об'єктивні причини не можуть повернутися на свої довоєнні місця постійного проживання».

15. Комісія з питань біженців і переміщених осіб

Передбачається, що буде створено Незалежну комісію з питань біженців і переміщених осіб (Дейтонська мирна угода – розділ II, стаття 7). До її повноважень належатиме прийняття рішень щодо заяв про нерухоме майно в Боснії і Герцеговині у випадках, коли таке майно не було добровільно продано чи іншим чином передано або якщо заявники зараз не володіють цим майном. Може бути подано скарги щодо повернення майна чи справедливої компенсації замість повернення.

Компенсація має вважатися належною компенсацією чи відшкодуванням у такому обсязі, у якому вона забезпечує доступ переміщених осіб і біженців до права на житло як засіб вирішення винятково житлової проблеми для тих, хто з об'єктивних причин не може повернутися на свої довоєнні місця проживання та які ще не вирішили своє житлове питання іншим способом.

Коментар

У березні 1996 року було створено Комісію з питань претензій щодо нерухомого майна переміщених осіб і біженців (КПНМ). Її очолила міжнародна спільнота, однак її фактичні повноваження суттєво обмежувалися стосовно повноважень, які передбачав Додаток VII до Дейтонської мирної угоди. Крім інших обмежень, так і не було створено Фонд майна біженців і переміщених осіб, який передбачав Додаток VII до Дейтонської мирної угоди.

У період виконання своїх повноважень КПНМ не розглядала питання компенсації. До її повноважень належало лише прийняття рішень, що підтверджують право власності, право на володіння майном і законне володіння нерухомістю переміщених осіб або біженців і гарантують відкритість доступу до права на компенсацію. Другу частину Додатка VII, що стосується «відшкодування шкоди замість повернення майна» та права на так звану «справедливу компенсацію», було зовсім знехтувано.

Термін дії повноважень Комісії закінчився в грудні 2003 року. Після цього внутрішньодержавні установи Боснії і Герцеговини підписали «Угоду про передачу відповідальності й продовження фінансування та роботи Комісії з питань претензій щодо нерухомого майна переміщених осіб і біженців», зазначаючи, що повноваження КПНМ було передано внутрішньодержавним органам лише в тій частині, що стосувалася запитів, поданих у рамках повноважень «Дейтонської» комісії (КПНМ) щодо розгляду рішень КПНМ, які КПНМ не змогла переглянути й прийняти щодо них рішення впродовж терміну дії своїх повноважень.

Хоча задані варіанти передбачалися відповідним законодавством держав і утворень, доступ до цих прав не було розроблено чи гарантовано чинними процедурами або відповідними законодавчими актами, за винятком того факту, що певна форма здебільшого матеріальної компенсації та відшкодування шкоди була гарантована через реконструкцію довоєнного майна біженців, переміщених осіб і тих, хто повернувся.

16. Право на вибір іншого місця постійного проживання

ВПО мають право вибрати інше місце постійного проживання. Інше місце постійного проживання має бути вибрано добровільно й на основі об'єктивної інформації з урахуванням усіх фактів, що важливі для прийняття рішення.

Вибираючи інше місце постійного проживання, у своєму праві на повернення ВПО не повинні обмежувати біженців і переміщених осіб, які вирішили повернутися на свої колишні місця постійного проживання.

Однак, за винятком окремих термінових справ, з бюджету БіГ досі не було виділено кошти на місцеву інтеграцію, зокрема на потреби для вирішення проблем із компенсацією шкоди за майно, яке неможливо відновити переміщеним особам і тим, хто повернувся, у межах їхніх прав, передбачених Додатком VII до Дейтонської мирної угоди.

17. Право на інші непрямі засоби правового захисту

Крім прав, за Додатком VII до Дейтонської мирної угоди, переміщені особи користуються іншими правами, що передбачені та здійснюються відповідно до норм компетентних органів утворення, кантону чи муніципалітету, особливо тих, що стосуються економічної та соціальної безпеки, охорони здоров'я, а також свободи релігійного віросповідання чи політичної активності.

Відповідно до цих норм, ВПО мають право на:

- ▶ допомогу під час необхідної реконструкції їхніх приватних будинків чи квартир;
- ▶ кредити для запуску бізнесу, щоб отримувати дохід для себе та своїх родин;
- ▶ належну фінансову допомогу;
- ▶ потрібні їжу й одяг;
- ▶ доступ до первинної медичної допомоги й освіти;
- ▶ соціальний захист населення у випадку безробіття.

18. Формування політики для задоволення спеціальних потреб і гарантування прав

Основною передумовою для доступу до прав і задоволення спеціальних потреб ВПО є формування політики щодо стратегічного підходу.

Перший всеохоплюючий рамковий документ, у якому було визначено цілі й заплановано необхідні реформи і який мав на меті інтегровано задовольнити спеціальні потреби й гарантувати право біженців та ВПО, було прийнято в кінці 2002 року.

19. Стратегічний підхід до вирішення проблем із переміщенням

У Стратегії було визначено наведені нижче ЦІЛІ:

- ▶ Завершення процесу повернення біженців та внутрішньо переміщених осіб у Боснію і Герцеговину.
- ▶ Відновлення прав власності на майно та прав на володіння ним.
- ▶ Завершення процедури реконструкції житлових одиниць для потреб повернення.
- ▶ Забезпечення умов для сталої процедури повернення й реінтеграції в Боснії і Герцеговині.

20. Реформи та напрями стратегічних заходів

Щоб досягнути цілей у прозорий, ефективний і практичний спосіб, Стратегія визначила такі РЕФОРМИ ТА НАПРЯМИ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАХОДІВ:

- ▶ Правові реформи й гармонізація законодавства.
- ▶ Структурні й організаційні реформи.
- ▶ Розробка та застосування на практиці інтегрованої бази даних.
- ▶ Створення умов для сталого повернення.

21. Досягнутий прогрес

У реалізації певних цілей Стратегії було досягнуто певних результатів, після чого було запроваджено й реалізовано прозору систему, яка стала гарантією для рівноправності всіх біженців, внутрішньо переміщених осіб і тих, хто повернувся, у їхньому доступі до допомоги, що пов'язана з поверненням.

Основні віхи досягнень:

- ▶ на сьогодні зареєстровано повернення 1,1 мільйона біженців і внутрішньо переміщених осіб, зокрема майже півмільйона так званих «повернень меншин»;

- ▶ 220 000 маєтків було повернено їх довоєнним власникам і власникам прав на оренду, завдяки чому рівень реалізації майнового законодавства становить 99 %. Через свої результати, досягнуті в цих питаннях, Боснія і Герцеговина вважається добрим прикладом в регіоні та за його межами;
- ▶ понад 340 000 житлових одиниць було відбудовано, а також відновлено комунальну й соціальну інфраструктуру;
- ▶ представництво меншин у громадському секторі збільшилося;
- ▶ сьогодні свободу пересування мають усі, а безпека осіб, що повернулися, значно посилилася.

Немає сумнівів, що в реалізації Додатка VII до Дейтонської мирної угоди було досягнуто суттєвого й реального прогресу. Утім, незважаючи на суттєві досягнення, залишаються значні проблеми.

22. Проблеми, що залишилися

Понад 2,2 мільйона біженців і переміщених осіб не повернулися у свої домівки.

Підраховано, що близько 400 000 осіб, які залишили країну в період із 1992 до 1995 року досі живуть за межами Боснії і Герцеговини. Більшість із них інтегрувалися в країнах, у які вони вийшли. Однак близько 80 000 біженців із Боснії і Герцеговини досі потребують довготривалих рішень. Майже три чверті (75%) із них живуть у сусідніх країнах регіону: Республіці Сербія, Республіці Хорватії та Чорногорії.

Залишається понад 100 000 внутрішньо переміщених осіб, які терміново потребують тривалих і сталих рішень. Багато з цих людей надзвичайно вразливі й травмовані, під час свого переміщення вони мешкають у нелюдських умовах. На жаль, близько 2700 родин продовжують жити в колективних центрах у Боснії і Герцеговині.

23. Проблеми, що залишилися вирішити

- ▶ Багато осіб не здатні повернутися, оскільки їхнє довоєнне майно зруйноване та перебуває в списку 35 000 житлових одиниць осіб, які повернулися, що очікують реконструкції

чи через те, що села, де вони проживали до війни, не очищено від мін

- ▶ Існує багато осіб, які до війни не володіли майном і не мали можливості отримати допомогу в рамках жодного з проєктів, які б могли запропонувати для них довготривале рішення
- ▶ Водночас багато людей, які вже повернулися, зіштовхнулися з умовами, які загрожують їхній здатності залишитися в місці повернення
- ▶ Економічні можливості дуже обмежені, часто немає потрібної інфраструктури, зокрема електроенергії, а їхній доступ до прав і послуг, як-от медичних послуг, освіти, соціального захисту й пенсій, обмежений
- ▶ В інших випадках основною перешкодою для повернення є зміна соціального середовища, у якому багато осіб, особливо молодих, прагнуть мати можливості для освіти та працевлаштування

Дякую за увагу!



Презентація судді Конституційного суду Чорногорії, екс-Президента Конституційного суду Чорногорії Десанки Лопісич

ПРОЄКТ РАДИ ЄВРОПИ: «ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ
В УКРАЇНІ: ОПТИМАЛЬНІ РІШЕННЯ»
3 грудня, 2018 року
Київ, Україна

1

Конфлікт і проблеми, пов'язані з внутрішнім переміщенням
у конституційній юриспруденції:
досвід Чорногорії

Десанка Лопісич, суддя Конституційного суду Чорногорії
та колишній президент Конституційного суду Чорногорії



ЦЕНТРАЛЬНИЙ
УСТАВНИЙ
СУД
СРПНА ГОДИНА
УСТАВНИ
СУД



ІСТОРІЯ ЧОРНОГОРСЬКОГО ПРАВА

2



(Збірник з 1796 року, Закон загальний чорногорський
та брдський з 1789 року. Загальний земельний
кодекс з 1855 року...)



ПЕРША КОНСТИТУЦІЯ



- 1878 – міжнародне визнання Чорногорії.
- 1905 – прийнята перша Конституція Чорногорії.
- Цим починається історія чорногорської письмової (формальної) конституційності.

ЗАСНУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

4

Два історичних періоди

1. ПЕРІОД :



**Конституційний суд Чорногорії як суд держави – члена колишньої Югославії
1963 – 2006**

2. ПЕРІОД :



Конституційний суд після оголошення незалежності 2006 року

Референдум – новий історичний період

5

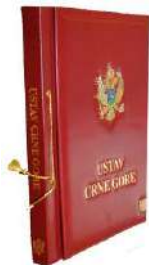
- Сьогодні ми в другому періоді Чорногорського Конституційного суду, який почався з досягнення незалежності Чорногорії 2006 року



6

КОНСТИТУЦІЯ 2007

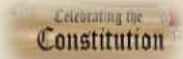
У жовтні 2007 року було проголошено суверенної та незалежної держави Чорногорії



ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦІЇ

7

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ



Демократичне суспільство

Держава керується
верховенством права

Захист прав людини
та основних свобод

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

Основа «імунної системи»
соціальної структури



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД ЧОРНОГОРІЇ

8

- Конституційний суд Чорногорії був створений як орган, відокремлений від інших органів влади, який захищає конституційність та законність конституційного та правового порядку, а також права та свободи людини, гарантовані Конституцією



ЮРИСДИКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

9

Юрисдикція



actio popularis

10

Перегляд конституційності та законності може ініціювати кожен



АБСТРАКТНИЙ КОНТРОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ

11

ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНІВ КОНСТИТУЦІЇ,
А ТАКОЖ
ПІДТВЕРДЖЕНИМ І ОПУБЛІКОВАНИМ МІЖНАРОДНИМ УГОДАМ



АБСТРАКТНИЙ КОНТРОЛЬ ІНШИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ

12

- Приймає рішення про конституційність та законність нормативних актів, прийнятих виконавчою владою (урядом та міністерствами), державними органами та місцевими одиницями

На основу члана 81 Закона о државној управи ("Службени лист РЦГ", број 38/03 и "Службени лист ЦГ" број 22/08), Влада Црне Горе, на сједници од 31. марта 2011. године, донула је

УРЕДБУ
О ПОВЈЕРАВАЊУ ДИЈЕЛА ПРОСТОРА ИЛИ
ИСТАРСТАВА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА И ТУРИЗМА
КОМОРИ У ОБЈЕКТИВНОМ ПРостору
ГРАДА НИШ ОБЈЕКТА

Члан 1

Послови државне управе из надлежности Министарства одрживог развоја и туризма, који се односе на издавање и одузимање лиценци, овијеру лиценци, поништавање овијере лиценци, вођење евиденције о циљевима и обављања на сајту из чл. 6, 3, 13, 14, 85, 106, 107, 108, 134, 135, 136 и 138. став 1. Уредбу простора и изградњи објекта ("Службени лист

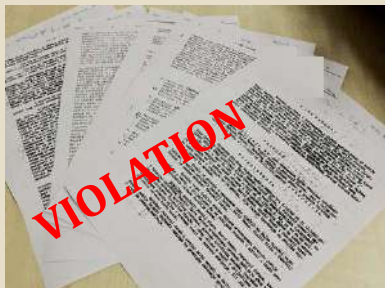
UNCONSTITUTIONAL OR ILLEGAL

ПРАВЛНИК
О СЛАЗИНА БРОЈУ ОДНАКОВАНИХ СИСТЕМА ТЕМАЦИ
МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА
(ПРИСЕНТ ОМ)

КОНКРЕТНИЙ КОНТРОЛЬ (КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА)

13

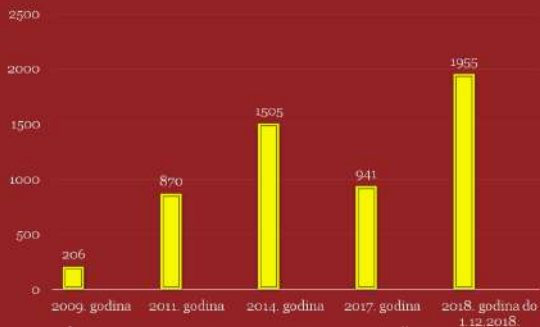
- Скасовує окремих правовий акт органів державної влади за порушення прав і свобод людини.
- Скасовує судові рішення всіх чорногорських судів, включаючи рішення Верховного суду, якщо встановлено, що цей акт порушує конституційні права заявника



