

ЗВІТ ПО КРАЇНІ
ЛИСТОПАД 2018

Україна



ВСТУП

Statelessness Index - Індекс Безгромадянства (<https://index.statelessness.eu>) є порівняльним онлайн-інструментом, що створений для оцінки законодавства, політики і практики Європейських країн щодо захисту осіб без громадянства, попередження та зменшення безгромадянства, на їх відповідність міжнародним правовим інструментам та загально визнаним стандартам захисту прав апатридів. Індекс був створений та підтримується Європейською мережею по безгромадянству ([European Network on Statelessness - ENS¹](#)), яка є альянсом громадянського суспільства та об'єднує більше 120 організацій та індивідів з 40 країн, які працюють над подоланням безгромадянства та забезпечення прав апатридів в Європі.

Європейська мережа по безгромадянству спільно з її [учасниками](#)² провела порівняльне дослідження та узагальнила інформацію щодо безгромадянства в Україні. Цей звіт підсумовує напрацювання щодо того, як українське законодавство, політика та правозастосовна практика співвідносяться з міжнародними нормами та загально визнаними стандартами захисту прав осіб без громадянства та попередження і зменшення безгромадянства. Звіт охоплює п'ять тематичних напрямків – Універсальні та регіональні міжнародні інструменти, Данні щодо кількості осіб без громадянства, Визначення безгромадянства та статус, Затримання, Попередження та зменшення безгромадянства. Звіт також містить ряд рекомендацій для Уряду України щодо найбільш пріоритетних напрямків реформування.

Бути особою без громадянства означає не бути визнаним в якості громадянина будь-якої країни в силу дії її закону. Безгромадянство є правовою аномалією, яка унеможлиблює для більш ніж 10 мільйонів чоловіків, жінок та дітей у світі – та більше ніж для півмільйона осіб у Європі – доступ до їх основоположних громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав.

УНІВЕРСАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ

Захист осіб без громадянства, а також попередження та зменшення випадків безгромадянства передбачено рядом універсальних та регіональних міжнародних інструментів. Україна приєдналась до майже всіх ключових міжнародно-правових актів у сфері подолання безгромадянства, включаючи Конвенцію про статус апатридів 1954 року, Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 року, Європейську конвенцію про громадянство 1997 року. Приєднуючись до даних міжнародних нормативно-правових актів, Україна не зробила жодних застережень та прийняла на себе зобов'язання за всіма їх положеннями. Крім того, Україна є учасницею майже всіх міжнародно-правових інструментів у сфері прав людини.

Україна також підписала, проте не ратифікувала Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 року.

Незважаючи на обраний євроінтеграційний напрямок розвитку України, законодавство Європейського союзу не має для України

зобов'язального характеру, а може бути враховано лише в якості орієнтиру для розбудови власної правової системи та політики.

Незважаючи на те, що Україна ратифікувала всі основоположні міжнародні інструменти у сфері забезпечення прав осіб без громадянства та подолання безгромадянства, механізм реалізації більшості приписів даних нормативно-правових актів так і не було створено. Уряд України повинен забезпечити реальне виконання зобов'язань, які були прийняті у зв'язку із ратифікацією вказаних нормативно-правових актів. Україна також має ратифікувати Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 року.



ДАННІ ЩОДО КІЛЬКОСТІ ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

В Україні протягом тривалого часу відсутні надійні офіційні джерела інформації щодо кількості осіб без громадянства, які проживають на її території. Єдиним офіційним загальнодоступним джерелом відомостей щодо кількості осіб без громадянства є результати

Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Проте, дані Всеукраїнського перепису населення значного застаріли та не відображають реальної ситуації щодо кількості осіб без громадянства України. Крім того, дані перепису містять інформацію щодо двох взаємоперекриваючих категорій населення – осіб без громадянства (такими себе визнали 82,550 осіб) та осіб, які не вказали своє громадянство (такими себе визнали 40,464 осіб).³

