



Зміцнення системи притулку в Україні —  
проект фінансований Європейською Комісією

Strengthening Asylum in Ukraine —  
a project financed by the European Commission

Beyond Borders

# Крізь кордони



Інформаційний бюлетень  
УВКБ ООН в Україні

№ 5

Bulletin of the  
UNHCR in Ukraine

## Шановні читачі!

Загальна декларація прав людини наголошує, що "кожна людина має право на громадянство". Це є вродженим правом кожної людини. Водночас, надання громадянства, а також запобігання виникненню та скорочення безгромадянства є важливим інтересом усіх держав. Справді, жодна демократична країна, зацікавлена у внутрішньому мирі, безпеці та стабільності, не може дозволити собі залишати значну кількість людей без громадянських прав – без громадянства та всіх тих прав і обов'язків, які воно передбачає.

Десять років тому уряд України запросив УВКБ ООН допомоги у реінтеграції колишніх депортованих осіб, котрі поверталися до Кримського півострова. УВКБ ООН у відповідь розпочало свою досі наймасштабнішу операцію в сфері запобігання виникненню та скорочення безгромадянства. Вона допомогла близько 250 000 репатріантів отримати українське громадянство. Деякими з уроків щодо запобігання напруженню, виникненню конфліктів та подальшому переміщенню, котрі УВКБ ООН отримало на Кримському півострові, ми хотіли б поділитись у цьому бюлетені – спеціальному випуску "Крізь кордони", повністю присвяченому уникненню та скороченню безгромадянства в Україні.

На додаток до його статутних функцій із захисту біженців, Генеральна Асамблея ООН також доручила УВКБ ООН провадити діяльність від імені осіб без громадянства, зокрема щодо технічних та дорадницьких послуг державам і підготування та впровадження законодавства про громадянство. Крім підтримки набуття громадянства у Криму, УВКБ ООН також допомагало Україні в розробленні законодавства про громадянство – котре на тепер може вважатися одним з найкращих у регіоні. УВКБ ООН також запропонувало послуги свого посередництва задля сприяння та підтримання двосторонніх і багатосторонніх переговорів та угод, корисних для запобігання виникненню та скорочення безгромадянства.

Такі угоди мусять відповідати загальновизнаним нормам та стандартам. Тому Генеральна Асамблея ООН попросила УВКБ ООН просувати приєднання держав до двох відповідних міжнародних документів, а саме *Конвенції 1954 року про статус апатридів* та *Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства*. У жовтні минулого року в Женеві Виконавчий комітет УВКБ ООН відзначав п'ятидесяту річницю Конвенції 1954 року. У цьому випуску бюлетеня маємо честь опублікувати уривки з промови, що її виголосив з цієї нагоди пан Рефат Чубаров, депутат Верховної Ради та заступник голови Меджлісу кримськотатарського народу. Офіційна делегація України відповіла проголошенням наміру сприяти приєднанню до двох конвенцій ООН з питань безгромадянства.



Гі Уеллет,  
Регіональний  
Представник УВКБ  
ООН в Україні,  
Білорусі та Молдові

Guy Ouellet,  
UNHCR Regional  
Representative in  
Ukraine, Belarus,  
Moldova

## Dear readers!

The Universal Declaration of Human Rights underlines that "everyone has the right to a nationality". At the same time as being a vital right of each and every individual, the granting of citizenship, and the prevention and reduction of statelessness is a core interest of all states. Indeed, no democratic country, concerned with internal peace, security and stability, can afford to keep a significant population disenfranchised – without citizenship and all the rights and duties it entails.

Ten years ago, the government of Ukraine invited UNHCR to assist it in reintegrating formerly deported people who returned to the Crimean peninsula. UNHCR responded by launching its yet most comprehensive operation in the field of preventing and reducing statelessness. As a result around 250,000 returnees have been assisted to obtain Ukrainian citizenship. Some of the lessons that UNHCR learned in supporting the prevention of tensions, conflict and further displacement on the Crimean peninsula, we would like to share in this Bulletin – a special issue of *Beyond Borders*, entirely devoted to the avoidance and reduction of statelessness in Ukraine.

In addition to its statutory function of protecting refugees, the UN General Assembly also entrusted UNHCR with conducting activities on behalf of stateless persons, including technical and advisory services to States and preparation and implementation of citizenship legislation. As well as supporting the acquisition of citizenship in Crimea, UNHCR also assisted Ukraine in developing citizenship legislation – which by now can be considered as among the best in the region. In addition UNHCR also offered its good offices to facilitate and support bilateral and multilateral negotiations and agreements useful to prevent and reduce statelessness.

These should be guided by universally recognized norms and standards. The UN General Assembly therefore requested UNHCR to also promote States' accession to the two relevant universal instruments, namely the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Last October in Geneva, the UNHCR Executive Committee celebrated the fiftieth anniversary of the 1954 Convention. In this Bulletin we have the honour to publish excerpts from the speech that Mr Refat Chubarov, Deputy of the Verkhovna Rada and Deputy Head of the Mejlis of the Crimean Tatars, gave on that occasion. The official delegation of Ukraine responded by announcing its intention to promote accession to the two UN Statelessness Conventions.

Зараз Верховна Рада розглядає подальші зміни до Закону "Про громадянство", котрі дадуть змогу Україні ратифікувати *Європейську Конвенцію 1997 року про громадянство*. Інша стаття цього бюлетеня пояснить, чому це надає Україні гарну нагоду приєднатися до Конвенції 1961 року та підготувати приєднання до Конвенції 1954 року.

Одночасно з розвитком процесу правової інтеграції репатріантів у Криму, виникли інші проблеми у Східній Україні. Хоча Україні вдалося уникнути вибуху міжетнічного чи сепаратистського насильства, котре зашкодило багатьом іншим новим незалежним державам, їй не вдалося уникнути деяких його наслідків. Серед мігрантів, котрих вона прийняла незабаром після здобуття незалежності, були кілька тисяч родин, що втекли від насильства, небезпеки та переслідувань у сепаратистській республіці Абхазії (Грузія). Хоча уряд надав цим так званим "біженцям війни" тимчасовий захист, йому не вдалося впровадити жодного відповідного механізму для сприяння їх довгостроковій інтеграції.

Тим часом, за умов зменшення визнання паспортів колишнього СРСР і високої вартості та бюрократизованості отримання нових грузинських паспортів, все більше біженців війни можуть втратити громадянство. Їх становище ще більше погіршилося влітку минулого року, коли Кабінет Міністрів України вирішив скасувати їх тимчасовий захист. Це несподівано спричинило загрозу депортації близько трьох тисяч біженців війни, котрі протягом понад десяти років намагалися інтегруватися в Україні. У цьому числі бюлетеня ми хотіли б також висвітлити проблеми цих біженців війни, навівши наприкінці практичні рекомендації щодо їх вирішення.

УВКБ ООН, як в Україні, так і деінде, навряд чи змогло б допомагати державам у скороченні та запобіганні виникненню безгромадянства без співпраці та активної підтримки партнерів з громадянського суспільства, а також інших агенцій ООН та регіональних організацій, таких як ПРООН, Рада Європи чи ОБСЄ. Те, що Україна стала визнаним зразком у цій сфері, було б неможливим без надзвичайних політичної волі та підтримки багатьох членів парламенту та урядових органів. Як завжди, цей бюлетень надає можливість деяким нашим партнерам поділитися власними поглядами та досвідом з громадськістю. Дозвольте мені завершити подякою усім зацікавленим сторонам за їхні великі зусилля у допомозі особам без громадянства та, що не менш важливо, у захисті людей від безгромадянства. Вірю, що разом ми зможемо вирішити усі проблеми, котрі ще належить вирішити в Україні у цій сфері, та впевнено зустріти нові виклики, які може принести майбутнє.

Currently, the Verkhovna Rada is considering further positive amendments to the Citizenship Law that would allow for Ukraine's ratification of the 1997 European Convention on Nationality. Another article in this Bulletin will tell you why this provides an excellent opportunity for Ukraine to easily accede to the 1961 Convention and prepare accession to the 1954 Convention.

While the legal reintegration of returnees in Crimea made good progress, other problems in the East of the country emerged. Though Ukraine was able to avoid the outbreak of inter-ethnic or separatist violence that plagued to many other newly independent states, it was not free from sharing some of its consequences. Among the migrants that it received shortly after independence were several thousand families that had fled violence, insecurity or persecution in the breakaway republic of Abkhazia, Georgia. Though the government provided these so-called war refugees with temporary protection, it failed to put into place any adequate mechanisms to facilitate their longer-term integration.

In the meantime, aggravated by the decreasing recognition of former USSR passports and high costs and red-tape of obtaining new Georgian passports, war refugees are threatened with becoming stateless. Their situation was further aggravated last summer when the Cabinet of Ministers decided to cancel their temporary protection. This suddenly confronted with deportation around three thousand war refugees, who for more than ten years had tried hard to integrate into Ukraine. This Bulletin wishes to also illustrate the problems of these war refugees, closing with very practical recommendations on how to solve them.

UNHCR, in Ukraine as elsewhere, would hardly be able to assist States in reducing and preventing statelessness without cooperation and active support from civil society partners as well as from other UN or regional organizations such as UNDP, the Council of Europe or the OSCE. That Ukraine became an internationally acknowledged model in this field would have been unthinkable without the extraordinary political will and support that many members of parliament and government authorities invested. As usual, this Bulletin will provide a platform for some of our partners to share their views and experiences with a wider public. Let me close then by thanking all these stakeholders for their great efforts in helping stateless persons and, equally importantly, in protecting persons from becoming stateless. I trust that, together, we can solve all problems in this field that still need to be addressed in Ukraine and face new challenges that the future may bring with confidence.

## Крізь кордони №5

Травень 2005 р.  
Інформаційний бюлетень  
УВКБ ООН в Україні

Упорядкування та редагування – Наталія Прокопчук, Дмитро Журавльов (УВКБ ООН).

Англomовне редагування – Джон Марон.

Дизайн та комп'ютерна верстка – Ольга Бібік.

Видавець – ТОВ "К.І.С.", (044) 462-5269/70

Друк – Видавничий дім "Ін-Юре", (044) 537-5107

Наклад – 1500 прим.

Фото на обкладинці – Дмитро Журавльов.

Для контактів: Регіональне Представництво

УВКБ ООН в Україні, Білорусі та Молдові

вул. Січневого повстання, 32-а,

Київ, 01015, Україна

Тел.: + 380 44 288 9424

Факс: + 380 44 288 9850

Ел. пошта: ukrki@unhcr.ch

Права належать УВКБ ООН

Погляди, висловлені в окремих матеріалах, надрукованих у цьому виданні, відбивають думку автора і не обов'язково збігаються з офіційною позицією УВКБ ООН або Європейської Комісії.



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

## Beyond Borders №5

May 2005  
Information Bulletin  
UNHCR in Ukraine

Compilation and editing – Natalia Prokopchuk, Dmytro Zhuravliov (UNHCR).

English editing – John Marone

Design and lay-out – Olga Bibik

Publisher – K.I.S. Ltd., (044) 462-5269/70

Printing – Publishing House "In-Yure", (044) 537-5107

Edition – 1,500 copies.

Cover photo – Dmytro Zhuravliov.

Contact: UNHCR Regional Representation

in Ukraine, Belarus and Moldova

32-A Sichnevoho povstannya St.,

Kyiv, 01015, Ukraine

Tel: + 380 44 288 9424

Fax: + 380 44 288 9850

E-mail: ukrki@unhcr.ch

All rights belong to UNHCR.

Views expressed in materials published in this bulletin present the opinion of the authors and do not necessarily reflect the official position of UNHCR or the EC.

### ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Найкраща нагода для приєднання  
України до двох конвенцій ООН з  
безгромадянства 5–7

Як допомогти біженцям війни з  
Абхазії 29

### УВКБ ООН В УКРАЇНІ

Повернення кримських татар:  
підтримка УВКБ ООН 8–10

Як УВКБ ООН розпочало  
роботу в Криму 11

Сприяння інтеграції колишніх  
депортованих осіб у Криму:  
десять років досвіду УВКБ ООН 12–16

### НЕВИГАДАНИ ІСТОРІЇ

Денонсація Договору з  
Узбекистаном дозволила тисячам  
репатріантів отримати українське  
громадянство 18–20

Надія вмирає останньою 26–28

### СЛОВО НАШИМ ПАРТНЕРАМ

Фонд з натуралізації та прав  
людини "Сприяння" 22

Програма ПРООН з розвитку та  
інтеграції Криму 24

### НОВІ ПУБЛІКАЦІЇ 30



Tolerance campaign in Crimea.

Кампанія з толерантності у Криму.



UNHCR Crimean archive

Most repatriates needed legal advice on how to obtain Ukrainian citizenship.

Більшість репатріантів потребували юридичного консультування стосовно отримання громадянства України.

### LEGAL ASPECTS

A Perfect time for Ukraine to  
accede to the two UN statelessness  
conventions 5–7

How to assist war refugees from  
Abkhazia 29

### UNHCR IN UKRAINE

UNHCR support to the return  
of Crimean Tatars 8–10

How UNHCR got started in Crimea 11

Assisting the integration of formerly  
deported people in Crimea: ten years  
of UNHCR experiences 12–17

### TRUE STORIES

Denouncement of agreement with  
Uzbekistan gives thousands of  
repatriates a chance for Ukrainian  
citizenship 19–21

Nothing left but hope 26–28

### A WORD TO OUR PARTNERS

The Foundation for naturalization  
and human rights "Assistance" 23

The UNDP Crimea integration  
and development programme 25

### NEW PUBLICATIONS 30



## Найкраща нагода для приєднання України до двох конвенцій ООН з безгромадянства

Хоча згідно з *Загальною декларацією прав людини* “кожна людина має право на громадянство”, велика кількість людей у всьому світі позбавлені цього права – вони особи без громадянства. УВКБ ООН підрахувало, що мільйони людей у світі не можуть жодну країну назвати своєю.<sup>1</sup> Жодна частина світу не позбавлена проблем, що призводять до виникнення безгромадянства.

На подолання цих проблем спрямовані два міжнародних правових документи: *Конвенція 1954 року про статус апатридів та Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства*.

