

# Забуті жертви війни: особи без громадянства в Україні

Олексій Іващук, Софія Кордонець і Джоти Канич

**Війна спровокувала ще більше викликів, з якими стикаються особи без громадянства в Україні. Необхідно усунути перешкоди для доступу до гуманітарної допомоги, безперешкодного пересування та захисту.**

Через проблеми, з якими стикаються особи без громадянства через відсутність або обмеженість документів, багато з тих, хто живе в охопленій війною Україні, не змогли втекти; вони також стикаються з перешкодами під час пошуку міжнародного захисту і часто не в змозі отримати гуманітарну

допомогу.<sup>1</sup> Однак, незважаючи на серйозність ситуації, це питання не отримує достатньої уваги.

Безгромадянство негативно впливає на мільйони людей у всьому світі, позбавляючи їх основних прав, таких як визнання особистості, освіта, захист дітей, розвиток,

охорона здоров'я, трудова зайнятість, право власності, свобода пересування та захист від свавільного утримання під вартою.<sup>2</sup> Як це часто трапляється у всьому світі, точно оцінити кількість осіб без громадянства в Україні важко; це пов'язано зі специфікою безгромадянства, труднощами визначення місцеперебування осіб без громадянства та запутаними процедурами документування. Останній перепис населення в Україні у 2001 році зафіксував 82 550 осіб без громадянства, тоді як УВКБ ООН у 2021 році оцінило, що є «щонайменше 35 000 осіб без громадянства та осіб з «невизначеною національністю».<sup>3</sup> Ці оцінки не враховують деякі групи, такі як діти, народжені після 2014 року на територіях Криму, Донецької та Луганської областей, а також значну частину ромського населення.<sup>4</sup> Проблема ускладнюється тим, що багато осіб без громадянства можуть не бажати бути ідентифікованими, через страх наслідків проживання в Україні без документів або з недійсними документами, що посвідчують особу.<sup>5</sup>

Історично демографія осіб без громадянства в Україні є різноманітною і включає тих, хто не зміг довести свою реєстрацію в Україні після розпаду Радянського Союзу; осіб, які опинилися в складних бюрократичних процесах; раніше депортованих осіб, таких як кримські татари та роми. Хоча в Україні існують системні проблеми дискримінації, безгромадянство тут більше пов'язане з правовими та адміністративними прогалинами, які виникли через геополітичні та територіальні потрясіння після розпаду колишнього Радянського Союзу. Різні держави-правонаступниці колишнього Радянського Союзу в різний час приймали закони про міграцію та громадянство, а також почали видавати паспорти в різний час, що посилює ризик безгромадянства. Деякі українці фактично стали особами без громадянства, коли повернулися на батьківщину після розпаду Радянського Союзу і виявили, що їх вважають іноземцями в новій незалежній Україні.<sup>6</sup> Також не було рідкістю, що люди мали паспорти неіснуючого Радянського Союзу, не маючи

можливості отримати паспорт жодної з новостворених держав.<sup>7</sup>

### Поточна ситуація в Україні

Зусилля спрямовані на те, щоб голоси осіб без громадянства в Україні були почуті, не є новим явищем,<sup>8</sup> і можливо, вже справили позитивний вплив на внутрішню політику, яка тепер визнає, що особи без громадянства існують і можуть мати права. Водночас, незалежно від законодавчих та політичних змін, все ще існують перешкоди для здійснення цих прав. Чи може особа без громадянства здійснити свої права чи ні, значною мірою залежить від таких факторів, як документи, підтвердження місця проживання, етнічна приналежність, та компетентність органів, що розглядають їх заяву. Окрім неузгоджених практик, проблемою є також дискримінація. Є звіти про осіб без громадянства, ромів та громадян третіх країн, які отримують відмову у перетині кордону ЄС, які стикаються з умовами, схожими на ув'язнення, та/або які підлягають додатковій перевірці.<sup>9</sup>

