



UNHCR

Агентство ООН у справах біженців

**ПРАВО НА
ЗАХИСТ**

у партнерстві з **HIAS**

**ДОСТУП ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА
ДО МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В
УМОВАХ COVID-19 ТА ОЦІНКА
ЕКОНОМІЧНО-СОЦІАЛЬНОГО
ВПЛИВУ КАРАНТИНУ**

З 12 березня 2020 року з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19), Урядом України введено карантин на всій території України¹. Карантин – адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб². Тимчасово на всій території України заборонено роботу більшості суб'єктів господарювання, обмежено переміщення, перебування в громадських місцях та відвідування багатолюдних закладів та установ. В березні 2020 року введено адміністративну відповідальність за порушення правил карантину – штраф в розмірі 17000 грн³. Урядом України запланований поетапний вихід з карантину – перший етап вступив в дію 11 травня⁴.

З 21 квітня до 6 травня 2020 року благодійною організацією «Благодійний фонд «Право на захист» (далі – БФ «Право на захист») проведено опитування 189 осіб без громадянства⁵ (далі – ОБГ) та під ризиком безгромадянства⁶, які отримують безоплатну юридичну допомогу від організації. Мета опитування – виявлення наявних обмежень у доступі до медичної допомоги та можливих обмежень у доступі до медичних послуг у випадку захворювання на COVID-19, а також негативних наслідків (зокрема, посилення вразливості) у зв'язку з введенням карантину.

Серед опитаних 84 (44 %) жінки та 105 (56 %) чоловіків.

Матеріали пропонованої публікації було підготовлено та розроблено за підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR). Зміст матеріалу є виключно відповідальністю БФ «Право на захист» та не може використовуватися, щоб відобразити точку зору Агентства.

¹Постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 р. № 211, адреса доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>

² Визначення відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», адреса доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#n241>

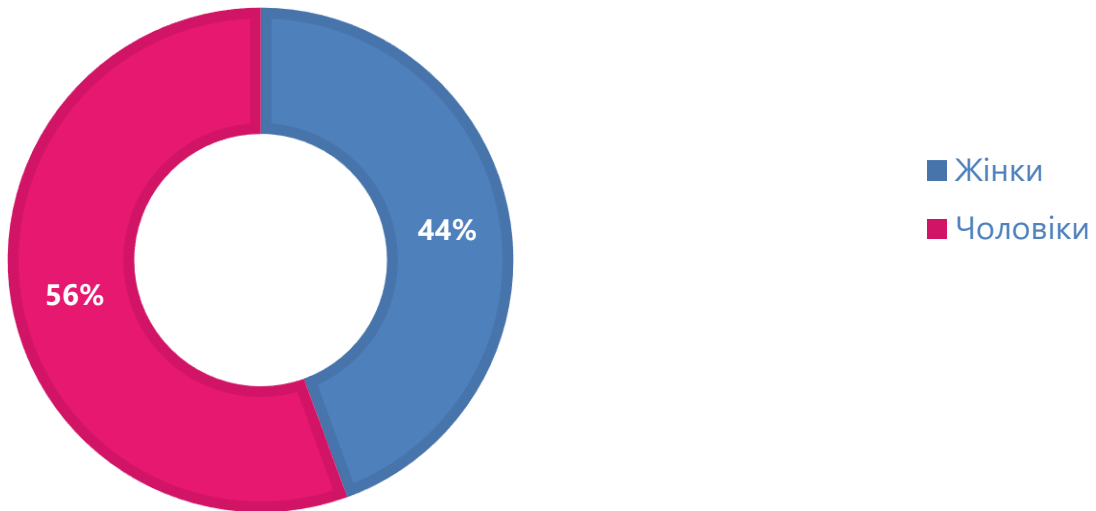
³Зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення України внесено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», адреса доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20/ed20200418>

⁴Згідно інфографіки та анонсу опублікованого на Урядовому порталі, адреса доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-denis-shmigal-predstaviv-poetapnij-plan-znyattya-obmezhen>

⁵Особа без громадянства (апатрид) – особа, яка не вважається громадянином жодної держави в рамках її законодавства.

