

Безгромадянство в Україні



Спільними зусиллями партнера УВКБ ООН НЕЕКА, Мукачівського міського відділу Державної міграційної служби України та Мукачівського міського відділу державної реєстрації актів цивільного стану в 2021 році Євгеній отримав свій перший паспорт у віці 32 років.

Євгеній Каналаш – етнічний член ромської національної меншини народився в місті Мукачево Закарпатської області Української РСР у 1989 році. Він навчався у школі міста Мукачево протягом 9 років. Він не звертався за отриманням паспорта після досягнення 16 років. У 2016 році Євгенія було мобілізовано. Він проходить військову службу у Збройних силах України. Упродовж служби Євгеній мав військовий квиток. Після проходження служби він загубив своє свідоцтво про народження. Через смерть обох батьків чоловік самостійно не міг отримати його дублікат. Адвокат партнера УВКБ ООН НЕЕКА допоміг Євгенію в отриманні свідоцтва про смерть його батьків та дублікату його свідоцтва про народження. Після цього вони змогли звернутися до Мукачівського міського відділу Державної міграційної служби України для проходження процедури встановлення особи та видачі паспорта.

Що таке безгромадянство?

“[Особи без громадянства] це особи, які не вважаються громадянами за законами будь-якої країни.”

Конвенція 1954 року про статус осіб без громадянства

Станом на 2019 рік, 76 країн світу повідомили УВКБ ООН про 4.2 мільйони осіб без громадянства, що проживають на їх території. Однак УВКБ ООН вважає, що справжнє число осіб без громадянства є значно більшим. Громадянство особи визначається відповідно до законів країни, де народилася ця особа чи її батьки. Особа також може втратити

У 2014 р. стартувала кампанія **#IBelong** від УВКБ ООН, метою якої є подолання проблеми безгромадянства до 2024 року шляхом виконання Глобального плану з 10 пунктів. Дізнайтеся більше: www.unhcr.org/ibelong/

громадянство декількома способами: коли країна припиняє своє існування або приймає закони, які є дискримінаційними для певних груп. Осіб без громадянства часто **ізолюють** від суспільства та позбавляють доступу до базових прав людини, зокрема, права на реєстрацію народження, освіти, отримання медичних послуг, одруження, працевлаштування, і навіть на отримання свідоцтва про смерть, коли вони помирають.

УВКБ ООН і безгромадянство в Україні

Починаючи з 1990-х рр. і до 2013 р. УВКБ ООН відіграло **історичну роль** і виконало велику роботу із запобігання та зменшення безгромадянства в Україні. УВКБ ООН допомагало особам, які раніше були депортовані, та їх нащадкам вийти з громадянства країн Центральної Азії та набути українське. Допомога надавалася переважно **етнічним кримським татарам**, які поверталися до Автономної Республіки Крим після примусового вислання до Центральної Азії (переважно до Узбекистану).



Консультування з юридичних питань для репатріантів в офісі Фонду з натуралізації та прав людини «Сприяння»

82,550

осіб в Україні
заявили про своє
безгромадянство за
результатами
Всеукраїнського
перепису
населення
у 2001 році

35,000

людей є особами із
невизначеним
громадянством або
апатридами в
Україні станом на
2021 рік

Завдяки прийнятим у 1997 р. змінам до Закону України «Про громадянство України», за період з 1997 до 2001 років українське громадянство набули близько 25,000 раніше депортованих осіб без громадянства. Окрім того, за підтримки УВКБ ООН та Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин, Узбекистан і Україна уклали домовленість, яка дозволила набути громадянство України ще 90,000 раніше депортованим особам та їх нащадкам¹.

У 2001 році, після інтенсивної адвокації з боку УВКБ ООН і Ради Європи, новий Закон «Про громадянство України», ввів спрощену процедуру набуття громадянства, в результаті якої заявникам більше не доводилося відмовлятися від свого попереднього громадянства (ставати апатридом в процесі) до подачі заяви на набуття українського громадянства. Попередні

вимоги щодо володіння українською мовою і п'ятирічного законного проживання також були скасовані для осіб, які мають зв'язки з Україною, включаючи раніше депортованих.

