



Settembre 2015

## Considerazioni in materia di protezione internazionale relative agli sviluppi in Ucraina - Aggiornamento III <sup>1</sup>

### Recenti sviluppi in Ucraina

1. Dall'ultimo aggiornamento delle *Considerazioni in materia di protezione internazionale relative all'Ucraina*, emesso nel mese di gennaio 2015, il numero degli sfollati interni registrati dal Governo ucraino è più che raddoppiato, superando un totale di 1,46 milioni. Nonostante nel mese di febbraio 2015 sia stato concordato un nuovo accordo di cessate il fuoco, non sono cessate le segnalazioni di ondate di conflitto lungo la linea di contatto e nelle aree non controllate dal Governo (ANCG), che hanno causato crescente insicurezza per la popolazione civile e gravi violazioni dei diritti umani internazionali. Un ulteriore accordo di cessate il fuoco entrato in vigore il 1° settembre 2015 ha portato ad una notevole diminuzione degli scontri, anche se la situazione in termini di sicurezza rimane tesa. Il contesto ucraino è inoltre caratterizzato da un indebolimento dell'economia, un'alta inflazione, una moneta svalutata e un mercato del lavoro in difficoltà. Le lacune nel quadro giuridico e regolamentare in materia di sfollati interni continuano ad avere effetto negativo e a comportare difficoltà di accesso all'assistenza statale, compresi i servizi di base, per gli sfollati interni. Per coloro che vivono nelle ANCG delle regioni di Donetsk e Luhansk, i rischi per la sicurezza derivanti dalle ostilità in corso, le restrizioni alla libertà di movimento e alla fornitura di assistenza, e le restrizioni al movimento di beni commerciali, tra cui cibo e medicine, rappresentano ulteriori rischi legati alla protezione. Nei prossimi mesi, a causa del freddo crescente e del prolungarsi del conflitto, è atteso un ulteriore aumento dei bisogni umanitari.
2. Un *Pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk* adottato il 12 Febbraio 2015 ha portato ad una notevole riduzione dell'intensità e della portata delle ostilità in Ucraina orientale. La situazione rimane tuttavia instabile. Tra la metà di aprile 2014 e la metà di agosto 2015 in Ucraina orientale sono state uccise almeno 7.883 persone (sia militari che civili) e almeno 17.610 sono state ferite. Secondo le fonti, nelle zone colpite dal conflitto, sia nelle aree controllate dal Governo (ACG) che nelle ANCG, molte persone sono state uccise o ferite da mine e ordigni inesplosi. Gli osservatori dei diritti umani nei pressi della linea di contatto, sia nelle ACG che nelle ANCG, hanno registrato nuove accuse di omicidi e torture così come casi di privazione illegale della libertà, rapimenti, lavoro forzato, saccheggi, richieste di riscatto ed

---

<sup>1</sup> Per la versione originale in lingua inglese con le note a piè di pagina:  
<http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,COUNTRYPOS,UKR,56017e034,0.html>.

estorsioni, commessi da tutte le parti coinvolte nel conflitto. Secondo quanto riferito, nelle ANCG l'esercizio della libertà di espressione, di riunione e di religione è stato limitato, con segnalazioni di atti di persecuzione in particolare nei confronti di membri di certi gruppi religiosi. E' stata altresì espressa preoccupazione in merito a violazioni dei diritti umani commesse nelle ACG contro persone sospettate di separatismo o di terrorismo.

3. Le fonti indicano che alcune aree vicine alla linea di contatto continuano ad avere problemi nell'accesso ai servizi di base, compresa la fornitura di energia elettrica, gas e acqua. In particolare, è stato segnalato che nelle ANCG della regione di Luhansk più di 470.000 persone, tra cui 118.000 bambini, accedono con difficoltà all'acqua potabile. Da quanto riferito, nelle ANCG quasi il 30 per cento della popolazione colpita dal conflitto non ha accesso ad una alimentazione adeguata, considerato che nelle stesse aree il prezzo di molti prodotti alimentari di base è quasi il doppio rispetto a quello vigente nelle ACG. Dal mese di giugno 2015, il 52 per cento dei residenti nelle ANCG segnala una carenza di medicinali, mentre le medicine disponibili sono in gran parte inaccessibili. Secondo le fonti, la situazione è particolarmente grave per le persone che soffrono di malattie croniche, tra cui gli 8.000 pazienti affetti da HIV che devono affrontare una grave carenza di trattamenti antiretrovirali e oppioidi. Anche le proprietà hanno subito gravi danni e l'accesso al lavoro si presenta sempre più difficile. La necessità fondamentale di un alloggio adeguato e di ulteriore assistenza per coprire i costi di riscaldamento e i bisogni di base sarà particolarmente acuta nella prossima stagione invernale, soprattutto in assenza di opportunità di lavoro e di sussistenza.
4. Nel mese di marzo 2015 il Parlamento ucraino ha adottato la Risoluzione n. 254-VIII in materia di riconoscimento di alcuni quartieri e insediamenti delle regioni di Donetsk e Luhansk come "territori temporaneamente occupati". Da quanto riferito, le autorità *de facto* nelle regioni di Donetsk e Luhansk hanno messo in atto delle misure volte a stabilire dei quadri legislativi paralleli e dei sistemi paralleli per l'amministrazione della giustizia (costituiti da "polizia", "pubblici ministeri", "corti" e un "ufficio del difensore civico"). Sono state adottate "leggi" e "ordinanze" volte a creare un quadro istituzionale per i "ministeri" e per regolamentare la governance in settori quali la sicurezza, le relazioni estere, gli affari interni, la protezione civile, il lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la protezione sociale e l'ambiente. Alcune di queste leggi sollevano problemi di protezione importanti.
5. A seguito di un referendum non autorizzato dall'Ucraina, tenutosi nel 2014 nella Repubblica autonoma di Crimea, a partire dal 1° gennaio 2015 la legislazione in vigore nella Federazione russa è stata applicata al territorio di Crimea. Gli osservatori dei diritti umani hanno espresso preoccupazione in merito a restrizioni dei diritti umani, compresa la libertà di espressione e il diritto di riunione pacifica, e a intimidazioni e vessazioni nei confronti di chi si oppone alle autorità *de facto* russe in Crimea.
6. In base alla Legge costituzionale federale della Federazione Russa del 21 marzo 2014, i cittadini ucraini e gli apolidi che risiedono permanentemente nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli hanno acquisito automaticamente la cittadinanza della Federazione russa, seppure con la possibilità di rinunciarvi. Si ritiene pertanto che la stragrande maggioranza dei cittadini residenti in Crimea abbia acquisito la cittadinanza russa. Coloro che non l'hanno fatto sono considerati stranieri e, secondo le fonti, affrontano difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici, tra cui l'assistenza sanitaria e l'accesso al lavoro, così come nella stipulazione di contratti immobiliari. Il Governo ucraino considera ancora come cittadini ucraini i cittadini ucraini residenti in Crimea e nella città di Sebastopoli, anche se gli stessi hanno acquisito la cittadinanza russa. Per poter acquisire o rinnovare il passaporto ucraino o altra documentazione civile, i residenti in Crimea sono obbligati a viaggiare in Ucraina continentale. La libertà di movimento tra la Crimea e l'Ucraina continentale è stata tuttavia limitata. Alla fine di dicembre 2014 i treni e gli autobus pubblici tra l'Ucraina e la Crimea continentale sono stati sospesi e il servizio è tuttora sospeso. Tra l'Ucraina e la Crimea continentale continuano tuttavia a viaggiare

