

EU-UKRAINE CIVIL SOCIETY PLATFORM		ПЛАТФОРМА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА — ЄС
--------------------------------------	---	---

Третє засідання, Київ, 8—9 листопада 2016 року

АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА. ПРАВА УРАЗЛИВИХ ГРУП У КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Проект підготовлений: членом ЄЕСК Ульрікою Вестерлунд

Вступ

В Угоді про асоціацію в додатку XL до глави 21 під заголовками "Співпраця з питань зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей" и "Охорона здоров'я та безпека праці" вказується, до яких законів ЄС Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство. У сфері боротьби з дискримінацією та у сфері гендерної рівності згадуються такі основні закони ЄС:

- Директива Ради № 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року щодо забезпечення виконання принципу **рівності осіб незалежно від расового чи етнічного походження**;
- Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення загальної системи **рівного ставлення у сфері зайнятості й професійної діяльності**;
- Директива Ради № 2004/113/ЄС от 13 грудня 2004 року про реалізацію принципів **рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях доступу та постачання товарів і послуг**;
- Директива Європейського парламенту та Ради 2006/54/ЄС від 5 липня 2006 року про реалізацію принципів **рівних можливостей і рівноправного поводження щодо чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості** (зі змінами).

Уважаючи ці директиви вихідною точкою, у цій доповіді будуть описуватися й обговорюватися **чинне законодавство та практика у сфері боротьби з дискримінацією та у сфері прав уразливих груп як у ЄС, так і в Україні**. Нижче буде описано останні події в Україні, наприклад, пов'язані з процесом лібералізації візового режиму, а також розробкою Національної стратегії у сфері прав людини та Плану дій. У доповіді також буде наведено **рекомендації законодавцям як у ЄС, так і в Україні**. Буде розглянуто основні виклики в розробці політики по боротьбі з

дискримінацією; основну увагу буде приділено стану деяких уразливих груп, таких як етнічні меншини, люди з обмеженими можливостями, корінні народи й інші вразливі групи в Криму; рома та ЛГБТ.

1. ЄС й антидискримінаційне законодавство

Законодавство Європейського союзу має обов'язкову юридичну силу в усіх державах-членах ЄС, які зобов'язані не тільки самі поважати й застосовувати закони ЄС, але й забезпечити їх здійснення з тим, щоб громадяни також повинні були дотримуватися та застосовувати їх. У сфері законів про рівність і протидію дискримінації в цих директивах розглядаються різні підстави для дискримінації, а також різні галузі права. Ця проблема має постійний характер для законодавців ЄС, населення й організацій громадянського суспільства, які представляють права вразливих груп й інших осіб, які стикаються з дискримінацією в різних країнах ЄС.

Також до сфери законів про рівність і протидію дискримінації відноситься [Хартія Європейського союзу про основні права](#), у якій в одному документі зібрано основні права та свободи, захищені в ЄС, скомпоновані в шести розділах: **гідність; свобода; рівність; солідарність; права громадян і справедливість**. Хартія була прийнята в 2000 році та має обов'язковий юридичний характер з моменту вступу в силу Лісабонської угоди в 2009 році. До неї звертаються інститути й органи ЄС, а також національні органи влади держав-членів ЄС під час імплементації законодавства ЄС. Розділ III про рівність містить загальні положення про **рівність перед законом і заборону будь-якої форми дискримінації**, а також більш конкретні положення, що стосуються прав дитини й осіб похилого віку, інтеграції осіб з обмеженими можливостями, рівності між жінками та чоловіками й мовної різноманітності.

У директивах, згаданих вище, охоплюються такі основні сфери:

[Директива № 2000/43/ЄС](#) щодо імплементації принципу рівноправності осіб незалежно від расової або етнічної приналежності (Директива щодо расової або етнічної приналежності):

- захист від дискримінації за ознакою расового чи етнічного походження щодо **працевлаштування та професійної підготовки, освіти, соціального захисту, членства в організаціях і доступу до товарів і послуг**;
- визначення прямої та непрямої дискримінації та переслідування;
- **позитивні дії** з метою забезпечення повної рівності на практиці;
- право на подачу скарги в судовому або адміністративному порядку з **відповідними штрафними санкціями** щодо тих, хто здійснює дискримінацію;

- **поділ тягаря доведення** в цивільних й адміністративних справах: потерпілі повинні надати докази можливої дискримінації; відповідачі повинні надати докази про відсутність будь-якого порушення принципу рівного ставлення;
- обмежені винятки з принципу рівного ставлення (у тих випадках, коли відмінність у зверненні за ознакою раси або етнічного походження є справжньою професійною вимогою);
- створення в кожній країні ЄС організації із заохочення рівного ставлення та надання допомоги жертвам расової дискримінації (**Національні органи з питань рівності**).

Директива № 2000/78/ЄС з протидії дискримінації на робочому місці за ознакою релігії або віри, обмежених можливостей, віку або сексуальної орієнтації (Рамкова директива про трудову діяльність):

- принцип рівного ставлення в **трудовій діяльності й професійній підготовці незалежно від релігії або віри, обмежених можливостей, віку або сексуальної орієнтації**;
- Роботодавці повинні вживати **розумних зусиль для розміщення осіб з обмеженими можливостями**, які відповідають установленим вимогам для участі в навчанні або оплачуваної трудової діяльності;
- аналогічні правила, як і в Директиві про расове й етнічне походження щодо визначень дискримінації та домагань, позитивних дій, права на відшкодування та поділ тягаря доведення;
- обмежені винятки щодо принципу рівного ставлення, у разі коли необхідно зберегти етос релігійної організації або коли роботодавцю на законних підставах потрібен співробітник певної вікової групи.