СТАТИСТИКА

14

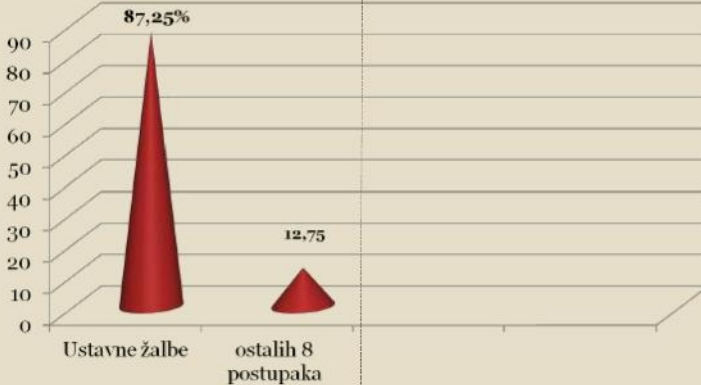
Grafički prikaz rasta broja podnijetih ustavnih žalbi



Зростання числа поданих конституційних скарг

СТАТИСТИКА

15



ЕФЕКТ ВІД РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЧОРНОГОРІЇ

16

- Рішення Конституційного суду Чорногорії мають дію скасування (касаційну дію). Ним закінчується конституційний спір та з правової системи видаляється неконституційне регулювання, усувається порушення конституційних свобод та прав громадян, вирішується конфлікт юрисдикції тощо.
- З точки зору часового елементу, рішення Конституційного суду про скасування має наслідки *ex nunc*, виключно і *ex tunc* і з точки зору учасників конституційного спору – ефект *erga omnes* або *inter partes*

- У цьому сенсі ефект рішення Конституційного суду значить, що забороняється застосування закону, який більше не діє не тільки в майбутньому, а й на правові відносини, що виникли до дати опублікування рішення Конституційного суду, якщо до того часу вони не були юридично вирішені. Таким чином, рішення Конституційного суду є обмеженим *ex tunc*, а також і превентивним, оскільки виконання остаточних і таких, що набули чинності, окремих актів, прийнятих на підставі нормативних актів, які більше не можуть бути застосованими, не може бути ні дозволене, ні виконане, а якщо виконання розпочнеться, то його буде припинено



МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА

17



- У процесі перегляду законодавства з метою його гармонізації з міжнародними стандартами в галузі захисту прав людини Чорногорія прийняла безліч законодавчих змін, а виконавча влада прийняла конкретні плани дій (заходи) та стратегічні документи, частина яких стосується сьогоднішньої теми.
- Цей процес і далі триває, з метою досягнення міжнародних стандартів у всіх сферах функціонування правової системи

ІНІЦІАТИВА ПЕРЕГЛЯДУ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ

18

- Асоціація переміщених осіб, біженців та вигнанців у Чорногорії у 2011 році звернулася з ініціативою щодо порушення процедури перегляду конституційності та законності Рішення про критерії визначення умов отримання чорногорського громадянства шляхом надання громадянства.
- У пропозиції вказується, що положення цього рішення суперечать положенням Закону про чорногорське громадянство та міжнародному визначенню місця проживання та перебування, оскільки законним вважається не лише перебування, зареєстроване в компетентному міністерстві, а й перебування, зареєстроване в Комісаріаті, який займається питанням переміщених осіб, який був органом Уряду, та що переміщені особи з Косово та Метохії дискримінуються порівняно з переміщеними особами з Хорватії та Боснії і Герцеговини, оскільки вони не відповідають встановленим умовам

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

19

- У конкретному випадку Конституційний суд постановив, що Уряд, спираючись на чітку компетенцію, яка міститься в Законі про громадянство Чорногорії, ухвалив рішення, у якому визначаються критерії щодо визначення умов для отримання чорногорського громадянства шляхом прийняття, що матеріально та юридично (по змісту) відповідає межах, установленим Законом.
- Регулюючи спірні критерії (законність перебування, безперервність перебування, забезпечення житлом, стабільне джерело доходу, порушення безпеки та захист Чорногорії), уряд, відповідно до оцінки Конституційного суду, не перевищив повноважень, передбачених Законом.
- А саме у цьому випадку було виділено відмінність між статусом внутрішньо переміщених осіб з Косово та переміщених осіб з Хорватії та Боснії і Герцеговини. Сам факт, що внутрішньо переміщені особи з Косово на момент в'їзду в Чорногорію не перетинали міжнародно визнаний державний кордон (вони перебували в рамках Федеративної Республіки Югославія), являв собою важливу відмінність, яка юридично перешкоджала їм набути права на отримання чорногорського громадянства, на відміну від осіб, переміщених з БіГ або Хорватії.

РІШЕННЯ ПРО ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ТА ДИТЯЧОГО ЗАХИСТУ

20

- Ініціативою про порушення процедури конституційності та законності було оскарження положення про те, що право на один безкоштовний прийом їжі в «Національній кухні» мали лише громадяни Чорногорії?



«Ні» дискримінації на підставі громадянства!

РІШЕННЯ ПРО ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ТА ДИТЯЧОГО ЗАХИСТУ



Конституційний суд дійшов висновку, що оскаржене положення Рішення, відповідно до якого право на соціальний захист та захист дітей мають особи, які постійно проживають на території столиці, за умови, що вони громадяни Чорногорії, має дискримінаційний характер.



Відповідно до позиції Конституційного суду, не повинно бути ніякої різниці між особами, які мають чорногорське громадянство, та всіма іншим особами, які не мають чорногорського громадянства, проживають на території столиці і знаходяться в стані соціальної потреби!

ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

22

- Окрім застосування міжнародних стандартів у формі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у цьому випадку Конституційний суд також посилався на відповідну практику Європейського суду з прав людини:
- Sejdíć та Finci v. BiH (Заява № 27996/06).
- Гайгузун проти Австрії. (Заява № 17371/90).
- Koua Poirrez проти Франції (Заява № 40892/98).
- Андреева проти Литви (Заява № 55707/00).

ПРИКЛАД 4: ВІДХИЛЕНА КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА

23

- Приклад рішення Конституційного суду в процедурі конституційної скарги.
- У цій справі заявник конституційної скарги заявила, зокрема, про те, що вона народилася в Боснії і Герцеговині, де вона жила з родиною до початку воєнного конфлікту, після чого вона переселилася з батьками до Чорногорії, де вона має постійну роботу і що вона вирішила постійно жити в Чорногорії; що вона отримала посвідчення особи країни походження для перетину кордону та відвідування родичів та друзів, а отримане посвідчення особи дає їй можливість отримати громадянство Чорногорії.

ПРОВАДЖЕННЯ У ЗВИЧАЙНИХ СУДАХ

24

- Під час провадження в компетентних судах було встановлено, що заявник не виконав законної вимоги для придбання чорногорського громадянства. Зокрема, Закон встановлює критерії для отримання чорногорського громадянства, включаючи, зокрема, критерій, що особа, яка подала заяву, повинна мати відповідний документ у Чорногорії.
- Заявник виконала більшість умов, за винятком критерію, що стосується володіння відповідним документом, яким встановлюється особа, оскільки вона мала документ, тобто посвідчення особи, отримане від компетентного органу країни походження в той час, коли вона мала статус переселеної особи в Чорногорії, тим самим не виконуючи вимоги законодавства.

ПРИКЛАД: РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

25

- Конституційний суд дійшов висновку, що в процесі розгляду справи в суді не було жодного факту чи обставин, який би будь-яким чином припускав, що заявник була будь-яким чином дискримінована, посилаючись на відповідну практику Європейського суду з прав людини.

КІНЕЦЬ ПРЕЗЕНТАЦІЇ

26

Дякую за увагу!

Виступ судді Конституційного суду Хорватії Мато Арловича

ЗАКОНОДАВСТВО ТА ЮРИСПРУДЕНЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ПРО ОБМЕЖЕННЯ МИРНОГО КОРИСТУВАННЯ МАЙНОМ У ВОЄННИЙ ЧАС (ПРИКЛАД РЕСПУБЛІКИ ХОРВАТІЯ)

Витяг

У Республіці Хорватія конституційне та законодавче регулювання права власності на майно узгоджене зі статтею 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи (далі – Конвенція).

Однак у ситуації, коли значна кількість громадян через страх за своє життя чи вимушене вислання або переміщення (війна Хорватії за незалежність) покинули своє майно в статусі біженців та інших переміщених осіб, стан соціальної справедливості й верховенства права піднімає кілька важливих запитань. По-перше, як допомогти переміщеним особам (біженцям, висланим особам, людям у біді тощо) і влаштувати їх. По-друге, як захистити майно від надмірної експлуатації чи навіть руйнування під час війни. По-третє, як регулювати ці питання відповідно до стандартів і умов, викладених у Конвенції та Конституції.

Республіка Хорватія ухвалила Закон про тимчасове відчуження й адміністрацію над зазначеним майном (Official Gazette, № 73/95, 7/96 і 100/87), якому передував Указ (з такою ж назвою) Уряду Республіки Хорватія (Official Gazette № 63/95 і 64/95).

Закон суттєво обмежував майнові права. Він дозволяв тимчасово передавати під управління держави майно, тимчасово залишене власником. Майно було тимчасово передано у власність і використання біженців, що повернулися, і висланих осіб, що полегшувало їхню складну соціальну й побутову ситуацію, з одного боку, і захищало їхнє майно шляхом його використання, з іншого боку. У всякому разі право законних власників на мирне користування своїм майном було обмежено, навіть якщо це було тимчасово.

Конституційний суд Республіки Хорватія переглянув конституційність зазначеного Закону. Відштовхуючись від положень Конституції та Конвенції, які регулюють обмеження доступу до майна, Конституційний

суд Хорватії не вважав увесь закон антиконституційним, однак виявив кілька положень, що порушують Конституцію, і скасував їх.

У своїй промові Мато Арлович торкнувся таких питань:

- ▶ причини та законна мета Закону, які виправдовують його прийняття в демократичному суспільстві;
- ▶ закладені в Конвенції та хорватській Конституції підстави для цього Закону, а також положення, що дозволяють обмеження доступу до майна, тобто до його мирного використання;
- ▶ причини, через які Конституційний суд скасував зазначені положення Закону, а також причини визнання всього закону таким, що порушує Конституцію;
- ▶ конституційні скарги, які Конституційний суд прийняв із метою дати власникам змогу повернути своє майно та права на мирне користування ним чи отримати компенсацію ринкової вартості майна, яке втрачено чи до якого обмежено доступ, за умови, що вони погодяться на такий варіант;
- ▶ порівняння судової практики Конституційного суду Республіки Хорватія з юриспруденцією Європейського суду з прав людини в аналогічних справах, головним чином стосовно Хорватії й Туреччини, особливо в справі «*Kinr проти Туреччини*» (*Cyprus v. Turkey*, заява № 25781/94) через її потенційну актуальність для конкретної ситуації в Україні.

Виступ судді Конституційного Суду України Михайла Гультая

ВРАХУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ОСІБ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВІД КОНФЛІКТУ, ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Для України питання здійснення та захисту прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) та інших осіб, які постраждали від конфлікту, набувають особливого значення та актуальності. Міжнародний конфлікт, розв’язаний Росією на Донбасі та в Криму, вже забрав більше 10 тис. життів громадян України і, на жаль, продовжує забирати життя людей, які стають жертвами цього безглузкого конфлікту. Так само жертвами цього конфлікту є й ВПО. За офіційними даними підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, в Україні на 12 листопада 2018 року з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей узято на облік 1 521 038 ВПО. Але кількість осіб, які постраждали від збройного конфлікту, є значно більшою, оскільки далеко не всі громадяни з різних причин, у тому числі й суб’єктивних, отримали такий правовий статус. Так, заступник міністра з питань внутрішньо переміщених осіб і тимчасово окупованих територій України Георгій Тука заявив, що уряд не має даних про реальну кількість ВПО, а за оцінками Донецької військово-цивільної адміністрації, кількість зареєстрованих людей відрізняється від реальної кількості ВПО на 30–40%⁵.

Питання правового статусу ВПО є не лише внутрішньою проблемою самої держави, а й міжнародної спільноти, оскільки створює реальні загрози для людини, її життя та здоров’я, недоторканності та безпеки.

Міжнародне співтовариство приділяє значну увагу статусу ВПО, що знайшло вияв, зокрема, у Керівних принципах з питань переміщення осіб всередині країни 1998 року.

Зазначені міжнародні акти підтверджують і доповнюють існуючі норми міжнародного права в галузі прав людини та міжнародного гуманітар-

⁵ Український уряд не має даних про реальну кількість переселенців. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/545246.html>.

ного права, які стосуються ВПО, а також у них дається спроба роз'яснення основних проблем та недоліків різноманітних інструментів щодо положень, які безпосередньо торкаються прав та інтересів ВПО.

Необхідно враховувати, що, крім ВПО, міжнародна та національна увага має бути приділена й тим особам, які постраждали внаслідок конфлікту, але не мають такого статусу. Це є не менш важливим питанням, ніж захист прав ВПО. Однак юрисдикція України, в тому числі й Конституційного Суду України, не поширюється на окуповані території, Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей. Водночас кількість осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей, становить близько 6 мільйонів осіб.

У цьому питанні потрібно враховувати й те, що Україна внаслідок збройної агресії Росії на окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей не несе відповідальності за дотримання прав і свобод людини на цих територіях, оскільки вони внаслідок тимчасової окупації не знаходяться під юрисдикцією держави. Про це свідчить і Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»» від 21 травня 2015 року № 462-VIII. У своїй Заяві Верховна Рада України, зокрема, зазначила, що у зв'язку з анексією та тимчасовою окупацією Російською Федерацією невід'ємної частини території України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, здійсненої внаслідок збройної агресії проти України, повну відповідальність за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України несе Російська Федерація. Враховуючи те, що на окупованих Росією територіях залишилася значна частина громадян України, їхні скарги та звернення до органів державної влади, у тому числі до Конституційного Суду України, не можуть бути ефективно розглянуті та вжиті в порядку реагування на них належні заходи, оскільки ні Конституційний Суд України, ні інші органи державної влади не мають впливу на непідконтрольні їм окуповані території.