i servizi di trasporto privato non ufficiali. Gli stranieri e gli apolidi che entrano ed escono dalla Crimea sono tenuti ad avere un permesso rilasciato dalle autorità ucraine.

### **Sfollamento interno**

7. Le autorità ucraine riferiscono che dal 7 settembre 2015, 1.460.000 individui si sono registrati come sfollati. La maggior parte vive in regioni confinanti con le zone colpite dal conflitto, quali le aree delle regioni di Donetsk e Luhansk (52 per cento) controllate dal Governo ucraino, così come nelle regioni di Kharkiv, Dnipropetrovsk e Zaporizhia e nella città di Kiev. Secondo quanto riferito, le persone anziane costituiscono il 59 per cento del totale della popolazione registrata come sfollata e i bambini quasi il 13 per cento. Le persone con problemi di disabilità rappresentano circa il 4 per cento della popolazione sfollata. Questi dati sono indicativi di un elevato numero di sfollati interni con esigenze specifiche.
8. Le statistiche precise riguardanti il numero di coloro che hanno fatto rientro alle proprie case non sono ancora disponibili, poiché il sistema di registrazione non fornisce dati relativi ai ritorni o ai movimenti secondari all'interno del Paese. Secondo interviste e rapporti di monitoraggio, le persone fanno ritorno alle proprie case generalmente quando la situazione in termini di sicurezza lo consente, per proteggere le loro proprietà dai saccheggi o dall'esproprio e per far visita ai famigliari che non possono o non vogliono muoversi e che sono stati pertanto lasciati alle spalle. Alcuni sfollati sono rientrati anche durante la stagione primaverile ed estiva per lavorare alle attività agricole. Inoltre, alcuni sfollati tornano nelle ANCG a causa della mancanza di mezzi finanziari nelle ACG. La maggior parte degli sfollati interni in Ucraina ha tuttavia scelto di non tornare alle proprie case considerato che la sicurezza e la situazione politica rimangono instabili.
9. In ottobre 2014 il Consiglio dei Ministri ha adottato la Risoluzione 509, che ha istituito un sistema di registrazione unificato per gli sfollati interni, gestito dal Ministero delle Politiche Sociali. Nonostante il numero crescente di sfollati interni registrati, alcune categorie di sfollati trovano ostacoli amministrativi nel tentativo di registrarsi come sfollati interni, tra questi le persone prive della documentazione necessaria (in particolare gli appartenenti a gruppi minoritari come i rom) e i neonati i cui certificati di nascita sono stati rilasciati nelle ANCG. In pratica alcuni sfollati interni non si registrano a causa della mancanza di informazioni in merito ai vantaggi della registrazione, o perché non avrebbero diritto all'assistenza e, quindi, non trovano interesse a registrarsi. Altri temono la coscrizione militare, la discriminazione nel mercato del lavoro o degli affitti o hanno paura che la registrazione potrebbe essere vista come una posizione politica, che potrebbe avere ripercussioni negative per i famigliari rimasti nelle ANCG o per le proprietà che essi possiedono nelle ANCG. Secondo le informazioni pervenute, gli sfollati che per svariati motivi non sono stati in grado di registrarsi o hanno deciso di non registrarsi non hanno generalmente potuto accedere ad alcun tipo di assistenza statale, inclusi l'assistenza finanziaria destinata agli sfollati interni e i regolari benefici sociali che spetterebbero loro. Alcuni attori umanitari hanno anche richiesto i certificati di registrazione come sfollati interni quale condizione per la consegna degli aiuti.
10. Nel mese di marzo 2015 il Consiglio dei Ministri ha adottato una nuova risoluzione finalizzata alla modifica delle procedure di registrazione degli sfollati interni. Le modifiche prevedono la verifica della residenza degli sfollati interni da parte delle forze dell'ordine e la conseguente cancellazione dai registri di coloro che risultano non risiedere nel proprio luogo di residenza. Come conseguenza, secondo le informazioni pervenute, sono stati 'cancellati' i certificati di registrazione di più di 8.000 sfollati interni che non erano presenti nel corso dei controlli a campione richiesti dal Governo ai sensi della suddetta risoluzione. La risoluzione ha portato a preoccupazioni in merito alla restrizione della libertà di movimento, alla luce della difficoltà di cancellarsi in un luogo per registrarsi poi in un altro. Ciò risulta particolarmente preoccupante dato che la maggior parte degli sfollati interni ha dichiarato di essersi spostata almeno una volta

dopo lo spostamento iniziale, spesso a causa della mancanza di disponibilità di assistenza e/o di opportunità di lavoro nel primo luogo di destinazione in seguito allo sfollamento.