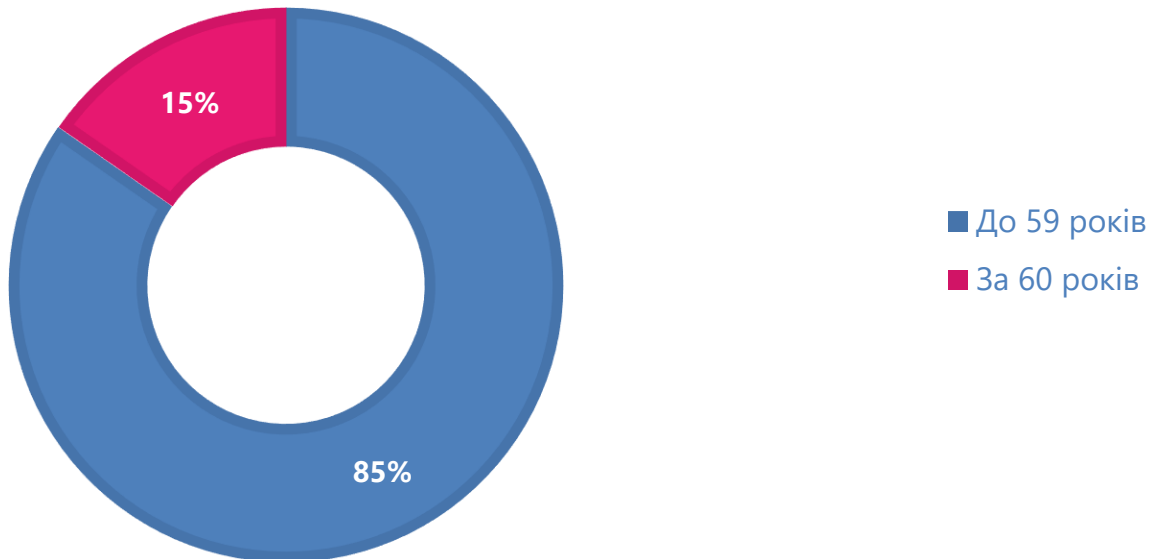
⁶Особа під ризиком безгромадянства – особа, які мають складності із доведення свого зв'язку із певною державою і не можуть оформити документ про особу, наприклад, через суперечливі закони про громадянства, пробіли у законодавстві тощо.

