



ДОСЛІДЖЕННЯ

ЗАПОБІГАННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВУ ТА ЙОГО СКОРОЧЕННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЧЛЕНСТВА В ЄС



ЗМІСТ

ПОДЯКИ	2
ВСТУП	3
1. МІЖНАРОДНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ БЕЗГРОМАДЯНСТВУ	5
1.1. Міжнародні стандарти у сфері апатризму й запобігання безгромадянству та його скорочення	6
1.2. Конвенція 1954 року про статус апатридів	9
1.3. Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства	13
2. АПАТРИЗМ У ПРАВОПОРЯДКУ РАДИ ЄВРОПИ.	18
2.1. Рада Європи: огляд основних правових інструментів.	19
2.2. Європейська конвенція про громадянство 1997 р.	21
2.3. Конвенція Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 р.	22
2.4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та практика Європейського суду з прав людини	24
3. ПРОБЛЕМАТИКА БЕЗГРОМАДЯНСТВА У ПРАВІ ЄС	31
3.1. Безгромадянство у політичному порядку денному Європейського Союзу	32
3.2. Концепція безгромадянства в праві ЄС	35
3.3. Практика Суду ЄС у сфері громадянства й безгромадянства та її значення для України	40
4. НАЦІОНАЛЬНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ У СФЕРІ БЕЗГРОМАДЯНСТВА: ПРАКТИКА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС, УКРАЇНИ Й ОКРЕМИХ КРАЇН-КАНДИДАТІВ.	49
4.1. Участь держав-членів ЄС та держав-кандидатів у міжнародних універсальних і регіональних договорах, присвячених правам апатридів та скороченню безгромадянства	50
4.2. Процедура визнання особою без громадянства.	52
4.3. Права осіб без громадянства	73
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ УКРАЇНІ	89

ПОДЯКИ

Це дослідження є продуктом БФ «Право на захист».

Ми хочемо подякувати Тетяні Анакіній, доцентці кафедри права ЄС Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого, кандидатки юридичних наук, яка провела дослідження міжнародних стандартів у сфері громадянства та безгромадянства, права ЄС та Ради Європи й проаналізувала законодавчі підходи країн ЄС у цій сфері.

Висловлюємо подяку Софії Кордонець та Анастасії Коваль з БФ «Право на захист» за цінні коментарі, правки й ідеї. Також ми вдячні Представництву Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) в Україні за конструктивні рекомендації.

ВСТУП

Право на громадянство — фундаментальне право, без якого людина не може належним чином користуватися базовими правами та сповна реалізувати громадянські, політичні, соціальні, економічні й культурні права, проголошені універсальними та регіональними міжнародними актами в царині прав людини.

Доступ до громадянства може суттєво ускладнюватися через обтяжливі законодавчі вимоги або заплутані адміністративні процедури, прогалини в національному законодавстві, порушення прав людини, зокрема у формі дискримінації за гендерною, етнічною, релігійною та іншими ознаками. Розпад країн і утворення нових незалежних держав, передання територій між країнами є доволі поширеними першопричинами апатризму. Серед інших можливих чинників, що сприяють виникненню та поширенню безгромадянства: міжнародні збройні конфлікти та громадянські війни, через які відбувається масове переміщення людей, у результаті чого вони можуть опинитися під ризиком безгромадянства. Незалежно від причин браку громадянства, у людей в усіх регіонах і практично в кожній країні виникають численні серйозні труднощі у повсякденному житті.

Апатризм залишається глобальною проблемою попри численні заходи, реалізовані на міжнародному й національному рівні. Так,

за підрахунками УВКБ ООН станом на кінець 2023 року у світі налічують приблизно 4,4 млн осіб без громадянства або з невизначеним громадянством, з яких близько 350 тис. у державах-членах ЄС.¹

Упродовж останнього десятиліття проблематика апатризму привертає дедалі більше уваги на рівні Європейського Союзу в контексті зміцнення захисту прав людини як ключового пріоритету його внутрішньої та зовнішньої політики, а відтак усіх його держав-членів. У чинному на сьогодні Плані дій ЄС щодо прав людини і демократії 2020–2024², наголошується на необхідності відстоювання Євросоюзом і його державами-членами прав людини з особливим наголосом на правах вразливих категорій осіб, серед яких особи без громадянства (п.п. о п. 1.1.).³

Попри те, що на рівні ЄС наразі немає спеціального комплексного правового механізму у сфері безгромадянства, наявні законодавчі інструменти та практика Суду ЄС передбачають стандарти забезпечення поваги до прав людини незалежно від наявності у неї громадянства, що є загальним принципом права ЄС та водночас його фундаментальною цінністю, яка має бути врахована в усіх напрямках правового регулювання на національному рівні, зокрема під час реалізації повноважень у сфері національного громадянства та міграційної політики.

¹ Data on reported stateless populations. Global Alliance to End Statelessness. URL: <https://statelessnessalliance.org/global-overview/> (дата звернення: 07.08.2025).

² The EU extends its Action Plan on Human Rights and Democracy until 2027. The European External Action Service. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-extends-its-action-plan-human-rights-and-democracy-until-2027_en (дата звернення: 07.08.2025).

³ EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024. The European External Action Service. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

Стандарти ЄС у сфері прав людини, зокрема щодо проблематики безгромадянства, набувають особливого значення для України в контексті реалізації її зовнішньополітичного пріоритету із набуття членства в Європейському Союзі. Неухильне дотримання прав людини є необхідною умовою вступу до ЄС відповідно до третього Копенгагенського критерію, який висувається для держав-претендентів. Відтак вивчення правових підходів ЄС до питань громадянства та безгромадянства, а також аналіз відповідності національного законодавства цим стандартам є важливим практичним завданням, що зумовило **актуальність цього дослідження**.

Метою дослідження «Запобігання й скорочення безгромадянства в Україні на шляху до членства в ЄС» є визначення стану відповідності та виявлення розбіжностей між правовим регулюванням безгромадянства в Україні й підходами в праві ЄС для надання рекомендацій щодо гармонізації українських правових стандартів у цій сфері з релевантним *acquis* ЄС. Окрему увагу присвячено кращим практикам держав-членів ЄС, врахування яких допоможе вдосконалити власну правову систему, ефективніше впроваджувати необхідні реформи й уникати потенційних правових прогалин. Окрім того, у дослідженні розкрито найбільш проблемні аспекти законодавства України у сфері апатризму, зокрема з погляду її міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. Це має

важливе значення для набуття членства в Європейському Союзі.

Для досягнення цієї мети в дослідженні розкрито:

- особливості міжнародного механізму захисту прав осіб без громадянства та протидії апатризму;
- визначено специфіку правових інструментів Ради Європи, включно із практикою Європейського суду з прав людини;
- ретельно проаналізовано *acquis* ЄС, що торкається проблематики апатризму, зокрема практику Суду ЄС;
- здійснено огляд національних законодавчих підходів держав-членів ЄС та окремих країн-кандидатів з фокусом на кращі практики, які Україні варто запозичити.

Основою дослідження стали міжнародні договори у сфері апатризму, зокрема в межах ООН і Ради Європи, установчі акти ЄС та його законодавство, практика Європейського суду з прав людини та Суду ЄС, акти м'якого права, зокрема рекомендації УВКБ ООН, а також національне законодавство й судова практика держав-членів ЄС та окремих країн-кандидатів, а також законодавство і судова практика України. У роботі використано аналітичні звіти з відкритих джерел, зокрема ресурси «Європейської мережі з безгромадянства» та БФ «Право на захист».

Дослідження охоплює законодавчі зміни станом на 01.03.2025.

1. МІЖНАРОДНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ БЕЗГРОМАДЯНСТВУ

Відповідно до сучасного міжнародного звичаєвого права держави мають виключне право визначати, хто є їхніми громадянами. Реалізуючи своє суверенне право, держава встановлює правила набуття, зміни та втрати громадянства. Водночас розсуд держав у питаннях громадянства обмежується зобов'язаннями, передбаченими міжнародними договорами, учасниками яких вони є, нормами міжнародного звичаєвого права та загальними принципами права.

Пошук балансу між фундаментальним правом особи на громадянство й суверенним правом держави в царині її громадянства є складною політичною і правовою проблемою, вирішити яку намагається міжнародне право.

Організація Об'єднаних Націй відіграє провідну роль у розробленні й упровадженні міжнародних стандартів, спрямованих на запобігання та зменшення випадків безгромадянства. Під парасолькою ООН було ухвалено два основні міжнародні договори: Конвенція 1954 року про статус апатридів та Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства, які заклали фундамент міжнародно-правового механізму захисту прав осіб без громадянства та боротьби з апатризмом. Окрім того, значну увагу приділено

питанням доступу до громадянства як засобу запобігання безгромадянству серед найуразливіших груп населення. У цьому контексті Конвенція 1979 року про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Конвенція 1989 року про права дитини, прийняті в межах ООН, відіграють важливу роль у забезпеченні права на громадянство.

Дієвість міжнародних стандартів у сфері боротьби з безгромадянством безпосередньо пов'язана з належним виконанням державами своїх міжнародних зобов'язань, а також активним упровадженням національних стратегій, спрямованих на підтримання міжнародних ініціатив і рекомендацій Управління Верховного комісара ООН у справах біженців — провідного міжнародного органу із захисту осіб без громадянства та боротьбу з безгромадянством на універсальному рівні.

Важливу місію в реалізації міжнародних стандартів із захисту прав апатридів і подолання безгромадянства здійснюють громадські організації, які доповнюють зусилля держав та міжнародних організацій, надаючи практичну допомогу апатридам, здійснюючи незалежний моніторинг поточної ситуації та виявляючи першопричини системної проблеми, що стають основою адвокації необхідних правових реформ.

1.1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ АПАТРИЗМУ Й ЗАПОБІГАННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВУ ТА ЙОГО СКОРОЧЕННЯ

Статтею 15 Загальної декларації прав людини 1948 р.⁴ урочисто проголошено, що «кожен має право на громадянство. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство». Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 р.⁵ визнано, що «кожна дитина має право на набуття громадянства» (ч. 3 ст. 24). Право на громадянство для кожної дитини визнається також ст. 7 Конвенції ООН про права дитини 1989 р.⁶.

Попри закріплення на міжнародному рівні права на громадянство, на сьогодні в жодному міжнародному договорі не передбачено міжнародного зобов'язання держави автоматично надавати своє громадянство кожному, хто цього бажає. Такий висновок представлено в Загальному коментарі № 17 до ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. Комітету з прав людини⁷ (п. 8).

Сучасний підхід до проблематики громадянства ґрунтується на нормі міжнародного звичаєвого права, за якої держави мають ексклюзивне право визначати, хто є їхніми громадянами⁸. Відтак кожна країна має

суверенне право встановлювати правила набуття, втрати та позбавлення свого громадянства. Водночас розсуд держави щодо питань громадянства обмежується зобов'язаннями за міжнародними договорами, учасниками яких вона є, а також нормами міжнародного звичаєвого права та загальними принципами права. Зокрема, відповідно до міжнародних договорів, укладених на універсальному і регіональному (європейському) рівні, держави зобов'язані уникати безгромадянства й гарантувати доступ до громадянства без дискримінації.

На універсальному рівні Організація Об'єднаних Націй відіграє ключову роль у розробленні й упровадженні міжнародних стандартів, спрямованих на запобігання та скорочення безгромадянства. У межах ООН було прийнято два ключові міжнародні договори — Конвенцію 1954 року про статус апатридів⁹ та Конвенцію 1961 року про скорочення безгромадянства¹⁰ — що стали осердям міжнародно-правового механізму протидії та скорочення безгромадянства. Окрім того, значну увагу приділено проблематиці доступу до громадянства як механізму запобігання безгромадянству та його скорочення для

⁴ Загальна декларація прав людини від 12.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁵ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁶ Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁷ General comment No. 17: Article 24 (Rights of the child) / International Committee of Human Rights, Thirty-fifth session (1989). UN Treaty Body Database. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGE%2F6623&Lang=en (дата звернення: 07.08.2025).

⁸ Judgment of International Court of Justice in Case Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) of 06.04.1955. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

⁹ Конвенція про статус апатридів від 28.09.1954. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁰ Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text (дата звернення: 07.08.2025).

особливо вразливих категорій осіб. Відтак прийняті в межах ООН Конвенція 1979 року про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок¹¹ та Конвенція 1989 року про права дитини¹² важливі для доступу до громадянства. Принципи, закріплені в цих документах, суттєво впливають на тлумачення зобов'язань, що випливають, зокрема, з Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства¹³.

З моменту свого заснування в 1951 році Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) надавало допомогу біженцям, що були особами без громадянства, відповідно до п. 6(A)(II) Статуту УВКБ ООН та ст. 1(A)(2) Конвенції 1951 р. про статус біженців¹⁴. З метою реалізації функцій, визначених ст. ст. 11 і 20 Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р., резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 3724(XXIX) 1974 р.¹⁵ та 31/36 1976 р.¹⁶ компетенція УВКБ ООН була поширена на осіб, які охоплюються предметом вказаного міжнародного договору. Пізніше Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 61/137 2006 р.¹⁷ було затверджено висновки Виконавчого комітету № 196, якими визначено чотири основні напрямки компетенції УВКБ ООН з проблематики безгромадянства:

(1) **ідентифікація**, яка передбачає збір інформації про безгромадянство, його масштаби, причини та наслідки, а також механізми виявлення осіб без громадянства;

(2) **запобігання**, що включає усунення причин безгромадянства та сприяння приєднанню до Конвенції 1961 року;

(3) **скорочення**, шляхом підтримки законодавчих змін і процедурних удосконалень, які дозволяють особам без громадянства отримати громадянство;

(4) **захист**, який передбачає заходи для допомоги особам без громадянства у реалізації їхніх прав та сприяння приєднанню держав до Конвенції 1954 року.

На сьогодні УВКБ ООН відіграє ключову роль у боротьбі з безгромадянством, опікуючись проблематикою захисту апатридів та скорочення безгромадянства.

Упродовж останніх років УВКБ ООН активно працювало над детальними керівними вказівками щодо тлумачення Конвенцій 1954 та 1961 років, організовуючи зустрічі експертів і формулюючи рекомендації. Ця робота призвела до публікації у 2014 році Настанов УВКБ

¹¹ Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 07.08.2025).

¹² Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 07.08.2025).

¹³ Україна бере участь в усіх вказаних міжнародних договорах, відтак зобов'язана належно імплементувати положення вказаних актів на національному рівні.

¹⁴ Конвенція 1951 р. про статус біженців від 28.07.1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁵ Question of the Establishment, in Accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a Body to which Persons Claiming the Benefit of the Convention May Apply [1974] UNGA 66; A/RES/3274 (XXIX) (9 December 1974). URL: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1974/66.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶ Question of the Establishment, in Accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a Body to which Persons Claiming the Benefit of the Convention May Apply [1976] UNGA 34; A/RES/31/36 (30 November 1976). URL: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1976/34.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees [2006] UNGA 191; A/RES/61/137 (19 December 2006). URL: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/2006/191.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

ООН щодо осіб без громадянства¹⁸, Керівних принципів УВКБ ООН щодо безгромадянства № 4: Забезпечення права кожної дитини на набуття громадянства відповідно до статей 1–4 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства¹⁹ та Керівних принципів УВКБ ООН щодо безгромадянства № 5: Втрата та позбавлення громадянства відповідно до статей 5–9 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства²⁰. Ці Настанови та керівні вказівки призначені для надання тлумачних юридичних рекомендацій урядам, неурядовим організаціям, юристам, особам, які ухвалюють рішення, та судовим органам, а також працівниками УВКБ та іншим агенціям ООН, які опікуються питаннями апатризму, задля сприяння належній ідентифікації та поведженню з особами без громадянства.

Необхідно також звернути увагу, що у 2014 році УВКБ ООН започаткувало кампанію **#IBelong**, щоб підвищити обізнаність про проблему безгромадянства та закликати світову спільноту та уряди до активних дій для її подолання. Кампанія досягла певних успіхів – багато держав приєдналися до Конвенцій 1954 та 1961 років, а також розширили права на громадянство, запровадили процедури визначення статусу осіб без громадянства та вдосконалили систему реєстрації народжень.

Попри досягнення у зменшенні безгромадянства, які відбулися у період дії кампанії **#IBelong**, апатризм усе ж залишається

значною проблемою в міжнародних масштабах. Для підвищення ефективності заходів зі скорочення апатризму у 2023 році УВКБ ООН ініціювало **«Стратегічний план на 2023–2026 роки: подвоєння зусиль у боротьбі з безгромадянством»²¹**, метою якого є досягнення трансформаційних і вимірюваних змін до 2026 року в зменшенні безгромадянства та запобіганні йому й захисті осіб без громадянства. Для цього УВКБ ООН посилює політичну й громадську адвокацію, щоб заохотити дії та стратегії на рівні країн, виступаючи за законодавчі реформи, що надають громадянство апатридам і запобігають безгромадянству серед дітей. Стратегічний план також передбачає багатосторонній підхід, створюючи платформу учасників, зобов'язаних покласти край безгромадянству, включаючи організації, що очолюються апатридами. У межах цієї стратегії 14.10.2024 року було запущено **Глобальний альянс для припинення безгромадянства**, щоб розвинути досягнутий прогрес, посилити співпрацю та прискорити необхідні зміни.

Ефективність міжнародних стандартів у сфері протидії безгромадянства напряму залежить від належного виконання державами своїх міжнародних зобов'язань та дієвої національної стратегії підтримки міжнародних ініціатив та рекомендацій Управління Верховного Комісара ООН. Для досягнення поставлених цілей необхідна активна співпраця з урядами та громадянським суспільством. У світі

¹⁸ Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Geneva 2014. URL: <https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-stateless-persons> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹ Guidelines on Statelessness nr 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of 21.12.2012. URL: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-statelessness-nr-4-ensuring-every-childs-right-acquire-nationality-through> (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰ Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. URL: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123216> (дата звернення: 07.08.2025).

²¹ Redoubling our efforts on ending statelessness: UNHCR's Strategic Plan 2023-2026. URL: https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-12/focus-area-strategic-plan-statelessness-2023-2026.pdf?_gl=1*1xbf7zo*_rup_ga*MjM5MzQ1MzUzLjE3MzQ1NTY3ODI.*_rup_ga_EVDQJT4LMY*MTc0MjA1MjA2OS4xNS4xLjE3NDIwNTI1NDUuNTUuMC4w*_ga*MjM5MzQ1MzUzLjE3MzQ1NTY3ODI.*_ga_N9CH61RTNK*MTc0MjA1MjA2OS4xLjE3NDIwNTUuNTUuMC4wLjA (дата звернення: 07.08.2025).

вказаного неурядові організації є важливими учасниками боротьби з безгромадянством і впровадження міжнародних правових стандартів на національному рівні, створюючи доданий ефект міжнародного й національного механізму протидії безгромадянству. Національні та міжнародні громадські організації не лише допомагають особам без

громадянства отримати правовий статус і здійснюють моніторинг стану апатризму та його системних першопричин у відповідній країні, а й адвокатує у цій сфері, що може сприяти проведенню важливих правових реформ задля запобігання нових випадків безгромадянства й забезпечення належного захисту апатридів.

1.2. КОНВЕНЦІЯ 1954 РОКУ ПРО СТАТУС АПАТРИДІВ

Конвенція 1954 року про статус апатридів²² є ключовим міжнародним договором, який визначає правовий статус осіб без громадянства та покладає на держави-учасниці зобов'язання щодо забезпечення прав і свобод для таких осіб.

Прийняття цього міжнародного договору було зумовлено необхідністю запровадження мінімального механізму захисту прав людини, який набув особливої актуальності через масові випадки безгромадянства у результаті двох світових воєн ХХ століття, у період та після яких відбувалося переміщення мільйонів осіб, багато з яких втратили зв'язок із країною свого громадянства або не могли повернутися на батьківщину через зміну політичного режиму або дискримінацію.

Отже, прийняття Конвенції 1954 р. стало важливою подією в галузі прав людини, оскільки йшлося про запровадження першого глобального механізму визнання правосуб'єктності осіб, які не визнавалися громадянами жодної країни, та узгодження державами

мінімальних стандартів щодо такої вразливої групи на універсальному рівні.

Принципово важливим положенням Конвенція 1954 року про статус апатридів є дефініція поняття «апатрид» або «особа без громадянства», яке означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою Державою згідно з її законом (ч. 2 ст. 1 Конвенції)²³.

У Настановах УВКБ ООН щодо осіб без громадянства²⁴ звертається увага, що вказаним поняттям згідно з Конвенцією охоплюються лише визнані особи без громадянства (*de jure* апатриди), тоді як **de facto особам без громадянства**, тобто особам, статус яких офіційно не визнаний відповідно до національної процедури, відповідно до цього міжнародного договору мінімальний захист не гарантується *stricto sensu*. Це стосується також і інших категорій осіб, які можуть не мати громадянства жодної країни, однак не

²² Конвенція про статус апатридів від 28.09.1954. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text (дата звернення: 07.08.2025).

²³ Ідентичне визначення наводиться в п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Див. Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

²⁴ Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Geneva 2014. P. 5. URL: <https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-stateless-persons> (дата звернення: 07.08.2025).

мають офіційного визнання такого статусу на території приймаючої країни.

У цьому контексті необхідно звернути увагу, що в документах УВКБ ООН використовують також поняття «особа з невизначеним громадянством», «особа під ризиком безгромадянства» та «недокументована особа».

Особами з невизначеним громадянством вважають осіб, які не мають підтвердження належності до будь-якого громадянства, але можуть мати зв'язки з більш ніж однією державою за народженням, походженням, шлюбом або місцем постійного проживання, або сприймаються та визнаються органами влади держави проживання як такі, що мають такі зв'язки. Особи з невизначеним громадянством вважаються такими, коли компетентні органи приймаючої країни, під час попереднього розгляду їхньої справи не встановили, чи мають вони громадянство або є апатридами. Такі випадки можуть виникати в різних ситуаціях і зазвичай можуть бути вирішені через наявні державні процедури підтвердження громадянства та надання відповідних документів, що посвідчують особу.

Особи, які перебувають під загрозою безгромадянства, — це ще один термін, що часто використовується в документах УВКБ ООН, хоча в міжнародному праві немає офіційного визначення того, що означає поняття «під загрозою безгромадянства». З різних джерел можна зробити висновок, що особи перебувають під загрозою безгромадянства, коли вони мають труднощі з доведенням наявності відповідних зв'язків із певною державою. Це може статися, наприклад, якщо особа не має свідоцтва про народження або документів, що посвідчують особу.

Недокументовані особи — особи, які не мають жодного документального доказу

на підтвердження свого громадянства чи правового статусу.

Як зазначено вище, Конвенцією 1954 року вказаним вразливим групам захист не гарантується. Окрім того, відповідно до цього міжнародного договору її положення не поширюються (ч. 2 ст. 1):

- (i). на осіб, які на цей час отримують захист або допомогу інших органів або установ Організації Об'єднаних Націй, окрім Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, доки вони отримують такий захист або допомогу;
- (ii). на осіб, які визнані компетентними органами влади країни, у якій вони проживають, як такі, що мають права і зобов'язання, пов'язані з громадянством цієї країни;
- (iii). на осіб, стосовно яких існують серйозні підстави припускати, що вони:
 - (a). скоїли злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства, як визначено в міжнародних актах, розроблених з метою вжиття заходів стосовно таких злочинів;
 - (b). скоїли тяжкий злочин не політичного характеру поза межами країни їхнього проживання до того, як вони були допущені в цю країну;
 - (c). винні у вчиненні діянь, що суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

Отже, Конвенція 1954 року покладає на держави-учасниці зобов'язання лише щодо визнаних за національною процедурою апатридів, про яких йдеться у ч. 1 ст. 1. Водночас процедура визнання особою без громадянства, зокрема конкретні вимоги щодо її проведення, її тривалість, у договорі не визначені. Відповідно держави-учасниці зберігають широкі дискреційні повноваження

щодо цього²⁵. Разом із тим, у Настановах УВКБ ООН щодо осіб без громадянства²⁶ наголошується, що в будь-якому разі такі національні рішення не повинні бути не-сумісними з метою та цілями Конвенції та мають поважати зміст зобов'язань за вказаним міжнародним договором. Зокрема, такі процедури мають бути недискримінаційними, доступними, ефективними, виключати свавілля в процесі прийняття рішень щодо особи та забезпечуватися необхідними процедурними гарантіями.

З огляду на те що апатриди зазвичай позбавлені можливості реалізовувати низку основних прав людини та не можуть сповна інтегруватися в суспільство, Конвенція 1954 року покликає сприяти в подоланні таких обмежень, гарантуючи їм базовий перелік прав на території приймаючої країни. Положення вказаного договору в поєднанні з міжнародними стандартами у сфері прав людини, визначають мінімальний рівень прав і обов'язків апатридів у державах-учасниках. Наданий їм правовий статус, включаючи права й обов'язки за національним законодавством, має відповідати цим міжнародним нормам.

Загальним принципом, який має бути забезпечений щодо осіб без громадянства з боку приймаючої країни, є принцип недискримінації за ознакою їхньої раси, релігії або країни їхнього походження (ст. 3 Конвенції). Для практичної реалізації цього принципу держави-учасниці мають упровадити недискримінаційні положення у своєму законодавстві. Окрім того, має бути забезпечений належний контроль за виконанням таких положень, зокрема через механізми подання

скарг у межах адміністративної процедури й через можливість судового перегляду. Також, крім тих випадків, коли апатридам на підставі цієї Конвенції надається більш сприятливе правове становище, Договірна Держава щонайменше має надати їм становище, яким взагалі користуються іноземці (ч. 1 ст. 7 Конвенції).

Конвенцією 1954 р. гарантується широке коло громадянських, економічних, соціальних та культурних прав на території приймаючої країни. Вказані права можна об'єднати у такі групи:

- права, які безпосередньо стосуються правового становища особи, зокрема право на визнання особистого статусу (ст. 12), права на майно (ст. 13), право на об'єднання (ст. 15) та право на звернення до суду (ст. 16));
- права у сфері трудової діяльності, зокрема, право на працю за наймом (ст. 17) та винагороди за працю (ст. 24), право на підприємницьку діяльність (ст. 18) та доступ до вільних професій (ст. 19);
- право на соціальний захист, включаючи право на участь у системі пайків, яка регулює розподіл дефіцитних продуктів (ст. 20), право на житло на рівні щонайменше з іноземцями (ст. 21), право на початкову освіту на рівні з громадянами та інші види освіти на рівні щонайменше з іноземцями (ст. 22), право на державну допомогу на рівні з громадянами (ст. 23) та соціальне забезпечення (ст. 24);
- права у сфері адміністративних заходів, які охоплюють право на адміністративну допомогу (ст. 25), свободу пересування (ст. 26), право на отримання документів, що посвідчують особу (ст. 27) та проїзні

²⁵ На сьогодні лише обмежена кількість країн впровадила спеціальні процедури визнання особою без громадянства.

²⁶ Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Geneva 2014. P.p. 6, 27. URL: <https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-stateless-persons> (дата звернення: 07.08.2025).

документи (ст. 28), право на оподаткування на рівні з громадянами (ст. 29), право на вивіз особистого майна в іншу країну (ст. 30), права задля асиміляції і натуралізації в приймаючій країні (ст. 32).

Мінімальні стандарти прав за Конвенцією 1954 року доповнюються положеннями інших міжнародних угод із прав людини, які гарантують основні права для усіх, незалежно від наявності в особи громадянства. До таких договорів належать:

- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.²⁷;
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р.²⁸;
- Конвенція про права дитини 1989 р.²⁹;
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.³⁰;
- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принизливих видів поводження чи покарання 1984 р.³¹;
- Конвенція про права осіб з інвалідністю 2006 р.³².

Необхідно звернути увагу, що особа без громадянства одночасно може бути також і біженцем. У цьому контексті доцільно відзначити, що обсяг прав осіб без громадянства за Конвенцією 1954 р. та прав біженців відповідно до Конвенції 1951 р.³³ повністю не збігається. Останнім міжнародним договором

щодо біженців, а також шукачів притулку передбачено низку додаткових гарантій на території приймаючої країни. Зокрема, Конвенція про статус апатридів не передбачає заборону на вислання за принципом *non-refoulement*, як це визначено ст.33 Конвенції 1951 р. Так, держави-учасниці можуть висилати апатридів, які законно перебувають на їхній території, в інтересах державної безпеки або громадського порядку (ст. 31 Конвенції 1954 року). Не передбачено також захисту від покарань за незаконний в'їзд на відміну від Конвенції 1951 р. (ст. 31). Щобільше, як право на працю, так і право на об'єднання передбачають нижчий рівень забезпечення порівняно з відповідними положеннями Конвенції 1951 року. Обсяг захисту від депортації також відрізняється між угодами.

