

Право на притулок

Дослідження виконано експертами Благодійного фонду «Право на захист», який надає комплексну допомогу шукачам захисту, біженцям, особам без громадянства та без документів, внутрішньо переміщеним особам і людям, постраждалим від воєнних дій. Фонд є лідером розвитку та платформою для об'єднання зусиль громадянського суспільства з метою забезпечення безпечного й гідного життя бенефіціарів і всіх, хто цього потребує.

Текст станом на грудень 2025 року

Це дослідження підготовлене у межах проєкту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно автору(-ці) та відображають думки, погляди та пропозиції автора(-ки) та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: БФ «Право на захист». Право на притулок. Центр громадянських свобод. 2026. 52 с. URL: <https://eurointegration.ccl.org.ua/>

© Благодійний фонд «Право на захист», Громадська організація «Центр громадянських свобод», 2026

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Методологія.....	4
Право.....	5
Процедура надання захисту.....	7
Основні принципи та гарантії.....	7
Права та обов'язки заявника.....	7
Особиста співбесіда.....	10
Надання юридичного консультування, правової допомоги та представництва.....	13
Особливі гарантії.....	16
Медичне обстеження та визначення віку.....	19
Адміністративна процедура.....	23
Доступ до процедури.....	23
Процедура розгляду.....	27
Винесення рішення по заявці.....	31
Спеціальні процедури.....	34
Безпечна країна.....	38
Право на ефективний судовий захист.....	39
Умови прийому.....	41
Основні положення умов прийому.....	41
Матеріальні умови прийому та медичне обслуговування.....	41
Затримання.....	47
Освіта та працевлаштування.....	50

Вступ

Це дослідження зосереджене на основних документах, які регулюють питання міжнародного захисту: Хартії основоположних прав Європейського Союзу, Регламенту 2024/1348 та Директиві 2024/1346.

Регламент 2024/1348 встановлює спільну процедуру міжнародного захисту в Європейському Союзі. Він є оновленим документом, що замінює попередню Директиву 2013/32 і почне діяти з 11 липня 2026 року.¹

Директива 2024/1346 встановлює стандарти прийому заявників на міжнародний захист.²

Загалом, українське законодавство відповідає міжнародним та європейським стандартам. Водночас у законах, що стосуються міжнародного захисту, все ще бракує деяких гарантій, передбачених нормами ЄС. Крім того, обмежені можливості України щодо підтримки осіб, які потребують захисту та повномасштабна війна Росії проти України негативно впливають на ефективність і справедливість процедур захисту, та гідного прийому.

Основною метою цього дослідження є виявлення технічних розбіжностей між законодавством України у сфері захисту та законодавством ЄС, а також надання рекомендацій щодо гармонізації українських стандартів у цій сфері з європейськими.

Деякі ключові висновки цього дослідження:

- 1) Процедури захисту, а також приймання шукачів захисту не є наразі ефективними чи справедливими. Хоча і законодавство в цілому забезпечує такий захист, його реалізація часто не надає і мінімально необхідних гарантій, наприклад, доступу до процедури захисту, перекладу, медичного обслуговування тощо.
- 2) Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України, що нині діє, є порушенням європейських та міжнародних стандартів, зокрема принципу non-refoulement.
- 3) Особи, які шукають захисту в Україні, не мають умов прийому до моменту подання заяви до компетентних органів, на відміну від ЄС, де певні права набувають чинності вже на етапі подання заяви, зокрема право на належний рівень життя, захист фізичного та психічного здоров'я, медичну допомогу.
- 4) Враховуючи, що фактично матеріальні умови прийому обмежені заселенням до пункту тимчасового розміщення біженців (ПТРБ), особа, яка не поселена до ПТРБ не забезпечена державою належним рівнем життя, який гарантує виживання, захищає фізичне й психічне здоров'я заявника (ст. 19 Директиви 2024/1346).

¹ ЄС, Процедура захисту Європейського Союзу (з 2026 року), посилання: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32024R1348>.

² ЄС, Умови прийому заявників на міжнародний захист – правила ЄС, посилання: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/LSU/?uri=CELEX:32024L1346>.

5) Чинні строки подання заяви та оскарження рішення Державної міграційної служби (ДМС) обмежують можливість повної реалізації права на захист і на ефективний засіб правового захисту.

6) В Україні відсутній механізм виявлення та підтримки вразливих категорій осіб, які шукають захисту як і в самій процедурі надання захисту, в умовах прийому та у випадку затримання.

7) Хоча умови прийому у більшості випадків залежать від фінансової можливості країни, в Україні є ряд технічних перешкод, які стоять на шляху до покращення умов прийому як-то: обмежена медична допомога для шукачів захисту, яка впирається у відсутність довідки в переліку документів для укладення медичної декларації, безперешкодне та вчасне надання копій документів, що посвідчують особу для шукачів захисту для оформлення ідентифікаційного коду спростило б доступ до працевлаштування тощо [див. Розділ «Умови прийому»].

8) Доступність і реальність застосування альтернатив утриманню під вартою в Україні є обмеженими, і залишається сумнівним, наскільки ефективно можуть застосовуватись такі заходи як порука та застава.

Методологія

Дослідження побудоване на огляді положень права ЄС щодо певного аспекту права на захист, українського законодавства, правозастосування та загальної практики в тому чи іншому питанні. Документ структуровано за основними тематичними блоками, які відповідають ключовим аспектам регулювання у праві ЄС: основні гарантії під час процедури захисту, доступ до процедури захисту, умови прийому.

Основним джерелом для аналізу українського контексту стали норми чинного законодавства, дослідження реалізації права на захист із відкритих джерел та досвіду громадських організацій. Основним джерелом такої інформації стала інформація, що зібрана про українську систему захисту опублікована на порталі Asylum Information Database (AIDA) від European Council of Asylum and Exiles (ECRE).³ Якщо за посиланням зазначено джерело Благодійний Фонд «Право на захист», то така інформація була отримана з досвіду роботи Фонду.

Для кожного блоку визначено відповідні положення українського законодавства, порівняно їх з європейськими нормами та виявлено основні розбіжності. На основі цього сформульовано загальні рекомендації щодо вдосконалення українського законодавства та процедур. Де це можливо, були зазначені нормативно-правові акти, в яких можливо внести зміни для гармонізації законодавства. В певних випадках законодавство не потребує змін, проте необхідно змінювати практику.

У цьому документі немає дослідження імплементації положень ЄС у сфері захисту країн-членів ЄС, бо практика кожної країни може суттєво відрізнитися у тому чи іншому питанні. Аналіз практик з певного аспекту захисту може становити окреме дослідження зі своїми цілями та методологією.

³ AIDA, Ukraine, посилання: <https://asylumineurope.org/reports/country/ukraine/>

Право

Повна назва	Скорочення, що зустрічаються у тексті
Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU	Регламент 2024/1348
Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection	Директива 2024/1346
Charter of Fundamental Rights of the European Union	Хартія
Закон України про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту	Закон України про біженців
Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для розв'язання питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту від 07.09.2011 № 649	Правила розгляду заяв та оформлення документів
Постанова Кабінету міністрів України про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, від 16 листопада 2016 року, № 832.	
Порядок проведення медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для розв'язання питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 04.03.2002 № 82.	
Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 року № 121 про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства.	
Положення про комісію для встановлення віку дитини, яка залишилася без батьківського	

підкування та потребує соціального захисту від 23.10.2013 № 903/1464/711.	
Закон України про звернення громадян	
Закон України про зайнятість населення	
Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків від 29.09.2017 № 822	
Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту від 10.08.2016 №772	
Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України	Закон України № 2952-IX
Положення про пункти тимчасового розміщення біженців від 14.06.2018 № 503	
Закон України про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення	
Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу від 19.03.2018 № 503	
Типове Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні від 17.07.2003 № 1110	
Закон України про повну загальну середню освіту	
Кодекс адміністративного судочинства	

Процедура надання захисту

Основні принципи та гарантії

Права та обов'язки заявника

Право ЄС

Загальні гарантії для заявників

Стаття 8 Регламенту 2024/1348 передбачає, що під час адміністративної процедури заявники користуються низкою гарантій (п. 1).

Компетентний орган або уповноважена організація повинні якомога раніше надати заявникові зрозумілою мовою інформацію про:

1. право подати індивідуальну заяву;
2. строки та етапи процедури;
3. права та обов'язки заявника, включаючи наслідки їх невиконання;
4. право на безоплатну правову допомогу та правове представництво;
5. рішення компетентного органу (п. 2).

Інформація надається щонайпізніше при реєстрації заяви, у паперовому або електронному вигляді, за потреби – усно. Для дітей інформація має бути адаптована до віку й надана за участю представника. Факт отримання інформації заявником має бути підтверджено у справі, а у разі відмови – зафіксовано відповідну примітку (п. 2).

Заявнику надаються безоплатні послуги перекладача для реєстрації, формального подання заяви та особистої співбесіди, якщо інакше забезпечити комунікацію неможливо (п. 3).

До формального подання заяви заявник має мати можливість зв'язатися з УВКБ ООН або організацією, що надає правові консультації (п. 4).

Заявник і його представник мають мати доступ до інформації, що використовується при ухваленні рішення, зокрема експертних висновків, якщо вони були враховані у процесі (п. 5).

Заявника письмово інформують про рішення якомога раніше. Якщо є представник, рішення може бути вручено йому (п. 6).

Обов'язки заявника

Стаття 9 Регламенту 2024/1348 встановлює, що заявник повинен подати заяву у відповідній державі згідно з відповідною статтею Регламенту 2024/1348 (п. 1).

Заявник зобов'язаний співпрацювати з компетентними органами, зокрема:

1. надати особисті дані;
2. пояснити відсутність документів;
3. повідомляти про зміну місця проживання або контактних даних;
4. надати біометричні дані;
5. подати заяву й бути доступним протягом процедури;
6. передати документи, що мають значення для справи;

7. з'явитися на особисту співбесіду;
8. залишатися на території держави-члена, в якій він повинен перебувати (п. 2).

Якщо орган вилучає документи, заявникові мають одразу надати копії. У разі переведення [до іншої держави-члена] документи повертають заявникові (п. 2).

Заявник має приймати комунікацію від органів за останньою відомою адресою, телефоном або електронною поштою. Держава встановлює у національному праві момент отримання такої комунікації (п. 3).

Заявник повинен виконувати обов'язки з'являтися до органів або перебувати у визначеному місці (п. 4).

Компетентні органи можуть провести обшук заявника чи його речей, якщо це необхідно для розгляду справи. Обшук має бути обґрунтований, зафіксований у справі, проводиться особою тієї самої статі з повагою до гідності, фізичної та психологічної цілісності особи (п. 5).

Право залишатися на території держави

Стаття 10 Регламенту 2024/1348 гарантує, що заявник має право залишатися на території держави-члена до ухвалення рішення в адміністративній процедурі (п. 1).

Це право не означає дозвіл на проживання чи право подорожувати до інших держав без проїзного документа (п. 2).

Право залишатися не діє, якщо особа підлягає видачі іншій державі-члену за європейським ордером на арешт (п. 3).

Держава може зробити виняток з права залишатися, якщо заявник:

1. подав повторну заяву за умов, передбачених ст. 55–56 Регламенту 2024/1348;
2. підлягає екстрадиції чи передачі в іншу країну або міжнародний суд;
3. становить загрозу громадському порядку чи національній безпеці, якщо це не порушує принципу non-refoulement (п. 4).

У таких випадках держава має переконатися, що екстрадиція не призведе до прямого чи непрямого повернення всупереч міжнародному або європейському праву (п. 5).

Законодавство України

В українському законодавстві права та обов'язки заявників передбачені в статті 13 Закону України про біженців. Зокрема, особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для розв'язання питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

1. безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
2. конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;
3. інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Окрім статті 13, права заявників зазначені й в інших статтях Закону України про біженців. В статті 5 зазначено, що ДПС повинна забезпечити перекладача особі, яка прагне надати пояснення щодо незаконного перетинання кордону. Стаття 8 передбачає зобов'язання центрального органу забезпечити перекладача для заявника.

Право на отримання інформації зрозумілою заявнику мовою та переклад зазначені в Правилах розгляду заяв та оформлення документів (п. 2.1, розділ II).

Щодо доступу до матеріалів справи, відповідно до пункту 4.9 Правил розгляду заяв та оформлення документів, за письмовою згодою заявника його адвокат, законний представник або представник УВКБ ООН на будь-якому етапі розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можуть мати доступ до матеріалів, які містяться в особовій справі, якщо така інформація стосується розгляду та оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Щодо обов'язків, то заявник зобов'язаний:

1. подати центральному органу відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
2. відбутися до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення центрального органу;
3. проходити медичне обстеження на вимогу центрального органу виконавчої влади;
4. з'являтися до центрального органу у визначений ним строк;
5. повідомляти центральний орган виконавчої влади про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої вона проживає.

Щодо дозволу на перебування на території України під час розгляду заяви на захист, таке право розуміється виходячи із положень Закону України про біженців. Довідка про звернення за захистом в Україні (довідка) видана шукачу захисту передбачає право на перебування особи на території України на період з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України (ст. 1)

Рекомендації:

Повідомлення про переміщення

Загальні права та обов'язки, визначені в Регламенті 2024/1348 відображені в українському законодавстві в доволі повному обсязі. Проте право ЄС не зобов'язує заявника повідомляти центральний орган влади про подорожі в межах території держави-члена.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.

Особиста співбесіда

Право ЄС

Стаття 11 Регламенту 2024/1348 передбачає можливість особистої співбесіди із заявником перед ухваленням рішення про неприйнятність. Згідно зі статтею 12 до ухвалення рішення по суті заявникові надається можливість особистої співбесіди щодо суті заяви. Вона може проводитись одночасно зі співбесідою щодо прийнятності, якщо заявника було про це повідомлено заздалегідь і він мав можливість проконсультуватися з юридичним радником. Заявникові надається можливість представити елементи, необхідні для обґрунтування його заяви на захист. Також заявник може пояснити відсутні елементи або суперечності у своїх заявах.