Як знак прогресу, у травні 2021 року український уряд впровадив процедуру визнання особою без громадянства (SDP). Заявник повинен спочатку успішно пройти процедуру визнання особою без громадянства (SDP), а потім подати заяву на тимчасове проживання. Це дві окремі процедури. Важливо відзначити, що весь цей процес не гарантує отримання постійного місця проживання, а отже, і можливості набуття українського громадянства. Цей процес займає багато часу і потребує багато ресурсів, не надаючи жодних гарантій щодо врегулювання статусу проживання; водночас ті, хто подає заяву, можуть зіткнутися з такими ризиками, як затримання. Це частково пояснює, чому небагато осіб без громадянства в Україні пройшли цей процес. До моменту російського вторгнення 24 лютого 2022 року лише 55 осіб отримали дозвіл на тимчасове проживання в Україні за допомогою процедури визнання особою без громадянства (SDP), тоді як 1000 заяв все ще очікували розгляду.<sup>10</sup> З того часу було досягнуто незначного прогресу. Через вторгнення реєстри населення в Україні були

закриті на деякий час, і процедура визнання особою без громадянства була призупинена, хоча пізніше її було відновлено в окремих областях. Державні служби перевантажені внаслідок війни.

Переважає більшість осіб без громадянства в Україні не має формального статусу проживання або дійсних документів, що встановлюють особу. Це робить їх уразливими в поточній війні. На додаток до вже критичного обмеження прав, на практиці це означає, що вони не мають доступу до міжнародного захисту. Ще гірше, це може також означати, що вони не мають свободи пересування і навіть не можуть стати внутрішньо переміщеними особами, тому що для того, щоб виїхати за межі свого місця проживання, людям зараз потрібно проходити військові контрольно-пропускні пункти, де потрібні визначений перелік документів, що посвідчують особу.

Через труднощі роботи в зоні воєнних дій, благодійний фонд «Право на захист» (ПнЗ), який є одним із партнерів УВКБ ООН в Україні, втратив зв'язок з третіною осіб без громадянства, з якими раніше підтримував контакт. З тих, з ким БФ «ПнЗ» вдалося відновити контакт, близько 75 % не змінили своє місцезнаходження і не змогли знайти безпечне місце проживання. В інтерв'ю ці люди вказували на страх бути затриманими та допитаними під час перетину військових контрольно-пропускних пунктів через відсутність дійсних документів, що посвідчують особу; незнання безпечних маршрутів; страх розлуки з дітьми, коли у них немає підтвердження батьківства; та, врешті-решт, відсутність будь-якої допомоги в місці призначення. Оскільки більшість осіб без громадянства не мають дійсних документів, вони не мають доступу до житла для внутрішньо переміщених осіб, не можуть зареєструватися як внутрішньо переміщені особи та не мають змоги отримати гуманітарну допомогу. Інтерв'ю виявили, що особи без громадянства почуваються безпечніше в місцях, що є їм знайомими.

Відсутність доступу до гуманітарної допомоги сама по собі є серйозною проблемою для осіб без громадянства в Україні.

Українське законодавство зобов'язує НУО звітувати про всю надану допомогу людям, ідентифікуючи одержувачів за їхніми податковими номерами. Отримувачі допомоги зобов'язані надавати свій податковий номер, щоб отримати будь-яку допомогу, незалежно від того, наскільки малою чи важливою вона може бути, як-от харчові продукти чи ліки. Тому, особи без громадянства можуть вижити, лише знаходячи неофіційну роботу, що практично неможливо у воєнний час, або покладаючись на приватних волонтерів, які не мають суворих правил звітування (хоча це може призвести до зловживань та шахрайства).

### За межами України

За даними БФ «ПнЗ», менше ніж 10 % осіб без громадянства, які не мають документів виїхали з України у березні 2022 року, коли перетин кордону був відносно легшим. Навіть якщо особа без громадянства зможе виїхати зі свого населеного пункту і її не змусять повернути назад на кордоні, вона, ймовірно, зіткнеться з новими проблемами, коли виїде за межі України. Реалізація таких законів, як Директива ЄС про тимчасовий захист (ДТЗ), може суттєво відрізнятись в залежності від країни, пункту перетину кордону, міграційної служби, органів місцевої влади або навіть ставлення цих органів.

Як вже згадувалось вище, лише 55 особам без громадянства було визнано та надано статус тимчасового проживання в Україні до 24 лютого 2022 року (дата повномасштабного вторгнення Росії в Україну). Отже, велика більшість осіб без громадянства в Україні не мають права на захист відповідно до ДТЗ, через відсутність необхідних документів та підтвердження місця проживання. Проблема ускладнюється через те, що не в усіх європейських країнах існує процедура визнання особою без громадянства. В тих країнах, що мають таку процедуру, може не бути формального законодавчого механізму, їм часто бракує знань та достатньо кваліфікованого персоналу, а також вони не надають жодної інформації або безоплатної правової допомоги особам без громадянства.