СТАТЬ ОПИТАНИХ



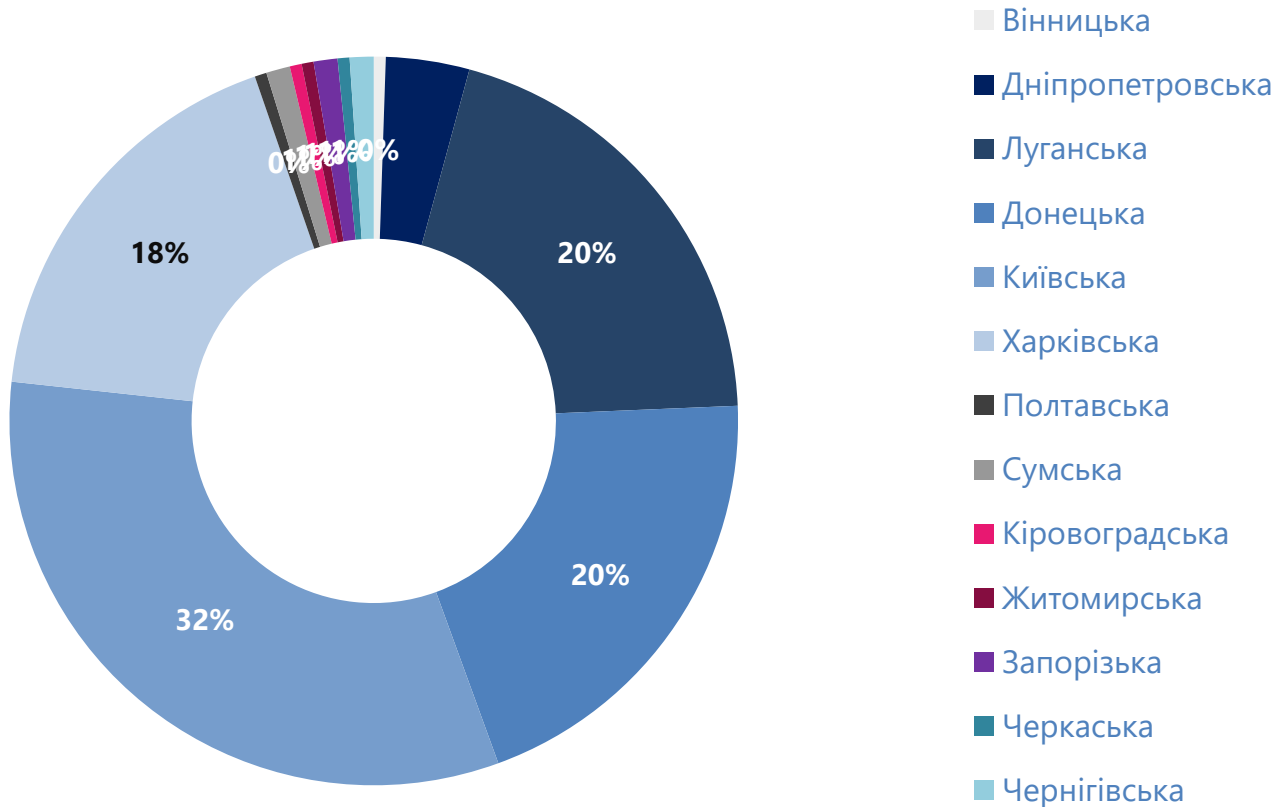
Абсолютна більшість опитаних віком від 18 до 59 років – 160 осіб (85 %). 29 осіб (15 %) – віком за 60 років.

ВІК ОПИТАНИХ



90% респондентів перебувають на території Луганської, Донецької, Харківської та Київської областей, всього опитуванням охоплено 13 областей України.

РЕГІОНИ ПРОЖИВАННЯ



ДОСТУП ДО МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ПРИ ПІДОЗРІ НА COVID-19

Становище осіб без громадянства, недокументованих осіб та осіб під ризиком безгромадянства загалом характеризується обмеженим доступом до соціальних послуг та медичної допомоги.



До цього призводить відсутність документів, які посвідчують особу.

Без них неможливо обрати сімейного лікаря та підписати декларацію з ним. Це унеможливує отримання первинної медичної допомоги та інших видів медичної допомоги.

92 % опитаних (175 осіб), повідомили, що не мають обраного сімейного лікаря. З-поміж них:

- 43 % – 76 респондентів – відповіли, що їм було відмовлено у складанні декларації із сімейним лікарем через відсутність документа, який посвідчує особу;
- 6 % – 10 осіб – зазначили, що не знали про необхідність обирати лікаря та підписувати декларацію;
- 43 % – 75 опитаних – зазначили, що не звертались з приводу підписання декларації, оскільки не потребували медичної допомоги;
- 8 % – 14 респондентів – відмовились відповісти.

ПРИЧИНИ ВІДСУТНОСТІ ПІДПИСАНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ З СІМЕЙНИМ ЛІКАРЕМ



Непростою є ситуація і з доступом до медичних послуг дітей ОБГ. Згідно з чинним законодавством, від імені дітей, які не досягли 14 років, декларацію з педіатром підписує один з батьків на підставі документа, що посвідчує особу, та свідоцтва про народження дитини. Дитина, яка досягла 14 років, може самостійно підписати декларацію на підставі паспорту громадянина України та РНОКПП⁷. Ця особливість порядку підписання декларації з сімейним лікарем частково пояснює, чому незначна кількість дітей, народжених недокументованими особами, все-таки мають доступ до безоплатної медичної допомоги.