### **Sfollamento al di fuori dei confini nazionali**

11. Il maggior numero di sfollati ucraini al di fuori dei confini nazionali si trova nella Federazione Russa. Secondo i dati forniti dal Servizio Federale per le Migrazioni della Federazione Russa, al 4 agosto 2015, 383.300 ucraini avevano presentato domanda di protezione internazionale e altri 528.200 avevano richiesto un'altra forma di soggiorno legale. Il numero di domande di protezione internazionale è anche aumentato in altri Paesi europei. Tra il 1° gennaio e 31 luglio 2015, quasi 24.000 ucraini hanno presentato domanda di protezione internazionale nei Paesi UE, inclusi 5.613 in Germania, 4.546 in Italia, 3.900 in Polonia, 2.221 in Svezia e 2.211 in Francia. Al 27 agosto 2015 la Bielorussia aveva ricevuto 1.250 domande. I cittadini ucraini hanno altresì presentato domanda per l'ottenimento di altre forme di soggiorno legale in altri Paesi, inclusi 125.200 in Bielorussia e 67.400 in Polonia.

### **Situazione in ambito di diritti umani e cause dello sfollamento**

12. I residenti delle ANCG e delle aree colpite dal conflitto adiacenti alla linea di contatto, incluse quelle sotto il controllo del Governo, continuano ad essere forzatamente sfollati. Le persone riferiscono di partire per svariati motivi, tra i quali l'insicurezza generale dovuta ai bombardamenti in corso, il timore dei gruppi armati, la distruzione di case e proprietà, la carenza di acqua, elettricità e riscaldamento, l'accesso limitato ai servizi sanitari e all'istruzione e la mancanza di opportunità di sostentamento. Secondo le fonti, anche la sospensione da parte del Governo dei pagamenti dei benefici sociali e della fornitura di servizi nelle ANCG delle regioni di Donetsk e Luhansk ha originato ulteriori sfollamenti, in particolare nel caso di persone con esigenze specifiche.
13. I residenti in Crimea riferiscono di partire per diversi motivi, tra cui il fatto di non volere che i propri figli vengano istruiti con il sistema scolastico russo. Altri hanno riferito di essere partiti per timore che gli stessi o i loro figli siano sottoposti al servizio militare obbligatorio nell'esercito russo. Secondo le fonti, alcuni gruppi sono particolarmente a rischio di essere sottoposti a limitazioni illegali del diritto alla libertà di religione e alla libertà di espressione, associazione e riunione. Ad esempio, le fonti riferiscono che il controllo esercitato dalle autorità *de facto* locali sulle associazioni religiose e sul loro esercizio del diritto alla libertà di religione continua ad aumentare, e che gruppi religiosi quali la Chiesa ortodossa ucraina, i testimoni di Geova e i musulmani sono soggetti ad un crescente controllo delle loro attività. Inoltre, da quanto riferito i tartari di Crimea, ai quali viene attribuita un'opinione politica di opposizione alle autorità russe *de facto* in Crimea, hanno subito restrizioni alla libertà di riunione che hanno rappresentato una delle cause degli ulteriori spostamenti dei membri della popolazione di etnia tartara dalla Crimea.

### *Libertà di circolazione e accesso ai diritti civili, politici, economici e sociali per gli sfollati interni*

14. Dal mese di novembre 2014, le autorità ucraine hanno adottato una serie di misure volte a disciplinare la circolazione delle persone, dei trasporti e delle merci che attraversano la linea di contatto tra le ACG e le ANCG. A partire dal mese di gennaio 2015 per attraversare la linea di contatto in entrambe le direzioni è necessario un permesso. Questa procedura ha fortemente limitato la libertà di movimento di chiunque, riducendo la possibilità di lasciare le zone colpite dal conflitto e/o di tornare a casa per far visita ai familiari, per controllare le proprietà o per intraprendere lavori agricoli o altre attività finalizzate alla sussistenza (in particolare durante la stagione primaverile ed estiva). L'applicazione irregolare delle regole e le interruzioni del sistema dei pass elettronici ai check-point hanno dato origine a lunghe code che hanno costretto veicoli e autobus passeggeri ad attendere diverse ore o giorni ai check-point, spesso senza

accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Da quanto riferito, le difficoltà ad ottenere i permessi hanno spinto i civili a cercare di eludere i check-point passando attraverso campi e boschi. Tale espediente espone queste persone al pericolo di mine e residuati bellici esplosivi, e vi sono state segnalazioni di persone ferite o uccise mentre cercavano di attraversare irregolarmente la linea di contatto.