У 2013 році Україна приєдналася до Конвенції 1954 року про статус апатридів та Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року. В 2020 році Парламент України прийняв [Закон № 693-IX](#) який визначив процедуру визнання особою без громадянства (ОБГ). 24.03.2021 уряд прийняв Постанову No [317](#) на виконання

¹ «Домовленість між Україною та Республікою Узбекистан щодо співробітництва у вирішенні питань громадянства депортованих осіб та їхніх нащадків», яка діє з жовтня по грудень 1999 р. і з листопада 2000 р. по грудень 2001 р.

цього Закону. Процедура має врегулювати правовий статус ОБГ та їх дітей, які прибули в Україну після листопада 1991 року і не мають документів або мають не дійсні документи. Вона також допоможе врегулювати статус дітям таких ОБГ, народженим в Україні.

Визнанні ОБГ отримують посвідку на тимчасове проживання (ПТП), а також проїзний документ. Визнані ОБГ матимуть право отримати посвідку на постійне проживання (ППП), після двох років проживання з ПТП. ДМСУ надаватиме такі посвідки на проживання безкоштовно. Через сім років з моменту визнання ОБГ зможуть звернутись за натуралізацією в Україні.

Більшість осіб із невизначеним громадянством/під загрозою безгромадянства, визначених партнерами Агентства ООН у справах біженців в Україні, складають:

Ромські меншини	Власники радянських паспортів	Діти, народжені на непідконтрольній уряду території	Бездомні особи	Засуджені особи
------------------------	--------------------------------------	--	-----------------------	------------------------

Власники радянських паспортів включають в себе не тільки осіб без громадянства, але і тих, хто, будучи повнолітнім громадянином СРСР, проживав на території України станом на серпень/листопад 1991 року та не отримав напис «Громадянин України» у свій паспорт. Такі особи вимушені звертатися до суду для встановлення цього факту. Тільки після цього вони можуть звернутися до Державної міграційної служби України (ДМС) за встановленням належності до громадянства України та оформленням паспорта громадянина України. Згідно публічних [показників діяльності ДМС](#) за період з 2014 по 2021 роки включно, ДМС встановила належність до громадянства України 1,136 осіб на підставі рішень судів (пункти 1 і 2 частини 1 статті 3 Закону України «Про громадянство України»). Партнери УВКБ ООН в Україні надавали допомогу в отриманні таких судових рішень **99** особам упродовж 2017-2021 років. 63 таких справ за представництва партнерів досі знаходяться на стадії судового розгляду.

Серед виявлених партнерами осіб із невизначеним громадянством були і ті повнолітні народжені в Україні особи переважно ромської національності (віком 18+), чий батьки порушили строки одержання свідоцтва про народження (по досягненню їх дітьми 1 місяця) та/або одержання паспорта громадянина України (14 років).

Реєстрація народження

Конфлікт на сході України й окупація Автономної Республіки Крим призвели до збільшення кількості осіб під загрозою безгромадянства, особливо через те, що Уряд України автоматично не визнає свідоцтва про народження, видані на цих територіях. Хоча в Україні і передбачена судова процедура, за якою діти з непідконтрольних уряду територій (НПУТ) можуть отримувати свідоцтва про народження, вона є громіздкою та витратною. Жителям НПУТ доводиться подорожувати на підконтрольну уряду територію на декілька днів, щоб отримати таке свідоцтво, і це може бути обтяжливим, особливо для вразливих сімей. УВКБ ООН активно підтримує ідею спрощення цієї процедури. У першій половині 2018 року Україна зробила перші кроки до створення

адміністративної процедури реєстрації народження дітей, які народжуються на НПУТ. У законі про недійсність усіх документів, виданих де факто організаціями на НПУТ, запроваджується виняток для документів, що підтверджують факт народження чи смерті особи, для випадків, які можна пов'язати з реєстрацією народження чи смерті в Україні. УВКБ ООН проводить адвокацію створення процедури реєстрації народження дітей, яка б відповідала потребам родин, що проживають на НПУТ. Така процедура має містити спрощені вимоги щодо документів та доступність реєстраційних послуг поблизу лінії розмежування через єдине вікно. Інформація про процедуру повинна бути широко розповсюджена. Встановлення факту народження у судовому порядку повинно лишитися доступним у складних справах, із звільненням заявників від сплати судового збору.