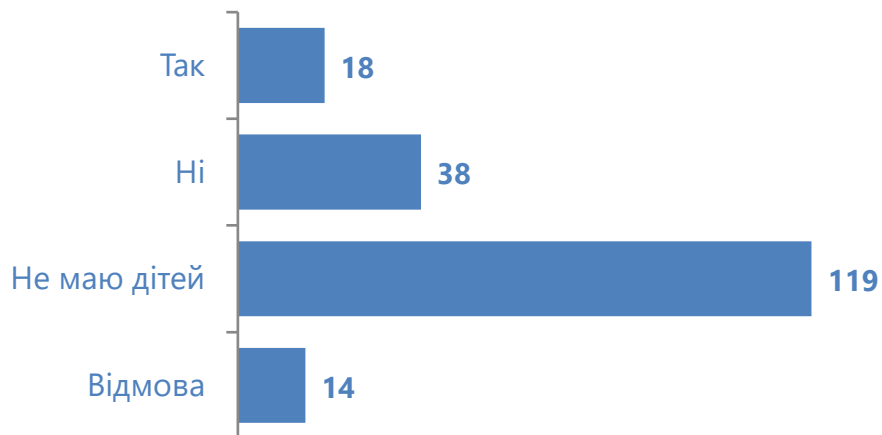
Проте загальний тренд виглядає не надто оптимістично.

На запитання щодо наявності у дітей підписаної декларації з лікарем відповіли 56 (30 %) опитаних. Більшість з них, 38 (68 %) осіб повідомили, що їх діти не мають підписаної декларації з лікарем — як наслідок, малеча не може отримати доступ до медичних послуг. І тільки 18 (32 %) респондентів зазначили, що їхні діти мають підписану декларацію з лікарем. Тобто тільки третина учасників опитування, які мають дітей і надали відповіді, мають обраного педіатра для дітей.

⁷Відповідно до Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, затвердженого відповідним Наказом МОЗ від 19.03.2018 № 503, адреса доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0347-18>

РНОКПП – реєстраційний номер облікової картки платника податків (ідентифікаційний код)

НАЯВНІСТЬ У ДІТЕЙ ПІДПИСАНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ З ЛІКАРЕМ



На запитання щодо можливості звернення за допомогою до лікаря у випадку виникнення симптомів COVID-19, 149 (79 %) респондентів відповіли, що мають таку можливість, 20 (10 %) осіб відповіли, що впевнені в тому, що отримають відмову, 15 осіб (8 %) зазначили, що не знають, куди звернутися, 5 осіб (3 %) відповіли інше.

МОЖЛИВІСТЬ ЗВЕРНЕННЯ ДО ЛІКАРЯ ЗА НАЯВНОСТІ СИМПТОМІВ COVID-19



Державними обласними адміністраціями, Київською міською державною адміністрацією та Харківською міською радою на запити БФ «Право на захист» надано відповідь, що за відсутності декларації особи можуть все одно отримати телефонну консультацію у закладах охорони здоров'я⁸. Для цього в частині закладів функціонує

⁸У квітні 2020 року БФ «Право на захист» направив запити до МОЗ, Національної служби здоров'я України, до департаментів охорони здоров'я Київської, Харківської, Донецької, Луганської, Полтавської, Сумської державних обласних адміністрацій, Київської міської

черговий кабінет (або черговий лікар), в інші заклади можна зателефонувати просто до реєстратури. В листі від Донецької обласної державної адміністрації зазначається, що медичні заклади в будь-якому випадку мають надати консультацію телефоном, а за потреби і прийняти людину у медичному закладі⁹.