Директива № 2004/113/ЄС, що імплементує принцип рівності між чоловіками та жінками в питаннях доступу до товарів і послуг і їх надання (Директива про гендерні товари та послуги):

- рівність між чоловіками та жінками в питаннях **доступу до товарів і послуг і їх надання**: може бути застосовано до всіх осіб й організацій, які роблять товари та послуги доступними для громадськості; тільки за межами приватного та сімейного життя; не застосовується до інформаційних матеріалів засобів масової інформації та реклами або освіти;
- заборона будь-яких видів дискримінації — прямої або непрямої — за ознакою статі у сферах, охоплених цією директивою, у тому числі: менш позитивне поводження з жінками через вагітність або материнство; домагання сексуального або іншого характеру; указівки із здійснення дискримінації;
- винятки: у цілому допускаються, якщо вони виправдані законною метою, є сумірними та необхідними; відсутність заборони на більш вигідні положення, що стосуються захисту жінок у зв'язку з вагітністю й материнством; особливий виняток щодо страхування та пов'язаних з ним фінансових послуг, визнаних

недійсними Судом Європейського союзу (СЕС) в 2011 році у справі "Тест-ашат" (C-236/09);

- аналогічні правила, як і в Рамковій директиві про працевлаштування щодо позитивних дій, права відшкодування та поділу тягаря доведення;
- створення в кожній країні ЄС організації із заохочення рівного ставлення та надання допомоги жертвам дискримінації за ознакою статі у сферах, охоплених директивою (**Національні органи з питань рівності**).

Директива № 2006/54/ЄС про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості (Директива про перерозподіл гендерних ролей):

- рівне ставлення до чоловіків і жінок стосовно доступу до: **роботи (у тому числі критерії відбору); індивідуальної трудової діяльності; професії; професійного навчання; просування по службі; умов праці (у тому числі звільнення з посади);**
- заборона будь-яких видів дискримінації — прямої або непрямої — за ознакою статі, у тому числі: стосовно сімейного або громадянського стану; менш позитивне ставлення до жінок, пов'язане з вагітністю або відпусткою у зв'язку з вагітністю й пологами; домагання сексуального або іншого характеру; указівки із здійснення дискримінації;
- аналогічні правила, як і в Рамковій директиві про працевлаштування щодо позитивних дій, права відшкодування та поділу тягаря доведення;
- захист від звільнення або від будь-якого іншого заходу впливу з боку роботодавця працівників, які подають скарги або подають позовну заяву для забезпечення дотримання їх права на рівне ставлення;
- створення в кожній країні ЄС організації із заохочення рівного ставлення та надання допомоги жертвам гендерної дискримінації у сферах, охоплених директивою (**Національні органи з питань рівності**).

Пропозиція щодо директиви про протидію дискримінації за ознакою віку, інвалідності, сексуальної орієнтації, релігії або віри за межами робочого місця (Горизонтальна директива) також була прийнята Європейською комісією 2008 року, і ведуться переговори щодо неї в законодавчому органі ЄС стосовно таких питань:

- рівне ставлення у сфері соціального захисту, у тому числі **соціальне забезпечення й охорона здоров'я, освіта та доступ до товарів і послуг, які є комерційно доступними для громадськості, у тому числі житло, а також їх забезпечення;**
- заборона на пряму та непряму дискримінацію, а також утиски та переслідування;
- зобов'язання забезпечувати загальну доступність людям з обмеженими можливостями, а також "розумне розміщення" у всіх охоплених сферах. Обидва

ці пункти здійснюються за умови, що вони не лягають несумірним тягарем на постачальників послуг.

У резолюції (головним чином щодо застосування Директиви Ради № 2000/78/ЄС ([2015/2116\(INI\)](#)), прийнятої 15 вересня цього року, **Європейський парламент** заявив, що «шкодує про те, що поняття прав людини як універсальних, неподільних і взаємопов'язаних по-старому є, як принцип права, швидше питанням теорії, а не практики, з урахуванням того що різні аспекти людської істоти розглядаються окремо в існуючих правових документах ЄС»; а також «підкреслює важливість якнайшвидшого досягнення угоди та закликає Раду вийти з глухого кута, з тим щоб **рухатися в напрямку прагматичного рішення й без подальших затримок прискорити прийняття Горизонтальної директиви ЄС по боротьбі з дискримінацією, запропонованої Комісією 2008 року й проголосованої в Парламенті**; вважає її попередньою умовою для забезпечення консолідованої та послідовної правової бази ЄС, що захищає від дискримінації за ознакою релігії та переконань, інвалідності, віку й сексуальної орієнтації за межами зайнятості; зазначає, що будь-які необґрунтовані обмеження сфери охоплення Директиви не повинні бути прийнятними; **уважає, що зміцнення законодавчої бази ЄС по боротьбі зі злочинами на ґрунті ненависті також є найважливішим елементом**, з урахуванням того що подібні злочини також поширені в робочому середовищі".

2. Робота щодо запобігання дискримінації в ЄС на практиці

Досі нездатність законодавців ЄС дійти згоди щодо Горизонтальної директиви **піддавалося різкій критиці** не тільки з боку Парламенту, як у наведеній вище резолюції, але й також з боку громадянського суспільства, де багато організацій ведуть значну пропагандистську роботу в спробі введення в дію цієї частини законодавства. Опір з боку законодавців існує в основному з боку деяких представників держав-членів в Раді міністрів, серед іншого висувуються такі причини: принцип субсидіарності, який, як стверджують ці представники, порушує Горизонтальна директива, хоча вони заявляють про свою підтримку додаткового законодавства. Представники громадянського суспільства часто відзначають, що **Директива про расове й етнічне походження включає в себе освіту** та що аргумент про субсидіарність щодо Горизонтальної директиви не є обґрунтованим.

У головуючій доповіді про хід роботи (Міжвідомчий збірник документів 2008/0140 (CNS)), укладений в червні 2016 року під час головування Нідерландів, ідеться, що **"значна більшість делегацій вітало цю пропозицію в принципі, багато підтримали той факт, що її метою є доповнення існуючої правової бази шляхом розгляду всіх чотирьох підстав для дискримінації за допомогою горизонтального підходу"**, але також про те, що, незважаючи на важливість боротьби з дискримінацією, "деякі делегації в минулому ставили під сумнів необхідність пропозиції Комісії, яка, на їхню думку, була зазіханням на національне коло ведення з певних питань і суперечило

принципам субсидіарності й пропорційності".