Стаття 13 встановлює наступні вимоги до особистих співбесід:

- співбесіди проводяться конфіденційно і приватно (п. 3);
- юридичний радник має право бути присутнім на співбесіді, якщо заявник скористався правом на правову допомогу. (п. 4);
- надається перекладач, здатний забезпечити належне спілкування. Може бути присутнім культурний посередник. Спілкування має відбуватись мовою, яку заявник розуміє або якою може чітко висловитись (п. 5);
- співбесіди проводить персонал органу, що ухвалює рішення. У разі великого напливу осіб – з залученням належним чином підготовленого персоналу інших органів чи Агенції з питань захисту (п. 6);
- особа, яка проводить співбесіду має бути компетентною щодо особистих і загальних обставин заявника (зокрема, країна походження, вік, стать, сексуальна орієнтація, вразливість) (п. 7);
- співробітники повинні мати знання про фактори, що можуть впливати на заявника під час співбесіди (тортури, торгівля людьми), і пройти відповідну підготовку. (п. 8);
- на прохання заявника, інтерв'юер і перекладач мають бути бажаної статі (п. 9);
- за певних умов співбесіда може проводитись дистанційно (відеозв'язок) (п. 10).

Статтею 14 Регламенту 2024/1348 передбачено складання докладного звіту або протоколу співбесіди, які додаються до справи. Співбесіда записується на аудіо носій, про що має бути повідомлено заявникові. Заявнику надається можливість надати коментарі або виправлення щодо звіту, транскрипції чи перекладу. Заявника просять підтвердити правильність змісту звіту. У разі відмови – зазначають причину, але рішення все одно ухвалюється. У разі сумнівів перевагу має аудіозапис.

Законодавство України

Особиста співбесіда

Українське законодавство передбачає проведення особистої співбесіди з особою, яка подала заяву про надання захисту, на стадії попереднього розгляду після

подання заяви, а також під час подальшого розгляду заяви про надання захисту.⁴ Закон не містить підстав для пропуску особистої співбесіди.

Відповідно до статті 8 Закону України про біженців, співбесіда має бути проведена протягом 15 днів після подання заяви на стадії попереднього розгляду.

Особисті співбесіди проводяться уповноваженим працівником територіального органу ДМС.⁵

Українське законодавство передбачає можливість здійснення перекладу під час співбесіди за допомогою відео зв'язку. Якщо заявник перебуває під вартою, співбесіда також може бути проведена у форматі відеоконференції. Крім того, в окремих випадках може бути відсутній перекладач, який володіє відповідною мовою. Перед проведенням співбесіди уповноважена особа територіального органу ДМС попереджає перекладача про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється підписанням документа про нерозголошення відомостей, які містяться в особовій справі заявника.⁶

Співбесіда з дитиною без супроводу проводиться за участі її законного представника, який подав заяву від імені дитини, а також за участі психолога та педагога.⁷

Результати співбесіди оформлюються у відповідному протоколі співбесіди з особою, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Протокол підписується цією особою або її законним представником, перекладачем, адвокатом, психологом або педагогом – у разі їхньої участі у співбесіді.⁸

Переклад

ДМС зобов'язана забезпечити переклад під час співбесіди.⁹ В Україні переклад для потреб ДМС можуть здійснювати особи, внесені до Реєстру перекладачів, який веде сама ДМС. Проте до реєстру включено перекладачів, які володіють поширеними мовами, тому особи, які розмовляють рідкісними мовами (тигринья, сомалійська, урду, бенгальська, суахілі тощо), часто змушені самостійно шукати перекладача та оплачувати його послуги.¹⁰

У 2019 році УВКБ ООН провело інтерв'ю та фокус-групи з метою виявлення, зокрема, потреб шукачів захисту. Щодо проблем з перекладом під час процедури розгляду заяви, деякі заявники зазначали, що ДМС ніколи не вимагала з них оплати за послуги, однак такі вимоги надходили від співвітчизників, які надавали перекладацькі послуги в органах ДМС. Під час обговорення, в якому брали участь представники ДМС, заявники безпосередньо звертали увагу на цю проблему та просили скласти сертифікований список перекладачів, які б не стягували плату з шукачів захисту. Учасники

⁴ Розділ V(4.1), Розділ V(5.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁶ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁷ Стаття 9(3), Закон України про біженців.

⁸ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁹ Стаття 8(3), Закон України про біженців.

¹⁰ Coalition of Non-Governmental Organisations, Interim report "State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine", 2020, посилання: <https://drive.google.com/file/d/1Wzb9oYJduyjbOZ33LUY9fCAm8mHT5m4H/view>.

опитування УВКБ також пояснювали, що не готові подавати формальні скарги в таких випадках через побоювання наслідків.¹¹

Представник Волинського територіального органу ДМС також підкреслював низьку якість перекладу, яка ускладнює роботу органів влади та може поставити під сумнів ухвалені рішення.¹²

Практика Верховного Суду підтверджує ключову важливість забезпечення перекладу під час процедури надання захисту та обов'язок ДМС забезпечити перекладача під час співбесіди, оскільки рішення міграційної служби має ґрунтуватися на інформації, отриманій під час співбесіди. Верховний Суд підтримав висновки суду апеляційної інстанції про те, що орган міграційної влади порушив право заявника на перекладача, оскільки відмова у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, була ухвалена на підставі інформації, отриманої під час співбесіди за відсутності перекладача арабською мовою.¹³

Фіксація та протоколювання

Результати співбесіди оформлюються у протоколі співбесіди з особою, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, який підписується цією особою або її законним представником. Шукач захисту також письмово зазначає під протоколом, що він ознайомився з його змістом та підтверджує його достовірність. У разі, якщо особа не погоджується з текстом протоколу або виявляє неточності на пізнішому етапі, вона може посилатися на це під час оскарження негативного рішення в судовому порядку.¹⁴

Рекомендації:

Гарантії якісного перекладу

Забезпечити наявність кваліфікованих перекладачів для рідкісних мов (на основі потреб заявників, з можливістю екстреного залучення фахівців).

Гендерна чутливість

Закріпити право заявника на запит інтерв'юера та перекладача бажаної статі, особливо у справах, пов'язаних із сексуальним насильством, переслідуванням, торгівлею людьми.

Підвищити кваліфікацію осіб, що проводять співбесіду

Слід передбачити обов'язкову спеціалізовану підготовку персоналу, що проводить співбесіди, з урахуванням:

- обставин країн походження;

¹¹ УВКБ ООН, Спільна оцінка потреб, Україна 2019, посилання: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_UKR.pdf.

¹² Громадський простір, Доступ до правосуддя для біженців в умовах COVID-19 під увагою громадськості та фахівців, 20 листопада 2021, посилання: <https://www.prostir.ua/?news=dostup-do-pravosuddya-dlya-bizhentsiv-v-umovah-covid-19-pid-uvahoyu-hromadskosti-ta-fahivtsiv>.

¹³ Верховний Суд, справа № 818/168/16, 23 травня 20186 посилання: https://asylumineurope.org/reports/country/ukraine/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/#_ftn32:~:text=2018%2C%20available%20in%20Ukrainian-,here,-.

¹⁴ Розділ V(5.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

- впливу травми, торгівлі людьми, катувань;
- факторів вразливості (вік, стать, сексуальна орієнтація, ЛГБТІК+ статус).

Удосконалити фіксацію співбесіди

Запровадити обов'язковий аудіозапис кожної співбесіди. Встановити, що у випадку розбіжностей перевага надається аудіозапису.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.
- 2) Правил розгляду заяв та оформлення документів.

Надання юридичного консультування, правової допомоги та представництва

Право ЄС

Доступ до юридичної допомоги

Регламент 2024/1348 встановлює комплексні правила щодо юридичного консультування, правової допомоги та представництва під час процедур надання захисту.

Відповідно до статті 15 Регламенту 2024/1348, заявники мають право консультуватися з юрисконсультом або іншим радником на всіх етапах процедури (п. 1). Безоплатні юридичні консультації або безоплатна правнича допомога мають бути доступні якомога швидше, але не пізніше моменту реєстрації заяви (п. 2).

Крім того, держави-члени повинні надавати безоплатні юридичні консультації на адміністративному етапі процедури на запит заявника (п. 1, ст. 16) і безоплатну правничу допомогу та представництво на етапі апеляції (п. 1, ст. 17).

Умови надання юридичної допомоги

Для адміністративної процедури безоплатні юридичні консультації включають:

- надання роз'яснень щодо адміністративної процедури, прав та обов'язків під час її проходження;
- допомогу в поданні заяви, а також роз'яснення різних процедур її розгляду, правил прийнятності, юридичних питань, що виникають у процесі розгляду, включаючи інформацію про можливість оскарження рішення про відмову в захисті (п. 2, ст. 16).

Безоплатні юридичні консультації можуть бути недоступними, якщо:

- заява є першою наступною заявою, поданою лише для затягування або перешкодження виконанню рішення про повернення, що призведе до негайного видворення заявника з держави-члена;
- заява є другою чи наступною подібною заявою;
- заявник вже отримує юридичну допомогу та представництво (п. 3, ст. 16)).

Безоплатна правнича допомога та представництво під час апеляції можуть бути виключені у випадках, коли:

- заявник має достатні фінансові ресурси для самостійної оплати юридичної допомоги;
- апеляція не має реальних шансів на успіх або є зловживанням правом на оскарження;
- апеляція подається на другому чи вищому рівні оскарження;
- заявник вже отримує юридичну допомогу та представництво (п. 2, ст. 17)

Юридичний радник повинен мати доступ до справи заявника та самого заявника.

Держави-члени зобов'язані визначити правила надання юридичної допомоги (ст. 18 та 19).

Крім того, держави-члени можуть встановлювати фінансові чи часові обмеження на надання безоплатної юридичної допомоги, якщо ці обмеження не є довільними й не створюють перешкод для доступу до правничої допомоги (п. 4, ст. 19).

У разі значного покращення фінансового становища заявника в ході процедури, держави-члени можуть вимагати повного або часткового відшкодування витрат на надання правової допомоги (п. 4, ст. 19).

Законодавство України

Закон України про безоплатну правничу допомогу визначає обсяг права на безоплатну правничу допомогу та коло осіб, які мають на неї право. Зокрема, законодавство гарантує всім особам під юрисдикцією України право на безоплатну первинну правничу допомогу, що охоплює шукачів захисту на початковому етапі їхньої заяви (ст. 8)

Обсяг безоплатної первинної правничої допомоги включає:

- надання правничої інформації;
- консультації та роз'яснення з правових питань;
- складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (за винятком процесуальних документів);
- допомогу у забезпеченні доступу до вторинної правничої допомоги та медіації (п. 2, ст. 7).

З моменту реєстрації заяви та до ухвалення остаточного рішення шукачі захисту мають право на безоплатну вторинну правничу допомогу, яка включає:

- представництво їхніх інтересів у судах, органах державної влади, місцевого самоврядування та перед іншими особами;
- складання процесуальних документів (п. 2-3, ст. 13; п. 1, 10 ст. 14).

Однак на практиці лише незначна кількість юристів із центрів надання безоплатної правової допомоги (ЦНБПД) володіє необхідними спеціальними навичками для допомоги шукачам захисту.

Крім того, лише ті шукачі захисту, які отримали довідку, мають право на безоплатну вторинну правову допомогу. Це означає, що в разі відмови територіального

органу ДМС прийняти заяву особа не може звернутися за правовим представництвом до державних органів і судів, що ускладнює оскарження такого рішення.¹⁵

Також строк у 10 робочих днів, необхідний для оцінки права на безоплатну правничу допомогу Центром безоплатної правничої допомоги, створює труднощі при оскарженні рішень ДМС у коротші строки (5 робочих днів), що перешкоджає своєчасному доступу до кваліфікованої правової допомоги.¹⁶

Нарешті, шукачі захисту мають доступ до безоплатної первинної та вторинної правничої допомоги на всіх етапах процедури захисту від неурядових організацій, таких як партнери УВКБ ООН (Право на захист, Десяте квітня, Рокада, НЕЕКА тощо).¹⁷

Рекомендації:

Розширити обсяг безоплатної правничої допомоги

Українське законодавство повинно чітко гарантувати надання безоплатної правничої допомоги з моменту реєстрації заяви та на всіх етапах процедури без залежності від наявності довідки.

Скоротити строк доступу до правничої допомоги

Період у 10 днів для оцінки права на безоплатну правничу допомогу слід скоротити, оскільки він перешкоджає ефективному та оперативному доступу до правничої допомоги.

Посилити підготовку юристів у сфері захисту

Необхідно продовжувати та розширювати програми навчання юристів ЦНБПД щодо процедур надання захисту та міжнародного права біженців.

Уточнити підстави для виключення з правничої допомоги

Під час імплементації положень ЄС щодо підстав для виключення з права на правову допомогу необхідно забезпечити, щоб такі виключення (наприклад, повторні заяви, наявність достатніх ресурсів, зловживальні апеляції) ґрунтувалися на чітких та об'єктивних критеріях визначення «достатніх ресурсів» і «відсутності реальної перспективи успіху».

Внести зміни до:

- 1) Закон України про безоплатну правничу допомогу.

¹⁵ УВКБ ООН, 2023.

¹⁶ Coalition of Non-Governmental Organisations, Interim report “State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine”, 2020, посилання: <https://drive.google.com/file/d/1Wzb9oYJduyjbOZ33LUY9fCAm8mHT5m4H/view>.

¹⁷ AIDA, Ukraine Country Report. https://asylumineurope.org/reports/country/ukraine/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/#_ftn49

Особливі гарантії

Право ЄС

Визначення особливих потреб

Стаття 20 Регламенту 2024/1348 передбачає, що компетентний орган має визначити чи заявник потребує особливих процедурних гарантій (п. 1). Оцінка повинна розпочатися якомога раніше після подання заяви – шляхом виявлення первинних ознак, що заявник може потребувати таких гарантій (п. 2) та завершитися не пізніше, ніж через 30 днів (п. 3).

Уповноважений орган може за згодою заявника направити його до відповідного лікаря, психолога або іншого фахівця, особливо якщо є ознаки, що особа була жертвою катувань, зґвалтування або іншого серйозного насильства і це може впливати на її участь у процедурі (п. 4). Відповідний персонал і фахівці, що надають висновки, повинні пройти підготовку, щоби виявляти ознаки вразливості та відповідати на ці потреби (п. 5).

Згідно зі статтею 21 особи, визнані такими, що потребують особливих гарантій, повинні отримати необхідну підтримку, щоби реалізовувати свої права і виконувати обов'язки протягом усієї процедури надання міжнародного захисту.