Апатридам, які є також біженцями, мають гарантуватися права, передбачені Конвенцією 1951 р. Вони мають додаткові гарантії у порівнянні з рештою осіб без громадянства. У Настановах УВКБ ООН щодо осіб без громадянства³⁴ звертається увага, що особі, яка звертається із заявою про визнання особою без громадянства має бути повідомлено про можливість звернутися із заявою про надання міжнародного захисту. У випадках, коли *de facto* особа без громадянства звертається із клопотанням про надання міжнародного захисту, важливо, щоб кожна заява вивчалася

²⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 07.08.2025).

²⁸ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 12.12.1965. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text (дата звернення: 07.08.2025).

²⁹ Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³⁰ Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³¹ Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принизливих видів поводження чи покарання від 10.12.1984. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³² Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³³ Конвенція про статус біженців від 28.07.1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³⁴ Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Geneva 2014. P.p. 30–31. URL: <https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-stateless-persons> (дата звернення: 07.08.2025).

індивідуально й було належно оцінено всі обставини справи. У разі звернення *de facto* апатрида із заявою про визнання біженцем йому мають гарантуватися права, які передбачені для шукачів притулку. Щодо процедури визнання особи без громадянства, як зазначалося раніше, Конвенція не містить спеціальних положень. Відтак держави мають дискреційні повноваження щодо визначення особливостей її застосування паралельно чи разом із процедурою визнання особи біженцем або особою, якій надається додатковий захист.

Як бачимо, Конвенція 1954 року про статус апатридів є важливим міжнародним договором, який регулює правовий статус осіб без громадянства, визначаючи їхні основні права та встановлюючи мінімальні стандарти їхнього захисту. Оскільки Конвенція передбачає мінімальні вимоги, держави-учасниці можуть запроваджувати вищі стандарти захисту прав апатридів, аби покращити їхнє правове становище в суспільстві й створити сприятливіші умови для їхньої інтеграції.

1.3. КОНВЕНЦІЯ 1961 РОКУ ПРО СКОРОЧЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА

Конвенція 1961 року про скорочення безгромадянства³⁵ є ключовим міжнародним договором, спрямованим на запобігання випадкам безгромадянства та забезпечення права кожної особи на громадянство. Його головна мета — усунення правових прогалин, які можуть призводити до втрати або ненабуття громадянства, шляхом встановлення зобов'язань держав задля уникнення таких ситуацій. Застосовуючи гарантії, визначені в Конвенції 1961 року, держави можуть запобігати виникненню нових випадків безгромадянства, що з часом має призвести до його скорочення. Окрім того, держави можуть застосовувати нові гарантії ретроспективно, що дасть змогу особам без громадянства набувати громадянство.

Конвенція 1961 року окреслює чотири основні напрями, за якими держави зобов'язані запроваджувати механізми запобігання безгромадянству.

У межах першого напрямку Конвенцією визначаються заходи для уникнення безгромадянства серед дітей (ст. ст. 1-4). З цієї метою держава-учасниця зобов'язана надавати своє громадянство народженій на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом. Це може відбуватися автоматично при народженні відповідно до національного законодавства або згодом за клопотанням особи або її законного представника в порядку, встановленому національним законодавством (ст. 1). Окрім того, передбачається надання громадянства знайденим на території держави немовлятам. Зокрема, передбачається, що «знайда, виявлений на території Договірної Держави, має за браком доказів протилежного вважатися народженим на цій території від батьків, що мають громадянство цієї Держави» (ст. 2).

Держава-учасниця має надати своє громадянство також народженій не на території Договірної Держави особі, яка в іншому разі була б апатридом, якщо під час народження

³⁵ Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text (дата звернення: 07.08.2025).

цієї дитини один із її батьків мав громадянство цієї Держави (ст. 4).

Варто зазначити також, що Конвенцією ООН про права дитини 1989 р. на держави-учасниці також покладаються зобов'язання у цій сфері. Так, за ст. 7 Конвенції «(1) Дитина має бути зареєстрована зразу ж після народження і з моменту народження має право на ... набуття громадянства. ... (2). Держави-учасниці забезпечують здійснення цих прав згідно з їх національним законодавством та виконання їх зобов'язань за відповідними міжнародними документами у цій галузі, зокрема у випадку, коли б інакше дитина не мала громадянства».

У Керівних принципах УВКБ ООН щодо безгромадянства № 4: Забезпечення права кожної дитини на набуття громадянства відповідно до статей 1–4 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства³⁶ звертається увага на важливість врахування положень Конвенції про права дитини 1989 р.³⁷ під час імплементації вказаних положень державами-учасницями, зокрема забезпечення поваги до принципу найкращих інтересів дитини.

У вказаних керівних принципах звертається також увага на особливі випадки, що стосуються дітей, батьки яких є біженцями або особами, яким надано додатковий захист³⁸, якщо дитина народилася за межами приймаючої країни. Такі діти перебувають в

ситуації безгромадянства, оскільки не можуть набути громадянство на основі принципу *jus sanguinis* або якщо їхні батьки є особами без громадянства. У зв'язку із цим згідно з роз'ясненням на таких дітей мають поширюватися гарантії ст. 1 Конвенції 1961 р. про скорочення безгромадянства, тобто їм також має бути надано громадянство приймаючої країни.

Другий механізм запобігання безгромадянства відповідно до Конвенції 1961 р. стосується випадків втрати або виходу з громадянства (ст. ст. 5–7).

Зокрема, якщо законодавство Договірної Держави передбачає втрату громадянства внаслідок будь-яких змін в особистому статусі відповідної особи, таких як вступ у шлюб, припинення шлюбу, узаконення, визнання або усиновлення, така втрата має обумовлюватися володінням іншим громадянством або набуттям іншого громадянства. Якщо відповідно до законодавства Договірної Держави дитина, народжена поза шлюбом, втрачає громадянство цієї Держави внаслідок визнання батьківства, їй має надаватися можливість відновлення цього громадянства шляхом письмового клопотання перед належним органом влади, і умови, що регулюють таке клопотання, не повинні бути суворішими, ніж встановлені ч. 2 ст. 1 Конвенції.

Якщо законодавство Договірної Держави передбачає втрату її громадянства чоловіком / дружиною або дітьми певної особи внаслідок втрати цієї особою або позбавлення її цього

³⁶ Guidelines on Statelessness nr 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of 21.12.2012. URL: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-statelessness-nr-4-ensuring-every-childs-right-acquire-nationality-through> (дата звернення: 07.08.2025).

³⁷ Конвенція про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 07.08.2025).

³⁸ Така форма захисту передбачена у рамках ЄС відповідно Директиви 2011/95/EU. Див.: Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj/eng> (дата звернення: 07.08.2025).

громадянства, така втрата має обумовлюватися володінням ними іншим громадянством або набуттям ними іншого громадянства.

Окрім того, якщо законодавство Договірної Держави дозволяє відмову від громадянства, така відмова не призводить до втрати громадянства, крім випадків, коли відповідна особа має або набуває інше громадянство. Громадянин Договірної Держави, який бажає натуралізуватися в іноземній країні, не втрачає свого громадянства, якщо не набуває або не одержує запевнення в набутті громадянства цієї іноземної країни.

Натуралізована особа може втратити громадянство внаслідок проживання за кордоном протягом установленого законодавством відповідної Договірної Держави строку, який не повинен бути меншим, ніж сім послідовних років, якщо не заявить належному органу влади про своє бажання зберегти своє громадянство.

Що стосується громадянина Договірної Держави, народженого за межами території цієї Держави, то законодавство цієї Держави може обумовити збереження цим громадянином свого громадянства через один рік після досягнення ним повноліття за умови проживання в цей час на території цієї Держави або реєстрації в належному органі влади.

За винятком обставин, згаданих у цій статті, жодна особа не втрачає громадянства Договірної Держави, якщо така втрата зробила б цю особу апатридом, хоча така втрата і не є прямо забороненою жодною іншою нормою цієї Конвенції.

Третя група заходів запобігання безгромадянства пов'язана із випадками позбавлення громадянства на основі рішення, ініційованого відповідною державою.

Зокрема, відповідно до положень ст. 8 Конвенції 1961 р. позбавлення громадянства особи, у результаті чого вона стає апатридом, за загальним правилом не допускається. Однак це може відбуватися лише у виняткових випадках, визначених вказаним міжнародним договором. Зокрема, йдеться про обставини, за яким може відбутися втрата громадянства внаслідок проживання особи за кордоном протягом установленого законодавством відповідної Договірної Держави строку або у випадку народження особи за межами території відповідної держави, якщо особа не заявила клопотання про збереження свого громадянства через один рік після досягнення повноліття. Окрім того, позбавлення особи громадянства відповідає положенням Конвенції 1961 р., якщо громадянство було набуто в результаті повідомлення помилкових відомостей або обману або якщо під час підписання, ратифікації або приєднання держава-учасниця вказала, що залишає за собою право позбавляти громадянства з однієї або декількох наступних підстав, що існували в цей час в її національному законодавстві: а) якщо всупереч своєму обов'язку бути вірною цій Договірній Державі відповідна особа, (i) ігноруючи пряму заборону з боку Договірної Держави, надавала або продовжує надавати послуги іншій Державі, або одержала чи продовжує одержувати винагороду від іншої Держави, або (ii) поводиться таким чином, що завдає серйозної шкоди життєвим інтересам цієї Держави; б) якщо відповідна особа присягнула на вірність або зробила формальну заяву про вірність іншій Державі чи надала певні докази свого наміру відмовитися від вірності цій Договірній Державі.

В останніх двох випадках держава-учасниця має запровадити необхідні гарантії проти свавільного позбавлення громадянства. Зокрема, позбавлення громадянства має відбуватися відповідно до закону, що передбачає для

відповідної особи право на справедливий розгляд справи судом або іншою незалежною установою.

Стаття 9 Конвенції 1961 р. передбачено спеціальну заборону позбавити особу чи групу осіб їхнього громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними ознаками.

Необхідно також звернути увагу, що ст. 8 Конвенції ООН про права дитини на держави-учасниці покладає зобов'язання «поважати право дитини на збереження індивідуальності, включаючи громадянство... Якщо дитина протизаконно позбавляється частини або всіх елементів своєї індивідуальності, Держави-учасниці забезпечують їй необхідну допомогу і захист для найшвидшого відновлення її індивідуальності».

У контексті третьої групи заходів у **Керівних принципах УВКБ ООН щодо безгромадянства № 5: Втрата та позбавлення громадянства відповідно до статей 5–9 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства**³⁹ (п. 44) роз'яснюється, що в межах процедури позбавлення громадянства компетентні органи держави-учасниці спершу мають оцінити юридичні наслідки рішення про позбавлення особи громадянства. Якщо рішення про позбавлення громадянства призведе до апатризму, держава може реалізувати таку процедуру лише за наявності підстав, вказаних у ч. ч. 2 та 3 ст. 8 Конвенції 1961 р.

У згаданих Керівних принципах наголошується на важливості належних процедурних гарантій у процесі прийняття рішення про позбавлення громадянства з огляду на вимоги ч. 4 ст. 8 Конвенції 1961 р. Зокрема,

рішення щодо припинення або позбавлення громадянства має бути складене у письмовій формі й особі має бути забезпечено право на оскарження такого рішення до адміністративного або судового органу. У рішенні про позбавлення громадянства мають бути вказані підстави, що є основою для такого рішення, про що відповідна особа повинна бути повідомлена зрозумілою для неї мовою (п. 99).

У Керівних принципах розглядаються також випадки прийняття рішення про позбавлення громадянства *in absentia*. З огляду на те що в таких ситуаціях, ймовірно, особа не буде мати достатніх правових гарантій для реалізації права на справедливий розгляд справи, державам-учасницям не рекомендується використовувати заочну практику ухвалення рішень про позбавлення громадянства (п. 104). Однак якщо держава все-таки має намір позбавити особу громадянства заочно, вона повинна звернутися до суду для підтвердження того, що таке позбавлення є суворо необхідним для запобігання загрозам національній безпеці, які виникають безпосередньо через перебування відповідної особи на території держави, і що ці загрози не можуть бути усунені іншими засобами відповідно до вимоги про те, що позбавлення громадянства має бути заходом, пропорційним законним цілям держави.

Якщо ж громадянство особи припиняється на основі рішення, ухваленого заочно, і відповідна особа згодом звертається з оскарженням рішення про позбавлення громадянства, УВКБ ООН рекомендує державі визнати таке рішення недійсним та розпочати відповідні юридичні й адміністративні процедури. У разі невиконання цього держава повинна забезпечити особі реальний і ефективний

³⁹ Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. URL: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123216> (дата звернення: 07.08.2025).

доступ до процедури оскарження та призупинити позбавлення громадянства на час розгляду апеляції (п. 105).

Остання група заходів передбачає зобов'язання держав-учасниць щодо скорочення безгромадянства в разі передання територій. Зокрема, відповідно до ст. 10 Конвенції 1961 р. до кожного міжнародного договору між Договірними Державами, що передбачає передання території, мають включатися положення, які б гарантували, що жодна особа не стане апатридом у результаті такого передання. Договірна Держава вживає всіх можливих заходів для того, щоб такі положення вносилися в будь-який подібний міжнародний договір, що укладається нею із Державою, яка не є учасницею Конвенції. Якщо таких положень немає, Договірна Держава, якій передається територія або яка іншим чином набуває території, повинна надавати своє громадянство тим особам, які в

іншому разі стали б апатридами в результаті такого передання або такого набуття.

Як бачимо, Конвенцією 1961 р. про скорочення безгромадянства визначено широкий арсенал заходів, спрямованих на запобігання безгромадянству та зменшення його випадків, які мають бути забезпечені державами, які беруть в ній участь. Водночас попри безумовну важливість Конвенції 1961 року як універсального договору, який запроваджує стандарти на міжнародному рівні, її ефективність залежить передусім від доброї волі та сумлінного ставлення держав до своїх міжнародних зобов'язань, що може обмежуватися лише формальним дотриманням її норм, які на практиці залишатися декларативними або складними для виконання. Відтак держави намагаються знайти ефективніші рішення й посилити правові гарантії забезпечення прав і свобод для осіб без громадянства й удосконалити механізми скорочення апатризму на регіональному рівні.

2. АПАТРИЗМ У ПРАВОПОРЯДКУ РАДИ ЄВРОПИ

Апатризм залишається актуальною проблемою в міжнародних масштабах та зокрема в Європі. Важливу роль у забезпеченні й захисті прав осіб без громадянства відіграють провідні європейські міжнародні організації — Рада Європи та Європейський Союз, які визначають людську особистість центром свого функціонування, а проблематику зміцнення та захисту прав людини — ключовим пріоритетом своїх дій.

Виконання Україною зобов'язань у межах Ради Європи, зокрема щодо забезпечення прав осіб без громадянства, має ключове значення для практичної реалізації зовнішньополітичного курсу України — вступу до ЄС. Це пояснюється передусім тим, що Рада Європи є головним ідеологом прав людини на континенті, що визнається безпосередньо Європейським Союзом. Україна зобов'язалася дотримуватися своїх міжнародних зобов'язань у рамках цієї організації, зокрема за

Європейською конвенцією з прав людини, а також вживати заходів загального й індивідуального характеру, що спрямовані на виконання рішень Європейського суду з прав людини у межах національного правопорядку.

Належна реалізація цих зобов'язань є важливим показником для Європейського Союзу, адже повага до прав людини є одним із головних критеріїв членства, а також фундаментальною цінністю, яка лежить в основі правової системи ЄС та усіх його держав-членів. У контексті зазначеного, варто нагадати, що в останньому Звіті по Україні у межах Повідомлення про політику розширення ЄС від 30.10.2024⁴⁰, Європейська комісія робить особливий наголос на важливості дотримання стандартів прав людини, визначених у рамках Ради Європи, зокрема, належному виконанні рішень Європейського суду з прав людини.

⁴⁰ Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document SWD(2024) 699 final of 30.10.2024. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

2.1. РАДА ЄВРОПИ: ОГЛЯД ОСНОВНИХ ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ

Рада Європи як провідна міжнародна організація, яка визначає стандарти прав людини на європейському рівні⁴¹, присвячує особливу увагу захисту найбільш уразливих категорій населення, зокрема тих, хто не має громадянства жодної країни.

Проблематика громадянства та скорочення випадків безгромадянства посідає важливе місце у діяльності Ради Європи. Ще в 1963 р. у межах цієї організації було підписано Конвенцію про скорочення випадків множинного громадянства та про виконання військового обов'язку у випадках множинного громадянства⁴². У 1977 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв дві важливі резолюції у цій сфері — щодо громадянства подружжя, що мають громадянство різних країн (Резолюція (77) 12⁴³), та щодо громадянства дітей, народжених у шлюбі (Резолюція (77) 13⁴⁴). Остання резолюція рекомендувала урядам надати або сприяти набуттю громадянства дітям, народженим у шлюбі, якщо один із батьків мав громадянство. Парламентська асамблея Ради Європи також прийняла низку рекомендацій у сфері громадянства, закликаючи держави-члени сприяти зокрема натуралізації біженців у приймаючій країні.

У 1988 році вона прийняла Рекомендацію 1081 (1988) щодо проблем громадянства у змішаних шлюбах⁴⁵. У ній Асамблея зазначила, що це бажано для кожного з подружжя змішаного шлюбу мати право набути громадянство іншого без втрати громадянства країни походження; крім того, діти, народжені від змішаних шлюбів, також повинні мати право набувати та зберігати громадянство обох своїх батьків.

На сьогодні актуальні проблеми апатризму є одними із ключових у політичній стратегії Ради Європи. Зокрема, у світлі висновків міжнародної конференції «Безгромадянство та право на громадянство в Європі: прогрес, виклики та можливості», яка була організована спільно з УВКБ ООН 23–24.09.2021⁴⁶, а також доповіді «Аналіз сучасної практики та викликів щодо запобігання та скорочення безгромадянства в Європі»⁴⁷, Рада Європи через Комітет з правового співробітництва упродовж 2024–2026 років фокусує увагу на актуальних проблемах апатризму серед дітей та їхнього доступу до громадянства. Вказані пріоритети визначені у загальних стратегіях, затверджених Комітетом Міністрів — Плані дій Ради Європи щодо захисту вразливих

⁴¹ У Меморандумі про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом від 11.05.2007 останній безпосередньо визнає Раду Європи ключовим ідеологом прав людини на європейському континенті (п. 10). URL: <https://rm.coe.int/16804e437b> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴² Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality of 06.05.1963. URL: <https://rm.coe.int/168006b6a9> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴³ Resolution (77) 12 on the nationality of spouses of different nationalities of 27.05.1977. URL: <https://rm.coe.int/09000016804fd020> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴⁴ Resolution (77) 13 on the nationality of children born in wedlock of 27.05.1977. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804fdeed> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴⁵ Recommendation of the Parliamentary Assembly 1081 (1988) on problems of nationality in mixed marriages of 30.06.1988. URL: <https://pace.coe.int/en/files/15115/html> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴⁶ Statelessness and the right to a nationality in Europe: progress, challenges and opportunities. Final Report (2022) / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/cdcj-2022-12-statelessness-report-of-the-international-conference-and-1680a74cfa> (дата звернення: 07.08.2025).

⁴⁷ Analysis of current practices and challenges regarding the avoidance and reduction of statelessness in Europe / prepared by Prof. Dr. Gerard-René de Groot. URL: <https://rm.coe.int/analysis-of-current-practices-and-challenges-regarding-the-avoidance-a/1680a3e25c> (дата звернення: 07.08.2025).

категорій у контексті міграції та притулку в Європі (2021–2025)⁴⁸, а також Стратегії Ради Європи з прав дитини (2022–2027)⁴⁹.

У своєму арсеналі Рада Європи має низку важливих правових інструментів, спрямованих на запобігання та зменшення випадків безгромадянства, а зміцнення правових гарантій поваги до прав апатридів.

Так, Комітет Міністрів Ради Європи, головний політичний орган цієї організації, приймає рекомендації, що виступають дороговказами для держав-членів у трансформації їхніх правових систем у процесі узгодження зі стандартами Ради Європи. На особливу увагу заслуговує Рекомендація № R(99) 18 про запобігання та скорочення безгромадянства від 15.09.1999⁵⁰ та Рекомендація CM/Rec(2009)13 про громадянство дитини від 09.12.2009⁵¹. Окрім того, Парламентська Асамблея Ради Європи, до складу якої входять депутати від національних парламентів держав-членів, періодично ухвалює рекомендації та

резолуції, які присвячені проблемам осіб без громадянства. Зокрема, необхідно виділити Рекомендацію 2042 (2014) про доступ до громадянства та ефективну імплементацію Європейської Конвенції про громадянство від 09.04.2014⁵² та Резолюцію 2099 (2016) про необхідність запобігання безгромадянству серед дітей від 04.03.2016⁵³.

Найважливішими документами Ради Європи є міжнародні договори, які покладають на держави-члени зобов'язання, які мають бути імplementовані у рамках національних правопорядків. Зокрема, у сфері апатризму ключовими угодами є Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997⁵⁴, Конвенція про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав від 19.05.2006⁵⁵, а також Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950⁵⁶.

Розглянемо їхні особливості в контексті проблематики безгромадянства.

⁴⁸ Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021–2025), CM(2021)67-final. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a25afd%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a25afd%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 07.08.2025).

⁴⁹ Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022–2027). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27> (дата звернення: 07.08.2025).

⁵⁰ Recommendation No. R (99) 18 of the Committee of Ministers on the avoidance and the reduction of statelessness of 15.09.1999. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016804e0d29%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016804e0d29%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 07.08.2025).

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2009)13 of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children of 09.12.2009. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805cff3b%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805cff3b%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 07.08.2025).

⁵² Recommendation 2042 (2014) on Access to nationality and the effective implementation of the European Convention on Nationality of 09.04.2014. URL: <https://pace.coe.int/pdf/f92d7a2067df0168b99fcb8f9ea920c50e66c3a3be981d3c4536a3c6dfdc14a?title=Rec.%202042.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

⁵³ Resolution 2099 (2016) on the need to eradicate statelessness of children of 04.03.2016. URL: <https://pace.coe.int/pdf/e6cede02c39b968c23a64ffdd2b352dd1643512a5435d22d8187649cacada4f5?title=Res.%202099.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

⁵⁴ Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁵⁵ Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession of 19.05.2006. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=200> (дата звернення: 07.08.2025).

⁵⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 07.08.2025).

2.2. ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ГРОМАДЯНСТВО 1997 Р.

Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 (набрала чинність для України 01.04.2007⁵⁷) встановлює правила та принципи щодо набуття громадянства фізичними особами. Зокрема, Конвенцією підтверджується суверенне право кожної країни визначати, хто є її громадянами згідно з національним законодавством (ст. 3), що є загальним принципом у міжнародному праві. Водночас відповідні внутрішньодержавні норми повинні відповідати міжнародним договорам, звичаєвому міжнародному праву та принципам права, які є загальновизнаними стосовно громадянства.

Статтею 4 Конвенції закріплені засадничі принципи, які визначають зміст зобов'язань держав-учасниць щодо регулювання інституту громадянства в національному законодавстві. Зокрема держави мають гарантувати, що:

- кожен має право на громадянство;
- безгромадянства слід уникати;
- жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства;
- ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування в шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя.

Конвенцією передбачено правові механізми щодо уникнення випадків безгромадянства при народженні дитини та надалі при

досягненні повноліття, а також спрощену процедуру набуття громадянства, включно з особами без громадянства та особами, визнаними біженцями, які постійно та законно проживають на території цієї держави (ст. 6). Окрім того, визначено вичерпний перелік підстав втрати громадянства за законом або на ініціативу держави-учасниці (ст. 7)⁵⁸; особливості втрати громадянства за ініціативою зацікавленої особи (ст. 8); спрощену процедуру поновлення в громадянстві для колишніх громадян, які законно та постійно проживають на території відповідної держави (ст. 9).

Для уникнення випадків безгромадянства або скорочення випадків апатризму визначено процедурні вимоги, які мають бути забезпечені державами-учасницями щодо розгляду заяв щодо громадянства упродовж розумного строку (ст. 10); надання мотивованої відповіді в письмовій формі (ст. 11); гарантування права на перегляд рішення щодо особи (ст. 12); розумних меж адміністративних та судових зборів (ст. 13).

Окрема увага приділяється випадкам множинного громадянства, за якого має бути забезпечено збереження попереднього громадянства або набуття нового громадянства (ст. ст. 14–16), а також державонаступництва, у разі якого мають бути вжиті заходи для запобігання випадкам безгромадянства (ст. ст. 18–19).

⁵⁷ Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁵⁸ Важливо звернути увагу, що Конвенція передбачає лише 1 випадок втрати громадянства, якщо це може призвести до апатризму — у випадку, якщо особа набула громадянство держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника (ч. 3 ст. 7 Конвенції). Окрім того, у разі, якщо батьки дитини втрачають громадянство у разі добровільної служби в іноземному військовому формуванні або якщо їхня поведінка серйозно загрожує життєво важливим інтересам держави-учасниці, ця ситуація не стосується їхніх дітей, оскільки оскаржувана поведінка батьків не повинна мати негативних наслідків на дітей. Див. Explanatory Report to the European Convention on Nationality of 06.09.1997. URL: <https://rm.coe.int/16800ccde7> (дата звернення: 07.08.2025).

Окрім того, з метою сприяння співробітництва за цією Конвенцією компетентні органи держав-членів зобов'язалися надавати Генеральному секретарю Ради Європи інформацію про своє внутрішньодержавне право, яке стосується громадянства, включаючи

випадки безгромадянства, та про стан виконання цієї Конвенції, а також надавати один одному інформацію про внутрішньодержавне право, яке стосується громадянства, та про стан виконання цієї Конвенції.

2.3. КОНВЕНЦІЯ РАДИ ЄВРОПИ ПРО НЕДОПУЩЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА У ЗВ'ЯЗКУ З ПРАВОНАСТУПНИЦТВОМ ДЕРЖАВ 2006 Р.

Як свідчить практика, правонаступництво держав, що може відбуватися у зв'язку із переданням території від однієї держави до іншої, об'єднання або розпаду держав або виходу зі складу держави, може стати основною причиною появи значної кількості осіб без громадянства⁵⁹. У зв'язку з цим важливим кроком на шляху протидії апатризму стало укладання в межах Ради Європи Конвенції про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав від 19.05.2006⁶⁰ (не набрала чинності для України). Ґрунтуючись на положеннях Конвенції про громадянство 1997 р., вказана Конвенція містить більш деталізовані норми, які застосовуються до держав-учасниць задля запобігання або щонайменше скорочення наскільки це можливо випадків безгромадянства, що можуть мати місце в результаті таких політичних змін, які призводять до переходу прав та обов'язків від держави-попередниці до держави-наступниці.

Статтею 2 цієї Конвенції визначено ключовий принцип, за якого кожен, хто на момент правонаступництва держави мав громадянство

держави-попередниці й хто стає або може стати особою без громадянства внаслідок правонаступництва держави, має право на громадянство держави-наступниці відповідно до статей цієї Конвенції. Водночас право на громадянство має гарантуватися на недискримінаційній основі (ст. 4 Конвенції).

У ст. 3 Конвенції міститься ключове зобов'язання держав-учасниць вживати усіх належних заходів, щоб запобігти випадкам безгромадянства серед осіб, які на момент правонаступництва мали громадянство держави-попередниці. Як зазначається в роз'ясненнях до Конвенції⁶¹, зобов'язання формально стосуються лише громадян держави-попередниці, однак держава-учасниця може надавати їй громадянство ширшій категорії осіб, включно з особами без громадянства. Водночас заходи, що мають застосовуватися на виконання цього загального зобов'язання, можуть включати укладення міжнародних договорів щодо запобігання безгромадянству та ефективну імплементацію цього принципу у внутрішньому законодавстві. Формальності, необхідні для

⁵⁹ Відповідно до статистичних даних УВКБ ООН близько 620 000 осіб стали апатридами у результаті процесів правонаступництва упродовж останніх 30 років. Див.: UNHCR, Global Action Plan to End Statelessness: 2014-2024, November 2014, page 15, available at: <http://www.unhcr.org/statelesscampaign2014/GlobalAction-Plan-eng.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁰ Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession of 19.05.2006. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=200> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶¹ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession of 19.05.2006. URL: <https://rm.coe.int/16800d3815> (дата звернення: 07.08.2025).

реалізації норм внутрішнього законодавства, як-от сплата зборів або проходження інших адміністративних чи судових процедур, не мають перешкоджати набуттю громадянства особою, яка може стати апатридом внаслідок правонаступництва держав.

Статтею 5 Конвенції визначено особливості зобов'язань держави-наступниці. Зокрема, зобов'язання стосуються двох груп осіб: осіб, які постійно проживали на території держави-попередниці на момент правонаступництва, та осіб, які мали належний правовий зв'язок із державою-попередницею. Щодо другої категорії осіб йдеться про осіб, які постійно не проживали на території держави-попередниці, однак які на момент правонаступництва мають належний правовий зв'язок з територіальною одиницею держави-попередниці, яка стала територією держави- правонаступниці; народжені на території, яка стала територією держави- правонаступниці; мають останнє звичне місце проживання на території держави-попередниці, яка стала територією держави- правонаступниці. Водночас держава-попередниця не може відмовити таким особам у набутті її громадянства, якщо такі особи мають правовий зв'язок також з іншими країнами (ст. 7 Конвенції).