Під час головування в цій сфері обговорювалися, наприклад, такі теми, як **взаємодія між проектом Директиви і проектом Європейського закону про доступність (ЄЗД)**, оскільки обидва проекти стосуються питання доступності, але в різних аспектах: у Директиві про рівне ставлення міг би бути закладений загальний принцип заборони дискримінації, який міг би бути застосований до дуже широкого спектру товарів і послуг, що входять до сфери його дії, у той час як у ЄЗД можна було б сформулювати докладні вимоги стосовно доступності для обмеженого списку конкретних товарів і послуг.

За час головування Нідерландів було зроблено висновок про **необхідність подальшого обговорення**, наприклад, щодо "взаємодії між Директивою про рівне ставлення та ЄЗД, а також про деякі інші невирішені питання, у тому числі такі: **загальна сфера дії (деякі делегації противляться включенню до сфери дії соціального захисту й освіти); інші аспекти поділу повноважень і субсидіарності; правова визначеність щодо зобов'язань, які буде встановлено в Директиві"**.

За словами представників **Європейської мережі органів з питань рівноправності (ЕКВІНЕТ)**, найбільше скарг про дискримінацію в ЄС надходило щодо **дискримінації в трудовій діяльності**. Друге місце за кількістю скарг посідає **доступ до товарів і послуг, наприклад дискримінація під час спроби отримати доступ до певного напрямку в освіті**. Для більшості людей останнє не підпадає під законодавство ЄС, наприклад, унаслідок того що Горизонтальна директива ще не стала частиною законодавства ЄС, але це входить до сфери її дії на національному рівні в багатьох окремих державах-членах. Представники ГД з питань зайнятості говорять про те, що носіння головних хусток жінками є найбільш поширеним прикладом зареєстрованої дискримінації в трудовій діяльності. Це знаходить своє відображення і в резолюції Європейського парламенту, згадуваної вище ([2015/2116 \(INI\)](#)), у якій говориться, що "дослідження показують, що **релігійні групи, котрі піддаються найбільшій дискримінації у сфері зайнятості, включають у себе євреїв, сикхів і мусульман (й особливо жінок)**", і тому "рекомендується прийняти Європейську рамкову систему національних стратегій по боротьбі з антисемітизмом й ісламофобією".

ЕКВІНЕТ, а також представники ГД з питань зайнятості, національних органів рівності й організацій громадянського суспільства поставили питання про **нестачу ресурсів для надання допомоги людям, які прагнуть отримати компенсацію після дискримінації стосовно їх, як про проблему загального характеру**. Існують також відмінності між країнами в ЄС щодо готовності повідомляти про випадки дискримінації. У деяких країнах довіра до органів влади обмежена й, отже, люди можуть не повідомляти про випадки дискримінації. В інших країнах про неї повідомляється частіше. Необхідно **активізувати роботу з підвищення обізнаності про права та можливості повідомлення про дискримінацію**. Це було також

відзначено Парламентом. У резолюції, згадуваній вище ([2015/2116\(INI\)](#)), говорить, що "незважаючи на підвищення рівня розпізнавання дискримінації, **численні жертви дискримінації як і раніше не знають про свої права або не наважуються подавати позовні заяви про дискримінаційну практику** внаслідок різних чинників, таких як відсутність довіри до органів влади в державах-членах або через складні й тривалі юридичні процедури".

Представниками ГД з питань зайнятості особливо відзначалися такі **вразливі групи** в ЄС, як **населення рома** в Болгарії, Угорщині, Румунії та Чеській Республіці. Є велика кількість доповідей про дискримінацію, наприклад щодо доступу до освіти. Існують інші вразливі групи в країнах ЄС, щодо яких ЄС не має повноважень, щоб спробувати боротися з їх проблемами, і відповідальність за яких лежить на державах-членах, які мають законодавство, здатності й політичну волю, що різняться між собою, для вирішення цих проблем. Цими групами можуть бути, наприклад, безхатченки, діти, які живуть у злиднях, і мігранти.

У резолюції від вересня цього року ([2015/2116\(INI\)](#)) Європейський парламент заявив щодо дискримінації в ЄС, що "відомості, зібрані Агентством Європейського союзу з основних прав, показують, що **расизм, ксенофобія, гомофобія, трансфобія, а також пов'язані з ними форми нетерпимості мають широке поширення**, незважаючи на заходи, ужиті урядом і громадянським суспільством у ЄС; незважаючи на те що соціальний і політичний клімат стає все більш терпимим до порядку денного екстремізму, расизму та ксенофобії, у якому експлуатуються страхи про безробіття, кризу біженців, відчуження частково в результаті міграційних потоків, а також до забезпечення безпеки перед обличчям терористичної загрози й інших геополітичних викликів, які підривають основні цінності ЄС," і що **"найбільше безробіття впливає на жінок, вони страждають від негативної дискримінації з погляду працевлаштування**, особливо вагітні жінки та матері, у тому числі матері, що годують," і що "рівень зайнятості осіб з обмеженими можливостями в державах-членах набагато нижче 50% порівняно з рівнем, що перевищує 70% для населення в цілому, а **рівень безробіття для осіб з обмеженими можливостями (18,3%) майже в два рази перевищує цей рівень для населення в цілому (9,9%)**; незважаючи на те що середні показники по ЄС приховують серйозні відмінності на рівні країн" і що "рівень зайнятості серед жінок з обмеженими можливостями становить менше 50%, ця цифра відображає подвійну дискримінацію, з якою вони стикаються, унаслідок чого їм складно грати повноцінну роль в житті суспільства".