15. Le modifiche al sistema dei permessi, adottate il 12 giugno 2015, consentono di fare domanda online e permettono il rilascio di permessi elettronici. Questo implica tuttavia che chi fa domanda abbia accesso a internet. Continuano altresì ad essere segnalati ritardi e, nonostante la versione emendata dell'ordine temporaneo esoneri dall'obbligo di ottenere un permesso nei casi di emergenza, l'attraversamento della linea di contatto in queste situazioni resta essenzialmente a discrezione degli ufficiali ai check-point. Altre nuove disposizioni hanno ulteriormente limitato la circolazione dei beni commerciali, compreso il cibo e le medicine, verso le ANCG. Da quanto riferito, ciò ha portato ad un netto deterioramento della situazione umanitaria nelle ANCG, con una grave carenza di cibo, medicinali e beni di prima necessità, come articoli per l'igiene. Al momento della stesura del presente documento, l'accesso da parte degli attori umanitari alle ANCG era ostacolato altresì dall'incertezza in merito all'obbligo di registrazione richiesto dalle autorità *de facto*. Mentre gli aiuti umanitari vengono distribuiti a bambini e persone di età superiore ai 60 anni, gli adulti disoccupati (21-60 anni) non hanno diritto all'assistenza, con il conseguente aumento della vulnerabilità di molti adulti a causa della mancanza di assistenza e di opportunità di lavoro nelle ANCG. A seguito dei dodici emendamenti di giugno, il trasporto pubblico tra le ACG e le ANCG è stato vietato, ostacolando ulteriormente la circolazione delle persone attraverso la linea di contatto.
16. Il 20 ottobre 2014 il Parlamento ucraino ha approvato una legge, *Sulla garanzia dei diritti e delle libertà degli sfollati interni* ("la legge sugli sfollati interni"), entrata in vigore il 22 novembre 2014. La legge affronta una vasta gamma di questioni, compresa la protezione contro la discriminazione e il rientro forzato, l'assistenza nel rientro volontario, l'accesso semplificato ai servizi sociali ed economici, compresa la registrazione di residenza, l'occupazione e l'alloggio gratuito per sei mesi. La legge obbliga inoltre il Governo a sviluppare una politica per l'integrazione degli sfollati, in corso di elaborazione al momento della stesura del presente documento.
17. Ciononostante, l'impatto della legge sugli sfollati interni è subordinato all'adozione di varie ordinanze e i regolamenti per l'attuazione di varie disposizioni possono essere attuati. Il Consiglio dei Ministri aveva precedentemente adottato risoluzioni in materia di registrazione, assistenza sociale, occupazione e imprenditorialità, istruzione e altre questioni specifiche agli sfollati interni, mentre altre sono tuttora in sospeso. Alcune risoluzioni che inizialmente non erano in linea con la legge sugli sfollati interni sono state riviste dal Governo al fine di assicurare una maggiore coerenza del quadro giuridico per la protezione degli sfollati interni. Altre disposizioni non vengono applicate a causa della mancanza di disposizioni regolamentari e di risorse finanziarie per gli enti locali e regionali, fra le altre la disposizione che garantisce agli sfollati interni l'alloggio gratuito per sei mesi.
18. Nel mese di marzo 2015 il Governo ha esteso il programma di assistenza finanziaria per gli sfollati, fondato nel mese di ottobre 2014. Tuttavia, nella maggior parte dei casi l'importo previsto è stato segnalato come insufficiente a coprire alloggio, cibo, vestiti, spese mediche e altre spese di base. Anche l'assistenza economica è fornita per un periodo di tempo limitato e considerati altresì i numerosi ostacoli amministrativi e pratici nell'accesso a tale assistenza, molti sfollati continuano ad affrontare gravi difficoltà finanziarie nel soddisfacimento dei propri bisogni di base. Inoltre, non vi è alcun risarcimento previsto per le proprietà danneggiate o distrutte nelle ANCG. Unito alla mancanza di accesso ai risparmi conservati in conti bancari nelle ANCG, ciò complica ulteriormente la situazione degli sfollati interni. Molti sfollati hanno già esaurito il sostegno economico fornito dal Governo così come i risparmi che essi potrebbero essere stati in grado di portare con sé.

19. Ci sono stati diversi sforzi da parte della società civile volti a sostenere gli sfollati interni nelle ACG. Tali sforzi hanno incluso la creazione a questo scopo di diverse organizzazioni comunitarie, che ricevono un sostegno da parte della comunità internazionale ma che si trovano ad affrontare problemi di sostenibilità così come la mancanza di risorse necessarie ad assicurare agli sfollati un sostegno adeguato. Gli sfollati si ritrovano a competere con i locali per i posti di lavoro, gli appartamenti e altre scarse risorse, tra cui i posti nella scuola primaria e secondaria. L'accesso all'alloggio ha rappresentato una delle principali preoccupazioni degli sfollati interni e lo spostamento ha portato ad un forte incremento dei prezzi degli affitti in molte città, con il conseguente risentimento della comunità ospitante. Ciò ha ulteriormente rafforzato la discriminazione nei confronti degli sfollati interni nei settori dell'occupazione e degli alloggi, così come le tensioni sociali, la stigmatizzazione e la discriminazione generale contro gli sfollati interni, molti dei quali stanno lottando per integrarsi. Attualmente nelle ACG non vi è in atto alcun programma statale finalizzato ad accogliere gli sfollati interni (inclusi i portatori di bisogni specifici). La maggior parte degli sfollati vive in alloggi in affitto, altri vivono con le famiglie o con gli amici e una piccola percentuale in centri collettivi. Nelle ANCG agli sfollati interni vengono offerti alloggi in centri collettivi finanziati dalle autorità *de facto* o appartamenti vuoti, dove è loro richiesto di coprire unicamente il costo delle utenze.
20. Il Governo ha adottato novità legislative e regolamentari finalizzate ad espandere l'assistenza agli sfollati interni e a facilitare la loro integrazione. Nel mese di luglio 2015 il Governo ha modificato le proprie ordinanze al fine di facilitare la presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione agli sfollati delle ANCG. Nel mese di luglio 2015 il Governo ha anche adottato il Piano di azione per la risoluzione dei problemi occupazionali degli sfollati interni per il periodo 2015-2016. Il Piano di azione prevede una tabella di marcia per ulteriori misure normative al fine di rispondere ai problemi dell'occupazione e del sostentamento degli sfollati interni. Il 25 agosto 2015 il presidente Poroshenko ha approvato la Strategia nazionale sui diritti umani, che delinea i principali obiettivi della politica statale in materia di diritti umani e che fa riferimento alla protezione delle persone sfollate e colpite dal conflitto nelle ACG.

#### *Persone con esigenze specifiche*

21. Secondo le fonti, alcune categorie di sfollati interni si trovano ad affrontare particolari difficoltà nel tentativo di soddisfare i propri bisogni di base, tra questi le persone con mobilità ridotta e altre disabilità, le persone in età da prepensionamento, le famiglie il cui capofamiglia è una donna e le persone anziane, in particolare coloro che non possono godere del sostegno dei familiari o della comunità di accoglienza. Per questi gruppi, le difficoltà in cui generalmente versano tutti gli sfollati interni sono aggravate dalla mancanza di strutture di accoglienza mirate e di programmi di assistenza sociale per le persone con esigenze specifiche, ed un problema particolare è rappresentato dalla mancanza di alloggi per le persone con mobilità limitata. Mentre l'alloggio, l'istruzione e le opportunità di lavoro sono aspetti problematici per molti sfollati in tutto il Paese, essi presentano ostacoli anche maggiori per gli sfollati portatori di disabilità.
22. Alcune categorie di sfollati vulnerabili non sono previste all'interno dei criteri di vulnerabilità stabiliti dal Governo. Ad esempio, le persone in età di prepensionamento non hanno diritto alle pensioni statali, ma sono anche discriminate sul mercato del lavoro poiché i datori di lavoro sono riluttanti ad assumere i lavoratori più anziani. Di conseguenza, essi possono trovarsi senza mezzi di sostegno finanziario. Queste persone non sono facilmente identificabili all'interno del registro governativo degli sfollati.
23. Nelle ANCG le persone isolate con mobilità limitata (quali le persone anziane e disabili) sono particolarmente vulnerabili. Data la ripartizione dei servizi sociali nelle ANCG, in particolare nelle zone rurali e nelle aree vicine alla linea di contatto nelle ACG, queste persone rischiano di rimanere senza assistenza per lunghi periodi di tempo. Sono a rischio anche le persone che vivono in strutture di assistenza istituzionali, dove, secondo i rapporti pervenuti, il tasso di mortalità per cause legate allo stress, alla malnutrizione e, nel caso di alcune strutture, al