Конвенцією також визначаються зобов'язання держави-попередниці, якщо вона продовжує існувати після правонаступництва (ст. 6). Зокрема, відповідальність держави-попередниці виникає лише щодо осіб, які не набули громадянства держави- правонаступниці. У таких випадках держава-попередниця зобов'язана не позбавляти громадянства осіб, які ризикують стати апатридами внаслідок правонаступництва держав. Водночас не має значення, як відбувається набуття

громадянства — або в результаті добровільного акту (натуралізації), або автоматичного надання державою (*ex lege*). Сам факт того, що особа не набула громадянства держави- правонаступниці, покладає відповідальність на державу-попередницю.

Конвенція також передбачає зобов'язання щодо сприяння у наданні громадянства апатридам (ст. 9), запобігання ситуації безгромадянства за народженням (ст. 10), надання достатньої інформації зацікавленим особам про умови й процедуру набуття національного громадянства (ст. 11). Окрім того, Конвенція деталізує зобов'язання держав-учасниць щодо процедури надання національного громадянства: прийняття рішень упродовж розумного строку, письмового обґрунтування і можливості оскарження до адміністративних або судових органів, необтяжливості адміністративних зборів (ст. 12).

Держави-члени заохочуються до укладання міжнародних угод, які стосуються громадянства і випадків протидії безгромадянству (ст. 13), а також розвитку багатостороннього і двостороннього співробітництва (ст. 14). Основною метою такої співпраці є координація національної політики, а також, наскільки це можливо, законодавства в цій сфері на основі загальноприйнятих принципів. Така координація має фундаментальне значення, оскільки безгромадянство часто виникає через відмінності в національному законодавстві держав у сфері громадянства.

Як бачимо, Конвенція Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав містить важливі механізми запобігання безгромадянству, однак вона була ратифікована невеликою кількістю держав-членів⁶².

⁶² Станом на 01.02.2025 Конвенція ратифікована 7-ма із 46 державами-членами Ради Європи (Австрією, Люксембургом, Молдовою, Нідерландами, Норвегією, Угорщиною, Чорногорією). Україна підписала Конвенцію 19.05.2006, однак досі її не ратифікувала. Див. статус Конвенції: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=200> (дата звернення: 07.08.2025).

2.4. КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД 1950 Р. ТА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950⁶³ є найважливішим міжнародним договором Ради Європи в царині прав людини на регіональному рівні. Згідно зі ст. 1 Конвенції, Високі Договірні Сторони гарантують кожному (зокрема особам без громадянства, особам з невизначеним громадянством, особам під ризиком безгромадянства та недокументованим особам), хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в її основному документі та протоколах, які є чинними для відповідної держави-учасниці. Ключовою особливістю вказаного міжнародного договору, що суттєво посилює його ефективність, є контрольний механізм, представлений Європейським судом з прав людини і Комітетом Міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд за виконанням рішень Суду, що є обов'язковими для відповідної держави.

Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) має важливе значення для забезпечення одностайності у тлумаченні й застосуванні Конвенції, яка є важливим джерелом національного права в усіх державах-членах Ради Європи. Окрім того, юриспруденція ЄСПЛ здійснює значний вплив на розвиток права Європейського Союзу у сфері прав людини. Основоположні права, що гарантуються

ЄСПЛ і які впливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу (ч. 3 ст. 6 Договору про ЄС від 07.02.1992).

Право на громадянство як таке не охоплюється каталогом прав людини, які захищаються Конвенцією. ЄСПЛ у своїй практиці підкреслює, що право на набуття або збереження конкретного громадянства не є «цивільним правом» за ст. 6 Конвенції (§ 129 рішення у справі «Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia», 2018⁶⁴). Випадки, які стосуються позбавлення або скасування рішення про надання громадянства також не підпадають під сферу дії Конвенції (§ 65 рішення у справі «Usmanov v. Russia», 2020⁶⁵).

Проте Суд визнає, що **громадянство є «елементом ідентичності особи»** (§ 43 рішення у справі «Ghoumid and Others v. France», 2020⁶⁶; § 28 рішення у справі «Zeggai v. France», 2022⁶⁷), яка захищається, зокрема положеннями ст. 8 ЄКПЛ («право на повагу до приватного і сімейного життя»). У випадках, коли національним законодавством держави гарантується право на громадянство за походженням, держава-учасниця зобов'язана забезпечити реалізацію цього права без дискримінації у значенні ст. 14 Конвенції (§ 30 рішення у справі «Genovese

⁶³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁴ Judgment of the ECtHR in case "Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia", 2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-183537> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁵ Judgment of the ECtHR in case «Usmanov v. Russia», 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-206716> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁶ Judgment of the ECtHR in case «Ghoumid and Others v. France», 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203534> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁷ Judgment of the ECtHR in case «Zeggai v. France», 2022. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219704> (дата звернення: 07.08.2025).

v. Malta», 2012⁶⁸). Окрім того, особі має бути гарантовано усі інші права за Конвенцією.

Так, у справах, які стосувалися осіб без громадянства, ЄСПЛ часто звертався до концепції приватного життя за ст. 8 Конвенції, яка, на думку Суду, є має широке змістове наповнення й охоплює багатогранні аспекти людської фізичної та соціальної ідентичності. Відтак у низці рішень ЄСПЛ наголосив, що хоча право на громадянство або право на відмову від громадянства прямо не захищаються Конвенцією, проте у певних випадках справа може підпадати під сферу застосування ст. 8 Конвенції, оскільки вона стосується приватного життя особи. Зокрема, Суд розглядав справи про свавільну відмову у наданні громадянства («Ahmadov v. Azerbaijan», §§ 42–45, 2020⁶⁹; «Hashemi and Others v. Azerbaijan», §§ 45–46, 2022⁷⁰); свавільну відмову у задоволенні клопотання про вихід із громадянства («Riener v. Bulgaria» § 154, 2006⁷¹); свавільне позбавлення або припинення громадянства («Ramadan v. Malta», 2016⁷²), зокрема в контексті протидії тероризму («Ghoumid and Others v. France», 2020⁷³). Важливою справою за цим напрямом є справа «Usmanov v. Russia»⁷⁴, у якій Суд визначив методологію, яка має застосовуватися в процесі визначення правомірності рішення про позбавлення громадянства,

яку згодом він застосував під час розгляду справи про відмову в наданні громадянства (§ 47 рішення у справі «Hashemi and Others v. Azerbaijan», 2022⁷⁵). Окрім того, Суд торкався проблематики громадянства у справах, що стосувалися імміграції, видання документів, які посвідчують особу, родинних зв'язків, шлюбних відносин.

Однією із ключових справ, яка розглядалася ЄСПЛ щодо осіб без громадянства, є справа «Hoti v. Croatia», 2018⁷⁶. У цій справі ЄСПЛ визнав, що Хорватія порушила свої зобов'язання за ст. 8 Конвенції в частині поваги до приватного життя, оскільки не забезпечила стабільність проживання заявника — Б. Хоті, який народився в Косово, а згодом переїхав до Хорватії, де прожив близько сорока років. Багаторазові спроби заявника узаконити своє проживання в Хорватії були переважно марними, за винятком періодичних короткострокових дозволів, які надавалися та скасовувалися хаотично і не гарантували йому стабільності проживання.

У цій справі безгромадянство пана Хоті відіграло ключову роль у рішенні суду. Хоча раніше ЄСПЛ розглядав справи за заявами осіб без громадянства, їхній статус розглядався як додатковий чинник вразливості, а не як центральне питання в їхніх скаргах.

⁶⁸ Judgment of the ECtHR in case «Genovese v. Malta», 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785> (дата звернення: 07.08.2025).

⁶⁹ Judgment of the ECtHR in case «Ahmadov v. Azerbaijan», 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200437> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷⁰ Judgment of the ECtHR in case «Hashemi and Others v. Azerbaijan», 2022. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200437> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷¹ Judgment of the ECtHR in case «Riener v. Bulgaria», 2006. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75463> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷² Judgment of the ECtHR in case «Ramadan v. Malta», 2016. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-163820%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-163820%22]}) (дата звернення: 07.08.2025).

⁷³ Judgment of the ECtHR in case «Ghoumid and Others v. France», 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163820> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷⁴ Judgment of the ECtHR in case «Usmanov v. Russia», 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-206716> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷⁵ Judgment of the ECtHR in case «Hashemi and Others v. Azerbaijan». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-215076> (дата звернення: 07.08.2025).

⁷⁶ Judgment of the ECtHR in case «Hoti v. Croatia», 2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-182448> (дата звернення: 07.08.2025).

Рішення в справі Хоті детально аналізує явище безгромадянства, посилаючись на відповідні договори ООН та розглядаючи, як саме безгромадянство вплинуло на доступ заявника до його прав. Однією з різючих особливостей цього рішення є те, що ЄСПЛ самостійно визнав заявника особою без громадянства, попри заперечення з боку держави (§ 110 рішення).

Відповідно до матеріалів справи заявник народився на території Косово, яке тоді було автономною провінцією Сербії у складі Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія (СФРЮ). Його батьки були політичними біженцями з Албанії та мали статус біженців у СФРЮ. У 1979 році, у віці 17 років, заявник переїхав до Хорватії та відтоді там постійно проживав. Посилання на його албанське й косовське громадянство містилися в різних офіційних документах, виданих органами влади СФРЮ та Хорватії. У своїх поданнях до ЄСПЛ Хорватія наполягала на тому, що пан Хоті є громадянином Албанії. Однак письмових заяв від албанської влади, які б підтверджували або спростовували громадянство заявника, до Суду надано не було. ЄСПЛ взяв до уваги докази, які вказували на безгромадянство заявника, включають його свідоцтво про народження, видане в Косово, згідно з яким він не мав громадянства, а також його власну заяву про те, що під час спроб звернутися до органів влади Албанії та Федеративної Республіки Югославія (доки вона існувала), йому усно повідомили, що він не є громадянином цих країн.

На підставі вищезазначеного ЄСПЛ не лише визнав заявника особою без громадянства, але й назвав «разючим» той факт, що Хорватія не дійшла до такого самого висновку й не виконала свої міжнародні зобов'язання,

пов'язані з безгромадянством, щодо пана Хоті (§ 138 рішення). Суд прямо не дорікав державі за відсутність процедури визначення безгромадянства, але поставив питання, чому статус безгромадянства заявника так і не був офіційно встановлений на національному рівні. Неодноразово наголошувалося, що безгромадянство є суттєвим фактом у цій справі, що стало одним із чинників, які привели ЄСПЛ до висновку про порушення Хорватією Конвенції.

У своєму рішенні ЄСПЛ наголошував, що ця справа не стосується права заявника на громадянство, а пов'язана з його правом на стабільне проживання, що відрізняє цю справу, зокрема, від справи «Genovese v. Malta», 2012⁷⁷, де предметом розгляду було саме громадянство як частина концепції приватного життя, тоді як питання права на проживання там не порушувалося. У справі Хоті, хоча також йдеться про статтю 8, ЄСПЛ прямо зазначив, що він не розглядає питання про те, чи слід надати заявнику хорватське громадянство, а радше досліджує, чи мав він, якщо вирішив не ставати громадянином Хорватії або не зміг цього зробити, реальну можливість узаконити свій статус проживання, що дозволило б йому нормально вести особисте життя в Хорватії.

Згадка про вибір не ставати громадянином є цікавою в контексті обставин справи. У 1989 році заявника заохочували подати заявку на отримання громадянства СФРЮ, проте він відмовився, оскільки не бачив у цьому статусі жодних переваг і надавав перевагу постійному дозволу на проживання. Після здобуття незалежності Хорватією пан Хоті все ж подав заяву на отримання хорватського громадянства, але отримав відмову. Важливо, що Суд не надав значення можливій вині

⁷⁷ Judgment of the ECtHR in case «Genovese v. Malta», 2012. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785\(-](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785(-дата звернення: 07.08.2025))

заявника у відсутності в нього громадянства, а наполягав на тому, що Хорватія, попри це, зобов'язана була забезпечити йому стабільність проживання через надання відповідного правового статусу.

Головною перешкодою для отримання паном Хоті громадянства та стабільного дозволу на проживання була вимога надати іноземний проїзний документ або відмовитися від свого іноземного громадянства. ЄСПЛ неодноразово визнавав, що особи без громадянства не можуть виконати такі вимоги. Він також послався на «принципи» Конвенції 1954 року, стаття 6 якої забороняє висувати до осіб без громадянства вимоги, «які за своєю природою особа без громадянства не здатна виконати». Чітке визнання ЄСПЛ цього важливого принципу може підтримати зусилля щодо адвокації за ухвалення кращих законів та адміністративних практик, які не змушують осіб без громадянства виконувати неможливі умови для доступу до основних прав.

З урахуванням обставин справи та беручи до уваги положення Конвенції, Суд дійшов висновку, що в конкретному випадку держава-відповідач не виконала свого позитивного обов'язку щодо забезпечення ефективного й доступного механізму, який давав би змогу заявнику врегулювати питання його подальшого перебування та статусу в Хорватії з належним урахуванням його права на приватне життя згідно зі статтею 8 Конвенції.

Заслужує на увагу також рішення у справі **«Emin Huseynov v. Azerbaijan (no. 2)»**, 2023⁷⁸, у якій ЄСПЛ одностайно визнав порушення ст. 8 Конвенції, зокрема права на повагу до приватного життя особи, щодо якої було ухвалене свавільне рішення про припинення громадянства та не було забезпечено належні

національні процедурні гарантії щодо його оскарження.

Зокрема, за обставинами справи заявник був незалежним журналістом і головою правозахисної НУО, яка спеціалізувалася на захисті прав журналістів (IRFS). У липні 2014 року влада розпочала кримінальне розслідування діяльності IRFS. У серпні 2014 року заявник переховувався і зрештою знайшов притулок в посольстві Швейцарської Конфедерації в Баку. Йому були висунуті обвинувачення в незаконному підприємстві, ухиленні від сплати податків у великих розмірах і зловживанні владою, а також було ухвалено рішення про його арешт. 4 червня 2015 року, перебуваючи в посольстві, заявник подав заяву Президенту Республіки Азербайджан, у якій висловив бажання відмовитися від азербайджанського громадянства. Він зазначив, зокрема, що не має іншого громадянства. 9 червня 2015 року швейцарська влада сплатила податковий борг заявника в Азербайджані. Того самого дня ухвала про його арешт була скасована, а 11 червня 2015 року рішення про оголошення його в розшук було анульовано. 12 червня 2015 року заявник залишив Азербайджан на літаку разом із Міністром закордонних справ Швейцарської Конфедерації. Пізніше він був повідомлений міграційною службою, що його громадянство Республіки Азербайджан було припинено за указом Президента. Проте офіційного документа з текстом указу він не отримав. До ЄСПЛ заявник звернувся зі скаргою щодо рішення національних органів позбавити його громадянства Азербайджану шляхом примусового виходу, внаслідок чого він став особою без громадянства. На його думку, це становило порушення прав, гарантованих статтею 8 Конвенції.

⁷⁸ Judgment of the ECtHR in case «Emin Huseynov v. Azerbaijan (no. 2)», 2023. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-225807> (дата звернення: 07.08.2025).

У мотивувальній частині рішення ЄСПЛ визначив, що *de facto* «заявник став особою без громадянства внаслідок припинення його громадянства» (§ 52). При цьому Суд зауважив, що рішення про припинення громадянства залишило заявника без жодного дійсного посвідчення особи, створюючи загальну невизначеність щодо його правового статусу як особи та безпосередньо впливаючи на його соціальну ідентичність. За таких обставин, оскаржуваний захід мав значний вплив на користування заявником своїми правами та безпосередньо зачіпав його особисту й соціальну ідентичність. Отже, Суд визнав, що оскаржуваний захід становив втручання в право заявника на повагу до приватного життя відповідно до ст. 8 Конвенції.

Далі ЄСПЛ аналізував, чи було таке рішення свавільним. Щодо цього аргументи сторін розходилися. На думку Уряду, рішення про припинення громадянства було правомірним, оскільки ґрунтувалося на добровільному клопотанні заявника. Водночас заявник вказував на вимушеність такого рішення, оскільки йшлося про перспективу його кримінального переслідування. На думку ЄСПЛ, вказані аргументи сторін не були вирішальним для визначення того, чи рішення було правомірним у контексті Конвенції.

Враховуючи, що право на повагу до приватного життя не є абсолютним і може бути обмежене відповідно до ч. 2 ст. 8 Конвенції, ЄСПЛ зосередив свою увагу на вимогах щодо правомірності втручання держави в реалізацію цього права, зосередившись на вимогах процедурної справедливості. Зокрема, Суд оцінив, чи відповідала оскаржувана міра закону; чи супроводжувалася вона необхідними процесуальними гарантіями, зокрема чи була особа, позбавлена громадянства, наділена можливістю оскаржити це рішення в судах, що забезпечують відповідні гарантії;

а також чи діяли органи влади сумлінно та оперативно.

Суд зазначив, що вираз «відповідно до закону» вимагає, щоб відповідний захід мав певну правову основу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного закону, що передбачає його доступність для зацікавленої особи та передбачуваність його наслідків. Закон має чітко визначати обсяг дискреційних повноважень, наданих компетентним органам, і порядок їх здійснення з урахуванням законної мети відповідного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від довільного втручання.

У контексті вказаного, Уряд Азербайджану, посиляючись на ст. 17 Закону про громадянство та ст. 109 § 20 Конституції, стверджував, що припинення громадянства заявника відповідає закону. Водночас ЄСПЛ звернув увагу на те, що національні органи не взяли до уваги той факт, що припинення громадянства заявника перетворювало його *de facto* на особу без громадянства, що суперечить ст. 7 Конвенції ООН про скорочення безгромадянства 1961 р., яка відповідно до ст. 148 є невіддільною частиною правової системи Республіки Азербайджан і повністю застосовна відповідно до ст. 151 Конституції та ст. 26 Закону про громадянство, які прямо підтверджують застосовність міжнародно-правових норм щодо питань громадянства.

ЄСПЛ зазначив, що ст. 7(1)(а) цієї Конвенції прямо передбачає, що якщо закон Договірної Держави передбачає відмову від громадянства, така відмова не повинна призводити до втрати громадянства, якщо відповідна особа не має або не набуває іншого громадянства. Він також звернувся до Керівних принципів УВКБ ООН щодо безгромадянства № 5 (Втрата та позбавлення громадянства відповідно до статей 5–9 Конвенції 1961 року про скорочення безгромадянства) (HCR/GS/20/05), де

наголошується, що відповідно до ст. 7(1)(а) Конвенції 1961 року втрата громадянства дозволяється, якщо особа добровільно відмовляється від громадянства відповідно до законодавства Договірної Держави, але тільки за умови, що ця особа має або набуває інше громадянство. Окрім того, ЄСПЛ послався на Рекомендацію № R (99) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо запобігання та скорочення безгромадянства, в якій також чітко вказано, що кожна держава повинна забезпечити, щоб відмова від її громадянства не була застосована без наявності, фактичного набуття або гарантії набуття іншого громадянства: «якщо інше громадянство не набуто або не наявне, держави повинні передбачити, що відмова від громадянства не має правового наслідку» (див. § 61). Однак у цій справі національні органи проігнорували зазначені вимоги Конвенції ООН про скорочення безгромадянства 1961 року, які спрямовані на запобігання ситуаціям, коли відмова від громадянства призводить до безгромадянства.

Окрім того, ЄСПЛ звернув увагу, що у праві Азербайджану не передбачало необхідних процедурних гарантій — механізму оскарження відповідного рішення про припинення громадянства, оскільки йшлося про указ Президента, який не є оскаржуваним актом за національним законодавством.

Отже, як бачимо, ЄСПЛ визнав порушення ст. 8 Конвенції в частині порушення права на повагу до приватного життя, що охоплює право на повагу до соціальної ідентичності особи, з огляду на відсутність необхідних процедурних гарантій оскарження рішення про припинення громадянства, яке своєю чергою було прийняте з порушенням міжнародних зобов'язань Азербайджану за Конвенцією ООН про скорочення безгромадянства 1961 р.

Особливий інтерес становлять справи щодо України. Зокрема, важливо розглянути справу **«Shoygo v Ukraine», 2021⁷⁹**, в якій оцінювалися ймовірні порушення ст. 5 Конвенції, якою гарантується право на свободу та особисту недоторканність.

За матеріалами справи заявник народився в Республіці Саха (Якутія) Російської Федерації. Його народження не було належно зареєстровано. Згідно з його твердженнями, він пішов з дому не отримавши документів, що посвідчують особу, став бездомним і нелегально подорожував Російською Федерацією та Україною.

У 2011 році працівники прикордонної служби України затримали заявника під час спроби перетину кордону з України до Молдови. Оскільки на момент подій у заявника не було документів, що посвідчують особу, він не міг довести наявності у нього громадянства. Цього ж року Одеський окружний адміністративний суд за адміністративним позовом прикордонної служби постановив видворити заявника з України, а також затримати його на строк до дванадцяти місяців до видворення. Згідно з твердженнями заявника він пропустив встановлений строк на оскарження, оскільки був неписьменним і йому не надавалася правова допомога, проте зрештою його апеляційну скаргу прийняли й у 2012 році Одеський апеляційний адміністративний суд залишив постанову суду першої інстанції без змін.

Заявника тримали в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства з нерегульованим статусом у Чернігівській області близько 1 року.

У вересні 2012 року адміністрація пункту звернулася до Посольства Російської Федерації з

⁷⁹ Рішення ЄСПЛ у справі "Шойго проти України", 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_k68#Text (дата звернення: 07.08.2025).

метою отримання документів для заявника як її громадянина, оскільки він, як стверджувалося, набув громадянства Російської Федерації як громадянин СРСР, який станом на 06 лютого 1992 року постійно проживав у Російській Федерації (згідно зі статтею 13 Закону Російської Федерації «Про громадянство Російської Федерації» 1991 року). Наприкінці грудня 2012 року посольство відповіло заявнику, що з огляду на надану заявником і доступну посольству інформацію було неможливо визначити, чи був заявник громадянином Російської Федерації. Згодом заявник отримав посвідку на тимчасове проживання в Україні й документи, які посвідчують, що він є громадянином Російської Федерації.

Заявник скаржився на тримання його під вартою у супереч пункту 1 ст. 5 Конвенції, відсутність у його розпорядженні ефективного засобу юридичного захисту, за допомогою якого він міг оскаржити законність тримання під вартою, а також відсутність забезпеченого правовою санкцією права на відшкодування у супереч пунктам 4 та 5 ст. 5 Конвенції.

У мотивувальній частині рішення ЄСПЛ зауважив, що органи державної влади вочевидь постали перед серйозною перешкодою в організуванні видворення заявника, оскільки документів, що посвідчують особу, у нього не було. Однак не було надано пояснень, чому органам державної влади, які з початку тримання його під вартою знали про твердження заявника стосовно наявності у нього громадянства Російської Федерації,

знадобилося майже одинадцять місяців, щоб зв'язатися з Посольством Російської Федерації та спробувати отримати для нього проїзний документ. На думку Суду, цих міркувань достатньо для висновку Суду, що органи державної влади не провели процедуру депортації заявника з належною ретельністю. Отже, було порушено пункт 1 статті 5 Конвенції (§ 23–25).

ЄСПЛ також визнав порушення п. 4 ст. 5 Конвенції, яка гарантує кожному, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, право ініціювати провадження, під час якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Отже, Суд визнав брак ефективного засобу захисту у законодавстві України в контексті ситуації заявника (§ 26–27 рішення). Окрім того, ЄСПЛ визнав порушення п. 5 ст. 5 Конвенції, за якою кожному, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням ст. 5 Конвенції, має бути гарантовано забезпечене правовою санкцією право на відшкодування (§ 29–30 рішення).

Як бачимо, у процесі оцінювання виконання державою зобов'язань за ст. 5 Конвенції, ЄСПЛ надає важливе значення ретельності вивчення справи кожної особи, яка перебуває в пункті тимчасового перебування, національними компетентними органами. Це рішенням підкреслюється необхідність забезпечення ефективних процедур для запобігання їхньому необґрунтованому триманню під вартою.

3. ПРОБЛЕМАТИКА БЕЗГРОМАДЯНСТВА У ПРАВІ ЄС

Права людини є ключовою цінністю Європейського Союзу, що формує зміст і вектор його внутрішньої та зовнішньої політики, а також впливає на еволюцію національних політико-правових систем держав-членів. Сфера права людини охоплюється як компетенцією Європейського Союзу, так і компетенцією держав-членів. Останні зберігають широкі дискреційні повноваження щодо регулювання правового становища осіб на своїй території, однак національні законодавчі підходи мають відповідати положенням обов'язкових для них міжнародних договорів та нормативних актів Союзу. Поряд з інститутом громадянства Європейського Союзу, що є додатковим до національного громадянства та набувається автоматично на основі останнього, саме держави-члени визначають зміст національного громадянства, умови його набуття та втрати.

Європейський Союз не наділений повноваженнями визначати умови набуття і втрати національного громадянства та регламентувати відповідну процедуру. Окрім того, *acquis* ЄС, що стосується статусу осіб без громадянства є доволі обмеженим. На рівні Європейського Союзу наразі відсутній спеціальний комплексний правовий механізм для гарантування та захисту прав осіб без громадянства, а підходи держав-членів до

цього питання залишаються несинхронізованими, що значно ускладнює зусилля щодо скорочення безгромадянства та мінімізації його негативних наслідків. Водночас у праві ЄС передбачено окремі правові інструменти, спрямовані на захист прав апатридів та запобігання випадків свавільного позбавлення громадянства особи, у результаті чого особа втрачає громадянство Європейського Союзу, що вважається фундаментальним правовим статусом особи в межах цього інтеграційного об'єднання.

Суд Європейського Союзу у своїй прецедентній практиці неодноразово підкреслював, що держави-члени, реалізуючи свої суверенні повноваження у сфері національного громадянства, зобов'язані забезпечувати повагу до права ЄС під час визначення підстав набуття й втрати громадянства.

Вказані положення мають бути взяті до уваги у процесі наближення законодавства України до *acquis* ЄС у світлі реалізації ключового зовнішньополітичного пріоритету щодо вступу до Європейського Союзу. Окрім того, українським судам украй важливо враховувати практику Суду ЄС з питань громадянства та безгромадянства під час розгляду справ і тлумачення національного законодавства у дусі права Європейського Союзу.

3.1. БЕЗГРОМАДЯНСТВО У ПОЛІТИЧНОМУ ПОРЯДКУ ДЕННОМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Права людини — фундаментальна цінність Європейського Союзу, яка визначає зміст і спрямованість його внутрішньої та зовнішньої політики, а також зумовлює розвиток національного політико-правового механізму його держав-членів. У преамбулі Хартії про основоположні права ЄС 2000 р.⁸⁰ урочисто проголошено, що «Союз робить людську особистість центром своєї діяльності», а відтак принцип людиноцентричності є базовою засадою усього багатогранного політико-правового надбання, яке було сформовано із часів заснування цієї міжнародної організації⁸¹.

Важливим правовим інструментом забезпечення єдності європейських народів у рамках Союзу стало запровадження громадянства ЄС — правового феномену, що відображає політико-правовий зв'язок Європейського Союзу з громадянами держав-членів, та передбачає низку додаткових прав, які мають бути гарантовані на наднаціональному та внутрішньодержавному рівні⁸². Громадянство ЄС було запроваджено Маастрихтським договором, згідно з положеннями якого кожен громадянин держави-члена автоматично визнавався громадянином Союзу.

У праві ЄС громадянство Європейського Союзу розглядається як найбільш важливий правовий статус громадян держав-членів⁸³, який надає особі доступ до широкого кола прав, які доповнюють наявний каталог за національним законодавством. Відмова у наданні або припинення громадянства Союзу, яке відбувається автоматично із припиненням національного громадянства держави-члена, суттєво впливають на правовий статус особи в рамках ЄС, щодо якої підлягають застосуванню норми стосовно громадян третіх країн.

Необхідно зауважити, що проблематика громадянства є доволі делікатною у світлі суверенних інтересів країн та може викликати серйозні політичні дискусії щодо доцільності її регулювання на рівні Європейського Союзу.

Яскравим історичним прикладом тому є позиція Данії, яка, як і будь-яка інша держава-член тогочасних Європейських Співтовариств, мала розглянути питання ратифікації Маастрихтського договору, однією із новацій якого, як зазначалося, був інститут громадянства ЄС. На референдумі, що відбувся 02.06.1992 ідея ратифікації вказаного міжнародного

⁸⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union of 07.12.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007P/TXT> (дата звернення: 07.08.2025).