Гарантії для неповнолітніх

Інтереси дитини є першочерговими для компетентних органів відповідно до статті 22 Регламенту 2024/1348. Співбесіду із дитиною має проводити особа, обізнана з правами дітей, у дружній до дитини формі, з урахуванням її віку й зрілості (п. 3). Якщо дитина з супроводом – співбесіда проводиться у присутності відповідального дорослого та, за наявності, юрисконсульта. У виняткових випадках – без супроводу, але з присутністю експерта для захисту інтересів дитини (п. 4.). Рішення щодо заяви дитини приймає підготовлений персонал, який має відповідні знання та навчання щодо прав дітей (п. 5).

Особливі гарантії для дітей без супроводу

Стаття 23 Регламенту 2024/1348 передбачає, що компетентні органи повинні забезпечити, щоб діти без супроводу мали представника та відповідну підтримку (п. 1).

У разі, якщо заяву подає особа, яка стверджує, що є неповнолітньою або щодо якої існують об'єктивні підстави вважати її неповнолітньою без супроводу, компетентні органи повинні якнайшвидше та, у будь-якому разі, своєчасно призначити особу з відповідними навичками та досвідом для тимчасової допомоги такій дитині задля захисту її найкращих інтересів і добробуту, забезпечення реалізації її прав відповідно до цього Регламенту та, за потреби, виконання функцій представника до офіційного призначення такого. Представника має бути призначено не пізніше ніж через 15 робочих днів з дати подання заяви. (п. 2).

Представник (разом із юрисконсультом) повинен:

1. інформувати та підтримувати дитину на всіх етапах процедури;
2. бути присутнім на співбесіді;
3. готувати дитину до співбесіди;

4. інформувати про наслідки (п. 8).

Компетентні органи повинні забезпечити, щоб на одну особу/представника припадала пропорційна кількість справ (п. 10).

Законодавство України

Оцінка особливих потреб

Закон України про соціальні послуги визначає вразливі групи населення як осіб/сім'ї, які перебувають у найвищому ризику опинитися у складних життєвих обставинах через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників. Згідно із Законом України про соціальні послуги, складні життєві обставини – це обставини, які негативно впливають на життя, здоров'я та розвиток особи, а також функціонування сім'ї, і які особа/сім'я не може подолати самотійно.

Шукачі захисту, біженці та особи, які потребують додаткового захисту, вважаються вразливою групою населення та/або такими, що перебувають у складних життєвих обставинах.¹⁸

В Україні не існує спеціально підготовлених фахівців або системи прийому, яка б дозволяла виявляти вразливих осіб на початковому етапі, одразу після прибуття до країни, за винятком випадків виявлення дітей, які прибули без супроводу.

Правове представництво дітей без супроводу

Українське законодавство передбачає призначення законного представника дитині без супроводу. Процедура призначення не залежить від типу процедури, в якій бере участь дитина.¹⁹ Законодавство встановлює перелік осіб та установ, які можуть бути призначені законним представником: прийомні батьки, вихователі у прийомній родині, адміністрація закладу охорони здоров'я, освітнього або іншого дитячого закладу.²⁰ З огляду на відносно невелику кількість дітей без супроводу, які прибувають в Україну, нестача законних представників не є проблемою.

Законного представника призначає орган опіки та піклування без зволікань.²¹ У разі, якщо дитина без супроводу перетинає кордон і заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, Державна прикордонна служба України повинна негайно повідомити ДМС та орган опіки та піклування.²²

Після отримання повідомлення про виявлення дитини без супроводу, призначений представник негайно виїжджає до місця виявлення такої дитини.²³

Українське законодавство передбачає два варіанти призначення законного представника дитини без супроводу:

- орган опіки та піклування призначає працівника Служби у справах дітей як представника неповнолітнього без супроводу;

¹⁸ Стаття 5 Закону України про соціальні послуги.

¹⁹ Розділ II(2.3), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

²⁰ Стаття 1(6), Закон України про біженців.

²¹ Розділ II(2.3.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

²² Розділ II(2.3.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

²³ Пара. 13(1), Постанова Кабінету міністрів України «Про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України», від 16 листопада 2016 року, № 832.

- представником може бути також вихователь, керівник закладу охорони здоров'я, освітнього чи іншого дитячого закладу, до якого дитину без супроводу тимчасово влаштовано.²⁴

Українське законодавство встановлює такі обов'язки законного представника дитини без супроводу:

- подання заяви в інтересах дитини без супроводу;
- участь у всіх процедурах, що проводяться ДМС під час розгляду заяви; представництво інтересів дитини перед органами влади та в судах; оскарження в інтересах дитини.²⁵

У Комунікації України 2024 року до Комітету міністрів Уряд запевнив, що під час процедури надання притулку неповнолітнім без супроводу забезпечено всі права відповідно до законодавства, ДМС вживала заходів для встановлення батьків або інших законних представників таких дітей, а також забезпечувалася участь законного представника та адвоката.²⁶

Рекомендації:

Запровадити обов'язкову ранню оцінку особливих процедурних потреб особи

Українське законодавство має передбачити обов'язкове виявлення осіб, які потребують особливих процедурних гарантій, на ранніх етапах після подання заяви, з обов'язковим строком завершення оцінки (наприклад, до 30 днів), як це передбачено в ст. 20 Регламенту ЄС.

Забезпечити залучення спеціалістів до оцінки вразливості

Потрібно передбачити можливість направлення шукачів захисту до медиків, психологів або інших фахівців у випадках, коли є ознаки пережитого насильства чи травми, які можуть впливати на участь у процедурі.

Передбачити підготовку персоналу для роботи з вразливими категоріями заявників

Слід запровадити обов'язкову підготовку працівників ДМС, ЦНАПів та центрів розміщення щодо виявлення та реагування на особливі потреби шукачів захисту.

Вести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.

²⁴ Пара. 12, Постанова Кабінету міністрів України «Про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України», від 16 листопада 2016 року, № 832.

²⁵ Пара. 13(1-11), Постанова Кабінету міністрів України «Про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України», від 16 листопада 2016 року, № 832.

²⁶ Committee of Ministers, 1507th meeting (September 2024) (DH) – Action plan (02/07/2024) – Communication from Ukraine concerning the group of cases of Kebe and Others v. Ukraine, 11 July 2024, DH-DD(2024)779, посилання: [https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D%2C%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD\(2024\)779E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D%2C%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD(2024)779E%22%5D%7D).

Медичне обстеження та визначення віку

Право ЄС

Медичне обстеження

Стаття 24 Регламенту 2024/1348 передбачає, що уповноважений орган може за згодою заявника направити його на медичне обстеження щодо ознак або симптомів, які можуть свідчити про переслідування або серйозну шкоду в минулому (п. 1).

Обстеження є безоплатним для заявника й оплачується з державних коштів (п. 2). Якщо обстеження не проводиться за ініціативи органу, заявника мають поінформувати про можливість самостійно пройти таке обстеження за власний кошт (п. 3). Результати будь-якого обстеження повинні бути якнайшвидше передані органу та заявнику і враховуються разом з іншими елементами справи (п. 4). Обстеження має бути якнайменше інвазійним і проводиться лише кваліфікованими медичними працівниками з повагою до гідності особи (п. 5). Відмова від обстеження або ініціатива пройти його самостійно поза розумними строками не перешкоджає ухваленню рішення щодо заяви про захист (п. 6).

Визначення віку неповнолітніх

Стаття 25 Регламенту 2024/1348 встановлює, що якщо є сумніви щодо віку заявника на підставі його заяв, наявних документів або інших ознак, уповноважений орган може провести міждисциплінарну оцінку, включно з психосоціальною, за участі кваліфікованих спеціалістів. Оцінка віку не повинна ґрунтуватися лише на зовнішності або поведінці заявника. Наявні документи слід вважати справжніми, якщо немає доказів протилежного. Заяви дитини повинні бути враховані (п. 1).

Якщо після оцінки сумніви щодо віку залишаються, як крайній захід [a measure of last resort] можуть бути використані медичні обстеження. Якщо результат такого обстеження не є однозначним або передбачає вік до 18 років, держава-член зобов'язана вважати заявника неповнолітнім (п. 2).

Обстеження має бути якомога менш інвазійним, проводиться з повагою до гідності, кваліфікованими медиками зі спеціалізацією у визначенні віку. Результати медичного обстеження та міждисциплінарної оцінки аналізуються разом для отримання найнадійнішого висновку (п. 3).

Перед проведенням медичного обстеження заявників, їхніх батьків, відповідальних дорослих, представників повинні поінформувати, у зрозумілій та адаптованій до віку формі, про:

- можливість оцінки віку шляхом медичного обстеження,
- метод проведення обстеження,
- можливі наслідки результату для розгляду заяви,
- наслідки відмови від проходження обстеження (п. 4).

Усі документи щодо обстеження мають зберігатися у справі заявника (п. 4). Обстеження може проводитися лише за умови отримання інформованої згоди (п. 5). Відмова від проходження обстеження не перешкоджає ухваленню рішення щодо заяви, але може створити спростовувану презумпцію того, що заявник не є неповнолітнім (п. 6).

Держава-член може визнавати результати оцінки віку, проведені іншою державою-членом за умови відповідності вимогам права ЄС (п. 7).

Законодавство України

Медичне обстеження

Закон передбачає, що після попереднього огляду територіальний орган ДМС направляє заявника на медичне обстеження.²⁷ Медичне обстеження особи проводиться лікарями-спеціалістами: лікарем загальної практики, педіатром (для дітей), акушером-гінекологом (для жінок). У разі необхідності лікарі-спеціалісти мають право залучати лікарів інших спеціальностей.²⁸ Медичні обстеження проводяться безоплатно бюджетним коштом, передбачених у державному та місцевих бюджетах.²⁹

Висновок за результатами медичного обстеження є необхідним для розміщення в ПТРБ.

Законодавство не передбачає алгоритму врахування медичного висновку для підтвердження доводів заявника. Теоретично заявник може додати медичний висновок для підтвердження своєї заяви про надання захисту. Водночас законодавство визначає обмежену кількість обов'язкових медичних процедур, які можуть не відобразити повного стану здоров'я заявника. Наприклад, Порядок проведення медичного обстеження передбачає огляд лікаря, або гінеколога для жінок, а також перелік медичних аналізів.³⁰

На практиці повне медичне обстеження, ймовірно, буде оплачене шукачем захисту самостійно, якщо він має намір пройти таке обстеження, та/або ініційовано шляхом подання клопотання до суду, якщо справа про захист розглядається саме ним.

Оцінка віку дітей, які прибули без супроводу

Процедури оцінки віку передбачені та регламентовані Порядком проведення обстеження для встановлення віку дитини.

Якщо в уповноваженого посадовця територіального органу ДМС виникають обґрунтовані сумніви щодо віку особи, їй надається направлення на проходження обстеження з метою встановлення віку. Особа, яку направлено на обстеження для встановлення віку, разом із її законним представником інформуються про підстави проведення обстеження та наслідки відмови від його проходження. У разі відмови особи від проходження обстеження з метою встановлення віку в заяві та особовій справі заявника робиться відповідна відмітка.³¹

²⁷ Розділ V(5.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

²⁸ Порядок проведення медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 04.03.2002 № 82.

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 року № 121 про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства.

³⁰ Пара. 3, Порядок про проведення медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту від 04.03.2002 № 82.

³¹ Розділ III(3.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

Оцінка віку дитини здійснюється на основі принципів поваги до прав дитини та забезпечення її законних інтересів посадовими особами; недискримінації; конфіденційності; дотримання права дитини на оскарження висновку комісії з встановлення віку дитини, позбавленої батьківського піклування та такої, що потребує соціального захисту; та безпечності процедур.

Процедура встановлення віку дитини складається з трьох етапів:

- вивчення та аналіз наявної інформації про дитину, зокрема інформації про країну її походження, якщо дитина, розлучена з родиною, не є громадянином України й вона або її законний представник звернулася до компетентних органів України із заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту;
- психологічна оцінка віку;
- фізіологічна оцінка віку.³²

Під час фізіологічного обстеження перевіряються такі критерії:

- строки прорізування молочних зубів та їх заміна постійними (зубна зрілість);
- антропометричні дані (фізичний розвиток);
- ознаки статевого дозрівання (статева зрілість);
- у разі потреби кількість острівців і ядер окостеніння визначається за допомогою рентгену (скелетна зрілість).³³

Відмова особи або її законного представника від проходження обстеження з метою встановлення віку є підставою для розгляду матеріалів особової справи цієї особи як повнолітньої.³⁴

Якщо дитина без супроводу заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, уповноважена особа територіального органу ДМС має негайно звернутися до органу опіки та піклування з письмовим запитом про призначення такої особи законного представника, який має бути призначений без зволікання.

До процедури визнання дитини без супроводу біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, залучаються юрист, психолог і педагог.³⁵ Законний представник дитини без супроводу бере участь на кожному етапі процедури надання захисту щодо цієї дитини.³⁶

Рішення комісії може бути оскаржене.³⁷ Таке оскарження може бути подане до вищого органу або посадової особи, або до суду – у разі відсутності такого органу або

³² Розділ I(2), Порядок проведення обстеження для встановлення віку дитини.

³³ Розділ III(1), Порядок проведення обстеження для встановлення віку дитини.

³⁴ Розділ III(3.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

³⁵ Розділ II(2.3), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

³⁶ Пара. 13(5), Постанова Кабінету міністрів України «Про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України», від 16 листопада 2016 року, № 832.

³⁷ Розділ II(8), Положення про комісію для встановлення віку дитини, яка залишилася без батьківського піклування та потребує соціального захисту від 23.10.2013 № 903/1464/711.

якщо особа не згодна з рішенням, ухваленим за результатами оскарження. Оскарження в інтересах дитини без супроводу подається її законним представником.³⁸

Рекомендації:

Ціль медичного обстеження

Згідно з Регламентом 2024/1348, підставами для проведення медичного обстеження є наявність ознак/симптомах, які можуть свідчити про переслідування або серйозну шкоду. Медичне обстеження проводиться за згодою заявника. В українському законодавстві ціль медичного обстеження чітко не встановлена, оскільки немає алгоритму його врахування під час розгляду заяви. Також, необхідність медичного висновку для заселення в ПТРБ не передбачає можливість відмовитися від такого обстеження, якщо заселення в ПТРБ є єдиною можливою опцією проживання для заявника.