*Конвенція 1954 року про статус апатридів* є основним міжнародним інструментом для врегулювання та поліпшення правового статусу осіб без громадянства та для забезпечення основних прав і свобод апатридів без дискримінації. Спочатку вона задумувалась як Протокол з питань безгромадянства до *Конвенції 1951 року про статус біженців*, оскільки її розробники, хоча й визнавали біженців та осіб без громадянства юридично різними групами, правильно розуміли подібність у їхніх умовах та потребах у міжнародному захисті. Однак ухвалення цього Протоколу відклалося для подальшого розгляду, що призвело до затвердження двох окремих конвенцій. Конвенція 1954 року була прийнята з метою покриття тих осіб без громадянства, котрі не є біженцями і яких, отже, не покриває Конвенція 1951 року. Подібно до Конвенції 1951 року про статус біженців, Конвенція 1954 року починається з правового визначення особи без громадянства. Далі вона заохочує держави надавати таким особам певні мінімальні стандарти прав та обов'язків. Коротше кажучи, Конвенція 1954 року створює інструменти для допомоги особам без громадянства організувати стабільніше життя.

*Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства* є основним міжнародним правовим документом для запобігання виникненню та скорочення безгромадянства. Вона встановлює, як держави повинні запобігати безгромадянству дітей при народженні та як захищати від втрати громадянства протягом життя.

Мабуть через те, що до проблем осіб без громадянства прикуто менше громадської уваги, на сьогодні лише 57 держав підписали Конвенцію 1954 року та 29 держав підписали Конвенцію 1961 року – набагато менше, ніж 145 теперішніх держав-членів Конвенції 1951 року про статус



Оксана Бабич, Співробітниця правового відділу Регіонального Представництва УВКБ ООН в Україні, Білорусі та Молдові.

Oksana Babich, Protection Unit, UNHCR Regional Representation in Ukraine, Belarus and Moldova.

## A Perfect time for Ukraine to accede to the two UN statelessness conventions

Though according to the *Universal Declaration of Human Right* “Everyone has the right to a nationality” a significant number of persons all around the world are deprived of this right – they are stateless. UNHCR estimates that millions of individuals globally lack a country to call their own.<sup>1</sup> No part of the world is free of the problems that lead to statelessness.

These problems were addressed by two international legal instruments: the 1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons* and the 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness*.

The 1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons* is the primary international instrument to regulate and improve the legal status of stateless persons and to ensure stateless persons' fundamental rights and freedoms without discrimination. Originally, it had been conceived as a Statelessness Protocol to the 1951 *Convention relating to the Status of Refugees*, because the drafters, though recognizing refugees and stateless persons as legally distinct groups, correctly perceived a similarity in their conditions and needs for international protection. However, the adoption of this Protocol was postponed for further consideration, leading to the adoption of two separate Conventions. The 1954 Convention was adopted to cover those stateless persons who are not refugees and who are not, therefore, covered by the 1951 Convention. Similar to the 1951 Convention regarding refugees, the 1954 Convention starts by providing a legal definition of a stateless person. Thereafter it encourages States to grant them certain minimum standards of rights and obligations. In short, the 1954 Convention provides the tools for assisting stateless persons to live a more stable life.

The 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness* is the primary international legal instrument for avoiding and reducing the occurrence of statelessness. It guides countries on how to avoid statelessness for children at birth and how to protect against loss of nationality later in life.

Perhaps because the problems of stateless persons receive less public attention, as of today only 57 states signed the 1954 Convention and 29 the 1961 Convention – much less than the 145 current State Parties to the 1951 Refugee Convention and/or its 1967 Protocol. At the same time, regional treaties were also concluded to avoid situations of stateless-

<sup>1</sup> Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection. Заключний Звіт на основі анкетування з питань безгромадянства, проведеного відповідно до Програми Захисту, УВКБ ООН Женева, березень 2004 (див. на [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

<sup>1</sup> Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection, UNHCR Geneva, March 2004 (available also on [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

біженців та/чи її Протоколу 1961 року. Водночас для запобігання випадкам безгромадянства укладено також регіональні угоди. Наприклад, зусилля Ради Європи, активно підтримані УВКБ ООН, привели до ухвалення Європейської конвенції 1997 року про громадянство. Заснована на принципах Конвенції 1961 року, Європейська конвенція 1997 року забезпечує всеохопні правові рамки щодо питань, які стосуються громадянства. Натепер 26 із 46 держав-членів Ради Європи вже підписали чи ратифікували цю Конвенцію.

Від часів здобуття незалежності Україна приділяла зразкову увагу скороченню та запобіганню виникненню безгромадянства. Її перший Закон "Про громадянство" пережив низку поліпшень, що забезпечили ухвалення Верховною Радою в січні 2001 року ретельно переглянутої остаточної версії, котра відобразила всі найважливіші міжнародні норми та міжнародний досвід стосовно громадянства, а також стосовно запобігання виникненню та скорочення безгромадянства. Це дозволило Україні 1 липня 2003 року підписати *Європейську конвенцію 1997 року про громадянство*. Аби забезпечити цілковиту відповідність національного законодавства нормам цієї Конвенції та щоб прискорити її ратифікацію, було розроблено подальші поправки до чинного Закону "Про громадянство", що пройшли перше читання у Верховній Раді 22 жовтня 2004 року. Наразі парламентський Комітет з прав людини враховує коментарі народних депутатів, щоб підготувати незабаром успішне друге читання та затвердження цих поправок.

У цьому контексті влітку 2004 року Представництво УВКБ ООН в Києві замовило всебічне дослідження, щоб оцінити відповідність сучасного законодавства України нормам Конвенцій 1961 та 1954 років і, отже, спроможності країни приєднатися також до цих двох важливих міжнародних документів. Нещодавно ми опублікували результати цього дослідження, що його провела експерт пані Валентина Суботенко.<sup>2</sup> Продовжить цей процес конференція для законодавців та урядовців, котру у червні в Києві проведуть УВКБ ООН спільно з Радою Європи.

Дослідження пані Суботенко чітко продемонструвало, що всі положення Конвенції 1961 року повністю відповідають Конституції України, і якщо парламент ухвалить згадані вище поправки до Закону "Про громадянство", незначні недоліки, що все ще є в чинному законодавстві, будуть майже цілковито усунуті. **Це дає Україні чудову нагоду**

**ратифікувати і Європейську конвенцію 1997 року, й Конвенцію 1961 року одночасно.**

Аналіз відповідності національного законодавства положенням *Конвенції 1954 року про статус апатридів* також сприяє рекомендації про приєднання. Багато положень українського законодавства створюють навіть ліпші правові умови для осіб без громадянства, ніж Конвенція 1954 року. Водночас приєднання до Конвенції 1954 року потребуватиме невеликих поправок до різноманітних галузевих законів. Задля ефективного впровадження положень Конвенції 1954 року національне законодавство та практичні механізми його реалізації потрібно буде розвинути, щоб розширити адміністративну допомогу для осіб без громадянства, особливо стосовно реєстрації народжень, смертей, одружень тощо та видання посвідчень особи. **Крім того, передбачений перегляд законодавства про іноземців і поточні реструктурування та реформа виконавчих органів, створює українським законодавцям прекрасну нагоду для запровадження таких нових механізмів вже до кінця цього року.**

Приєднання до *Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства*, котре легко здійснити в контексті ратифікації *Європейської конвенції 1997 року про громадянство*, підкреслить відданість України справі запобігання виникненню та скорочення безгромадянства. Логічно, що чим ефективнішими будуть запобігання виникненню та скорочення безгромадянства, тим менше буде осіб, що все ще потребуватимуть додаткового захисту, що надається імплементацією *Конвенції 1954 року про статус апатридів*. На кінець 2004 року Міністерство внутрішніх справ зареєструвало на території України 8 986 осіб, котрі могли б потенційно виграти від впровадження положень цієї Конвенції. Крім того, переваги, що випливають з ратифікації трьох згаданих Конвенцій, для стабільності та міжнародного престижу України легко виправдовують незначні витрати на їх ратифікацію.

Швидко приєднання до цих конвенцій не лише завершить зусилля країни із запобігання виникненню безгромадянства, але й знову підкреслить її політичну волю та спроможність співпрацювати з міжнародною спільнотою в скороченні безгромадянства та запобіганні кризам. Воно також стимулюватиме інші держави наслідувати приклад у визнанні необхідності уникати безгромадянства та скорочувати його.

<sup>2</sup> Більше про видання див. на останній стор. бюлетеня.



ness. Efforts by the Council of Europe, strongly supported by UNHCR, for example, resulted in the adoption of the 1997 *European Convention on Nationality*. Based on principles of the 1961 Convention, the 1997 European Convention provides a comprehensive legal framework in matters relating to nationality. Currently, 26 of the 46 Council of Europe States have already signed or ratified this Convention.

Ever since it gained independence, Ukraine has paid exemplary attention to the reduction and prevention of statelessness. Its first Citizenship Law underwent progressive improvements leading to a thorough revision, adopted by the *Verkhovna Rada* in January 2001, which reflected all the most important international norms and experiences related to nationality as well as the prevention and reduction of statelessness. This enabled Ukraine to, on 1 July 2003, sign the 1997 *European Convention on Nationality*. In order to ensure the full compatibility of national legislation with the norms of this Convention and to accelerate its ratification, further amendments to the current Citizenship Law were drafted and subjected to a first positive hearing by the *Verkhovna Rada* on 22 October 2004. Currently, the *Verkhovna Rada's* Human Rights Committee is incorporating comments provided by MPs to prepare a prompt and successful second reading and adoption of such amendments.

It was in this context that in summer 2004 UNHCR Kyiv commissioned comprehensive research to assess the compatibility of current Ukrainian legislation with the norms of the 1961 and 1954 Conventions and thus the country's capacity to also accede to these two important international instruments. Recently, we published the results of this research, undertaken by expert Ms. Valentina Subotenko, to be followed by a conference for lawmakers and government officials, which UNHCR will conduct together with the Council of Europe in June 2005 in Kyiv.

Ms. Subotenko's research clearly shows that all provisions of the 1961 Convention are in complete accord with the Constitution of Ukraine and that, if and when the aforementioned amendments to the Citizenship Law are approved by Parliament, the minor remaining shortcomings in current legislation would be almost completely removed. ***This provides Ukraine with an excellent opportunity to ratify both the 1997 European and the 1961 Convention simultaneously.***

Also, analysis of the compatibility of national legislation with the provision of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons recommends accession. Many provisions of Ukrainian legislation create even better legal conditions for stateless persons than the 1954 Convention. At the same time, accession to the 1954 Convention would require minor amendments to various branch laws. In order to effectively implement provisions of the 1954 Convention, national legislation and practical mechanisms would need to be developed to extend administrative assistance to stateless persons, especially regarding the registration of birth, death, marriage, etc. and the issuance of identity documents. ***Again, the foreseen revision of aliens' legislation and the current restructuring and reform of its implementing executive provide an excellent window of opportunity for the legislative of Ukraine to introduce such new mechanisms even before the end of this year.***

Accession to the 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness*, easily undertaken in the context of ratification of the 1997 *European Convention on Nationality*, would underline Ukraine's commitment to prevent and reduce statelessness. Logically, the more effectively statelessness is thus prevented and reduced, the smaller the number of persons who will still require additional protection provided through implementation of the 1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. At the end of 2004, Ministry of Interior offices had registered some 8,986 persons on the territory of Ukraine who could potentially benefit from implementation of the provisions of this Convention. The negligible costs of ratifying all three of these Conventions would be easily outweighed by the resulting benefits to national security, international relations and the international standing of Ukraine.

Prompt accession to these Conventions would not only complete the country's efforts to prevent the occurrence of statelessness and related human rights but also, once again, underline its political will and capacity to cooperate with the international community in statelessness reduction and crisis prevention. It would act as an impetus for other States to follow suit in recognizing the necessity to avoid and reduce statelessness.

<sup>2</sup> You can read more about this publication on the last page of this bulletin.

## Повернення кримських татар: підтримка УВКБ ООН

*Витяги з виступу на засіданні Виконавчого Комітету УВКБ ООН з нагоди 50-ї річниці Конвенції 1954 року про статус апатридів (жовтень 2004, Женева, Швейцарія)*

Розвиток людської цивілізації ХХ століття, разом із безпрецедентним прогресом науки й техніки, позначений також катастрофічними за наслідками соціально-політичними катаклізмами, що забрали десятки мільйонів людських життів і поставили на межу знищення цілі народи. Без сумніву, до таких катастроф належать масові насильницькі депортації низки народів та національних меншин, здійснені комуністичним режимом колишнього СРСР напередодні та в роки Другої Світової війни.

Головною причиною вчинення керівництвом колишнього СРСР настільки нелюдських акцій стосовно народів, що стали жертвами насильницької депортації з власних історичних територій, стало зарахування їх до “неблагонадійних народів”, тобто до таких, які внаслідок своєї багатовікової історичної та культурної спадщини не лише скептично сприймали “комуністичні ідеали”, котрі насаджувала радянська влада, але і в максимально можливих формах чинили спротив діям влади, спрямованим на їх асиміляцію.

Оскільки навіть сьогодні в суспільстві часом з'являються прихильники версії, що Сталін, мовляв, був вимушений піти на такий крок в “умовах воєнного часу”, зазначимо, що повернення частини депортованих народів (балкарці, калмики, чеченці) на свої землі стало можливим лише наприкінці 1950-их років, а кримським татарам аж до кінця 1980-их років законодавчо було заборонено повертатися на територію Кримського півострова. Ті кримські татари, що порушували цей порядок, зазнавали нових депортацій.

Понад 45 років кримські татари вели відчайдушну боротьбу з режимом за повернення на свою Батьківщину. Тисячі з них пройшли через радянські табори та в'язниці. Така цілеспрямованість і самовідданість кримськотатарського народу, а також сприяння правозахисників інших національностей та міжнародних правозахисних організацій допомогли подолати спротив влади — наприкінці 1989 року почалось масове повернення кримських татар на свої землі.

У цей же час відбувались активні процеси суверенізації союзних республік колишнього СРСР, що врешті завершилось розпадом Радянського Союзу й створенням на пострадянській території 15 незалежних держав. Отже, пік репатріації кримських татар збігся зі становленням незалежних держав. Відповідно, ті з них, хто повертався до Криму після серпня 1991 року, особливо від 1992 року, стикалися з безліччю нових проблем, передовсім з проблемами оформлення виходу з громадянства країн, які вони залишили (Узбекистану, Таджикистану, Казахстану, Киргизстану, Російської Федерації та Грузії) та набуття громадянства країни, до якої вони поверталися — України.



Рефат Чубаров,  
народний депутат  
України

Refat Chubarov,  
Member of  
Verkhovna Rada of  
Ukraine

## UNHCR support to the return of Crimean Tatars

*The following article summarises an address to the UNHCR Executive Committee that gathered in October 2004 in Geneva, Switzerland, also to celebrate the 50th anniversary of the Convention relating to the Status of Stateless Persons.*

The 20th century was marked, along with unprecedented progress of science and technology, by man-made catastrophes that cost millions of human lives and almost annihilated whole nations. The deportation of several nations and ethnic minorities by the Communist regime of the former USSR, before and during World War II, undoubtedly, counts as one of these catastrophes.