⁸¹ Офіційно Європейський Союз було засновано із набранням чинності Маастрихтського договору, який набрав чинності 01.11.1993. Водночас його створення було зумовлено прагненням держав-членів Європейських Співтовариств (Європейського Співтовариства вугілля і сталі, Європейського Економічного Співтовариства та Євратому) поглибити інтеграційні процеси задля забезпечення функціонування спільного ринку та розширити співробітництво коштом нових, неекономічних сфер, що становили взаємний інтерес.

⁸² Положення щодо громадянства було включено у текст Договору про Економічне Співтовариство (Частина друга). Так, закріплено право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів (ст. 8a); активне і пасивне право на муніципальних виборах у країні проживання та електоральні права на виборах до Європейського парламенту (ст. 8b); право захист на території третіх країн через дипломатичні та консульські установи інших держав-членів (ст. 8c); право направляти петиції до Європейського Парламенту право на звернення до Євроомбудсмена (ст. 8d). Такий перелік прав громадян став результатом політичного компромісу, досягнутого між державами. З набранням чинності Лісабонським договором 2007 р. зазначений перелік було доповнено правом громадянської (законодавчої) ініціативи, визначеної у ст. 11(4) чинної редакції Договору про ЄС.

⁸³ Court of Justice of the European Union, Rottmann v Freistaat Bayern, Case C-135/08, 2 March 2010 at para. 43.

договору була відхилена 50,7% громадян, які взяли у ньому участь. Однією з причин стало негативне сприйняття концепції загальноєвропейського громадянства на національному рівні, регламентація якого у праві ЄС розглядалася як певне зазіхання на національний суверенітет. У результаті політичних перемовин із керівництвом країни на засіданні Європейської ради, що відбулося 10–11.12.1992 р. в Единбурзі було прийняте «Рішення стосовно деяких проблем, порушених Данією щодо Договору про Європейський Союз»⁸⁴, у якому були висловлені певні уточнення щодо сутності громадянства Союзу. Зокрема, наголошувалося, що «громадянство Союзу надає лише додаткові права та захист і не замінює національне громадянство... Питання набуття національного громадянства вирішується виключно державою-членом відповідно до її законодавства». Це важливе уточнення, яке було оформлено окремою політичною декларацією, що супроводжувала проєкт Маастрихтського договору, відкрило шлях для позитивного голосування данців на повторному референдумі 18.05.1993, який розблокував процес заснування ЄС.

Ще одним напрямком правового регулювання, що може ставати каменем розбрату держав-членів ЄС, є міграційна політика Союзу та пов'язані із нею заходи щодо забезпечення безпеки на внутрішніх та зовнішніх кордонах. Зокрема, змінами за проєктом Амстердамського договору⁸⁵, наступного міжнародного ревізійного договору, було проголошено нове амбітне завдання — розбудувати Європейський Союз як «простір свободи, безпеки й справедливості, де забезпечене вільне пересування осіб і пов'язані з ним заходи

щодо перевірки на спільних кордонах, притулку, імміграції та попередження і боротьби зі злочинністю» (Розділ IIIа Договору про Європейське Співтовариство в редакції Амстердамського договору). Новацією стало те, що за Амстердамським договором правове регулювання сфери міграції та притулку було перенесене з так званої III опори («Співробітництво судових і правоохоронних органів у кримінальних справах») до I опори, у межах якої діяла юрисдикція Європейського Співтовариства й відповідно застосовувалися наднаціональні, а не міжурядові механізми правового регулювання. Це означало, що держави-члени делегують Європейському Співтовариству свої суверенні повноваження ухвалювати юридично обов'язкові акти у вказаних сферах.

Данія, як і Ірландія та Велика Британія погодилися ратифікувати Амстердамський договір виключно за умови отримання додаткових гарантій щодо їхнього суверенітету у рамках Простору свободи, безпеки й справедливості, що було закріплено в протоколах, доданих до вказаного міжнародного договору⁸⁶.

Вказані приклади відображають складність правотворчого процесу на рівні Європейського Союзу та демонструють доволі обережне ставлення держав до перспектив регулювання проблематики, що стосується громадянства та міграції, за допомогою норм права Союзу. Це пояснює, чому так багато актуальних проблем, що стосуються правового регулювання та забезпечення прав окремих категорій осіб залишаються невирішеними або недостатньо регламентованими у праві ЄС попри їхню нагальність у світлі сьогодення. Утім, державам все ж вдається знаходити

⁸⁴ Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992. Conclusions of the Presidency, Part B. Official Journal. 1992. № C-348, p. 1.

⁸⁵ Набрав чинності 01.05.1999.

⁸⁶ Protocol (No 21) on the position of the United Kingdom and Ireland in respect to the area of freedom, security and justice. Official Journal. 2016, C 202. P. 295–297; Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal. 2016, C 202. P. 298–302.

компроміс і ухвалювати необхідні правові рішення в межах Ради ЄС. Крім того, важливу роль у процесі розвитку права ЄС у сфері прав людини відіграє Суд ЄС, рішення якого дають поштовх для зміни або формування нового законодавства Союзу, яке має бути спрямоване на уніфіковане забезпечення поваги до людських прав незалежно від наявності в особи громадянства.

Однією із найбільш вразливих і найменш захищених категорій осіб, які тимчасово перебувають або проживають на території європейських країн, є особи без громадянства. Феномен апатризму є загальним для усіх держав-членів ЄС. За підрахунками УВКБ ООН, на території Європи, включно з державами ЄС, у 2022 р. проживає щонайменше 480 268 апатридів⁸⁷. Вказана кількість є орієнтовною, оскільки офіційна статистика щодо осіб, які не мають громадянства жодної країни, на рівні ЄС не здійснюється⁸⁸.

Упродовж останнього десятиліття проблеми осіб без громадянства поступово привертають все більше уваги на рівні ЄС у контексті зміцнення захисту прав людини, а також підвищення ефективності функціонування простору свободи, безпеки й справедливості. Так, у висновках Ради ЄС від 04.12.2015⁸⁹ міститься заклик до держав-членів зміцнити

підтримку осіб без громадянства та започаткувати обмін кращими практиками у подоланні апатризму за сприяння Європейської Комісії. Окрім того, наголошується на важливості ратифікації усіма державами-членами Конвенції 1954 р. та розгляду можливості приєднання до Конвенції 1961 р.

У чинному на сьогодні Плані дій ЄС щодо прав людини і демократії 2020-2024, строк дії якого продовжено до 2027 року⁹⁰, наголошується на необхідності відстоювання Євросоюзом і його державами-членами прав людини, зокрема вразливих категорій осіб, таких як особи без громадянства (п.п. о п. 1.1.).⁹¹ Однак комплексних рішень на рівні ЄС досі не узгоджено.

Актуальності аналізованій тематиці додає повномасштабна російська агресія проти України, яка суттєво погіршила або ускладнила становище апатридів, які перебували або проживали на території країни або опинилися на окупованих територіях, а також тих, хто був вимушений переїхати до країн ЄС у пошуках миру та безпеки⁹². Додаткової гостроти для обговорення становища апатридів у рамках політичних дискусій у Брюсселі додає ізраїльсько-палестинський конфлікт, у результаті якого відбуваються

⁸⁷ Global Appeal 2022 / The United Nations Refugee Agency. URL: <https://reporting.unhcr.org/globalappeal2022>

⁸⁸ У рамках ЄС його спеціалізованою установою – Євростат – окремий підрахунок не проводиться. Водночас Європейською агенцією з притулку наводяться дані щодо кількості осіб без громадянства, які звернулися за міжнародним захистом, на підставі інформації, яка надається державами-членами ЄС та Європейської асоціації вільної торгівлі, які є учасниками Шенгенського міграційного простору. Зокрема, відповідно до Звіту про притулок за 2022 рік, близько 78500 осіб подало заяви про міжнародний захист за останні 10 років, що становить близько 2% від загальної кількості заяв про міжнародний захист. URL: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/4132-data-statelessness> (дата звернення: 07.08.2025).

⁸⁹ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness of 04.12.2015. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

⁹⁰ The EU extends its Action Plan on Human Rights and Democracy until 2027. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-extends-its-action-plan-human-rights-and-democracy-until-2027_en (дата звернення: 07.08.2025).

⁹¹ EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

⁹² Navigating Limbo: Rights of stateless people during the ongoing war in Ukraine / Right to Protection, 21.02.2024. URL: <https://www.statelessness.eu/updates/blog/navigating-limbo-rights-stateless-people-during-ongoing-war-ukraine> (дата звернення: 07.08.2025).

масштабні порушення прав цивільного населення, зокрема осіб без громадянства.

Установами Європейського Союзу, зокрема, Європейською агенцією фундаментальних прав та Європейською Агенцією з притулку, апатризм розглядається як негативне явище,

у зв'язку з цим наголошується на важливості скорочення випадків безгромадянства, запровадження процедури визнання особи особою без громадянства, а також забезпечення прав апатридів на національному рівні відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих державами-членами⁹³.

3.2. КОНЦЕПЦІЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В ПРАВІ ЄС

Відповідно до чинних установчих договорів ЄС, а саме Договору про ЄС 1992 р. (далі — ДЄС) та Договору про функціонування ЄС 1957 р. (далі — ДФЄС), а також Хартії ЄС про основоположні права 2000 р. (далі — Хартія ЄС), сфера права людини охоплюється як компетенцією Союзу, так і компетенцією держав-членів. Держави-члени зберігають широкі дискреційні повноваження щодо регулювання правового становища осіб на своїй території, однак це має відповідати положенням обов'язкових для них міжнародних договорів та нормативних актів Союзу. Поряд з інститутом громадянства Європейського Союзу, що є додатковим до національного громадянства та набувається автоматично на основі останнього, саме держави-члени визначають зміст національного громадянства, умови його набуття та втрати. Окрім того, попри наявну тенденцію розширення нормативного регулювання сфери прав людини, держави-члени все ще мають доволі широкі законодавчі повноваження щодо регулювання правового становища осіб, які мають громадянство третіх країн або є апатридами.

Термін «особа без громадянства» неодноразово використовується в офіційних документах Європейського Союзу. Водночас у праві ЄС немає «власного» визначення, а в законодавчих актах робиться посилання на ст. 1 Конвенції 1954 р. Зокрема, у Регламенті Європейського Парламенту та Ради № 883/2004 від 29.04.2004 про координацію систем соціального захисту⁹⁴, у визначенні терміну «особа без громадянства» міститься відсилання до ст. 1 Конвенції про статус апатридів 1954 р. (ст. 1).

Отже, зміст цього терміну залежить від національних законодавчих підходів держав-членів, які застосовують право Європейського Союзу як частину своєї національної правової системи. Як буде показано нами далі, відсутність дефініції терміну «особа без громадянства» в нормативних актах Союзу, породжує негативні практичні наслідки, оскільки підходи держав-членів щодо сутності цього поняття можуть відрізнятися, що негативно позначається на правовому становищі таких осіб.

⁹³ Fundamental Rights Report 2023. P. 7, 9. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023_en_1.pdf (дата звернення: 07.08.2025); Asylum Report 2023, European Union Agency for Asylum. P. 234-235. URL: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2023_Asylum_Report_EN_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

⁹⁴ Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0883-20190731> (дата звернення: 07.08.2025).

Важливо уточнити, що у «Словнику з притулку та міграції» Європейської міграційної мережі, розміщеному на офіційному сайті Європейської комісії, до особи без громадянства належить також особа, яка не розглядається громадянином за законодавством жодної із держав. Окрім того, до цієї категорії також відносять осіб, чиє громадянство неможливо встановити⁹⁵.

Центральною для розуміння специфіки правового становища апатридів у праві ЄС є ст. 67(2) ДФЄС Розділу V «Простір свободи, безпеки і справедливості», згідно з якою «для цілей цього розділу особи без громадянства розглядаються як громадяни третіх країн». Вказане положення відображає одну із засадничих вимог Конвенції про статус апатридів 1954 р. (ст. 7(1)), відповідно до якої особам без громадянства має бути гарантовано правове регулювання щонайменше на рівні з іноземними громадянами.

Отже, відповідно до положень ст. 67(2) ДЄС на осіб без громадянства поширюються норми права ЄС, які регулюють вказаний напрямок співпраці країн, зокрема, у сфері міграції, Спільної політики притулку, допоміжного та тимчасового захисту. Водночас мають бути враховані їхні особливі потреби в контексті міжнародного права прав людини.

Чинний законодавчий веб Європейського Союзу, що стосується статусу апатридів та заходів подолання безгромадянства, є доволі скромним, що пов'язано не в останню чергу з браком політичного консенсусу держав-членів щодо доцільності запроваджувати єдині стандарти регулювання на рівні права ЄС, як і делікатністю тематики громадянства загалом у світлі можливих викликів для національного суверенітету.

Регулювання відбувається передусім на основі положень Розділу V «Простір свободи, безпеки і справедливості» ДФЄС, а також Хартії ЄС про основоположні права 2000 р. Положення вказаних актів первинного права деталізуються в нормативних актах Європейського Союзу, актах «м'якого права» та практиці Суду ЄС. Водночас спеціального нормативного акту, який присвячений правам апатридів на рівні ЄС на сьогодні не прийнято.

Хартія ЄС є важливим інструментом забезпечення поваги до прав апатридів на національному та загальноєвропейському рівнях. Водночас її положення не передбачають правових механізмів подолання випадків безгромадянства. Зокрема, Хартія не містить юридичних гарантій щодо права на громадянство та право на реєстрацію факту народження дитини. Водночас Хартією, як і загалом правом ЄС, визначаються лише мінімальні правові стандарти, які мають бути гарантовані особам без громадянства. Нормативні акти Союзу покладають на держави-члени зобов'язання забезпечити вказані мінімальні стандарти на національному рівні. Йдеться про універсальні права, які мають бути надані кожному, хто перебуває під юрисдикцією держав-членів, а також спеціальні права, адресовані окремим категоріям осіб. Мінімальний перелік загальних прав визначається Хартією ЄС про основоположні права 2000 р., яка поряд з іншими нормативними актами ЄС має вищу юридичну силу в національному правопорядку держав-членів. Положення Хартії є обов'язковими для усіх установ Союзу та держав-членів, коли вони застосовують право ЄС (ст. 51(1)).

Йдеться про право на повагу до людської гідності (ст. 1), право на життя (ст. 2), право

⁹⁵ EMN Asylum and Migration Glossary. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/stateless-person_en (дата звернення: 07.08.2025).

на цілісність особистості (ст. 3), заборону катування та нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання (ст. 4), заборону рабства та примусової праці (ст. 5), право на свободу та безпеку (ст. 6), повагу до приватного та сімейного життя (ст. 7), захист персональних даних (ст. 8), право на шлюб і створення сім'ї (ст. 9), свобода думки, совісті та віросповідання (ст. 10), свобода вираження поглядів та свобода інформації (ст. 11), свобода зібрань та об'єднання (ст. 12) тощо.

Положення установчих договорів і Хартії деталізовані в низці нормативних актів ЄС, які регулюють правовий статус осіб без громадянства у рамках регулювання правового становища громадян третіх країн у межах Європейського Союзу. Здебільшого ці акти стосуються спільної політики притулку, додаткового і тимчасового захисту (ст. 78 ДФЄС), яка спрямована на зближення національного законодавства держав-членів у цій сфері.

Зокрема, задля забезпечення уніфікованого регулювання права на міжнародний захист у національному законодавстві держав-членів на рівні ЄС прийнято Директиву 2011/95/ЄС про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту для єдиного статусу біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, а також про зміст наданого захисту⁹⁶; Директиву 2013/33/ЄС, що встановлює стандарти прийому шукачів міжнародного захисту⁹⁷; Директиву 2013/32/ЄС про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту⁹⁸; Регламент 604/2013 про встановлення критеріїв та механізмів визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про міжнародний

захист, що подана в одній із держав-членів громадянином третьої країни або особою без громадянства⁹⁹ тощо. Вказані нормативні акти встановлюють єдині мінімальні стандарти, що є обов'язковими для держав-членів і мають пріоритет над національним законодавством.

Проведений загальний огляд *acquis* ЄС, що стосується апатризму, дає змогу констатувати, що на рівні Союзу нині немає спеціального комплексного правового механізму забезпечення та захисту прав осіб без громадянства, а законодавчі підходи його держав-членів на сьогодні залишаються нескоординованими, що є суттєвим недоліком на шляху скорочення та протидії апатризму та його негативних наслідках. Водночас у праві ЄС передбачені окремі правові інструменти, спрямовані на уніфіковане регулювання правового становища апатридів у світлі поваги до прав людини як фундаментальної цінності Європейського Союзу.

Розкриття особливостей права ЄС, що стосується проблематики апатризму, було б неповним без звернення до нормативних актів Союзу, застосування яких відбудеться у найближчій перспективі. Зокрема, з метою підвищення ефективності загальноєвропейської системи міжнародного захисту й управління міграційними потоками 14.05.2024 було прийнято Новий пакт про міграцію і притулок 2024 – пакет із десяти законодавчих актів Європейського Союзу, які суттєво реформують наявну модель регулювання. Їхнє застосування розпочнеться в червні-липні 2026 р. Хоча нові акти не містять спеціального регулювання правовідносин, що стосуються осіб без громадянства, все ж у порівнянні з чинними положеннями, новації передбачають дещо більше положень, які

⁹⁶ З 12.06.2026 змінюється Регламентом 2024/1347.

⁹⁷ З 12.06.2026 змінюється Директивою 2024/1346.

⁹⁸ З 12.06.2026 змінюється Регламентом 2024/1348.

⁹⁹ З 01.07.2026 змінюється Регламентом 2024/1351.

стосуються правового становища апатридів у рамках механізму міжнародного захисту¹⁰⁰.

Зокрема, Новий пакт про міграцію і притулок 2024 передбачає такі новації:

1. Уперше в праві ЄС надається єдине для усіх держав-членів¹⁰¹ визначення поняття «особа без громадянства» як особа, яка не розглядається громадянином будь-якої країни відповідно до її права (ст. 2(5) Регламенту 2024/1356 про перевірку (скринінг) громадян третіх країн на зовнішніх кордонах¹⁰², ст. 3(15) Регламенту 2024/1348, що встановлює спільну процедуру міжнародного захисту в Європейському Союзі¹⁰³, ст. 2(2) Регламенту 2024/1351 про управління притулком та міграцією¹⁰⁴). Така новація має важливе значення, адже не усі з держав-членів на сьогодні є учасниками Конвенції про статус апатридів 1954 р.¹⁰⁵, у якій наводиться ідентичне визначення цього поняття (ст. 1(1)). Отже, вказана норма-дефініція з огляду на правову природу регламентів ЄС з моменту застосування вказаного нормативного акту автоматично стане частиною національного права, що

сприятиме зближенню держав-членів у питаннях, що стосуються правового становища апатридів.

У світлі вказаного доцільно нагадати, що ще у Висновках Ради ЄС про безгромадянство від 04.12.2015 підкреслювалася необхідність приєднання усіх держав-членів ЄС до Конвенції про статус апатридів 1954 р. та розгляду можливості приєднатися до Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. У новому регламенті про «Євродак» (п. 56 преамбули Регламенту 2024/1358 про запровадження «Євродак» для порівняння біометричних даних¹⁰⁶) вкотре наголошується на такому важливому практичному завданні.

2. Безгромадянство згідно з Регламентом 2024/1356 (ст. 12) презюмується як прояв вразливості особи. Зокрема, передбачається, що в межах попередньої перевірки на вразливість окрема увага має бути надана особам без громадянства. Така перевірка має здійснюватися спеціалізованим персоналом національного компетентного органу, який пройшов необхідне навчання, й у разі необхідності із залученням

¹⁰⁰ Див. ENS Briefing "Statelessness and the EU Pact on Migration and Asylum: Analysis and Recommendations for Implementation", May 2024. URL: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2024-07/Briefing%20on%20Pact%20Implementation%20May%202024.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁰¹ Йдеться про держави-члени ЄС, на які поширюється Простір свободи, безпеки і справедливості ЄС. Вказані положення не застосовуються до Данії (відповідно до ст.1 та 2 Протоколу № 22) та Ірландії (за Протоколом № 21).

¹⁰² Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817.

¹⁰³ Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU.

¹⁰⁴ Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013.

¹⁰⁵ Зокрема, не є учасниками Естонія, Кіпр та Польща. Див. статус щодо участі: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&clang=en> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁰⁶ Regulation (EU) 2024/1358 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations (EU) 2024/1351 and (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council.

представників громадських організацій. У разі наявності ознак уразливості має бути оцінено потреби особи, зокрема необхідність своєчасної та адекватної підтримки в належних приміщеннях з огляду на її фізичне та психічне здоров'я. У випадку неповнолітніх підтримка повинна надаватися дружнім до дитини й відповідним віку персоналом, який пройшов навчання та отримав необхідну кваліфікацію для роботи із неповнолітніми, а також у співпраці з національними органами захисту дітей. Окрім того, у скринінговій формі, призначеній для фіксування інформації про особу представниками національного уповноваженого органу, має бути вказано громадянство особи або відсутність громадянства (ст. 17(1)(b)).

3. Наголошується на важливості забезпечення дотримання державами-членами їхніх міжнародних зобов'язань щодо осіб без громадянства відповідно до міжнародних інструментів про права людини, включно із Конвенцією 1954 р. Водночас підкреслюється, що «держави-члени повинні докладати зусиль для виявлення осіб без громадянства та посилення їхнього захисту, таким чином надаючи можливість особам без громадянства користуватися основними фундаментальними правами та зменшуючи ризик дискримінації чи нерівного ставлення» (п. 24 преамбули Регламенту 2024/1348¹⁰⁷, п. 49 преамбули Регламенту 2024/1351).
4. Під час реєстрування заяви про міжнародний захист передбачено, що у відповідних документах компетентних органів має бути чітко вказано, що особа не має громадянства, якщо вона заявляє про це.

Після цього має відбуватися процедура визнання особи без громадянства (ст. 27(2) Регламенту 2024/1348). Окрім того, в документі, який підтверджує звернення особи із заявою про надання міжнародного захисту, має міститися вказівка про безгромадянство (ст. 29(4)(a)).

Розкриття проблематики безгромадянства у праві Європейського Союзу потребує пояснення особливостей розмежування повноважень ЄС і держав-членів.

Важливо звернути увагу, що відповідно до Декларації № 2 про громадянство держави-члена, доданої до Договору про ЄС 1992 р., держави-члени ЄС зберігають суверенні повноваження у сфері громадянства та мають широку дискрецію щодо набуття та втрати громадянства. Водночас з огляду на правовий зв'язок між національним громадянством і громадянством ЄС, наявність якого зумовлена наявністю громадянства держави-члена, Суд Справедливості ЄС все ж вказав, що «держави-члени зобов'язані, здійснюючи повноваження у сфері національного громадянства, забезпечувати повагу до права ЄС при визначенні підстав набуття та втрати громадянства»¹⁰⁸. Це означає, що попри наявність у держав-членів суверенних повноважень у сфері громадянства, його регулювання має відбуватися з урахуванням вимог загальних принципів права ЄС, а також *acquis* ЄС, що стосується прав людини. Указані правові стандарти мають бути враховані при визначенні підстав і порядку набуття й втрати національного громадянства, зокрема державами, які вступають до Європейського Союзу.

¹⁰⁷ Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU.

¹⁰⁸ Court of Justice of the European Union, *Rottmann v Freistaat Bayern*, Case C-135/08, 2 March 2010 at para. 39.

3.3. ПРАКТИКА СУДУ ЄС У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА Й БЕЗГРОМАДЯНСТВА ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ключову роль у розвитку права ЄС здійснює Суд Справедливості, у рішеннях якого надається офіційне тлумачення норм права ЄС. Окрім того, такі рішення є частиною *acquis* ЄС, яке має враховуватися не лише державами-членами, а й державами-кандидатами на вступ до Європейського Союзу з огляду на третій Копенгагенський критерій членства в Союзі.

Справи, які стосуються громадянства, все частіше стають предметом розгляду Суду Справедливості. Їх умовно можна поділити на три основні групи:

- 1) справи, які стосуються громадянства ЄС загалом та окремих прав, які надаються громадянам Союзу: Справа C-369/90 *Micheletti and Others* ([Рішення](#) Суду ЄС від 07.07.1992); Справа C-179/98 *Belgian State v Fatna Mesbah* ([Рішення](#) Суду ЄС від 11.11.1999); Справа C-200/02 *Zhu and Chen* ([Рішення](#) Суду ЄС від 19.10.2004); Справа C-490/20 *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'* ([Рішення](#) Суду ЄС від 14.12.2021) тощо;
- 2) справи, які стосуються проблематики безгромадянства в контексті міжнародного захисту: Справа C-31/09 *Bolbol v Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal* ([Рішення](#) Суду ЄС від 17.06.2010); Справа C-585/16 *Serin Alheto v Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite* ([Рішення](#) Суду ЄС від 25.07.2018); Справа C-507/19 *Bundesrepublik Deutschland v XT* ([Рішення](#) Суду ЄС від 13.01.2021); Справа C-294/22 *Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (OFPRA) v AB* ([Рішення](#) Суду ЄС від 05.10.2023); Справа C-563/22 *SL i LN* ([Рішення](#) Суду ЄС від 13.06.2024) тощо;

- 3) справи, які пов'язані з випадками втрати громадянства держави-члена ЄС, що можуть призводити до втрати громадянства Союзу: C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* ([Рішення](#) Суду ЄС від 02.03.2010); Справа C-221/17 *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken* ([Рішення](#) Суду ЄС від 12.03.2019); Справа C-118/20 *JY v Wiener Landesregierung* ([Рішення](#) Суду ЄС від 18.01.2022); Справа C-689/21 *Udlændinge- og Integrationsministeriet* ([Рішення](#) Суду ЄС від 05.09.2023) тощо.

Серед справ першої групи особливий інтерес **становить справа C-490/20 V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'**, [рішення](#) за якою було ухвалено 14.12.2021.

Відповідно до обставин справи, що розглядалася національним судом Болгарії, компетентні органи цієї країни відмовили у виданні свідоцтва про народження дитині, батьками якої були дві жінки, що мали громадянство Болгарії та Великої Британії. Дитині було видано свідоцтво про народження в Іспанії, де обидві жінки були вказані як батьки цієї дівчинки. Згодом сім'я вирішила переїхати до Болгарії, а відтак постала необхідність в отриманні документів, що засвідчують особу дитини. За чинним на той час законодавством Болгарії документи, що посвідчують особу дитини, могли бути видані на основі свідоцтва про народження, в якому як батьки могли бути вказані особи лише різної статі. З урахуванням складності такої ситуації до Суду ЄС було направлено запит про тлумачення меж національного законодавця визначати зміст інституту батьківства в контексті видання документів, що засвідчують особу дитини, у світлі права ЄС.

За результатами розгляду справі Суд ЄС зауважив, що якщо у свідоцтві про народження, виданому в державі-члені, вказані батьки однієї статі, інша держава-член, громадянином якої є дитина, зобов'язана видати дитині документи, що посвідчують особу або паспорт, не вимагаючи попереднього складання свідоцтва про народження національними органами. Він також постановив, що органи влади будь-якої держави-члена повинні визнавати відносини між батьками та дітьми, встановлені однією з держав-членів Союзу з метою реалізації права дитини вільно пересуватися та проживати в межах ЄС з огляду на вимоги ст. ст. 20 та 21 ДФЄС, а також ст. 4(3) Директиви 2004/38/ЄС. Вказане положення має важливе значення для держав, що вступають до ЄС, та вимагає узгодження національного законодавства в частині документування неповнолітніх, батьки яких є особами однієї статі.

У цьому контексті необхідно зазначити, що ст. 9 Хартії про основоположні права 2000 р., проголошено, що «право на шлюб і створення сім'ї гарантується згідно з національним законодавством, що регулює реалізацію цих прав».

На сьогодні законодавчі підходи держав-членів, зокрема щодо права на шлюб і батьківства та пов'язані з ними права для одностатевих пар, відрізняються в межах ЄС. Як наслідок, діти одностатевих пар можуть стикатися зі складнощами у визнанні їхнього цивільного статусу, реєструванні факту народження і, відповідно, бути під загрозою безгромадянства. Відтак вказане рішення має важливе значення для таких дітей. Як бачимо, право ЄС дозволяє запобігати випадкам безгромадянства шляхом покладення

на держави-члени обов'язку визнавати документи дітей, народжених в одностатевих парах, незалежно від національних підходів щодо інституту шлюбу або партнерських відносин.

Справи другої групи стосуються переважно апатридів палестинського походження. Однією з ключових справ щодо такої категорії осіб є **справа C-563/22 SL і LN**, [Рішення](#) за якою було ухвалено Судом ЄС 13.06.2024. За обставинами цієї справи у липні 2018 року мати та її неповнолітня донька, обоє особи без громадянства палестинського походження, покинули місто Газа та незаконно потрапили до Болгарії після транзиту через Єгипет, Туреччину та Грецію. Їхня перша заява про надання міжнародного захисту була відхилена, оскільки, на думку органів Болгарії, вони не довели, що покинули Сектор Гази через побоювання переслідувань. Пізніше вони подали другу заяву, підтвердивши свою реєстрацію в Організації допомоги ООН та Агентстві з питань праці палестинських біженців на Близькому Сході (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)). Вони клопотали про надання статусу біженця, оскільки *de facto* UNRWA припинило захищати їх. Їхню наступну заяву також було відхилено на тій підставі, що зацікавлені сторони відмовилися від допомоги UNRWA, добровільно залишивши зону його операцій.