Україна як держава, що потерпає від наслідків агресії, також вимушена розвивати національне законодавство щодо ВПО, що потребує значних організаційно-правових та фінансових зусиль держави.

Для України є актуальним і питання юридичного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина ВПО та інших осіб, які постраждали внаслідок конфлікту, через інститут конституційної скарги.

Однак усі фізичні та юридичні особи, які звертаються до Конституційного Суду України, у тому числі й ВПО, повинні керуватися вимогами, які встановлює Закон України «Про Конституційний Суд України». Відповідно до принципу рівності всіх перед законом (стаття 24 Конституції України) встановлені Законом України «Про Конституційний Суд України» вимоги для подання конституційної скарги є загальними для всіх суб'єктів права звернення й не передбачають особливих преференцій для подання конституційної скарги до Конституційного Суду України іншими особами, ніж ВПО.

У статті 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» встановлено коло суб'єктів права на конституційну скаргу, якими є фізичні та юридичні особи. Так, суб'єктом права на конституційну скаргу, у тому числі це стосується й ВПО, є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України.

За статтею 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» ВПО, як і будь-яка інша особа, повинна особисто підписати конституційну скаргу й подати її до Конституційного Суду України. Суб'єктами права на конституційну скаргу можуть бути й іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах.

У Законі України «Про Конституційний Суд України» встановлений конкретний перелік вимог до конституційної скарги як форми письмового звернення до Конституційного Суду України, у якій зазначаються персональні дані про особу, що звертається; відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу; виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України; опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України; обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону; відомості про

документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів; перелік документів і матеріалів, які додаються (стаття 55).

Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає ряд важливих умов щодо подання конституційної скарги до Конституційного Суду України. Першою такою умовою є вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту, якими є ухвалені в порядку апеляційного перегляду судові рішення, що набрали законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження – судові рішення, винесені в порядку касаційного перегляду (стаття 77 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Іншою суттєвою умовою звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою є те, що з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), має сплинути не більше трьох місяців. Таким чином, для ВПО встановлюється й термін звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України, який становить три місяці з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано оспорюваний закон України (його окремі положення).

Конституційне правосуддя є особливою сферою державного управління та діяльності органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Практика звернень до Конституційного Суду України ВПО, інших осіб, які постраждали внаслідок конфлікту, не є значною, однак потребує уваги.

Так, з 1 січня 2014 року по 1 листопада 2018 року (період з початку конфлікту між Україною та Росією) до Конституційного Суду України надійшло:

- ▶ 5 конституційних звернень щодо надання офіційного тлумачення законів України у період дії Закону України «Про Конституційний Суд України» 1996 року (далі – Закон 1996 р.);
- ▶ 2 конституційні подання народних депутатів України;
- ▶ 2 конституційні скарги громадян (з 4 серпня 2017 року).

Необхідно зазначити, що до 4 серпня 2017 року Конституційний Суд України розглядав конституційні звернення громадян винятково щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

1. Питання підсудності місцевим судам міста Києва судових справ, підсудних місцевим загальним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя

Громадянин Д. (Щербань Д.М.) звернувся до Конституційного Суду України з конституційним зверненням (12.11.2014 р.) щодо надання офіційного тлумачення положень Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК), статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 15 квітня 2014 року № 1207-VII (далі – Закон № 1207) в аспекті того, якими саме положеннями ЦПК чи Закону № 1207 слід керуватися судам при визначенні підсудності справ щодо нерухомого майна, яке знаходиться на території Автономної Республіки Крим, та чи є такі справи підсудними апеляційному суду міста Києва.

Положеннями ЦПК встановлена загальна підсудність судам справ, а статтею 12 Закону № 1207 визначена спеціальна підсудність цивільних справ у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях, яке покладене на місцеві загальні суди міста Києва, що в кожній конкретній справі визначається Апеляційним судом міста Києва.

Громадянин Д. наголошував, що в ЦПК не внесені відповідні зміни щодо підсудності справ, не доповнено ЦПК стосовно здійснення судочинства в цивільних справах місцевими загальними судами міста Києва, а розгляд цивільних справ стосовно нерухомого майна, іншими судами, ніж ті, що знаходяться на території Автономної Республіки Крим, нормами ЦПК не передбачено.

Також громадянин Д. поставив під сумнів дію Закону № 1207, оскільки він не є тим нормативно-правовим актом, на підставі якого здійснюється цивільне судочинство, таким законом є лише ЦПК. Також ЦПК не передбачає права судді суду вищої інстанції визначати підсудність справ у випадку підсудності справ місцевим судам, які розташовані на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим. Мотивуючи своє клопотання, громадянин Д. наголосив, що положення ЦПК та статті 12 Закону № 1207 не відповідають вимогам ясності і недвозначності правової норми, що суперечить принципам рівності та справедливості, не забезпечують передбачуваності правових норм, що призводить до порушення принципу правової визначеності.

Оскільки конституційне звернення громадянина Д. не відповідало вимогам, встановленим Законом 1996 р., зокрема, не доведено неоднозначного застосування судами положень ЦПК та статті 12 Закону № 1207, не зазначено, які саме конституційні права заявника було порушено, йому було надіслане повідомлення про невідповідність конституційного звернення Закону 1996 р.

При цьому також необхідно правильно розуміти законодавця, який з метою забезпечення та гарантування конституційних прав і свобод громадян України, іноземців та осіб без громадянства встановив підсудність справ судам, що знаходяться на неокупованій території України, а саме місцевим судам міста Києва. Таке правове регулювання, по-перше, мало на меті забезпечити здійснення насамперед права на судовий захист та інших прав людини і громадянина стосовно ВПО та осіб, які постраждали внаслідок конфлікту. По-друге, також варто враховувати, що стаття 12 Закону № 1207 у питанні підсудності судових справ щодо положень ЦПК діє як *lex specialis derogat generali*, тобто спеціальні норми статті 12 Закону № 1207 скасовують дію загальних норм ЦПК щодо підсудності судових справ судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, оскільки юрисдикція України та її легітимних органів державної влади внаслідок окупації не поширюється на ці території.

Отже, за відсутності порушення конституційних прав і свобод громадянина Д., йому було відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі.

2. Питання здійснення права на участь у виборах до органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України) на окупованих територіях Донецької та Луганської областей

Так, у 2015 році до Конституційного Суду України звернулися ряд громадян України, які проживали на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, з клопотанням щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595 – VIII (далі – Закон про місцеві вибори) в аспекті того, чи відповідають оспорювані положення цього Закону положенням Конституції України. Закон про місцеві вибори регулює винятково питання організації та проведення місцевих виборів.

У своєму конституційному зверненні ці громадяни скаржилися на те, що внаслідок дії Закону про місцеві вибори вони позбавлені права

на участь у виборах до органів місцевого самоврядування. Скаржники вважали, що неконституційним є пункт 4 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про місцеві вибори, за яким чергові місцеві вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів Севастопольської міської ради, депутатів інших органів місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим, а також органів місцевого самоврядування Донецької і Луганської областей, призначені на 25 жовтня 2015 року, не проводяться у зв'язку зі здійсненням Російською Федерацією тимчасової окупації та збройної агресії проти України та неможливістю забезпечення дотримання стандартів проведення виборів Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Автори клопотання також просили дати офіційне тлумачення ряду положень Закону про місцеві вибори.

Конституційний Суд України своєю ухвалою відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за відсутністю підстав, зокрема у зв'язку з тим, що Центральна виборча комісія, яка здійснює організацію та проведення місцевих виборів в Україні, не застосовувала положення Закону про місцеві вибори, щодо яких було порушено питання офіційного тлумачення.

Крім того, постановою від 11 серпня 2015 року № 176 Центральна виборча комісія затвердила роз'яснення щодо визначення окремих органів місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей, у яких відсутня можливість проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року.

Таким чином, автори клопотання не обґрунтували та не довели, що саме внаслідок прийняття Закону про місцеві вибори вони позбавлені права на участь у виборах до органів місцевого самоврядування. Обмеження конституційного права на участь у виборах до органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України) авторів конституційного звернення настало саме внаслідок окупації окремих територій Донецької та Луганської областей та неможливості органів державної влади України організувати та провести місцеві вибори за чинним законодавством України.

У питанні права ВПО на участь у місцевих виборах необхідно звернутися до практики Верховного Суду, який розглядав справу про зміну виборчої адреси ВПО в Державному реєстрі виборців. Так, ВПО (позивач) звернувся до місцевого суду та просив визнати незаконним рішення ор-

гану ведення Державного реєстру виборців – Відділу ведення Державного реєстру виборців Луцької міської ради (відповідач) про відмову в задоволенні заяви про зміну виборчої адреси в Державному реєстрі виборців, зобов'язати відповідача внести такі дані згідно з відомостями про місцезнаходження позивача, що вказані в довідці про реєстрацію позивача як ВПО.

У постанові від 25 липня 2018 року Верховний Суд, проаналізувавши чинне законодавство України щодо місцевих виборів, дійшов висновку, що право участі в місцевих виборах повинні мати лише ті громадяни України, які постійно проживають на відповідній території та мають реєстрацію місця проживання на території відповідного села, селища, міста⁶.

У такий спосіб Верховний Суд фактично відмовив ВПО в реалізації права брати участь у місцевих виборах, чим обмежив це конституційне право.

Така позиція найвищого суду в системі судоустрою України видається хибною, оскільки не відповідає конституційним засадам демократичної, правової держави, у якій визнаються всі права громадян, у тому числі щодо реалізації ВПО права на участь у місцевих виборах, здійснення цього права не повинно зазнавати будь-якої дискримінації з боку органів державної влади, в тому числі за місцем їхнього фактичного проживання. Зазначене підтверджується й чинним законодавством України. Так, відповідно до статті 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, на місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» передбачено можливість ВПО брати участь у місцевих виборах:

«За мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах чи референдумі, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси.

6 Постанова Верховного Суду від 25 липня 2018 року у справі № 161/16573/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764>.

Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої ділянки або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі. Тимчасова зміна місця голосування виборця (виборчої ділянки) підтверджується посвідченням за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, яке видається виборцю».

Однак Верховний Суд не проаналізував наведеної норми, що призвело до неправильного розуміння та застосування чинного законодавства України.

3. Питання відповідності розміру витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, для ВПО рівню прожиткового мінімуму за частиною третьою статті 46 Конституції України

Громадянин Х. (Холостенко Олексій Васильович) звернувся до Конституційного Суду України (20.03.2015 р.) з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень статті 46 Конституції України в системному зв'язку з положеннями статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 року № 505 в аспекті того, що виплати, передбачені для ВПО, не можуть покрити витрати на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг.

Секретаріат Конституційного Суду України надіслав повідомлення, у якому, зокрема, вказано на відсутність неоднозначного застосування судами України положень статті 46 Конституції України в системному зв'язку з іншими положеннями, щодо яких звернувся громадянин Х. як підстави для відкриття конституційного провадження згідно із Законом 1996 р.

Значення щомісячної адресної допомоги ВПО полягає у тому, що вона не є основним джерелом існування в контексті частини третьої статті 46 Конституції України, а додатковою соціальною виплатою, завданням якої є лише часткове покриття витрат на проживання та оплату житлово-комунальних послуг.

4. Питання щодо набуття статусу та обліку ВПО

Громадська організація «Територія-Новий Схід» (15.06.2106 р.) (далі – ГО) (голова ГО Губанова Віра Анатоліївна) звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік ВПО, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 р. № 509 (далі – Порядок про взяття на облік ВПО), який, на думку ГО, порівняно з іншими громадянами ставить ВПО в нерівне становище.

Секретаріат Конституційного Суду України відмовив ГО в подальшому розгляді конституційного звернення, яке не відповідає вимогам Закону 1996 р., оскільки Конституційний Суд України за Конституцією України не здійснює офіційного тлумачення підзаконних актів, яким є Порядок про взяття на облік ВПО.

Слід також ураховувати, що законодавство України визначає правовий статус ВПО як додатковий до того, який особа вже має – громадянина України, іноземця чи особи без громадянства. У зв'язку з особливістю цього додаткового статусу держава має право встановити додаткові порівняно з іншими особами умови його набуття, що не може розглядатися як дискримінація чи обмеження конституційних прав осіб, які претендують на отримання статусу ВПО.

5. Питання набуття статусу ВПО іноземцями, що мають статус осіб, які потребують додаткового захисту

Громадянин А. (Аль Ршеідат Мохаммад) – громадянин Сирійської Арабської Республіки звернувся до Конституційного Суду України (17.06.2016 р.; 05.09.2016 р.) з клопотанням щодо офіційного роз'яснення частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII (далі – Закон про забезпечення прав ВПО) в частині, чи іноземці зі статусом «осіб, які потребують додаткового захисту» мають право вважатися такими, які

перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, як це вимагає абзац перший статті 1 Закону про забезпечення прав ВПО.

Так, громадянину А. Управлінням праці та соціального захисту населення Бабушкінської районної ради у місті Дніпропетровську було надано роз'яснення та повідомлено, що посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, підтверджує перебування на території України на законних підставах, але не дає права на постійне проживання в Україні, як того вимагає стаття 1 Закону про забезпечення прав ВПО, тому в управлінні немає законних підстав для видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Громадянин А. відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» має статус особи, яка потребує додаткових заходів захисту, однак цей статус за Законом про забезпечення прав ВПО не є підставою для набуття статусу ВПО.

Набуття іноземцями, які перебувають на території України, відмінних за змістом і за підставами набуття правового статусу як особи, яка потребує додаткового захисту, та ВПО, не передбачено законодавством України. Водночас правовий статус особи, яка потребує додаткового захисту, не є підставою для набуття статусу ВПО.

6. Конституційні подання народних депутатів України

Так, народні депутати України двічі зверталися до Конституційного Суду України у 2017 та 2018 роках. У 2017 році народні депутати України звернулися з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України, окремі положення постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637 та Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджених постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року № 365 (далі – постанови Уряду).

У 2018 році народні депутати України звернулися щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Розглянувши конституційні подання народних депутатів України, Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у зв'язку з тим, що вони не відповідали вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».

Крім того, визнання Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та постанов Уряду неконституційними в повному обсязі фактично позбавило б ВПО нормативно-правової бази щодо захисту та особливостей забезпечення прав і свобод цих осіб.