У центрі уваги резолюції також знаходиться положення **ЛГБТ-спільноти в ЄС й акцент робиться на відмінності в сфері захисту в рамках союзу**: "кількість держав-членів, які поширили заборону на дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації на всі сфери, що охоплюються Директивою про расову рівність, збільшилася з 10 у 2010 році до 13 в 2014 році", але **"захист від дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності як і раніше обмежено"** та **"сфера захисту від дискримінації, доступна для транссексуалів, особливо в таких сферах, як трудова**

діяльність, освіта й охорона здоров'я, залишається невизначеною в багатьох державах-членах". Тому Парламент "закликає до вживання заходів з ефективного здійснення національного законодавства, транспонуючи положення Директиви про гендерну рівність," і "зазначає, що такі заходи можуть удосконалити правові визначення для забезпечення того, щоб захист надавався всім транссексуалам, а не тільки тим, які проходять або пройшли операцію зі зміни статі".

3. Антидискримінаційне законодавство та політика України

3.1 Про засади попередження та запобігання дискримінації в Україні

Головні особливості закону України про протидію дискримінації починаючи з 2014 року:

- Дискримінація визначається як: ситуація, у якій окрема особа й/або група осіб через **расу, колір шкіри, політичні, релігійні й інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне або соціальне походження, національність, сімейний стан, місце проживання, мовні або інші особливості**, які існували або існують, а також можуть бути реальними або уявними, зазнали чи можуть зазнати обмежень у будь-якій формі, установлених цим законом, за винятком тих випадків, коли таке обмеження має юридичну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними й об'єктивними.
- Сфера застосування закону охоплює суспільну та політичну діяльність; державну службу та служби в органах місцевого самоврядування; судові органи; трудові відносини, у тому числі застосування принципу розумного житла роботодавцем; охорону здоров'я; освіту; соціальний захист; житлові відносини; доступ до товарів і послуг; інші сфери суспільного життя.
- Різні форми дискримінації: **пряма дискримінація; непряма дискримінація; підбурення до дискримінації; надання допомоги в дискримінації; домагання.**

Заслуговує на увагу, наприклад, те, що це законодавство охоплює сферу освіти для всіх включених груп, між тим як у ЄС освіта охоплюється тільки Директивою про расове й етнічне походження. **Явно не включені особи, щодо яких може здійснюватися дискримінація внаслідок їх сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності, але список заборонених підстав є відкритим.**

3.2 Національна стратегія у сфері прав людини та План дій

Національна стратегія у сфері прав людини була затверджена Президентом України 25 серпня 2015 року. У стратегії визначається низка **стратегічних цілей у сфері прав людини та боротьби з дискримінацією**. Особливої уваги тут заслуговує:

- **Запобігання дискримінації та боротьба з нею**
Виклики містять в собі: відсутність послідовної діяльності органів державної

влади й органів місцевого самоврядування в цій сфері, неефективність правових механізмів притягнення до відповідальності за вчинення дискримінації, відсутність підвищення обізнаності для подолання стереотипів, забобонів і нетерпимості, поширених у суспільстві. Очікувані результати включають у себе: **комплексне та послідовне законодавство у сфері попередження дискримінації та боротьби з нею**; інформаційно-просвітницькі програми для громадян; забезпечення кожного необмеженим доступом до ефективного правового захисту від дискримінації; дотримання й імплементація заборони на дискримінацію та поваги різноманітності, здійснення заходів з подолання соціальних стереотипів, що ведуть до дискримінації; підвищення відповідальності за відмову від обґрунтованого коригування інфраструктури під потреби осіб з обмеженими можливостями; **ефективне розслідування злочинів, скоєних через расову, національну, релігійну й іншу нетерпимість**, притягнення винних до відповідальності; збір й обробка статистичних даних про порушення закону про попередження дискримінації та боротьбу з нею, а також про притягнення винних до відповідальності.

- **Забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків**

Очікувані результати: реалізація міжнародних стандартів гендерної рівності, у тому числі на законодавчому рівні; **удосконалення механізмів забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків**; забезпечення умов для збалансованої участі жінок і чоловіків у політичних процесах і прийнятті державних рішень; здійснення комплексних заходів з боротьби з дискримінацією за статевою ознакою, у тому числі гендерні стереотипи; забезпечення рівного доступу до правосуддя.

- **Забезпечення прав національних меншин і корінних народів**

Очікувані результати: **створення ефективного механізму для забезпечення та захисту прав національних меншин і корінних народів**; здійснення комплексних заходів щодо задоволення потреб громадян України, які належать до національних меншин і корінних народів, у соціальних й інших послугах; створення ефективного механізму для участі представників національних меншин і корінних народів у прийнятті рішень органами державної влади й органами місцевого самоврядування з питань, які стосуються прав національних меншин і корінних народів; імплементація політики міжетнічної толерантності.

- **Забезпечення права на освіту**

Очікувані результати: включення в освітні програми питання освіти у сфері прав людини, у тому числі прав дітей і гендерної рівності; **реалізація інклюзивної освіти в цілях того, щоб інваліди мали можливість здійснити своє право на освіту**; надання рівних прав на освіту без привілеїв чи дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою етнічного та соціального походження, економічного становища, місця проживання й інших підстав.