Болгарський суд, який розглядав позов, поданий зацікавленими сторонами, звернувся до Суду ЄС із клопотанням надати тлумачення положень процедурної Директиви 2012/32/EU¹⁰⁹ щодо обсягу розгляду суті наступної заяви. Окрім того, він просив Суд ЄС розтлумачити положення Кваліфікаційної

¹⁰⁹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj/eng> (дата звернення: 07.08.2025).

директиви¹¹⁰. На думку болгарського суду, особи, зареєстровані в UNRWA, загалом не мають права на набуття статусу біженця в Європейському Союзі¹¹¹. Однак коли захист або допомогу UNRWA припинено з будь-якої причини, ці особи автоматично набувають право на біженство.

За результатами розгляду запиту Суд ЄС дійшов висновку, що *захист або допомога UNRWA повинна зокрема вважатися припиненою щодо заявника, коли цей орган виявляється неспроможним з будь-якої причини забезпечити гідні умови життя або мінімальні умови безпеки будь-якій особі без громадянства палестинського походження, яка перебуває в секторі операції UNRWA, у якій заявник мав своє звичайне місце проживання. До уваги Суд ЄС взяв умови життя в Секторі Гази, а також нездатність UNRWA виконувати обов'язки місії як наслідок подій 7 жовтня 2023 року. Окрім того, Суд ЄС уточнив, що для набуття статусу біженця від заявників не вимагається доводити, що загальна безпекова ситуація в Секторі Гази, стосується їхньої ситуації безпосередньо і конкретно.*

Вказане рішення є ключовим для палестинських біженців у ЄС, оскільки може бути правовою основою для міжнародного захисту в ЄС у разі *de facto* припинення допомоги UNRWA.

У межах третьої категорії справ – справ, які стосується випадків втрати громадянства, однією з найважливіших є **справа C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern**, [рішення](#) за якою було ухвалено Судом ЄС 02.03.2010.

У цій справі до Суду ЄС було направлено запит національного суду Німеччини щодо надання роз'яснення положень Договору про ЄС у контексті громадянства Союзу, наявність якого безпосередньо зумовлено наявністю громадянства держави-члена. За обставинами справи заявник набув громадянство Австрії за народженням. Після того, як проти нього було порушено кримінальну справу про шахрайство у великих розмірах, він переїхав до Німеччини, де подав заяву про набуття громадянства цієї країни. Однак факт порушення проти нього справи він приховав. Кількома роками пізніше його заява про набуття громадянства Німеччини була позитивно розглянута, і Я. Ротман отримав документ про натуралізацію. Водночас за законодавством Австрії у зв'язку із набуттям громадянства іншої країни його попереднє громадянство було автоматично припинене.

Згодом до органів місцевої влади Німеччини надійшла інформація про виданий щодо заявника ордер на арешт у зв'язку із визнанням Я. Ротмана підозрюваним у справі. У світлі цих обставин, заслухавши заявника, місцевий орган Німеччини ухвалив рішення про скасування рішення про надання йому громадянства, оскільки Я. Ротман приховав факт порушення проти нього кримінальної справи, що було визнано як набуття громадянства шляхом обману. Надалі заявник намагався захистити своє право на громадянство Німеччини у національному суді цієї країни, аби не перетворитися на особу без громадянства і, відповідно, не втратити громадянство ЄС. Складність ситуації заявника спонукала адміністративний суд Німеччини звернутися за запитом до Суду ЄС для

¹¹⁰ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj/eng> (дата звернення: 07.08.2025).

¹¹¹ Зокрема, такий висновок зробив Суд ЄС у справі C-585/16 Serin Alheto v Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite ([Рішення](#) Суду ЄС від 25.07.2018).

отримання роз'яснень щодо відповідності національного законодавства Австрії та Німеччини про громадянство вимогам права ЄС, зокрема, ст. 17(1) Договору про Європейське Співтовариство (нині ст. 20 ДФЄС).

У цій справі Суд ЄС зробив висновок, що положення національного законодавства, які передбачають позбавлення громадянина Союзу громадянства держави, отриманого шляхом натуралізації, коли це громадянство було отримано шляхом обману, не суперечить праву ЄС за умови дотримання *принципу пропорційності*.

Obiter dictum Суд ЄС зауважив, що рішення про скасування рішення про оформлення набуття громадянства через обман зумовлено захистом публічних інтересів. У зв'язку із цим держава-член має право захистити особливі стосунки солідарності та добросовісності між нею та її громадянами, а також взаємність прав та обов'язків, які є основою правового зв'язку між особою та державою. У контексті сказаного Суд ЄС також звернувся до Конвенції Ради Європи про громадянство, стаття 7 якої допускає випадки позбавлення громадянства, навіть якщо це може призвести до апатризму, а також ст. 15(2) Загальної декларації прав людини, яка забороняє свавільно позбавляти особу громадянства, однак не виключає цього в разі законного обґрунтування підстав такого рішення.

У контексті *принципу пропорційності* Суд ЄС зазначив, що дотримання його вимог при прийнятті рішення національним органом має визначити національний суд.

Водночас має бути враховано всі обставини справи, зокрема наслідки

рішення як для самої особи, так і членів її сім'ї. Суд підкреслив, що важливо встановити, чи позбавлення громадянства є виправданим заходом з огляду на тяжкість правопорушення, вчиненого особою, проміжок часу між рішенням про надання громадянства та рішенням про скасування натуралізації, а також чи можливо цій особі відновити своє первинне громадянство. Щодо останнього аспекту, Суд ЄС підкреслив, що держава-член, чиє громадянство було набуто шляхом обману, не обмежена у праві відмовити особі у громадянстві лише тому, що вона не відновила своє попереднє громадянство¹¹².

Водночас Суд ЄС утримався від оцінювання положень законодавства Австрії щодо позбавлення громадянства цієї держави у зв'язку з набуттям громадянства іншої держави-члена, якщо рішення про оформлення набуття громадянства було скасовано внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника.

Як бачимо, у рішенні в справі **C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern** наголошується на необхідності врахування принципу пропорційності під час ухвалення рішення про прийняття до громадянства, втрати або припинення громадянства попри те, що держави-члени зберігають суверенні повноваження у сфері національного громадянства.

Ще однією важливою справою, у якій розглядалися законодавчі підходи щодо втрати громадянства, є **справа C-221/17 Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken**, у якій Суд ЄС ухвалив [Рішення](#) 12.03.2019.

¹¹² Court of Justice of the European Union, Rottmann v Freistaat Bayern, Case C-135/08, 2 March 2010 at para. 56.

За обставинами справи, яка розглядалася національним судом Нідерландів, четверо нідерландських громадян, які мали друге громадянство країни, що не є членом ЄС, подали позов до національного суду через відмову міністра закордонних справ розглядати їхні заяви про поновлення національних паспортів. Відмова Міністра ґрунтувалася на законі Королівства Нідерланди про громадянство, згідно зі ст. 15(1)(с) якого повнолітня особа втрачає громадянство, якщо вона має громадянство іноземної країни і якщо після досягнення повноліття вона постійно проживає за межами Нідерландів та ЄС упродовж десятилітнього неперервного періоду. Водночас десятилітній період переривається, якщо Нідерланди або ЄС були головним місцем проживання особи строком не менше одного року. Так само період переривається, якщо зацікавлена особа звертається за підтвердженням громадянства країни для отримання проїзного документа (паспорта) або посвідчення особи громадянина Нідерландів. Новий десятирічний строк починається з дати видання одного із цих документів. Окрім того, неповнолітня особа втрачає громадянство Нідерландів, якщо її батько або мати втрачають громадянство цієї країни.

Національний Суд Нідерландів звернувся до Суду ЄС із запитом щодо правомірності й законодавчих меж держави щодо визначення підстав втрати національного громадянства, якщо це зокрема призводить до втрати громадянства Союзу у світлі ст. 20 ДФЄС, яка ґрунтується на принципі пропорційності, а також ст. 7 Хартії Європейського Союзу, яка гарантує повагу до права на приватне і сімейне життя.

Суд ЄС визнав, що має юрисдикцію в подібних справах. Він вказав, що підхід національного законодавця, спрямованого на обмеження небажаних наслідків множинного громадянства через встановлення вимоги десятилітнього постійного проживання в Нідерландах або ЄС, є цілком легітимним. Він спрямований на захист «реального зв'язку» між особою та країною та «зумовлений бажанням захистити єдність громадянства у межах відповідної сім'ї». Національні законодавчі норми, які передбачають втрату громадянства країни з підстав захисту публічного інтересу, не суперечать праву ЄС. Він також звернув увагу на положення міжнародних договорів, які допускають можливість втрати національного громадянства, якщо це не призводить до безгромадянства особи, що відбулося в цій справі.

Водночас Суд ЄС зауважив, що законодавчі приписи держави-члена про втрату громадянства мають відповідати *принципу пропорційності*. Він наголосив, що вказаний принцип вимагає *індивідуального вивчення наслідків такої втрати громадянства як для заявника, так і членів його сім'ї*¹¹³. Отже, на думку Суду, компетентні національні органи й суди зобов'язані вивчити наслідки втрати громадянства та чи змогла відповідна особа поновити своє громадянство на підставі заяви про видачу проїзного документа або будь-якого іншого документа, що засвідчує громадянство особи.

Суд ЄС також додав, що в межах оцінювання дотримання принципу пропорційності компетентні національні органи й національні суди мають переконатися, що втрата громадянства держави-члена відповідає вимогам Хартії основоположних прав Європейського Союзу, зокрема *праву на повагу до сімейного*

¹¹³ Court of Justice of the European Union, case C-221/17 Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI: EU:C:2019:189. Para 41.

життя (ст. 7 Хартії) у поєднанні з обов'язком враховувати найкращі інтереси дитини (ст. 24 Хартії). Іншими словами, здійснюючи оцінку, органи влади та суди повинні визначити, чи втрата громадянства відповідної держави-члена, коли це тягне за собою втрату громадянства Союзу і закріплених за ним прав, належним чином відповідає принципу пропорційності щодо наслідків цієї втрати для ситуації кожної відповідної особи та, якщо це доречно, для членів сім'ї, з погляду права ЄС.

Орім того, Суд ЄС відзначив, що сам факт звернення до компетентних органів країни із заявою про підтвердження громадянства для отримання проїзного документа або посвідчення особи (у цій справі — громадянина Нідерландів) є достатньою підставою, аби вважати, що особа має намір зберегти міцний зв'язок із відповідною країною.

У світлі вказаного, Суд ЄС зробив висновок, що національне законодавство про втрату громадянства держави-члена не суперечать праву ЄС, зокрема ст. 20 ДФЄС та ст. ст. 7 та 24 Хартії ЄС про основоположні права, якщо національні норми враховують принцип пропорційності та передбачають індивідуальне вивчення наслідків такого рішення для зацікавленої особи та членів її сім'ї. Окрім того, особі має бути надано право поновити громадянство *ex tunc* за зверненням до компетентного органу держави на підставі проїзних документів або інших документів, які підтверджують належність до громадянства.

Третьою ключовою справою, що стосується проблематики безгромадянства, є справа **C-118/20 JY v Wiener Landesregierung**, рішення щодо якої було ухвалене 18.01.2022.

Відповідно до обставин справи JY, на той час громадянка Естонії, подала заяву про набуття громадянства Австрії. Листом від

уряду провінції Нижньої Австрії вона отримала відповідь про можливість набуття громадянства цієї країни в разі підтвердження припинення громадянства Естонії упродовж двох років. Задля виконання вказаних вимог JY вийшла з громадянства, що було підтвердження рішенням уряду Естонії. Із цього моменту жінка не мала громадянства жодної країни.

Згодом JY переїхала до Австрії та повторно звернулася із заявою про набуття громадянства. Однак їй було відмовлено через вчинення нею низки адміністративних правопорушень. Зокрема, з моменту подання першої заяви про набуття громадянства вона була визнана винною через відмову пред'явити талон технічного огляду транспортного засобу й керування в стані алкогольного сп'яніння). Також було взято до уваги вісім адміністративних правопорушень, скоєних жінкою до ініціювання процедури натуралізації. Отже, відмова була мотивована невідповідністю заявниці вимогам набуття громадянства, зокрема, через те, що заявниця становила загрозу безпеці дорожнього руху й наражала на небезпеку інших учасників.

Одним із ключових питань, яке було адресовано Суду ЄС у порядку процедури преюдиційного запиту від Вищого адміністративного суду Австрії, куди було подано апеляцію, було питання пропорційності — співрозмірності рішення про відмову його правовим наслідкам для конкретної особи у світлі обставин справи.

Надаючи висновок у цій справі Суд ЄС, на відміну від рішення аналізованої нами справи C-135/08 Роттман, надав чіткішу оцінку рішення національного органу. Він зазначив, що компетентний орган Естонії, громадянство якої мала пані JY, не мав би автоматично припинити громадянство цієї особи. Це слід було б зробити лише з набранням

чинності рішення про набуття громадянства іншої країни, а не з моменту звернення з клопотанням про припинення громадянства у країні походження (п. 50 рішення). Як бачимо, такий підхід дав би змогу уникнути випадків безгромадянства.

Аналізуючи дотримання принципу пропорційності в рішенні про відмову в наданні громадянства, Суд ЄС вкотре підкреслив важливість здійснення індивідуального оцінення справи національним компетентним органом. Він нагадав про необхідність дотримання принципу пропорційності у контексті співрозмірності легітимної мети рішення про відмову в наданні громадянства правовими наслідками для особи, зокрема нормальному розвитку її особистого, сімейного й професійного життя. Він вказав, що дотримання принципу пропорційності в рішеннях національного компетентного органу про відмову в наданні громадянства, вимагає збалансованості із фундаментальними правами, гарантованими Хартією ЄС 2000 р., зокрема, правом на повагу до сімейного життя за ст. 7 Хартії та врахуванням найкращих інтересів дитини за ст. 24 Хартії (п. 59 рішення).

Надаючи оцінку відповідності рішення принципу пропорційності, Суд сфокусувався на двох ключових аспектах. По-перше, чи була достатньо обґрунтованою відмова з огляду на тяжкість вчиненого правопорушення; по-друге, чи була в особи можливість відновити первинне громадянство (п. 60 рішення).

Щодо значення вчинених адміністративних правопорушень Суд ЄС визнав нерелевантність перших восьми, які були вчинені Ю до моменту звернення із заявою про набуття громадянства, оскільки були відомі національному органу Австрії, який все ж прийняв попереднє рішення про можливість набуття громадянства цієї країни за умови виходу з громадянства Естонії. Отже, Суд ЄС взяв до

уваги лише два правопорушення, які мали розглядатися основою для відмови з огляду на легітимну мету — необхідність захистити публічний порядок і безпеку дорожнього руху.

Суд ЄС підкреслив, що правові концепції «публічного порядку» і «громадської безпеки», коли йдеться про легітимну мету прийняття рішення про відмову у наданні національного громадянства [на підставі чого виникає громадянство ЄС], повинні тлумачитися обмежено (буквально); не допускається розширювальне тлумачення цих понять. Він зазначив, що концепція «публічного порядку» передбачає наявність, окрім порушення суспільного порядку, що є будь-яким порушенням закону, існування справжньої, наявної та достатньо серйозної загрози, що зачіпає один з основних інтересів суспільства. Що стосується «громадської безпеки», то вона охоплює як внутрішню безпеку держави-члена, так і її зовнішню безпеку, і отже, загрози функціонуванню інституцій і основних державних послуг і виживанню населення, а також ризик серйозного порушення зовнішніх відносин чи мирного співіснування націй або ризик військовим інтересам можуть вплинути на громадську безпеку (п. п. 68, 69 рішення).

У світлі вказаного, Суд ЄС зробив висновок про недотримання принципу пропорційності у рішенні про відмову у наданні громадянства особі з міркувань захисту публічного порядку та громадської безпеки, оскільки йшлося про адміністративні правопорушення, що передбачали покарання у вигляді штрафу, які не досягли достатнього рівня суспільної небезпеки, що було б співрозмірними відмові (п. 73).

Підбиваючи підсумок огляду практики Суду ЄС, яка стосується проблематики безгромадянства, важливо наголосити, що принцип пропорційності є ключовим у визначенні

обґрунтованості рішень про відмову у наданні або скасуванні рішення про набуття громадянства особи, що може призводити до ситуації безгромадянства. З огляду на вимогу ст. 52(1) Хартії ЄС про основоположні права 2000 р. відповідні обмеження щодо права на громадянство можуть застосовуватися лише якщо вони є виключно необхідними й безпосередньо мають легітимну мету захисту публічного інтересу або прав і свобод інших осіб. З прецедентного права ЄС випливає, що дотримання принципу пропорційності вимагає: (1) здійснення індивідуальної оцінки наслідків відмови у наданні або втрати громадянства для відповідної особи та членів її сім'ї; (2) забезпечення сумісності ухваленого рішення з повагою до фундаментальних прав, гарантованих Хартією ЄС 2000 р., передусім права на повагу до приватного і сімейного життя та забезпечення найкращих інтересів дитини; (3) наскільки можливо, забезпечення права особи поновити громадянство *ex tunc*, тобто з моменту прийняття такого рішення щодо неї¹¹⁴.

У процесі наближення законодавства України, а також у межах національної адміністративної та судової практики важливо також враховувати правові стандарти, які впливають із загальних принципів права Європейського Союзу, серед яких принцип поваги до прав людини, заборона дискримінації, принцип правової визначеності й захисту легітимних очікувань, принцип ефективності.

Вказані положення мають бути враховані в процесі наближення законодавства України до *acquis* ЄС у світі

реалізації ключового зовнішньополітичного пріоритету щодо вступу до Європейського Союзу.

У цьому контексті варто звернути увагу, що вищі українські суди останніми роками все більшу увагу надають праву Європейського Союзу, беручи до уваги законодавчі акти ЄС, практику Суду ЄС, а також «м'яке» право як джерело тлумачення національного законодавства України. Ще на початку застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р., Вищий адміністративний суд України у своєму інформаційному листі від 18.11.2014 у справі № 1601/11/10/14-14 дав роз'яснення національним судам відповідної форми судочинства: **«Враховуючи європейський напрямок розвитку України ..., правові позиції, сформульовані у рішеннях Суду ЄС, можуть враховуватися судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу»**¹¹⁵.

На сьогодні Верховний Суд України у своїх рішеннях все частіше згадує про практику Суду справедливості Європейського Союзу, що є елементом гармонізації правової системи України до *acquis* ЄС. Як видно з практики Верховного Суду, у 2016–2018 роках українські суди адміністративної юрисдикції напрацювали підхід, відповідно до якого правові позиції, сформульовані в рішеннях Суду справедливості ЄС, можуть враховуватись адміністративними судами як частина аргументації, проте не як самостійне джерело права, а як стандарт тлумачення

¹¹⁴ Opinion of AG Szpunar in Case C-689/21 X v Udlændinge- og Integrationsministeriet of 26.01.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2023:3A53> (дата звернення: 07.08.2025).

¹¹⁵ Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/law-library/info-sheets/45-2014/168-informatsijnij-list-vid-18-11-2014-1601-11-10-14-14.html> (дата звернення: 07.08.2025).

національного законодавства у світлі європейських цінностей і загальних принципів права¹¹⁶.

Важливість врахування практики Суду ЄС, у якій розкривається логіка правової системи Європейського Союзу, набуває особливої актуальності на сьогодні, в умовах наданого статусу держави-кандидата та розпочатих переговорів про вступ. Як відомо, повага до цінностей, на яких ґрунтується Союз, зокрема, повага до прав людини, є однією із засадничих обов'язкових передумов набуття членства в цій організації (ст. 49 Договору про ЄС 1992 р.). У висновках Європейської Ради, погоджених державами-членами у Копенгагені у 1993 р.¹¹⁷, наголошується, що держава, яка вступає до ЄС, повинна бути «спроможною взяти на себе зобов'язання щодо членства, включаючи можливість ефективно імплементувати норми, стандарти

та політику, яка становить зміст права ЄС (*acquis*)». Ідеться не лише про прийняття спеціального законодавства, яке відповідає правовим стандартам ЄС, а й про їхню належне втілення у рамках національної правової системи та тлумачення у «дусі права ЄС» національними установами, включно із судами.

Отже, у процесі реалізації ключового зовнішньополітичного пріоритету щодо набуття Україною членства в Європейському Союзі для українських судів є украй важливим враховувати *acquis* ЄС, зокрема практику Суду ЄС із проблематики громадянства і безгромадянства, під час розгляду справ у процесі тлумачення національних правових норм, що має відбуватися у світлі права ЄС.

¹¹⁶ Посилання на практику Суду справедливості ЄС у рішеннях Верховного Суду – це своєрідне «щеплення» української судової практики європейським правом — суддя ВП ВС. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1679949/> (дата звернення: 07.08.2025).

¹¹⁷ European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

4. НАЦІОНАЛЬНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ У СФЕРІ БЕЗГРОМАДЯНСТВА: ПРАКТИКА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС, УКРАЇНИ Й ОКРЕМИХ КРАЇН-КАНДИДАТІВ

Апатризм є поширеним явищем так чи інакше в усіх державах-членах і державах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу.

Значна частина держав-членів ЄС та держав-кандидатів є учасниками міжнародних універсальних та регіональних договорів, покликаних сприяти скороченню випадків безгромадянства та/або запровадити мінімальні стандарти прав осіб, які не мають громадянства жодної країни або є визнаними особами без громадянства.

Законодавчі підходи держав-членів ЄС щодо визнання особою без громадянства, переліку та змісту прав і свобод вказаної категорії осіб не є гармонізованими. У дев'яти державах-членах ЄС передбачено спеціальну законодавчу процедуру визнання особою без громадянства. У решті країн визнання особою без громадянства відбувається в межах загальної адміністративної процедури (щодо громадянства, надання дозволу на проживання, міжнародного захисту тощо). Проте упродовж останнього десятиліття в

окремих країнах було прийнято нормативні акти, які регламентують процедуру визнання особою без громадянства, та спрощують доступ до неї зацікавлених осіб.

Держави мають суверенне право визначати умови набуття й втрати національного громадянства. На сьогодні у більшості держав-членів ЄС передбачено спрощену процедуру натуралізації та/або більш лояльні умови набуття громадянства для осіб без громадянства. Законодавча і судова практика окремих країн ґрунтується на принципі забезпечення найкращих інтересів дитини, на основі якого право на громадянство за народженням гарантується дитині, якщо вона не набуває громадянства жодної іншої країни.

На шляху до набуття членства в ЄС Україні варто орієнтуватися на кращі практики держав-членів і держав-кандидатів у сфері апатризму, щоб забезпечити ефективну реалізацію прав осіб без громадянства у рамках національного правопорядку.

4.1. **УЧАСТЬ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС ТА ДЕРЖАВ-КАНДИДАТІВ У МІЖНАРОДНИХ УНІВЕРСАЛЬНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ДОГОВОРАХ, ПРИСВЯЧЕНИХ ПРАВАМ АПАТРИДІВ ТА СКОРОЧЕННЮ БЕЗГРОМАДЯНСТВА**

Безгромадянство торкається кожної без винятку держави-члена Європейського Союзу, а також держав-кандидатів. Станом на 01.03.2025 значна частина країн ЄС та держав, що перебувають у процесі вступу, є учасницями міжнародних універсальних та регіональних (укладених у межах Ради Європи) договорів у сфері безгромадянства.

Статистичні дані щодо кількості осіб без громадянства та осіб з невизначеним громадянством, наведені УВКБ ООН станом на кінець 2023 року¹¹⁸, та практика участі країн у міжнародних угодах представлена в таблиці 1 ¹¹⁹.

Таблиця 1

№	Держава-член ЄС	Кількість осіб без громадянства та з невизначеним громадянством (УВКБ ООН, кінець 2023 р.)	Конвенція про статус апатридів 1954 р.	Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 р.	Європейська Конвенція про громадянство 1997 р.	Конвенція Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 р.
1	Австрія	3 194	+	+	+	+
2	Бельгія	936	+	+	–	–
3	Болгарія	817	+	+	+	–
4	Греція	3 743	+	–	–	–
5	Естонія	65 944	–	–	–	–
6	Ірландія	53	+	+	–	–
7	Іспанія	8 579	+	+	–	–
8	Італія	3 000	+	+	–	–
9	Данія	8 657	+	+	+	–
10	Кіпр	86	–	–	–	–
11	Латвія	18 0614	+	+	–	–
12	Литва	2331	+	+	–	–
13	Люксембург	201	+	+	+	+
14	Мальта	n/a	+	–	–	–
15	Нідерланди	4 816	+	+	+	+
16	Німеччина	28 964	+	+	+	–
17	Польща	1 533	+	–	–	–

¹¹⁸ Вказана статистика є орієнтовною. Вона ґрунтується на даних, поданих УВКБ ООН відповідними країнами. Очевидно, що реальні показники є значно вищими. Див.: Data on reported stateless populations. URL: <https://statelessnessalliance.org/global-overview/> (дата звернення: 07.08.2025).

¹¹⁹ Див.: https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&clang=_en (для міжнародних договорів у рамках ООН) та <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (для міжнародних договорів у рамках Ради Європи) (дата звернення: 07.08.2025).

18	Португалія	31	+	+	+	–
19	Румунія	287	+	+	+	–
20	Словаччина	49	+	+	+	–
21	Словенія	10	+	–	–	–
22	Угорщина	137	+	+	+	+
23	Фінляндія	2 974	+	+	+	–
24	Франція	4 174	+	–	–	–
25	Хорватія	742	+	+	–	–
26	Чехія	1 611	+	+	+	–
27	Швеція	18 698	+	+	+	–
Держави-кандидати						
1	Албанія	2 018	+	+	+	–
2	Боснія і Герцеговина	21	+	+	+	–
3	Грузія	530	+	+	–	–
4	Молдова	3 267	+	+	+	+
5	Північна Македонія	275	+	+	+	–
6	Сербія	2 329	+	+	–	–
7	Туреччина	415	+	–	–	–
8	Україна*	10 919	+	+	+	–
9	Чорногорія	416	+	+	+	+

*Статистика щодо кількості осіб без громадянства в Україні, дані УВКБ ООН станом на кінець 2024 року.

Як бачимо, Україна є учасницею трьох із вказаних міжнародних договорів. Водночас 19.05.2006 було підписано Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 р., яка, утім, не була ратифікована.

З метою зміцнення прав людини та захисту права на громадянство — фундаментально-го права людини, **рекомендується здійснити процедуру ратифікації вказаного міжнародного договору та забезпечити реалізацію відповідних міжнародних зобов'язань на національному рівні.** В умовах повномасштабної російської агресії, ратифікація конвенції могла б сприяти

посиленню правових гарантій прав осіб, які можуть опинитися в ситуації безгромадянства. Окрім того, у світлі набуття членства в ЄС ратифікація конвенції може сприяти зміцненню міжнародної репутації України, як країни, яка демонструє відданість принципам захисту прав людини й готовність взяти на себе відповідні міжнародні зобов'язання. Оскільки Україна вже є стороною багатьох міжнародних конвенцій, які присвячені проблематиці безгромадянства, ратифікація Конвенції Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 р. може стати логічним доповненням цих зобов'язань.

4.2. ПРОЦЕДУРА ВИЗНАННЯ ОСОБОЮ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Визнання особи особою без громадянства має важливе практичне значення для забезпечення її захисту та є правовою підставою для реалізації прав і свобод, передбачених національним законодавством.

Конвенція 1954 р. розкриває зміст поняття «особа без громадянства», проте не містить положень щодо порядку і процедури визнання особи апатридом. Відповідно держави-учасниці мають дискреційні повноваження щодо регулювання такої процедури.

Можна виділити дві групи країн щодо визнання особи особою без громадянства:

1. Держави-члени ЄС, у законодавстві яких передбачено спеціальну процедуру (Болгарія, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Люксембург, Угорщина, Франція, Чехія).
2. Держави-члени ЄС, у яких не передбачено окрему процедуру визнання особи апатридом.

У **країнах групи 1**, передбачено спеціальну законодавчу процедуру визнання особи апатридом, утім національні законодавчі підходи цих країн мають свої особливості. У **країнах групи 2** така процедура не передбачена в спеціальному нормативному акті, проте визнання особи апатридом здійснюється в межах загальної адміністративної процедури

або через іншу законодавчу процедуру (з питань громадянства, міжнародного захисту, надання дозволу на проживання тощо.).