7. Конституційні скарги

З набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII та новим Законом України «Про Конституційний Суд України» громадяни отримали право звертатися до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо неконституційності законів України (їх окремих положень).

Як уже зазначалося, за період з набрання чинності нового Закону України «Про Конституційний Суд України» (4 серпня 2017 року) до Конституційного Суду України надійшли лише 2 конституційні скарги.

Так, до Конституційного Суду України звернулися ряд громадян (Заєць Сергій Анатолійович, Мартиновська Анастасія Романівна, Мартиновський Роман Юрійович, Свиридова Дар'я Олександрівна) з конституційною скаргою (05.03.2018 р.) щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 5, 6, 12 Закону України «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території» (далі – Закон про створення вільної економічної зони «Крим»). Неконституційність оспоруваних положень Закону про створення вільної економічної зони «Крим» обґрунтовують тим, що його положення порушують принцип рівності громадян України перед законом, передбачений статтею 24 Конституції України, та є дискримінаційними для громадян України з постійним місцем проживання в Автономній Республіці Крим, оскільки прирівнюють їх до нерезидентів України та встановлюють для них порядок доступу до реалізації економічних прав (купівля іноземної валюти, банківські розрахунки) та проходження податкових і митних процедур, відмінний від встановленого для громадян України, які є резидентами України.

Проаналізувавши конституційну скаргу, Конституційний Суд України дійшов висновку, що в ній не наведено обґрунтування неконституційності положень статей 5, 6, 12 Закону про створення вільної економічної зони «Крим», натомість висловлена незгода авторів клопотання з порядком здійснення валютних операцій та господарської діяльності, визначеним для осіб, які є громадянами України та зареєстровані/постійно проживають на території вільної економічної зони «Крим». Однак порядок, що оспорується скаргниками, визначено не в самому Законі про створення вільної економічної зони «Крим», а в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема і тих, на які посилаються автори клопотання, а саме в підзаконних актах Національного банку України щодо порядку відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах. Проте на підзаконні нормативно-правові акти, зокрема Національного банку України, щодо порядку відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється.

Інша конституційна скарга надійшла від громадянина І. (Ільїна Олексія Олександровича) (18.06.2018 р.), який просив Конституційний Суд України перевірити на відповідність статтям 43 та 55 Конституції України положення статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 9 плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження».

Подання конституційної скарги громадянином І. було спричинене невплатою йому заробітної плати приватним підприємством, яке знаходиться на окупованій частині Луганської області, та, як убачається із рішення місцевого суду, який розглядав справу, було захоплене невстановленими озброєними особами. На підставі наявних документів, зокрема висновку Торгово-промислової палати України від 24 липня 2017 року № 2369/2/21–01.2, місцевим судом, що розглядав справу, було встановлено настання обставин непереборної сили (наявність воєнного конфлікту на території Луганської області), відсутність належних доказів у справі, місцевий суд відмовив громадянину І. в задоволенні його позовних вимог. При цьому місцевий суд, мотивуючи свою позицію, посилався на Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий

режим на тимчасово окупованій території України» та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 9 плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження».

У результаті попередньої перевірки конституційної скарги Секретаріатом Конституційного Суду України було встановлено, що вона за формою не відповідає вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки статтею 151¹ Конституції України, частиною першою, пунктами 5, 6 частини другої статті 55, частиною першою статті 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» особа подає конституційну скаргу лише щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону України, а не іншого акта. За невідповідності конституційної скарги вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України» вона була повернена скаржнику.

Аналіз конституційної скарги громадянина І. та долучених до неї матеріалів дає підстави для висновку, що захист прав тих осіб, правовідносини щодо яких виникли на окупованих територіях і які постраждали від конфлікту, у судах України, які знаходяться на неокупованих територіях, є малоефективним за відсутності у сторін правових можливостей надавати необхідні докази та наявності обставин непереборної сили, якою є воєнний конфлікт на території Донецької та Луганської областей.

Випадки свавілля та відвертого нехтування правами і свободами людини і громадянина на окупованих територіях Донецької та Луганської областей не є поодинокими. Так, за інформацією медійного інтернет-видання Politeka.Net від 19 листопада 2018 року в окупованому терористами місті Антрацит з робітниками шахти «Партизанська» стався гучний випадок свавілля. Шахтарі, домагаючись виплати заборгованої їм заробітної плати, влаштували страйк. Далі події розгорталися таким чином: уночі люди в камуфляжі зібрали деяких робітників, причетних до організації страйку, за мінусової температури, практично без верхнього одягу та вивезли їх за межі міста, змусивши копати ями. Після цього страйкарів відпустили, однак їм довелося самим добиратися до своїх осель.

Також до Конституційного Суду України з окупованих територій Донецької та Луганської областей звертаються громадяни з провокаційними клопотанням щодо надання роз'яснення про правовий статус Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки та про правові норми законодавства України, якими регулюється визнання цих

утворень. До Конституційного Суду України надійшло 6 аналогічних звернень. За непідвідомчості Конституційному Суду України порушених громадянами питань їм було надано відповідні роз'яснення.

Висновки

Практика звернень ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту, до Конституційного Суду України не є значною, що вказує на те, що Україна загалом дотримується не лише Конституції України та законів України, а й міжнародних стандартів щодо ВПО.

Крім того, як свідчить практика Конституційного Суду України, значні порушення прав і свобод людини і громадянина, насамперед особистих, громадянських та політичних прав відбуваються на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим, на які тимчасово не поширюється юрисдикція органів державної влади України.

Аналіз практики Конституційного Суду України щодо конституційних звернень, конституційних подань та конституційних скарг вказує на те, що ВПО, на жаль, мають певні проблеми, пов'язані з підставами набуття та збереження правового статусу ВПО, залежно від якого ці особи отримують соціальні виплати, які відповідно до частини третьої статті 46 Конституції України є основним джерелом існування.

Процедура набуття статусу ВПО є надто формалізованою, оскільки залежить від ряду умов, за яких органами державної влади видається довідка про взяття на облік ВПО.

Тому для ВПО важливим є питання набуття цього «статусу», який не повинен зводитися лише до формального отримання довідки ВПО. У законодавстві України визнання особи як ВПО має відбуватися за **максимально спрощеною процедурою і не спричиняти обтяження в реалізації її конституційних прав.**

Презентація Керівниці Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» Ганни Христової



Зобов'язання держави стосовно прав людини ВПО:
національні виклики та рекомендації Ради Європи
щодо ситуації в Україні

Христова Ганна
Керівниця Проєкту Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»
3 грудня 2018 р.





47 member States

820 million Europeans

5 observer States



225 indigenous languages

324 MPs

200 000 local and regional authorities

Over 200 treaties

11 monitoring mechanisms

3



Загальні висновки попереднього обговорення

- Зобов'язання держави стосовно поваги та захисту прав людини не зникають в умовах збройних конфліктів навіть у випадку втрати контролю над частиною власної території.
- Це підтверджують положення самих міжнародних договорів про права людини, які не виключають їх застосування в період збройних конфліктів, хоча й передбачають можливість відступу держави від окремих зобов'язань під час надзвичайної ситуації.
- ВПО є особливо уразливою групою населення, які мають особливі потреби та потребують належних та адекватних заходів, спрямованих на їх захист.



- Конвенція з прав людини та основоположних свобод, Рада Європи (ETS № 5) та відповідна практика Європейського суду з прав людини.
- Європейська соціальна хартія (переглянута) та окремі інші договори РЄ з прав людини.
- Рекомендація Комітету міністрів РЄ державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, Rec(2006)6 від 5 квітня 2006 р.
- Резолюція ПАРЕ «Вирішення майнових питань біженців та внутрішньо переміщених осіб» № 1708 (2010) від 28 січня 2010 р. (Принципи Паулсена).
- Рекомендація ПАРЕ «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» № 1877 (2009) від 24 червня 2009 р.



Окремі Резолюції ПАРЕ стосовно захисту прав людини в умовах конфлікту в Україні

- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2132 (2016) *Політичні наслідки російської агресії в Україні.*
- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2133 (2016) *Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади, 12 жовтня 2016 р.*
- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2198 (2018) *Гуманітарні наслідки війни в Україні, 23 січня 2018 р.*
- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2214 (2018) *Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі.*



Позитивні зобов'язання держави в умовах втрати контролю над частиною своєї території

Зобов'язання вжити всіх доступних дипломатичних, економічних, судових/правових та інших заходів, що є в розпорядженні держави та відповідають вимогам міжнародного права, з метою:

- (1) відновлення контролю над спірною частиною території;
- (2) забезпечення поваги до прав людини, зокрема спроби звільнити осіб, які утримуються де-факто владою.

Усі заходи повинні вживатися з урахуванням дотримання балансу між інтересами суспільства та особи.

Суд перевіряє, наскільки вжиті заходи були належними та достатніми в конкретній справі.



Резолюція ПАРЕ 2133 (2016)

«Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади», 12 жовтня 2016 р.

ПАРЕ закликає українську владу:

17.3 «полегшити, наскільки це в її силах, повсякденне життя жителів територій поза межами її контролю та переміщених осіб з цих територій за рахунок зменшення адміністративного тягаря щодо доступу до пенсій і соціальної допомоги та через сприяння доступу жителів до правосуддя шляхом належного оснащення і кадрового забезпечення судів в районах, контрольованих урядом, до яких була передана юрисдикція щодо неконтрольованих територій».

Позитивні зобов'язання в умовах конфлікту в «особливих умовах» в межах фактичного територіального контролю:

- вжити заходів для захисту осіб від наслідків військових дій;
- відповідати за долі людей під час збройних конфліктів;
- забезпечити захист від незаконних воєнізованих угруповань; відповідальність держави за шкоду, заподіяну парамілітарними групами людській гідності та майну;
- зобов'язання вжити заходів для захисту населення від вибухонебезпечних залишків війни (щодо розмінування);
- обов'язок відповідати за долю насильницько зниклих осіб;
- зобов'язання держави стосовно внутрішньо переміщених осіб.

Захист прав людини ВПО: національні виклики

- ✓ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VI
- ✓ СТРАТЕГІЯ інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. (№ 909-р)).
- ✓ План заходів з реалізації Стратегії схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України 21 листопада 2017 р.
Спрощення процедури реалізації та захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб
 - Забезпечення права на житло*
 - Захист права власності*
 - Пенсійне та соціальне забезпечення*Подолання бар'єрів у доступі внутрішньо переміщених осіб до засобів існування і в реалізації їх прав на освіту та медичне обслуговування.



До Європейського суду з прав людини надійшло близько 4 500 індивідуальних справ, пов'язаних з конфліктом на Сході та в Криму

- ✓ 400 справ стосуються подій у Криму;
- ✓ 150 справ стосуються зникнення, вбивства, викрадення родичів заявників; отримання заявниками ушкоджень;
- ✓ 250 справ подані військовими та їх родичами, з яких 9 справ вже комуніковано;
- ✓ Понад 3 600 справ пов'язані з порушенням прав людини у зв'язку з подіями на Донбасі та внутрішнім переміщенням:
 - знищення чи пошкодження власності;
 - порушення права на свободу;
 - розумні строки розгляду справи;
 - оскарження рішення, винесеного в кримінальній справі;
 - доступ до суду та обмеження свободи пересування;
 - порушення права на повагу до приватного життя;
 - неможливість отримати пенсію (реалізувати майнове право в контексті захисту власності);
 - дискримінація;
 - участь у місцевих виборах.



Ухвали про неприйнятність Європейського суду з прав людини у справах проти України

- *Антон Васильович Лісний та інші проти України і Росії*
- *Денис Олександрович Половинко та три інші заяви проти України і Росії*

Представлення заявниками винятково фотознімків зруйнованого будинку без будь-яких доказів його ідентифікації та копії паспорта з місцем реєстрації на непідконтрольній Україні території було явно недостатньо, що спричинило визнання Судом перших справ відповідної категорії щодо подій на Сході України неприйнятними.

ВИСНОВОК ЩОДО ЗАКОНУ ПРО ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ ГРУЗІЇ, ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ, CDL-AD(2009)015, 17 березня 2009 р.

- 39. Відшкодування «моральної та матеріальної шкоди, завданої на Окупованих територіях»... потрібно надавати на основі міжнародного права. Грузинські суди були б некомпетентними розглядати позови проти Російської Федерації відповідно до принципів державного імунітету.

- *Рішення у справі Хлебик проти України (Khlebik v. Ukraine), 25 липня 2017 р.*
- *Цезар та інші проти України (Tzezar and others v. Ukraine), 13 лютого 2018 р.*

В обох з них ЄСПЛ не визнав порушення прав людини з боку України.

ЄСПЛ оцінював саме виконання державою позитивних зобов'язань.

Суд вказав на відсутність сумнівів, що органи влади Держави-відповідача навмисно «заборонили» чи «обмежили» здійснення права заявника на доступ до суду, тобто порушили свої негативні зобов'язання.

«Перед Судом радше стоїть питання, чи Держава-відповідач вжила всіх заходів, що їй доступні, для організації роботи своєї судової системи у такий спосіб, який би надавав права, гарантовані статтею 6 ЄКПЛ... з огляду на загальноприйнятий принцип, що Конвенція спрямована на гарантування прав, що є реальними та ефективними, а не теоретичними та ілюзорними... Під час розгляду цього питання Суд розуміє контекст, в якому була відкрита справа, особливо контекст збройного конфлікту в регіоні, та зазначає, що неприродним буде розглядати фактичні обставини справи без розгляду загального контексту» (п. 71 рішення у справі «Хлебик проти України», п. 48 рішення у справі «Цезар та інші проти України»).

Дякую за увагу!

Більш докладно див. монографію

Христова Г. О. «Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики», 2018 р.