mancato accesso ai farmaci, è in crescita. Le fonti riferiscono che agli sfollati anziani e disabili, che in passato potevano aver avuto accesso ai farmaci sovvenzionati, non è sempre garantito l'accesso a tali sovvenzioni poiché non previste dal bilancio della sanità nelle zone di sfollamento, dove pertanto i farmaci diventano inaccessibili. Sono state segnalate anche carenze e interruzioni nella fornitura di farmaci salvavita agli sfollati interni. Nel caso delle persone disabili preoccupano altresì l'inaccessibilità dei rifugi alle persone con mobilità limitata e il mancato accesso a informazioni sui diritti e sui servizi, in particolare per i non vedenti e i non udenti, e le difficoltà nell'accesso all'assistenza che ne conseguono.

24. Dal 1° dicembre 2014 nelle ANCG il Governo ha sospeso i pagamenti di pensioni e altre prestazioni sociali fino al ripristino del controllo di questi territori da parte dell'Ucraina. Essendo questa l'unica fonte di reddito per molte persone disabili e anziane, per queste persone tale interruzione ha avuto un forte impatto sull'accesso ai beni di prima necessità quali cibo e medicine ed è stata altresì causa di sfollamenti, poiché coloro che desideravano continuare a ricevere i sussidi statali sono stati costretti a spostarsi dalle ANCG alle ACG. La suddetta decisione governativa è stata impugnata davanti alla Corte d'appello amministrativa, che ha giudicato illegale la sospensione dei pagamenti. Tuttavia, al momento della stesura del presente documento la sentenza della Corte di Appello era stata a sua volta impugnata dal Governo. Secondo le fonti, dal mese di aprile 2015 i pensionati ricevono i pagamenti delle pensioni da parte delle autorità *de facto* nella 'Repubblica Popolare di Donetsk' (RPD) e nella 'Repubblica Popolare di Lugansk' (RPL). Secondo quanto riferito, nelle ANCG non è necessario che gli stessi sfollati si registrino in quanto sfollati al fine di ricevere le pensioni, ma essi riceveranno i pagamenti delle pensioni in rubli russi, su base mensile, presso l'amministrazione del Fondo Pensione locale nelle ANCG.
25. La situazione delle donne è particolarmente preoccupante. Le leggi e le politiche finalizzate alla protezione e all'assistenza degli sfollati interni in Ucraina non riconoscono particolari vulnerabilità legate al genere. Casi di violenza sessuale e di genere sono stati segnalati sia durante che a seguito dello spostamento nelle ACG. Sono stati segnalati anche casi di prestazioni sessuali da parte di donne a soldati, in cambio di sostegno materiale o denaro. È stato altresì riferito che il rischio di violenza domestica in Ucraina è aumentato notevolmente nel contesto del conflitto in corso e del deterioramento della situazione economica, e che gli uomini traumatizzati di ritorno dal servizio militare sono in parte responsabili dell'aumento della violenza domestica.
26. L'Ucraina è un Paese di origine, di transito e di destinazione della tratta di uomini, donne e bambini. Gli sfollati sono particolarmente vulnerabili allo sfruttamento, a causa delle difficoltà economiche e dei deboli legami con le comunità ospitanti.

#### *Minori*

27. I bambini spesso portano il peso dello sfollamento. I rapporti indicano che molti bambini sono stati traumatizzati dal conflitto e necessitano di sostegno psicosociale specializzato. Le lacune nel quadro giuridico in materia di protezione degli sfollati interni aggravano ulteriormente la situazione dei bambini colpiti dallo sfollamento. A titolo di esempio, i bambini nati nelle ANCG incontrano difficoltà nell'ottenere i certificati di nascita ucraini nelle ACG, dal momento che i certificati ospedalieri, necessari per il rilascio dei certificati di registrazione della nascita, spesso non sono riconosciuti nelle ACG se portano il timbro della 'RPD' o della 'RPL'.
28. Alcuni bambini sfollati riferiscono anche di essere oggetto di stigmatizzazione da parte dei loro coetanei a scuola. Gli studenti che completano il liceo nelle ANCG riferiscono di avere difficoltà ad accedere all'università nelle ACG, poiché i diplomi di scuola superiore rilasciati nelle ANCG non sono riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione e della Scienza ucraino.
29. E' stata espressa preoccupazione in merito alla militarizzazione dei bambini nelle ANCG in seguito all'introduzione dell'educazione militare nelle scuole. Le autorità *de facto* della RPD hanno anche introdotto una "legge" che prevede l'abbassamento a 14 anni dell'età in cui è

possibile essere impiegati a tempo pieno. Questo solleva particolari preoccupazioni in relazione ai bambini sfollati che, a causa di una maggiore vulnerabilità economica, sono a maggiore rischio di essere impiegati nel lavoro minorile e di subire altre violazioni dei diritti umani.