The leadership of the former USSR considered the nations it deported from their historic territories as “politically unreliable”, not only because their historic and cultural heritage allowed them to sceptically view the “Communist ideals” inculcated by the Soviet regime, but also because they strongly resisted authorities’ efforts to assimilate them.

Those who even today believe that Stalin had to order these inhumane deportations “under the circumstances of war” should be reminded that the return of some deported nations (Balkars, Kalmyks, Chechens) became possible at the end of the 1950s, while Tatars were banned from returning to the Crimean peninsula till the end of the 1980s. Those who tried to repatriate earlier were deported anew.

For over 45 years Crimean Tatars desperately struggled with the Soviet regime to return to their native land. Thousands suffered in labour camps and prisons. Only in late 1989 did the commitment and dedication of the Crimean Tatar nation, assisted by local and international human rights activists, manage to overcome authorities’ resistance, allowing the mass repatriation of Crimean Tatars to their native land to commence.

This happened while republics of the former Soviet Union were seeking sovereignty, ultimately leading to the dissolution of the USSR and the creation of 15 newly independent states on its territory. The fact that the peak of repatriation of Crimean Tatars coincided with the formation of NIS created many new problems. Especially those returning to the peninsula after August 1991 faced problems in renouncing the citizenship of countries of departure (Uzbekistan, Tajikistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russian Federation and Georgia) and acquiring that of their new home country — Ukraine.

The aspiration of Crimean Tatars to return to their



Прагнення кримських татар повернутися на свою батьківщину було настільки вистражданим, що в 1990–1993 роках до Криму щорічно поверталися до 35–40 тисяч людей, протягом наступних років цей потік дещо зменшився. Забігаючи трохи наперед, відзначимо, що за результатами Всеукраїнського перепису населення, що відбувся в грудні 2001 року, чисельність кримських татар становить 248 тисяч людей.

І хоча українська держава однією з перших на пострадянській території (після країн Балтії) прийняла власний закон про громадянство (8 жовтня 1991 року), в якому громадянство України визнавалося за всіма "громадянами колишнього СРСР, котрі на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України", тим не менш зазначений закон зовсім не враховував процесу масового повернення кримських татар, котрий набирав обертів.

Також варто вказати й на те, що незважаючи на укладену 1992 року в Бішкеку країнами-учасницями СНД спеціальну угоду "З проблем відновлення прав депортованих осіб, національних меншин і народів", весь тягар розв'язання проблем репатріантів де-факто лягав на державу, що приймала цих людей, у нашому випадку — на Україну. Ті ж держави, з територій яких від'їжджали кримські татари, не лише обмежилися загальними закликами про необхідність відновлення справедливості, але й створили нові перепони для їх безперешкодного виїзду. Однією з подібних перешкод стало надання Узбекистаном, Казахстаном, Киргизстаном та Росією потенційним репатріантам проти їхньої волі громадянства країни вимушеного перебування.

Тож у десятків тисяч кримських татар, що повернулися на свої землі, виникла несподівана перешкода — проблема отримати громадянство України. Складність цієї проблеми полягала в тому, що для набуття громадянства України однією з необхідних умов було оформлення виходу з громадянства країни, з якої вони прибули. У свою чергу, процедура виходу з громадянства країн, з яких вони прибули, була надто забюрократизована та пов'язана з непомірними для репатріантів виплатами. Зокрема, вартість оформлення виходу з громадянства Узбекистану вимірювалась еквівалентом 100 доларів США, з громадянства Російської Федерації — 80 доларів США.

У результаті подібної правової пастки до початку 1998 року близько 100 тисяч кримських татар, що проживали на Кримському півострові, не змогли, попри намагання, отримати громадянство України. Відповідно, ці люди, згідно з чинним законодавством України, були обмежені в багатьох основних правах людини: їх не приймали на державну службу, їм не могли видати акти на користування землею, вони не могли безперешкодно виїхати за межі України та знову повернутися до своєї країни, їхніх дітей не приймали на безкоштовну

native land was so strong that 35–40,000 repatriated every year in 1990–1993. Though this tide slightly decreased in the following years, by December 2001 the All-Ukrainian Census counted 248,000 Crimean Tatars.

Though Ukraine was one of the first NIS to adopt its own citizenship law (8 October 1991), which recognized the citizenship of all "citizens of the former USSR who at the moment of declaration of independence (24 August 1991) were permanently residing in the territory of Ukraine", the same law completely disregarded the growing mass return of Crimean Tatars.

Moreover, despite the special agreement on "the problems of restoring the rights of deported persons, national minorities and nations", concluded in 1992 in Bishkek by state parties to the CIS, the whole burden of solving repatriates' problems was de-facto laid on receiving countries — in our case on Ukraine. Those states from which Crimean Tatars were departing limited themselves to general appeals for the necessity to restore justice while erecting new obstacles for departure. One such obstacle was the compulsory granting of Uzbek, Kazakh, Kyrgyz or Russian citizenship to potential repatriates.

Thus tens of thousands of Crimean Tatars having repatriated to their native land faced unexpected obstacles. In order to acquire Ukrainian citizenship they had to renounce the citizenship of their country of previous forced residency. At the same time, procedures to renounce citizenship were extremely bureaucratic and excessively expensive.

As a result, by the beginning of 1998 nearly 100,000 Crimean Tatars residing on the Crimean peninsula, all their efforts notwithstanding, had not managed to acquire Ukrainian citizenship. Correspondingly, these people were restricted in exercising many fundamental human rights: they were banned from working for governmental agencies, they could not receive documents for land usage, they could not freely leave and re-enter Ukraine, they had to pay for higher education of their children, and finally they could not participate in elections or be elected to bodies of representative and legislative power on all levels.

Obviously, both repatriates themselves and the Mejlis of the Crimean Tatar people regularly urge the government of Ukraine to improve this unjust legal situation. But it began improving only after UNHCR became engaged.

UNHCR started activities in Ukraine in March 1994. Already the first acquaintance of UNHCR officers with the general situation in the country focused their attention on the problems of Crimean Tatars, especially those arising from their lack of Ukrainian citizenship. By that time also the Ukrainian government had become interested in resolving their citizenship problems. 1999–2001, the joint efforts of the government of Ukraine and UNHCR then brought about fundamental changes that had been long awaited by tens

форму навчання у вищих державних закладах освіти і, зрештою, вони не могли брати участь у виборах і обиратися до органів представницької та законодавчої влади всіх рівнів.

Зрозуміло, що й самі репатріанти, і Меджліс кримськотатарського народу постійно докладали зусиль для того, щоб органи державної влади України здійснили необхідні дії з виправлення такого несправедливого правового становища кримських татар. Однак ситуація почала поступово змінюватися на краще лише після того, як до її вирішення приєдналося Управління Верховного комісара ООН у справах біженців.

Уже перше знайомство працівників місії УВКБ ООН в Україні із загальною ситуацією в країні об'єктивно привернуло їхню увагу до проблем кримських татар, особливо тих проблем, котрі випливали з відсутності в них громадянства України. Звичайно, у зв'язку з цим варто наголосити, що до цього часу і українська держава була повністю зацікавлена в якомога швидшому розв'язанні проблеми громадянства десятків тисяч кримських татар, що повернулися на власні землі.

Отже, об'єднання зусиль органів державної влади України та УВКБ ООН стали тими необхідними умовами, завдяки яким протягом 1999–2001 років відбулися кардинальні зміни, котрих нетерпляче очікували десятки тисяч людей, що повернулися після довгих років вигнання на власні землі.

Серед таких змін варто відзначити укладений у 1999 році за прямого сприяння УВКБ ООН двосторонній договір між Україною та Республікою Узбекистан про спрощений порядок зміни громадянства раніше депортованими особами. До речі, для реалізації можливостей згаданого договору за максимально короткий термін – що було дуже важливим напередодні чергових виборів в Україні – УВКБ ООН надало безкоштовну матеріальну й технічну допомогу державним органам України та неурядовим організаціям на суму 2 мільйони доларів США, що дозволило в короткий строк оформити громадянство понад 80 тисячам кримських татар і тим самим забезпечити їхні права.

Доцільно згадати й значний економічний ефект, досягнутий у результаті згаданого договору, оскільки під час його реалізації репатріанти не повинні були платити раніше обов'язкове мито при виході з громадянства Узбекистану. Цей ефект оцінюють, небагато-немало, в близько 8 мільйонів доларів США.

Ухвалення Верховною Радою України в січні 2001 року нового Закону України "Про громадянство України", котрий повністю усував недоліки й недогляди, наявні в попередньому законі, стало гідним правовим оформленням пошуків українських законодавців у сфері запобігання виникненню та скорочення безгромадянства серед колишніх депортованих осіб.

Без сумніву, такому розвитку подій багато в чому сприяла послідовна позиція УВКБ ООН протягом усіх років роботи в Україні.

of thousands of repatriates after long years of forced exile.

One innovation was the bilateral agreement between Ukraine and Uzbekistan on simplified procedures for changing citizenship, concluded with the direct assistance of UNHCR in 1999. To quickly utilise the window of opportunity opened by this agreement – extremely important before the then upcoming general elections – UNHCR provided material and technical assistance at the value of two million US dollars to authorities and non-governmental organizations, allowing more than 80,000 Crimean Tatars to promptly acquire Ukrainian citizenship. One should also mention the considerable economic effect of the agreements' reduction of fees for renouncing Uzbek citizenship, which allowed repatriates to save the equivalent of eight million US dollars.

The adoption by the Verkhovna Rada of a new citizenship law in January 2001, which removed the shortcomings and weaknesses of the previous law, was the decent legal expression of legislators' quest to prevent and reduce statelessness among formerly deported people. Without a doubt these developments were greatly facilitated by the consistent attention of UNHCR, during all its years of working in Ukraine.



Visit of Sadako Ogata, the UN High Commissioner for Refugees, to Crimea, 1997.

Візит Садако Огати, Верховного Комісара ООН у справах біженців, до Криму, 1997.

UNHCR Crimean archive



## Як УВКБ ООН розпочало роботу в Криму

7–10 квітня 1995 року	Перша місія до Криму службовця УВКБ ООН Тасліма Рахмана, котрий тоді очолював Представництво УВКБ ООН у Києві
31 липня 1995 року	Лист від тодішнього Прем'єр-міністра Євгена Марчука тодішньому Верховному Комісарові Садако Огати з проханням надати допомогу колишнім депортованим особам у Криму
6 жовтня 1995 року	Відповідь Верховного Комісара Огати Прем'єр-міністрові Марчуку з пропозицією надіслати місію до Криму для вивчення ситуації
27–28 листопада 1995 року	Тодішній заступник Верховного Комісара Серджіо Вієра де Мелло в Києві обговорює з урядом можливе залучення УВКБ ООН у Криму
6–17 лютого 1996 року	Друга місія експертів УВКБ ООН з вивчення ситуації під керівництвом нового представника УВКБ ООН в Україні Йозефа Дьорке та в супроводі радника Верховного Комісара у справах національних меншин ОБСЄ
березень–листопад 1996 року	Тринадцять наступних місій до Криму експертів Штаб-квартири УВКБ ООН та працівників Представництва в Києві
3–31 червня 1996 року	Перебування тодішнього радника Європейського бюро Штаб-квартири УВКБ ООН Аміна Авада в Криму для підготування постійної присутності УВКБ ООН
1 вересня 1996 року	Відкриття Офісу УВКБ ООН у Сімферополі, прибуття його першого керівника Хав'єра Онорато
5–6 вересня 1997 року	Візит Верховного Комісара Огати до Криму

## How UNHCR got started in Crimea

7–10 April 1995	First mission to Crimea by a UNHCR official, Taslim Rahman, then head of the UNHCR office in Kyiv
31 July 1995	Letter from then Ukrainian Prime Minister Yevhen Marchuk to then High Commissioner Sadako Ogata requesting UNHCR assistance to in repatriants in Crimea
6 October 1995	Reply from High Commissioner Ogata to Prime Minister Marchuk proposing the dispatch of a fact-finding mission to Crimea
27–28 November 1995	Then Assistant High Commissioner Sergio Vieira de Mello discusses possible UNHCR involvement in Crimea with the government in Kyiv
6–17 February 1996	Second fact-finding mission of UNHCR experts led by new head of UNHCR in Ukraine Jozsef Gyorko, accompanied by adviser to the High Commissioner on National Minorities of the OSCE
March–November 1996	Thirteen further missions by UNHCR experts and staff of UNHCR Kyiv
3–31 June 1996	Stay of then Desk Officer of UNHCR Bureau for Europe Amin Awad in Crimea to prepare permanent UNHCR presence
1 September 1996	Opening of UNHCR Field Office in Simferopol, arrival of its first Head, Janvier Honorato
5–6 September 1997	Visit of High Commissioner Ogata to Crimea

## Сприяння інтеграції колишніх депортованих осіб у Криму: десять років досвіду УВКБ ООН

Ця стаття є оновленим підсумком виступу на щорічному семінарі для службовців Державного департаменту МВС України у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ДДГРФО), партнерських неурядових організацій, експертів з Управління громадянства Адміністрації Президента України, інших урядових та міжнародних організацій, що відбувався 29–30 квітня 2004 року в Ялті. Цього року семінар зі спільного оцінювання прогресу в правовій інтеграції колишніх депортованих осіб у Криму відбудеться 20–21 травня в Алушті.

Допомога обсягом у 5,3 мільйона доларів США, котру УВКБ ООН надавав протягом минулих десяти років для інтеграції так званих “колишніх депортованих осіб” та їхніх нащадків у Криму, стала найширшою програмою щодо запобігання виникненню та скорочення безгромадянства з тих, що досі здійснювала організація в будь-якій одній країні.<sup>1</sup> Досвід, здобутий в Україні, УВКБ ООН використовує, розробляючи та здійснюючи подібні програми деінде.

Десять років тому, коли на прохання уряду України УВКБ ООН розпочало свою діяльність у Криму, близько 250 000 колишніх депортованих осіб, переважно етнічних кримських татар, уже повернулися. Приблизно 150 000 з них могли отримати громадянство України за нормами закону про громадянство 1991 року. Однак понад 100 000 людей, що стали де-факто особами без громадянства, коли повернулися після здобуття незалежності, зіткнулися з проблемами, викликаними суворими умовами цього закону. На додаток ухвалена 1996 року Конституція заборонила подвійне громадянство, а надалі також двосторонні угоди з Узбекистаном та Грузією про запобігання подвійному громадянству створили додаткові труднощі.