Конституційна скарга як національний засіб правового захисту в контексті доступу до Європейського суду з прав людини: до постановки проблеми

Аналітичний матеріал підготували
Михайло Гультай та Ганна Христова

Проїшовши складний шлях свого формування та становлення, Конституційний Суд України входить у третє десятиріччя своєї діяльності зі сталим прагненням посилення суспільної довіри до єдиного органу конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Основного Закону. На це спрямований новий Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII (далі – Закон, або Закон про Конституційний Суд), ухвалений унаслідок змін до Конституції України щодо правосуддя, які набули чинності 30 вересня 2016 р.⁷ Серед інших новацій новий Закон запровадив конкурсні засади відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду, закріпив конструкцію юридичної позиції Конституційного Суду, а також визначив порядок звернення до Конституційного Суду із конституційною скаргою, «розблокувавши» функціонування цього надважливого інституту конституційного судочинства. Адже станом на 15 вересня 2017 р., з метою реалізації визнаного Основним Законом права на конституційну скаргу, до Конституційного Суду надійшло 202 конституційні скарги, які очікували на свій розгляд⁸.

В.В. Лемак та О.В. Петришин слушно охарактеризували такий стан справ «неконституційною ситуацією із конституційною скаргою», яка мала бути оперативно розв'язана самим органом конституційного судочинства через судову правотворчість, коли суди власними рішеннями забезпечують можливість верховенства Конституції та здійснення прав людини⁹. При цьому авторами наводилися аргументи можливості розгляду

7 Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВРУ)*. 2016. № 28, ст. 532.

8 Див.: Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 15 вересня 2017 року. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyini-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciyinogo-sudu-ukrayiny-zastanom-na-15-0>.

9 Лемак В. В., Петришин О. В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Академії*

конституційних скарг за відсутності спеціального закону¹⁰. Водночас передбачена статтею 151¹¹ Основного Закону конституційна модель конституційної скарги з незрозумілих причин не вказала на її іманентний зв'язок із передбачуваним порушенням основних прав і свобод, що й обумовлює правову природу конституційної скарги як національного засобу захисту прав людини¹¹. Саме ухвалений Закон про Конституційний Суд, хоча й з певним запізненням, вказав серед вимог, яким має відповідати конституційна скарга, «обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону» (пункт 6 частини 2 статті 50 Закону). Разом з тим така вимога породжує необхідність у з'ясуванні низки важливих питань, серед яких: роль конституційної скарги у контексті вичерпання всіх національних засобів правового захисту як передумови звернення до Європейського суду з прав людини, а також «доступність» та «ефективність» конституційної скарги з огляду на відповідні стандарти Ради Європи.

Передусім зазначимо, що саме порушення прав людини юридичним актом державної влади як підстава конституційної скарги об'єднує її різні моделі, відповідно, конституційна скарга є засобом їх поновлення, захисту та запобігання подальшим порушенням. Як наголошує О. Люхтерхандт, конституційна скарга означає, що гарантовані Основним Законом основні права виступають не лише «гучними деклараціями»: вони являють собою суб'єктивні права, на які особа може безпосередньо посилатись. Окрема людина у такому випадку, «озброївшись» лише Конституцією, кидає виклик державі і змушує її виправдовуватись у суді за свою поведінку. З історичної точки зору це «неймовірна як психологічна, так і юридична зміна»¹². Саме на ролі конституційної скарги як засобу захисту прав людини наголошується у висновку Венеційської комісії про проект Закону про Конституційний Суд України, схваленому 9–10 грудня 2016 р.¹³

правових наук України. № 2 (89). 2017. С. 87.

10 Лемак В. В., Петришин О. В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 83–86.

11 Докладно див.: Гультайт М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. Харків: Право, 2013. 424 с.

12 Люхтерхандт О. Роль и независимость конституционного суда в правовом государстве. *Роль конституционного суда в реализации конституционных прав и свобод граждан*: материалы междунар. конф., Минск, 22 сент. 2009 г. Минск: Амалфея, 2010. С. 32–33.

13 Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court. Adopted by the Venice Commission at its 109 Plenary Session (Venice, 9–10 December 2016). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)034-e).

У зв'язку із запровадженням конституційної скарги серед юридичної спільноти активно обговорюється здатність конституційної скарги виступати так званим національним «фільтром» справ перед направленням відповідних індивідуальних заяв до Європейського суду з прав людини. Можливість особи отримати прямий індивідуальний доступ до органу конституційного правосуддя є ефективним засобом уникнення перевантаження Страсбурзького суду. Статистичні дані, представлені самим Судом, показують, що ті країни, в яких існує конституційний механізм подання скарг, мають меншу кількість заяв до Європейського суду з прав людини (пропорційно кількості населення), ніж інші, в яких такий механізм відсутній.

Роль конституційної скарги при вирішенні питання про прийнятність заяв до Європейського суду з прав людини у контексті ефективних інструментів захисту прав людини на національному рівні стала предметом окремої уваги Венеційської комісії у її ґрунтовній доповіді «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» (Венеція, 17–18 грудня 2010 р.; *далі – Доповідь*)¹⁴. Комісія визнала, що ефективна індивідуальна скарга до конституційного суду може стати національним фільтром перед спрямуванням справ до Європейського суду з прав людини. Це відповідає параграфу 4 Інтерлакенської декларації, що передбачає субсидіарний характер конвенційних механізмів.

Венеційська комісія зазначає, що у країнах, де існує спеціалізований конституційний суд, індивідуальна скарга до органу конституційного контролю є логічним вибором як ефективний засіб правового захисту. Така скарга, як правило, є субсидіарною на національному рівні та застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту в судах загальної юрисдикції. Такий підхід передбачений і статтею 150¹ Конституції України, яка вказує, що конституційна скарга може бути подана в разі «якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано». Логічно передбачити, що така скарга стає останнім національним засобом правового захисту, який необхідно вичерпати для виникнення можливості звернутися до Європейського суду з прав людини. Однак, щоб виступити національним «фільтром» на шляху до звернення до Страсбурзького суду в сенсі пункту 1 статті 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (*далі – Європейська конвенція*), національний засіб має бути *ефективним та доступним* згідно зі статтею 13 Європейської конвенції.

¹⁴ Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 82–94. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720).

Питання стосовно того, якою має бути конституційна скарга, щоб вважатись ефективною, є комплексним, відповідь на нього передбачає врахування різних факторів та може відрізнятись у різних країнах. Навіть у межах однієї правової системи конституційна скарга може бути ефективним засобом захисту для певних порушень Європейської конвенції та неефективним – для інших¹⁵. За результатами аналізу вимог, які висуваються Європейським судом з прав людини до ефективних національних засобів правового захисту (зокрема, *Kudła v. Poland*, no. 30210/96, §§ 152, 157; *Omasta v. Slovakia*, no. 40221/98, 10 грудня 2002 р.; *Dorota Szott-Medyńska v. Poland*, no. 53351/99, 9 жовтня 2003 р., *Vekony v. Hungary*, no. 65681/13, 13 січня 2015 р.), Венеційська комісія стверджує, що розгляд конституційної скарги має забезпечувати «*превентивні засоби правового захисту для запобігання будь-яким подальшим порушенням прав, поки судочинство не завершено*», а також «*компенсаційні засоби*». Суд має бути зобов'язаний розглянути справу за відсутності жодних необґрунтованих вимог щодо судових витрат або юридичного представництва. У результаті процедури індивідуальної скарги конституційний суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку щодо негайного порушення, поновлення або припинення провадження по справі у загальному суді або самому розглянути справу по суті за наявності скарги щодо надмірної тривалості судочинства. При цьому зобов'язання організувати свою судову систему відповідно до вимог пункту 1 статті 6 Конвенції стосується також й конституційного судочинства. Це означає, що якщо держава має намір запровадити інститут індивідуальної скарги до конституційного суду, це має бути зроблено так, щоб надмірно не подовжити загальну тривалість судочинства. Відповідно конституційний суд повинен мати можливість і ресурси, щоб ефективно впоратись з додатковим навантаженням. Крім того, має забезпечуватись належна компенсація на основі обов'язкового рішення конституційного суду у справі, рівноцінна тій, яку заявник може отримати у Страсбурзькому суді¹⁶.

Слід наголосити, що обсяг зобов'язань держав за статтею 13 Європейської конвенції залежить від природи скарги заявника, проте засіб юридичного захисту, передбачений цією статтею, має бути «ефективним» як на практиці, так і за законом (див., наприклад, *Ilhan v. Turkey*, № 22277/93, § 97). «Ефективність» будь-якого засобу юридичного захисту в значенні

15 Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 87, 88. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720).

16 Там само. Пп. 87–94.

статті 13 не залежить від визначеності, яку він забезпечує щодо сприятливого для заявника результату. Навіть якщо окремо взятий засіб юридичного захисту сам не цілком задовольняє вимоги статті 13, цієї мети може досягати сукупність засобів захисту, передбачених національним правом (див., *Silver and others v. the United Kingdom*, 25 березня 1983 р., § 113 та багато ін.). Однак у кінцевому результаті Конституційний Суд повинен мати можливість відновити порушені права на підставі обов'язкового рішення у справі. Просто декларативне рішення щодо неконституційності не є достатнім засобом юридичного захисту. У випадку, якщо наслідки дій є незворотними, конституційний суд повинен мати можливість запобігти виконанню таких дій.

Ураховуючи ці вимоги, Венеційська комісія висловилася на користь інституту повної конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, а також «з огляду на субсидіарний характер засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини та бажання розв'язувати проблеми з прав людини на національному рівні»¹⁷. Така модель скарги, за висловом Г. Арутюняна, дає можливість реалізації «права людини на конституційне правосуддя», адже особа може оскаржити будь-який акт державної влади, що безпосередньо порушує її основні права¹⁸. Водночас у своєму Висновку про проєкт Закону про Конституційний Суд Венеційська комісія наголосила, що запровадження «нормативної» моделі конституційної скарги стане першим кроком в напрямку посилення системи захисту прав людини (пункт 34 Висновку).

З огляду на вказані критерії спробуємо оцінити запроваджувану в Україні модель конституційної скарги з точки зору доступу до Європейського суду з прав людини. Передусім потребує аналізу сама вказівка Закону, якою подання конституційної скарги ставиться в залежність від порушення прав людини. У конституційній скарзі зазначаються конкретні положення закону України, які слід перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким треба перевірити закон України (пункт 5 частини 2 статті 50 Закону). Тобто йдеться про можливість особи ініціювати перевірку закону на відповідність *будь-якого положення Конституції*. При цьому, як уже

17 Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 79. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720).

18 Арутюнян Г.Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку. *Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу*: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України; відп. ред. А. С. Головін. Київ: Логос, 2011. С. 69–70.

вказувалося, Закон про Конституційний Суд вимагає, при обґрунтуванні тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень), зазначати, яке з «гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону».

Очевидно, що дотримання цієї вимоги (принаймні на етапі формування відповідної судової практики) викликатиме чимало питань, адже запропонована конструкція є доволі ускладненою. Український законодавець не пішов більш логічним шляхом, який використовується в інших країнах Європи, а саме: конституційна скарга могла б стосуватися тільки питання про відповідність закону (його окремого положення) положенням Конституції України, які гарантують права і свободи людини (тут можна було б передбачити вказівку на конкретні статті Конституції, або ж вказати на права і свободи, гарантовані розділом II Конституції України). Так, зі статті 79 Конституції Республіки Польща випливає, що підставою конституційної скарги є порушення конституційних прав і свобод. Більшість цих прав викладено в розділі II «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина» Конституції, однак конституційна скарга може стосуватися прав, свобод чи обов'язків, що містяться в інших розділах Основного Закону. Однак Конституційний Трибунал у своїх рішеннях указав, що «не можуть бути підставою для конституційної скарги норми, що визначають загальні принципи конституційного ладу, а також норми, адресовані законодавцю... Преамбула Конституції не містить норм, що закріплюють права і свободи...»¹⁹.

У межах запропонованої конструкції постає ключове питання, чи має Конституційний Суд, оцінюючи прийнятність конституційної скарги та обґрунтування позиції суб'єкта права на конституційну скаргу, *встановити порушення* гарантованого Конституцією України прав людини внаслідок застосування закону? Якщо так, то Конституційний Суд має відійти від усталеної ролі «суду права» й оцінювати по суті факти. При цьому надзвичайно важливо обмежитися розглядом винятково питання порушення гарантованих Конституцією України прав і не вдаватися до оцінки правильності застосування закону судами загальної юрисдикції. Адже, як справедливо зазначає, Г. Арутюнян, Конституційний Суд пови-

19 Вашкевич А. Е. Институт конституционной жалобы в Республике Польша: организационно-правовые проблемы рассмотрения. *Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия* : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). Минск : БДП, 2010. С. 98.

нен розглядати тільки «конституційні питання», хоча їх виявлення може бути ускладнене щодо, наприклад, права на справедливий судовий розгляд, оскільки будь-яке процесуальне порушення звичайними судами може вважатися порушенням права на справедливий суд, яке захищається статтею 6 Європейської конвенції²⁰. У Висновку Венеційської комісії, на прикладі ФРН, також наголошується, що «Конституційний Суд застосовує Конституцію як «мірило» контролю і не вирішує питання про правильне застосування закону в інших аспектах. У результаті цього Конституційний Суд здійснює субсидіарний, конкретний конституційний контроль і не діє як «4-та інстанція» (пункт 38 Висновку).

Наступне питання, що постане у зв'язку із застосуванням відповідної законодавчої вимоги до конституційної скарги, це широкий обсяг та зміст гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, який охоплює також соціальні й економічні права. При цьому український законодавець не врахував досвід провідних європейських країн, які йдуть шляхом забезпечення через інститут конституційної скарги тільки так званих «негативних прав», які мають конституційну силу, тоді як група прав людини, які мають програмний характер (передусім соціальні права, що іноді називаються «соціальні наміри» чи «соціальні цілі»), не наділяються правовими засобами їх захисту. Порушення таких прав (зокрема, їх повне чи часткове незабезпечення) не визнається підставою для подання конституційної скарги.

Такий підхід ґрунтується на ліберальній теорії прав людини, яка виходить із того, що соціально-економічні права є декларативними та залежать від ступеня розвитку й наявних ресурсів конкретної держави, виконання нею соціальних функцій. Як зазначає В. Сьрьогін, у межах «західного» підходу такі права проголошуються, але не можуть бути захищені в судовому порядку. Держава зобов'язується сприяти реалізації даних прав, але з огляду на реалії соціально-економічного життя не гарантує їх усім²¹. Слід додати, що ці права гарантуються державою лише в тому обсязі, в якому вони є необхідною передумовою реалізації громадянських та політичних прав і свобод (наприклад, реалізація права на чисте довкілля є елементом захисту права на життя).