#### *Minoranze*

30. Si stima che dall'inizio del conflitto circa 10.000 persone rom siano fuggite dal proprio luogo di residenza nella parte orientale del Paese. Non avendo mai posseduto documenti di identità, molti rom spesso non possono registrarsi come sfollati interni e non possono pertanto accedere all'assistenza e a servizi offerti dal Governo. Tra gli sfollati rom vi è una generale mancanza di consapevolezza circa l'importanza e i vantaggi della registrazione in quanto sfollati interni. Gli sfollati rom sono fortemente emarginati a causa delle molteplici forme di discriminazione e stigmatizzazione. Oltre alle segnalazioni di violenza fisica, nei mass media le persone rom sono state anche oggetto di discorsi politici contro i rom. Secondo le fonti è altresì improbabile che le comunità ospitanti mostrino nei confronti degli sfollati rom la stessa generosità mostrata agli altri sfollati. Di conseguenza, molti sfollati rom si trovano ad affrontare ulteriori difficoltà nel trovare lavoro e alloggio.
31. Le fonti indicano che in Crimea i Tartari di Crimea sono a rischio di arresti arbitrari, perquisizioni, interrogatori abusivi, accuse di promuovere estremismo e altre manifestazioni di intolleranza perpetrate dalle autorità *de facto* russe.
32. Particolare preoccupazione è stata espressa in merito alla situazione nelle ANCG delle persone di orientamento sessuale e identità di genere differenti dalla norma, le quali, secondo le fonti, sono fortemente a rischio anche in Crimea. A causa dell'atteggiamento discriminatorio diffuso nella società, è probabile che le persone sfollate di orientamento sessuale e identità di genere differenti dalla norma si trovino ad affrontare ulteriori ostacoli nell'accesso all'assistenza.
33. Le fonti indicano che anche le minoranze religiose, tra cui i protestanti e i testimoni di Geova, sono oggetto di persecuzione nelle ANCG, dove si sono verificati sequestri degli edifici di culto da parte di uomini armati e dove alcuni fedeli sono stati rapiti e picchiati.

#### *Mobilitazione e servizio di leva*

34. La mobilitazione su larga scala di uomini di età compresa tra i 18 e i 26 anni iniziata nel 2014 è proseguita per tutto il 2015. Dalle informazioni pervenute, la resistenza alla coscrizione è in crescita a causa di una serie di fattori, tra i quali l'obiezione a prendere parte ad una guerra civile in cui sono stati segnalati crimini di guerra contro i prigionieri commessi da entrambe le parti e dove è probabile che vengano uccisi dei connazionali. Altri riferiscono di temere di dover partecipare alle ostilità senza adeguata formazione o attrezzatura. Gli sfollati interni hanno anche espresso preoccupazione in merito alla possibilità di essere chiamati al servizio militare nelle regioni di provenienza, dove avrebbero grandi possibilità di incontrare i loro precedenti vicini, e timore che la partecipazione ai combattimenti nell'esercito ucraino possa di fatto impedire loro di tornare a casa uno giorno, poiché sarebbero oggetto di esclusione sociale. Combattere nelle aree di origine potrebbe anche esporre a rischi per la sicurezza i familiari rimasti. Mentre le pratiche di leva variano da regione a regione, le fonti indicano che il Governo ha intensificato i procedimenti penali nei confronti di coloro che sono sospettati di renitenza alla leva e alla mobilitazione, e vi sono segnalazioni riguardanti l'uso di misure coercitive in alcune aree. Vi sono altresì segnalazioni riguardanti la fuga di uomini dalle ANCG attraverso la Federazione russa o cercando di evitare i checkpoint ufficiali alla frontiera per paura di essere mobilitati.
35. Sono giunte segnalazioni riguardanti uomini sfollati in età di leva provenienti dal Donbas trattati con risentimento in alcuni ACG perché percepiti come renitenti al servizio militare. Per lo stesso motivo, nell'Ucraina occidentale alcune famiglie sfollate che comprendono uomini in età da combattimento, riferiscono difficoltà nel ricevere un sostegno da parte delle comunità ospitanti, nell'affittare immobili e nel trovare un lavoro.



36. Per i membri di organizzazioni religiose registrate in Ucraina, la normativa ucraina in materia di coscrizione regolare prevede l'obiezione di coscienza e il servizio alternativo per motivi religiosi, soggetto a possibili limitazioni in periodi di emergenza civile o militare. Non vi è tuttavia alcuna chiara disposizione relativa alle modalità del servizio alternativo per le persone chiamate alla leva nel corso della mobilitazione di emergenza, con il rischio di arruolamento contrario al credo religioso di una persona. Secondo le fonti, l'evocazione di motivi religiosi da parte degli obiettori di coscienza in occasione delle ondate di mobilitazione di emergenza nel contesto del conflitto in corso viene spesso ignorata dagli uffici di coscrizione.
37. La legislazione ucraina che disciplina le procedure di mobilitazione militare stabilisce un elenco delle categorie di persone aventi diritto all'esenzione dalla leva nelle forze armate durante i periodi di mobilitazione emergenziale. Il 24 luglio 2015 la normativa in materia è stata modificata, prevedendo esenzioni per gli studenti a tempo pieno e per gli studenti dei corsi post-laurea, per il personale docente e di ricerca presso università e istituti scientifici che prevedono corsi post-laurea e per il personale docente presso altri istituti educativi quali ad esempio gli insegnanti della scuola superiore.
38. Fino al momento della stesura del presente documento non erano giunte segnalazioni relative ad una mobilitazione generale di uomini nelle ANCG. Tuttavia, a metà agosto 2015 alcuni componenti della popolazione locale (soprattutto uomini con un passato militare) hanno iniziato a ricevere comunicazioni che invitavano a presentarsi al commissariato militare per la sola registrazione. Secondo le informazioni ottenute nel corso del monitoraggio nelle ANCG, attualmente la mobilitazione si effettua su base volontaria. È stata espressa preoccupazione in seguito a segnalazioni di bambini chiamati a svolgere funzioni militari, inclusa la guardia ai posti di blocco, nelle ANCG. Secondo le fonti, nella RPL giovani di età inferiore ai 18 anni sono entrati nell'esercito considerandolo come l'unico modo per garantirsi un reddito.

#### *Partecipazione alle elezioni locali*

39. Gli sfollati interni hanno diritto di voto alle elezioni nazionali. Tuttavia, nel mese di luglio 2015 il Parlamento ha approvato la legge n. 1706-VII, che limita la partecipazione degli sfollati interni alle elezioni locali previste per il 25 ottobre 2015. In base a tale legge, al fine di esercitare il diritto di voto è necessario risiedere permanentemente nella relativa circoscrizione. Poiché la maggior parte degli sfollati interni non è ancora in grado di stabilire la propria residenza in maniera permanente nelle circoscrizioni nelle quali vive attualmente, questi si ritrovano di fatto ad essere privati del diritto di voto. Analisti indipendenti hanno criticato questa legge definendola contraria alla Costituzione e alle leggi ucraine, poiché capace di ostacolare la partecipazione degli sfollati interni nella governance delle comunità ospitanti. Gli stessi sfollati hanno espresso la propria frustrazione per la mancata partecipazione.