- **Захист прав внутрішньо переміщених осіб**

Очікувані результати: надання основних засобів на існування внутрішньо переміщеним особам; комплексні заходи підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переїхали з тимчасово окупованої території України та зони антитерористичної операції в інші регіони України; дотримання та захист соціальних прав внутрішньо переміщених осіб, задоволення їх освітніх й інших потреб; упровадження ефективних механізмів для заохочення дотримання та відновлення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; **використання міжнародно-правових механізмів захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.**

План дій по здійсненню стратегії було затверджено 23 листопада 2015 року. План дій являє собою досить великий документ, який включає в себе як очікувані результати, заходи, спрямовані на досягнення очікуваних результатів, їх показники, терміни виконання, так і відповідальних осіб для кожного результату. У цьому контексті слід згадати кілька таких очікуваних результатів:

- Очікуваний результат 39. **"Запобігання непотрібних і несумірних обмежень права на мирні зібрання"**, де одним із заходів є "особливий характер неоднозначних зборів, зокрема заходів ЛГБТ-спільноти".
- Очікуваний результат 62. **"Забезпечення доступу до медичної допомоги для осіб з діагнозом "інтерсексуальність""**, де одним із заходів є "створення багатoproфільної робочої групи з розробки та впровадження медичних стандартів".
- Очікуваний результат 64. **"Створення рівного доступу до високоякісного медичного обслуговування та соціальної допомоги для наркозалежних осіб, осіб, що живуть з ВІЛ, хворих на туберкульоз, й осіб, що мають інші соціально небезпечні захворювання"**, із заходом: "Розробка та затвердження Порядку надання медичної допомоги особам, які потребують зміни статі (корекції), з чітко визначеними медичними та правовими аспектами, а також забезпечення відповідності порядку зміни статі рекомендаціям Ради Європи та Комітету з прав людини Організації Об'єднаних Націй".
- Очікуваний результат 105. **"Забезпечення повноти й узгодженості законодавства у сфері запобігання дискримінації та боротьби з нею, здійснення відповідних і своєчасних позитивних дій на національному та місцевому рівнях щодо запобігання дискримінації та боротьби з нею, забезпечення ефективного та своєчасного реагування країни на нові виклики"**, у тому числі такі заходи: **"Гармонізація переліку підстав, які забороняють дискримінацію, до законодавства ЄС, у тому числі недопущення дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності, розширення переліку форм дискримінації (віктимізації), вирішення питання про заборону множинної дискримінації та дискримінації по асоціації, прояснення сфери застосування закону"** та **"Покарання за злочини на ґрунті ненависті за такими ознаками, як раса, колір шкіри, релігійні переконання, сексуальна**

орієнтація, транссексуалізм, інвалідність, мова", а також "Розробка законопроекту про легалізацію зареєстрованого цивільного шлюбу в Україні для пар протилежної та однієї статі з урахуванням майнових і немайнових прав, зокрема на володіння й успадкування майна, підтримку партнера в разі непрацездатності, конституційне право не свідчити проти партнера, а також його подання до Кабінету Міністрів України" та "Створення робочої групи за участю міжнародних експертів з розробки процедури заміни юридичних документів, що засвідчують особу, для осіб з підтвердженим клінічним діагнозом "транссексуальність" і підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін до інших нормативних документів", а також "Розробка процедури заміни юридичних документів, що засвідчують особу, для осіб з підтвердженим клінічним діагнозом "транссексуальність" і підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін до інших нормативних документів".

- **Очікуваний результат 109. "Забезпечення ефективного розслідування злочинів за ознакою раси, етнічного походження, релігії, а також інші прояви нетерпимості й залучення винних до відповідальності".**

4. Антидискримінаційна робота в Україні на практиці

4.1 План дій щодо спрощення візового режиму та розробка Національної стратегії у сфері прав людини та Плану дій

За словами представників української організації громадянського суспільства **"Інсайт"**, угоди між Україною та ЄС були єдиною причиною стрімкого розвитку рамкової системи для боротьби з дискримінацією в Україні. До цих угод тільки в конституції згадувалася заборона на нерівне ставлення, а також існувало кілька інших явних посилок на це в інших законах. **"Інсайт"** в основному наводить **План дій щодо лібералізації візового режиму (ПДЛВР)**, здійснення якого почалося 2010 року, як ключового процесу в подібній зміні ситуації.

"Інсайт" описує процес наступним чином: Голосування за першим законом про боротьбу з дискримінацією відбулося в жовтні 2012 року. Закон містив ряд недоліків, таких як відсутність всеосяжного переліку заборонених підстав, відсутність механізму перекладання тягара доведення, слабка роль національного органу рівності, відсутність адміністративного покарання за дискримінацію або будь-яких інших санкцій за винятком Кримінального кодексу. У другій редакції після внесення поправок було забезпечено зміни у визначеннях, додано нові підстави для дискримінації та посилено роль національного органу рівності, а також встановлено можливість перекладання тягара доведення. **Невирішеними були питання включення сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності до списку заборонених підстав, а також створення адміністративних процедур для реєстрації дискримінації, а також визначення покарання за дискримінацію. Закон було введено 2014 року.**

У Шостій доповіді про хід роботи, представленій Комісією Раді та Європейському

парламенту й присвяченій виконанню Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму (СОМ (2015) 905 остаточна редакція), підготовленій у грудні 2015 року, повідомляється про те, наскільки ефективно та стійко влада України імплементувала контрольні показники другого етапу ПДЛВР. У блоці 4: зовнішні відносини та фундаментальні права, зазначені в доповіді під заголовком "Права громадян, у тому числі захист меншин": "Президент затвердив Національну стратегію у сфері прав людей 25 серпня 2015 року; вона включає в себе розділи, присвячені боротьбі з дискримінацією. Україна продовжила імплементування на належному рівні нормативно-правової рамкової системи щодо захисту осіб, які належать до національних меншин ". У доповіді також високо оцінюється прогрес у проведенні навчання по боротьбі з дискримінацією співробітників правоохоронних органів, прокурорів і суддів, а також описуються зобов'язання, узяті на себе Україною в додатку XL до Угоди про асоціацію щодо зближення законодавства країни з антидискримінаційними директивами ЄС. У п'ятій доповіді про хід роботи було зазначено, що "удосконалення антидискримінаційного законодавства буде вважатися завершеним за умови, що до Плану дій стосовно здійснення Національної стратегії у сфері прав людини буде включено виявлені недоробки і буде зазначено обмежений час для їх виправлення. Парламент також ухвалив 12 листопада поправки до Трудового кодексу, у яких прямо забороняється дискримінація за ознакою сексуальної орієнтації. /.../ Наступні закони в цій сфері, такі як новий Трудовий кодекс, стосовно якого очікується рішення про затвердження в Парламенті, повинні будуть гарантувати аналогічну заборону". Уважається, що цільові показники було досягнуто. Це була остання доповідь про хід роботи, і другий етап ПДЛВР було завершено. У доповіді йдеться про те, що Комісія буде продовжувати активно проводити моніторинг здійснення Україною всіх контрольних показників у рамках чотирьох блоків ПДЛВР відповідно до існуючих структур асоціації та діалогів.