20 Арутюнян Г. Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку. *Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу*: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України; відп. ред. А. С. Головін. Київ: Логос, 2011. С. 75.

21 Сьрьогін В. О. Конституційне право України: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2010. С. 94–95.

Верховний Суд Швейцарії, у свою чергу, користується поняттям «відповідні Конституції права», які базуються на програмних положеннях Конституції про соціально орієнтовану діяльність держави, турботу та допомогу соціальним групам, що потребують підтримки з боку держави, особливо найбільш уразливим верствам населення (особам з обмеженими фізичними можливостями, особам похилого віку, дітям, що залишилися без батьківської опіки тощо). До таких прав належать переважно соціально-економічні права, на які Верховний Суд не поширює судовий захист і право подання конституційної скарги, у чому і полягає їх відмінність від категорії основних прав.

Орієнтуючись на класичну ліберальну концепцію прав людини, Конституційний суд Австрійської Республіки також не визнає за соціально-економічними правами громадян статусу основних прав, захист яких забезпечується в судовому порядку. Гарантією таких прав може служити економічна політика уряду, законодавство про державну підтримку безробітних, страхування медицину тощо. Нагадаємо, що Європейський суд з прав людини також вирішує питання про порушення соціально-економічних прав тільки тією мірою, якою вони охоплюються змістом основоположних прав і свобод, які гарантуються Європейською конвенцією.

Наступну проблему, з огляду на вимогу зазначення гарантованих Конституцією України прав людини, які зазнали порушення внаслідок застосування закону, становить коло суб'єктів права на конституційну скаргу. Відповідно до статті 56 Закону про Конституційний Суд суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Це означає, що таким суб'єктом є як фізичні особи, так і юридичні особи приватного права.

Ця вимога знову актуалізує питання, якою мірою гарантовані Конституцією України права людини належать юридичним особам. Неодноразово на різних етапах розробки пропозицій щодо внесення змін та доповнень до розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону пропонувалося передбачити, що закріплені в ньому права і свободи стосуються і юридичних осіб тією мірою, якою вони можуть бути застосовні до таких осіб, виходячи із змісту відповідного права. При цьому такий підхід відповідає й практиці Європейського суду з прав людини, який застосовує окремі положення Європейської конвенції для захисту прав юридичних осіб (зокрема, права на власність, заборону дискримінації).

Водночас сьогодні немає сформованої позиції самого Конституційного Суду з цього питання, навпаки, у своїх ранніх рішеннях єдиний орган конституційної юрисдикції дотримувався протилежної позиції. Так, у Рішенні у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 Суд вказав, що «3. В Конституції України стаття 58 міститься у розділі II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, в якому закріплені конституційні права, свободи і обов’язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Про це свідчить як назва цього розділу, так і системний аналіз змісту його статей та частини другої статті 3 Конституції України». Відповідно Суд вирішив, що положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи). Очевидно, що коло гарантованих Конституцією прав і свобод, на порушення яких може посилатися суб’єкт конституційної скарги – юридична особа приватного права, підлягатиме уточненню саме через формування відповідної практики Конституційного Суду, при цьому доцільно враховувати аргументацію, яка наводиться у рішеннях Європейського суду з прав людини.

Повертаючись до інших вимог, що зумовлюють визнання конституційної скарги ефективним засобом правового захисту на шляху до Європейського суду з прав людини, зупинимося на можливості конституційного суду запобігти виконанню дій, якщо їх наслідки є незворотними, а також можливості відновити порушені права на підставі обов’язкового рішення у справі.

Щодо першої з названих вимог, то Закон про Конституційний Суд прямо передбачив можливість забезпечення конституційної скарги. Згідно зі статтею 78 Закону при розгляді конституційної скарги Велика Палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв’язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність із дня

ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Таке положення є важливим кроком у бік забезпечення ефективності конституційної скарги як національного засобу правового захисту. Адже у разі ухвалення Конституційним Судом рішення на користь суб'єкта конституційної скарги в останнього з'являється можливість звернення до судів загальної юрисдикції за переглядом остаточного судового рішення за нововиявленими обставинами. Така можливість прямо передбачена процесуальними кодексами (пункт 5 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини другої статті 361 Цивільного процесуального кодексу України, пункт 4 частини другої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України). При цьому Прикінцевими положеннями Закону про Конституційний Суд можливість відкриття провадження за нововиявленими обставинами була поширена не лише на випадки, коли Конституційним Судом України встановлено неконституційність закону України, іншого акта (їх окремих положень), а й надано офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи.

Стосовно вимоги забезпечення справедливої компенсації за результатами розгляду конституційної скарги, то таку можливість у межах конституційного провадження у справі за конституційною скаргою не передбачено. Проте у разі ухвалення рішення за конституційною скаргою на користь суб'єкта конституційної скарги, останній може скористатися конституційним правом на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, гарантованих статтею 56 Конституції України.

Таким чином, аналіз викладених вище положень Закону про Конституційний Суд дозволяє запропонувати *дворівневий тест оцінки ситуації, якої стосується конституційна скарга* (у разі її відповідності іншим умовам прийнятності, визначеним у статті 77 Закону). Цей тест включає: 1) вирішення питання про обґрунтованість твердження суб'єкта права на конституційну скаргу щодо порушення внаслідок застосування закону гарантованих Конституцією України прав людини (умовно – «тест на порушення прав і свобод»); 2) оцінку відповіднос-

ті закону (його окремих положень) положенням Конституції України (умовно – «тест на конституційність закону»).

Зокрема, Законом передбачено, що в разі якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення (частина 3 статті 89 Закону). Таке положення Закону про Конституційний Суд, на думку Венеційської комісії, «є кроком у правильному напрямі, який дозволяє подальше дослідження конституційності актів, хоча воно й не може запровадити повну конституційну скаргу» (пункт 44 Висновку). Водночас у практичній площині це означає необхідність доповнення запропонованого тесту третім (факультативним) етапом – оцінкою «конституційності» тлумачення закону. Однак при цьому навіть констатувавши тлумачення закону в спосіб, що не відповідає Конституції України, Суд не зможе дати його офіційного тлумачення, адже тлумачення законів України більше не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Таким чином, досвід зарубіжних країн, ретельно узагальнений Венеційською комісією, свідчить про те, що нормативна конституційна скарга не може в усіх випадках задовольнити вимоги до ефективних національних засобів юридичного захисту згідно зі статтею 13 Європейської конвенції (див., зокрема, *Vekony v. Hungary*, no. 65681/13, 13 січня 2015 р.). Запроваджена в Україні модель «нормативної» конституційної скарги, яка спрямована тільки на закон, а не на акти його застосування в конкретній справі, також не стане національним «фільтром» для всіх справ перед спрямуванням індивідуальних заяв до Європейського суду з прав людини. На практиці порушення прав людини частіше спричинені не «технічно правильним застосуванням» неконституційного закону, який може бути оскаржено через даний вид скарги, а є результатом неконституційного індивідуального акта, який можливо, але не обов'язково, прийнятий на підставі закону, що відповідає Конституції. Велика кількість порушень прав людини, таким чином, не потрапляє у сферу дії нормативної скарги й «ефективність даного фільтра стає незначною»²².

22 Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), para 84. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720).

Однак така модель скарги може вважатися ефективним засобом захисту прав людини на шляху до Страсбурзького суду у випадках порушення прав і свобод законом, застосованим у конкретній справі, а не індивідуальним актом, ухваленим усупереч «конституційному» закону. Цей підхід в окремих рішеннях поділяє і сам Європейський суд з прав людини. Так, у справі *Dorota Szott-Medynska v. Poland* Суд дійшов висновку, що ігнорування зацікавленою особою такого засобу захисту своїх прав, як інститут конституційної скарги, навіть у тих країнах, де предметна сфера останнього порівняно вузька й на підставі скарги дається оцінка лише конституційності правової норми, яка служила основою індивідуального рішення, що оскаржується, може призвести до неприпустимості звернення до Європейського суду з прав людини.

У практичній площині це означає, що в кожному випадку звернення до Європейського суду з прав людини скаргник має перед тим оцінити доступність та ефективність використання ним конституційної скарги як національного засобу правового захисту. Це саме питання буде розглядатися і Страсбурзьким судом при вирішенні питання про прийнятність індивідуальної заяви відповідно до статті 35 Європейської конвенції. Потенційно це може призвести до «конкуренції» позицій Конституційного Суду та Європейського суду з прав людини, зокрема, у разі ухвалення Конституційним Судом ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою через відсутність порушення гарантованих Конституцією України прав людини, тоді як Європейський суд визнає порушення відповідного права, гарантованого Європейською конвенцією. Уникнути такої ситуації дозволить повсюдне послідовне врахування Конституційним Судом стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав при розгляді конституційних скарг та здійсненні конституційного судочинства в цілому, що сприятиме виконанню державою своїх зобов'язань у галузі прав людини²³.

23 Аналітичний матеріал був виданий у Віснику Конституційного Суду України. Див.: Гультай М., Христова Г. Конституційна скарга як національний засіб правового захисту в контексті доступу до Європейського суду з прав людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 5. С. 56–66.

Конституційне судочинство в Україні та права людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту

Систематизувала **Катерина Буряковська**, експертка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук

Нижче наведено добірку:

- 1) конституційних скарг, поданих до Конституційного Суду України, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб та збройного конфлікту;
- 2) ухвал Конституційного Суду України, винесених за результатами розгляду конституційних скарг, пов'язаних з внутрішнім переміщенням та іншими питаннями, які стосуються конфліктів;
- 3) ухвал Конституційного Суду України, винесених за результатами розгляду конституційних подань та звернень, пов'язаних з внутрішнім переміщенням та іншими питаннями, які стосуються конфліктів.

Ця добірка має ознайомчий і невичерпний характер та демонструє потенціал конституційного судочинства в Україні для захисту прав внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, що постраждали від збройного конфлікту.

I. Конституційні скарги, що знаходяться на розгляді Конституційного Суду України

Інститут конституційної скарги став новелою, запровадженою Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. Станом на кінець квітня 2020 року з метою реалізації визнаного Основним Законом права на конституційну скаргу до Конституційного Суду надійшло близько 2000 конституційних скарг, з яких біля третини розподілені судді-доповідачу у справі для вирішення питань, пов'язаних з конституційним провадженням, інші дві третини повернуто авторам через невідповідність Закону. Серед поданих до Суду конституційних скарг щонайменше три

стосуються прав внутрішньо переміщених осіб та збройного конфлікту (виходячи із параметрів скарг та оскаржуваних Законів).

1. Конституційна скарга від Ільїна О. О. № 18/3019 (18) від 18.06.2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 9 плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 19 липня 2017 року № 498-р.
2. Конституційна скарга від Тимофєєва В. В. № 18/5591 (19) від 09.09.2019 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII, проте за формою скарга не відповідає вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України», і вона була повернена авторові.
3. Конституційна скарга Позднякова С. В. № 18/147 (20) від 14.04.2020 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII, частини другої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V. Заявник вважає неконституційними положення:

– частин другої, третьої статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII (далі – Закон № 595), якими встановлено, що документом, який посвідчує особу, підтверджує громадянство та засвідчує місце проживання виборця на місцевих виборах, є: 1) паспорт громадянина України; 2) тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України); належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання;

– частини другої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V (далі – Закон № 698), згідно

з яким виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Автор клопотання вважає, що оспорювані положення законів України № 595 та № 698 звужують зміст та обсяг конституційного виборчого права громадян, які мають статус внутрішньо переміщених осіб, та призводять до їх дискримінації за ознакою місця проживання, а тому суперечать положенням статті 7, частин першої, другої статті 8, статті 21, частин першої, другої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 38, частини першої статті 70, частин першої, другої статті 71, речення першого частини першої та речення першого частини другої статті 141 Конституції України.

II. Ухвали Конституційного Суду України, винесені за результатами розгляду конституційних скарг, пов'язаних з внутрішнім переміщенням та іншими питаннями, які стосуються конфліктів

1. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Зайця С. А., Мартиновської А. Р., Мартиновського Р. Ю., Свиридової Д. О. № 18/671 (18) від 09.02.2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5.3 статті 5, пункту 6.5 статті 6, підпункту 9 пункту 12.3, пункту 12.5, підпункту 2 пункту 12.8 статті 12 Закону України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» на підставі того, що скарга не відповідає пунктам 3, 5, 7 частини 2 статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України».
2. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «Дирекція адміністративних будівель» щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» № 295–2(І)/2018 від 20 вересня 2018 року» на підставі того, що скарга не відповідає пунктам 6, 7, 8 частини 2 статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України».
3. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою від 19 вересня 2018 року № 33-у(І)/2018 публічного акціонерного товариства «Східно-промисловий комерційний банк» щодо відповідності Конституції

України (конституційності) положень пункту 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» від 16 липня 2015 року на підставі того, що скарга не відповідає пункту 6, частини 2 статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України».

4. *Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Бриндака Петра Антоновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу десятого статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 26 вересня 2018 року № 35-у(II)/2018 через неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у скарзі.*

III. Ухвали Конституційного Суду України, винесені за результатами розгляду конституційних подань та звернень, пов'язаних з внутрішнім переміщенням та іншими питаннями, які стосуються конфліктів

1. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 20 червня 2018 року № 40-у/2018.
2. Ухвала Великої Палати Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637 у редакції до внесення змін постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13 вересня 2017 року № 689, окремих положень Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та окремих положень Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного

проживання/перебування, затверджених постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року № 365 у редакції до внесення змін постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13 вересня 2017 року № 689 від 24 травня 2018 року № 22-у/2018.

3. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян України Баклицької Оксани Анатоліївни, Бородіної Тетяни Петрівни, Демченко Ольги Григоріївни, Кандиби Людмили Миколаївни, Кушнарєнка Олександра Олександровича, Осипчук Наталії Аркадіївни, Папкової Ніни Георгіївни, Плужнікової Ольги Володимирівни, Соколова Олександра Івановича, Чайкіна Віктора Тимофійовича, Чулкова Олександра Івановича, Шелестунової Ірини Євгенівни щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» № 2-46/2015 від 23 грудня 2015 року № 52-у/2015.
4. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» від 1 вересня 2015 року № 33-у/2015.