Сумніви на користь заявника

Передбачити в українському законодавстві, що у разі сумнів, які залишилися після обстеження, необхідно вважати особу неповнолітньою.

Медичне обстеження для визначення віку

Регламент встановлює, що медичне обстеження має бути застосоване тільки в крайньому разі, тоді як українське законодавство включає медичне обстеження як обов'язкову частину для визначення віку. Для гармонізації українського законодавства із правом ЄС процедура визначення віку має бути не комплексною (тобто психологічною та медичною), а спочатку психологічною, а потім за крайньої необхідності включати фізіологічне обстеження.

Інвазійність обстеження

Визначення статевого дозрівання, фізичного розвитку, зубної зрілості може порушувати вимогу встановлену Регламентом 2024/1348 щодо найменш можливої інвазійності медичного обстеження. Українське законодавство має передбачити, що такі обстеження мають бути виконані лише в крайньому разі.

Вести зміни до:

- 1) Правила розгляду заяв та оформлення документів;
- 2) Порядок проведення обстеження для встановлення віку дитини;
- 3) Порядок проведення медичного обстеження;
- 4) Постанова Кабінету міністрів України про особливості соціального захисту розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України.

³⁸ Стаття 16 Закон України про звернення громадян.

Адміністративна процедура

Доступ до процедури

Право ЄС

Стаття 18 Хартії прямо гарантує право на захист, яке має забезпечуватися з належною повагою до положень Женевської конвенції від 28 липня 1951 року та Протоколу від 31 січня 1967 року щодо статусу біженців, а також відповідно до Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу.

Регламент 2024/1348 передбачає три етапи первинного доступу до процедури надання захисту: подання, реєстрація та формальне подання заяви про міжнародний захист (статті 26–28).

Етапи доступу до процедури надання захисту ³⁹		
Етап 1	Етап 2	Етап 3
Подання заяви (making an application)	Реєстрація заяви (registering the application)	Формальне подання заяви (lodging the application)
Висловлення наміру звернутися за міжнародним захистом до відповідного органу.	Реєстрація означає внесення запису про намір заявника отримати захист.	Формальне подання заяви завершує процедуру реєстрації. Розпочинається розгляд заяви.

Заява вважається поданою, коли громадянин третьої країни або особа без громадянства особисто висловлює компетентному органу намір отримати міжнародний захист у державі-члені. У разі сумніву щодо того, чи висловила особа намір звернутися за міжнародним захистом, компетентний орган має прямо запитати її про це (стаття 26(1)).

У справі «Європейська Комісія проти Угорщини» Суд ЄС зазначив, що Директива 2013/32/EU спрямована на забезпечення ефективного, доступного та швидкого доступу до процедур захисту. Держави-члени зобов'язані гарантувати, що особи можуть ефективно реалізовувати своє право на звернення за міжнародним захистом, зокрема

н
а

к

³⁹ European Asylum Support Office. (December 2021). Practical Guide on Registration Lodging of Applications for international protection

⁴⁰ CJEU, European Commission v. Hungary, Case C-808/18, Judgment of 17 December 2020, посилання: <https://bit.ly/3VxXcfe>, ECLI:EU:C:2020:1029, paras 102-106.

о

н

а

х

Другим етапом є реєстрація заяви. Відповідно до статті 27 Регламенту 2024/1348, компетентні органи зобов'язані зареєструвати заяву та зібрати необхідну інформацію, зазначену у цій статті.

Третім етапом є формальне подання заяви. Заявник повинен особисто подати заяву (за винятком кількох передбачених випадків) до компетентного органу держави-члена, де вона була зареєстрована, якомога швидше, але не пізніше ніж через 21 день з моменту реєстрації (стаття 28).

Стаття 28(б) Регламенту 2024/1348 містить положення, яке стосується всіх трьох етапів і дозволяє державам-членам організовувати свої системи таким чином, щоб подання, реєстрація та формальне подання заяви могли відбуватися одночасно, за умови дотримання всіх процесуальних гарантій.

Законодавство України

В Україні етапи процедури надання захисту можна описати таким чином.

У разі законного перетину кордону особа має п'ять робочих днів для подання заяви до територіального органу ДМС. В українському законодавстві «подання заяви»

в

У разі нелегального перетину кордону особа повинна без зволікання звернутися

д

У своїй постанові 2009 року Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив, що термін «без зволікання» слід розуміти як добросовісне подання заяви за

п

У разі нелегального перетину кордону особа також може звернутися до Державної прикордонної служби України (ДПСУ) з наміром подати заяву. У такому випадку особа повинна надати пояснення щодо нелегального перетину кордону України. Після цього ДПСУ протягом 24 годин передає особу до територіального органу ДМС.

Якщо особа, яка постійно проживає в Україні, опиняється в обставинах, за яких вона не може повернутися до країни свого походження, вона повинна звернутися до територіального органу ДМС для подання заяви до закінчення строку її законного перебування в Україні.⁴³

Територіальний орган ДМС повинен ухвалити рішення щодо реєстрації та формального подання заяви в той самий робочий день, коли було подано заяву. В українському законодавстві цей етап визначається як «прийняття рішення про прийняття заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту».⁴⁴

с

⁴¹ Частина II Закон України про біженців.

⁴² Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні від 25.06.2009 № 1, посилання: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09#Text.

⁴³ Стаття 5(1-2, 5) Закон України про біженців.

⁴⁴ Розділ II, Правила розгляду заяв та оформлення документів.

т

о

б

В Україні заявники стикаються з низкою перешкод під час спроби подати заяву на захист.

Передусім, недотримання п'ятиденного строку подання заяви, навіть з поважних причин (таких як хвороба, загальна неписьменність, незнання української мови та/або відсутність інформації про існування процедури міжнародного захисту),

Щодо прийняття поданої заяви, до повномасштабного вторгнення ДМС дотримувалася не обов'язкової до виконання позиції Пленуму Вищого адміністративного

с
у
д
у
у
к

Терміни для кожного етапу адміністративної процедури узагальнено в цій таблиці:⁴⁷

Етап	Відповідальний	Дедлайн Регламенту 2024/1348	Законодавств України
Регулярна процедура			
Подання заяви	Заявник	Якомога швидше (непрямо означає, що за неподання заяви у найкоротший термін можуть бути наслідки)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 днів у разі законного перетину кордону • Без зволікання у разі нелегального перетину кордону
Реєстрація заяви	Компетентний державний орган влади:		1 день

н

⁴⁵ Coalition of Non-Governmental Organisations, Interim report “State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine”, 2020, посилання: <https://drive.google.com/file/d/1Wzb9oYJduyjbOZ33LUY9fCAm8mHT5m4H/view>.

⁴⁶ Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні від 25.06.2009 № 1, посилання: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09#Text.

⁴⁷ The EU part is taken from: ECRE Comments Paper: Regulation establishing a Common Procedure for International Protection in the EU. 14 November 2024, посилання: <https://ecre.org/ecre-comments-paper-regulation-establishing-a-common-procedure-for-international-protection-in-the-eu/>

к

у

	<ul style="list-style-type: none"> • Якщо заява передається до органу, відповідального за реєстрацію • Якщо заява передається до іншого органу • У разі непропорційного напливу заявників 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 днів від подання • 8 днів – 3 дні на передачу до органу, відповідального за реєстрацію, + 5 днів • 15 днів 	
Формальне подання заяви	Заявник	21 дні з моменту реєстрації	
	У разі непропорційного напливу заявників (тобто, коли орган не може призначити заявнику прийом)	2 місяці максимум	
Рішення	Компетентний державний орган влади	6 місяців (+ 6 місяців у складних випадках). Максимальний термін – 12 місяців.	15 днів + 2 місяці (+може бути продовжено до 3 місяців) + 1 місяць (+може бути продовжено до 3 місяців)
Процедура надання захисту на кордоні			
Формальне подання	Заявник	5 днів	н/з
Рішення	Компетентний державний орган влади	12 тижнів (може бути продовжено до 18 тижнів відповідно до Регламенту про кризові ситуації)	н/з

Рекомендації:

Уточнити визначення «подання заяви»

Українське законодавство повинно чітко визначити «подання заяви» відповідно до стандартів ЄС, гарантуючи, що воно охоплює будь-яке вираження наміру звернутися за міжнародним захистом.

Скасувати п'ятиденний строк для подання заяви

Короткий і жорстко визначений строк для подання заяви обмежує можливість заявників ефективно отримати захист, що суперечить стандартам ЄС, які пріоритетно забезпечують процесуальну справедливість і доступність. Непередбачені обставини не повинні перешкоджати доступу до процедури надання захисту.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.

Процедура розгляду

Право ЄС

Розгляд заяви

Стаття 34 Регламенту 2024/1348 передбачає, що уповноважений орган розглядає та ухвалює рішення щодо заяв на міжнародний захист відповідно до принципів, викладених у Главі II Регламенту 2024/1348 (п. 1).⁴⁸

Орган здійснює об'єктивний, неупереджений та індивідуальний розгляд допустимості або суті заяви (п. 2). Під час розгляду враховуються, зокрема:

- твердження й документи заявника (пп. а);
- актуальна інформація про країну походження, включно із законом, практикою його застосування та, за наявності, спільним аналізом і настановами (пп. b);
- ситуація у третій країні, якщо застосовуються поняття «перша країна захисту» або «безпечна третя країна» (пп. c);
- особисті обставини заявника (вік, гендер, сексуальна орієнтація тощо) (пп. d);
- діяльність заявника після виїзду з країни походження, якщо вона могла мати на меті створення підстав для подання заяви (пп. e);
- можливість отримання захисту в іншій країні, громадянином якої є заявник (пп. f);
- можливість внутрішнього захисту, якщо переслідування не здійснюється державою (пп. g).

Працівники, які розглядають заяви, повинні мати належну підготовку, зокрема у сфері права на захист, і можуть консультиватися з експертами, зокрема з медичних, релігійних, гендерних чи дитячих питань (п. 3).

Документи, що мають значення для справи, мають перекладатися за потреби (п. 4). Переклад може здійснюватися коштом держави, але у повторних заявах заявник може бути зобов'язаний перекласти документи самостійно.

⁴⁸ Див. частини «Права та обов'язки заявника», «Особиста співбесіда», «Надання юридичного консультивання, правової допомоги та представництва», «Особливі гарантії».

Орган може надати пріоритет розгляду справи, зокрема, якщо:

1. заява ймовірно обґрунтована;
2. заявник має особливі потреби або є неповнолітнім без супроводу;
3. існують підстави вважати заявника загрозою безпеці;
4. подана повторна заява;
5. заявник був причетний до порушень громадського порядку (п. 5).

Строки розгляду

Стаття 35 Регламенту 2024/1348 встановлює строки для завершення розгляду заяв.

Розгляд допустимості заяви має бути завершений як найраніше, але не пізніше ніж за два місяці від формального подання заяви (п. 1). Заява не вважається прийнятною лише через те, що рішення не ухвалене вчасно.

Строк розгляду може бути подовжено ще на два місяці, якщо:

- 1) подано надто багато заяв;
- 2) є складні фактичні або правові обставини;
- 3) затримка сталася через недотримання заявником його обов'язків(п. 2).

У прискореній процедурі розгляд має бути завершений як найраніше, але не пізніше ніж за три місяці (п. 3).

Розгляд по суті, якщо він не є прискореним, має бути завершений не пізніше ніж за шість місяців (п. 4). Цей строк може бути подовжено ще на шість місяців за аналогічних підстав, як і для допустимості (п. 5).

Якщо заявника підлягає передачі до іншої держави-члена, строк починає обчислюватися з моменту подання заяви в тій державі (п. 6).

У разі тимчасової невизначеності ситуації в країні походження, розгляд може бути відкладено. У такому випадку орган повинен:

- 1) переглядати ситуацію щонайменше раз на чотири місяці;
- 2) брати до уваги огляди Агентства з питань притулку;
- 3) інформувати заявників про причини відтермінування зрозумілою мовою (п. 7).

У будь-якому разі розгляд має бути завершений не пізніше ніж за 21 місяць. Кожна держава має встановити скорочені строки для розгляду справ після скасування попереднього рішення судом і повернення справи на повторний розгляд (п. 8).

Законодавство України

Попередній розгляд

Після реєстрації та подання заяви про надання захисту ДМС протягом 15 робочих днів повинна розглянути заяву та винести рішення щодо її подальшого розгляду.⁴⁹ На цьому етапі проводиться співбесіда з заявником, медичне обстеження та підготовка короткого висновку для подальшого розгляду.⁵⁰

Оцінка має містити посилання на інформацію щодо країни походження заявника, включаючи назви інформаційних звітів, роки їх підготовки, установи, що їх підготували, посилання на вебресурси, а також відповідність цієї інформації твердженням та даним, отриманим під час співбесіди з заявником. Висновок повинен містити посилання на точну, актуальну інформацію з кількох джерел.⁵¹

На цьому етапі ДМС дотримується встановлених строків і до визначеного терміну або відхиляє заяву, або приймає рішення про її подальший розгляд, відповідно подовжуючи термін дії довідки.⁵²

Підставами для відмови на попередньому етапі є:

- заява є явно необґрунтованою, тобто відсутні умови, визначені у статті 1 Закону про біженців для надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту;
- подання неправдивої інформації про особу заявника;
- повторна заява, якщо обставини заявника не змінилися з моменту попередньої заяви.⁵³

Продовження розгляду

Якщо ДМС ухвалює рішення про продовження розгляду документів щодо визнання особи біженцем або такою, що потребує додаткового захисту, термін дії довідки подовжується на шість місяців.⁵⁴

Подальший розгляд заяви, яка пройшла попередній етап, також здійснюється територіальним органом ДМС. Розгляд має бути завершений протягом двох місяців. Цей строк може бути подовжено ще на три місяці за обґрунтованим поданням працівника, що розглядає справу, і рішенням керівника територіального органу ДМС.⁵⁵

Цей етап також включає проведення співбесіди, перевірку заявника Службою безпеки України та підготовку висновку про визнання або відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.⁵⁶

Оцінка, як і на попередньому етапі, має містити інформацію про країну походження заявника, назви відповідних інформаційних звітів, роки, установи, що їх

⁴⁹ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵⁰ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵¹ Розділ IV(4.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵² БФ «Право на захист».

⁵³ Стаття 8(6), Закон України про біженців.