На жаль, останнім часом не обговорюється новий проект Трудового кодексу і немає ніякої інформації про те, коли він знову з'явиться на порядку денному Парламенту. Проект нового Трудового кодексу, який прийнятий у першому читанні в листопаді 2015 року, не містить заборони на дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності.

Позитивною подією, зазначеною в доповіді про хід роботи, є виключення, станом на 11 червня 2015 року, інфекції ВІЛ/СНІД зі списку захворювань, які є основою для відмови у видачі дозволу на імміграцію.

У штатному робочому документі Комісії, що супроводжує доповідь про хід роботи від грудня 2015 року, зазначається, що дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та захисту населення рома не приділяється увага в Національній стратегії у сфері прав людини. У робочому документі потім йдеться про те, що в проект Плану дій щодо здійснення цієї стратегії включені заходи, які стосуються громади рома та ЛГБТ-спільноти, а також зобов'язання, установлені Угодою про асоціацію у сфері боротьби з

дискримінацією в додатку XL до глави 21. **Це також було включено до затвердженого Плану дій у листопаді 2015 року.**

У штатному робочому документі Комісії також міститься більш докладна інформація про практику застосування цих законів. Після вступу в силу в 2014 році антидискримінаційного закону з поправками стали доступні дані про скарги та процесуальні дії. **Але як і раніше існує необхідність в удосконаленні з погляду "ефективних, пропорційних і стримуючих санкцій і послаблень".** Це дуже схоже на критику, висловлену "Інсайт" і згадувану вище, а також це докладно зазначається в укладеному у вересні 2015 року документі, у якому оцінюється стан виконання контрольних показників другого етапу ПДЛВР. Журналісти роблять висновок про те, що міжнародні стандарти не дотримуються, коли йдеться про санкції. У спеціальному законі в цілому передбачаються санкції за дискримінацію, **в Адміністративному кодексі явно не встановлюються ні сума санкцій, ні установи, уповноважені застосовувати ці санкції. Крім того, на практиці відсутня прецедентна практика, яка надавала б можливість оцінити виконання вимоги про надання компенсації жертвам. Такий стан справи й зараз.**

Інститут рівності й Уповноважений Парламенту з прав людини працювали в тісній співпраці з організаціями громадянського суспільства та міжнародними організаціями з метою реалізації Стратегії щодо запобігання дискримінації та боротьби з нею в Україні на період 2014—2017 років і відповідного плану дій, ідеться в робочому документі, і розглянули 314 скарг про дискримінацію за ознакою етнічного походження, релігії, інвалідності та сексуальної орієнтації. Цей орган також ініціював 39 розглядів щодо злочинів на ґрунті ненависті, мови ненависті й дискримінації. (На думку представників "Інсайт", у 2014 році омбудсмену надійшло понад 2000 індивідуальних скарг, а в 2015 — близько 400.) У документі про оцінку відзначається, що занадто багато випадків було завершено, наприклад, установленням цього факту, у результаті є надто мало відповідних справ, щоб мати можливість оцінити тлумачення антидискримінаційного законодавства. У цілому проблемою є те, що **громадянам не дають реагувати на випадки дискримінації та не проводиться роз'яснювальна робота серед тих, хто здійснює дискримінацію.**

Інститут рівноправності також працював над підвищенням обізнаності, наприклад, виступаючи партнером у рамках кампанії "Дискримінація створює обмеження, борись!", яка проводилась організаціями громадянського суспільства та фінансувалася міжнародними донорами. **В оціночному документі наголошується на необхідності проведення більшого числа стратегічних, довгострокових й ефективних кампаній.**

У робочому документі також наголошується, що **до нового Трудового кодексу досі не було включено заборону на дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації**, а також зазначається, що існує ціла низка задокументованих інцидентів і злочинів в Україні, мотивованих гомофобією. Організація громадянського суспільства "Наш світ" задокументувала 34 випадки в період з січня по серпень 2015 року. (У 2016 році в

період з січня по липень було задокументовано 109 випадків згідно з доповіддю Міжнародної асоціації лесбіянок і геїв (МАЛГ) від серпня 2016 року).

5 жовтня 2016 року **Всеукраїнський союз "Рада ЛГБТ-організацій України"** підготував заяву про реалізацію Національної стратегії з прав людини та направив її в тому числі до Представництва ЄС в Україні. У заяві вони висловлюють свою **"глибоку загальну стурбованість щодо імплементації Плану дій, а саме його компонентів із захисту прав й інтересів громадян ЛГБТ-спільноти України"**. Стосовно п'яти очікуваних результатів і низки різних заходів (наведених вище), які впливають на осіб у ЛГБТ-спільноті, у доповіді говориться таке: **"З цих п'ятнадцяти завдань дев'ять мали бути реалізовані (частково або повністю) протягом перших трьох кварталів 2016 року. Насправді, за винятком початку розробки курсу для співробітників правоохоронних органів щодо запобігання дискримінації та запобігання дискримінації щодо вразливих груп співробітниками правоохоронних органів (пункт 105, завдання 5), державні відомства досі ігнорують усі компоненти Плану дій, що стосуються ЛГБТ-спільноти"**.