ЧИ ЗНАЄТЕ ВИ КУДИ ЗВЕРНУТИСЯ ЗА ВІДСУТНОСТІ СІМЕЙНОГО ЛІКАРЯ АБО ЗВ'ЯЗКУ НИМ?



На запитання щодо отримання відмови у госпіталізації або наданні медичної допомоги через відсутність паспорту ствердно відповіли 7 % опитаних – це 13 осіб. Не отримували відмову з зазначеної причини 84 % – це 159 респондентів.

” Коли хворів на менінгіт відмовляли в госпіталізації. Взяли тільки після того, як стан став тяжким.

” У мене цукровий діабет, однак без документів не можу проходити лікування; не можу отримати інсулін.

Відповіді респондентів

Не краща ситуація і з доступом до необхідних медикаментів та медичних послуг у тих ОБГ, хто має інвалідність або серйозні хронічні захворювання. 83 особи надали відповідь на це питання. Більша частина з них – 60 (72 %) – зазначили, що через відсутність документів, які посвідчують особу, доступ до медичних послуг обмежений. 38 (46 %) респондентів зазначили, що коштів на ліки немає, а 17 осіб (20%) відповіли, що неможливо встановити інвалідність. Менше чверті вказали, що через їхню високу вартість медичні послуги доступні лише частково.

державної адміністрації, Харківської міської ради щодо порядку надання медичної допомоги особам без громадянства, які не мають документів, що посвідчують особу та не мають сімейного лікаря.

⁹Така позиція цілком відповідає діючому законодавству про охорону здоров'я, яким встановлено, що кожен громадянин має право на безоплатне отримання у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги, в тому числі первинної медичної допомоги. Окрім цього, вільний вибір лікаря є правом, а не обов'язком особи. Все це не дозволяє медичним закладам відмовляти особами, які не мають декларації, у надання первинної медичної допомоги

ДОСТУПНІСТЬ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ ПРИ ХРОНІЧНИХ ЗАХВОРЮВАННЯХ/ІНВАЛІДНОСТІ (МОЖНА ОБРАТИ ДЕКІЛЬКА ВАРІАНТІВ)



...Не маю можливості пройти хіміотерапію за державною програмою через відсутність паспорта.



Немає грошей на медикаменти, перебуваю в місцях позбавлення волі.



Немає коштів на медикаменти, немає можливості встановити інвалідність, немає медикаментів і лікування. Перебуваю в медчастині з приводу лікування туберкульозу.

Відповіді респондентів

Тільки одна особа повідомила про факт звернення до лікаря щодо підозри на COVID-19 (у дитини), тест було проведено безкоштовно. Жінка не має підписаної декларації з сімейним лікарем через відсутність документа, який посвідчує особу. Водночас її дитина має педіатра, з яким підписано декларацію, що сприяло своєчасному огляду та тестуванню дитини на COVID-19.

14 (7 %) осіб повідомили, що їм невідомо, як захиститися від зараження зазначеною хворобою, 10 (5 %) осіб відповіли, що не користуються засобами індивідуального захисту взагалі. 13 (7 %) опитаних не знають, як звернутися до лікаря у випадку захворювання. Респонденти повідомили, що здебільшого користуються одноразовими масками або одноразовими масками та антисептиками, а також одноразовими масками, антисептиками та рукавичками для індивідуального захисту від COVID-19.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ КАРАНТИНУ

У квітні 2020 року Урядом було введено досить жорсткі правила карантину, зокрема заборонено перебувати на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус¹⁰. Це положення юридично забороняє недокументованій особі виходити на вулиці під будь-яким приводом, наприклад, придбати речі першої необхідності та продукти. Урядом роз'яснено на офіційному сайті, що наявність у людини документів дозволить перевірити, чи не мусить вона бути на самоізоляції, або в обсервації. А також це дасть можливість органам правопорядку застосовувати адміністративну відповідальність до порушників правил карантину¹¹. Проте Єдиний державний реєстр судових рішень вже містить рішення про адміністративні стягнення у вигляді штрафу в розмірі 17 000 грн тільки за факт перебування на вулиці без документів¹².