⁵⁴ Розділ IV(4.5), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵⁵ Стаття 9(1), Закон України про біженців.

⁵⁶ Розділ V(5.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

підготували, посилання на вебсайти, а також відповідність інформації твердженням заявника, отриманим під час співбесіди. Висновок повинен містити посилання на точну, актуальну інформацію з кількох джерел.⁵⁷

Проте повідомлялося, що працівники ДМС при підготовці висновків для ухвалення рішень використовували Вікіпедію, сайти туристичних агентств та інші вебресурси, які неодноразово викривалися у поширенні недостовірної інформації.⁵⁸

Після підготовки висновку територіальний орган ДМС надсилає його разом із пакетом документів до центрального апарату ДМС.

Центральний апарат ДМС розглядає отриману справу протягом одного місяця та ухвалює рішення про надання відповідного статусу. Цей строк може бути подовжено до трьох місяців.⁵⁹

У процесі здійснення цих заходів центральний апарат ДМС має право:

- вимагати подання додаткової інформації від територіального органу ДМС, що розглядав заяву на попередніх етапах;
- надсилати відповідні запити до Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань у разі виникнення сумнівів;
- повертати справу на повторний розгляд до територіального органу ДМС.⁶⁰

У разі незгоди з оцінкою територіального органу ДМС, що розглядав конкретну справу про захист, центральний апарат ДМС складає власний письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.⁶¹ Це має бути здійснено в установлені строки – один місяць з можливим подовженням до трьох місяців.

У середньому, розгляд заяви про захист триває від 12 до 24 місяців з моменту її подання до ухвалення рішення ДМС. Проте практика в Україні є неоднорідною – наприклад, у місті Одеса територіальний орган ДМС, як правило, дотримується встановлених строків.

Пріоритетний розгляд здійснюється у разі подання заяви законним представником в інтересах дитини, яка перебуває без супроводу. У такому випадку територіальний орган ДМС подає заяву та одразу переходить до її розгляду, минаючи етап попереднього розгляду.⁶²

⁵⁷ Розділ V(5.1), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁵⁸ Coalition of Non-Governmental Organisations, Interim report “State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine”, 2020, посилання: <https://drive.google.com/file/d/1Wzb9oYJduyjbOZ33LUY9fCAm8mHT5m4H/view>.

⁵⁹ Розділ VI(6.5), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁶⁰ Розділ VI(6.2), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁶¹ Розділ VI(6.4), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁶² Стаття 8(1), Закон України про біженців.

БФ «Право на захист» повідомив про випадок, коли остаточне рішення першої інстанції було ухвалено менш ніж за шість місяців. Заява стосувалася члена сім'ї особи, яка вже була визнана біженцем в Україні.

У разі негативного рішення й подальшого оскарження в національних адміністративних судах процедура може тривати роками.⁶³ УВКБ ООН повідомляє, що деякі справи можуть тривати до п'яти років.⁶⁴

У 2021 році 39 іноземців звернулися до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо порушення їхнього права на захист через надмірну тривалість розгляду документів або необґрунтовані відмови ДМС у прийнятті заяв. Наприклад, у вересні 2021 року громадянка Республіки Таджикистан звернулася до Уповноваженого щодо порушення її права на визнання біженкою або особою, яка потребує додаткового захисту, у зв'язку з понад дворічним розглядом її заяви. Після втручання Уповноваженого територіальний орган ДМС належним чином задокументував цю особу, оформивши їй довідку.⁶⁵

Рекомендації:

Інформації про країну походження

Визначити чіткі вимоги до джерел інформації, яка використовується при підготовці висновків ДМС.

Пріоритетний розгляд заяв

Розширити умови для пріоритетного розгляду заяв за наявності обставин, які передбачені в Регламенті 2024/1348.

Продовження строків розгляду заявки

Уніфікувати граничні строки відповідно до вимог Регламенту 2024/1348. Закріпити вичерпний перелік підстав для продовження строків.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.
- 2) Правил розгляду заяв та оформлення документів.

Винесення рішення по заявці

Право ЄС

Відповідно до статті 36 Регламенту 2024/1348 рішення щодо заяви про міжнародний захист надається у письмовій формі та повідомляється заявнику якомога швидше. Якщо заявник має представника або юрисконсульта, компетентний орган може повідомити про рішення йому замість заявника (п. 1).

У випадку відхилення заяви у рішенні наводяться фактичні й правові підстави (п. 2). Заявникові письмово повідомляють результат і порядок оскарження відмови. (п. 3).

⁶³ БФ «Право на захист».

⁶⁴ УВКБ ООН.

⁶⁵ UNHCR Refugees and Asylum-Seekers. Thematic update. Ukraine, March 2021, посилання: https://help.unhcr.org/ukraine/wp-content/uploads/sites/36/2021/08/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update_FINAL-1.pdf.

Згідно зі статтею 37 Регламенту 2024/1348 при відмові держава одночасно видає рішення про повернення.

Стаття 38 Регламенту 2024/1348 перелічує підстави, за яких заявка може бути відхилена як неприйнятна:

- країна, яка не є державою-членом, вважається першою країною захисту;
- країна, яка не є державою-членом, вважається безпечною третьою країною;
- заявникові вже надано захист в іншій державі-члені;
- безпечна релокація, надана міжнародним кримінальним судом/трибуналом;
- подання заяви пізніше ніж через 7 робочих днів після отримання рішення про повернення, якщо заявника поінформовано про наслідки й немає нових обставин (п. 1).

Повторна заява без нових обставин відхиляється як неприйнятна (п. 2)

Стаття 39 Регламенту 2024/1348 передбачає, що заявка не розглядається по суті, якщо:

1. відповідальною є інша держава-член (Дублінська система);
2. заява відхилена як неприйнятна;
3. заява відкликана (п. 1).

Під час розгляду заяви по суті, орган, що приймає рішення, приймає рішення про те, чи відповідає заявник вимогам для надання статусу біженця, а якщо ні, то визначає, чи має заявник право на додатковий захист (п. 2).

Заявка може бути відхилена як необґрунтована – коли встановлено, що заявник не підпадає під міжнародний захист (п. 3).

Відповідно до статті 40 Регламенту 2024/1348 заявник може з власної ініціативи та в будь-який момент процедури відкликати свою заяву. Заява відкликається у письмовій формі особисто заявником або його законним представником відповідно до національного законодавства (п. 1).

Під час відкликання компетентні органи інформують заявника про процесуальні наслідки відкликання зрозумілою йому мовою або мовою, яку він може розуміти (п. 2).

Якщо відкликання відбувається перед органом, який не є органом, що ухвалює рішення, цей орган повідомляє орган, що ухвалює рішення, який, своєю чергою, видає остаточне рішення про явне відкликання заяви. Таке рішення не підлягає оскарженню (п. 3).

Якщо на момент відкликання орган вже встановив, що заявник не відповідає вимогам для надання міжнародного захисту за Регламентом 2024/1347, він може все одно ухвалити рішення про відхилення заяви як необґрунтованої або явно необґрунтованої (п. 4).

Згідно зі статтею 41 заява вважається відкликаною неявно, якщо мають місце такі обставини (п. 1):

1. заявник без поважної причини не подав заяву відповідно до статті 28, хоча мав ефективну можливість це зробити;

2. заявник відмовляється співпрацювати, не надаючи потрібну інформацію або біометричні дані;
3. заявник не надає свою адресу, якщо має її, за винятком випадків, коли житло надається компетентними органами;
4. заявник без поважної причини не з'явився на особисту співбесіду згідно зі статтею 13 Регламенту 2024/1348 або відмовився відповідати на запитання настільки, що результат співбесіди не дозволяє прийняти рішення по суті;
5. заявник регулярно не виконує обов'язки щодо повідомлення відповідно до статті 9(4) Регламенту 2024/1351, або не залишається доступним для компетентних адміністративних чи судових органів без поважної причини;
6. заявник подав заяву в іншій державі-члені й не перебуває на її території під час визначення відповідальної держави-члена або здійснення процедури переведення.

Якщо заявник присутній, його інформують про наслідки відкликання зрозумілою йому мовою. Компетентний орган може призупинити процедуру, щоб надати заявникові можливість виправити упущення або обґрунтувати свої дії до ухвалення рішення про неявне відкликання (п. 4).

Якщо на момент неявного відкликання вже встановлено, що заявник не відповідає критеріям для надання міжнародного захисту за Регламентом 2024/1347, його заява може бути відхилена як необґрунтована або явно необґрунтована (п. 5).

Законодавство України

Відповідно до законодавства України, особа не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у таких випадках:

- якщо вона вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності відповідно до міжнародного права;
- якщо вона вчинила неполітичний злочин за межами України до прибуття в Україну з метою визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо такий злочин вважається тяжким або особливо тяжким згідно з Кримінальним кодексом України;
- якщо особа винна у вчиненні дій, що суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй;
- якщо встановлено, що вона не відповідає умовам, визначеним у статті 1 Закону про біженців для отримання відповідного статусу;
- якщо до прибуття в Україну вона вже була визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в іншій країні;
- якщо до прибуття в Україну з наміром отримати захист вона проживала в третій безпечній країні.⁶⁶

Після ухвалення рішення ДМС про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа територіального органу ДМС

⁶⁶ Стаття 6, Закон України про біженців.

протягом семи робочих днів видає посвідчення біженця або посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку.⁶⁷

У разі якщо ДМС прийняв рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа протягом семи робочих днів з дня його отримання надсилає або видає особі, стосовно якої прийнято зазначене рішення, письмове повідомлення з викладенням причин відмови й роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.⁶⁸

Особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використала право на його оскарження, повинна залишити територію України в установленій строк, якщо немає інших законних підстав для перебування в Україні.⁶⁹

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинено за відповідним клопотанням заявника.⁷⁰

Рекомендації:

Юридичне обґрунтування рішень

Уточнити в українському законодавстві, що рішення про відмову має містити окремо викладені фактичні обставини та правову кваліфікацію.

Відкликання заяви

Національне законодавство лише передбачає припинення провадження за клопотанням, але не деталізує процедуру відкликання (явного/неявного), як це зроблено у ст. 40–41 Регламенту 2024/1351.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.
- 2) Правил розгляду заяв та оформлення документів

Спеціальні процедури

Право ЄС

Прискорений розгляд

Стаття 42 встановлює умови, за яких заяви про міжнародний захист можуть розглядатися у прискореному порядку без шкоди для основних гарантій. Такий порядок застосовується, зокрема, коли заява є явно необґрунтованою, суперечить достовірній інформації про країну походження, містить фальшиві дані, подана для затягування видворення, або якщо заявник походить з країни, визнаної безпечною, чи країни з низьким відсотком надання захисту. Якщо обставини справи є занадто складною, вона розглядається у звичайному порядку.

Прикордонна процедура розгляду заяв

⁶⁷ Розділ VI(6.8), Правила розгляду заяв та оформлення документів.

⁶⁸ Стаття 10(13), Закон України про біженців.

⁶⁹ Стаття 10(16), Закон України про біженців.

⁷⁰ Стаття 9(13), Закон України про біженців.

Статті 43–45 Регламенту 2024/1348 регулюють умови застосування та порядок проведення прикордонної процедури розгляду заяв про захист. Стаття 43 встановлює умови застосування прикордонної процедури.

Заяву може бути розглянуто в прикордонній процедурі, якщо особа:

- 1) подала заяву на пункті пропуску чи в транзитній зоні;
- 2) була затримана під час незаконного перетину кордону;
- 3) висаджена після рятувальної операції;
- 4) була релокована згідно зі статтею 67(11) Регламенту 2024/1351 (п.

1).

В окремих випадках особі не дозволяється в'їзд на територію, якщо вона не має права залишатися, не оскаржила рішення у встановлений строк або суд вирішив не дозволяти їй залишатися на час оскарження (п. 3).

Кожна держава має забезпечити механізм моніторингу дотримання основоположних прав у прикордонній процедурі (п. 4).

Стаття 44 визначає, які рішення можуть ухвалюватися в межах прикордонної процедури. У прикордонній процедурі можуть прийматися рішення щодо:

- 1) неприйнятності заяви (ст. 38);
- 2) розгляду по суті за підставами, передбаченими у статті 42(1)(a)-(g), (j) та 42(3)(b)⁷¹ (п. 1).

Якщо кількість заяв перевищує допустиму, перевага надається заявам:

- 1) осіб, яких легше повернути;
- 2) тих, хто становить загрозу нацбезпеці чи громадському порядку;
- 3) повнолітніх осіб і членів їхніх сімей (п. 2).

У разі участі дітей і їхніх родин пріоритет надається розгляду їхніх заяв. Також дозволяється пріоритетний розгляд осіб, яких легше повернути (п. 3).

Стаття 45 встановлює обов'язковість прикордонної процедури в певних випадках. Застосування прикордонної процедури є обов'язковим, якщо виконуються умови статті 43(1)⁷² і підстави зі статті 42(1)(c), (f) або (j) (п. 1)⁷³. У разі загрози нацбезпеці (ст. 42(1)(f)) держави мають зберігати єдність сім'ї (п. 2).

Стаття 51 встановлює максимальний термін прикордонної процедури у 12 тижнів з моменту реєстрації заявки.

Законодавство України

Прискорений розгляд

Українське законодавство не передбачає прискореної процедури розгляду.

⁷¹ Тут мається на увазі обставини для прискореної процедури розгляду [accelerated examination procedure].

⁷² Стаття 34(1) перелічує наступні обставини, коли має проводитися прикордонна процедура: (a) після подання заяви на зовнішньому пункті пропуску через кордон або в транзитній зоні; (b) після затримання у зв'язку з несанкціонованим перетином зовнішнього кордону; (c) після висадки на території держави-члена після проведення операції з пошуку та порятунку; (d) після переміщення відповідно до статті 67(11) Регламенту (ЄС) 2024/1351.

⁷³ Тут мається на увазі обставини для прискореної процедури розгляду [accelerated examination procedure].

Прикордонна процедура розгляду заяв

Процедура розгляду заяв на кордоні не передбачена українським законодавством у розумінні норм Регламенту 2024/1348.