І на довершення до всіх неприємностей, українські консульства обробляють лише запити від громадян України, а Державна міграційна служба не має нормативів щодо видачі документів особам без громадянства за кордоном, навіть тим, хто був визнаний особою без громадянства в Україні. Все це створює порочне коло для осіб без громадянства, які втекли з України.

Серед осіб, які не мають повного пакету документів, також існує страх, що навіть якщо вони зможуть покинути Україну, в пошуках безпеки, вони не зможуть повернутися. Враховуючи відсутність належної нормативно-правової бази для захисту прав осіб без громадянства, цей страх є цілком обґрунтованим. Це може створити для таких осіб ситуацію невизначеності, коли вони не можуть повернутися до України, але також не можуть залишитися в країні, що їх тимчасово приймає.

### Рекомендації

Пропонуємо три основні рекомендації для подальших дій.

**По-перше, подолати перешкоди, які обмежують доступ осіб без громадянства в Україні до гуманітарної допомоги та безперешкодне пересування.** Кожна людина в Україні, незалежно від того чи є вона переміщеною особою, чи проживає вона в зонах конфлікту, повинна мати доступ до гуманітарної допомоги, незалежно від наявності документів. З метою забезпечення цього, український уряд повинен скасувати вимогу надання податкового номера для отримувачів гуманітарної допомоги. Міжнародні НУО та агентства ООН повинні включити осіб без громадянства до своїх списків осіб на отримання допомоги, зважаючи на відсутність в них дійсних документів, та вони повинні співпрацювати з державними органами, щоб розширити інформованість щодо питань безгромадянства.

**По-друге, забезпечити в Європі інклюзивний підхід, заснований на правах людини.** Усім, хто тікає від війни в Україні, має бути гарантований доступ на територію Європи, незалежно від наявності документів

чи статусу проживання, згідно з вказівками ЄС та УВКБ ООН, а також відповідно до принципів міжнародного права, включаючи право на притулок. Держави-члени ЄС мають поширити право на тимчасовий захист на всіх осіб без громадянства та осіб під ризиком безгромадянства з України, незалежно від їх документів чи статусу проживання.

**По-третє, досягти успіхів в комплексному підході до запобігання та викорінення безгромадянства.** У березні 2023 року БФ «ПнЗ» зібрала представників українського уряду, УВКБ ООН та громадянського суспільства. Ці консультації проклали шлях для подальших кроків у напрямку подолання безгромадянства в Україні, включаючи зобов'язання щодо: ідентифікації та визнання всіх осіб без громадянства в Україні; документування різних категорій осіб без громадянства; виявлення та усунення можливих недоліків, які можуть призвести до нових випадків безгромадянства; та розробки спільної дорожньої карти для вирішення існуючих справ та запобігання виникненню нових справ.

Крім того, у всіх європейських країнах потрібно досягти прогресу в запобіганні та зменшенні безгромадянства. Урядам необхідно вжити ефективних заходів, щоб встановити, хто є особою без громадянства на їхній території, та надати їм захист, закріплений у Конвенції від 1954 року про статус осіб без громадянства. Процедури визнання особою без громадянства мають бути створені та покращені. Повинні бути встановлені запобіжні заходи, щоб гарантувати, що діти біженців не виростуть особами без громадянства, а також повинні бути виявлені випадки безгромадянства серед дітей, які перебувають без супроводу дорослих чи дітей, розлучених із сім'єю, і мають бути гарантовані їхні права на отримання свідоцтва про народження та громадянства. Держави також повинні полегшувати процес натуралізації визнаних осіб без громадянства та докласти всіх можливих зусиль для прискорення судових процесів та зниження зборів та витрат.