Важливо звернути увагу, що упродовж останнього десятиліття в окремих державах-членах ЄС було прийнято спеціальні нормативні акти або внесено зміни до законодавства задля регламентації процедури визнання особою без громадянства. Одним із таких прикладів є **Болгарія**, де відповідна процедура почала діяти з червня 2017 р.¹²⁰. У **Данії** 06.06.2023 було прийнято Акт про процедуру визнання безгромадянства¹²¹.

Окрім того, спостерігається тенденція поступового спрощення доступу до процедури визнання особою без громадянства та розширення прав осіб без громадянства. Так, завдяки Рішенню Конституційного Суду **Угорщини** від 30.09.2015 процедура визнання особи без громадянства стала доступна для осіб, незалежно від законності перебування на території країни¹²². 01.09.2024 у **Бельгії** набули чинності законодавчі норми про право на отримання дозволу на проживання в цій країні для осіб без громадянства¹²³. Змінами до Акту про громадянство **Данії** від 06.06.2023 р. передбачено набуття громадянства цієї країни дітьми, які не набувають громадянства інших країн¹²⁴.

¹²⁰ Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България от 29.06.2011 г. URL: <https://statelessness.bg/sites/default/files/doc/2.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

Додаткова інформація <https://statelessness.bg/useful-resources> (дата звернення: 07.08.2025).

¹²¹ 2024 Asylum Report / European Union Agency for Asylum. P. 182. URL: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024_Asylum_Report_EN.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹²² Dec. No. 6/2015 (II.25.) of the Constitutional Court, prepared by UNHCR Regional Representation in Budapest, www.refworld.org/docid/5542301a4.html (дата звернення: 07.08.2025).

¹²³ Van Trillo C. A new right of residence for stateless people in Belgium – does it offer sufficient protection? European Network of Statelessness, 30.01.2025. URL: <https://www.statelessness.eu/updates/blog/new-right-residence-stateless-people-belgium-does-it-offer-sufficient-protection> (дата звернення: 07.08.2025).

¹²⁴ 2024 Asylum Report / European Union Agency for Asylum. P. 182. URL: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024_Asylum_Report_EN.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

Розглянемо особливості процедури визнання особи без громадянства на прикладі окремих держав-членів ЄС та України.

Болгарія

Спеціальні законодавчі положення щодо визнання особою без громадянства були запроваджені законодавчими змінами у грудні 2016 р. Відповідні норми були передбачені Правилами реалізації Закону про іноземців Республіки Болгарія, зокрема, Главою 2А «Надання статусу особи без громадянства», яка набрала чинність 27.06.2017 (пункти 63а–63и)¹²⁵.

Зокрема, процедура визнання особою без громадянства є безоплатною. Проведення відкривається за письмовою заявою особи, при цьому строки подання такої заяви з моменту перебування на території країни не визначені. Заява має бути подана особисто за постійною адресою або фактичним місцем проживання особи до Управління з міграції або Міграційного сектору і груп регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ. За неповнолітніх осіб заяву подають їхні батьки або опікуни або піклувальники. Заяву подає тільки один з батьків, якщо другий позбавлений батьківських прав. Під час подання заяви органи влади повідомляють особу про її права та обов'язки й наслідки їхнього невиконання, про що складається протокол.

Надалі із заявником проводять співбесіду, дата, час і місце якої письмово повідомляється заздалегідь. Під час інтерв'ю, яке супроводжується веденням протоколу, з'ясовуються такі обставини:

- дані про особу заявника (прізвище та ім'я, попереднє ім'я та прізвище, попереднє

громадянство, стать, місце та дата народження, дошлюбне прізвище матері);

- дані про наявні документи, що посвідчують особу, та проїзні документи (тип і номер документа, термін дії, місце і дата видачі, назва органу, який видав);
- сімейний стан, місце одруження;
- професія та освіта;
- проживання в країні постійного проживання;
- постійна адреса / адреса проживання в Болгарії.

Протокол співбесіди зачитують заявнику. Він (у випадку неповнолітніх — батьки або опікуни) та працівник державного органу, який проводив інтерв'ю, його підписує. Передбачена можливість проведення додаткових інтерв'ю для з'ясування необхідних даних, про що заздалегідь повідомляється особа.

Законодавством передбачено доволі жорсткі вимоги для заявників щодо доведення того, що він / вона можуть бути визнані особою без громадянства. Так, у процесі провадження заявник має довести, що є апатридом, з урахуванням:

- місця його народження;
- попереднього місця проживання;
- громадянства членів сім'ї та його батьків.

Вказана інформація має бути документально засвідчена. Управління міграції може запитувати додаткову інформацію від інших державних структур із метою з'ясування обставин щодо можливості надання статусу особи без громадянства.

Окрім того, особа має надати документи, що підтверджують законність перебування на території Болгарії. У зв'язку із цим зазначимо, що відповідно до законодавчих змін з

¹²⁵ Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България от 29.06.2011 г. URL: <https://statelessness.bg/sites/default/files/doc/2.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).
Додаткова інформація <https://statelessness.bg/useful-resources> (дата звернення: 07.08.2025).

2021 року особі, на яку винесено постанову про видворення за незаконне перебування, автоматично відмовляють у наданні статусу особи без громадянства.

Рішення про надання статусу особи без громадянства, його припинення, призупинення, поновлення та відмови приймається начальником Управління міграції, про що заявник повідомляється письмово. *Загальний строк прийняття рішення становить шість місяців* із моменту подання заяви, а в складних випадках термін може бути продовжений ще на два місяці.

Важливою процесуальною гарантією для заявників є те, що Верховний комісар ООН у справах біженців через свого представника в Болгарії має право на інформацію, а також доступ до кожного етапу провадження щодо надання статусу особи без громадянства. Верховний комісар ООН у справах біженців має право бути присутнім на співбесідах, які проводять із кандидатом.

Водночас суттєвим недоліком є те, що заявникам під час процедури розгляду їхньої заяви у рамках процедури визнання особи без громадянства *не надається спеціальний захисний статус*, відтак вони не мають доступу до базових послуг. Зокрема, не гарантовано право на безоплатний переклад, що на практиці забезпечується через допомогу неурядових організацій¹²⁶.

Іспанія

Визнання статусу особи без громадянства передбачено ст. 34 Органічного закону 4/2000 «Про права та свободи іноземців в Іспанії» від 11.01.2000 (зі змінами). На основі цього

закону прийнято Королівський указ 865/2001 від 20.07.2001, яким затверджено Порядок визнання статусу без громадянства¹²⁷ (далі — Порядок).

Порядок передбачає, що статус апатрида може бути надано особі, якщо вона відповідає умовам, передбаченим Конвенцією 1954 року.

Порушення процедури відбувається як на основі закону (*ex officio*), так і за заявою зацікавленої особи.

Процедура розгляду справи про визнання особи апатридом розпочинається *ex officio*, тобто без спеціального звернення особи, коли Управлінню з питань притулку та біженців стають відомі факти чи відомості, які вказують на можливість виникнення обставин розглядати особу апатридом. У цьому випадку Управління з питань притулку та біженців повідомляє належним чином заявника, щоб він мав можливість надати свої пояснення.

За ініціативою особи письмова заява про визнання особою без громадянства може бути подана до таких органів: Управління у справах іноземців, поліції або Офісу з надання притулку і біженства.

Детально визначено вимоги до заяви особи. Зокрема, до заяви, складної іспанською мовою, додаються документи, які ідентифікують особу, та її проїзні документи. Якщо документів у заяві немає, має бути надано пояснення. У заяві також має бути чітко й детально викладено факти, дані та твердження, які вважаються доречними, зокрема інформація про місце народження, родинні

¹²⁶ Bulgaria. Statelessness Index. URL: <https://index.statelessness.eu/country/bulgaria> (дата звернення: 07.08.2025).

¹²⁷ Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-14166-consolidado.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

стосунки з особами, які можуть мати громадянство будь-якої держави, а також місце постійного проживання в іншій державі й час перебування там.

Заява має бути подана упродовж одного місяця з моменту в'їзду на територію Іспанії, за винятком випадків, коли особа має право на законне перебування довше зазначеного строку. У цьому випадку заява подається до закінчення вказаного терміну. Коли причини, які виправдовують запит, зумовлені непередбачуваними обставинами, місячний період буде обчислюватися з моменту їхнього виникнення. Коли зацікавлена особа незаконно перебувала на території країни понад один місяць, або подала заяву про визнання статусу особи без громадянства після ухвалення щодо неї наказу про видворення, її запит буде вважатися явно необґрунтованим.

Спеціальні правила встановлені для неповнолітніх заявників, які перебувають без супроводу. Їхні заяви передаються службам захисту дітей відповідної автономії. Державний орган, який здійснює опіку над ними, буде представляти їхні інтереси в процедурі визнання статусу особи без громадянства.

Під час процедури розгляду заяви особі може бути дозволено тимчасове перебування, якщо щодо особи не застосовується процедура видворення або повернення. Неповнолітнім гарантується право на перебування на території країни упродовж усієї процедури розгляду заяви.

Передбачено безоплатну допомогу перекладача для осіб, у яких немає коштів.

Законодавством не встановлено обов'язкової процедури інтерв'ювання особи. Лише

у разі потреби воно може бути проведене. Окрім того, упродовж процедури визнання особою без громадянства заявник може подати будь-які докази й додаткову інформацію, яка, на його думку, може підтримати його клопотання.

Рішення щодо визнання особою без громадянства приймає Міністр внутрішніх справ упродовж *трьох місяців. Якщо рішення немає впродовж вказаного строку, це означає відмову у визнанні. У разі негативного рішення до особи застосовується загальний режим іноземного громадянина. Рішення про надання або відмову у наданні статусу апатрида реєструється в Центральному реєстрі іноземців.*

Передбачена також процедура скасування рішення про визнання особи без громадянства, якщо після прийняття такого рішення виявиться, що остання подала недостовірні документи або її свідчення не відповідають дійсності, або існують інші підстави для цього, передбачені ст. 1(2) Конвенції про статус апатридів 1954 р.

Франція

Процедура визнання особою без громадянства визначена Розділом 1bis Книги VIII Кодексу про в'їзд і проживання іноземців та право на притулок (ст. ст. L. 812-1–L. 812-8).¹²⁸

Відповідно до цього закону статус особи без громадянства визнається за будь-якою особою, яка відповідає визначенню ст. 1 Конвенції про статус апатридів 1954 р. Статус таких осіб регулюються положеннями, що застосовуються до осіб без громадянства відповідно до цієї Конвенції.

¹²⁸ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, version en vigueur au 25 octobre 2024. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA0000030950751?isAbrogated=true#LEGI SCTA0000030950751 (дата звернення: 07.08.2025).

Управління у справах захисту біженців та осіб без громадянства Франції (*Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA*) є компетентним органом щодо прийняття рішення про надання статусу особи без громадянства особам відповідно до підстав, передбачених Конвенцією та процедури, визначеної указом Державної ради.

Особа, яка бажає подати заяву про безгромадянство, звертається безпосередньо до Управління поштою з метою запиту конкретного формуляра, який надсилають особі звичайною поштою простим листом¹²⁹. У листі має бути вказано ім'я, прізвище особи, місце проживання та пояснено причину запиту. Спеціальна форма, надіслана Управлінням, має бути заповнена французькою мовою, підписана та супроводжується двома фотографіями, що посвідчують особу, і, якщо це можливо, проїзними документами, документами про громадянський стан та копією документа про дійсне місце проживання. Особа також повинна надати пояснення щодо неможливості набути громадянство. Після подання повної заяви секретаріат Управління осіб без громадянства реєструє його та негайно доставляє ознайомчий лист на ім'я заявника простою поштою.

Статус особи без громадянства встановлюється з урахуванням усіх обставин у разі наявності необхідних доказів. Під час розслідування OFPRA збирає, зокрема через опитування, усі факти, що дають змогу визначити різні країни, з якими може бути пов'язаний заявник (його країна народження, країна походження батьків, країна постійного проживання). До уваги беруть усі види доказів.

Законодавство не передбачає обов'язкової процедури інтерв'ювання, однак у разі

необхідності OFPRA може викликати заявника на особисту співбесіду. Співбесіда із заявником проходить у приміщенні OFPRA або за допомогою засобів аудіовізуального зв'язку працівником спеціалізованої охорони з питань розгляду заяв про визнання особи без громадянства. Передбачено надання перекладача, якщо заявник не володіє французькою мовою. Якщо особа є неповнолітньою, вона заслуховується в присутності законного представника або, якщо він неповнолітній без супроводу, його спеціального адміністратора. OFPRA може дозволити заявнику відвідати особисту співбесіду в супроводі адвоката або представника громадської організації.

Наприкінці співбесіди та з метою полегшення адміністрування доказів офіцер захисту може, якщо він вважає це доцільним, попросити заявника підписати документ, що дозволяє OFPRA зв'язатися від його імені з органами влади країн, з якими останній може бути пов'язаний з огляду на його сімейний стан і походження.

У випадках, коли особа одночасно подає заяву про притулок і визнання особою без громадянства, її заява про надання притулку розглядається в пріоритетному порядку. У зв'язку із цим Управління у справах осіб без громадянства OFPRA очікує рішення від Управління та у відповідних випадках — Національного суду з питань притулку, щодо браку підстав для надання міжнародного захисту. Лише після цього Управління з питань безгромадянства OFPRA розглядає запит про надання статусу особи без громадянства.

Строк прийняття рішення про визнання особою без громадянства не визначено. Управління в справах захисту біженців та осіб без громадянства Франції повідомляє

¹²⁹ Guide de procédures à l'OFPRA, mars 2024. See: <https://www.ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/2024-03/Guide%20des%20proc%C3%A9dures%20mars%202024.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

заявника про своє рішення в письмовій формі, гарантуючи конфіденційність та особисте отримання заявником відповідного документу. Рішення відправляється рекомендованим листом з повідомленням про вручення заявнику.

У випадку надання статусу без громадянства, позитивне рішення супроводжується інформаційним буклетом про права та обов'язки особи без громадянства на території країни¹³⁰. Після цього особа перебуває під правовим та адміністративним захистом OFPRA. Це означає, що особистий статус (одруження, розлучення тощо) та адміністративний статус (місце проживання, право на пересування) особи визначаються французьким законодавством, а OFPRA має видати документи цивільного стану, якщо їх неможливо отримати країні, де відбулися відповідні життєві події.

Будь-яке рішення про відмову має бути обґрунтовано щодо фактів та застосовного права, а також визначати механізми й терміни оскарження. На відміну від законодавчого підходу Іспанії, жодне рішення щодо запиту про надання статусу без громадянства не може виникнути через мовчання офісу.

У разі прийняття негативного рішення заявнику повідомляється, що він має *два місяці*, починаючи з дати повідомлення про

рішення OFPRA, на оскарження відмови до адміністративного суду, в межах територіальної юрисдикції якого позивач проживав на момент подання позову. Передбачено також право на апеляційне та касаційне оскарження. Якщо в результаті судового оскарження ухвалюється рішення на користь заявника, Управління зобов'язано повторно розглянути заяву про визнання особою без громадянства (суди не наділені повноваженнями встановити факт безгромадянства). Необхідно також звернути увагу, що *розгляд скарги в суді не призупиняє дії рішення про видворення*, тобто особу можуть зобов'язати залишити Францію і вислати до ухвалення рішення по її скарзі.

Угорщина

Процедура визнання особою без громадянства визначена Законом про загальні правила в'їзду і проживання громадян третіх країн 2023 р. (Глава XXXIII)¹³¹ та Постановою Уряду 35/2024. (II. 29.) ХС про імплементацію Закону про загальні правила в'їзду та проживання громадян третіх країн (Розділ XXVIII)¹³².

Процедура визнання особою без громадянства є *безоплатною та доступною для осіб незалежно від законності перебування* на території Угорщини¹³³.

Процедура розпочинається за письмовим або усним зверненням зацікавленої особи до регіональних органів Офісу імміграції та

¹³⁰ Livret d'accueil pour les personnes reconnues apatrides. URL: https://www.ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/2023-07/Livret%20d%27accueil%20apatridie_202307.pdf?lang=en (дата звернення: 07.08.2025).

¹³¹ 2023. évi XC. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300090.tv> (дата звернення: 07.08.2025).

¹³² 35/2024. (II. 29.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2024-35-20-22> (дата звернення: 07.08.2025).

¹³³ Конституційний Суд Угорщини визнав такою, що суперечить Основному закону, вимогу законного перебування на території країни для звернення за захистом. Відповідні законодавчі зміни набрали чинність 30.09.2015. Див.: Dec. No. 6/2015 (II.25.) of the Constitutional Court, prepared by UNHCR Regional Representation in Budapest. URL: www.refworld.org/docid/5542301a4.html (дата звернення: 07.08.2025).

громадянства за постійним або тимчасовим місцем проживання заявника. Письмове клопотання має бути підписане заявником. У разі усного звернення, якщо особа є неписьменною, про це робиться запис у протоколі.

Під час подання заяви імміграційний виконавчий орган інформує заявника про його / її процесуальні права та обов'язки, правові наслідки порушення зобов'язання та призначене житло. Підтвердження інформації має бути *зафіксовано в протоколі*.

Заявник бере участь у процедурі *особисто*, його заслуховування є *обов'язковим*. Під час процедури заявник може використовувати свою рідну мову або мову, яку він розуміє, усно та письмово. Якщо заява робиться усно і заявник не володіє угорською мовою, компетентне регіональне управління зобов'язане надати перекладача. При цьому перекладач не залучається у разі, якщо посадова особа, яка веде справу, розмовляє мовою заявника або іншою мовою, яку він / вона розуміє, і останній погоджується на такий варіант розгляду його заяви, про що письмово надає згоду. Передбачена також можливість надання правової допомоги коштом держави.

Важливо також звернути увагу, що звернення до процедури визнання особою без громадянства можливе також у рамках загальної процедури щодо надання права на проживання на території Угорщини. У разі ймовірності розглядати особу апатридом імміграційний орган повинен повідомити зацікавлену особу про можливість подати запит на надання статусу особи без громадянства, процедуру такого розгляду, а також права та обов'язки осіб без громадянства. Забезпечення і підтвердження отримання вищезазначеної інформації має бути зафіксовано в письмовій формі.

До клопотання про визнання особи без громадянства додаються документи, що посвідчують особу, проїзні документи та всі інші документи, які можуть бути прийнятним для підтримки заяви особи. *Зазначені документи повертаються заявнику*, коли рішення в процедурі стає остаточним.

Під час усієї процедури заявник зобов'язаний співпрацювати з компетентним регіональним управлінням, про що він має бути повідомлений письмово з вказівкою про це в письмовому протоколі.

Передбачено два етапи проведення співбесіди із заявником: попереднє слухання й основна співбесіда, результати яких фіксуються в протоколі.

Попереднє слухання спрямоване на збір базової інформації щодо заявника. Під час попереднього слухання компетентне регіональне управління складає письмовий протокол, в якому має бути зазначено:

- a) факт і підтвердження інформації, наданої заявнику про його процесуальні права та обов'язки, правові наслідки порушення зобов'язання та призначене житло, коли заява була подана;
- b) інформацію, яка встановлена щодо особи, якщо її не було вказано і підтверджено у заяві при поданні:
 - (i). особисті дані позивача (прізвище та ім'я, будь-яке попереднє ім'я, прізвище та ім'я при народженні, попереднє громадянство, стать, місце і дата народження, дівоче прізвище матері);
 - (ii). наявні особисті дані та відомості з будь-яких проїзних документів (відмітка документа і порядковий номер, термін дії, місце і дата видачі, назва органу, що видав);
- c) сімейний стан, дата одруження;
- d) професія та освіта;

- е) постійне або тимчасове проживання в країні звичайного проживання;
- ф) постійне або тимчасове проживання або місце проживання в Угорщині.

Протокол підписує заявник, а також перекладач (у разі залучення), і опікун, призначений для неповнолітнього без супроводу.

Після попереднього слухання компетентне регіональне управління проводить основну співбесіду, під час якої позивач повинен представити свої причини для подання заяви та надати будь-які докази на підтримку своєї справи, які ще не були представлені. Заявника має бути повідомлено про цей обов'язок під час відкриття провадження.

Під час процедури встановлення особи без громадянства заявник має довести такі юридичні факти: місце народження, його попереднє місце проживання або перебування, а також громадянство членів родини або батьків. Компетентне регіональне управління з'ясовує інформацію (достовірність інформації) щодо заявника на підставі наявної інформації у висновках УВКБ ООН та інформації, отриманої від угорських закордонних представництв та іноземних органів влади, а також наданих заявником доказів, які свідчать, що він не визнаний громадянином будь-якої держави відповідно до національного законодавства країни його походження.

У процедурі встановлення особи без громадянства регіональне управління може прийняти документ, виданий за кордоном, поданий заявником як документ, що має доказову силу, навіть якщо *дипломатичного посвідчення та автентичного перекладу на угорську мову немає*. На запит особи імміграційний контрольний орган надає адміністративну допомогу через закордонні представництва Угорщини в межах адміністративної

допомоги з метою отримання документів на підтвердження клопотання.

Окрім заявника, у процесі можуть брати участь його законний представник та довірена особа, які повинні підтвердити своє право на представництво та додати письмову довіреність. Для представництва інтересів неповнолітнього без супроводу призначається опікун. Якщо офіцер, призначений представляти неповнолітнього без супроводу, не з'являється на основну співбесіду, попри належний виклик, слухання буде перенесено, про що повідомляються відповідні соціальні служби, які призначили доглядача. У процесі обмежено дієздатна особа також має право на процесуальну дієздатність.

Важливою процедурною гарантією для заявника є можливість залучення за його згодою представника Будапештського регіонального відділення УВКБ ООН у справах біженців, який може бути присутнім на слуханні заявника. У такому випадку компетентний національний орган зобов'язаний проінформувати представника заявника та офіс ООН щонайменше за п'ять днів до запланованої дати слухання.

Представник УВКБ ООН може брати участь у процедурі визнання особи без громадянства на будь-якому її етапі. Зокрема, він може:

- бути присутнім на слуханні заявника;
- надавати адміністративну допомогу заявнику;
- ознайомлюватися з документами процедури визнання особи без громадянства й робити з них копії.

Окрім того, імміграційна служба зобов'язана надсилати УВКБ ООН адміністративні та судові рішення щодо заявника.

Заява про встановлення особи без громадянства має бути відхилена рішенням компетентного органу, якщо заявник:

- підпадає під виключення, передбачені ст. 1(2) Конвенції про статус апатридів 1954 р.;
- вийшов із громадянства навмисно, з метою отримання статусу особи без громадянства;
- його перебування порушує або загрожує національній безпеці Угорщини.

Щодо останньої підстави необхідно звернути увагу на рішення Конституційного Суду Угорщини «Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) AB Határozata» від 23.04.2021. Зокрема, Суд постановив, що у випадку, коли компетентний орган визнає на підставі висновку експертних установ, що перебування заявника порушить або загрожуватиме національній безпеці Угорщини, заява про надання статусу без громадянства має бути відхилена на процедурних підставах без подальшого вивчення того, чи заявник кваліфікується як особа без громадянства¹³⁴.

Імміграційний орган припиняє процедуру, у разі:

- смерті заявника;
- відкликання заяви;
- неявки на особисте інтерв'ю на повторну письмову вимогу, якщо особа не надала належні обґрунтування своєї відсутності;
- виїзду особи у невідоме місце.

Компетентний орган приймає рішення щодо заяви про визнання особи без громадянства протягом сорока п'яти днів. У процедурі встановлення особи без громадянства орган, визначений законодавством, протягом двадцяти днів надає висновок щодо того, чи

громадянин третьої країни загрожує національній безпеці Угорщини, відповідному імміграційному органу.

Постанова про відмову у визнанні може бути оскаржена в адміністративному суді протягом п'ятнадцяти днів. Орган негайно надсилає позовну заяву до суду разом з матеріалами справи та захисту. Столичний суд має виключну компетенцію щодо цієї процедури. Суд розглядає позов протягом дев'яноста днів з дня надходження заяви. У судовому засіданні суд може також заслухати заявника особисто.

У межах розгляду скарги про відмову у визнанні особою без громадянства суд може змінити рішення, прийняте імміграційним органом Угорщини.

Італія

За законодавством Італії передбачено дві процедури визнання особою без громадянства: адміністративна та судова, які є альтернативними. На сьогодні немає єдиного законодавчого акту щодо осіб без громадянства, який би визначав особливості цих процедур. Адміністративна процедура базується на ст. 17 Положення про імплементацію закону про громадянство (Президентський указ 572/1993). Судова процедура реалізується Касаційним судом із подальшим переданням справи на «Відділи, що спеціалізуються на справах імміграції, міжнародного захисту та вільного пересування громадян Європейського Союзу» на підставі Законодавчого декрету від 17.02.2017 р. (зі змінами від 13.04.2017)¹³⁵.

Основна відмінність між двома процедурами полягає в тому, що в першому випадку особа

¹³⁴ Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) AB Határozata, 23.04.2021. URL: https://caselaw.statelessness.eu/sites/default/files/decisions/14_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹³⁵ Procedure. Tavolo Apoliada. URL: <https://cutt.ly/TrL6lBwG> (дата звернення: 07.08.2025).

звертається до державного органу виконавчої влади, а в другому — до судового. Кожна з цих процедур має свої особливості, а також переваги й недоліки.

У межах адміністративної процедури особа подає заяву до Міністерства внутрішніх справ або через місцеву префектуру за місцем проживання заяву. До заяви має бути додано свідоцтво про народження та *документ, що підтверджує законне проживання в Італії, а також інші документи, що свідчать про відсутність громадянства*¹³⁶. Передбачено також можливість надсилання заяви із доданими документами рекомендованим листом до Міністерства внутрішніх справ. Стандарт доказів у цій процедурі той самий, як у процедурі надання притулку, але заявник несе тягар доведення порівняно зі спільним тягарем доведення в судовому провадженні. Передбачено сплату адміністративного збору для ініціювання процедури.

Співбесіда із заявником не проводиться і правнича допомога не надається. Рішення щодо особи має бути обґрунтованим та оформлено письмово. При цьому строки щодо його прийняття чітко не визначені. На практиці розгляд заяви триває 2–3 роки¹³⁷.

Адміністративна процедура має дві ключові переваги порівняно з судовою: а) вона є простою та б) вимагає менше фінансових витрат у порівнянні із судовою процедурою.

Судова процедура може бути розпочата незалежно від адміністративної процедури або після неї для оскарження особою відмови у наданні статусу біженця. Її суттєвою перевагою є те, що право на звернення до суду гарантується для осіб незалежно від наявності дозволу на проживання. Водночас у судовому процесі особа має бути представлена виключно адвокатом. Право на безоплатну правничу допомогу надається особі лише за відсутності коштів для цього¹³⁸.

На обґрунтування своїх вимог щодо визнання особою без громадянства заявник повинен надати докази, які підтверджують втрату громадянства або неможливість набуття громадянства держави відповідно до законодавства країни походження. Судова перевірка використовується за відсутності підтверджувальних документів. За законодавством країни суд зобов'язаний провести відповідне розслідування щодо обставин справи. Розгляд справи відбувається за спрощеною процедурою.

На підставі змін, передбачених Законом 46/2017 від 13.04.2017¹³⁹, справи у сфері апатризму розглядаються спеціалізованими цивільними судами. Зокрема, такі справи підпорядковані 26 спеціалізованим секціям із міжнародного захисту, міграції та безгромадянства, а також спеціалізованим секціям із міграції, міжнародного захисту та свободи пересування громадян ЄС.

¹³⁶ Щодо «інших документів» законодавчо не визначено, які саме документи мають бути подані.

¹³⁷ Statelessness Determination in Italy. <https://help.unhcr.org/italy/statelessness/> (дата звернення: 07.08.2025).

¹³⁸ Брак коштів визначається за методикою, встановленою національним законодавством. У разі, якщо особа не визнається такою, що має право на безоплатну правничу допомогу, для розгляду справи передбачено судовий збір у розмірі 259 євро. Їй також необхідно буде оплатити послуги адвоката. Див.: Statelessness in the European Union, Norway and Georgia / European Migration Network, April 2023. URL: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_Statelessness_FINAL.2023.pdf/52d50ce8-3358-a0c8-e9f3-8a9e3484d707?t=1687261072157 (дата звернення: 07.08.2025).

¹³⁹ Law Decree No. 13/2017 as modified by law No. 46/2017. URL: <http://www.larassegna.isgi.cnr.it/en/docs/law-no-46-of-13-april-2017-conversion-into-law-with-amendments-of-law-decree-no-13-of-17-february-2017-containing-urgent-measures-to-accelerate-the-procedure-on-international-protection-and-to-com/> (дата звернення: 07.08.2025).

Україна

Правова основа. Порядок визнання особою без громадянства було запроваджено на виконання ст. 6-1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»¹⁴⁰ Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 317¹⁴¹ (далі — Порядок). Указаним нормативним актом регламентовано процедуру визнання особою без громадянства. Його прийняття стало важливим правовим заходом, що дозволив таким особам отримати офіційний статус в Україні та реалізувати права і свободи, передбачені національним законодавством.

