



**UNHCR**

Агентство ООН у справах біженців



# ПРОЦЕДУРА ВИЗНАННЯ ОСОБОЮ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

**БФ «Право на захист»**

Е-mail: [r2p@r2p.org.ua](mailto:r2p@r2p.org.ua)

Вебсайт: [r2p.org.ua](http://r2p.org.ua)

Тел.: +380443371762

вул. Щекавицька, 57, м. Київ

## ПРОЦЕДУРА ВИЗНАННЯ ОСОБОЮ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

16 червня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства». Документ набув чинності 18 липня 2020 року, через кілька днів після підписання законопроекту Президентом України та після опублікування його змісту в офіційних виданнях. Державні органи мають три місяці з моменту набрання законом чинності для введення закону в дію.

Мета закону - створення процедури визнання особою без громадянства. У 2013 році Україна приєдналася до Конвенції про статус осіб без громадянства 1954 року та Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства, а отже, взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо поліпшення положення осіб без громадянства, які проживають на території України.

### Зміст закону

Закон приводить юридичне визначення особи без громадянства в Україні у відповідність до міжнародного визначення, передбаченого Конвенцією 1954 року про статус осіб без громадянства (далі - «Конвенція 1954 року»).

*Згідно з цим визначенням, «особа без громадянства - особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії закону» (замість «відповідно до свого законодавства»).*

Це визначення дещо розширює сферу безгромадянства порівняно з попереднім законодавчим визначенням України. Таке уточнення має на меті запобігти виключенню осіб, які теоретично мають право на українське чи інше громадянство, але на практиці не мають можливості отримати його.

Закон вводить процедуру визнання людини особою без громадянства. Закон надає можливість звернення про визнання ОБГ, зокрема заявником, який не перебуває на законних підставах на території України; встановлює строк розгляду заяви у 6 місяців, але не довше 12 місяців; передбачає надання заявнику довідки, яка підтверджує перебування на законних підставах в Україні протягом розгляду заяви; надає заявникам право на всі види безоплатної правової допомоги до прийняття остаточного рішення; визначає вичерпний перелік підстав для відмови у наданні статусу безгромадянства та забезпечує процедуру оскарження у випадку відмови.

Процедура визнання особою без громадянства, за умови її успішної імплементації, дозволить тисячам осіб без громадянства, які багато років проживають в Україні, отримати офіційний статус та підтвердити законне проживання в Україні. Це дозволить їм стати повноправними членами суспільства з доступом до медичного обслуговування, соціальних послуг та інших прав, гарантованих всім без винятку Конституцією України.

Отримавши статус особи без громадянства, людина згодом **зможе набути громадянство України.**

Зазвичай до БФ «Право на захист» по безоплатну правову допомогу звертаються найбільш вразливі люди: самотні люди похилого віку, етнічні меншини як, наприклад, роми, особи, звільнені з місць позбавлення волі, внутрішньо переміщені особи, які покинули свої домівки в результаті конфлікту. Багато з них протягом усього життя не мали доступу до освіти, і тому розуміння законів та процедур може бути для них нездоланною перешкодою. Вони часто не мають коштів або соціальних зв'язків, і за відсутності безоплатної правової допомоги не можуть відновити/отримати документ.

## СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ПРОЦЕДУРИ ВИЗНАННЯ ОСОБОЮ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Щонайменше двадцять країн світу мають процедуру визнання особою без громадянства, інтерес держав до запровадження механізму збільшується. Найпершими були Франція та Італія (1950-1970), Угорщина, Латвія та Іспанія приєднались пізніше, основна частина країн запровадили процедуру після 2011 року: Молдова, Грузія, Філіппіни, Коста Ріка, Бразилія, Уругвай, Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії, Косово, Туреччина, Болгарія, Еквадор, Чорногорія, Парагвай, Панама і Аргентина.

Чинні процедури поділяються на [три різні категорії](#): ті, що регулюються конкретними нормами права, більш менш чітким порядком; ті, які направлені на захист, хоча можуть бути і не чітко врегульовані законодавством, при цьому механізм функціонує; ті, що одночасно гарантують захист та мають чітко визначену процедуру. Проте юристи-аналітики вважають, що єдиним вірним критерієм оцінки ефективності кожної з цих процедур є стан імплементації положень Конвенції про статус осіб без громадянства 1954 року.

Конвенція 1954 року не деталізує, як саме держави розроблятимуть власні процедури визнання безгромадянства, а уточнює лише те, що держави мають передбачати [мінімальний стандарт доступу до прав](#) (наприклад, працювати за наймом або вести власний бізнес, купувати або орендувати житло, отримувати освіту, право на соціальне забезпечення та свободу пересування тощо).



## МОДЕЛІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Досвід Киргизької Республіки у подоланні безгромадянства є найбільш вражаючим. Ця країна почала предметно вирішувати проблему ще у 2009 році, а потім активізувала свої зусилля в 2014 році в межах [кампанії УВКБ ООН #IBelong](#). Уряд, міжнародні організації, представники громадянського суспільства, експерти та науковці об'єднали зусилля для розробки Національного плану дій, націленого на усунення прогалин у законодавстві, а також визначення практичних кроків, які необхідно зробити для ліквідації безгромадянства. Ці практичні кроки передбачали створення щонайменше 68 мобільних підрозділів по всій країні, завданням яких було виявлення осіб без громадянства та проблем документації шляхом проведення інтерв'ю, збору документів та, за потреби, належного вирішення кожної справи. Мобільні підрозділи склалися з юристів неприбуткових організацій, посадових осіб компетентних державних органів та представників місцевої влади; працівники цих підрозділів були оснащені портативними принтерами, сканерами, ноутбуками та камерами. Вони ходили від дверей до дверей у цій переважно гірській країні, часто подорожуючи верхи на конях. Коли вони зустрічали осіб без громадянства або під ризиком безгромадянства, вони допомагали їм подати заяви щодо визначення громадянства, набуття громадянства або щодо реєстрації народження.

Завдяки цьому інтенсивному процесу влітку 2019 року УВКБ ООН оголосило, що Киргизстан став першою державою у світі, яка [ліквідувала безгромадянство](#). У період з 2014 по 2019 роки мобільні підрозділи виявили та розглянули близько 13 700 випадків безгромадянства, у тому числі стосовно понад 2000 дітей.

Слід зазначити, що Киргизька Республіка [досі не приєдналася до Конвенції](#) про статус осіб без громадянства 1954 року, а також не запровадила процедуру визнання особою без громадянства, подібну до нещодавно прийнятої в Україні. Однак процес ліквідації безгромадянства чітко вказує на те, що Киргизстан дотримується положень Конвенції. Окрім того, [Киргизстан офіційно заявив мету](#) впровадити процедуру визнання особою без громадянства до кінця 2020 року.

Моделі з подолання безгромадянства Молдови та Грузії є також корисними для України. В цих двох країнах існують правові механізми визначення безгромадянства, подібні до нового закону України.

Закон Молдови передбачає більше можливостей для усунення безгромадянства, оскільки надає повноваження державним установам ініціювати процедуру визнання особою без громадянства; в новоприйнятому українському законі лише особа може виступати ініціатором цього процесу. Це надає органам влади Молдови повноваження вирішувати соціальну проблему безгромадянства навіть тоді, коли особа може не розуміти причини або потребу вирішувати це питання. У Грузії процедурою визнання особою без громадянства займається Міністерство юстиції, а не Міністерство внутрішніх справ, як в Україні.

*І в Молдові, і в Грузії термін розгляду заяви становить 6 місяців з можливістю продовження ще на 1-3 місяці. Українське законодавство передбачає можливість продовження строку розгляду заяви до 12 місяців.*

Перелік підстав для відмови у наданні заявнику статусу особи без громадянства у Грузії та Молдові значно ширший ніж той, що встановлено новим законом в Україні, що робить українську модель більш м'якою та сприятливою.

## Законодавчий процес

Хоча процедура визнання особою без громадянства в Україні не гарантує повторення успіху Киргизстану, і хоча вона відрізняється від механізмів інших держав, процедура в Україні все ж є значущим кроком до виконання Конвенції про статус осіб без громадянства 1954 року та загалом міжнародного права з прав людини. З точки зору прав людини українське законодавство пропонує багато значущих зрушень, які можуть вплинути на життя десятків тисяч людей, які вважають Україну своїм домом.

### Процедура визнання особою без громадянства:

- надає можливість звернення щодо визнання особою без громадянства незалежно від законності перебування в Україні;
- покладає тягар встановлення того, що особа не перебуває в громадянстві жодної з країн, на державу, а не на людину (зібрати необхідні підтвердження для людини, яка не має документу, що посвідчує її особу, неможливо у більшості випадків);
- гарантує заявнику за необхідності перекладача та /або послуги перекладу документів;
- передбачає, що якщо з'ясується обставини, які можуть свідчити про належність людини до громадянства України, розгляд справи зупинятиметься, натомість здійснюватиметься перевірка належності до громадянства України. Якщо належність не буде встановлена - розгляд справи поновлюватиметься. Якщо належність до громадянства буде встановлена, особі оформлятимуть паспорт громадянина України;
- визначає, що якщо під час розгляду заяви з'ясується обставини, що можуть свідчити про наявність умов для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, розгляд заяви про визнання особою без громадянства зупинятиметься до завершення розгляду цих обставин. Якщо статус біженця або статус особи, яка потребує додаткового захисту, не буде встановлений, процедура визнання особою без громадянства поновлюватиметься;

- визначає, що протягом усього періоду процедури визнання безгромадянства або будь-якого подальшого оскарження заявник буде законно перебувати в Україні та матиме доступ до відповідних прав;
- встановлює, що протягом усього періоду проходження процедури визнання особою без громадянства або подальшого її оскарження заявник буде законно перебувати в Україні та матиме доступ до певного кола прав (зокрема офіційно працювати в Україні з дозволу Державної служби зайнятості);
- передбачає чіткий порядок оскарження рішення про відмову визнання особою без громадянства або про скасування вже прийнятого позитивного рішення;
- покладає на Державну міграційну службу України (далі - ДМС) обов'язок вести облік:
  - А. осіб, які звернулися щодо визнання особою без громадянства;
  - Б. осіб, щодо яких прийнято рішення про визнання або про відмову у визнанні особами без громадянства;
  - В. осіб, яким видано посвідку на постійне проживання;
  - Г. осіб, яким видано посвідку на тимчасове проживання;
  - Г'. осіб, яким видано проїзний документ (посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон).