Жоден із учасників опитування не повідомив про притягнення до адміністративної відповідальності у зв'язку з порушенням карантину (за статтею 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Однак дві особи повідомили про затримання поліцією для перевірки документів, яке не призвело до складення протоколу.

БАЗОВІ ПОТРЕБИ

26 % – 49 осіб – зазначили про відсутність особливих потреб в умовах карантину. Але 73 % опитаних – 139 людей – повідомили, що потребують тої чи іншої гуманітарної допомоги. З них більшість (110 осіб) вказали, що потребують медикаменти та медичні товари, продукти харчування (97 відповідей) та предмети гігієни (94 відповіді). Також йшлося про потребу в дитячому харчуванні, оплаті транспортних послуг тощо.

ПОТРЕБА В ГУМАНІТАРНІЙ ДОПОМОЗІ У ЗВ'ЯЗКУ З КАРАНТИНОМ? (МОЖНА ОБРАТИ ДЕКІЛЬКА ВІДПОВІДЕЙ)



¹⁰Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211» від 2 квітня 2020 р. № 255, адреса доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2020-%D0%BF>

¹¹Урядовий портал, адреса доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/rozyasnennya-shchodo-novih-obmezhuvalnih-zahodiv-na-period-karantinu>

¹²Приклад: суди Дніпропетровської області: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89102603>

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/89078809>



Потрібна будь-яка допомога, маски, дезінфекційні засоби. Знаходжусь в лікарні №1 з приводу лікування інсульту.



Потрібні підгузки.



Потрібен апарат для перевірки рівня цукру в крові.



Після операції по відновленню після перелому шийки стегна мені потрібні медикаменти.



Потребую допомоги в медичному обстеженні дитини.



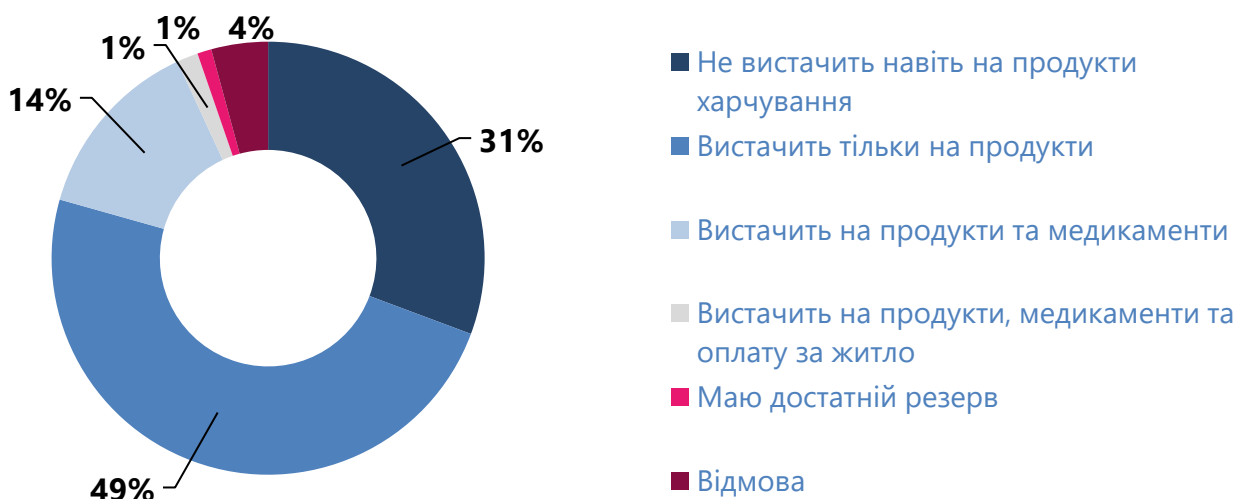
Потрібні ліки від туберкульозу, для лікування захворювань нирок, печінки.
Потрібні вітаміни, маски, антисептичні препарати.