У лютому 2021 року уряд України вирішив розширити дію послуги онлайн реєстрації народження «ЄМалятко» на родини з НПУТ, однак це рішення ще не було виконано. Функціонування послуги на НПУТ потребує онлайн процедури судового розгляду (ЄСуд) та видачі судового рішення в електронному вигляді для дистанційної подачі документів на отримання свідоцтва про народження.

За результатами огляду судових рішень, приблизно

35%

дітей, які народилися на непідконтрольній уряду території Донецької та Луганської областей, отримали свідоцтва про народження, видані Урядом України з середини 2015 до 31 березня 2021 року

10%

дітей, народжених у Автономній Республіці Крим, отримали свідоцтва про народження, видані Урядом України з середини 2015 до 31 березня 2021 року

Досягнення

У 2017 році УВКБ ООН створило партнерські відносини з НУО, здатними проводити виїзні консультації та надавати правові послуги особам із невизначеним громадянством у Закарпатській, Київській та Одеській областях України. Оскільки дослідження, проведене УВКБ ООН у 2016 році, виявило, що саме там присутня значна кількість осіб із невизначеним громадянством. Надання правових послуг таким особам було поширене на Харківську (з лютого 2018 року), Донецьку (з березня) та Луганську (з вересня 2019 року) області.

2,798

осіб із невизначеним громадянством (45% з них роми) були виявлені та отримали правову допомогу від партнерів УВКБ ООН з червня 2017 по березень 2021 року



Отримано за останні 46 місяців 1,348 документів:

596

осіб отримали **дублікати** свідоцтв про народження (в т.ч. 137 іноземні) через їх втрату

176

осіб отримали **українські свідоцтва про народження**

576

осіб отримали **паспорти** (501 з яких – паспорти України, а 75 іноземних країн)

Розподіл по областях:

1207

осіб із невизначеним громадянством (25 із них – роми) у **Київській, Харківській, Донецькій та Луганській областях** були ідентифіковані та отримали правову допомогу

806

ромів під загрозою безгромадянства у **Закарпатській області** були ідентифіковані та отримали правову допомогу

785

осіб із невизначеним громадянством в **Одеській області** (третина з них - роми) були ідентифіковані та отримали правову допомогу

З середини 2017 партнери УВКБ ООН також виявили серед них **308** осіб без громадянства з нерегульованим статусом (більшість з них народилися в Росії, Молдові та інших країнах СНД; 84 з них – роми). 9 з них мають або паспорт СРСР, або форму № 1, або довідку, посвідку на проживання термін дії якої закінчився; 129 мають свідоцтва про народження республік колишнього СРСР; 52 не мають документів. УВКБ ООН допомогло деяким з них отримати дублікати свідоцтв про народження та/або довідки про неналежність до громадянства країни їх народження/постійного проживання.