Вивчення законодавчих підходів держав-членів ЄС дозволяє зробити висновок, що Порядок розгляду заяв про визнання особою без громадянства в Україні є більш деталізованим законодавчим актом, ніж у країнах Європейського Союзу, де передбачено аналогічну спеціальну процедуру.

Право на звернення у процедуру визнання особою без громадянства. Відповідно до вказаного Порядку право на звернення із заявою про визнання особою без громадянства має особа, яка не може отримати паспортний документ у зв'язку з тим, що вона не розглядається як громадянин будь-якою державою через дію її закону, попри законність чи незаконність її перебування на території України. Особи, яких визнано особами без громадянства іншими державами та які мають документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, що посвідчує особу без громадянства, надає право на в'їзд або виїзд з держави і визнається Україною,

проходження додаткової процедури визнання особою без громадянства в Україні не потребують (п. 2 Порядку).

Місце подання заяви. Подання заяви про визнання особою без громадянства може здійснюватися виключно на території України. Особи, які перебувають за кордоном, не мають права на звернення із заявою про визнання особою без громадянства в Україні, зокрема через дипломатичні й консульські установи. Заява та додані до неї документи подаються заявником або його законним представником особисто територіальному органу / територіальному підрозділу Державної міграційної служби (ДМС) за місцем проживання особи (п. 4).

Строк подання заяви. Законодавство України не визначає строк, упродовж якого особа має право звернутися із заявою про визнання особою без громадянства.

Форма заяви й порядок її подання. Заява подається за формою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 317 «Деякі питання визнання особою без громадянства»: повнолітньою дієздатною особою (далі — заявник) — особисто; повнолітньою недієздатною або обмежено дієздатною особою — її законним представником. Відомості про дитину наводяться у заяві про визнання особою без громадянства одного із її законних представників.

Заява про визнання особою без громадянства дитини, розлученої із сім'єю, подається одним з її законних представників. У разі звернення до ДМС дитини, яка розлучена із сім'єю та не має законного представника,

¹⁴⁰ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁴¹ Порядок розгляду заяв про визнання особою без громадянства, затв. Постановою КМУ від 24.03.2021 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

працівник територіального органу / територіального підрозділу ДМС невідкладно звертається до органів опіки і піклування з клопотанням щодо забезпечення дитини законним представником (п. 3).

Працівники територіального органу / територіального підрозділу ДМС, які виконують функції з приймання документів, формування заяв про визнання особою без громадянства, у разі, коли особа не може власноручно скласти заяву про визнання особою без громадянства у зв'язку з неписьменністю або фізичними вадами, на її прохання складають таку заяву, про що на заяві робиться відповідний напис (п. 11).

Окрім того, у разі необхідності прийняття документів від особи, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, за зверненням такої особи або її законного представника, оформленим у письмовій формі, передбачено можливість виїзду працівника компетентного міграційного органу за місцем проживання особи або проходження лікування (п. 17).

Інформування заявника про права та обов'язки. Під час подання заяви про визнання особою без громадянства працівник територіального органу / територіального підрозділу ДМС роз'яснює заявнику або його законному представнику процедуру визнання особою без громадянства, а також право на звернення щодо отримання безоплатної правничої допомоги до центру з надання безоплатної правничої допомоги відповідно до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» (п. 4).

Необхідно звернути увагу, що чинний Порядок чітко не визначає обсяг інформації, який має бути повідомлений заявнику при його зверненні до компетентного органу. Вважаємо, що окрім надання загальної інформації про процедуру розгляду заяви й права на звернення за безоплатною правничою допомогою, особі має бути роз'яснено її права та обов'язки як учасника такої процедури. Хорошим прикладом може бути законодавчий підхід Болгарії, де при поданні заяви компетентний орган зобов'язаний повідомити особу про її права й обов'язки та наслідки їхнього невиконання, про що складається протокол¹⁴². Окрім того, вбачається доцільним надавати інформацію про процедуру визнання особою без громадянства, права та обов'язки учасника процедури та юридичні наслідки позитивного і негативного рішення від першого контакту з компетентним органом України, а не з моменту офіційного звернення із заявою. Це дасть можливість особі чітко розуміти як зміст процедури, так і її юридичні наслідки для подальшого прийняття рішення про доцільність звернення. Такий підхід має низку переваг. По-перше, часто особи, які могли б отримати статус особи без громадянства, відмовляються звертатися із заявами через страх депортації або можливості зазнати покарання від міграційних органів у зв'язку із незнанням законодавства держави, що стосується їхнього статусу. По-друге, попереднє інформування особи про процедуру, права й обов'язки заявників та подальші юридичні наслідки рішення про визнання (невизнання) особою без громадянства дало б змогу частково зменшити навантаження на міграційні органи, які зобов'язані розпочати процедуру розгляду заяви незалежно від її обґрунтованості.

¹⁴² Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България от 29.06.2011 г. URL: <https://statelessness.bg/sites/default/files/doc/2.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).
Додаткова інформація <https://statelessness.bg/useful-resources> (дата звернення: 07.08.2025).

Необхідно зазначити, що право на інформацію під час першого контакту з компетентними органами держави передбачено низкою нормативних актів ЄС, які стосуються Простору свободи, безпеки й правосуддя. Так, Директивою 2012/29/EU, що встановлює мінімальні стандарти прав, підтримки й захисту жертв злочину¹⁴³ (ст. ст. 3(1), 4) передбачено надання інформації особі компетентними національними органами до моменту звернення із заявою про скоєння щодо неї злочину.

У Регламенті 2024/1348, що встановлює спільну процедуру міжнародного захисту в Європейському Союзі¹⁴⁴ (набирає чинність 12.06.2026), дія якого поширюється на зацікавлених осіб без громадянства, також наголошується на важливості отримання вичерпної інформації щодо цієї процедури на найбільш ранніх стадіях. Наголошується, що важливо як в інтересах заявника, так і держави (п. 16 преамбули). У ст. 8 чітко визначається мінімальний обсяг інформації, який має бути наданий особі, мовою, яку вона розуміє. Інформація подається в буклеті, який може бути наданий в друкованій або електронній формі. У разі необхідності його зміст може бути прочитаний особі. Інформація для неповнолітніх має бути подана у формі, доступній для їхнього сприйняття. Окрім того, держави-члени ЄС зобов'язані надати особі можливість підтвердити отримання відповідної інформації, про що робиться відмітка у документі про справу особи.

З урахуванням наведеного, з метою посилення правових гарантій в законодавстві України рекомендується

визначити обсяг інформації, який має бути повідомлено особі під час першого контакту з представниками міграційних органів, та розробити зразок буклета з описом інформації у доступній формі про процедуру розгляду заяви про визнання особою без громадянства, права та обов'язки під час процедури, правові наслідки позитивного та негативного рішення щодо особи, а також механізми оскарження.

Докази підтвердження вимог про визнання особою без громадянства. Разом із заявою про визнання особою без громадянства особа подає документ, що посвідчує особу, зокрема посвідку на постійне проживання (за наявності), або документ, що надає право на в'їзд або виїзд з держави, виданий іноземною державою (за наявності), документ, що засвідчує факт неперебування у громадянстві іншої держави, строк дії якого закінчився (за наявності), витяг з реєстру територіальної громади (за наявності), або інший документ, що підтверджує інформацію, викладену в заяві (документи, що підтверджують факт народження особи, перебування її у шлюбі, наявність дітей, навчання в освітньому закладі України або іншої держави, паспорт громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року, документи про роботу, отримання на території України медичної допомоги, про місце проживання, про право власності на житло або інші об'єкти нерухомості в Україні, довідки, видані органами місцевого самоврядування або державними органами, довідки з посольств іноземних держав або місць попереднього постійного та довгострокового проживання особи, а також з

¹⁴³ Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁴⁴ Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU.

держав, громадянство яких мають члени її сім'ї тощо).

У разі коли документи подаються законним представником особи, разом з ними подається документ, що посвідчує особу законного представника, та документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника (абз. 1 та 4 п. 20 Порядку).

Якщо особа, яка подає заяву про визнання особою без громадянства, не має зазначених документів та/або документів з фотокарткою (для особи, яка досягла вісімнадцятирічного віку) за її письмовою згодою проводиться опитування родичів, сусідів або інших осіб (не менше трьох¹⁴⁵), які можуть підтвердити факти, викладені в заяві, та/або впізнати особу за фотокарткою.

Перелік таких осіб надається особою, яка звернулася із заявою про визнання особою без громадянства, або встановлюється працівником територіального органу / територіального підрозділу ДМС за результатами розгляду поданих особою документів з урахуванням її місця проживання, навчання, родинних та соціальних зв'язків тощо.

Опитування осіб повинно бути проведене територіальним органом / територіальним підрозділом ДМС не пізніше ніж протягом 14 робочих днів з дати подання заяви про визнання особою без громадянства.

Персональні дані особи, що опитується, підтверджуються документами, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, або паспортним документом іноземця або особи без громадянства. Опитаними можуть бути тільки

ті іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України.

Результати опитування особи щодо підтвердження фактів, викладених в заяві про визнання особою без громадянства, письмово фіксуються працівником територіального органу / територіального підрозділу ДМС у вигляді пояснення, засвідчуються підписом особи, що була опитана, та працівника територіального органу / територіального підрозділу ДМС та зберігаються у справі про визнання особою без громадянства. Під час опитування працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС можуть задаватися особі уточнювальні питання, які мають істотне значення для вирішення питання щодо визнання особою без громадянства. У разі встановлення у справі нововідкритих обставин, які потребують уточнення, така особа може бути повторно запрошена для надання пояснень (абз. 6-10 п. 20 Порядку).

Важливо звернути увагу, що на практиці заявникам досить складно знайти осіб, які погоджуються підтвердити факти, викладені у заяві або взяти участь у впізнанні особи за фотокарткою. Це може бути пов'язано передусім з обмеженим колом спілкування заявників, а також небажанням їхніх знайомих, родичів або сусідів бути залученими в процедуру, оскільки це вимагає особистої присутності у відповідному міграційному органі у робочий час, витрат на проїзд, а також може створювати безпекові ризики в умовах повномасштабної війни тощо.

У зв'язку із цим вбачається доцільним внести зміни до Порядку в частині проведення опитування відповідних осіб у режимі

¹⁴⁵ За законодавством Грузії передбачено опитування не менше 2х осіб, які є повнолітніми та дієздатними. Див.: Див.: Statelessness in the European Union, Norway and Georgia / European Migration Network, April 2023. P. 8. URL: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_Statelessness_FINAL.2023.pdf/52d50ce8-3358-a0c8-e9f3-8a9e3484d707?t=1687261072157 (дата звернення: 07.08.2025).

відеоконференції. Такий спосіб надання інформації передбачений цим Порядком для проведення співбесіди заявника з уповноваженими представниками ДМС (п. 22 Порядку) та надання послуг перекладача (абз. 3 п. 11 Порядку). Окрім того, процедура встановлення особи за допомогою відеоконференцзв'язку шляхом опитування членів сім'ї та близьких осіб передбачена Порядком оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 3023¹⁴⁶ (п. 97-1).

Вказана пропозиція також відповідає сучасним тенденціям розвитку права Європейського Союзу в межах Простору свободи, безпеки і справедливості та держав-членів ЄС. Так, у Резолюції Європейського Парламенту про диджиталізацію та адміністративне право ЄС від 22.11.2023¹⁴⁷ наголошується на важливості розширення можливостей використання цифрових технологій у наданні адміністративних послуг. Регламентом 2024/1348, що встановлює спільну процедуру міжнародного захисту в Європейському Союзі¹⁴⁸ (набирає чинність 12.06.2026), дія якого поширюється на зацікавлених осіб без громадянства, також передбачено можливість інтерв'ювання заявників за допомогою відеоконференцзв'язку (ст. 13(10)). Планом диджиталізації у сфері публічного управління *Іспанії* на 2021–2025 роки¹⁴⁹ також передбачено посилення використання цифрових рішень при наданні послуг органами виконавчої влади.

Обов'язки заявника. Відповідно до Порядку розгляду заяв про визнання особою без громадянства заявник зобов'язаний співпрацювати з органами ДМС, з'являтися на співбесіди, надавати докази для визнання його особою без громадянства (п. 22 Порядку).

Співбесіда із заявником. Особа, яка подає заяву про визнання особою без громадянства, має право на співбесіду з уповноваженими працівниками ДМС, зокрема в режимі відеоконференції. Метою співбесіди є уточнення інформації, зазначеної в заяві про визнання особою без громадянства, обговорення інформації, отриманої у ході перевірки наданих особою документів, отримання від особи інформації про нові факти, які стали їй відомі після подання заяви та мають істотне значення для прийняття остаточного рішення про визнання особою без громадянства.

Співбесіда може бути призначена працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС, структурного підрозділу ДМС у разі виникнення такої необхідності. Про час та умови проведення співбесіди заявнику повинно бути повідомлено не пізніше ніж за три робочих дні до дати її проведення усіма наявними засобами (зокрема електронним або телефонним зв'язком).

Співбесіда може бути проведена за ініціативою заявника або його законного представника на підставі його письмової заяви. Її дата призначається не пізніше ніж протягом десяти робочих днів з дня отримання такої заяви.

¹⁴⁶ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 3023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁴⁷ The EU Parliament's Resolution on Digitalisation and Administrative EU Law of 22.11.2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0426_EN.html (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁴⁸ Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU.

¹⁴⁹ Digital Government and Digital Public Services Strategy: Plan for the Digitalisation of Spain's Public Administration: 2021–2025. URL: <https://cutt.ly/6rL6xpma> (дата звернення: 07.08.2025).

У разі неможливості прибуття на співбесіду з поважних причин заявник або його законний представник повинен повідомити про наявність таких причин ініціатору проведення співбесіди письмово.

Під час співбесіди працівником територіального органу / територіального підрозділу ДМС, структурного підрозділу ДМС ведеться аудіозапис. Результати співбесіди фіксуються письмово й засвідчуються підписами її учасників.

Неявка на призначену співбесіду без поважних причин розцінюється ініціатором її проведення як відмова особи співпрацювати з органами ДМС (п. 22 Порядку).

Важливо звернути увагу, що за законодавством окремих держав-членів ЄС з огляду на особливу вразливість осіб без громадянства передбачена участь у співбесіді адвоката, представників громадських організацій та УВКБ ООН. Так, за законодавством Франції компетентний орган — Управління у справах захисту біженців та осіб без громадянства — може дозволити заявнику відвідати особисту співбесіду у супроводі адвоката або представника громадської організації. У Болгарії та Угорщині передбачається можливість залучення представника УВКБ ООН на будь-якому етапі розгляду справи про визнання особи без громадянства, у тому числі під час особистого інтерв'ю.

У світлі вказаного, для посилення правових гарантій належного розгляду справи про визнання особою без громадянства рекомендується розглянути доцільність залучення представника громадської організації та УВКБ ООН щонайменше у процедуру інтерв'ювання заявника.

Право на переклад. Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства гарантовано право на переклад. Зокрема, особі, яка подає заяву про визнання особою без громадянства та не володіє українською мовою, компетентний міграційний орган безоплатно забезпечує надання послуг перекладача, зокрема через систему відеоконференцзв'язку, з мови, якою володіє така особа, а також письмовий переклад її документів (абз. 3 п. 11).

Перевірка даних щодо заявника. Після прийняття до розгляду заяви про визнання особою без громадянства та доданих до неї документів працівник територіального органу / територіального підрозділу ДМС здійснює заходи з ідентифікації особи, яка звернулася із заявою про визнання особою без громадянства, та проводить перевірку поданих нею документів (п. 24 Порядку).

Згідно з Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства (п. 9) ДМС має право отримувати інформацію про особу з наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, в обсязі, необхідному для ідентифікації особи у зв'язку з оформленням рішення про визнання особою без громадянства. Доступ до зазначеної інформації здійснюється з дотриманням вимог Законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та «Про захист персональних даних».

Під час розгляду заяви про визнання особою без громадянства працівник міграційного органу вживає необхідних заходів для збору інформації з місця народження такої особи, держав або місць її попереднього постійного та довгострокового проживання, а також із держави, громадянство якої мають члени її сім'ї.

У разі необхідності отримання більш детальної інформації про особу, яка звернулася із заявою про визнання особою без громадянства, працівник міграційного органу може ініціювати перевірку відомостей, викладених у такій заяві, шляхом відвідування заявника за місцем проживання та опитування осіб, які можуть підтвердити або спростувати інформацію, надану заявником.

Якщо особою надані довідки про неналежність до громадянства держав її попереднього постійного та довгострокового проживання, а також з держави, громадянство якої мають члени її сім'ї, до органів видання таких довідок надсилаються запити щодо підтвердження факту видання цих довідок.

У разі коли особою не надані довідки про неналежність до громадянства держав її попереднього постійного та довгострокового проживання та/або з держави, громадянство якої мають члени її сім'ї, працівником міграційного органу надсилається відповідний запит дипломатичним представництвам або консульським установам цих держав із проханням надати відповідь на запит протягом одного місяця. У разі неотримання відповіді на такий запит від іноземних представництв протягом двох місяців повторний запит до іноземного представництва надсилається працівником міграційного органу. У разі неотримання відповіді на повторний запит протягом двох місяців з моменту його надсилання працівником міграційного органу надсилається запит іноземному представництву втретє. У разі коли після третього такого запиту не надходить відповіді від іноземного представництва, особа не вважається громадянином цієї держави (п. 26 Порядку).

Процедуру визнання особою без громадянства та процедура щодо визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У разі коли під час розгляду заяви про визнання особою без громадянства з'ясовуються обставини, що можуть свідчити про наявність умов для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», про це письмово повідомляється заявнику або його законному представнику із пропозицією щодо подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (п. 31).

У разі отримання згоди особи щодо подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноваженою особою ДМС приймається рішення про зупинення розгляду заяви про визнання особою без громадянства до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Довідка про звернення за визнанням особою без громадянства здається заявником територіальному органу / територіальному підрозділу ДМС за місцем подання заяви про визнання особою без громадянства після отримання довідки про звернення за захистом в Україні. Законність перебування на території України заявника під час проходження процедури про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, буде підтверджуватися довідкою про звернення за захистом в Україні.

Залежно від результатів розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за рішенням

уповноваженої особи ДМС розгляд заяви про визнання особою без громадянства поновлюється або припиняється.

Вказані законодавчі положення щодо права особи перейти з процедури визнання особою без громадянства у процедуру визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і права поновити розгляд процедури щодо безгромадянства, є доволі прогресивними.

Документи, які видають особі під час розгляду заяви. Важливою гарантією для осіб, які звертаються із заявою про визнання особою без громадянства, є норма абз. 3 п. 32 Положення, відповідно до якої на період проведення перевірки належності до громадянства України законність перебування особи на території України підтверджується довідкою про звернення за визнанням особою без громадянства, яка залишається у заявника до завершення перевірки належності до громадянства України. Така довідка видається особі або її законному представнику у день приймання заяви про визнання особою без громадянства (п. 43 Положення). Довідка видається строком на шість місяців та підтверджує тимчасове перебування на законних підставах особи, яка звернулася із заявою про визнання особою без громадянства, на території України протягом строку розгляду такої заяви. Її строк дії може бути продовжено до 12 місяців — на час розгляду заяви (п. 41 Положення). У разі втрати особою довідки про звернення за визнанням особою без громадянства за заявою такої особи або її законного представника, написаною у довільній формі, на підставі процедури верифікації їй видається дублікат такої довідки (п. 42 Положення).

Рішення про визнання особою без громадянства. Відповідно до Порядку розгляду заяв про визнання особою без громадянства рішення за результатами розгляду заяви має бути прийнято протягом шести місяців із дня подання заяви про визнання особою без громадянства. Водночас строк розгляду заяви на підставі вмотивованого висновку міграційного органу може бути продовжено до дванадцяти місяців. Передбачена також можливість зупинення розгляду заяви (п. 5 Порядку).

Загалом такий підхід відповідає законодавчій практиці більшості держав-членів ЄС. Зокрема, аналогічний підхід передбачено законодавством **Чехії**¹⁵⁰. У **Латвії** строк розгляду заяви становить три місяці, однак може бути продовжений до одного року. За законодавством **Люксембургу** строк розгляду заяви становить також три місяці, але може бути продовжений у складних випадках на невизначений термін. У **Болгарії** розгляд заяви має відбутися упродовж шести місяців, а в складних випадках протягом ще двох місяців додатково. Коротший строк передбачено законодавством **Іспанії** — до трьох місяців та **Угорщини** — 45 днів. У **Грузії**, яка на сьогодні має статус держави-кандидатки на вступ до ЄС, заява про визнання особою без громадянства має бути розглянута упродовж дев'яти місяців¹⁵¹.

Рішення про визнання особою без громадянства приймається уповноваженою особою ДМС за результатами ідентифікації та/або встановлення особи, перевірки поданих нею документів та браку підстав для відмови у визнанні особою без громадянства, на підставі обґрунтованого висновку, складеного працівником відповідного міграційного органу

¹⁵⁰ Identifying stateless persons and their rights. Asylum Report 2022 / European Agency for Asylum. URL: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/4133-identifying-stateless-persons-and-their-rights> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁵¹ Частина 6 ст. 22 Закону Грузії «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 05.03.2014. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2278806?publication=16> (дата звернення: 07.08.2025).

(п. 34). Рішення про визнання особою без громадянства або про відмову у визнанні особою без громадянства оформляється за формою згідно з додатком 1 та долучається до матеріалів справи. Його паперова копія видається під підпис особі без громадянства особисто або її законному представнику (п. 35).

Вивчаючи кращий досвід держав-членів ЄС у справах про визнання особою без громадянства варто згадати про законодавчий підхід **Франції**. Зокрема, у випадку визнання особою без громадянства заявнику разом із рішенням видається інформаційний буклет про його права та обов'язки в новому статусі як особи без громадянства на території цієї країни¹⁵². Вказаний підхід варто було б запозичити Україні.

Підстави відмови у визнанні особою без громадянства. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»¹⁵³ (п. 3 ст. 6-1) та Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства (п. 44) визначено вичерпний перелік підстав для відмови у визнанні особою без громадянства:

- 1) особа, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, є громадянином України або іншої держави за умови, що її громадянство було визнано компетентним органом цієї держави та заявник був документований відповідно до законодавства цієї держави;
- 2) особа, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, свідомо подала недійсні (крім документів, що стали

недійсними у зв'язку із закінченням строку їхньої дії), підроблені документи або повідомила про себе неправдиві відомості щодо обставин, які впливають на визначення її статусу;

- 3) особа, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства, як це визначено міжнародними актами, розробленими з метою недопущення таких злочинів, або скоїла тяжкий злочин неполітичного характеру поза межами держави проживання до того, як вона була допущена у цю державу, або є винною у вчиненні діянь, що суперечать цілям і принципам ООН.

За особою, якій було відмовлено у визнанні особою без громадянства на підставі підпункту 2 цього пункту, залишається право повторного звернення із заявою про визнання особою без громадянства в разі зміни або усунення обставин, у зв'язку з якими їй було відмовлено.

Вказані підстави для відмови відповідають положенням Конвенції про статус апатридів 1954 р.

Рішення про відмову у визнанні особою без громадянства. Відповідно до Порядку розгляду заяв про визнання особою без громадянства (п. 45) після прийняття рішення про відмову у визнанні особою без громадянства протягом трьох робочих днів структурний підрозділ ДМС надсилає його особі, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, або її законному представнику повідомлення про це із зазначенням підстави для відмови відповідно до Закону

¹⁵² Livret d'accueil pour les personnes reconnues apatrides. URL: https://www.ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/2023-07/Livret%20d%27accueil%20apatridie_202307.pdf?lang=en (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁵³ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, а також про право заявника на безоплатну правничу допомогу під час процедури оскарження рішення про відмову у визнанні особою без громадянства.

Рішення про відмову у визнанні особою без громадянства оформляється за формою згідно з додатком 1 (п. 35 Порядку). Вивчення змісту цієї форми дає змогу констатувати, що у такому рішенні визначаються лише підстави відмови й порядок оскарження, водночас опису обґрунтування відмови не передбачено, хоча необхідність надання обґрунтованого висновку передбачена п. 34 цього Порядку. Такий підхід не відповідає принципу обґрунтованості рішень, який впливає зі змісту принципу пропорційності — загального принципу права Європейського Союзу. Окрім того, Хартія передбачає обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення, що визначено як складник права на належне управління (ст. 41). На важливості обґрунтованості рішення, що стосуються особи, у своїй прецедентній практиці також неодноразово наголошував Суд ЄС¹⁵⁴. Гарним прикладом є також законодавчий підхід у **Франції**, яким чітко визначено вимогу обґрунтованості рішень у процедурі визнання особою без громадянства за фактичними та юридичними підставами¹⁵⁵.

З урахуванням вказаного, рекомендується внести зміни у Додаток 1 Порядку розгляду заяв про визнання особою без громадянства в частині обов'язкового обґрунтування підстав для відмови в разі прийняття негативного рішення.

Оскарження рішення про відмову у визнанні особою без громадянства. Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства передбачено, що рішення про відмову у визнанні особою без громадянства може бути оскаржено особою, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, або її законним представником до адміністративного суду протягом 20 робочих днів з дня отримання повідомлення про відмову у визнанні особою без громадянства (п. 46 Порядку). Такий самий строк на оскарження передбачено щодо рішення про скасування рішення про визнання особою без громадянства (п. 48 Порядку).

Вбачається доцільним збільшити строк для оскарження рішення про відмову або скасування рішення про визнання особою без громадянства задля посилення гарантій ефективного захисту прав заявників. На практиці особам, що не мають громадянства, складно швидко знайти правничу підтримку й підготувати апеляційну скаргу. Окрім того, такі особи зазвичай не мають стабільного

¹⁵⁴ Формально ст. 41 Хартії ЄС стосується лише установ, органів та агенцій Європейського Союзу. Однак Суд ЄС у своїй прецедентній практиці наголошує, що право на належне управління є загальним принципом права ЄС, який включає, серед іншого, право на пояснення причин ухвалення відповідного рішення; цей принцип має бути дотриманий державами-членами, коли вони діють «у сфері дії права ЄС». Див.: Judgment in Case 222/86 "Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others", ECLI:EU:C:1987:442; Judgment in Case C-277/11 "M M v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General", ECLI:EU:C:2012:744; Judgment in Case C-604/12 "H N v Minister for Justice, Equality and Law Reform", ECLI:EU:C:2014:302; Judgment in Case C-166/13 "Mukurabega", ECLI:EU:C:2014:2336; Judgment in Case C-249/13 "Boudjlida", ECLI:EU:C:2014:243; Judgment in Case C-141/12 "Y S v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel", ECLI:EU:C:2014:208; Judgment in Case C-118/20 "JY v Wiener Landesregierung", ECLI:EU:C:2022:34.

¹⁵⁵ Вимога обґрунтованості рішень є однією із процедурних гарантій, про які йдеться у Керівництві УВКБ ООН із захисту осіб без громадянства відповідно до Конвенції про статус апатридів 1954 р. Див.: Handbook of Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons / UNHCR, Geneva, 2014. URL: https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

місця проживання, що ускладнює отримання офіційної кореспонденції та оперативного реагування на відмову.

У законодавстві окремих держав-членів ЄС передбачено триваліші строки для оскарження рішення про відмову у визнанні особою без громадянства. Зокрема, за законодавством Франції в разі прийняття негативного рішення заявнику надається два місяці для оскарження рішення, який обчислюється з дати повідомлення особи.

Необхідно також нагадати, що відповідно до ч. 2 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) «для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів». Окрім того, абз. 1 ч. 1 ст. 295 КАСУ передбачено 30-денний строк для подання скарги на рішення апеляційного суду.

У світлі викладеного та з урахуванням кращої практики держав-членів ЄС, рекомендується збільшити строк для оскарження рішення про відмову у визнанні особою без громадянства або рішення про скасування рішення про визнання особою без громадянства, принаймні до 30 робочих днів з дня, коли особа дізналася або могла дізнатися про негативне рішення щодо себе.

Важливою гарантією для осіб у контексті забезпечення права на ефективний засіб правового захисту під час оскарження рішення про відмову у визнанні особою без громадянства або скасування рішення про визнання особою без громадянства є надання права на законне перебування на території України до остаточного розгляду заяви особи (п.п. 46 і 48 Порядку). Водночас у разі коли особа, яка подала заяву про визнання особою без громадянства, або особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування рішення про визнання особою без громадянства не скористалася правом на оскарження, відповідний міграційний орган вилучає у неї довідку про звернення за визнанням особою без громадянства, повертає їй оригінали документів, поданих разом із заявою про визнання особою без громадянства (за наявності), та вирішує питання про добровільне або примусове повернення чи примусове видворення.