УВКБ ООН долучилося до допомоги в інтеграції цих репатріантів у контексті власного мандату із запобігання виникненню та скорочення безгромадянства. Нарешті, метою було не допустити загострення напруження в Криму, запобігати конфліктові та подальшому переміщенню. Жодна держава, зацікавлена у внутрішньому мирі, безпеці та



Hans F. Schodder, Senior Protection Officer, UNHCR Regional Representation in Ukraine, Belarus and Moldova.

Ханс Ф. Шоддер, Старший Радник з правових питань, Регіональне Представництво УВКБ ООН в Україні, Білорусі та Молдові.

## Assisting the integration of formerly deported people in Crimea: ten years of UNHCR experiences

The following article updates a presentation to the annual seminar that gathered officers of the MOI Departments for Citizenship, Immigration and Registration (DCIR), NGO partners, experts from the Citizenship Directorate of the President, other governmental and international organizations on 29–30 April 2004 in Yalta. This year's seminar to jointly assess progress in the legal integration of FDP in Crimea will take place on 20–21 May in Alushta.

At a volume of 5.3 million USD, the assistance that UNHCR provided over the last ten years to the integration of so-called Formerly Deported People and their descendants (FDP) in Crimea constitutes the most comprehensive programme related to the prevention and reduction of statelessness that the organization implemented so far in any one country.<sup>1</sup> The experiences gained here in Ukraine have been utilised by UNHCR when designing and implementing similar projects elsewhere.

Ten years ago, when, upon request of the government of Ukraine, UNHCR started its operations in Crimea, close to 250,000 FDP, primarily ethnic Tatars, had already returned. Around 150,000 of them could obtain Ukrainian citizenship under provisions of the Citizenship Law of 1991. But over 100,000, who had become *de-facto* stateless by returning after independence, faced problems with strict conditions of this law. In addition, the Constitution, adopted in 1996, disallowed dual citizenship, while also bilateral agreements with Uzbekistan and Georgia on the avoidance of dual citizenship created further difficulties.

UNHCR got involved in assisting the integration of these returnees in the context of its mandate to prevent and reduce statelessness. Ultimately the aim was to prevent escalation of tensions in Crimea, of conflict and of further displacement. No State interested in internal peace, security and stability can ignore the need for a legal and social inte-

<sup>1</sup> Порівнянню є лише кампанія, організована УВКБ ООН для допомоги понад 300 000 тамільських родин в отриманні громадянства Шрі-Ланки (докладніше див. на [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

<sup>1</sup> Comparable only to the campaign that UNHCR organised to assist more than 300,000 Tamil households in gaining Sri Lankan citizenship (please see [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

стабільності, не може ігнорувати потребу юридичної та соціальної інтеграції всіх сегментів суспільства чи дозволити собі залишати значну кількість людей без громадянських прав – без громадянства та всіх тих прав і обов'язків, які воно передбачає.

З метою забезпечення надання репатріантам повного комплексу прав людини, зокрема й політичних прав, УВКБ ООН скористалося інтегрованим підходом. Лише стратегічне поєднання різних видів діяльності могло полегшити вихід репатріантів з попереднього громадянства та набуття українського. Передусім УВКБ ООН фінансувало неурядові організації для створення всеохопної мережі місцевих юристів, завданням яких було надавати безкоштовну юридичну допомогу репатріантам. По-друге, воно підтримувало навчання та розбудову спроможності всіх органів влади, залучених до цього процесу – від місцевих паспортних столів у всіх районах Криму до Управління громадянства Адміністрації Президента. По-третє, УВКБ ООН розширило правові поради парламенту й урядові України для ухвалення відповідного національного законодавства, а також двосторонніх угод.

У результаті Верховна Рада ухвалила кілька поправок до закону про громадянство, з-поміж них одну 1997 року – котра скасувала вимоги щодо мови та прибутку й дозволила нащадкам колишніх депортованих осіб набувати українське громадянство на підставі територіального походження. 1998 року в Женеві УВКБ ООН нагородило Мустафу Джемілева, голову Меджлісу кримськотатарського народу, своєю щорічною найвищою нагородою – медаллю Нансена. Того ж року Верховний Комісар ООН у справах біженців і Верховний Комісар у справах національних меншин (ВКНМ) Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) надіслали листи Президентам України та Узбекистану й підтримали візити високого рівня для переговорів, що призвели до двосторонньої угоди про спрощену процедуру зміни громадянства, котра набрала чинності 1999 року.

Це дозволило УВКБ ООН розпочати “кампанію з набуття громадянства”, за якої протягом 1998–2001 років було витрачено еквівалент 2 мільйонів доларів США на юридичні послуги, що їх надавали НУО “Сприяння” та Ліга кримськотатарських юристів “Ініціум”, а також на підтримку розвитку спроможності ДГРФО МВС у Криму. Ця кампанія дала змогу ще 80 000 колишнім депортованим особам набути українське громадянство.

У січні 2001 року Верховна Рада ухвалила новий Закон “Про громадянство України”, котрий врахував багато рекомендацій УВКБ ООН та Ради Європи. Головні його переваги для колишніх депортованих осіб, що повернулися, полягали в (а) мож-

gration of all segments of society or can afford to keep a significant population disenfranchised – without citizenship and all the rights and duties it entails.

In order to ensure returnees’ full enjoyment of human rights, including political rights, UNHCR adopted an integrated approach. Only a strategic combination of different activities could ease returnees’ renunciation of previous citizenship and acquisition of Ukrainian citizenship. Firstly UNHCR funded NGOs to develop a comprehensive network of local lawyers to provide free-of-charge legal assistance to returnees. Secondly, it supported the training and capacity building of all authorities involved in this process – from local passport offices in all districts of Crimea to the Citizenship Directorate of the President. Thirdly, UNHCR extended legal advice to the parliament and government of Ukraine to adopt adequate national legislation as well as bilateral treaties.

As a result, the *Verkhovna Rada* adopted several improvements of the Citizenship Law, including one in 1997, which removed language and income requirements and allowed also the descendants of FDP to acquire Ukrainian citizenship on the grounds of territorial origin. 1998 in Geneva, UNHCR honoured Mustafa Dzhemilev, the Head of the Tatar Mejlis, with its highest annual award: the Nansen Medal. The same year, the High Commissioner for Refugees and the High Commissioner on National Minorities (HCNM) of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) sent letters to the Presidents of Ukraine and Uzbekistan and supported high-level negotiation missions, leading to a bilateral agreement on simplified procedures for the change of citizenship that took effect in 1999.

This allowed UNHCR to launch a “citizenship campaign” which, during 1998–2001, invested the equivalent of 2 million USD into legal services provided by the NGOs *Assistance* and the Crimean Tatar Lawyers’ League *Initium* as well as capacity building support to the MOI DCIR in Crimea. This campaign assisted another 80,000 FDP to acquire Ukrainian citizenship.

In January 2001, the *Verkhovna Rada* adopted a new Citizenship Law that incorporated many recommendations by UNHCR and the Council of Europe. Its main benefits for returned FDP included (a) the possibility to provisionally obtain Ukrainian citizenship for up to one year during which previous citizenship should be renounced, thus preventing statelessness though acknowledging the constitutional ban on dual

ливості попередньо отримати українське громадянство на термін до одного року, протягом якого потрібно вийти з попереднього громадянства, таким чином запобігаючи безгромадянству і при цьому поважаючи конституційну заборону подвійного громадянства, а також (б) відмові від вимоги пройти процедури виходу з громадянства, якщо плата, яку потрібно сплатити органам влади держави попереднього громадянства за ці процедури перевищує мінімальну заробітну плату в Україні.

Коли УВКБ ООН почало працювати в Криму – розуміючи, що репатріанти живуть в “обставинах, подібних до обставин біженців” – воно вирішило поєднати юридичну допомогу з матеріальною. Протягом 1997–2001 років воно вклало еквівалент 1,1 мільйона доларів США в різноманітні програми з розвитку інфраструктури, охорони здоров’я, освіти, діяльності, що приносить прибуток, толерантності та громад.

Однак від самого початку найбільшою проблемою було житло. 1997 року Данська Рада у справах біженців (ДРБ) розпочала фінансований УВКБ ООН проект, що витратив близько 2 мільйонів доларів США на ремонт 54 колективних притулків, що їх місцева влада виділила для розміщення репатріантів. Хоча вони допомогли запобігти нагальній бездомності сотень родин, у тривалішій перспективі ці заходи були лише частково успішними, оскільки багато які з притулків залишалися непристосованими для постійного проживання, мешканці не отримували прав власності, й стан будинків знову погіршився. Крім того, місцева влада часто не сприймала ці притулки як просте короткострокове рішення, яким вони й мали бути, і недостатньо займалися виділенням громадських чи приватних житлових альтернатив для їх мешканців.<sup>2</sup> До 2001 року ДРБ відповідно змінила підхід і створила проект “Притулок для колишніх депортованих осіб”, котрий надавав репатріантам будівельні матеріали для будівництва власних домівок. Успіх цього проекту підкреслює переваги стійких підходів із самопомоги.

До середини 2001 року, після п’яти років діяльності УВКБ ООН у Криму, законодавство України з

<sup>2</sup> Рік тому автор цієї статті був роздратований тим, що зустрів репатріантів – перших мешканців – все ще в притулку, котрий відвідувала ще перша місія УВКБ ООН з оцінювання в 1996 році та згодом ремонтувала ДРБ. Не призначений для постійного проживання, притулок, звичайно, знову перебував у жахливому стані та не підходив ні для мешкання, ні також для вкладень у подальший ремонт. Місцева влада пояснювала, що вони планували використати прибуток від продажу цінної землі, на якій розміщений притулок, аби надати адекватне альтернативне житло його мешканцям.

питань громадянства стало одним із найкращих у регіоні. Послідовні кампанії сприяли набуттю українського громадянства понад 90% репатріантів. Водночас глобальний бюджет УВКБ ООН переживав кризу, що призвело до сильного тиску щодо скорочень його операцій і в Україні також. Внаслідок цього Представництво УВКБ ООН у Києві мусило закрити свій Офіс у Сімферополі та прискорити передання діяльності з надання матеріальної допомоги організаціям, залученим до довготермінової підтримки розвитку, зокрема й Програмі розвитку та інтеграції Криму (ПРІК) Програми Розвитку ООН (ПРООН). Хоча це передання могло б бути ефективнішим за наявності більшої кількості часу, рішення Представництва УВКБ ООН у Києві продовжити підтримувати надання юридичних послуг колишнім депортованим особам через НУО “Сприяння” й надалі розбудувати спроможність ДГРФО МВС у Криму, хоча й у менших масштабах, виявилось правильним.

Розв’язати проблему зміни громадянства для репатріантів із Таджикистану допоміг візит консульської місії до Криму за підтримки “Сприяння”. Також були укладені двосторонні угоди про спрощену процедуру зміни громадянства з Білоруссю (1999 рік), Казахстаном (2000 рік), Таджикистаном (2001 рік) та Киргизькою Республікою (2003 рік). Висока вартість процедур та надмірна бюрократизованість російських і грузинських органів влади, однак, і досі заважають репатріантам з цих країн.

Проблеми для репатріантів з Узбекистану знову постали, коли узбецький уряд відмовився продовжити дію двосторонньої угоди про спрощену процедуру після кінця 2001 року. МЗС та Адміністрація Президента України за підтримки УВКБ ООН розпочали кілька раундів переговорів з Узбекистаном та Грузією для укладення нових двосторонніх угод про спрощену процедуру, котрі мали б послабити негативні наслідки вищезгаданих двосторонніх угод про запобігання виникненню подвійного громадянства – що не дозволяли репатріантам скористатися сприятливішими нормами нового закону про громадянство. Після трьох років безуспішних переговорів у грудні 2003 року Верховна Рада відреагувала, ухваливши закон про односторонню денонсацію угоди про запобігання подвійному громадянству з Узбекистаном, а в березні 2004 року – про денонсацію угоди з Грузією. Позитивний ефект цих напружених кроків легко виміряти – за шість місяців відтоді, як набрала чинності денонсація, тобто від початку жовтня 2004 року до кінця березня 2005 року, понад 2 800 репатріантів з Узбекистану змогли набути українське громадянство за сприятливими нормами нового закону про громадянство. УВКБ ООН вдячне своїм партнерам у Криму, а саме ДГРФО МВС та “Сприяння”, котрі напру-



citizenship, as well as (b) its waiver of renunciation procedures, if the fees demanded for these by authorities of the state of previous citizenship would exceed a minimum monthly wage in Ukraine.

When UNHCR became engaged in Crimea – understanding that returnees lived in a “refugee like situation” – it decided to combine legal with material assistance. 1997–2001 it invested the equivalent of 1.1 million USD in various infrastructure, health, education, income generation, tolerance and community development programmes.

Initially the biggest problem, however, was shelter. In 1997 the Danish Refugee Council (DRC) started a UNHCR-funded project that spent close to 2 million USD on rehabilitating 54 collective shelters which local authorities had allocated to house returned FDP. Though they helped to prevent the immediate homelessness of hundreds of families, in the longer term these measures were only partially successful, as many shelters remained unsuitable for permanent residence, inhabitants did not assume ownership and buildings fell into disrepair again. Also local authorities often did not understand such shelters as the mere short-term solution they should be and did not sufficiently prioritize allocation of public or private housing alternatives to their inhabitants.<sup>2</sup> By 2001, the DRC thus changed the approach and created the project *Shelter for FDP*, which provided returnees with building materials to construct their own houses. The success of this project underlined the advantages of sustainable self-help approaches.

By mid 2001, after five years of UNHCR operations in Crimea, the citizenship legislation of Ukraine had become one of the best in the region. Successive campaigns had promoted the acquisition of Ukrainian citizenship by over 90% of returnees. At the same time, UNHCR’s global budget was in crisis, leading to strong pressure for cuts also to its operations in Ukraine. As a result UNHCR Kyiv had to close

<sup>2</sup> One year ago, the author of this article was irritated to still meet some original returnee inhabitants in a shelter that had already been visited by a first UNHCR assessment mission in 1996 and subsequently rehabilitated by the DRC. Never constructed to provide permanent housing, the shelter, naturally, was in a terrible state again, unsuitable both for inhabitation but also for any further rehabilitation investment. Local authorities responded that they were planning to use the proceeds from selling the valuable land on which the shelter is located to provide adequate alternative housing to its inhabitants.

its Field Office in Simferopol and to accelerate the hand-over of material assistance activities to organizations engaged in long-term developmental support, including the *Crimea Integration and Development Programme* of the United Nations Development Programme (UNDP). Though this hand-over could have been more efficient had more time been available, UNHCR Kyiv’s decision to persist in supporting legal services to FDP through the *Assistance* NGO and to continue capacity building support to the MOI DCIR, though on a reduced scale, has proven correct.