Серед інших джерел інформації щодо кількості осіб без громадянства України доступними є дані Агентства ООН у справах біженців, громадських правозахисних організацій та Омбудсмена. Для прикладу, за даними, які наводив офіс Омбудсмена в 2017 році, в Україні офіційно було зареєстровано 6,500 осіб⁴ без громадянства. В той самий час, за оцінками Агентства ООН у справах біженців станом на 2016 рік в Україні проживало 35363 особи без громадянства.⁵

Використання статистичних даних, які створюються у процесі діяльності органів виконавчої влади, для визначення реальної кількості населення України, яке не має громадянства, також є неможливим, оскільки різноманітні державні реєстри та статистичні звіти зазвичай не виділяють такої категорії населення як «особи без громадянства».

Український уряд має створити надійне джерело відомостей щодо кількості осіб без громадянства в Україні з метою забезпечення ефективної політики попередження та подолання безгромадянства.



ВИЗНАЧЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА ТА СТАТУС

Українське законодавство містить визначення особи без громадянства, під якою розуміється особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Хоча дане визначення в цілому відповідає тому визначенню безгромадянства, яке міститься в Конвенції про статус апатридів 1954 року, воно все ж є трохи вужчим.

Україна не виробила формальний законодавчо закріплений механізм визначення та надання статусу особи без громадянства. Адміністративні процедури є значно заплутаними, а законодавство прямо не передбачає процедуру визначення статусу особи без громадянства попри міжнародні зобов'язання, які взяла на себе Україна та численні намагання міжнародних організацій.

Законопроект, який передбачав процедуру визначення статусу особи без громадянства, був відкликаний з Верховної Ради після парламентських виборів в липні 2019 року через те що не був розглянутий в першому читанні попереднім скликанням. Проте, цей закон було повторно зареєстровано 29 жовтня, а вже 5 грудня він був підтриманий Верховною Радою в першому читанні.

Правовий статус осіб без громадянства визначено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Конституція України та інші закони дозволяють звуження прав осіб без громадянства тільки у випадках, визначених законом. Попри це, користуватись соціально-економічними правами, зокрема, правом на працю, на соціальний захист, на житло, на освіту та на медичну допомогу можуть лише ті особи без громадянства, які документовані та отримали право на проживання на території України (мають посвідку на постійне або тимчасове проживання). Недокументовані особи без громадянства не мають доступу до

мінімального набору соціально-економічних прав (крім доступу до екстреної медичної допомоги), а діти осіб без громадянства зазвичай мають доступ до загальної освіти, проте без врегулювання статусу та отримання особистих документів часто не можуть отримати документ про освіту.

Україна має створити та законодавчо закріпити процедуру визначення статусу особи без громадянства.



ЗАТРИМАННЯ

Українським законодавством передбачається затримання іноземців та осіб без громадянства з помещенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Мета такого затримання осіб без громадянства, яка визначена законом, не в повній мірі відповідає приписам статті 5(1)(f) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Будь-яка особа, яка знаходиться на Україні без законних підстав, може бути затримана на підставі рішення суду доки або не буде проведено ідентифікацію або для забезпечення виконання рішення про примусове видворення. Тим не менш, окремі положення законодавства фактично дозволяють Державній міграційній службі та Державній прикордонній службі затримувати осіб у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства до ухвалення відповідного рішення суду.

Законодавство України, яке уможливило імміграційне затримання осіб без громадянства, містить ряд суттєвих прогалин. Зокрема, законодавством не передбачено обов'язку визначення країни, до якої планується примусово видворити особу, перед ув'язненням, законодавством не передбачається визначення вразливості особи перед затриманням, сам факт відсутності громадянства у особи не визначений законом як юридичний факт, який має враховуватись при затриманні.

Законодавством України передбачені дві альтернативи, які можуть застосовуватись замість помещення особи до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства: взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації, або зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу. Проте на практиці дані заходи майже не застосовуються.