Розвиток потенціалу та адвокація

- У 2017 році УВКБ ООН організувало ознайомчу поїздку до Сербії для представників ключових державних партнерів (Міністерства юстиції, Міністерства соціальної політики, Міністерства внутрішніх справ і Державної міграційної служби) для вивчення передового досвіду оформлення документів ВПО та видачі свідоцтв про народження.
- У 2017 році УВКБ ООН сприяло керівництву ОБСЄ в Австрії в організації практичного семінару у Відні з обміну передовим досвідом попередження безгромадянства у державах-учасниках ОБСЄ.
- УВКБ ООН організувало для державних службовців п'ять ознайомчих поїздок до ромських поселень в Одеській та Закарпатській областях у 2017-2019 роках. Після поїздок було проведено міжвідомчі зустрічі, на яких було виявлено та розглянуто проблеми недокументованих й надано рекомендації.
- Спільно з УВКПЛ ООН та ЮНІСЕФ, УВКБ ООН виступило за створення адміністративної процедури реєстрації народження, яка була би гнучкою і враховувала би обставини сімей, які проживають на НПУТ, шляхом спрощення вимог до документів, надання реєстраційних послуг поблизу лінії розмежування та поширення інформації про цю процедуру.
- У лютому 2019 року УВКБ ООН організувало зустріч із представниками центральних органів влади для обговорення підготовки до Події високого рівня щодо безгромадянства, яка пройшла в Женеві 7 жовтня, та можливих зобов'язань України. Однак Україна не взяла жодних зобов'язань під час цієї події, в той час як [252](#) країни (8 з них – колишні республіки СРСР) взяли на себе відповідні [зобов'язання](#).
- У липні та листопаді 2019 року УВКБ ООН, його партнер R2P спільно з Головним управлінням ДМС у Донецькій області провели зустріч із 25 територіальними підрозділами, на якій обговорили проблеми документування українських громадян, зареєстрованих на НПУТ, а також осіб без громадянства та осіб із невизначеним громадянством.
- В січні 2020 року УВКБ ООН надіслало до ДМС пропозиції щодо змін до постанови Кабінету Міністрів України №302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України». Згідно цих пропозицій, опитування одного родича або двох сусідів має бути достатнім для встановлення особи недокументованого громадянина.
- В серпні та вересні 2020 року УВКБ ООН надала ДМС експертну підтримку у підготовці проекту постанови «Деякі питання визнання особою без громадянства». Була надана інформація про найкращі практики країн ЄС та Молдови.



Зустрічайте Олександра Садовнікова. Він народився у Російській Радянській Федеративній Соціалістичній Республіці, а в 1988 року приїхав до Луганської області Української РСР із паспортом громадянина СРСР. Через відсутність «прописки» Олександр не міг замінити свій паспорт СРСР на паспорт громадянина України у 1991 році, коли Україна стала незалежною державою. З 2005 року (саме тоді Україна припинила визнавати чинність паспортів СРСР) він не має можливості офіційно працевлаштуватися, не має місця проживання. У Олександра почалися медичні проблеми із зором але він не міг отримати медичну допомогу через відсутність паспорта громадянина України. Після того як партнер УВКБ ООН надав йому правову допомогу у встановленні факту проживання в Україні станом на 1991 рік, Олександр отримав паспорт громадянина України в ДМС у 2020 році. Тепер чоловік зміг знайти роботу і отримати місце у гуртожитку. Олександр скоро отримає медичну допомогу офтальмолога.

Виклики

Реєстрація народження:

- Відсутність свідоцтва про народження та несвоєчасна реєстрація народження є одними із основних проблем для отримання паспортів представниками ромської меншини. Діти, чії батьки померли є особливо вразливими, оскільки не можуть підтвердити своє законне проживання в Україні та свої правові зв'язки з батьками. Багато батьків ромів не знають дати та місця народження своїх дітей. Ще більш проблематично, якщо діти народилися за кордоном і для підтвердження цього потрібна допомога Міністерства юстиції. Однак, Міністерство юстиції не може оформити документи, якщо самі батьки не мають паспортів.
- Виправлення помилок (букв в іменах та прізвищах) в актових записах про народження - ще один виклик. Якщо помилки були допущені в країнах СНД, Міністерство юстиції надсилає запити до відповідних органів у рамках Мінської конвенції про правову допомогу у цивільних та кримінальних справах.