Problems in changing citizenship for returnees from Tajikistan were addressed when, supported by *Assistance*, a consular mission visited Crimea. Bilateral agreements on simplified procedures for the change of citizenship were concluded also with Belarus (1999), Kazakhstan (2000), Tajikistan (2001) and the Kyrgyz Republic (2003). High costs and excessive red-tape by Russian or Georgian authorities, however, continue to pose obstacles to returnees from these countries.

Problems for returnees from Uzbekistan resurfaced when the Uzbek government refused to extend the validity of the bilateral agreement on simplified procedures beyond end 2001. The MFA and Presidential Administration of Ukraine, supported by UNHCR, initiated several rounds of negotiations to conclude new bilateral agreements on simplified procedures with Uzbekistan and Georgia, which would have addressed the negative effects of the aforementioned bilateral agreements on the avoidance of dual citizenship that prevented returnees from enjoying the more favourable provisions of the new Citizenship Law. After three years of unsuccessful negotiations, in December 2003, the *Verkhovna Rada* reacted by adopting a law to unilaterally denounce the agreement on the avoidance of dual citizenship with Uzbekistan and, in March 2004, to denounce the agreement with Georgia. The positive effect of these very prudent steps are measurable: within six months since cancellation took effect, i.e. between early October 2004 and end March 2005, more than 2,800 returnees from Uzbekistan were able to acquire Ukrainian citizenship under the favourable provisions of the new Citizenship Law. UNHCR lauds its partners in Crimea, namely the MOI DCIR and *Assistance*, who worked very hard to process this more than fivefold increase in naturalization rates.

UNHCR also welcomes the announcement of the new Minister of Interior to prohibit the compulsory

жено працювали для того, щоб оформити це більш ніж п'ятикратне збільшення показників на туралізації.

УВКБ ООН також вітає заяву нового Міністра внутрішніх справ щодо заборони обов'язкового використання послуг підприємств, пов'язаних з його міністерством. Скасування таких вимог, за яке протягом тривалого часу ратувало УВКБ ООН, значно знизить витрати, зокрема й для репатріантів, на отримання всієї документації, необхідної для звернення по дозвіл на імміграцію чи громадянство. УВКБ ООН також і надалі просуватиме поправки до закону про імміграцію, котрі мають прискорити правову інтеграцію осіб, що самі не є колишніми депортованими особами чи їхніми нащадками, але прибувають до Криму з партнерами в подружжі — колишніми депортованими особами чи іншими родичами.

Протягом десяти років сприяння інтеграції колишніх депортованих осіб, що повертаються до Криму, УВКБ ООН дістало багато цінних уроків:<sup>3</sup>

Програми, спрямовані на запобігання виникненню та скорочення безгромадянства, повинні містити відповідне поєднання правової та матеріальної допомоги. Всеохопний підхід, котрий обрало УВКБ ООН у Криму, піклувався також про потреби громад, які приймали репатріантів, сприяючи взаєморозумінню й толерантності.

Дзеркальні програми з допомоги реінтеграції репатріантам<sup>4</sup> — у Криму УВКБ ООН намагалося перейти від безпосереднього полегшення до стійкіших заходів з допомоги. Хоча цей перехід розпочався (наприклад, стосовно притулків), із скороченням бюджету в 2001 році УВКБ ООН втратило нагоду продовжити зв'язок між початковою реінтеграцією та довготривалішими програмами розвитку.

Успішне розроблення та втілення діяльності УВКБ ООН залежали від налагодженого спілкування з бенефіціарами. Цей діалог всесторонньо розвивався через роботу на місцях та заходи з інформування громадськості, а також через політичних представників, таких як Меджліс кримськотатарського народу, чи організації громадського суспільства, як-от "Сприяння" чи "Ініціум".

<sup>3</sup> Див. також *Evaluation of UNHCR's programme to prevent and reduce statelessness in Crimea, Ukraine* (EPAU/2004/03), Грети Велінг для Відділу оцінювання та аналізу стратегії, Женева, березень 2004 року.

<sup>4</sup> Особливо в цьому контексті варта уваги так звана "Концепція чотирьох Р" ("4Rs concept"), котру УВКБ ООН розробило в 2002 році. Цей інтегрований підхід до післяконфліктних ситуацій пов'язує агенції ООН, міжнародні, а також неурядові й урядові організації інституційною співпрацею в сприянні Репатріації, Реінтеграції, Реабілітації та Реконструкції (докладніше див. на [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

Цілеспрямована підтримка розбудови спроможності та навчання для місцевих органів влади, зокрема й ДГРФО МВС, особливо наголошувала на встановленні тісних зв'язків з громадянським суспільством. Кампанії з набуття громадянства, що стали результатом, були зразком перших успішних моделей дуже тісної та практичної співпраці між урядовими й неурядовими організаціями в Україні.

Також підхід до організації правової допомоги на найнижчому рівні виявився корисним. Він дозволив УВКБ ООН бути добре обізнаним про всі практичні проблеми репатріантів, аналізувати й переробляти їх на конкретні рекомендації щодо дій, утілення яких успішно просувалося на всіх рівнях державної влади, разом із Президентом та парламентом.

Це, звичайно, було б неможливо уявити без творення загального розуміння проблеми та спільної відданості працювати на її подолання, що виявились у надзвичайній політичній волі й підтримці народних депутатів, уряду та багатьох органів влади в Україні.

Ефективне стратегічне партнерство, котре УВКБ ООН налагодило з іншими зацікавленими міжнародними організаціями, зокрема й з Радою Європи, ВКНМ ОБСЄ та ПРООН, принесло користь усім.

Становлячи близько 6 000 людей, чисельність колишніх депортованих осіб в Криму, котрим все ще потрібно отримати українське громадянство, досягла зараз рекордно низького рівня. Крім того, кількість членів родин, котрі не є колишніми депортованими особами і все ще потребують правової інтеграції, оцінюють у 2 000 людей.<sup>5</sup> Завдяки зусиллям партнерів УВКБ ООН правове середовище залишається сприятливим і прогрес у набутті громадянства перевищує кількість нових повернень (близько 1 000–2 000 осіб щороку — найбільша кількість влітку). Це дасть змогу новому уряду України зайнятися відповідними проблемами, пов'язаними з економічною інтеграцією, зокрема й реституцією та/чи компенсаціями за втрачену власність і порушені права при депортації. УВКБ ООН пишається тим, що допомогло репатріантам, громадам, які їх приймали в Криму, а також Україні загалом, в запобіганні конфлікту. Воно залишається відданим справі продовження своєї участі в Криму настільки довго, наскільки це буде можливим і потрібним.

<sup>5</sup> Ці оцінки засновані на інформації, отриманій від партнерів УВКБ ООН у Криму. Оцінки, однак, значно різняться — тоді як ДГРФО МВС, наприклад, вважає, що близько 3 000 колишніх депортованих осіб, що повернулися, все ще не мають українського громадянства, Меджліс оцінює їх кількість, разом з членами сімей, котрі не є колишніми депортованими особами, в близько 12 000.





use of services affiliated with his ministry. An abolition of such requirements, long advocated for by UNHCR, would greatly reduce the costs, including for returning FDP, to obtain all documentation required to apply for immigration permits or citizenship. UNHCR will also continue to promote amendments to the *Immigration Law*, which should accelerate also the legal integration of persons that themselves are not FDP or descendants but move to Crimea together with their FDP spouses or other relatives.

During ten years of assisting the integration of returning FDP in Crimea, UNHCR learned many valuable lessons:<sup>3</sup>

Programmes that aim to prevent and reduce statelessness should provide an adequate combination of legal and material assistance. The comprehensive approach that UNHCR chose in Crimea took care to also address the needs of communities that received returnees, to foster mutual understanding and tolerance.

Mirroring programmes that assist the reintegration of returning refugees<sup>4</sup>, in Crimea UNHCR tried to move from relief to more sustainable assistance measures. Though this transition was initiated (for example regarding shelter), with cuts in 2001 UNHCR lost the opportunity to continue linking early reintegration with more long-term developmental programmes.

The successful design and implementation of UNHCR activities depended on good communication with beneficiaries. This dialogue was cultivated comprehensively, through out-reach and public-information activities, as well as through political representatives, like the Tatar Mejlis, or civil society organisations like *Assistance* and *Initium*.

Well-targeted capacity building and training support to local government and authorities, including the MOI DCIR, put an emphasis on the establishment of close relations with civil society. The resulting citizenship campaigns have been lauded as first success-

ful models of very close and practical collaboration between governmental and non-governmental organisations in Ukraine.

Also the grassroots approach to legal assistance activities proved instrumental. It allowed UNHCR to be well-aware of all the practical problems faced by returnees, to analyse and translate them into concrete recommendations for action, whose implementation at all levels of government, up to the president and parliament, were successfully promoted.

This, of course, would have been unthinkable without the creation of a common understanding of the problem and a shared determination to work towards its solution, expressed in the extraordinary political will and support by members of parliament, the government and many authorities of Ukraine.

The effective strategic partnerships that UNHCR established with other international stakeholders, including the Council of Europe, OSCE HCNM and UNDP, proved beneficial to all.

At around 6,000, the number of FDP that still need to obtain Ukrainian citizenship in Crimea has now reached a record low. In addition, the number of non-FDP family members who still require legal integration is estimated at 2,000.<sup>5</sup> Thanks to the efforts of UNHCR's partners, the legal environment remains conducive and progress in citizenship acquisition out-paces new returns (some 1,000–2,000 every year – peaking in summer). This should allow the new government of Ukraine to attend to pertinent problems related to economic integration, including the restitution of and/or compensation for rights and property lost with deportation. UNHCR is proud to have assisted the returnees, the receiving communities in Crimea as well as Ukraine as a whole in preventing conflict. It remains committed to continuing its engagement in Crimea as long as possible and necessary.

<sup>3</sup> See also *Evaluation of UNHCR's programme to prevent and reduce statelessness in Crimea, Ukraine* (EPAU/2004/03), Greta Uehling for the UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit Geneva, March 2004.

<sup>4</sup> Especially the so called "4Rs concept", that UNHCR developed in 2002, refers in this context. This integrated approach to post-conflict situations links UN agencies, international as well as non-governmental and governmental organisations into institutional cooperation in facilitating Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, and Reconstruction (please see [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

<sup>5</sup> These estimates are based on information received from UNHCR partners in Crimea. Estimates, however, vary considerably: While the MOI DCIR, for instance, believes that around 3,000 returned FDP still lack Ukrainian citizenship, the Mejlis puts their figure, including non-FDP family-members, at around 12,000.

## Денонсація Договору з Узбекистаном дозволила тисячам репатріантів отримати українське громадянство

Денонсація Україною в грудні 2003 року двостороннього Договору з Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства від 15 грудня 1996 року дозволила багатьом раніше депортованим особам та їхнім нащадкам, що проживають нині на території України (насамперед у Криму), нарешті отримати громадянство. Від 7 жовтня 2004 року, коли набрав чинності закон про денонсацію громадян Республіки Узбекистан, що проживають на території України, можуть скористатися спрощеною процедурою отримання громадянства України, адже їм уже не потрібно сплачувати 105 доларів США за вихід з узбецького громадянства. Законом “Про громадянство України” від грудня 2001 року передбачено, що передумовою отримання громадянства України є вихід з попереднього громадянства, причому висока вартість такого виходу (що перевищує розмір мінімальної місячної заробітної плати, встановленої в Україні) вважається незалежною від особи причиною неотримання документа про припинення іноземного громадянства. Водночас раніше відповідно до Договору з Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства це положення не поширювалося на громадян Узбекистану.

Процес набуття громадянства України, що розпочався після денонсації, став логічним продовженням попередніх масових кампаній з набуття раніше депортованими особами українського громадянства, що відбувалися протягом 1997–1998, 1998–1999 та 2000–2001 років. Цього разу від жовтня 2004 року до лютого 2005 року вже понад 2 500 колишніх громадян Узбекистану змогли скористатися цією нагодою. Одразу після запровадження спрощеної процедури в жовтні 2004 року середньомісячна кількість звернень колишніх депортованих осіб та їхніх нащадків про набуття громадянства України зросла більш ніж в 11 разів. За оцінками виконавчого партнера УВКБ ООН в Криму фонду “Сприяння”, наразі ще близько 8 000 іноземних громадян, що проживають на території Автономної Республіки Крим, є репатріантами чи членами їхніх сімей.

Начальник відділу громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Головного управління МВС України в Автономній Республіці Крим Сергій Бабашин каже, що в паспортній служби не виникає жодних проблем з опрацюванням такої кількості звернень — після тієї чисельності охочих отримати громадянство України, що була в 1990-тих роках під час попередніх кампаній, працівники оперативно опрацюють звернення, і вже за три-чотири тижні людина отримує паспорт громадянина України. Тим більше, каже він, що процедуру отримання громадянства надзвичайно спрощено: “Головне — більше інформувати людей, питання тільки в цьому. І в їх бажанні... Жити разом тепер, чим швидше вони увіллються в суспільство — тим менше міжнародних проблем буде, це вже питання однозначне”.

D. Zhuravlov / 2005



Сеїт-Ях'я Сеїт-Якубов наприкінці минулого року, разом з дочкою та жінкою, зміг отримати громадянство України.

Seit-Yakhya Seit-Yakubov, his daughter and wife, obtained Ukrainian citizenship at the end of last year.

## Denouncement of agreement with Uzbekistan gives thousands of repatriates a chance for Ukrainian citizenship

Ukraine's denouncement in December 2003 of a bilateral agreement with the Republic of Uzbekistan on the prevention of cases of dual citizenship, which had been concluded on 15 December 1996, allowed tens of thousands of deported persons and their children and grandchildren who had already returned to Ukraine (particularly Crimea), to finally receive citizenship. Since 7 October 2004, when the law on denouncement came into force, citizens of the Republic of Uzbekistan residing in Ukraine have been able to acquire Ukrainian citizenship without having to pay USD 105 to annul their Uzbek citizenship.

The law "On Ukrainian Citizenship" of December 2001 states that a prerequisite for acquiring Ukrainian citizenship is the renunciation of one's previous citizenship. But if the cost of the renunciation procedure exceeds the minimum monthly salary established by law in Ukraine, the prerequisite can be waived. However, under the 1996 agreement with the Republic of Uzbekistan on the prevention of cases of dual citizenship, this provision did not apply to citizens of Uzbekistan, where most Crimean Tatars had been deported.