У разі незаконного перетину кордону особа може висловити намір звернутися за міжнародним захистом співробітникам Державної прикордонної служби України (ДПСУ)⁷⁴. Особа повинна заповнити письмову форму, вказавши підстави наміру звернення за захистом та причини незаконного перетину кордону. Після цього, протягом 24 годин з моменту отримання пояснень щодо незаконного перетину, ДПСУ має передати заявника до Державної міграційної служби.⁷⁵

Відповідно до Закону України про біженців, для висловлення наміру звернутися за захистом особа має повідомити про це прикордонників. Проте іноземці часто не володіють українською мовою на достатньому рівні для ефективного спілкування. За наявною у БФ «Право на захист» інформацією, переклад не завжди забезпечується ДПСУ. Для тих заявників, яким вдається висловити намір та яких допустили на територію України, переклад зазвичай забезпечується за допомогою родичів/друзів в Україні або громадських організацій.

З метою усунення цієї проблеми, у січні 2022 року Уряд вніс зміни до нормативного акту, що регламентує взаємодію ДПСУ та ДМС щодо заяв на захист. Зміни мали на меті запобігти відмовам у прийнятті заяв через незнання української мови.⁷⁶ Згідно з оновленими положеннями, для забезпечення можливості звернення за захистом осіб, які не розуміють українську мову, ДПСУ повинна залучати перекладача, у тому числі дистанційно, із ресурсу «Реєстр перекладачів», який адмініструється ДМС. Також працівник ДПСУ може залучити іншу особу, яка вільно володіє українською мовою та мовою, що потребує перекладу.⁷⁷

Кількість заяв, які надходять через ДПСУ до ДМС, залишається порівняно низькою. Також варто зазначити, що статистичні дані ДМС та ДПСУ не збігаються – імовірно, через неналежну взаємодію баз даних і низьку якість передачі інформації. Спостерігається також обмежена спроможність ДПСУ ідентифікувати осіб, які потребують міжнародного захисту або інших вразливих осіб, зокрема, жертв торгівлі людьми, серед потоку мігрантів і запобігати їх поверненню.

⁷⁴ Стаття 5(2), Закон України про біженців.

⁷⁵ Пара. 4, Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту від 10.08.2016 №772.

⁷⁶ Committee of Ministers, Communication from Ukraine concerning the case of Kebe and Others v. Ukraine, 23 January 2023, посилання: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D,%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD\(2023\)95E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D,%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD(2023)95E%22%5D%7D).

⁷⁷ Розділ І(3), Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту від 10.08.2016 №772.

У 2022 році ситуація змінилася через початок повномасштабного вторгнення, а у 2023 році – внаслідок прийняття Закону України № 2952-ІХ.

У лютому 2023 року Верховна Рада ухвалила Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони державного кордону № 2952-ІХ, який обмежив право на звернення за захистом на кордоні. Закон також надає ДПСУ та СБУ дискреційні повноваження щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства без рішення суду. На етапі проекту цей законопроект зазнав суттєвої критики з боку УВКБ ООН⁷⁸ та громадянського суспільства.⁷⁹

Нові правові положення передбачають недопуск іноземців до території України та до процедури міжнародного захисту в таких випадках:

1. якщо особа отримала заборону на в'їзд, встановлену уповноваженим органом;
2. якщо особа прибула з країни, де її життю та свободі нічого не загрожує;
3. якщо особа здійснила або намагалася здійснити незаконний перетин кордону під час воєнного стану;
4. якщо особа повернута до України за угодою про реадмісію під час дії воєнного стану.⁸⁰

Ці положення не передбачають оцінки індивідуальних обставин і не надають можливості оскарження рішень про недопуск до території або процедури захисту.⁸¹

Рекомендації:

Процедура подання заяви на кордоні

Розробити окрему прикордонну процедуру як спеціальний вид процедури розгляду заяв на міжнародний захист з чітко встановленим максимальним строком її тривалості.

Навчання працівників ДПСУ

Розробити навчальні програми з виявлення осіб, які потребують захисту, жертв торгівлі людьми, дітей без супроводу тощо.

Закон України № 2952-ІХ

УВКБ ООН та партнерських організацій неодноразово підкреслювали, що Закон України № 2952-ІХ порушує міжнародні та європейські стандарти, зокрема основоположний принцип права міжнародного захисту non-refoulement. Для

⁷⁸ UNHCR, UNHCR Comments on the Draft Law of Ukraine on Amendment of Certain Laws of Ukraine on the Protection of the State Border of Ukraine, November 2022, посилання: <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2022/en/123394>.

⁷⁹ Committee of Ministers, Communication from Ukraine concerning the case of Kebe and Others v. Ukraine, 23 January 2023, посилання: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D,%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD\(2023\)95E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22execpublisheddate%20descending%22%5D,%22execidentifier%22:%5B%22DH-DD(2023)95E%22%5D%7D).

⁸⁰ Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України.

⁸¹ UNHCR, UNHCR Comments on the Draft Law of Ukraine on Amendment of Certain Laws of Ukraine on the Protection of the State Border of Ukraine, November 2022, посилання: <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2022/en/123394>.

гармонізації українського законодавства з правом ЄС дії прикордонників, щодо іноземців в ключі Закону України № 2952-IX має бути докорінно змінена відповідно до норм Регламенту 2024/1351. Необхідно скасувати або змінити норми Закону України № 2952-IX, що передбачають недопуск до процедури захисту без індивідуальної оцінки, а також запровадити право на ефективне оскарження таких рішень.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.
- 2) Правил розгляду заяв та оформлення документів.
- 3) Закон України про Державну прикордонну службу України.

Безпечна країна

Право ЄС

Розділ V Регламенту 2024/1348 визначає різні концепції «безпечної країни», які можуть бути підставою для прискореного розгляду заяви про захист або її неприйнятності. Відповідно до статті 57 під третьою країною розуміється країна, яка ратифікувала Женевську конвенцію та дотримується її в межах відступів або обмежень, встановлених цією третьою країною, як це дозволено цією Конвенцією. Така країна вважається такою, що забезпечує ефективний захист. Також третьою країною, яка забезпечує ефективний захист вважатиметься та країна, яка дозволяє заявникові, які не підпадають під дію Женевської конвенції залишатися на свої території та гарантує засоби для життя, медичну допомогу та освіту на загальних умовах.

Існує кілька категорій:

1) Перша країна захисту (ст. 58) – країна, у якій заявник вже отримав захист або інший статус, що гарантує безпеку відповідно до статті 57(2) Регламенту 2024/1348.

2) Безпечна третя країна (ст. 59-60) – країна, до якої заявник може бути направлений, якщо там немає загроз для життя та свободи особи з міркувань раси, релігії, національності, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань. А також де заявник може отримати ефективний захист відповідно до статті 57 Регламенту 2024/1348.

3) Безпечна країна походження (ст. 61) – країна, де загалом немає переслідування чи серйозної шкоди, і громадяни якої зазвичай не потребують міжнародного захисту.

Ці положення дозволяють державам-членам ЄС не розглядати заяву по суті, якщо можна безпечно переспрямувати заявника в іншу країну чи частину країни.

Законодавство України

Концепція «безпечної країни» в українському законодавстві відсутня, тобто вона не використовується як критерій у процедурі надання захисту.

Рекомендації:

Концепція безпечної країни

Впровадження цих концепцій в Закон України про біженців та Правила розгляду заяв та оформлення документів дозволить українській системі надання захисту відповідати європейським стандартам та забезпечити більш передбачувану процедуру.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.

Право на ефективний судовий захист

Право ЄС

Стаття 47 Хартії гарантує право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд. Це право передбачає, що кожна особа має право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом.

Відповідно до статті 67 Регламенту 2024/1348 особи, яким відмовлено в захисті, або яким його скасовано, мають право на ефективний засіб правового захисту у суді у випадках: визнання заяви неприйнятною, відхилення заяви як необґрунтованої, визнання заяви відкликаною, скасування захисту. Скарга повинна передбачати повний і актуальний перегляд фактів і права (п. 3). Під час розгляду справи заявнику має бути забезпечено переклад, а за потреби – і переклад документів (пп. 4–5).

Строки на подання скарги (п. 7): від 5 до 10 днів – у прискорених чи прикордонних процедурах або коли заява визнана відкликаною; від 2 тижнів до 1 місяця – в інших випадках. Обчислення строків починається з моменту офіційного повідомлення про рішення (п. 8).

Стаття 68 Регламенту 2024/1348 встановлює, що рішення про повернення автоматично призупиняється, доки особа має право залишатися в державі (п. 1).

Стаття 69 передбачає, що держава повинна встановити розумні строки для розгляду таких справ судом першої інстанції. Ці строки не повинні порушувати права на повний та справедливий розгляд справи.

Законодавство України

Законодавство України про захист передбачає як адміністративне, так і судове оскарження рішень щодо надання захисту (три інстанції).

Будь-яка особа має право подати позов до адміністративного суду, якщо вважає, що рішення, дія або бездіяльність органу державної влади порушили її права, свободи

або законні інтереси, і вимагати їх захисту. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають таке саме право на судовий захист, як і громадяни України.⁸²

Судовий перегляд здійснюється через систему адміністративних судів:

1. Перша інстанція: Окружні адміністративні суди, що діють в усіх регіонах України.
2. Друга інстанція: Апеляційні адміністративні суди, що охоплюють кілька регіонів.
3. Третя інстанція: Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (створений на заміну Вищого адміністративного суду, який припинив існування 15 грудня 2017 року).

У разі відмови в розгляді заяви на попередньому етапі заявнику видається коротке повідомлення про відмову українською мовою з посиланням на відповідні статті Закону України про біженців, а також роз'ясненням про право на оскарження протягом 5 робочих днів – до центрального органу ДМС або до окружного адміністративного суду. Якщо особа подає апеляцію та надає підтвердження цього, їй видається довідка про звернення за захистом строком на три місяці.

У разі відмови у наданні статусу біженця або статусу особи, яка потребує додаткового захисту, особа має 5 робочих днів для оскарження рішення до суду. ДМС продовжує строк дії довідки та зберігає національне посвідчення особи заявника. Особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не скористалася правом на оскарження, повинна залишити територію України у встановлений строк, якщо немає інших законних підстав для перебування в Україні.⁸³

Приблизний строк ухвалення рішення судом першої інстанції – від двох до восьми місяців. Однак деякі справи перебувають на розгляді значно довше, наприклад, одна зі справ була подана ще у 2017 році, але рішення досі не ухвалене. Строк розгляду в апеляційному суді становить від двох до чотирьох місяців, а касаційне провадження у колишньому Вищому адміністративному суді могло тривати до двох років. Протягом усього цього часу заявник вважається таким, що перебуває в процедурі захисту, і має законні підстави залишатися в Україні.⁸⁴

Законодавство передбачає строк для оскарження негативного рішення – 5 робочих днів з дати отримання повідомлення про рішення, видане ДМС. Водночас закон не передбачає обов'язкової видачі заявнику повного тексту рішення про відмову у наданні статусу біженця. Тобто, заявник має подати скаргу, не маючи ані тексту рішення, ані обґрунтування відмови. Крім того, 5 робочих днів – це надто короткий строк, щоб отримати копію рішення у відповідь на запит до ДМС.

Мають місце також випадки, коли дата фактичного отримання повідомлення про відмову значно відрізняється від дати самого рішення. У результаті суди повертають

⁸² Стаття 5(1,7), Кодекс адміністративного судочинства.

⁸³ Стаття 10, Закон України про біженців.

⁸⁴ БФ «Право на захист».

позови на підставі того, що з моменту ухвалення негативного рішення минуло надто багато часу, хоча фактично особа дізналася про рішення лише в день отримання повідомлення.⁸⁵

У більшості випадків суди розглядають цю категорію справ без судового засідання, лише на основі письмових доказів.⁸⁶ Якщо особа хоче, щоб справу розглянули на судовому засіданні, вона може подати відповідне клопотання, яке зазвичай задовольняється.

Рекомендації:

Строк для оскарження

Фіксований строк 5 робочих днів є надто коротким, особливо за відсутності повного тексту рішення. Закріпити правило, що обчислення строку починається з моменту фактичного отримання повідомлення, а не з дати ухвалення рішення.

Розумні строки судового розгляду

Процеси в українських судах можуть тривати надто довго (до кількох років), що не відповідає принципу «розумного строку».

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.

Умови прийому

Основні положення умов прийому

Матеріальні умови прийому та медичне обслуговування

Право ЄС

Стаття 1 Хартії, яка закріплює право на гідність, є важливою для тлумачення процедур захисту та умов прийому. Право на гідність є фундаментальним правом, що лежить в основі всіх інших прав людини, зокрема права на гідний рівень життя.⁸⁷

Стаття 19 Директиви 2024/1346 гарантує, що з моменту подання заяви [making an application] про захист заявнику надаються матеріальні умови прийому (житло, харчування тощо).

Матеріальні умови прийому та медичне обслуговування мають забезпечувати належний рівень життя, який гарантує виживання, захищає фізичне й психічне здоров'я заявника та поважає його права згідно з Хартією. Особливі гарантії передбачені для осіб з особливими потребами та тих, хто перебуває в місцях позбавлення волі (п. 2).

Держава може надавати ці умови лише у випадках, коли заявник не має достатніх засобів для самозабезпечення (п. 3) або вимагати часткового відшкодування

⁸⁵ БФ «Право на захист», Харківський окружний адміністративний суд, справа № 520/20506/23, 14 серпня 2023 року, посилання: <https://opendatobot.ua/court/112810302-f9e2fc16bc8999c991ddf2cd3d9ac50b>, Київський окружний адміністративний суд, справа № 320/6453/23, 4 вересня 2023, посилання: <https://opendatobot.ua/court/113239683-bd73aa5fe4446d2bad9c5f0ac8b6ad88>.

⁸⁶ БФ «Право на захист», Київський окружний адміністративний суд, справа № 320/5572/24, 26 лютого 2024, посилання: <https://opendatobot.ua/court/117279915-fcf5098c20941fa7377c5dab8fafba80>.

⁸⁷ CJEU, Judgment of 27 February 2014, Saciri and Others, C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, par.35.

витрат, якщо заявник має такі засоби, наприклад, у випадку працевлаштування (п. 4). Те саме стосується медичної допомоги, крім випадків, коли вона безоплатна для громадян цієї держави.

Якщо згодом з'ясується, що заявник мав достатні засоби на момент надання умов, держава може вимагати відшкодування витрат (п. 5).

При оцінці ресурсів заявника, рішенні про відшкодування чи співфінансування, держава має дотримуватись принципу пропорційності, враховувати індивідуальні обставини заявника, його гідність, фізичну та психічну цілісність, зокрема особливі потреби (п. 6).