У доповіді далі йдеться про таке: **"Особливу тривогу в нас викликає те, що співробітники деяких державних органів відкрито висловлюють свою незгоду з деякими положеннями Плану, пов'язаними з ЛГБТ-спільнотою, і висловлюють бажання змінити їх або скасувати повністю. Так Міністерство юстиції у своїй офіційній відповіді фактично відмовилося ввести пряму заборону на дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності (СОГІ) в Законі України "Про засади запобігання дискримінації та боротьби з нею в Україні" (пункт 105, завдання 1). Нам також достовірно відомо, що Міністерство внутрішніх справ не хоче вносити необхідні зміни для встановлення кримінального покарання за "злочини на ґрунті ненависті" на підставі СОГІ в більшість статей Кримінального кодексу, як це передбачено в пункті 3, задачі 105". У доповіді зроблено висновок: **"Відповідно, ми змушені визнати нездатність уряду України виконувати компоненти Плану дій, пов'язані з ЛГБТ-спільнотою"**.**

Аналогічні побоювання викликає доповідь Міжнародної асоціації лесбіянок і геїв (МАЛГ Європа), зонтичної організації європейських організацій ЛГБТІ, згаданих вище. З більш позитивних моментів МАЛГ Європа також відзначає **поліпшення в підході державних і місцевих органів влади в Україні до питань ЛГБТІ**: **"Це було особливо помітно в Києві, де Київська міська державна адміністрація (КМДА) сприяла проведенню Маршу рівності в рамках фестивалю ЛГБТ Київ — Прайд 2016 року. Уперше в Україні представники місцевого самоврядування (голова КМДА Віталій Клічко й інші високопосадові особи) чітко та беззастережно захищали конституційне право ЛГБТІ-спільноти на свободу мирних зібрань, у тому числі публічно закликали до терпимості й відмови від насильства, а також гарантували безпеку учасників"**. МАЛГ Європа також відзначає деякі негативні приклади відкритих заяв з боку влади, але також стверджує, що **"значну активність у захисті прав ЛГБТ в Україні в 2016 році виявляв секретаріат Уповноваженого Верховної**

Ради України з прав людини, зокрема, надаючи підтримку Маршу рівності в Києві й іншим заходам ЛГБТ-спільноти по всій країні, а також вносячи на розгляд необхідні зміни в законодавство".

Уповноваженого Верховної Ради з прав людини також позитивно оцінили в документі про оцінку, у якому йдеться про те, що було досягнуто значного прогресу щодо виділення достатніх бюджетних і людських ресурсів з метою забезпечення стійкого здійснення та підтримки політики по боротьбі з дискримінацією. З метою подальшого поліпшення ситуації в документі пропонується **прийняти Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в повноправні члени Європейської мережі органів з питань рівноправності (ЕКВІНЕТ)**. Для цього буде необхідне фінансування з боку Комісії ЄС.

У документі про оцінку також відзначається **рекомендація в ПДЛВР з підтримки постійного й ефективного діалогу між особами, які належать до національних меншин, а також те, що представники національних меншин повідомляють про відсутність міжміністерської структури на урядовому рівні, відповідальної за це**. Представники також повідомляють про несприятливі умови для учнів з числа етнічних меншин під час складання іспиту в бакалаврат для вступу до університету, оскільки українська мова в них є другою мовою. З цієї причини в деякі роки більше 40 відсотків студентів не могли скласти іспит. У документі про оцінку рекомендується ввести додаткові мовні курси для етнічних меншин, а також підтримувати діалог з представниками.

У документі про оцінку також відзначається ініціатива щодо вирішення проблем, з якими стикаються меншини рома в Україні, — Стратегія щодо захисту й інтеграції національної меншини рома з 2013 року. Відповідно до документа про оцінку, **рома — це спільнота, яка найчастіше стає мішенню дискримінації в Україні**. Багато з них живуть у таборах, і спостерігається етнічна сегрегація в галузі освіти для дітей. У Стратегії проявилася **відсутність розумних й ефективних результатів і мала місце критика щодо, наприклад, відсутності показників, відсутності механізму моніторингу, імплементації, оцінки й ефективності, а також щорічної доповіді про хід роботи**. Відсутня координація на державному та місцевому рівнях, не вистачає виділених бюджетних коштів для реалізації державної політики щодо поліпшення ситуації в інтересах рома. У доповіді висловлюється сподівання, що ця проблема може бути вирішена в Плані дій, але поки цього не сталося.

Також, як відзначається в документі про оцінку, надходять **повідомлення від татарської меншини про серйозні порушення прав людини стосовно їх**. Представники в Криму повідомляють про порушення прав вираження та збереження етнічної та релігійної ідентичності, про агресію, насильство, викрадення людей, незаконні затримання, вилучення товарів й обмеження свободи слова та віросповідання.

Також у документі про оцінку відзначається **становище внутрішньо переміщених**

осіб (ВПО). Надходили повідомлення про дискримінацію щодо ВПО в контексті придбання майна й трудової діяльності, а також є **повідомлення про переслідування та мову ненависті, сегрегацію в житловому секторі та школах, множинні випадки дискримінації циган і єврейських ВПО,** дискримінацію за ознакою політичних переконань, заходи щодо заборони ВПО голосувати на місцевих виборах у жовтні 2015 року.

У доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ) про становище у сфері прав людини в Україні в період з 16 травня до 15 серпня 2016 року також ще розглядається становище ВПО. Для влади України "вирішальне значення має забезпечення рівного захисту закону щодо осіб, які проживають у районах, контрольованих збройними групами, і ВПО. Унаслідок створення перешкод на шляху отримання соціальної допомоги, у тому числі шляхом внесення змін до постанови № 637, на людей накладається надмірний тягар на підставі їх походження, обмежується їх свобода пересування й вони стають предметом нав'язливої уваги. Позбавляючи ВПО соціальних виплат, уряд ще більше погіршує соціально-економічні труднощі ВПО, що робить їх залежними від гуманітарної допомоги". Агентство ООН у справах біженців, УВКБ ООН, також у своєму повідомленні у вересні 2016 року підкреслює важливість вирішення ситуації з ВПО: "УВКБ ООН закликає уряд України врегулювати питання про виплату пенсій і соціальних допомог без дискримінації стосовно внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

4.2 Інформація з порядку денного Асоціації Україна — ЄС, діалогу між ЄС та Україною у сфері прав людини, Платформи громадянського суспільства ЄС — Україна та Парламентського комітету з асоціації ЄС — Україна

На порядку денному Асоціації ЄС — Україна з питань підготовки та створення сприятливих умов для здійснення Угоди про асоціацію (документ був схвалений Радою Асоціації ЄС — Україна 16 березня 2015 року) існує ціла низка рекомендацій для України, а також у документі підкреслюється важливість активної ролі громадянського суспільства в роботі щодо Угоди про асоціацію. Головним чином згадується Платформа громадянського суспільства ЄС — Україна.