After the three citizenship campaigns of 1997–1998, 1998–1999 and 1999–2001, the denouncement allowed a fourth wave of formerly deported persons

and their descendants to acquire Ukrainian citizenship. Straight away, after implementation of simplified procedures under the Citizenship Law began in October 2004, the average monthly number of applications from repatriates multiplied by over eleven times. From that moment until end April 2005 more than 2500 Crimean Tatars, former citizens of Uzbekistan, took advantage of the eased restrictions and obtained Ukrainian citizenship. According to estimates by UNHCR's implementing partner in Crimea, the "Assistance" foundation, around 8,000 repatriates and their family members residing in the Autonomous Republic remain foreign citizens.

The head of the department for citizenship, immigration and registration, under the central directorate of Ukraine's MOI in the Autonomous Republic of Crimea, Sergey Babashin, says that his service has had no problem processing this number of applications. After encountering such numbers of applicants during the previous campaigns in the 1990s, the service's employees can issue a Ukrainian passport in only three or four weeks. The procedure for acquiring citizenship, says Babashin, has been greatly simplified: "The main thing is to inform people more – this is what matters ... Now we have to live together, and the faster they integrate into society, the less inter-ethnic problems we will have. This is a simple issue".

For FDPs and their descendants who return to their native land and plan to live in Crimea in the future, it is a natural decision to apply for Ukrainian citizenship. According to the manager of the foundation "Assistance," Elvira Zeitullaeva, people residing in



Родина Ізетових впевнена:  
"Треба бути громадянами.  
Ми приїхали не на якийсь час, а  
назавжди на батьківщину".

The Izetov family is confident:  
"We have to become citizens. We  
have not come for a spell, but  
forever to our native land".

Для колишніх депортованих осіб та їхніх нащадків, що повернулися на батьківщину і планують жити в Криму й надалі, отримання українського громадянства є логічним рішенням. За словами менеджера фонду “Сприяння” Ельвіри Зейтуллаєвої, ті люди, які проживають на території України, маючи громадянство Узбекистану, стикаються з низкою проблем: “По-перше, вони не можуть піти працювати в держслужбу. Їм важко влаштуватися на роботу як громадянам Республіки Узбекистан. Якщо їх і беруть на роботу, то в більшості випадків не хочуть оформляти офіційно – не хочуть оформляти трудову книжку”.

Сеїт-Ях'я Сеїт-Якубов уже три роки живе в Україні, однак лише наприкінці минулого року, разом з дочкою та жінкою, зміг отримати громадянство. “Дуже допомогло, що зробили спрощену процедуру, без виходу з громадянства Узбекистану. Ми відчули полегшення, що ми вже українці, громадяни України”, – каже він. “На вибори підемо”, – додає його 17-річний онук Алім, що став громадянином України вже цього року. За словами працівника фонду “Сприяння” Ахтема Зейтуллаєва, крім іншого, громадянство України дозволить Алімові безкоштовно здобути освіту.

Гострою для колишніх депортованих осіб та їхніх нащадків залишається й земельна проблема. “Найголовніше, – каже Ельвіра Зейтуллаєва, – це те, що громадянин має право отримати земельну ділянку та почати її приватизацію”. Ульвіє Ізетова, що отримала громадянство України завдяки денонсації, підтверджує: “Без громадянства ми дуже довго не могли оформити й землю”.

Родина Ізетових пройшла всі кампанії з набуття громадянства України раніше депортованими особами. Вони вже досконало розбираються в Законі “Про громадянство України” та процедурах отримання громадянства. Першою, ще 1993 року, до Криму повернулася бабуся Зайде, однак лише в 2000 році вона нарешті змогла стати громадянкою України. Наприкінці 2001 року до Криму приїхали бабуся Усніє та її внук Сервер. Вони встигли подати документи на отримання громадянства того ж року, і вже 2002 року отримали українські паспорти.

Ульвіє впевнена: “Треба бути громадянами. Ми приїхали не на якийсь час, а назавжди на батьківщину”. У 2005 році завдяки денонсації договору з Узбекистаном сама Ульвіє, її чоловік Енвер та старший син Рустем також змогли стати громадянами тієї держави, де планують жити надалі. “Тепер я спокійна за своїх синів”, – каже Ульвіє. Онук Ульвіє, молодший Сервер, коли підросте, одразу отримає паспорт громадянина України. Поки що залишилася нерозв'язаною лише проблема з отриманням громадянства України в невістки Ульвіє, Лілії.

За попередніх умов родині Ізетових довелося б заплатити, з урахуванням консульського збору, за вихід з громадянства Узбекистану чотирьох осіб 460 доларів США – без урахування всіх тих грошей, що вони мусили витратити на оформлення пакету документів, щоб отримати громадянство для всіх членів родини. Ульвіє каже: “Я рахую всі ці гроші, які ми вже віддали, і ще віддали б більше, на цеглу та вікна для свого недобудованого будинку”.

Фото з кримського архіва УВКБ ООН



A single mother of three children did not have any job when she came to Crimea. With help of UNHCR she started her small business – sewing bed linen.

Самотня мати трьох дітей не мала жодної роботи у Криму. Завдяки допомозі з боку УВКБ ООН вона почала свій маленький бізнес – шити постільну білизну.

Ukraine with Uzbek citizenship face a number of problems: "First of all, they can not work for governmental agencies. They can hardly find a job as the citizens of the Republic of Uzbekistan. If they do find a job, most employers do not want to officially register them or issue them a work book".

Seit-Yakhya Seit-Yakubov has been living in Ukraine for three years, but only at the end of last year was he able to obtain citizenship, together with his daughter and wife. "It helped a lot that they implemented the simplified procedure, with the cancellation of the Uzbek citizenship. We feel relieved that we are citizens of Ukraine", he says. "We will take part in elections", adds his 17 years old grandson Alim, who became a Ukrainian citizen this year. Akhtem Zeitullaev, an employee at "Assistance", says that in addition to other things Ukrainian citizenship will allow Alim to receive free higher education.

The land problem in Crimea is still critical for FDPs and their descendants. "It is most important", says Elvira Zeitullaeva, "that a citizen has the right to obtain a land plot and start the privatization of the land plot". Ulvie Izetova, who acquired Ukrainian citizenship following the denouncement, adds: "Without citizenship, we weren't able to register land for a very long time".

The Izetov family has witnessed all the Ukrainian citizenship campaigns for FDPs. Now they know the law "On Ukrainian Citizenship" and the procedures for obtaining citizenship perfectly well. The first to return to Crimea, in 1993, was Ulvie's mother-in-law Zaide, who was only able to become a Ukrainian citizen in 2000. At the end of 2001, Ulvie's mother, Usnie, and Usnie's grandson, Server, came back to their homeland. They applied for citizenship the same year, and in 2002 they received Ukrainian passports.

Ulvie is confident: "We have to become citizens. We



Some Crimean Tatar families live in such containers in the hills near Yalta for many years.

Деякі родини кримських татар живуть у таких вагонах у горах поблизу Ялти протягом багатьох років.

have not come for a spell, but forever to our native land". In 2005, owing to the denouncement of the agreement with Uzbekistan, Ulvie herself, her husband Enver and elder son Rustem were able to become citizens of Ukraine, the state in which they are planning to live from now on. "Now I am confident of the future of my sons", says Ulvie. Ulvie's grandson, Server junior, will receive a Ukrainian passport as soon as he grows up. At the moment, the only unsolved citizenship problem is with Ulvie's daughter-in-law, Lilia

Under the previous rules, the Izetovs would have had to pay USD 460, including consular costs, for four family members to cancel their Uzbek citizenship. This doesn't include all the money they had to spend for receiving and formalizing all the documents required to start the procedures for obtaining Ukrainian citizenship. Ulvie says: "Sometimes I count all this money that we spent on these procedures and could instead have used to buy bricks and window frames for our unfinished house".

A formerly deported Crimean Tatar started beekeeping on his forefather's land.

Раніше депортований кримський татарин почав займатися бджільництвом на землі своїх прадідів.



## Фонд з натуралізації та прав людини “Сприяння”

Неурядову організацію Фонд з натуралізації та прав людини “Сприяння” було створено восени 1996 року за активної участі Меджлісу кримськотатарського народу, УВКБ ООН, інших НУО Криму, а також державних структур. Основною метою його засновників було залучення громадянського суспільства до запобігання безгромадянству серед кримських татар, що поверталися на батьківщину з місць депортації. Від моменту створення “Сприяння” було виконавчим партнером УВКБ ООН, взявши участь у двох широкомасштабних кампаніях з отримання громадянства в Криму. Вперше в історії сучасної України організації громадянського суспільства брали участь у подібних масштабних заходах.

Перша кампанія, проведена в квітні 1997 року – січні 2000 року, мала на меті допомогти репатріантам, котрі не мали жодного громадянства (особам без громадянства), набуття громадянства України. Протягом цього часу Фонд надав практичну допомогу більш ніж 8 000 людей.

Від жовтня 1998 року до грудня 2001 року тривала друга кампанія з підтримки реалізації двостороннього договору між Україною та Узбекистаном про співпрацю у вирішенні питань громадянства колишніх депортованих осіб та їхніх нащадків. Протягом цієї кампанії понад 18 000 людей звернулися до Фонду “Сприяння” та отримали підтримку в процедурах виходу з громадянства Узбекистану та набуття громадянства України.

Для забезпечення кращого доступу населення Фонд створив мережу регіональних представників у містах і селищах, котрі надавали консультації громадянам та виїжджали в сусідні поселення й села. “Сприяння” також створило мобільні офіси, під час роботи яких юриста Фонду іноді супроводжували нотаріус (чи секретар сільської/селищної ра-

ди) та працівник паспортно-візової служби. У такому автомобілі було все необхідне для підготовки пакету документів для зміни громадянства: копіювальна техніка, анкети, фотоапарат. Протягом кампанії мобільні офіси побували в усіх віддалених регіонах Криму.

Крім надання правової допомоги, “Сприяння” спільно з УВКБ ООН здійснювало соціальні програми. У 2000–2002 роках проведено оздоровлення дітей з малозабезпечених родин репатріантів у літніх таборах на морському узбережжі. Здійснювалася програма з безкоштовного забезпечення дітей з малозабезпечених родин репатріантів одягом та взуттям. У 2000–2003 роках у трьох поселеннях компактного проживання репатріантів створено центри дошкільного навчання та дитячої творчості. У 2001–2002 роках – реалізовано проєкт “Толерантність – діалоги про головне” у формі лекцій для школярів.

Нині Фонд забезпечує безкоштовну допомогу репатріантам для визначення правового статусу їх перебування на території України (питання громадянства, реєстрації, постійного проживання). Він також надає безкоштовну юридичну допомогу із загальноправових питань, готує позови до суду, запитує в архіви інформаційних фондів МВС, відділи РАГС, пенсійні фонди та податкові інстанції в різних країнах СНД. Щомісячно допомогою Фонду користуються від 250 до 300 людей.

Протягом усієї своєї діяльності “Сприяння” співпрацює з посольствами та консульствами нових незалежних держав в Україні. 20–25 разів на рік працівники Фонду виїжджають у посольства нових незалежних держав у Києві й Одесі для подання документів: на вихід чи втрату громадянства іноземної держави, на прийняття на консульський облік, на випускання та отримання листа вибуття, на підтвердження особи, на обмін паспортів тощо. Фонд також організував виїзні місії працівників консульських відділів та посольств до Сімферополя.



Legal counselling for repatriants in the Assistance office.

Консультавання з юридичних питань для репатріантів в офісі “Сприяння”.

## The Foundation for naturalization and human rights “Assistance”

The non-governmental organization Foundation for Naturalization and Human Rights “Assistance” was created in autumn 1996 with the active participation of the Mejlis of the Crimean Tatar people, UNHCR, other NGOs of Crimea, and governmental structures. The main aim of its founders was to engage civil society in the prevention of statelessness among Crimean Tatars returning to their native land from places of deportation. Since the moment of its creation, Assistance has been an implementing partner of UNHCR, participating in two large-scale citizenship campaigns in Crimea. This was the first time in the history of contemporary Ukraine that civil society organisations actively participated in such large-scale events.

The first campaign, conducted between April 1997 and January 2000, was aimed at assisting repatriates who did not have any citizenship (stateless persons) in acquiring Ukrainian citizenship. During this campaign, the Foundation provided practical assistance to more than 8,000 people.

The second campaign was conducted from October 1998 to December 2001 to support the implementation of a bilateral agreement between Ukraine and Uzbekistan on cooperation in resolving citizenship issues of formerly deported persons and their descendants. During this campaign more than 18,000 people applied to Assistance and obtained support in procedures for renouncing Uzbek citizenship and acquiring that of Ukraine.

To secure the best outreach, the Foundation created a network of regional representatives in cities and towns, which consulted people and visited nearby settlements and villages. Assistance also created mobile offices, in which a lawyer from the Foun-

ation sometimes was accompanied by a notary (or a secretary of a village/settlement council) and an official from the passport-visa service. Everything needed to prepare packages of documents to change citizenship was put in a car: copying machines, forms, a photo camera. During the campaign, mobile offices visited all the remote corners of Crimea.

Besides providing legal assistance, Assistance, jointly with UNHCR, implemented social programs. In 2000–2002, vacations for children from poor repatriate families were organized at summer camps on the seaside. The program to distribute clothes and shoes to children from poor repatriate families was implemented. In 2000–2003, centres for pre-school preparation and arts for children were established in three compact repatriate settlements. In 2001–2002 a project of Tolerance/Dialogues education for schoolchildren was implemented.

Currently, the Foundation continues to provide free assistance to repatriates to settle the legal status of their stay in Ukraine (issues of citizenship, registration, permanent residence). It also provides free legal services on issues of common law, prepares appeals to courts and requests to archives of MOI Information Centres, civil registry offices, retirement foundations and tax administrations throughout the NIS. From 250 to 300 people benefit from assistance by the Foundation each month.

During its whole history of activities, Assistance has cooperated with NIS embassies and consulates in Ukraine. Around 20–25 times every year, employees of the Foundation visit the embassies of NIS countries in Kyiv or Odesa to deliver documents: to register renunciation or loss of citizenship of a foreign state, to add to a consular registry, to register a departure and obtain a respective certificate, to confirm personal identity, to change passports and so on. The Foundation has also organized missions of officials of consular departments and embassies to Simferopol.

D.Zhuravliov/2005



## Програма ПРООН з розвитку та інтеграції Криму

1995 року на прохання Уряду України Програма Розвитку Організації Об'єднаних Націй розпочала Програму розвитку та інтеграції Криму (ПРІК) з метою сприяння процесові переселення колишніх депортованих осіб. Головним завданням ПРІК є сприяння підтриманню миру та безпеки в Криму шляхом підтримки соціально-економічного розвитку, інтеграції та самодостатності людей, які повертаються. Спочатку Програма стартувала як пілотний проект у двох районах Криму. Пізніше, в 1998 – середині 2001 року вона поширилась на чотири райони. Протягом минулих трьох з половиною років ПРІК/ПРООН поширила свою діяльність на 11 районів Криму.