Ідентифікація/підтвердження належності до громадянства України:

- Виключення малозабезпечених осіб із невстановленим громадянством з числа бенефіціарів безоплатної правової допомоги особливо впливає на недокументованих представників ромської меншини та засуджених.
- Невидача ДМС недокументованому заявнику тимчасового посвідчення, що містить його фотозображення, є ключовою проблемою. Це дало б йому можливість звертатися до інших органів, отримати безоплатну правову допомогу та зібрати необхідну інформацію.
- Відсутність норм, які б врегулювали особливості розгляду справ про встановлення особи у Цивільному процесуальному кодексі України, обов'язок сплати судового збору за розгляд таких справ та справ щодо встановлення факту народження/проживання на території України – все це ускладнює пошук довготривалих рішень для малозабезпечених заявників.

- Відсутність спрощених процедур видачі / поновлення / заміни внутрішніх паспортів для осіб, які мають реєстрацію за місцем проживання на НПУТ. В рамках дотримання прав людини та соціальної згуртованості важливо, щоб усі громадяни України мали доступ до документів, що посвідчують особу без ускладнень та дискримінації.

Рекомендації

Задля досягнення цілей визначених:

- (1) План дій УВКБ ООН з подолання безгромадянства у світі в рамках кампанії #IBelong 2014-2024;
- (2) Цілі сталого розвитку 2015-2030. Показник 16.9 передбачає створення можливості для усіх людей в Україні мати документ, що посвідчує особу, включаючи свідоцтво про народження.

Реєстрація народження:

- Внести зміни до законодавства, які б дозволили подавати документи для реєстрації народження дитини до будь-якого органу ДРАЦС незалежно від місця проживання/реєстрації батьків дитини – Мінюст на даний час займається розробкою відповідного законопроекту.
- Прибрати з Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні вимоги щодо надання медичної довідки про перебування дитини під наглядом лікувального закладу (форма №103-1/о) в разі реєстрації народження дитини старшої 1 року.
- Міністерство охорони здоров'я України могло б розробити внутрішнє розпорядження для пологових будинків щодо їх обов'язку видавати медичне свідоцтво про народження дітям, народженим в цих установах, незалежно від того, чи має на момент народження мати/батько/третя особа паспорт/посвідку на проживання/довідку про звернення за захистом в Україні; посвідчення біженця; посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту/довідку про звернення за визнанням особою без громадянства.
- Сервіс Електронний суд разом із сервісом еМалятко має бути доступний для підтвердження факту народження дітей на НПУТ.
- Парламент України може прийняти законопроект [№3635](#), який звільняє від сплати судового збору батьків у справах про встановлення факту народження їх дітей.

Ідентифікація/підтвердження належності до громадянства України:

- Державна служба статистики України могла б включити питання про громадянство (відсутність громадянства/невстановлене громадянство) та наявність свідоцтва про народження до бланків Всеукраїнського перепису населення 2023 року.
- Включити зміни до положень постанови Кабінету Міністрів України №302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України», відповідно до яких заявник для видачі паспорта зобов'язаний надавати свідоцтво про

народження в разі його наявності. У разі відсутності працівник ДМС має отримати інформацію про народження особи через Державний реєстр актів цивільного стану громадян.