## Подача заяви

Порядок звернення із заявою про визнання особою без громадянства ще не повністю визначений. Уряд мав затвердити порядок розгляду заяви до 18 жовтня 2020 року, однак цього досі не сталося. У таблиці коротко описано, як особа зможе подати заяву про визнання особою без громадянства.

## Фінансування

Реалізація положень Закону не потребує додаткових фінансових витрат з державного бюджету України. Хіба що оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання ОБГ буде коштом Держави.

Слід зазначити, що автори законопроекту пропонували звільнити від судового збору осіб, які оскаржують відмову у визнанні ОБГ або скасування вже прийнятого рішення про визнання ОБГ. Однак, цю пропозицію було відхилено. Навпаки, ОБГ після успішного проходження процедури зможуть офіційно працевлаштуватись та стати на облік у фіскальних органах, бути платниками податків.

Отже, ці зміни в законодавстві потенційно збільшать кількість платників податків, а тому й наповнення бюджету.

<b>ХТО ЗМОЖЕ ЗВЕРНУТИСЯ ЗА ВИЗНАННЯМ ОСОБОЮ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА (ОБГ)?</b>	<b>ЯК ПРОХОДИТИМЕ ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ СТАТУСУ ОБГ?</b>
<p>Особа, яка не може отримати паспорт, оскільки не є громадянином жодної з держав. ДМС має попередню позицію щодо груп, які відповідають критеріям.</p>	<p>Особа зможе звернутися до підрозділу ДМС із відповідною заявою. Особа, яка не перебуває в Україні на законних підставах, також має право звернутись із заявою про визнання ОБГ.</p>
<b>КОЛИ НОВА ПРОЦЕДУРА ПОЧНЕ ДІЯТИ?</b>	<b>ЩО ПЕРЕДБАЧАЄ ОФІЦІЙНИЙ СТАТУС ОБГ?</b>
<p>Процедура стане доступною після прийняття Урядом необхідних підзаконних актів, зокрема порядку розгляду заяв про визнання ОБГ. Уряд мав зробити це до 18 жовтня і затримка призводить до порушення строку введення в дію Закону</p>	<p>Людина, яка отримує статус ОБГ, може</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• офіційно працювати без дозволу на роботу;</li> <li>• отримувати державні соціальні та медичні послуги у встановленому законом порядку;</li> <li>• офіційно укладати шлюб, договори, здійснювати інші юридичні дії тощо.</li> </ul>
<b>ЯКІ ДОКУМЕНТИ МАЮТЬ БУТИ НАДАНІ ЗА НАЯВНОСТІ?</b>	<b>ЯКІ ПРАВА ТА ОBOB'ЯЗКИ МАЄ ЗАЯВНИК?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• документ, що посвідчує особу або проїзний документ;</li> <li>• документ, що підтверджує неприналежність до іноземного громадянства;</li> <li>• інший документ, що підтверджує інформацію, викладену в заяві.</li> </ul> <p>Якщо особа не має таких документів, підрозділ ДМС проводить опитування щонайменше трьох свідків.</p> <p><b>Відсутність у заявника документів, які підтверджують його слова, не є підставою для відхилення заяви.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• заявник має право на співбесіду з органом, який розглядає заяву;</li> <li>• заявник має право на правову допомогу;</li> <li>• заявник має право на перекладача та переклад документів (за необхідності);</li> <li>• заявник зобов'язаний співпрацювати з ДМС (з'являтися на співбесіди, надавати наявні докази).</li> </ul>
<b>ЯКІ ДОКУМЕНТИ ОТРИМАЄ ЛЮДИНА ПІД ЧАС ПРОЦЕДУРИ ТА ВНАСЛІДОК ВИЗНАННЯ ОБГ?</b>	<b>ЧИ МОЖУТЬ ОСОБИ ВІДМОВИТИ У ВИЗНАННІ ОБГ?</b>
<p>Довідку про звернення за визнанням ОБГ, що підтверджуватиме перебування в Україні на законних підставах на час розгляду заяви.</p> <p>Посвідку на тимчасове проживання, якщо заяву схвалено, <b>при цьому адміністративний збір за його оформлення не справляється.</b></p> <p>Протягом двох років з дня визнання людини ОБГ, вона може отримати дозвіл на імміграцію. Він дає право за умови п'яти років безперервного проживання в Україні бути прийнятим до громадянства України.</p>	<p>Так, якщо заявник:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• є громадянином України або іншої держави;</li> <li>• подав свідомо недійсні або підроблені документи чи повідомив неправдиву інформацію</li> <li>• вчинив злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності.</li> </ul>
<p align="center"><b>Строк прийняття рішення від 6 до 12 місяців.</b></p>	