Мета розвитку Програми – **стимулювати стійкий людський розвиток, сприяючи підтриманню миру та стабільності в Криму за допомогою ініціатив, спрямованих на запобігання міжетнічним конфліктам та поліпшення інтеграції різних етнічних груп.** Задля досягнення цієї мети в ПРІК виділено п'ять стратегічних сфер діяльності: (1) місцеве самоуправління та забезпечення участі громад у владі, (2) економічний розвиток, сприяння діяльності, що забезпечує отримання прибутку та працевлаштування, (3) соціальний розвиток, соціальна єдність та просування толерантності, (4) стійкий доступ до основних інфраструктури та послуг, (5) політика людської безпеки та управління конфліктами.

Програма застосовує підхід “знизу-вгору”, заснований на залученні громадян до участі на місцевому рівні до прийняття рішень та процесу розвитку. Процес соціальної мобілізації/мобілізації громади використовується як основний інструмент для посилення місцевого самоврядування, соціальної єдності та інтеграції на місцевому рівні. ПРІК/ПРООН, через соціальну мобілізацію/мобілізацію громади, сприяє й заохочує людей різних етнічних груп до самоорганізації для розв'язання їхніх спільних проблем. У результаті в сільській місцевості сформовано понад 331 організація громади та виконано більш ніж 145 комунальних і соціальних проектів на рівні громад для поліпшен-



CIDP archive

ня умов проживання колишніх депортованих осіб, і не лише їх. Водночас сільські батьки також самоорганізувалися та сформували 75 шкільних батьківських комітетів, що беруть активну участь у діяльності з розвитку шкіл. Шкільні батьківські комітети та адміністрації шкіл спільно реалізують різні проекти з просування соціальної єдності та толерантності. За тим же принципом малі й середні підприємці, що працюють у сільських регіонах, були мобілізовані та сформували центри підтримки бізнесу з метою лобювання та захисту своїх інтересів. Центри підтримки бізнесу також надають різноманітні послуги, такі як офісні (друк, факс, комп'ютер), консультації з бізнес-планування, бухгалтерського обліку та юридичних порад для підприємців. На додаток Програма здійснила 15 широкомасштабних проектів з постачання води в поселення колишніх депортованих осіб. Користь від цих проектів отримали понад 150 000 людей, з яких 43% є колишніми депортованими особами.

Село Данилівка в Красногвардійському районі Криму стала прикладом того, як багато може досягти громада, коли її мешканці організовані. У 1989 році родини колишніх депортованих осіб прибули до села, зайняли землю й побудували будинки. Село звикло отримувати питну воду протягом 1–2 годин на день, там не було газопостачання на потреби опалення та приготування їжі. Вкритими багном вулицями було неможливо проїхати в дощові дні та взимку. Неможливо також було вирощувати овочі та фрукти, оскільки не було води для зрошення. Внаслідок обмеженості комунального бюджету місцева влада була неспроможна подолати ці проблеми. Громада створила план розвитку і фонд розвитку громади з регулярними членськими внесками та внесками на конкретні проекти за принципом розподілу витрат. Люди змінилися, і замість того, щоб вимагати грошей, вони почали покладатись на себе – цей досвід передали і в інші кримські поселення. Ділявер Чабанов, лідер громади, каже: “Місцева влада почала враховувати нашу думку в процесі ухвалення рішень. Члени громади стали впевненими в собі, й у них з'явилися надії на власне майбутнє в поселенні”.

CIDP archive





## The UNDP Crimea integration and development programme

In 1995, at the request of the Government of Ukraine, the United Nations Development Programme launched the Crimea Integration and Development Programme (CIDP) for the purpose of facilitating the process of the resettlement of formerly deported people (FDPs). CIDP's main objective is to promote the maintenance of peace and security in Crimea by supporting the socio-economic development, integration and self-reliance of returnees. Initially, the Programme started as a pilot project in two regions of Crimea. Later between 1998 and mid 2001, the Programme expanded to four regions. During the last three and a half years, UNDP/CIDP has expanded its activities to 11 regions of Crimea.

The development objective of the Programme is to **foster sustainable human development in a manner that contributes to the maintenance of peace and stability in Crimea through initiatives aimed at preventing interethnic conflicts and enhancing integration among different ethnic groups**. To achieve this objective, CIDP is organized into five strategic areas of intervention: (i) *Local Governance & Community Empowerment*, (ii) *Economic Development, Income & Employment Generation*, (iii) *Social Development, Social Cohesion and Tolerance Promotion*, (iv) *Sustainable Access to Basic Infrastructure & Services*, (v) *Human Security & Conflict Management Policy*.

The Programme has adopted an area-based, bottom-up and participatory approach to promote inclusive decision-making and the development process. A social/community mobilization process is taken as a principle tool to strengthen local governance, social cohesion and integration at the grassroots level. UNDP/CIDP, through social/community mobilization, facilitates and encourages people of different ethnic groups to organize themselves to solve their common problems. As a result, more than 331 community organizations were formed in rural villages and implemented more than 145 community-based



CIDP archive

communal and social projects to improve the living conditions of FDPs as well as non-FDPs. At the same time, parents from rural villages also organized themselves and formed 75 School Parents' Committees to actively participate in school development activities. The School Parents' Committees and school administration jointly implement various activities that promote social cohesion and tolerance. According to the same principle, small and medium-sized entrepreneurs working in rural regions have been mobilized and formed Business Promotion Centers (BPC) aimed at lobbying and defending the interests of entrepreneurs. The BPCs are also providing various services such as office services (printing, fax, computer), consultancy for business planning, and accounting and legal advice to entrepreneurs. In addition, the Programme implemented 15 large-scale water supply projects at FDP settlements. More than 150,000 people have benefited from these projects, of which 43% are FDPs.

Danilovka village, in Crimea's Krasnogvardeisk rayon, has become an example of how much a community can achieve if its residents are organized. In 1989, families of formerly deported people arrived in the village, occupied land and built houses. The village community used to get drinking water 1–2 hours a day, and had no gas supply for heating or cooking. The streets, covered with mud, were inaccessible on rainy days and in winter. Vegetables and fruit could not be grown, as there was no water for irrigation. The local authorities could not solve these problems due to the limited communal budget. The community created a development plan and established a community development fund with regular membership fees and cost-sharing contributions for specific projects. The mentality of the people has changed from demanding hand-outs to becoming self-reliant. This experience has been applied to other Crimean settlements. Dilyaver Chabanov, a community head, says, "The local authorities are starting to consider our opinion in the process of decision-making. The community members are becoming self-confident and now have hopes for their future in the settlement".



CIDP archive

## Надія вмирає останньою

*Ця історія була записана Донецьким Фондом соціального захисту та милосердя, виконавчим партнером УВКБ ООН – організацією, яка надає безкоштовну юридичну допомогу шукачам притулку та біженцям у Донецьку.*

“Нам не продовжують термін перебування в Україні, вже погрожують депортувати та виписати штраф на мене й доньку. Штрафу ми заплатити не можемо й паспортів також отримати не можемо, оскільки в нас просто немає грошей. Сподіваюсь на Ваше розуміння та допомогу і тому звертаюся з проханням безкоштовно видати паспорти мені та моїм дітям”.

Так закінчується лист на ім'я президента Грузії громадянки Грузії, котра звернулася по допомогу до Донецького фонду соціального захисту. Ця жінка з чоловіком та п'ятьма дітьми живе у віддленому селищі невеликого провінційного містечка в Донецькій області. Більш ніж десять років тому, коли ця родина прибула в Україну, її особу та особи всіх її дітей підтверджували посвідчення біженця, що їх оформила грузинська влада грузинською мовою. Ці документи всі члени родини отримали у військовому містечку Хоні Самтредського району Грузії, куди, рятуючи своє життя, вони втекли у вересні 1993 року з Абхазії. У цьому таборі, у маленькій кімнатці, де жили ще 6 вимушено переміщених осіб, родина прожила понад рік. Після того, як наймолодша донька важко захворіла, вирішили їхати до України. Вибору не було – доньці потрібні були інтенсивне лікування та нормальне харчування, які неможливо було отримати в Хоні чи будь-де у Грузії у той час. До України кликав далекий родич, котрий також утік з Абхазії. Він обіцяв допомогу в облаштуванні на новому місці.

Втікаючи з Абхазії, вони не очікували, що опиняться у іноземній державі. Лише глава родини зберіг свій старий паспорт СРСР. Коли оголосили евакуацію, мати чотирьох маленьких дітей була зайнята тим, щоб врятувати їх та забезпечити усім необхідним у дорогу. У Хоні вона не змогла одразу отримати паспорт, оскільки не було бланків. Потім, коли захворіла новонароджена донька, проблеми з документами видавалися не такими важливими.

Через деякий час в Україні глава родини, котрий мав старий паспорт СРСР, зміг отримати тимчасову довідку на перебування, з якою його перестала затримувати міліція. Забезпечуючи йому право на тимчасове працевлаштування, ця довідка допомагала йому інколи знайти роботу. Постійне працевлаштування, було неможливим через загальне безробіття у Донецькій області після того, як почали закривати шахти. Багатодітна мати виховувала дітей і весь цей час жила без документів. Тимчасова довідка чоловіка давала хоч якусь можливість пояснити, що уся родина – біженці. Усі ці роки вона сподівалася назбирати грошей, щоб заплатити за

видачу нового грузинського паспорта – його наявність була передумовою отримання тимчасової довідки. Однак зібрати гроші було неможливо. Усе, що заробляв чоловік, йшло на хліб, на ліки для молодшої доньки, на одяг дітям, на зошити, на оплату електроенергії. Більшу частину часу родина харчувалася тим, що змогли виростити на городі.

З часом проблема з документами виникла в синів, що підрости. Діти, як і їхні батьки, були громадянами Грузії, тому українська влада не могла документувати їх як осіб без громадянства. Грошей для отримання грузинських паспортів все ще не було. Це було замкнуте коло. Щоб отримати тимчасові довідки, знайти роботу та заробити грошей, потрібні були паспорти. Паспорти ж отримати вони не могли, оскільки не було грошей. Так і жили без документів, доки в Донецьк почав приїжджати консул Грузії. Документи на отримання паспортів подали одразу для всіх, сподіваючись, що їм як біженцям зроблять знижку. Коли через чотири місяці вони отримали звістку, що можна отримати паспорти в Донецьку – всі дуже зраділи. Однак радість тривала недовго. Знижки їм не надали, а тих грошей, котрі вдалося накопичити та позичити, вистачило щоб отримати лише три паспорти. На родинній раді вирішили, що першими повинні отримувати нові паспорти ті, хто зможе заробити гроші на повернення боргу та для того, що заплатити за решту паспортів. Отримали паспорти глава родини та двоє старших синів, а мати та ще двоє дітей залишилися без документів.

Становище родини погіршилося у серпні 2004 року, коли Кабінет Міністрів раптом вирішив скасувати свою Постанову №674 від 26 червня 1996 року, за якою видавали та продовжували тимчасові довідки на перебування. У всієї родини знову зникла надія коли-небудь налагодити нормальне життя в Україні. Після того, як тимчасові довідки не продовжили, в районному відділі громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ВГРФО) чоловікові та синам відмовили в продовженні на перебування в Україні. Сказали, що самі винуваті, що не отримали раніше національні паспорти та дозвіл на проживання. Наприкінці лютого 2002 року, під час продовження тимчасової довідки, в міграційній службі чоловіку справді повідомили, що він може подати заяву до ВГРФО про отримання дозволу на постійне проживання. Однак районний ВГРФО заяви не прийняв, відповівши, що термін, відведений на подання заяв, уже минув. Проблеми виникли не лише у нього, адже термін, визначений у новому Законі “Про імміграцію”, був дуже нетривалим – шість місяців з часу набуття законом чинності, за цей час більшість ВГРФО навіть не встигли отримати інструкції чи форми для його виконання.

Родичу, котрий свого часу покликав їх в Україну, вдалося отримати дозвіл на постійне проживання. За його заявою ВГРФО Донецької області дозволив продовжити перебування главі родини та старшим синам до червня 2005 року. Ті ж члени родини, котрі не змогли отримати грузинські пас-



## Nothing left but hope

*The following story was recorded by the Foundation for Social Protection and Charity, an implementing partner of UNHCR that provides free of charge legal services to asylum seekers and refugees in Donetsk region.*

"They don't prolong our legal stay in Ukraine, they already threaten to deport and fine me and my daughter. We cannot pay the fine and also we cannot receive passports, as we simply have no money. I hope for your understanding and assistance, therefore I appeal to you with the request to provide passports for me and my children free of charge".

Such ended a letter to the President of Georgia from a citizen of Georgia, who turned for assistance to the Donetsk Foundation for Social Protection. The author lives with her husband and five children in a remote settlement of a small provincial town in Donetsk region. More than ten years ago, when this family arrived in Ukraine, her identity and that of all her children were confirmed by refugee certificates issued by the Georgian authorities in Georgian language. All family members had received these documents in the military camp Khoni in the Samtred region of Georgia, where they had fled, saving their lives, in September 1993 from the breakaway region of Abkhazia. They stayed for little over one year in this camp, sharing a small room with six other forcefully displaced persons. When their youngest daughter fell seriously ill, they decided to move on to Ukraine. They had no choice: their daughter needed intensive treatment and normal nutrition – unavailable in Khoni or elsewhere in Georgia at that time. A distant relative having also fled Abkhazia had invited them to Ukraine. He promised to help them in getting settled here.

Fleeing Abkhazia they did not expect to end up living in a foreign state. Only the head of the family took his old USSR passport. When the evacuation was announced, the mother of four little children was preoccupied with saving and supplying them with everything needed for a journey. Also in Khoni she could not immediately receive a new Georgian passport, as there were no forms. Then, when the newborn daughter had fallen ill, problems with documents seemed not so important.

After some time in Ukraine, the head of the family, holding his old USSR passport managed to receive a temporary stay certificate, whereupon the militia stopped detaining him. Providing him with the right to temporary work, this certificate helped him to sometimes find a job. But he remained barred from permanent employment and also suffered under the general unemployment in Donetsk that rose after mines began closing down. The mother raised her many children and lived all this time without documents. The temporary certificate of her husband gave at least the possibility to explain that the whole family were refugees. All these years she hoped to save money to pay the fees for being issued a new

Georgian passport, a precondition to also receive a temporary stay certificate. But it proved impossible to save money. Everything the husband earned was spent for bread, for medicines for the youngest daughter, for clothes for the children, school books, electricity bills. Most of all times, the family lived on what they managed to cultivate in their vegetable garden.