У разі надання фінансової допомоги чи ваучерів їхній розмір визначається на основі рівня, встановленого національним законодавством або практикою, для забезпечення належного рівня життя громадян. Дозволяється менш сприятливе ставлення до заявників, зокрема, коли допомога надається в натуральній формі або коли рівень допомоги громадянам перевищує мінімальні стандарти, що застосовуються до заявників (п. 7).

Відповідно до статті 24 Директиви 2024/1346, держави-члени повинні враховувати особливу ситуацію заявників з особливими потребами щодо умов прийому. До вразливих осіб можуть належати: неповнолітні, неповнолітні без супроводу, особи з інвалідністю, люди похилого віку, вагітні жінки, самотні батьки з малолітніми дітьми, жертви торгівлі людьми, особи з тяжкими захворюваннями, особи з психічними розладами, а також особи, які зазнали катувань, зґвалтувань або інших серйозних форм психологічного, фізичного чи сексуального насильства, зокрема жертви жіночого генітального ушкодження. Цей перелік не є вичерпним.

З метою ефективного впровадження статті 24, держави-члени повинні якомога раніше після подання заяви на міжнародний захист провести індивідуальну оцінку, чи має заявник особливі потреби щодо умов прийому, використовуючи усний переклад у разі потреби (стаття 25).

Організація матеріальних умов прийому

Стаття 20 Директиви 2024/1346 визначає, що житло, яке надається заявникам у натуральній формі, має забезпечувати належний рівень життя та відповідати особливим потребам (п. 1). Це може бути житло в прикордонних чи транзитних зонах, центри розміщення або інші адаптовані приміщення.

Незалежно від форми розміщення, держава має гарантувати:

- 1) захист сімейного життя;
- 2) можливість спілкування з родичами, юристами, представниками УВКБ ООН та іншими організаціями;
- 3) доступ зазначених осіб до місця проживання, якщо це не суперечить безпеці (п. 2).

Матеріальні умови мають враховувати гендерні, вікові особливості та особливі потреби заявників (п. 3), включно з заходами для запобігання насильству, зокрема сексуальному чи на ґрунті раси, статі чи релігії (п. 4).

Для жінок і неповнолітніх дітей у центрах мають бути окремі санітарні приміщення та безпечні місця (п. 5). Дорослі заявники з особливими потребами мають бути, по можливості, розміщені разом із близькими родичами (п. 6).

Переміщення між місцями проживання можливе лише за потреби, при цьому заявник має мати змогу повідомити про це свого юридичного представника (п. 7).

Особи, що забезпечують матеріальні умови (у т.ч. медпрацівники й педагоги), повинні мати відповідну підготовку та дотримуватися правил конфіденційності (п. 8).

Держава може залучати заявників до управління життєвими умовами в центрах через консультативні органи та дозволяти волонтерство поза межами центру згідно з національним законодавством (п. 9).

У виняткових випадках (наприклад, через надмірний наплив осіб чи стихійне лихо) держава може тимчасово надавати інші умови проживання, які все одно повинні відповідати мінімальним вимогам ЄС та міжнародному праву, і забезпечувати доступ до медичної допомоги (п. 10).

Медичне обслуговування

Стаття 22 Директиви 2024/1346 гарантує, що заявники на захист мають право на необхідне медичне обслуговування.

До такого обслуговування належить:

- 1) екстрена медична допомога,
- 2) необхідне лікування захворювань, у тому числі тяжких психічних розладів,

- 3) медична допомога у сфері сексуального та репродуктивного здоров'я, якщо вона є необхідною для подолання серйозного фізичного стану.

Медична допомога повинна бути належної якості та надаватися лікарям загальної практики або, у разі потреби, спеціалістами.

Неповнолітні заявники мають отримувати той самий обсяг медичної допомоги, який є громадянином країни-члена відповідного віку (п. 2).

Якщо досягнення повноліття відбулося під час лікування, воно має продовжуватися без перерв і затримок, якщо є необхідним.

Заявники з особливими потребами в умовах прийому мають право на необхідну медичну чи іншу допомогу, якщо це обумовлено медичними причинами, виключно з реабілітацією, за допомогою медичної допомоги та належною допомогою у сфері психічного здоров'я (п. 3).

Законодавство України

Заявники, заява яких була передана територіальним органом ДМС на попередній розгляд, мають доступ до таких умов прийому:

- 1) тимчасове працевлаштування, навчання та медичне обслуговування;

- 2) проживання у родичів, у готелі, оренда житла або використання житла, наданого в ПТРБ;
- 3) безоплатна правова допомога.

Зазначений перелік умов прийому залишається незмінним протягом усієї процедури розгляду заяви про захист. Закон не передбачає, що лише заявники, які не мають ресурсів, мають право на умови прийому, а також не встановлює конкретного етапу процедури, коли заявник зобов'язаний задекларувати наявні фінансові ресурси. Крім того, від заявників не вимагається участь у фінансуванні витрат на умови прийому.

Однією з проблем є відсутність негайного доступу до умов прийому після звернення із заявою про захист, оскільки до моменту подання заяви заявник не має довідки – документа, що підтверджує законне перебування в Україні. З огляду на випадки безпідставної відмови ДМС приймати заяви про захист, особи, які мають намір звернутися із заявою, залишаються без доступу до умов прийому та державних послуг, що робить їх надзвичайно вразливими.

Крім того, заявники, які не проживають у ПТРБ, позбавлені матеріальної допомоги, такої як їжа, одяг і гігієнічні набори. Учасники опитування УВКБ ООН 2019 року, а також дослідження БФ «Право на захист та НІАС «Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні»,⁸⁸ відзначають проблеми з визнанням довідки державними установами, а також обмежений доступ до соціальних і медичних послуг, ринку праці та житла.

Умови розміщення в ПТРБ

Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТРБ) – це місце для тимчасового розміщення шукачів захисту, щодо яких прийнято рішення про подання документів для розгляду або які були визнані біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту. Жодні інші види житла, такі як готелі, приватні будинки/квартири або тимчасові притулки, для захисту шукачів не надаються.

Для розміщення в ПТРБ особа має направлена територіальним органом ДМС. Крім того, необхідно пройти медичний огляд.⁸⁹ Таким чином, після подання заяви про захист особи не має негайного доступу до державного житла.

Строк тимчасового розміщення в ПТРБ триває до шести місяців, але може подовжувати необмежену кількість разів, щоразу – не більше ніж на шість місяців.⁹⁰

Законодавство вимагає перелік побутових умов, які мають бути забезпечені в ПТРБ. Особи в центрі розміщуються окремо за статтю, а за потреби – з урахуванням релігійних переконань, етнічного походження та інших відмінностей. Родини розміщуються в окремих кімнатах. ПТРБ забезпечено навчальними кімнатами для занять із дітьми, дитячими ігровими майданчиками та ігровими кімнатами, бібліотекою, спільними зонами з телевізорами, навчальними класами з комп'ютерною технікою,

⁸⁸ БФ «Право на захист, НІАС «Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні, 5 квітня 2023 року, посилання: <https://r2p.org.ua/page/trudnoshhi-z-yakymy-stykayutsya-shukachi-zahystu-ta-bizhenczi-pid-chas-voyennogo-stanu-v-ukrayini>

⁸⁹ Частина III(4-5), Положення про пункти тимчасового розміщення біженців від 14.06.2018 № 503.

⁹⁰ Частина III(17), Положення про пункти тимчасового розміщення біженців від 14.06.2018 № 503.

спортивними майданчиками та приміщеннями для задоволення релігійних потреб мешканців. Особам, які перебувають у ПТРБ, надається харчування. У центрі є кухня.⁹¹

Крім того, у ПТРБ має функціонувати медичний пункт. У разі захворювання медичні працівники надають необхідне лікування. За потреби пацієнта ізолюють і викликають екстрену медичну допомогу для транспортування до закладу охорони здоров'я.

Медична допомога надається відповідно до Порядку надання медичної допомоги іноземцям, що означає – після отримання допомоги особа має компенсувати лікарняні витрати на лікування.⁹²

ПТРБ відвідують правозахисні та гуманітарні громадські організації, які надають матеріальну допомогу, проводять заходи й майстер-класи для дорослих і дітей, а також надають психологічну підтримку.⁹³ Частота відвідувань залежить від програм і фінансування таких організацій.

У грудні 2022 року представники Уповноваженого Верховної Ради з прав людини здійснили моніторинговий візит до Закарпатської ПТРБ і перевірили стан пункту. У звіті надано опис приміщень та умов проживання. ПТРБ складається з комплексу будівель і має огорожену територію. Пункт розміщується у двоповерховій будівлі, поділений на зоні для окремого розміщення самотніх чоловіків, жінок і країни. Кожна зона обладнана санвузлом, кухнею та їдальнею. Є окремі кімнати для дозвілля та комп'ютерний клас із трьома комп'ютерами з доступом до Інтернету для навчання й спілкування з рідними. Обладнано дитячий та спортивний майданчики.

У пункті є окреме приміщення-склад, де зберігаються продукти (крупи, соки, консерви), які видаються мешканцям за потребою. Особи, які проживають у ПТРБ, самостійно готують їх. Кухня та кімнати обладнані холодильниками, газовими плитами й необхідним кухонним приладдям.

Усі особи, які проживають у ПТРБ, мають змогу отримати первинну медичну допомогу. У штаті пункту є медичний працівник і сімейний лікар.⁹⁴

Крім того, 9 січня 2023 року Уповноважено ВРУ здійснили моніторинг умов проживання в ПТРБ у місті Яготин. У звіті підкреслюється, що центр забезпечує базові потреби мешканців: доступ до кухні, пральні та Інтернету. Біженці проходять первинне медичне обстеження, отримують медичну допомогу, а діти – можливість навчання. Будівлю забезпечено пандусами для осіб з інвалідністю. Надання соціальної підтримки

⁹¹ Частина III(22, 27-28, 39, 42), Положення про пункти тимчасового розміщення біженців від 14.06.2018 № 503.

⁹² Частина IV(1), Положення про пункти тимчасового розміщення біженців від 14.06.2018 № 503.

⁹³ ДМС, Для дітей влаштували свято у ПТРБ, 18 червня 2021, посилання: <https://dmsu.gov.ua/news/region/10171.html>. Товариство Червоного хреста України, Річний Звіт–2019 Червоного Хреста України, посилання: <https://redcross.org.ua/news/2020/06/13392/>

⁹⁴ Омбудсман України, Моніторинг Пункту тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області «Латориця», 5 грудня 2022, посилання: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/monitoring-punktu-timchasovogo-rozmishchennya-bizhenciv-u-zakarpatskij-oblasti-latoricya.

координується з НУО. Водночас у пункті відсутні засоби особистої гігієни для мешканців.⁹⁵

Медичне обслуговування

Законодавство України гарантує право на медичну допомогу для шукачів захисту. До впровадження медичної реформи шукачі захисту мали доступ до безоплатної екстреної медичної допомоги. Однак нові законодавчі зміни призупинили цю норму.⁹⁶

Наразі доступ до медичної допомоги для шукачів захисту залишається вкрай обмеженим. Держава забезпечує оплату необхідних медичних послуг і ліків, пов'язаних з екстреною медичною допомогою, але шукачі захисту зобов'язані повністю відшкодувати державі вартість наданих послуг і ліків.⁹⁷

Щодо інших медичних послуг – шукачі захисту повинні оплачувати їх на загальних підставах, як і будь-які інші іноземці. Для більшості з них це є фінансово недоступним. Існує також занепокоєння щодо осіб із хронічними захворюваннями, які потребують постійного лікування, як-от діабет.

Процедура розгляду заяви про захист може тривати багато років, при цьому такі особи не мають права на отримання державної допомоги у зв'язку з інвалідністю. УВКБ ООН також повідомило про випадок, коли заплановану операцію шукача захисту було скасовано через відсутність документів, що посвідчують особу.⁹⁸

Шукачі захисту не мають можливості підписати декларацію з лікарем первинної ланки для отримання безоплатної первинної медичної допомоги, оскільки довідка шукача захисту не входить до переліку документів, необхідних для підписання такої декларації.⁹⁹

Рекомендації:

Доступ до матеріальних умов прийому

Передбачити, що матеріальні умови прийому (житло, харчування, одяг, санітарно-гігієнічні засоби) мають надаватися після подання заяви про захист. В українському законодавстві цей етап визначено як подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Виявлення заявників з особливими потребами

Українське законодавство має передбачити обов'язкове виявлення осіб, які потребують особливих процедурних гарантій. Таке виявлення може бути інтегроване з оцінкою вразливості, зазначеною в статті 20 Регламенту 2024/1348. Заявники з особливими потребами мають отримувати відповідні умови прийому.

⁹⁵ Омбудсман України, Моніторинг Пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Київської області, 9 січня 2023, посилання: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/monitoring-punktu-timchasovogo-rozmishchennya-bizhenciv-u-m-yagotin-kiyivskoyi-oblasti.

⁹⁶ Стаття 4(2), Закон України про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення.

⁹⁷ Стаття 4, Закон України про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення.

⁹⁸ UNHCR, Ukraine 2019 Joint Needs Assessment, 2019, посилання: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_UKR.pdf.

⁹⁹ Частина II(6), Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу від 19.03.2018 № 503.

Доступ до медичної допомоги

Забезпечити доступ до медичної допомоги для шукачів захисту. Передбачити в Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу від 19 березня 2018 року № 503 довідку шукача захисту серед переліку документів, необхідних для підписання декларації з лікарем первинної ланки.

Внести зміни до:

- 1) Закон України про біженців.
- 2) Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу від 19 березня 2018 року № 503.

Затримання

Право ЄС

Відповідно до статті 10 Директиви 2024/1346, затримання не може бути покаранням або базуватись лише на факті подання заяви чи національності. Воно допускається лише за винятковими підставами (п. 4), зокрема для встановлення особи, запобігання втечі, у разі загрози нацбезпеці або у межах прикордонної процедури. Перед затриманням слід оцінити можливість застосування альтернативних, менш примусових заходів (п. 2). Особам з особливими потребами має бути приділено додаткову увагу (п. 3).