Відповіді респондентів

8 (4 %) осіб з-поміж опитаних не мають доступу до чистої питної води. Ще 1 респондент підкреслив, що в нього є вода на даний час, оскільки він перебуває в лікарні.

На питання щодо фінансових резервів та заощаджень, які дозволять протриматися до кінця карантину (на момент опитування його було оголошено до 24 квітня) та у разі його продовження, 31 % (58 осіб) повідомили, що їхніх ресурсів не вистачить навіть на продукти харчування. Близько половини опитаних вказали, що тільки на продукти харчування і вистачить.

НАЯВНІСТЬ РЕЗЕРВІВ ДО 24 КВІТНЯ ТА У РАЗІ ПРОДОВЖЕННЯ КАРАНТИНУ



МОЖЛИВІСТЬ СЕБЕ ЗАБЕЗПЕЧИТИ

Серед бенефіціарів БФ «Право на захист» переважна більшість – це представники соціально незахищених верств населення: самотні люди, безпритульні особи, особи, які звільнились з місць позбавлення волі, роми, мешканці ОРДЛО. Через відсутність документа, що посвідчує особу, особам без громадянства складно знайти роботу та забезпечити себе (родину) і, водночас, неможливо отримати державний соціальний захист. Без документів неможливо й отримувати пенсію, тому люди похилого віку опиняються в дуже скрутних умовах. Через це карантинні обмеження, навіть попри те, що вони покликані запобігати поширенню епідемії, матимуть негативний вплив на становище ОБГ.

Підтверджують це і відповіді учасників дослідження.

Так, з-поміж опитаних 24 (13 %) особи вказали, що є пенсіонерами або непрацездатними. 161 (85 %) осіб є працездатними особами, проте через відсутність документів влаштуватися на офіційну роботу вони не мають жодного шансу. Тож люди змушені працювати неофіційно. Крім того, через карантин багато хто з респондентів втратили роботу. За результатами опитування до початку карантину більша частина – 106 осіб (66 %) – опитаних з-поміж працездатних мали роботу. Але з них 61 особа (57 %) стали безробітними через введення обмежень.



Втратив роботу (неофіційну), боюсь, що до кінця карантину не вистачить продуктів харчування. Звертався в різні гуманітарні організації, але допомоги так і не отримав. Немає грошей на продукти, оплату комунальних послуг.

З учасників опитування 1 особа офіційно працевлаштована відповідно до законодавства про працю, ще 1 особа вказала, що є підприємцем.

ВИ ПРАЦЮЄТЕ НА ДАНИЙ ЧАС?



ДОСТУП ДО ОСВІТИ ПІД ЧАС КАРАНТИНУ



Одна дитина в дитячій лікарні вже 5 місяців, так як був виявлений туберкульоз, друга дитина (8 років) має психічні захворювання – потребує лікування. Через це школу зараз не відвідують.

Відповідь жінки (потребує продуктів харчування, медикаментів та медичних товарів, предметів гігієни).

11 (6 %) опитаних осіб повідомили про відсутність у їхніх дітей можливості навчатись дистанційно під час карантину через відсутність комп'ютера та Інтернету. Інтернет-з'єднання мають тільки 72 особи з-поміж опитаних — це 38 % учасників, що цілком вірогідно впливає на рівень обізнаності щодо встановлених правил карантину та засобів індивідуального захисту.

ЧИ НАВЧАЮТЬСЯ ВАШІ ДІТИ ПІД ЧАС КАРАНТИНУ?



РЕЗЮМЕ

В опитуванні взяли участь 189 осіб без громадянства та під ризиком без громадянства, які проживають в 13 областях України (переважна більшість — Київська, Донецька, Луганська, Харківська області). Кількість респондентів-чоловіків незначно перевищує кількість опитаних жінок, більшість опитаних – працездатні особи віком до 59 років.