Мета порядку денного Асоціації описується наступним чином: "Підготовка Угоди про асоціацію та сприяння її здійсненню шляхом створення практичної рамкової системи, за допомогою якої можуть бути реалізовані спільні цілі політичної асоціації та економічної інтеграції, а також шляхом надання списку пріоритетів для спільної роботи на секторальній основі". На порядку денному наводиться ряд хороших прикладів про те, як Угода про асоціацію може служити орієнтиром для співпраці в галузі протидії дискримінації та у сфері прав уразливих груп.

Під заголовками **"Політичний діалог"** і **"Демократія, верховенство права, права людини й основні свободи"** згадується прийняття й реалізація Національної стратегії у сфері прав людини та Плану дій, а рекомендації включають у себе **"забезпечення повного застосування законодавчої бази по боротьбі з дискримінацією за всіма ознаками, у тому числі здійснення Закону про протидію дискримінації та зміцнення потенціалу омбудсмена відповідно до звітів про хід роботи стосовно Плану дій щодо лібералізації візового режиму"**, а також **"обмін передовим досвідом щодо заходів із захисту меншин від дискримінації та соціальної ізоляції відповідно до європейських і міжнародних стандартів з метою створення сучасної нормативно-правової бази. Розвиток тісного співробітництва між органами влади та представниками груп меншин"** і **"співробітництво у сфері заходів для боротьби зі зростанням нетерпимості й злочинів на ґрунті ненависті (через расизм, гомофобію, ксенофобію або антисемітизм)"** й **"обмін передовим досвідом з метою забезпечення рівності чоловіків і жінок у соціально-економічному житті й заохочення більш широкої участі жінок у суспільному житті й прийнятті рішень"**.

У спільному комюніке до четвертої наради ЄС — Україна **Парламентський комітет асоціації у вересні 2016 року (співголова Платформи громадянського суспільства ЄС — Україна)** висловив побажання, що з метою підвищення ролі НУО, організацій добровольців й активістів у просуванні демократичних перетворень і дотримання прав людини **ЄС необхідно активізувати свою підтримку громадянського суспільства й уряду України**.

У прес-релізі після останнього діалогу між ЄС й Україною у сфері прав людини 20 липня 2016 року було зроблено такі заяви: "ЄС високо оцінив те, що Україна затвердила національну стратегію у сфері прав людини на період 2016—2020 років і відповідний план дій, а також **наголосив на важливості його здійснення. Обидві сторони домовилися про важливу роль Уповноваженого Парламенту України з прав людини та громадянського суспільства в зміцненні захисту прав людини в Україні**" й "Також було обговорено політику протидії дискримінації, у тому числі права ЛГБТІ й осіб, що належать до етнічних, мовних, релігійних і національних меншин, права дитини, гендерна рівність і права жінок, а також реформа виборчої системи".

5. Рекомендації ЄС

- Ухвалення Горизонтальної директиви з метою регулювання рівня правового захисту від дискримінації для громадян ЄС.
- Робота з впровадження комплексного антидискримінаційного законодавства, у тому числі з прямою вказівкою на заборону дискримінації за ознакою гендерної ідентичності та гендерного самовираження.
- Внесення на розгляд законів про злочини на ґрунті ненависті й мову ненависті для боротьби з такими широко поширеними явищами, як расизм, ксенофобія, гомофобія, трансфобією, а також пов'язаними з ними формами нетерпимості.

- Робота з підвищення обізнаності всіх громадян про свої права у співпраці з організаціями громадянського суспільства.
- Виділення більшої кількості ресурсів для забезпечення розумних шансів вимагати відшкодування для людей, що стали жертвами дискримінації.
- Виділення коштів на те, щоб Уповноважений Парламенту з прав людини (з України) був прийнятий як повноправний член ЕКВІНЕТ. Для цього буде необхідне фінансування з боку Комісії ЄС.

6. Рекомендації Україні

- Забезпечити повне застосування законодавчої бази по боротьбі з дискримінацією за всіма ознаками, у тому числі здійснення законів про протидію дискримінації.
- Уведення в дію механізмів для подачі скарг про дискримінацію, а також штрафів/адміністративних покарань за дискримінацію.
- Розвиток тісного співробітництва між владою та представниками груп меншин.
- Забезпечення включення заборони на дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності до нового проекту Трудового кодексу.
- Удосконалення законодавства у сфері злочинів на ґрунті ненависті таким чином, щоб забезпечити також заборону дискримінації, наприклад, на підставі сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.
- Надання організаціям громадянського суспільства права представляти жертв у судах і/або подавати позови в інтересах суспільства.
- Затвердження й імплементація Плану дій щодо попередження та припинення дискримінації в усіх сферах.
- Проведення додаткових, але оплачуваних державою інформаційно-пропагандистських кампаній по боротьбі з дискримінацією та по забороні дискримінації у співпраці з організаціями громадянського суспільства.
- Інвестиції в громадянське суспільство, демонстрація того, що його робота цінується, їй приділяється першочергова увага та вона не залежить від фінансування зовнішніх сторін.

7. Рекомендації Україні та ЄС

- Обмін передовим досвідом про заходи щодо захисту меншин від дискримінації та ізоляції відповідно до європейських і міжнародних стандартів з метою розробки сучасної правової бази.