#### **Cittadini ucraini e residenti abituali in Ucraina richiedenti la protezione internazionale – procedure individuali di asilo e di determinazione dello status di rifugiato**

40. Tutte le domande di protezione internazionale presentate da persone originarie dell'Ucraina devono essere esaminate mediante procedure eque ed efficienti, in conformità con le norme giuridiche in materia di asilo e di determinazione dello status di rifugiato. Per quanto riguarda le persone la cui domanda è stata respinta prima che si verificassero i recenti avvenimenti, la situazione attuale potrebbe dare luogo ad un cambiamento di circostanze che deve essere tenuto in considerazione nel caso in cui l'interessato presenti una nuova domanda d'asilo. Le domande di protezione internazionale presentate da persone che sono state direttamente coinvolte dai recenti sviluppi, quali ad esempio attivisti politici e religiosi, giornalisti, membri di minoranze e difensori dei diritti umani, potrebbero richiedere un'attenzione particolare. Alcuni cittadini ucraini presentano anche domande di protezione internazionale sulla base del timore di essere reclutati nelle forze armate. Le persone che presentano un profilo rilevante potrebbero necessitare della protezione internazionale in conformità con la Convenzione del 1951 per

ragioni legate alla loro opinione politica (attribuita) o ad uno degli altri motivi enunciati nella Convenzione del 1951.

41. Tutte le domande di protezione internazionale devono essere valutate singolarmente, tenendo in considerazione le circostanze particolari di ciascun caso. Alcune persone potrebbero aver compiuto atti che giustificano l'esclusione dalla protezione internazionale ai sensi dell'art. 1F della Convenzione del 1951. In questi casi, sarà necessario esaminare attentamente tutti gli elementi che potrebbero indicare una responsabilità individuale per crimini che possono giustificare l'esclusione dalla protezione internazionale dei rifugiati.

### **Alternativa di fuga o ricollocamento interni**

42. Per analizzare la possibilità di applicare un'alternativa di fuga o ricollocamento interni (IFA/IRA) è necessario valutare la "rilevanza" e la "ragionevolezza" dell'IFA/IRA proposte. Data la situazione attuale in Ucraina, un'IFA/IRA potrebbe essere rilevante per coloro che provengono da zone del Paese che non sono state colpite dai recenti avvenimenti.
43. Nel caso in cui un'IFA/IRA sia rilevante, sarà necessario determinare caso per caso se tale alternativa sia "ragionevole", alla luce delle circostanze personali del richiedente. Al fine di valutare se, data la sua situazione personale, il soggetto in questione sarebbe in grado di vivere nella zona di ricollocamento una vita relativamente normale, senza dover affrontare eccessive difficoltà, vanno presi in considerazione diversi fattori, che includono le condizioni di sicurezza nella zona proposta per il ricollocamento, il rispetto per i diritti umani nella stessa area e le possibilità di sussistenza. Per le ragioni chiarite nelle osservazioni presentate all'interno delle precedenti sezioni, per alcune persone, a seconda delle circostanze individuali del caso, il requisito di "ragionevolezza" potrebbe non essere soddisfatto.
44. I fattori da considerare nella valutazione della ragionevolezza di una proposta di IFA/IRA includono il fatto che la persona in questione potrebbe ritrovarsi in una situazione simile a quella di uno sfollato interno. Per valutare la ragionevolezza di un tale risultato, sarà necessario valutare le seguenti considerazioni, così come il loro effetto cumulativo sulla persona interessata.

#### ***a) Accesso ai mezzi di sussistenza***

45. Nonostante il Governo abbia attuato limitati programmi di assistenza, come precedentemente sottolineato, la portata e le dimensioni dell'assistenza non sono sufficienti a soddisfare le esigenze di molti individui o famiglie, in particolare di individui portatori di bisogni specifici a causa dell'età, del genere, dello stato di salute o di una disabilità. Il forte aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e delle utenze, unito al limitato accesso all'impiego, stanno creando ulteriori problemi agli sfollati interni. Anche sfollati interni sani e robusti potrebbero non essere in grado di soddisfare i propri bisogni e quelli della propria famiglia, a causa della discriminazione nei confronti degli sfollati interni sul mercato del lavoro e dello sfruttamento degli sfollati da parte di alcuni datori di lavoro.

#### ***b) Accesso all'alloggio***

46. Un mercato immobiliare saturo, l'assenza di alloggi forniti dal Governo e l'aumento dei prezzi degli affitti in molte zone che ospitano sfollati interni hanno portato ad una carenza di opzioni di alloggio per gli sfollati interni. Alcuni degli alloggi disponibili sono in pessime condizioni e spesso del tutto inadatti alle condizioni invernali. Secondo le fonti, l'assistenza economica fornita dal Governo è insufficiente a coprire l'aumento dei prezzi degli affitti ed è peraltro prevista solo per un periodo di tempo limitato.

#### ***c) Accesso all'assistenza sanitaria***

47. Gli sfollati interni con esigenze mediche si trovano in particolare difficoltà. I pensionati che potrebbero avere diritto ai farmaci sovvenzionati spesso non sono in grado di accedervi nella

località dove si sono spostati, poiché il bilancio sanitario degli enti locali non prevede la copertura per gli sfollati interni, rendendo così i farmaci essenziali inaccessibili. Data la carenza in Ucraina di farmaci per i pazienti con HIV o tubercolosi resistente ai farmaci, le persone affette da tali condizioni potrebbero non avere accesso ai farmaci salva-vita. Inoltre, i servizi medici o psicologici specializzati indirizzati ai sopravvissuti alle torture, alle violenze e ai traumi in genere, non sono accessibili a causa dei costi elevati e della disponibilità limitata.

**d) Accesso ad altri servizi essenziali**

48. La registrazione degli sfollati interni esclude alcuni gruppi, come quelli sprovvisti dei necessari documenti d'identità (tra cui i rom). Gli sfollati interni non registrati non possono accedere ai servizi di assistenza economica finanziati dal Governo né ai servizi statali.