Положення законодавства щодо процедурних гарантій, які надаються особам під час імміграційного затримання, в цілому забезпечують належне дотримання прав затриманих осіб. Строк затримання осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства становить шість місяців і може бути продовжений не більше як на 18 місяців. Продовження строку затримання здійснюється на підставі рішення суду, яке приймається за наслідками розгляду позову органу, за клопотанням якого було затримано особу. Особа має право на оскарження рішень суду про її затримання, проте недокументовані особи без громадянства права на безоплатну правову допомогу не мають. Перед затриманням особі повинні роз'яснити її права і обов'язки мовою, яку вона розуміє. Незважаючи на те, що в Україні були випадки затримання осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства,

державні органи утримуються від затримання тих осіб без громадянства, які тривалий час проживають на території України.

Особи, які були звільнені з пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства у зв'язку з закінченням строку затримання або неможливістю примусового видворення, мають право на отримання посвідки на тимчасове проживання строком на один рік. Незважаючи на існування альтернатив імміграційного затримання, тільки звільнення з пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства дає право на тимчасове проживання в Україні.

Україна має внести зміни до законодавства, які б унеможливили імміграційне затримання осіб без громадянства, крім випадків застосування імміграційного затримання як останньої можливої міри.



ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЗМЕНШЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА

Українська система набуття громадянства заснована на поєднанні принципів права крові та права ґрунту з переваженням першого. Законодавство передбачає надійні гарантії щодо набуття українського громадянства для дітей-знайд, усиновлених дітей та дітей, народжених від громадян України за кордоном. Найбільшою прогалиною законодавства в сфері набуття громадянства є відсутність права на українське громадянство дітей, які були народжені на території України від батьків, які перебували на території України без законних підстав, чи не можуть підтвердити наявність таких підстав належними документами, та які за народженням не набули громадянства жодної з країн.

Доступ до реєстрації народження дітей, батьки яких є особами без громадянства, достатньо обмежений. Батьки, які не мають документів, що посвідчують особу, не можуть зареєструвати

народження своїх дітей, адже для реєстрації народження батьки мають подати паспортний документ. Особливо вразливими до такої проблеми є представники ромської національності. Пізня реєстрація народження передбачена законодавством, проте для реєстрації народження після одного року необхідним є подання інших документів, зокрема, про перебування дитини на медичному обліку. Після досягнення особою 18 років реєстрація народження можлива тільки за рішенням суду, отримати яке особа фактично не зможе без ідентифікуючих її документів.

Україні повинна гарантувати громадянство дітям, народженим на території України у будь-якому випадку, якщо діти за народженням не набули громадянства жодного з батьків. Адміністративні процедури реєстрації народження дітей потребують спрощення.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Причинами безгромадянства в Україні є недосконалість законодавства, що містить численні прогалини, які виключають з правового поля декілька категорій осіб. Для подолання даних проблеми необхідно:

- Законодавчо закріпити процедуру визначення статусу особи без громадянства;
- Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 року;
- Створити надійне та актуальне джерело відомостей про кількість осіб без громадянства, які проживають на території України;
- Забезпечити реєстрацію народження дітей, батьки яких не мають документів, що посвідчують особу;
- Гарантувати набуття громадянства дітям, народженим на території України у всіх випадках, коли діти за народженням не набули громадянства жодного з батьків.

ПРИМІТКИ

- 1 www.statelessness.eu
- 2 Експертами ENS у дослідженні безгромадянства в Україні виступили Катерина Гайдей та ГО "Десяте квітня".
- 3 State Statistics Committee of Ukraine, All-Ukrainian Population Census 2001: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/publications/#p14>
- 4 The Annual Report of the Ombudsman of Ukraine on Human Rights in Ukraine 2017: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>
- 5 UNHCR Statistics, The World in Numbers: <http://popstats.unhcr.org/>

ЗА БІЛЬШ ДЕТАЛЬНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ ЗВЕРТАЙТЕСЬ ДО

Олександра Снітка
юриста Громадської організації "Десяте квітня"
10th_april@ukr.net