Стаття 11 Директиви 2024/1346 гарантує юридичні гарантії під час затримання. Затримання має бути максимально коротким, з переглядом його законності судом або на прохання заявника. Якщо розгляд не завершено впродовж 21 дня, заявника мають негайно звільнити (п. 3). Заявника мають поінформувати про причини затримання, його права, порядок оскарження, а також про можливість безоплатної правової допомоги (п. 4, 6). Регулярний перегляд затримання з урахуванням нових обставин є обов'язковим (п. 5).

Стаття 12 Директиви 2024/1346 регулює умови затримання. Затримання має відбуватись у спеціалізованих установах, окремо від звичайних в'язнів і, за можливості, від інших іноземців, які не подали заяву (п. 1). Забезпечується доступ до відкритих просторів, зв'язок з УВКБ ООН, юристами, родиною та НУО (п. 2–4). Заявників інформують про правила та права в доступній мові (п. 5).

У статті 13 Директиви 2024/1346 встановлено особливі гарантії для заявників з особливими потребами. Їхній фізичний і психічний стан має бути пріоритетом, і затримання не допускається, якщо воно шкодить здоров'ю (п. 1). Діти, як правило, не підлягають затриманню; альтернативи мають перевагу, особливо для сімей з дітьми (п. 2). У разі затримання дітей – лише як виняток, на короткий строк, у відповідних умовах, окремо від дорослих, із правом на освіту та дозвілля (п. 3–5). У прикордонних зонах дозволені тимчасові відступи від деяких гарантій – лише у виняткових випадках і на короткий період (п. 6).

Законодавство України

В Україні, затримання, зазвичай, застосовується до шукачів захисту без документів. Це можуть бути особи, які подали заяву до міграційної служби, але не отримали відповідних документів; ті, хто не знав або не вважав за необхідне проходити цю процедуру через тривале нелегальне проживання в Україні; а також інші особи, які втратили законні підстави для перебування, наприклад, багато громадян Росії в Україні, які не можуть повернутися з міркувань безпеки.

Відповідно до статті 289 Кодексу адміністративного судочинства України, законодавством передбачені обмежені альтернативи затриманню, а саме – порука або застава. У порівнянні з практикою ЄС ці альтернативи є явно недостатніми.

Порука може бути надана підприємством, установою або організацією й полягає у поданні вповноваженими особами відповідного суб'єкта, яких суд вважає особливо надійними, письмового зобов'язання гарантувати виконання іноземцем покладених на нього обов'язків і доставлення його до суду або органу, який подав позов.

Застава передбачає внесення іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою певної грошової суми. Розмір застави визначається судом з урахуванням майнового та сімейного стану іноземця в межах від п'ятдесяти до ста прожиткових мінімумів для працездатних осіб і вноситься протягом п'яти робочих днів з дати ухвалення судом рішення про її внесення.

Відповідно до Типового положення про пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТПІ) неповнолітні без супроводу не підлягають розміщенню в ПТПІ, а направляються до дитячого притулку Служби у справах дітей. Інші категорії осіб у Положенні не згадуються. Також у Кодексі адміністративного судочинства відсутні обмеження або особливі категорії осіб, які не можуть бути затримані.

Максимальний строк затримання на практиці може становити 18 місяців (первинне затримання на 6 місяців з можливістю продовження ще на 12 місяців), а періодичний судовий перегляд затримання має здійснюватися кожні 6 місяців.¹⁰⁰

Умови затримання

Відповідно до законодавства України, ПТПІ мають бути забезпечені окремими приміщеннями для чоловіків і жінок, зі спеціальними кімнатами для вагітних жінок, батьків із дітьми та сімей. Заклад повинен мати медичний пункт з ізолятором, а також кухню, їдальню і пральню. Має бути місце для зберігання особистих речей, спортивні споруди та можливість для затриманих вільно пересуватися територією закладу. Затриманим дозволено носити власний одяг, надсилати та отримувати листи й посилки, здійснювати релігійні обряди. Також вони повинні мати доступ до зустрічей з правозахисниками, адвокатами, представниками дипломатичних місій або консульських установ, а також міжнародних та правозахисних організацій.¹⁰¹

¹⁰⁰ Пара. 5, Типове Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні від 17.07.2003 № 1110.

¹⁰¹ Типове Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні від 17.07.2003 № 1110.

У липні 2023 року представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини разом із представниками УВКБ ООН здійснили моніторингові візити до Волинського ПТПІ. Монітори повідомили, що умови тримання в центрі загалом є задовільними.

Іноземцям та особам без громадянства забезпечуються належні умови для прогулянок на свіжому повітрі. На території ПТПІ є спортивні майданчики для активного відпочинку. Під час прогулянок чоловіки відокремлені від жінок і батьків із дітьми. Батьки з дітьми можуть проводити вільний час на обладнаних дитячих майданчиках. Іноземці та особи без громадянства харчуються в їдальні ПТПІ, де кухарі готують страви відповідно до їхніх культурних і релігійних традицій. Їжу роздає працівник їдальні. Особи, розміщені в ПТПІ, мають доступ до релігійної літератури та предметів віри.

Втім, Уповноважений наголосив, що затриманих не забезпечують їжею під час поїздки до суду та назад. У таких випадках іноземці залишаються без їжі протягом усього дня. У поодиноких випадках посадові особи територіальних органів ДМС України купують їжу супроводжуваним особам власним коштом.¹⁰²

У 2023 році Уповноважений повідомив про тенденцію затримання іноземців у приміщеннях територіальних органів ДМС. Було встановлено, що ці органи не мають належних умов для тимчасового тримання мігрантів. Іноземців утримують тривалий час у службових приміщеннях працівників, поки триває прийняття рішення про їхнє видворення.¹⁰³

Рекомендації:

Тримання під вартою з урахуванням індивідуальних обставин

Забезпечити застосування тримання під вартою як заходу обмеження свободи лише у випадку, якщо не можна ефективно застосувати менш примусовий захід з урахуванням індивідуальних обставин кожного випадку.

Альтернативи тримання під вартою

Запровадити нові й ефективні альтернативи триманню під вартою, такі як обов'язок періодичної звітності, обов'язок здати паспорт або інший проїзний документ; вимоги щодо місця проживання; регулярна звітність перед органами влади; розміщення у відкритих закладах; або електронний моніторинг.

¹⁰² Омбудсман України, Моніторинговий візит до Волинського пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, ДМС України, 25 липня 2023 року, посилання: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/monitoringovij-vizit-do-volinskogo-punktu-timchasovogo-perebuvannya-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva-yaki-nezakonno-perebuvayut-v-ukrayini-dms-ukrayini. Омбудсман України, Звіт про результати відвідування Волинського пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні Державної міграційної служби України, 6 липня 2023, посилання: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%9F%D0%A2%D0%9F%D0%86%20%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf>.

¹⁰³ Омбудсман України, Спеціальна доповідь «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання в 2023 році», посилання: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA.pdf>, ст. 63-64.

Вразливі особи

Забезпечити гарантії для вразливих осіб, як-то: застосування до них альтернатив тримання під вартою, забезпечення особливих умов затримання в ПТПІ.

Місця затримання

Практика утримування у приміщеннях територіальних органів ДМС має бути припинена.

Внести зміни до:

- 1) Кодекс адміністративного судочинства України.

Освіта та працевлаштування**Право ЄС**Освіта та навчання

Стаття 14 Директиви 2024/1346 гарантує доступ до освіти для неповнолітніх заявників і дітей заявників на тих самих умовах, що й для громадян держави-члена (п. 1).

При цьому враховуються особливі потреби дітей, зокрема їхнє право на освіту та доступ до медичної допомоги. Освіта має бути інтегрована у загальну систему та бути рівноцінною за якістю. Держави мають докладати зусиль для забезпечення безперервності навчання, навіть якщо дитина досягла повноліття (п. 1).

Освіта має бути надана якомога швидше, але не пізніше ніж через два місяці після подання заяви про захист, з урахуванням канікул (п. 2). Зазвичай вона має відбуватися в межах загальної освітньої системи. Тимчасово, максимум на один місяць, допускається альтернативне навчання поза нею. Для полегшення інтеграції можуть надаватися підготовчі курси, зокрема з вивчення мови (п. 2).

Якщо доступ до загальної системи освіти неможливий через конкретні обставини дитини, держава забезпечує інші освітні заходи відповідно до національного законодавства (п. 3).

Стаття 18 Директиви 2024/1346 передбачає доступ заявників про захист до мовних курсів, курсів громадянської освіти або професійної підготовки з метою сприяння їхній автономії, взаємодії з органами влади та/або працевлаштуванню.

Держави-члени зобов'язані забезпечити або, залежно від національної системи, полегшити доступ до таких курсів, незалежно від того, чи мають заявники доступ до ринку праці (п. 1).

Якщо заявники мають достатні фінансові ресурси, держава може вимагати повного або часткового покриття витрат на відповідні курси (п. 2).

Працевлаштування

Стаття 17 Директиви 2024/1346 визначає порядок доступу заявників про захист до ринку праці.

Заявники мають отримати доступ до ринку праці не пізніше ніж через шість місяців з моменту реєстрації заяви про захист, якщо немає адміністративного рішення й затримка не спричинена самим заявником (п. 1). Виняток – пришвидшений розгляд

справ відповідно до Регламенту 2024/1348: у такому разі доступ до праці може бути відмовлено або скасовано.

Після надання доступу до ринку праці заявникам слід гарантувати реальну можливість працевлаштування згідно з національним законодавством. Держави можуть перевіряти, чи може вакансію зайняти громадянин держави, інший громадянин ЄС або іноземець, що законно проживає в цій країні (п. 2).

Заявники з доступом до праці повинні мати рівне ставлення з громадянами щодо:

- 1) умов праці, оплати, звільнення, віку тощо;
- 2) свободи асоціацій та членства в професійних організаціях;
- 3) освіти, профпідготовки та стажування;
- 4) визнання дипломів і кваліфікацій;
- 5) визнання попереднього досвіду (п. 3).

Заявники, які працюють або мають право на соціальне забезпечення на підставі попередньої роботи, повинні мати ті ж права, що й громадяни, у сфері соціального захисту (п. 5). Держави мають сприяти визнанню іноземних кваліфікацій навіть без підтверджувальних документів (п. 8).

Законодавство України

Освіта та навчання

Українське законодавство гарантує право на освіту для осіб, які шукають захист.¹⁰⁴ Повна загальна середня освіта є обов'язковою в Україні.¹⁰⁵ Громадські організації не повідомляють про конкретні проблеми з зарахуванням дітей шукачів захисту до шкіл.

Проблеми можуть виникати через мовні бар'єри та недостатню підтримку у навчальному процесі через культурні, мовні відмінності та відмінності в навчальних програмах. Неповнолітні шукачі захисту не включені до переліку осіб з особливими освітніми потребами, оскільки цей термін в Україні використовується у вузькому значенні інклюзивної освіти й охоплює дітей із психічними й фізичними порушеннями та дітей з інвалідністю.¹⁰⁶

Україна не створила державні курси української мови для шукачів захисту чи осіб, які отримали міжнародний захист, а також курси з ознайомлення з українською культурою та адміністративною системою. Цю потребу наразі покривають УВКБ ООН, громадські організації та самі громади біженців.¹⁰⁷ Зокрема, організація ROKADA розробила онлайн-курс української мови для біженців, а БФ «Право на захист» проводить онлайн-клуби української мови для російськомовних бенефіціарів.

¹⁰⁴ Стаття 13, Закон України про біженців

¹⁰⁵ Стаття 2, Закон України про повну загальну середню освіту.

¹⁰⁶ Coalition of Non-Governmental Organisations, Interim report "State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine", 2020, посилання: <https://drive.google.com/file/d/1Wzb9oYJduyjbOZ33LUY9fCAm8mHT5m4H/view>.

¹⁰⁷ UNHCR, Ukraine 2019 Joint Needs Assessment, 2019, посилання: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_UKR.pdf.

Працевлаштування

Шукачі захисту в Україні мають право на працевлаштування за наявності дозволу на роботу для іноземців та осіб без громадянства, який видається роботодавцю.¹⁰⁸ Дозвіл видається територіальним органом Центру зайнятості протягом семи робочих днів та є безоплатним.¹⁰⁹ Дозвіл видається на строк дії довідки, але не більше ніж на один рік. Дозвіл може бути продовжений у разі продовження строку дії довідки.

Однією з перешкод для працевлаштування шукачів захисту є відсутність реєстраційного номера облікової картки платника податків, оскільки для його отримання необхідно мати документ, що посвідчує особу. Шукач захисту може отримати завірену ДМС копію свого посвідчення, що зберігається в ДМС, і на підставі цієї копії отримати РНОКПП. У разі відсутності будь-якого документа, що посвідчує особу, або його завіреної копії, РНОКПП отримати неможливо.¹¹⁰

Видача та продовження дозволів на роботу громадянам Російської Федерації, Республіки Білорусь, а також інших держав, визнаних такими, що становлять загрозу для України, здійснюється за погодженням з регіональними органами Служби безпеки України.¹¹¹ Цю вимогу було запроваджено після початку повномасштабного вторгнення Росії.

Рекомендації:

Отримання копій документів

Забезпечити вчасний та безперешкодний доступ до отримання копій документів, які посвідчують особу для оформлення РНОКПП.

Освітні курси

В Україні досі не запроваджені державні обов'язкові мовні курси, навчання з історії України та адміністративного устрою для полегшення інтеграції та адаптації шукачів захисту. Такі курси дозволять адаптуватися як і неповнолітнім заявникам до навчального процесу, так і дорослим. Також відсутні професійні та профорієнтаційні державні курси орієнтовані на шукачів захисту, біженців, та осіб, які потребують додаткового захисту.

¹⁰⁸ Стаття 24, Закон України про зайнятість населення.

¹⁰⁹ [Дія, Дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, посилання: <https://guide.dii.gov.ua/view/vydacha-dozvolu-na-zastosuvannia-pratsi-inozemtsiv-ta-osib-bez-hromadianstva-fc480e87-c85b-4637-8d81-7e84187800f9>](https://guide.dii.gov.ua/view/vydacha-dozvolu-na-zastosuvannia-pratsi-inozemtsiv-ta-osib-bez-hromadianstva-fc480e87-c85b-4637-8d81-7e84187800f9)

¹¹⁰ Розділ III(1)(3), Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків від 29.09.2017 № 822.

¹¹¹ Стаття 24, Закон України про зайнятість населення.