Можливість отримати своєчасну медичну допомогу за відсутності документів, що посвідчують особу, майже відсутня. За результатами опитування абсолютна більшість осіб (92 %) не підписали декларацію з сімейним лікарем. Майже половина учасників дослідження – 43 % – звертались до медичного закладу з метою підписання декларації, проте їм було відмовлено. Більша частина дітей опитаних осіб так само не мають сімейного лікаря та доступу до медичних послуг.

Водночас, більшість респондентів (79 %) повідомили, що переконані в тому, що мають можливість звернутися до лікаря у випадку симптомів COVID-19. Окрім того, більшість опитаних осіб (86 %) вважають, що в разі відсутності сімейного лікаря їм слід звернутись до місцевої поліклініки. Певні очікування людей від медичних закладів (державних, комунальних) збігаються з готовністю місцевої влади забезпечити доступ до медичних послуг і особам, які не підписали декларацію з лікарем.

Проте доступ до медичних послуг для осіб без громадянства, які мають хронічні захворювання або інвалідність, майже відсутній. 17 % з-поміж опитаних повідомили, що мають інвалідність або хронічні/онкологічні захворювання. Але відповіді респондентів

свідчать про неможливість лікування таких хвороб як цукровий діабет, менінгіт, онкологію, туберкульоз. Люди без документів не можуть брати участь у державних програмах та отримувати безоплатні ліки, провести медичне обстеження (безоплатно), встановити інвалідність, не мають коштів на медикаменти. Недокументовану людину госпіталізують лише в екстреному випадку.

Жоден респондент не повідомив про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину. Проте такий ризик для цієї категорії осіб лишається високим — адже вимогу під час перебування на вулицях мати при собі документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, вони не можуть виконати¹³.

Більшість опитаних (73 %) потребують гуманітарної допомоги, як-от медикаментів та медичних товарів, продуктів харчування та предметів гігієни та інше. 31 % респондентів повідомили, що їхніх фінансових резервів не вистачить до кінця карантину навіть на їжу. Близько половини опитаних вказали, що їхніх заощаджень вистачить виключно на харчування. 11 опитаних повідомили, що діти не навчаються дистанційно через брак комп'ютерів та інтернет-з'єднання.

Абсолютна більшість працевлаштованих осіб працює неофіційно, до початку карантину роботу мали 66 % працездатних респондентів. Більша частина з них втратила роботу через карантин.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України: розглянути та прийняти законопроект № 2335 від 29.10.2019 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства»¹⁴. До моменту його прийняття, Міністерству охорони здоров'я України забезпечити осіб без громадянства та під ризиком безгромадянства ліками та медичними виробами, які закупаються за державні кошти для лікування ВІЛ/СНІДу, туберкульозу, онкології, серцево-судинних захворювань, рідкісних орфанних захворювань тощо.

Органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади:

- в межах повноважень забезпечити соціальну підтримку незахищеному населенню в умовах карантину незалежно від наявності в людей документів, які посвідчують особу;
- забезпечити доступ до первинної медичної допомоги у випадку підозри на COVID-19 для осіб без громадянства, які проживають в районі (населеному пункті).

Гуманітарним, благодійним та іншим неурядовим організаціям: скоординувати зусилля зокрема на гуманітарну підтримку згаданих у звіті категорій осіб.

¹³ Ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, п.п. 16 п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 р. № 211

¹⁴ За умови прийняття цього нормативно-правового акту особи без громадянства зможуть отримати документ на підтвердження такого статусу та оформити посвідку на проживання в Україні. Тобто стати особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. На даний час законодавство України пов'язує доступ осіб без громадянства до прав, соціального захисту, підтримки від держави тощо саме із наявністю документу, який посвідчує особу без громадянства, та документу, який надає право законно перебувати на території України. Такі документи особи без громадянства отримати не можуть до моменту внесення змін в законодавство.