**Олексій Іващук** [aleksejs@apatride.eu](mailto:aleksejs@apatride.eu)

Засновник мережі апатридів

**Софія Кордонєць** [s.kordonets@r2p.org.ua](mailto:s.kordonets@r2p.org.ua)

Керівник програми, правова допомога особам без громадянства в Україні, Право на захист

**Джоти Канич** [jkanics@hotmail.com](mailto:jkanics@hotmail.com)

Член консультативного комітету, Європейська мережа з питань безгромадянства

1. Batha E (2022) 'Ukraine's stateless trapped in warzone with no proof they exist', Reuters (Бара Е. (2022) «Особи без громадянства в Україні опинилися в пастці в зоні бойових дій без доказу свого існування», агентство «Рейтер») [bit.ly/ukraine-crisis-statelessness](https://bit.ly/ukraine-crisis-statelessness)

2. Statelessness is difficult to measure, presenting a unique set of challenges for statisticians. See Institute on Statelessness and Inclusion (2020) 'Statelessness in Numbers: 2020' (Безгромадянство складно виміряти, що ставить перед статистиками перелік унікальних проблем. Див. Інститут проблем безгромадянства та інтеграції (2020) «Безгромадянство в цифрах: 2020») [bit.ly/statelessness-numbers](https://bit.ly/statelessness-numbers)

3. European Network on Statelessness (2022) 'Statelessness and the Ukraine crisis response' (Європейська мережа з питань безгромадянства (2022) «Безгромадянство та реагування на кризу в Україні») [bit.ly/statelessness-ukraine-crisis](https://bit.ly/statelessness-ukraine-crisis)

4. European Network on Statelessness (2022) 'ENS Briefing – Stateless people displaced from Ukraine' (Європейська мережа з питань безгромадянства (2022) «Брифінг ЄМБ – Особи без громадянства, які покинули Україну») [bit.ly/stateless-people-displaced-from-ukraine](https://bit.ly/stateless-people-displaced-from-ukraine)

5. ADC Memorial and Right to Protection (2019) *Statelessness in Russia and Ukraine: possible ways to overcome the problem* (Антидискримінаційний центр «Меморіал» і право на захист» (2019) *Безгромадянство в Росії та Україні: можливості розв'язання проблеми*) [bit.ly/statelessness-russia-ukraine](https://bit.ly/statelessness-russia-ukraine)

6. UNHCR (2010) 'Listening to the Voices of Refugees and Stateless Persons in Ukraine' (УВКБ ООН (2010) «Прислуховуючись до голосів біженців та осіб без громадянства в Україні») [www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html](https://www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html)

7. UNHCR and HIAS (2014) *The Problem of Statelessness in Ukraine and the Ways of Addressing It* (УВКБ ООН і ХІАС (2014) *Проблема безгромадянства в Україні та шляхи її вирішення*) [www.refworld.org/pdfid/58777a044.pdf](https://www.refworld.org/pdfid/58777a044.pdf)

8. UNHCR (2010) *Listening to the Voices of Refugees and Stateless Persons in Ukraine: A Report on the Participatory Assessments in The Autonomous Republic of Crimea, Kharkiv and Kyiv* (УВКБ ООН (2010) *Прислуховуючись до голосів біженців та осіб без громадянства в Україні: Звіт про оцінку із залученням базових зацікавлених сторін в Автономній Республіці Крим, Харкові та Києві*) [www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html](https://www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html)

9. European Network on Statelessness (2022) 'ENS Briefing: Update on access to protection for stateless refugees from Ukraine' (Європейська мережа з питань безгромадянства (2022) «Брифінг ЄМБ: Оновлена інформація щодо доступу до захисту для біженців без громадянства з України») [bit.ly/statelessness-temporary-protection](https://bit.ly/statelessness-temporary-protection); Institute on Statelessness and Inclusion (2022) 'Day in the Life of Aleksejs Ivashuk', *Monthly Bulletin* April 2022 (Інститут проблем безгромадянства та інтеграції (2022) «День з життя Олексія Іващука», щомісячний бюлетень, квітень 2022 р.) [bit.ly/monthly-bulletin-april-2022](https://bit.ly/monthly-bulletin-april-2022)

10. Right to Protection (2022) 'Who are stateless persons who fled Ukraine after the Russian invasion on 24 of February, 2022' (Право на захист (2022) «Хто такі особи без громадянства, які втекли з України після російського вторгнення 24 лютого 2022 року») [bit.ly/stateless-persons-fled-ukraine-after-2022](https://bit.ly/stateless-persons-fled-ukraine-after-2022)