ДОДАТОК

Окремі рекомендації інституцій Ради Європи щодо прав внутрішньо переміщених осіб



РЕКОМЕНДАЦІЯ Rec (2006) 6

**Комітету міністрів Ради Європи
державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб**

**Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні
заступників міністрів 5 квітня 2006 року)²⁴**

Комітет міністрів, відповідно до положень статті 15.b Статуту Ради Європи, нагадуючи, що одними з основних завдань Ради Європи є збереження та підтримка прав людини задля блага кожного в Європі;

- ▶ ураховуючи, що велика кількість громадян держав – членів Ради Європи не може повною мірою скористатися своїми правами, тому що вони змушені залишати свої будинки або місця постійного проживання, зокрема, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, природних або техногенних катастроф без перетину міжнародно визнаних державних кордонів;
- ▶ нагадуючи про існування Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення (далі – Керівні принципи ООН), які стосуються всіх етапів внутрішнього переміщення і які отримали міжнародне визнання й авторитет;

²⁴ © Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.

© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

- ▶ наголошуючи на дотриманні духу і положень Керівних принципів ООН та прагненні імплементувати їх у національному законодавстві та політиці держав-членів;
- ▶ прагнучи реалізувати Керівні принципи ООН в європейському контексті і розвивати далі деякі з цих принципів на основі існуючих стандартів Ради Європи;
- ▶ визнаючи, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення;
- ▶ беручи до уваги, що тоді як внутрішньо переміщені особи, незважаючи на їхнє переміщення, залишаються громадянами своєї країни, які мають право на здійснення в повному обсязі прав людини і гарантій міжнародного гуманітарного права, міжнародне право не містить будь-якого спеціального юридично обов'язкового документа, що визначає їхні права;
- ▶ ураховуючи, що національні органи влади держав-членів, на території яких відбувається внутрішнє переміщення, насамперед відповідальні за захист і надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, незалежно від прав і обов'язків інших держав або відповідних міжнародних організацій, які керуються міжнародним правом;
- ▶ утверджуючи, що державам-членам, яких стосується питання внутрішнього переміщення, слід утриматися від використання ситуації з переміщенням осіб у власних політичних цілях;
- ▶ наголошуючи, що довільне переміщення осіб з їхніх будинків або місць постійного проживання заборонено, що впливає з Європейської конвенції з прав людини, яка є невід'ємною частиною національного законодавства держав-членів;
- ▶ усвідомлюючи, що неналежна організація внутрішнього переміщення може призвести не лише до порушень прав людини, а й до зростання рівня міжнародної міграції та руху біженців по всьому континенту;
- ▶ вважаючи, що ані ця рекомендація, ані Керівні принципи ООН не повинні стримувати держав – членів Ради Європи від впровадження або збереження більш сприятливих стандартів щодо внутрішньо переміщених осіб;
- ▶ рекомендує урядам держав-членів при формуванні національного законодавства та практики щодо внутрішньо переміщених осіб, а також у ситуаціях внутрішнього переміщення керуватися такими принципами:

1. Керівні принципи ООН та інші відповідні міжнародні правові інструменти у сфері прав людини або гуманітарного права застосовуються до всіх внутрішньо переміщених осіб, у тому числі осіб, переміщених зі своїх будинків або місць постійного проживання внаслідок природних або техногенних катастроф.

2. Внутрішньо переміщені особи не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до внутрішньо переміщених осіб, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поведження з внутрішньо переміщеними особами з огляду на їхні потреби.

3. Особливу увагу необхідно приділити захисту осіб, що належать до національних меншин, а також захисту і наданню допомоги найбільш уразливим групам населення відповідно до чинних стандартів міжнародного права.

4. Захист внутрішньо переміщених осіб та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком відповідної держави.

Вирішення цього завдання потребує також допомоги з боку інших держав або міжнародних організацій, якщо держава, яка опинилася у скрутній ситуації, не в змозі сама забезпечити захист і надати допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам.

Держава не може довільно відмовитися від пропозиції з боку інших держав та міжнародних організацій надати таку допомогу.

5. Держави-члени, відповідно до своїх зобов'язань згідно зі статтями 2, 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини, повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, тілесну недоторканність, свободу і безпеку, а з іншого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав. Це особливо стосується організації та облаштування таборів для внутрішньо переміщених осіб, що вимагає вжиття заходів безпеки з огляду на цивільний характер таборів.

Внутрішньо переміщених осіб не можна відправляти назад в райони, де вони будуть стикатися з реальною небезпекою зазнати поведження, яке порушує статті 2 і 3 Європейської конвенції з прав людини.

- 1) Держави-члени, відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини, зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням. До таких заходів належать пошук зниклих членів сім'ї, особливо тих, які були взяті в заручники;
- 2) компетентні органи повинні передати родичам внутрішньо переміщених осіб на їхнє прохання всю можливу інформацію щодо місцеперебування таких осіб.

6. Внутрішньо переміщені особи повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав в якомога коротший термін після їхнього переміщення, без висунення необґрунтованих умов.

7. Внутрішньо переміщені особи мають право користуватися своїм майном згідно з правом у сфері прав людини. Зокрема, внутрішньо переміщені особи мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням. Якщо внутрішньо переміщені особи позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата повинна бути належно компенсована.

8. Держави-члени повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантувати, що не буде жодних перешкод у його практичній реалізації.

9. Для мінімізації негативних наслідків внутрішнього переміщення державам-членам слід розробити превентивні заходи, такі як стратегічні плани дій, що будуть застосовані під час кризи, яка може призвести до внутрішнього переміщення.

10. Внутрішньо переміщені особи повинні бути належно поінформовані та, наскільки це можливо, отримати консультації щодо вирішення ситуації, в якій вони опинилися, до, під час або після їхнього переміщення.

11. Внутрішньо переміщені особи згідно з Європейською конвенцією з прав людини мають право на добровільне, безпечне і гідне повернення до власних помешкань або місць постійного проживання або переселення до іншої частини країни.

Потрібно забезпечити умови для належної та стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їхнього переміщення.

12. З метою усунення в міжнародному праві наявних прогалин, що стосуються поводження з внутрішньо переміщеними особами, держави-члени повинні розглянути можливість розробки додаткових міжнародно-правових інструментів.



РЕЗОЛЮЦІЯ 1708 (2010)

Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб

Парламентська Асамблея Ради Європи

28 січня 2010 року²⁵

1. Переміщення мільйонів людей у всьому світі – одне з основних прав людини та гуманітарних викликів сьогодення. Для біженців і внутрішньо переміщених осіб (ВПО) втрата житла, землі, майна – це передусім завдання прийняти рішення щодо свого переміщення на тривалий час.

2. Понад 2,5 млн біженців і ВПО в державах – членах Ради Європи стикаються із цією проблемою, особливо на Північному та Південному Кавказі, Балканах і в Східному Середземномор'ї. Переміщення в Європі часто затяжне. Постраждали не мають змоги повернутися у свої оселі й на землю або хоча б отримати до них доступ ще з 1990-х або й раніше.

3. Знищення, окупація та конфіскація полишеного майна порушують права постраждалих осіб, подовжують їх переміщення й ускладнюють процес примирення та миротворення. Тому реституція майна, тобто відновлення прав і фізичного володіння на користь переміщених колишніх мешканців, або компенсація – це форми відшкодування, необхідні для відновлення прав таких осіб і верховенства права.

4. Парламентська асамблея вважає реституцію оптимальною відповіддю втраті доступу та прав на житло, землю й майно, оскільки серед усіх форм відшкодування вона єдина допомагає зробити вибір між трьома «тривалими рішеннями» в питанні переміщення: безпечне та гідне повернення у власний дім; місцева інтеграція в місці переміщення; переселення в інше місце в межах країни походження або за кордон.

25 © Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.

© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

5. Асамблея згадує, що серед інструментів Ради Європи є декілька гарантій, зокрема статті 6, 8, 13 і 14 Європейської конвенції з прав людини (ETS №5), стаття 1 її Протоколу №1 і стаття 2 її Протоколу №4, стаття 31 Європейської соціальної хартії (ETS №163) і стаття 16 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS №157).

6. Асамблея також звертає увагу на Принципи ООН з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб (Принципи Пінейру), створені, щоб надавати рекомендації щодо вирішення питань відшкодування втраченого майна.

7. Асамблея посилається на Рекомендацію Rec(2006)6 Комітету Міністрів із питань внутрішньо переміщених осіб, де підтверджуються права ВПО на користування своїм майном і володіннями, а також на відновлення прав на полишене майно. В іншому випадку має надаватися належна компенсація.

8. Асамблея наголошує, що всі держави-члени повинні утримуватися та запобігати вимушеному переміщенню та виселенню й забезпечувати внутрішньодержавні засоби правового захисту, а за їх відсутності – компенсацію.

9. У світлі наведеного вище Асамблея закликає держав-учасниць вирішувати проблеми з правом власності на житло, землю та майно, що виникли внаслідок конфлікту, з урахуванням Принципів Пінейру, відповідних правових актів Ради Європи та Рекомендацій Rec(2006)6 Комітету міністрів.

10. Пам'ятаючи про ці міжнародні стандарти та досвід реституції майна й програм компенсації, здійснених у Європі до цього часу, держави-учасниці закликають:

10.1. гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території;

10.2. переконатися, що таке відшкодування має форму реституції шляхом підтвердження юридичних прав біженців і переміщених осіб на їхнє майно й відновлення їхнього безпечного фізичного доступу до такого майна та володіння ним. Якщо реституція неможлива, має надаватися належна компенсація, яка відбувається через підтвердження попередніх юридичних прав на майно та надання коштів і речей, які мають відпо-

відне співвідношення до їхньої ринкової вартості або через інші форми справедливого відшкодування;

10.3. переконатися, що біженці та переміщені особи, у яких не було офіційно визначених прав до переміщення, однак чиє користування майном вважалося органами влади фактично дійсним, отримують рівноцінний і фактичний доступ до засобів правового захисту та відшкодування за їх виселення. Це особливо важливо у випадках, коли постраждали особи соціально незахищені, бо належать до меншин;

10.4. переконатися, що попередні права на використання та проживання, що стосуються соціального житла чи інших аналогічних форм домоволодіння, які були наявні в колишніх комуністичних системах, визнаються та захищаються як їхній дім у значенні статті 8 Європейської конвенції з прав людини та як їхнє володіння в значенні статті 1 Протоколу № 1 цієї Конвенції;

10.5. переконатися, що відсутність носіїв прав на користування та оренду в місцях їхнього колишнього проживання (через те, що вони були змушені залишити свій дім), вважається виправданою до моменту, коли настануть умови для їх добровільного, безпечного та гідного повернення;

10.6. швидкі, доступні й ефективні процедури для задоволення претензій щодо відшкодування. Якщо переміщення та виселення відбуваються систематично, потрібно створити спеціальні органи, що оцінюватимуть претензії та ухвалюватимуть рішення. Такі органи повинні застосовувати прискорені процедури, що включають спрощені стандарти доведення та процедури. До їхньої юрисдикції мають належати всі типи об'єктів власності, що мають відношення до потреб щодо житла та життєдіяльності переміщених осіб, зокрема будинки, сільськогосподарські угіддя та корпоративна нерухомість;

10.7. забезпечувати незалежність, неупередженість і компетентність судових органів, зокрема шляхом упровадження відповідних правил щодо їхнього складу, які можуть передбачати наявність міжнародних членів. Такі органи мають отримувати достатнє фінансування, а відповідні правоохоронні органи повинні бути юридично зобов'язаними виконувати їхні рішення;

10.8. забезпечувати ефективність відшкодування через реституцію або компенсацію (де це потрібно) вартості залишеного майна шляхом прийняття таких заходів:

10.8.1. компенсація моральної шкоди, пов'язаної з обставинами, через які сталося або затяглося переміщення та виселення;

10.8.2. відшкодування шкоди, завданої внаслідок переміщення та відсутності доступу до полишеного майна, як-от втрата доходу та витрати, яких не було б, якби вони не були змушені покинути свій дім;

10.8.3. компенсація за незаконне знищення чи пошкодження нерухомого майна чи втрата значного рухомого майна, спричинені діями або бездіяльністю органів влади, до юрисдикції яких належить таке майно;

10.8.4. заходи для допомоги та відновлення, що сприяють довготривалим рішенням, як-от: створення безпечних умов, реконструкція будинків та інфраструктури в місцях, куди повертаються люди, соціальна й економічна підтримка всіх переміщених осіб, незалежно від того, чи повернуться вони у свій дім;

10.8.5. публічне визнання органами влади відповідальності за порушення прав людини, пов'язаних із переміщенням, детальне розслідування та розголошення інформації про такі порушення, а також порушення, за які окремих винуватців потрібно притягнути до відповідальності;

10.9. забезпечення (де це потрібно) того, що ефективні засоби правового захисту та відшкодування за втрату доступу та прав на майно включені в ширші програми компенсації за неодноразові порушення прав людини.

11. Державам-учасницям, які безпосередньо отримують претензії:

11.1. пропонується просити про технічну допомогу інших держав-членів і співпрацювати з ними, а також з іншими міжнародними організаціями з відповідним юридичним і технічним досвідом;

11.2. рекомендується працювати з науковими та громадськими суб'єктами, а також національними правозахисними установами, надавати надійну інформацію про кількість і природу претензій, формулювати пропозиції для процедур вирішення таких претензій, контролювати їх виконання, виявляти перешкоди та заходи для їх вирішення, поширювати інформацію та надавати юридичні консультації постраждалим особам;

11.3. рекомендується спілкуватися безпосередньо з переміщеними особами та включати їх у процес розробки та реалізації процедур і від-

шкодування за втрату майна. Інформація про такі процедури, зокрема терміни чи інші умови висування претензій, має бути доступною всім постраждалим особам мовою, яку вони розуміють. Дуже важливо, щоб такі процеси участі дозволяли дізнаватися та враховувати погляди вразливих груп, як-от жінок – голів домогосподарств і груп меншин, водночас поважаючи безпеку та право на особисте життя таких постраждалих осіб.

12. Верховному комісару ООН у справах біженців і Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) висловлюється подяка за висвітлення в Європі в межах їхніх повноважень майнових проблем, пов'язаних із переміщенням, і рекомендується продовжувати й розширювати свої зусилля, спрямовані на вирішення таких майнових проблем на державному рівні.