- Міністерство внутрішніх справ України могло б привести у відповідність процедури встановлення особи для громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства аби мати однакові вимоги до кількості свідків та розширити їх кола до будь-яких осіб, які можуть допомогти встановити особу заявника.
- ДМС могло б подавати апеляційні скарги на судові рішення, якими було встановлено факт проживання заявників станом на 1991 рік на території України, лише в тих випадках, коли наявні докази, що особа не проживала в Україні у серпні/листопаді 1991 року. ДМС також не варто оскаржувати такі рішення із порушенням 30-денного строку, встановленого Цивільним процесуальним кодексом України (ЦПК). Також ДМС могло б видавати заявнику тимчасове посвідчення особи з фото дійсне на час оскарження.
- Уряд України має забезпечити достатню кількість суддів та відповідне матеріальне та технічне забезпечення судів для розгляду справ у розумні строки – 1 місяць відповідно до ЦПК (справи про встановлення факту проживання або народження; батьківства/материнства) та 2 місяці відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (оскарження рішень ДМС у процедурі визнання особою без громадянства та оскарження рішень ДМС про встановлення належності до громадянства України). Розгляд деяких справ цих категорій за ЦПК триває 2 роки.
- ДМС має дотримуватися строків проведення процедури встановлення особи (2 місяці); встановлення належності особи до громадянства України (5 тижнів); прийняття до громадянства України через спрощену процедуру – за територіальним походженням (3 місяці і 3 тижні). Комісія при Президентові України з питань громадянства повинна дотримуватися строків розгляду заяв про прийняття до громадянства України (12 місяців).
- Уряд міг би внести зміни до Положення про Державну міграційну службу України, які б покладали на ДМС обов'язок реєструвати усіх недокументованих осіб на території України, сприяти їх документуванню та видавати їм тимчасові посвідчення особи.
- Міністерство юстиції України могло б включити до Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини створення механізму переадресації недокументованих громадян: Національна поліція, Центри надання адміністративних послуг, виконкоми місцевих рад повинні направляти таких осіб до ДМС та органів ДРАЦС.

Процедура визнання особою без громадянства:

- ДМСУ має надати компетенцію всім своїм районним підрозділам приймати заяви про визнання особою без громадянства, оскільки інакше це може створити логістичне навантаження та черги заявників при обмеженій кількості таких підрозділів.

- ДМСУ має уникати визнання особою без громадянства та не видавати дозвіл на тимчасове проживання громадянам України, які не мають паспорту та проживали на не підконтрольних уряду територіях та в Автономній Республіці Крим та їх дітям або тим, хто має право на встановлення або оформлення належності до громадянства України, але через відсутність доказів не може підтвердити це на момент прийняття рішення по процедурі визнання особою без громадянства.

Сприяння натуралізації осіб без громадянства

- Парламент України міг би прийняти законопроект No [5630](#), який надасть право особам без громадянства подати заяву про набуття громадянства України через три роки з моменту їх визнання.

Надання вторинної правової допомоги особам із невизначеним громадянством

- Уряд міг би розробити, а Парламент України прийняти законопроект про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», з метою включення до суб'єктів безоплатної правової допомоги наступні категорії:

осіб, яким надано відмову в оформленні чи видачі паспорта через неможливість встановлення особи органом, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, – на всі види правових послуг, передбачених частиною другою статті 13 цього Закону в рамках підготовки та розгляду судом заяви про встановлення особи;

осіб, зазначених в п. 1-3 ст. 3 Закону України «Про громадянство України», – на всі види правових послуг, передбачених частиною другою статті 13 цього Закону до встановлення належності або оформлення належності до громадянства України;

осіб, які не мають паспорту громадянина України та звертаються за видачею свідоцтва про народження;

осіб, відомості про народження яких відсутні в Державному реєстрі актів цивільного стану з метою забезпечення можливості звернення до суду для встановлення факту народження.

Партнерська співпраця

УВКБ ООН працює спільно з Міністерством внутрішніх справ, ДМС, Комітетом Верховної Ради з питань прав людини, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, судами, Координаційним центром надання правової допомоги та громадськістю у питаннях процедур визначення безгромадянства та подолання проблеми безгромадянства в Україні. УВКБ ООН спільно з НУО-партнерами

НЕЕКА, БФ «Право на захист» (R2P) та ГО «Десяте квітня» працює над подоланням безгромадянства в Україні, надає допомогу особам під опікою УВКБ ООН, проводить заходи з адвокації та займається розробкою політики



КОНТАКТИ

E-mail: ukrki@unhcr.org, Tel: +38 044 288-9710

ПОСИЛАННЯ

UNHCR Ukraine: www.unhcr.org/ua - Twitter: www.twitter.com/UNHCRUkraine

Facebook: www.facebook.com/UNHCRKyiv - Flickr: www.flickr.com/photos/unhcr_ukraine