As time passed also the grown-up sons started facing problems because of lacking documents. The children, as well as their parents, remained citizens of Georgia, so Ukrainian authorities could not document them as stateless persons. But they still had no money to buy Georgian passports. It was a vicious circle. To receive temporary certificates, find jobs and earn money, they needed passports. At the same time they could not get passports, because of their dearth of cash. So they lived without documents till the time when the Consul of Georgia started visiting Donetsk. Hoping that as refugees they would receive a discount, they all applied for passports. Four months later, when they got confirmation that they can receive them in Donetsk, they were still very happy. But their bliss didn't last long. Not receiving any discount, the amount of money they managed to save and borrow was sufficient to pay for three passports only. On their family council they decided that those capable of earning money to pay back the debt and buy more passports must be the first to obtain passports. The head of the family and the two elder sons thus received passports, but not the mother and the two other children.

The family's situation again deteriorated after August 2004, when the Cabinet of Ministers suddenly decided to cancel its Resolution #674 of 26 June 1996, on the basis of which their temporary stay certificates had been issued and extended. Now the whole family again lost its hope to one day being able to lead a normal life in Ukraine. After their temporary certificates were not prolonged, the MOI Department for Citizenship, Immigration and Registration (DCIR) of their district also refused to prolong the stay permits of the husband and sons. Officials there told them that they only have to blame themselves for not receiving national passports and permanent residence permits earlier. In late February 2002, when prolonging his temporary certificate, the migration service indeed had informed the husband of the possibility to apply with the DCIR for a permanent residence permit. But the DCIR did not accept his application, telling him that its deadline had already expired. With this problem he was not at all alone as this deadline stipulated in the new Immigration Law was much too short: within six months of the law having taken effect, a time by which most DCIR offices had not yet even received the instructions or forms necessary to implement it.

The relative who had invited them to Ukraine many years ago, had managed to receive a permanent residence permit. Now, upon his written request the DCIR of Donetsk region agreed to preliminarily pro-



порти, отримали квитанції на сплату штрафу за незаконне перебування в Україні. Надії виплатити штраф майже немає, як і можливості нарешті отримати грузинські паспорти. Штраф становить 340 гривень на одну особу, а за кожен паспорт потрібно заплатити 627 гривень.

Щоб відчувати себе людьми, а не вигнанцями, їм потрібно почуватися як вдома. Вони мають причини все ще побоюватися повертатися до Абхазії, а деінде в Грузії їх ніхто не чекає. За багато років в Україні їм вдалося дуже дешево придбати невеликий будиночок, у якому живе вся родина. У них в Україні є свій куток. Де вони житимуть в Грузії? Старша донька добре вчилася в українській школі. Батьки сподівалися, що дівчинка зможе продовжити навчання та здобути фах. Вона розуміє грузинську й може розмовляти нею, але писати та читати вона не навчилася. Молодша дівчинка також не вміє писати та читати грузинською. Ці дівчатка в дитинстві були вирвані з рідного ґрунту й вирости на іншій землі. Яке майбутнє чекає на них у Грузії?

Доля цієї родини не є винятком. Подібних трагедій багато серед біженців війни, котрі осіли переважно у східних регіонах України. Лише близько трьох тисяч з них отримали тимчасові довідки. У зв'язку з цим виникає багато запитань.

Чому не можна знизити плату за паспорти для біженців війни з Абхазії? Чому вони повинні платити гроші навіть за документи, що підтверджують грузинське громадянство? Вони втекли з Абхазії, котра залишається частиною Грузії, рятуючи своє життя. У цих людей має бути право отримати грузинські паспорти, навіть якщо в них зовсім немає грошей на сплату великих зборів.

Чому взагалі було запроваджено часові обмеження на терміни подання заяв для отримання біженцями війни з Абхазії дозволів на проживання в Україні? Чому ці терміни були настільки короткими? Чому було раптово скасовано тимчасові довідки, адже повернутися до Абхазії більшість з "біженців війни" все ще не може?

На всі ці запитання повинні відповісти органи влади України та Грузії, лише вони можуть сьогодні розв'язати проблеми цих "біженців війни".

Необхідно терміново змінити Прикінцеві положення Закону України "Про імміграцію", аби всі особи, що мали тимчасові довідки, могли отримати дозволи на постійне проживання в Україні. Вони повинні дістати право перебувати в Україні, де багато хто з них прожив більше десяти років.

Влада Грузії повинна видати цим людям дійсні паспортні документи, при цьому значно зменшивши чи скасувавши усі пов'язані платежі принаймні для літніх людей, інвалідів, багатодітних родин та дітей, котрі досягли 16-річного віку в Україні.

"Біженці війни" з Абхазії чекають на допомогу в розв'язанні своїх проблем від влад Грузії та України. Найвищою несправедливістю для них було б пережити друге вигнання, цього разу — з України.

longed the husband's and elder sons' stay permits until June 2005. Those family members who did not managed to get Georgian passports, however, at the same time received invoices requiring them to pay fines for their illegal stay in Ukraine. Their hope to be able to pay these fines is as small as that to finally receive Georgian passports. The fine for each person amounts to 340 Hrivnas, while each new passport would cost 627 Hrivnas.

To feel human not outcast, they need to feel at home. For good reasons, they are, however, still afraid to return to Abkhazia, and nobody waits for them elsewhere in Georgia. During over ten years in Ukraine they managed to buy a very cheap small house where the whole family lives. Now there home is in Ukraine. Where will they live in Georgia? The elder daughter studied well in Ukrainian school. The parents hoped that she could continue her studies and acquire a profession. She understands and can talk Georgian, but she never learned to write or read it. The younger girl cannot write or read Georgian too. These girls were rooted out of their native land and grew up in Ukraine. What future would await them in Georgia?

The fate of this family is no exception. There are a lot of similar tragedies amongst the war refugees that settled mainly in the Eastern regions of Ukraine, only some three thousand of which received temporary certificates — raising many questions:

Why can't passport fees for "war refugees" from Abkhazia be reduced? Why do they have to pay even for documents confirming their Georgian citizenship? They fled from Abkhazia, which remains part of Georgia, saving their lives. These people must be allowed to exercise their right to receive Georgian passports even if they don't have the money to pay high fees.

Why were deadlines for submitting applications by "war refugees" from Abkhazia to receive residence permits in Ukraine introduced at all? Why were these deadlines so prohibitively short? Why were temporary certificates suddenly cancelled, though a majority of "war refugees" can still not return to Abkhazia?

The governments of Ukraine and Georgia must answer all these questions, as only they can now solve the problems of these "war refugees".

The final provisions of the Law of Ukraine on Immigration needs to be immediately amended to allow all "war refugees" that ever possessed temporary certificates to apply for permanent residence permits. They must receive the right to stay in Ukraine where many of them lived for more than ten years.

The authorities of Georgia must issue effective passport documents to them, significantly reducing or waiving all related fees at least for elderly and handicapped "war refugees", families with many children and children who turned sixteen while in Ukraine.

"War refugees" from Abkhazia rely on the authorities of Georgia and Ukraine to help them solve their problems. The highest injustice for them would be to suffer a second exile, this time from Ukraine.



## Як допомогти біженцям війни з Абхазії

1. Потрібно звернутися до уряду Грузії з проханням розглянути можливість значного зниження плати та зменшення інших вимог до видання паспортів громадянам, котрі змушені були залишити її територію.

2. 9 березня в парламенті зареєстровано проект закону про внесення змін до прикінцевих положень Закону "Про імміграцію" з метою полегшити довгострокову інтеграцію біженців війни з Абхазії. Розглянувши цей законопроект 6 квітня, Комітет Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин рекомендував урахувати пропозиції, котрі УВКБ ООН та партнери з громадянського суспільства підтримували для розширення застосування цих змін стосовно більшої кількості біженців війни, що нагально потребують довгострокової правової інтеграції в Україні. Бажано швидко ухвалити таким чином розширений законопроект Верховною Радою.

3. 21 квітня у Полтаві за фінансової підтримки УВКБ ООН Інститут прикладних гуманітарних досліджень зібрав службовців міграційної служби, МВС та працівників правозахисних НУО з Полтави, Харкова та Донецька для обговорення теперішніх проблем абхазьких біженців війни. Учасники вирішили надіслати спільні листи Кабінетові Міністрів, Верховній Раді та відповідним міністрам з проханням переглянути скасування (у серпні 2004 року) Кабінетом Міністрів власної постанови від червня 1996 року, котра надавала тимчасовий захист цим біженцям війни. Такий крок уряду буде надзвичайно корисним для забезпечення знову реєстрації та правового статусу біженців війни, що протягом тривалого часу перебувають в Україні, принаймні до ухвалення та впровадження згаданих змін до Закону "Про імміграцію".

4. Як йшлося в попередніх числах цього бюлетеня, УВКБ ООН просуває запровадження так званих допоміжних чи додаткових форм захисту, котрі створюють відповідні правові основи та механізми, які дозволять Україні захищати й інтегрувати біженців війни (та інших осіб, що цього потребуватимуть) відповідно до застосованих міжнародних і європейських стандартів.

## How to assist war refugees from Abkhazia

1. The government of Georgia would be requested to positively consider a significant reduction in the fees and other requirements for issuing passports and other documents to citizens that had to flee its territory.

2. On 9 March, Parliament registered a draft Law on *Introduction of Amendments to the Final Provisions of the Law on Immigration*, which is intended to ease the longer-term integration of war refugees from Abkhazia. Discussing this draft on 6 April, the Parliament Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations recommended the inclusion of proposals which UNHCR and its civil society partners had promoted to widen the applicability of these amendments to a larger number of war refugees in urgent need of longer-term legal integration in Ukraine. A prompt adoption of the thus expanded draft law by the *Verkhovna Rada* would be highly recommended.

3. On 21 April in Poltava, the Institute for Applied Humanitarian Research, funded by UNHCR Kyiv, gathered the Migration Service, MOI officers and human-rights NGOs from Poltava, Kharkiv and Donetsk to discuss current problems of Abkhaz war refugees. Participants decided to send joint letters to the Cabinet of Ministers, the *Verkhovna Rada* and responsible ministers to request a revocation of the Cabinet of Ministers' (August 2004) cancellation of its (June 1996) decree, which had provided temporary protection to these war refugees. Such a move by the government would be highly recommended to again secure the registration and legal status of long-staying war refugees at least until the aforementioned amendments to the Immigration Law would be adopted and implemented.

4. As mentioned in earlier issues of this Bulletin, UNHCR strongly promotes the introduction of so-called complementary or subsidiary forms of protection, which would create an adequate legal basis and mechanism to allow Ukraine to protect and integrate war refugees (and other persons in need of it) in line with applicable universal and European standards.

**Сборник нормативно-правовых актов государств Восточной Европы и Центральной Азии по вопросам гражданства**

При створенні нових незалежних держав невідворотно виникають питання щодо громадянства деяких їхніх мешканців. Розв'язання таких проблем важливе не лише для забезпечення фундаментальних прав людини, але й для запобігання напруженню чи конфліктам у межах чи між державами. Тут потрібне чітке розуміння законодавства з питань громадянства.

Зібравши законодавство дванадцяти східноєвропейських і центральноазійських держав російською мовою, ця книжка представляє виписки з конституцій, тексти законів про громадянство та підзаконних актів, двосторонніх договорів, а також основних міжнародних документів щодо громадянства та безгромадянства. Вона дасть змогу урядовцям, іншим експертам чи професійним правникам з'ясувати питання застосування законодавства про громадянство, визначити громадянство певних осіб чи його відсутність, а також зрозуміти й подолати випадки колізій у законодавстві різних держав.

УВКБ ООН сподівається, що ця збірка стане практичним інструментом для запобігання безгромадянству в Східній Європі та Центральній Азії.



**Legislation on Citizenship of Eastern European and Central Asian States**

The creation of new independent states invariably generates questions regarding the citizenship of some of their inhabitants. The resolution of such questions is important not only to safeguard fundamental human rights, but also to prevent tensions or conflicts within or between States. It requires a thorough understanding of citizenship legislation.

Compiling legislation from twelve Eastern European and Central Asian States in the Russian language, this book presents excerpts from constitutions, citizenship laws and by-laws, bilateral treaties as well as major international instruments related to citizenship and statelessness. It should enable officials, other experts or legal professionals to clarify the application of citizenship legislation, to determine the citizenship of individuals or the absence thereof, as well as to understand and resolve cases of conflict between the legislation of different States.

UNHCR hopes that this compilation will serve as a practical tool to prevent statelessness in Eastern Europe and Central Asia.

**Інформація та пакет документів для приєднання: Конвенція 1954 року про статус апатридів і Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства**

Цей пакет охоплює всі документи та інформацію, що необхідні державам для підготовки до успішного приєднання та імплементації двох Конвенцій ООН з питань безгромадянства. Дана публікація, перекладена Представництвом УВКБ ООН у Києві українською мовою, включає в себе повний текст обох Конвенцій, узагальнення їх основних положень, перелік заходів, зумовлених процедурою приєднання, Зразки актів приєднання, а також відповідні Резолюції Генеральної Асамблеї ООН.



**Information and Accession Package: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.**

This package compiles all documents and information necessary for States to prepare a successful ratification and implementation of the two UN Statelessness Conventions. Translated into Ukrainian by UNHCR Kyiv, it comprises the full texts of the two Conventions, a summary of their main provisions, checklists for procedures for States' accession, Model Accession Instruments, as well as related UN General Assembly Resolutions.

**Сумісність положень законодавства України з Конвенцією про скорочення безгромадянства 1961 року та Конвенція про статус апатридів 1954 року**

У цій книзі УВКБ ООН публікує устороннє дослідження проведене експертом – пані Валентиною Суботенко, яке доводить, що Україна може легко використати свою вже проведenu підготовку до ратифікації Європейської Конвенції 1997 року про громадянство для того, щоб одночасно приєднатися до Конвенції 1961 року та підготувати приєднання до Конвенції 1954 року.



**The Compatibility of Ukrainian Legislation with the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons**

With this book, UNHCR Kyiv publishes a comprehensive research by the expert Ms Valentyna Subotenko, which shows that Ukraine could easily utilize its current preparations to ratify the 1997 European Convention on Nationality to simultaneously accede to the 1961 Convention and also prepare accession to the 1954 Convention.





Svitlisky / 2001

110-year old Crimean Tatar returned to his native land and obtained Ukrainian citizenship.

110-річний кримський татарин повернувся на свою рідну землю та отримав громадянство України.