РЕКОМЕНДАЦІЯ 1877 (2009)

Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час

Парламентська Асамблея Ради Європи

24 червня 2009 р.²⁶

1. Парламентська асамблея регулярно висловлює занепокоєння щодо невирішеної ситуації внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розселених у понад 11 із 47 держав – членів Ради Європи. Вона постійно закликає уряди шукати довготривалі рішення для повернення, місцевої інтеграції або інтеграції в інших місцевостях рідних країн переміщених осіб і гарантувати захист їхніх прав відповідно до положень відповідних правових актів Ради Європи та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (далі – Керівні принципи ООН).

2. Асамблея схвалює роботу Комітету міністрів, виконану під час розробки 13 рекомендацій щодо ВПО (Рекомендація Комітету міністрів Res(2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб), в основі якої – Керівні принципи ООН, і яка підкреслює юридичні зобов'язання держав-членів. Однак вона з жалем констатує, що з часу прийняття рекомендації Комітету міністрів, процес пошуку довготривалих рішень знову призупинився, а натомість у Європі загалом поглибилася соціальна ізоляція переміщеного населення.

3. Асамблея й надалі глибоко стурбована тим, що в державах – членах Ради Європи за приблизними оцінками від 2,5 до 2,8 мільйона ВПО досі переміщені. Приблизно 99 % цих переміщених осіб покинули свої домівки ще п'ятнадцять-тридцять п'ять років тому внаслідок конфліктів, що виникли з численних і різноманітних причин. Вона з жалем констатує, що

²⁶ © Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.

© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

лише близько чверті всіх ВПО з минулих десятиліть знайшли довготривалі рішення, більшість із них оселилися не в місцях, звідки походять.

4. Асамблея засуджує той факт, що більшість переміщених осіб продовжують жити в нужді та боротися за власні права, й зазнають соціальної ізоляції через зневагу до своїх прав людини або неможливість їх відстояти (зокрема, це стосується економічних, соціальних і культурних прав). Багато категорій ВПО особливо вразливі, залежні від держави та потребують адресної допомоги. Близько 390 000 ВПО в Європі досі живуть у центрах тимчасового розміщення, тимчасових притулках або несанкціонованих поселеннях без гарантій від необґрунтованого виселення й часто без доступу до основних послуг, як-от: води, електрики чи каналізації. Збереження неналежного житла й житлово-побутових умов після стількох років посилює їх соціальну ізоляцію.

5. Асамблея неодноразово спонукала уряди держав – членів Ради Європи впровадити відповідні нормативно-правові бази, передбачені Керівними принципами ООН і Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6. Вона висловлює жаль, що лише кілька держав-членів досягли прогресу в узгодженні законодавства щодо ВПО з положеннями Керівних принципів ООН і рекомендацією Комітету міністрів.

6. Асамблея переконана, що ключ до повного забезпечення в Європі прав людини осіб, переміщених на тривалий термін, полягає в об'єднаних і відновлених зусиллях місцевих, національних і міжнародних суб'єктів з точки зору пошуку політичних рішень затяжних конфліктів, удосконалення нормативно-правової бази, посилення волі та спроможності усіх залучених суб'єктів щодо застосування відповідного законодавства.

7. Реальних рішень для ВПО досягти складно, оскільки першопричини переміщення, як-от затяжні конфлікти й етнічний розбрат, не вирішуються. Уряди деяких держав-членів досі належним чином не контролюють всю власну територію через невирішеність конфліктів. Призупинені переговори щодо миру або навіть відхилення від наявних механізмів підтримки та розбудови миру, відсутність організованих механізмів примирення й постійна незахищеність обмежують доступ ВПО до своїх прав і перешкоджають їх поверненню.

8. Асамблея зазначає, що за відсутності політичного врегулювання потрібно заохочувати тимчасову чи довготермінову інтеграцію ВПО в поточному місці проживання. Місцева інтеграція надає переміщеним особам основні (навіть тимчасово) умови вести нормальне життя завдяки рівному та повному доступу до гідних умов життя, засобів до існування, освіти

й основних послуг, однак це не можна порівняти з поверненням. Асамблея схвалює нещодавні зміни політики в цьому відношенні в Азербайджані та Грузії.

9. Потрібно поважати право ВПО зробити добровільний та усвідомлений вибір з-поміж трьох варіантів: повернення додому, локальна інтеграція в місці переміщення, поселення в іншій, безпечній частині країни.

10. Усі відповідні органи мають безумовно поважати та забезпечувати права ВПО на повернення згідно з міжнародним гуманітарним правом, а також право на свободу пересування, що випливають з міжнародних та регіональних документів про права людини. Потрібно впровадити заходи правосуддя перехідного періоду для усунення завданої шкоди (зокрема, через вимушене переміщення), а винних у міжнародних злочинах потрібно притягнути до відповідальності.

11. Асамблея визнає потребу в постійній міжнародній підтримці ВПО в питаннях фінансової й технічної допомоги, щоб запобігти їх перетворенню в «забутих людей» Європи. Це особливо важливо в контексті теперішньої глобальної економічної кризи.

12. Асамблея застерігає, що нехтування інтересами ВПО становить реальний політичний ризик повторного розпалення заморожених конфліктів у будь-який час. Минулорічна війна між Грузією та Росією стала зловісним нагадуванням про те, що тривала міжнародна байдужість до довготривалого переміщення може сприяти відновленню конфліктів, значним втратам життів і переміщенню ще більшої кількості людей із рідної землі.

13. Необхідність справжніх міжнародних миротворчих сил у місцях, де місцевими засобами неможливо стримати насильство й упередженість щодо місцевих громад і ВПО, також має залишатися пріоритетним завданням міжнародної спільноти.

14. Усім зацікавленим сторонам також важливо вирішувати проблему глибоко вкорінених моделей дискримінації представників етнічних меншин, що серйозно підриває стабільність повернення.

15. Зважаючи на вищесказане, Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

15.1. стосовно довготривалих політичних рішень:

15.1.1. шукати новий політичний поштовх для мирного врегулювання затяжних конфліктів у Європі з метою гарантування довготривалих рішень, серед них добровільне й усвідомлене повернення переміщені

них осіб у місця свого походження відповідно до міжнародного гуманітарного права, вимог Гельсінського заключного акта та зобов'язань перед Радою Європи;

15.1.2. спонукати всіх держав – членів Ради Європи відстоювати принципи міжнародного права щодо державного суверенітету й територіальної цілісності держав-членів;

15.1.3. працювати над політичними, технічними й фінансовими питаннями, пов'язаними з миротворчими місіями, необхідними для захисту, гідного повернення та інтеграції ВПО;

15.2. щодо дотримання міжнародних стандартів захисту:

15.2.1. спонукати держав-членів суворо дотримуватися Керівних принципів ООН та Рекомендації Комітету міністрів Rec(2006)6 й включати (де це доречно) Керівні принципи ООН у національне законодавство, якщо цього ще не зроблено;

15.2.2. створити новий постійний комітет у рамках Ради Європи з повноваженнями розглянути питання притулків і переміщення (на заміну Спеціальному комітету експертів з юридичних аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства (CANAR)) і дати йому завдання вивчити можливі прогалини в міжнародних документах та національному законодавстві з метою розробки додаткових обов'язкових міжнародних угод, що запропоновано Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6, вивчення механізмів імплементації нормативно-правової бази, що застосовуватиметься до ВПО, і розробки конкретних критеріїв для довготривалих рішень у кожній зацікавленій країні;

15.2.3. підвищувати поінформованість і наявні механізми захисту відповідно до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 5), останньої редакції Європейської соціальної хартії (ETS № 163) та її механізму колективних скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI), Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157) з точки зору їх застосування до ВПО;

15.3. щодо захисту прав ВПО – закликати держав-учасників знайти разом із ВПО довготривалі рішення, зокрема:

15.3.1. оглядати, приймати й реалізовувати державні стратегії та плани заходів шляхом створення чітких правових і організаційних засад забезпечення ефективного захисту ВПО й усунення їхніх найбільш

уразливих місць, а також переглядати й змінювати наявні закони, щоб усунути всі правові перешкоди на шляху до інтеграції ВПО;

15.3.2. мобілізувати й посилити спроможності ВПО як суб'єктів власного захисту;

15.3.3. поважати добровільний характер повернення, інтеграції чи поселення;

15.3.4. забезпечувати захист і безпеку ВПО, особливо в місцях повернення, зокрема там, де залишилися протипіхотні міни та нездетоновані боєприпаси;

15.3.5. більш енергійно продовжувати процес примирення, особливо на територіях повернення чи поселення ВПО, шляхом створення політичного й культурного клімату поваги, толерантності й недискримінації, а також через розслідування й притягнення до відповідальності винуватців злочинів проти людства, воєнних злочинів і міжнаціонального насильства;

15.3.6. відновлювати права на майно, проживання/володіння та/чи надавати швидко, ефективно й справедливо компенсацію у випадках, коли реституція неможлива, ремонтувати або відбудовувати повернені будинки або споруджувати альтернативне належне житло;

15.3.7. забезпечувати для ВПО повний доступ до прав, юридичних документів і безоплатної правової допомоги;

15.3.8. зробити доступною для ВПО діяльність для заробітку коштів, щоб сприяти їхній соціальній та економічній інтеграції, зокрема забезпечувати повний і рівноцінний доступ до вакансій, що пропонуються приватними чи державними роботодавцями; розвивати системи соціального забезпечення, у тому числі соціальні програми житлового будівництва; надавати права на соціальне забезпечення та пенсію (де це потрібно);

15.3.9. гарантувати житлово-побутові умови та доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами;

15.3.10. знайти правильні рішення для більшості вразливих груп людей, які досі проживають у центрах тимчасового розміщення, наметових таборах або в іншому тимчасовому житлі;

15.3.11. у міру можливості забезпечити відвідування школи переміщеними дітьми разом із дітьми, які не зазнавали переміщення, а також отримання ними якісної освіти без фінансових перешкод;

15.3.12. забезпечити умови, за яких ВПО зможуть користуватися своїм правом на участь у державних справах на всіх рівнях, зокрема, правом голосувати чи балотуватися на виборах, для чого можуть знадобитися додаткові заходи, як-от реєстрація ВПО як виборців або відкріпні талони;

15.3.13. стежити за стабільним розвитком довготривалих рішень для ВПО, а також за їхніми матеріально-побутовими умовами, зокрема за наявністю належних житлових умов;

15.3.14. забезпечити повноцінний, вільний і безперешкодний доступ ВПО й осіб, що повернулися, до гуманітарної допомоги; держава не може блокувати такий доступ чи перешкоджати йому через політичні причини;

15.3.15. ділитися досвідом і передовими практиками щодо досягнення довготривалих рішень для ВПО;

15.4. діяльність Ради Європи щодо ВПО в Європі має об'єднувати представників ВПО з усієї Європи, щоб дати їм можливість поділитися різним досвідом і навчитися на ньому;

15.5. щоб зміцнити політичну й економічну стабільність у відповідних державах-членах, усім таким державам – членам Ради Європи пропонується:

15.5.1. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги, технічних знань і досвіду;

15.5.2. робити добровільні внески в певні програми Ради Європи, спрямовані на зміцнення захисту прав людини, верховенства права й демократії в країнах, які серйозно постраждали від переміщення;

15.5.3. продовжувати підтримку органів, що забезпечують захист прав людини на державному, регіональному і міжнародному рівнях і працюють у відповідних державах-членах, використовуючи свої можливості для заохочення урядів вирішувати проблеми обмеженого доступу ВПО до їхніх прав.

16. Асамблея рекомендує Комітету міністрів закликати Європейський Союз:

16.1. приділити посилену увагу питанням, пов'язаним із пошуком довготривалих рішень для ситуації з ВПО та вирішенням їхніх проблем із

забезпеченням прав людини в рамках своєї Європейської політики сусідства та нової Програми Східного партнерства;

16.2. посилювати роль миротворчих місій Європейської політики безпеки та оборони в зонах потенційних конфліктів;

16.3. підтримувати політичний імпульс у відповідних державах, які не є членами Європейського Союзу з точки зору перспективи Євроінтеграції; у рамках процесів доступу оцінювати покращення ситуації ВПО, зокрема прогрес у питаннях довготривалих рішень;

16.4. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги та досвіду;

16.5. надавати фінансову допомогу конкретним спільним програмам Ради Європи, спрямованим на посилення захисту прав людини ВПО в Європі, зокрема найуразливіших груп, а також підвищити обізнаність і можливості місцевих суб'єктів, що працюють над вирішенням питань ВПО.

17. Асамблея закликає Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи вивчити питання ефективних засобів підвищення обізнаності та можливостей місцевих органів влади стосовно труднощів інтеграції ВПО в місцях переміщення, їхніх спеціальних потреб і конкретних уразливих сторін.

18. Асамблея заохочує Комісара Ради Європи з прав людини об'єднати зусилля національних інституцій з прав людини й уповноважених із прав людини з регіонів, у яких зараз є довготривалі ВПО, щоб оцінити досягнутий прогрес у виконанні низки рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО й визначити решту перешкод для забезпечення довготривалих рішень, а також видати меморандум із цього питання.

19. Асамблея закликає Банк розвитку Ради Європи розпочати співпрацю з відповідними державами-членами, щоб фінансувати більшу кількість проектів, що стосуються повернення біженців і ВПО.

20. Асамблея визнає потребу у всеохоплюючому спостереженні за перебігом вирішення наведених вище проблем завдяки механізму моніторингу в кожній країні та регіональними й тематичними звітами, підготованими Комітетом із питань міграції, біженців і населення.

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
В УМОВАХ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ:
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ
ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ**

За матеріалами міжнародної конференції

У П О Р Я Д Н И К И:

Ганна Христова,

Керівниця Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень», д-р юрид. наук

Михайло Гультай,

Суддя Конституційного Суду України у відставці,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ, д-р юрид. наук

Катерина Буряковська,

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук

*Видається в авторській редакції
з урахуванням перекладу презентацій, здійсненого
за підтримки Проєкту Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*

Підписано до друку 03.07.2020.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Mugiad Pro.
Ум. друк. арк. 8,4. Обл.-вид. арк. 7,02. Вид. № 2556.
Тираж 200 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко
Тел. (057) 758-35-98