**e) Ostacoli all'integrazione**

49. La discriminazione e il deterioramento delle condizioni economiche del Paese hanno accresciuto le difficoltà degli sfollati nello stabilirsi nelle zone di trasferimento. La mancanza di supporto familiare o comunitario ha ulteriormente accresciuto tali difficoltà. Per una serie di ragioni, tra cui la percezione che gli sfollati interni abbiano alleanze politiche filo-russe, le comunità di accoglienza portano un certo risentimento nei confronti degli sfollati interni. La competizione per le scarse risorse quali i posti di lavoro e l'alloggio, così come la percezione che gli sfollati interni abbiano diritto ad un'assistenza non riconosciuta ad altri ucraini che possono allo stesso modo avere difficoltà economiche, ha contribuito all'ulteriore stigmatizzazione e discriminazione nel mercato degli affitti e del lavoro.

50. Alla luce delle informazioni fornite nelle sezioni precedenti, l'UNHCR ritiene che, nel valutare la ragionevolezza di una proposta di IFA/IRA, particolare attenzione debba essere accordata alle caratteristiche individuali dei seguenti gruppi di persone:

- a) **Le donne** (si vedano in particolare i paragrafi 25-26);
- b) **I bambini** (si vedano in particolare i paragrafi 27-29);
- c) **Le persone disabili** (si vedano in particolare i paragrafi 7, 21, 23-24, 45);
- d) **I rom** (si veda in particolare il paragrafo 30);
- e) **Le persone di orientamento sessuale e identità di genere differenti dalla norma** (si veda in particolare il paragrafo 32);
- f) **Gli uomini in età di leva e le loro famiglie** (si vedano in particolare i paragrafi 34-38).

**Domande presentate *sur place* da cittadini ucraini o da residenti abituali in Ucraina**

51. In molti Paesi, compresi numerosi Stati membri dell'UE e la Federazione russa, il numero di domande di asilo *sur place* presentate da cittadini ucraini è rimasto stabile. Allo stesso tempo, è stato riconosciuto che, poiché molti cittadini ucraini (o persone che avevano stabilito la propria residenza abituale in Ucraina) godono di altri permessi di soggiorno o visti rilasciati, ad esempio, per motivi di studio o di lavoro prima dell'intensificarsi dei disordini e delle violenze in Ucraina, o beneficiano del regime di esenzione dal visto attuato dalla Federazione russa, le domande *sur place* potrebbero potenzialmente crescere. In questo contesto, l'UNHCR raccomanda, ove possibile ed appropriato, di prorogare per tutto il tempo necessario la durata dei permessi o dei visti in questione. Alle persone che beneficiassero di queste misure non sarebbe naturalmente impedito di presentare una domanda d'asilo, nel caso desiderassero farlo.

### **Designazione dell'Ucraina come "Paese d'origine sicuro"**

52. Nelle circostanze attuali, l'UNHCR ritiene che non sia appropriato considerare l'Ucraina come un "Paese di origine sicuro" e raccomanda agli Stati di rimuovere l'Ucraina dalla lista dei "Paesi di origine sicuri". L'UNHCR esorta pertanto i governi a non applicare procedure accelerate con garanzie procedurali ridotte (compresi ricorsi non sospensivi) alle domande di protezione internazionale presentate da cittadini ucraini o da residenti abituali in Ucraina; e a non fornire a queste persone condizioni di accoglienza diverse rispetto agli altri richiedenti la protezione internazionale.

### **Rifugiati e richiedenti asilo (cittadini di Paesi terzi)**

53. Anche i cittadini di Paesi terzi potrebbero decidere di lasciare l'Ucraina, o essere costretti a farlo, a causa dei recenti sviluppi nel conflitto. Tra questi potrebbero esservi individui riconosciuti come rifugiati o registrati come richiedenti asilo in Ucraina. I cittadini afgani e siriani costituiscono due dei maggiori gruppi tra i richiedenti asilo e rifugiati in Ucraina. L'Ucraina è stata e rimane un Paese di transito e di destinazione per rifugiati e di altre persone bisognose di protezione internazionale provenienti da Paesi terzi. In caso di movimenti secondari, queste persone dovrebbero essere indirizzate verso le procedure di asilo nazionali affinché la loro domanda di protezione internazionale venga esaminata. Potrebbero altresì esservi cittadini di Paesi terzi o persone apolidi che prima di cercare protezione internazionale altrove sono rimasti in Ucraina senza aver presentato o senza aver ancora presentato una domanda di protezione internazionale in questo Paese. L'UNHCR raccomanda che anche queste persone siano indirizzate verso le procedure di asilo del Paese in cui cercano protezione internazionale.

### **Designazione dell'Ucraina come "Paese terzo sicuro"**

54. L'UNHCR non considera appropriato che gli Stati considerino o continuino a considerare l'Ucraina come un cosiddetto "Paese terzo sicuro". Designare un Paese come "Paese terzo sicuro" può comportare che una richiesta di protezione internazionale non venga esaminata nel merito e sia dichiarata inammissibile, o sia esaminata mediante una procedura accelerata con garanzie procedurali ridotte. Anche prima degli attuali disordini, l'UNHCR riteneva che l'Ucraina non dovesse essere considerata come un "Paese terzo sicuro" a causa delle carenze rilevate nel sistema nazionale di asilo. L'UNHCR richiede agli Stati di esaminare le domande di asilo presentate da cittadini di Paesi terzi che hanno vissuto in Ucraina o che sono transitati attraverso questo Paese, mediante procedure eque ed efficienti, garantendo tutte le tutele procedurali normalmente previste.

### **Cittadini di Paesi terzi e accordi di riammissione**

55. Nelle circostanze attuali, l'UNHCR raccomanda cautela nel rinvio di cittadini di Paesi terzi in Ucraina in applicazione di accordi di riammissione bilaterali o regionali. Solitamente i richiedenti asilo o le persone bisognose di protezione internazionale non rientrano, in linea di principio, nell'ambito di applicazione degli accordi di riammissione. Tuttavia, l'applicazione di tali accordi a cittadini di Paesi terzi, congiuntamente alla designazione dell'Ucraina come "Paese terzo sicuro", può comportare il rinvio verso l'Ucraina di persone che non hanno avuto la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale, o di persone la cui domanda non è stata esaminata nel merito attraverso una procedura equa.

### **Aggiornamenti e revisioni**

56. La posizione dell'UNHCR verrà rivista in base all'evolversi della situazione e verrà aggiornata come necessario.