Повернення документів заявнику. Чинним Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства не передбачено повернення документів особі, якими вона обґрунтовувала свою заяву. Оригінали документів повертаються лише якщо щодо особи приймається рішення про відмову у визнанні особою без громадянства (п. 47 Порядку). У світлі вказаного гарним прикладом є законодавчий підхід **Угорщини**, за процедурою якої передбачено повернення документів заявнику, коли рішення стає остаточним, незалежно від результату його розгляду. Такий підхід варто було б застосувати в Україні.

4.3. ПРАВА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

4.3.1. Право на проживання на території приймаючої країни

Конвенція 1954 р. чітко не визначає обов'язок держав-учасниць гарантувати право на проживання на своїй території для визнаних їхніми компетентними органами осіб без громадянства ¹⁵⁶. Водночас УВКБ ООН закликає держав гарантувати таке право, оскільки саме такий підхід відповідатиме меті та цілям цього договору. Наголошується, що «без права на проживання інші права, передбачені Конвенцією 1954 року, такі як право на працю та право на охорону здоров'я, можуть опинитися під загрозою» (див. Керівництво УВКБ ООН із захисту осіб без громадянства щодо Конвенції про статус апатридів 1954 р. ¹⁵⁷).

Законодавчі підходи держав-членів ЄС щодо особливостей реалізації права на проживання у приймаючій країні, не є гармонізованими ¹⁵⁸.

У переважній більшості держав-членів ЄС апатриди не набувають автоматично права на перебування і проживання на підставі рішення про визнання особами без громадянства. В одинадцятьох державах-членах ЄС (**Австрії, Бельгії, Греції, Естонії, Ірландії, Литві, Нідерландах, Польщі, Португалії,**

Словаччині, Швеції) та **Норвегії** особа без громадянства для законного перебування на території приймаючої країни, повинна окремо звернутися до компетентного органу із заявою про отримання дозволу на проживання. Утім у кожній країні є свої особливості.

Так, у **Польщі**, де не передбачено спеціальну процедуру визнання особою без громадянства, встановлення факту відсутності громадянства може мати місце у рамках надання міжнародного захисту, тимчасового захисту та процедури повернення, що вимагають ідентифікування особи ¹⁵⁹. Міжнародний і тимчасовий захист надають особі широкий комплекс прав у тому числі право на проживання. У разі неможливості реалізації процедури повернення особі може бути надано дозвіл на толероване перебування або дозвіл на перебування з гуманітарних причин ¹⁶⁰. Кожен із цих дозволів дає право особі перебувати на території країни. Сам факт встановлення, що особа не має громадянства жодної країни, не надає їй права звертатися до компетентних органів для отримання спеціального дозволу на проживання.

У **Бельгії** визнання особою без громадянства не передбачає автоматичного надання

¹⁵⁶ Статтею 25 Конвенції про статус апатридів передбачається лише, що «орган чи органи влади, видають, або під власним наглядом забезпечують видачу апатридам документів або посвідчень, які зазвичай видаються іноземцям органами влади або за посередництва органів влади держав, громадянами яких вони є».

¹⁵⁷ Handbook of Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons / UNHCR, Geneva, 2014. URL: https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁵⁸ Statelessness in the European Union, Norway and Georgia / European Migration Network, April 2023. URL: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_Statelessness_FINAL.2023.pdf/52d50ce8-3358-a0c8-e9f3-8a9e3484d707?t=1687261072157 (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁵⁹ Act on Foreigners of 12.12.2013, Journal of Laws, 2013, Item 1650: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001650/U/D20131650Lj.pdf> (дата звернення: 07.08.2025); Act of 13.06.2003 on Granting Protection to Foreigners within the Territory of the Republic of Poland, Journal of Laws 2003, item 1176: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031281176/U/D20031176Lj.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶⁰ ENS Stateless Index Survey Poland 2022. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Poland-2022_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

права на проживання на території країни. Відповідно до законодавчих змін, які набули чинність 01.09.2024, визначено процедуру отримання дозволу на проживання для апатридів. Зокрема, особа повинна звернутися до Імміграційної служби, яка має отримати рекомендацію від Генерального комісара у справах біженців та осіб без громадянства, який перевіряє її відповідність низці вимог. Законодавчо встановлено суворі вимоги, яким повинен відповідати заявник. Тягар доведення відповідності цим вимогам лежить на заявнику. Існують також положення про виключення, тобто імміграційна служба не розглядатиме заяви, зокрема, якщо заявник не може продемонструвати, що він законно проживав понад три місяці на території країни ¹⁶¹.

В окремих державах-членах ЄС рішенням про визнання особою без громадянства гарантується право на проживання на території приймаючої країни. Прикладами кращої практики є законодавчі підходи в **Італії**, **Іспанії** та **Франції**.

За законодавством **Італії**, де передбачено дві процедури визнання особою без громадянства (адміністративну та судову), офіційне визнання цього статусу дає особі право звернутися до компетентних органів із заявою про надання дозволу на проживання. Жодних додаткових вимог для видачі посвідки на проживання не передбачено, у тому числі щодо строків звернення. Утім на законодавчому рівні не визначено детальну процедуру видачі такого документа ¹⁶².

В **Іспанії**, де також передбачено спеціальну процедуру, відповідно до Королівського указу 865/2001, на підставі рішення про визнання особи без громадянства апатрид автоматично набуває право на проживання на території країни. Однак він має звернутися до органів поліції для отримання ідентифікаційної картки іноземця (Tarjeta de Identidad de Extranjero, TIE), де зазначається, що особа має статус особи без громадянства ¹⁶³.

Ще одним позитивним прикладом є законодавчий підхід Франції. Зокрема, після отримання рішення про визнання особою без громадянства апатрид має звернутися із заявою до префектури (супрефектури) за місцем проживання для отримання посвідки на проживання. Передбачена також можливість отримання посвідки онлайн.

Для отримання посвідки особа має подати: рішення про визнання особою без громадянства; документ, що підтверджує цивільний статус особи, у тому числі свідоцтво про одруження за наявності; три фотографії; документ про реєстрацію місця проживання, що виданий не пізніше шести місяців до дати звернення; підписану копію заяви про повагу до принципів Республіки; заяву про заборону полігамії, якщо особа одружена і є представником народу, який дозволяє такі відносини. Окрім того, особа має сплати державне мито в розмірі 25 євро.

Важливо, що разом із заявником дозвіл на проживання може отримати подружжя або цивільний партнер, а також його діти віком до вісімнадцяти років. Для цього мають бути

¹⁶¹ ENS Stateless Index Survey Belgium 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Belgium-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶² ENS Stateless Index Survey Italy 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Italy-2024_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶³ ENS Stateless Index Survey Spain 2022. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Spain-2022_2.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

подані документи, що засвідчують сімейні відносини із заявником ¹⁶⁴.

За законодавством **України** визнання особою без громадянства автоматично не надає права на проживання в країні. Відповідно до п. 39 Порядку визнання особою без громадянства ¹⁶⁵ особа, яка отримала рішення про визнання особою без громадянства, зобов'язана протягом десяти днів звернутися до територіального органу/територіального підрозділу ДМС за оформленням посвідки на тимчасове проживання. Ця вимога не поширюється на осіб, які на момент звернення із заявою про визнання особою без громадянства постійно проживали на території України на підставі посвідки на постійне проживання. Особа, яка не звернулася у визначений строк за оформленням посвідки на тимчасове проживання, вважається такою, що проживає в Україні без документів на право проживання в Україні.

Особа, яка проживала на території України на підставі посвідки на постійне проживання, у якій було зазначено її належність до іноземного громадянства, та отримала рішення про визнання особою без громадянства, зобов'язана протягом десяти днів звернутися до територіального органу / територіального підрозділу ДМС за оформленням посвідки на постійне проживання у порядку обміну.

Посвідка на тимчасове та постійне проживання є документами, які посвідчують особу іноземця або особу без громадянства

та підтверджують право на тимчасове або постійне проживання в Україні. Отримання таких документів є обов'язком апатрида відповідно до вказаного Порядку.

Особливості видачі посвідки на тимчасове проживання для осіб без громадянства визначаються Порядком оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 25.04.2018 ¹⁶⁶. Особливості видачі посвідки на постійне проживання визначаються Порядком оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 321 від 25.04.2018 ¹⁶⁷. Відповідно до п. 32 обох порядків для оформлення посвідки особа без громадянства подає рішення про визнання особою без громадянства, оформлене в установленому порядку.

В обох порядках передбачено також підстави для відмови в оформленні та виданні посвідки. Зокрема, відповідно до п. 61 обох порядків територіальний орган/територіальний підрозділ ДМС відмовляє особі без громадянства в оформленні або видачі посвідки, у разі, коли: особа без громадянства перебуває на території України з порушенням встановленого строку перебування або щодо неї діє невиконане рішення уповноваженого

¹⁶⁴ Stateless: residence permit, travel document / Directorate for Legal and Administrative Information (Prime Minister), 31.07.2024. URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15402?lang=en> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶⁵ Порядок розгляду заяв про визнання особою без громадянства, затв. Постановою КМУ від 24.03.2021 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶⁶ Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затв. постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 25.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-%D0%BF#top> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶⁷ Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затв. постановою Кабінету Міністрів України № 321 від 25.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

державного органу про примусове повернення, примусове видворення або заборону в'їзду. При цьому перелік підстав відповідно до п. 61 не є вичерпним, що може породжувати правову невизначеність для заявника, що своєю чергою становить загрозу для його права на ефективний захист у разі прийняття рішення про відмову.

Наведені законодавчі норми здаються такими, що суттєво обмежують право особи без громадянства реалізувати права, які гарантуються Конвенцією про статус апатридів 1954 р., учасницею яких є Україна. Нагадаємо, що УВКБ ООН у Керівництві із захисту осіб без громадянства щодо Конвенції про статус апатридів 1954 р.¹⁶⁸ наголошує на важливості забезпечення права на проживання особі, визнаної особою без громадянства, що відповідає меті та цілям цієї Конвенції.

Десятиденний термін для звернення до компетентного органу для отримання посвідки на проживання є доволі коротким та може на практиці бути складною для виконання вимогою для осіб без громадянства, які є найбільш вразливими категоріями негромадян. У практиці держав-членів ЄС не трапляються подібні часові обмеження.

Окрім того, серед підстав, за яких особі без громадянства може бути відмовлено у виданні посвідки на проживання, вказано на порушення законного строку перебування на території України або щодо неї діє невиконане рішення уповноваженого

державного органу про примусове повернення, примусове видворення або заборону в'їзду. Вказані норми не узгоджуються із концепцією визнання особи без громадянства, визначеної Законом України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства» та Порядком розгляду заяв про визнання особою без громадянства, за положеннями якого право на звернення із відповідною заявою надається особі «незважаючи на законність чи незаконність її перебування на території України» (п. 2 Порядку), а також з урахуванням визначеного вичерпного переліку підстав для відмови у визнанні особою без громадянства (ч. 3 ст. 6-1 Закону України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства» та п. 44 Порядку), що не передбачає незаконність перебування як підставу для відмови.

Окрім того, Верховний Суд України у Постанові від 08.02.2024 у справі № 500/3925/22 у справі про відмову у видачі тимчасової посвідки на проживання особі, визнаній особою без громадянства, звертає увагу на наявні законодавчі перешкоди для реалізації права на проживання¹⁶⁹. Зокрема зазначається, що «за умови отримання відмови в оформленні посвідки на тимчасове проживання для цієї особи вкотре виникає ризик штрафів, затримань, примусових видворень тощо. Адже вона знову стає такою, що незаконно перебуває на території України, не зважаючи на те, що прийнявши її в процедуру визнання особою без громадянства, держава надала їй можливість легально перебувати в країні на час розгляду її заяви» (п. 54). «...З урахуванням змісту підпункту 2 пункту 61 Порядку №322 право на оформлення посвідки на тимчасове проживання особою, щодо якої

¹⁶⁸ Handbook of Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons / UNHCR, Geneva, 2014. URL: https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁶⁹ Постанова Верховного Суду від 08.02.2024 у справі № 500/3925/22. URL: <https://ips.ligakon.net/document/C027311> (дата звернення: 07.08.2025).

діє невиконане рішення уповноваженого державного органу про примусове повернення, примусове видворення або заборону в'їзду, є фактично таким, що неможливо реалізувати» (п. 56 Постанови).

Окрім того, Суд зауважив, що «Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не містить підстав відмови у виданні посвідки на тимчасове проживання, а постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 322, як нормативно-правовий акт, який прийнятий на виконання Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», не може звужувати чи змінювати права, передбачені законом, адже з прийняттям змін, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» надав можливість звертатись шляхом процедури визнання осіб без громадянства особам незалежно від законності чи не законності перебування на території України» (п. 61 Постанови).

З урахуванням значних практичних складнощів, які можуть виникати в особи зв'язку із необхідністю отримання посвідки на проживання з урахуванням особливостей законодавства України, **одним із прикладів кращої практики, який варто взяти до уваги українським законодавцем, є підхід Грузії**, яка на сьогодні є державою-кандидаткою на вступ до ЄС. Так, відповідно до ст. 12 Порядку розгляду та прийняття рішення про надання дозволу на проживання в Грузії від 01.09.2014¹⁷⁰, «у разі встановлення статусу особи без громадянства в Грузії відповідній особі автоматично надається посвідка на проживання особи без громадянства, про

що вказується в рішенні про встановлення статусу особи без громадянства».

Тривалість дозволу на проживання для осіб без громадянства також є різною в державах-членах ЄС.

За законодавством **Польщі**, де не передбачено спеціальну процедуру визнання особи без громадянства, термін дії рішення про надання дозволу на толероване перебування або дозвіл на проживання з гуманітарних причин не має обмеження у часі. Згода дійсна, доки діють умови її видання. Особа має спеціально звернутися для отримання посвідки на проживання.

На основі рішення про проживання з гуманітарних причин прикордонна служба може видати посвідку на перебування, дійсну протягом двох років. Для цього особі необхідно надати відбитки пальців. Якщо особа старша за 13 років, вона може отримати документ виключно особисто. Посвідка на перебування підтверджує особу її власника та дозволяє йому багаторазово перетинати кордон без потреби у візі (якщо він також має проїзний документ). Цей документ може бути поновлений у разі завершення терміну дії.

У разі прийняття рішення про толероване перебування прикордонна служба видає посвідку на проживання, яка підтверджує особу її власника, терміном дії до двох років, що може бути поновлена. Особа повинна пройти процедуру дактилоскопіювання, як і у випадку прийняття рішення про перебування з гуманітарних причин. Однак таке рішення не дає права особі виїздити за межі країни¹⁷¹.

¹⁷⁰ On Approval of the Procedures for Reviewing and Deciding the Granting of Georgian Residence Permits: Ordinance of the Government of Georgia № 520 of 01.09.2014. URL: <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/2483468?publication=0> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷¹ ENS Stateless Index Survey Poland 2022. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Poland-2022_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

У **Словаччині** не передбачено спеціальну законодавчу процедуру визнання особою без громадянства, проте для апатридів передбачено можливість надання права на проживання строком на п'ять років.

Відповідно до змін, внесених у законодавстві **Бельгії** у 2024 р., термін дії дозволу на проживання становить п'ять років, після чого надається постійний дозвіл на проживання ¹⁷².

Законодавством **Італії** не визначено терміну дії посвідки на проживання для осіб без громадянства. Зазвичай посвідка на проживання видається строком на два роки з можливістю продовження. Прийняття остаточного рішення залежить від дискреції органів поліції. Відтак строки дії дозволів можуть варіюватися ¹⁷³.

За законодавством **Іспанії** (відповідно до Королівського указу 865/2001) визнаному апатриду надається право на довгострокове проживання без обмеження терміну дії. Ідентифікаційна картка іноземця видається строком на п'ять років і має бути поновлена по завершенні терміну її дії. При цьому дозвіл на проживання, що впливає зі статусу особи без громадянства, є постійним (необмеженим у часі) ¹⁷⁴.

За законодавством **Франції** посвідка на проживання для особи без громадянства

видається терміном дії до чотирьох років. Після чотирьох років законного проживання на території країни особа може отримати посвідку на проживання терміном дії на десять років. Такі ж права надаються членам сім'ї особи без громадянства.

Цікавим також є досвід **Грузії**, де передбачено два види посвідок на проживання: (1) тимчасова, що видається терміном дії на три роки з можливістю продовження на такий самий термін та (2) постійна без визначеного терміну дії, яка видається для осіб без громадянства, які постійно проживали на території країни до 31.03.1993, не набули громадянства Грузії та не були зняті з постійної реєстрації після цієї дати ¹⁷⁵.

В **Україні** посвідка на тимчасове проживання для осіб без громадянства видається терміном дії до одного року (п. 4 Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 25.04.2018 ¹⁷⁶). Посвідка на постійне проживання видається строком на десять років (п. 4 Порядку оформлення, видання, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затвердженого постановою Кабінету

¹⁷² ENS Stateless Index Survey Belgium 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Belgium-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷³ ENS Stateless Index Survey Italy 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Italy-2024_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷⁴ ENS Stateless Index Survey Spain 2022. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Spain-2022_2.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷⁵ Стаття 14 Порядку розгляду та прийняття рішення про надання дозволу на проживання в Грузії від 01.09.2014. Див.: On Approval of the Procedures for Reviewing and Deciding the Granting of Georgian Residence Permits: Ordinance of the Government of Georgia № 520 of 01.09.2014. URL: <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/2483468?publication=0> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷⁶ Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затв. постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 25.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-%D0%BF#top> (дата звернення: 07.08.2025).

Міністрів України № 321 від 25.04.2018¹⁷⁷). Особи без громадянства набувають право на постійне проживання на території України на підставі дозволу на імміграцію поза квотою імміграції, якщо вони проживали на території України на підставі посвідки на тимчасове проживання протягом двох років з дня визнання їх особами без громадянства (п. 6 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про імміграцію» від 07.06.2001¹⁷⁸).

Отже, для отримання посвідки на постійне проживання особі потрібно двічі звернутися із заявою про отримання посвідки на тимчасове проживання тривалістю до 1 року та подати необхідні документи. У разі повторного подання заяви про видання посвідки на проживання особа також має сплатити державне мито, адміністративний збір, а також адміністративний збір за обмін посвідки на тимчасове проживання. Таким чином, вказані законодавчі вимоги створюють значні практичні незручності для апатридів упродовж двох перших років проживання в Україні.

У світлі вказаного, варто звернути увагу, що в більшості держав-членів ЄС, де передбачено надання дозволу на проживання для осіб без громадянства, строк дії посвідки на проживання становить щонайменше два роки з моменту визнання особи особою без громадянства. Окрім того, у Керівництві УВКБ ООН із захисту осіб без громадянства щодо Конвенції про статус апатридів 1954 р.¹⁷⁹ надається рекомендація щодо видання особам без громадянства дозволів на проживання

строком щонайменше на два роки, хоча підкреслюється що більш тривалий строк дії є більш виправданим задля забезпечення стабільності. З урахуванням вищевказаного рекомендується збільшити строк дії посвідки на тимчасове проживання в Україні для осіб без громадянства принаймні до двох років.

4.3.2. Право на охорону здоров'я

У державах-членах ЄС передбачені різні підходи щодо гарантування права на охорону здоров'я для осіб без громадянства.

У багатьох державах-членах ЄС, включаючи Болгарію, Грецію, Данію, Ірландію, Латвію, Люксембург, Словаччину, Швецію, право на медичні послуги, вартість яких компенсується державою або локальними бюджетами, залежить від виду резиденції (тимчасова, постійна). Зокрема, у **Болгарії** право на державне медичне страхування гарантується лише для осіб без громадянства, які мають посвідку на довготермінове або постійне проживання¹⁸⁰. За законодавством **Чехії** право на доступ до державного медичного страхування гарантується особам, які мають посвідку на постійне проживання; особам, які отримали дозвіл на толероване перебування державне медичне страхування надається лише якщо особа може довести, що не має достатніх коштів на приватне страхування. Водночас за законодавством Словенії, особам без громадянства, які на законних підставах перебувають на території країни, у тому числі дозволу на тимчасове перебування упродовж шести місяців та тимчасового перебування

¹⁷⁷ Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затв. постановою Кабінету Міністрів України № 321 від 25.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷⁸ Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁷⁹ Handbook of Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons / UNHCR, Geneva, 2014. URL: https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁰ ENS Stateless Index Survey Bulgaria 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Bulgaria-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

на один рік, гарантується екстрена медична допомога ¹⁸¹.

У більшості держав-членів, законодавство яких передбачає спеціальну процедуру визнання особою без громадянства, визнанням приймаючою країною, апатридам гарантується базова медична допомога, вартість якої компенсується коштом держави й не стягується з пацієнта. Водночас обсяг медичних послуг варіюється в державах-членах.

За законодавством **Бельгії**, особам з моменту звернення із заявою про визнання особою без громадянства гарантується лише право на невідкладну медичну допомогу. З моменту офіційного визнання особою без громадянства апатрид має право на доступ до національної системи охорони здоров'я на загальних підставах ¹⁸².

Так, за законодавством **Латвії** визнані цією країною особи без громадянства мають право на мінімальне державне медичне страхування ¹⁸³.

В **Угорщині** доступ до державної системи охорони здоров'я залежить від того, чи особа є працевлаштованою або здійснює будь-яку економічну діяльність. Якщо особа не працює або не здійснює підприємницьку діяльність, медичне обслуговування гарантується виключно в межах базових медичних послуг, що не обмежуються екстреною медичною допомогою. Такі послуги включають, зокрема:

щеплення, епідемічні огляди, обов'язкові медичні огляди, карантин, транспортування хворих від заразного захворювання; послуги швидкої допомоги; медичні послуги в екстрених випадках і після цього до стабілізації стану хворого; послуги охорони здоров'я у разі стихійного лиха. Деякі інші державні медичні послуги (наприклад, допологовий догляд і догляд у зв'язку з вагітністю і пологами) доступні лише тим, хто має посвідку на постійне проживання в Угорщині ¹⁸⁴.

Одним із кращих прикладів є законодавчий підхід **Франції**. Зокрема, апатриди, визнані особами без громадянства цією країною на рівні з її громадянами мають право на користування універсальною системою охорони здоров'я (protection maladie universelle — PUMA), що охоплює базові медичні послуги, за умови законного і безперервного проживання в країні щонайменше три місяці. Водночас якщо особа не відповідає вказаній умові проживання або лише звернулася із заявою про визнання особою без громадянства, їй гарантується право на невідкладну медичну допомогу за Програмою невідкладної життєвої допомоги ("Dispositif Soins Urgents et Vitaux") ¹⁸⁵.

Ще одним хорошим прикладом є **Швеція**, де право на повне безоплатне медичне обслуговування на рівні з резидентами гарантується неповнолітнім незалежно від законності перебування на території країни ¹⁸⁶.

¹⁸¹ ENS Stateless Index Survey Slovenia 2022. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Slovenia-2022_1.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸² ENS Stateless Index Survey Belgium 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Belgium-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸³ ENS Stateless Index Survey Latvia 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Latvia-2023_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁴ ENS Stateless Index Survey Hungary 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Hungary-2023_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁵ ENS Stateless Index Survey France 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey_France_2023_1.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁶ ENS Stateless Index Survey Sweden 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey_Sweden_2023_1.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

Заслужує на увагу також досвід **Грузії**¹⁸⁷ та **Молдови**¹⁸⁸, держав-кандидаток на вступ до ЄС, де право на медичні послуги за державними програмами охорони здоров'я гарантується визнанням особам без громадянства не залежно від виду посвідки на проживання на рівні з громадянами цих країн. Окрім того, у **Грузії** особам під час розгляду їхньої заяви про визнання особою без громадянства гарантується право на невідкладну медичну допомогу.

За законодавством **України** доступ до державної системи охорони здоров'я та обсяг послуг, які можуть бути надані коштом держави, для осіб без громадянства залежить від виду дозволу на проживання.

Так, відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992¹⁸⁹ особи без громадянства, які постійно проживають на території України, користуються такими ж правами й несуть такі самі обов'язки у сфері охорони здоров'я, як і громадяни України (ст. 11). Згідно з Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017¹⁹⁰ передбачено, що особам без громадянства, які постійно проживають на території України, у межах програми медичних гарантій держава гарантує повну оплату коштом Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням:

- екстреної медичної допомоги;
- первинної медичної допомоги;
- спеціалізованої медичної допомоги;
- паліативної медичної допомоги;

- реабілітації у сфері охорони здоров'я;
- медичної допомоги дітям до 16 років;
- медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами;
- послуги з проведення оцінювання повсякденного функціонування особи (ч. 1 ст. 4 Закону).

Особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України (мають посвідку на тимчасове перебування), у межах програми медичних гарантій держава забезпечує оплату необхідних медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням екстреної медичної допомоги. Такі особи **зобов'язані компенсувати державі повну вартість** наданих медичних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України.

Медичні послуги та лікарські засоби, пов'язані з наданням медичної допомоги людям, які хворіють на туберкульоз, надаються особам без громадянства незалежно від підстави перебування таких осіб на території України та наявності документів, які посвідчують особу, у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Медичні послуги та лікарські засоби, пов'язані з наданням інших видів медичної допомоги, оплачуються особами без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, власним коштом, коштом добровільного

¹⁸⁷ ENS Stateless Index Survey Georgia 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Georgia-2023_2.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁸ ENS Stateless Index Survey Moldova 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Moldova-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁸⁹ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/print1499248601111314#top> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹⁰ Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#top> (дата звернення: 07.08.2025).

медичного страхування чи інших джерел, не заборонених законодавством (ч. 2 ст. 4 Закону).

Особливості механізму надання закладами охорони здоров'я державної та комунальної форми власності медичної допомоги особам без громадянства, а також особам, які звернулися із заявою про визнання особами без громадянства визначається Порядком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 № 121¹⁹¹.

Як бачимо, доступ до державної системи охорони здоров'я за чинним законодавством України суттєво обмежений для осіб без громадянства, які не мають посвідки на постійне проживання.

З урахуванням законодавчих підходів багатьох держав-членів ЄС, а також окремих держав-кандидатів, видається вкрай важливим запровадити

законодавчі зміни, спрямовані на гарантування права на охорону здоров'я для осіб без громадянства незалежно від тривалості посвідки на проживання щонайменше в обсязі невідкладної медичної допомоги коштом держави.

Такі законодавчі зміни є вкрай необхідними для забезпечення поваги до людської гідності та захисту життя і здоров'я у критичних ситуаціях для кожної людини як найвищої соціальної цінності.

Окрім того, з урахуванням міжнародних зобов'язань України за Конвенцією ООН про права дитини (ст. 24)¹⁹² та кращої практики держав-членів ЄС рекомендується надати право неповнолітнім, незалежно від визнання їх особами без громадянства і законності перебування на території України, право на охорону здоров'я на рівні з неповнолітніми, що є громадянами України. Такий підхід відповідав би конвенційному положенню, за яким жодна дитина не була б позбавлена

¹⁹¹ Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та компенсації вартості медичних послуг і лікарських засобів, наданих іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово проживають або перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 № 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹² Відповідно до ст. 24 Конвенції ООН про права дитини від 20.11.1989

1. Держави-учасниці визнають право дитини на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я та засобами лікування хвороб і відновлення здоров'я. Держави-учасниці намагаються забезпечити, щоб жодна дитина не була позбавлена свого права на доступ до подібних послуг системи охорони здоров'я.
2. Держави-учасниці домагаються повного здійснення цього права, зокрема, вживають заходів щодо:
 - a) зниження рівня смертності немовлят і дитячої смертності;
 - b) забезпечення надання необхідної медичної допомоги та охорони здоров'я всіх дітей з приділенням першочергової уваги розвитку первинної медико-санітарної допомоги;
 - c) боротьби з хворобами і недоїданням, у тому числі в межах первинної медико-санітарної допомоги, шляхом, поряд з іншим, застосування легкодоступної технології та надання достатньої кількості поживного продовольства та чистої питної води, беручи до уваги безпеку і ризик забруднення навколишнього середовища;
 - d) надання матерям належних послуг по охороні здоров'я у допологовий і післяпологовий періоди;
 - e) забезпечення інформацією всіх прошарків суспільства, зокрема батьків і дітей, щодо здоров'я і харчування дітей, переваги грудного годування, гігієни, санітарії середовища перебування дитини і запобігання нещасним випадкам, а також доступу до освіти та підтримки у використанні цих знань;
 - f) розробки превентивних заходів з охорони здоров'я, керівництва для батьків та навчання і послуг з планування сім'ї».

свого права на доступ до відповідних послуг системи охорони здоров'я.

4.3.3. Право на працю

У багатьох державах-членах ЄС доступ до ринку праці залежить від виду дозволу на проживання, який надано особі без громадянства. Зазвичай право на працю гарантується на рівні з іноземними громадянами, які мають аналогічні посвідки на проживання. Зокрема, такий підхід характерний для **Австрії, Бельгії, Данії, Естонії, Ірландії, Литви, Люксембургу, Нідерландів, Польщі, Словаччини, Словенії, Фінляндії, Франції, Хорватії, Чехії та Швеції** ¹⁹³. Водночас законодавство кожної країни передбачає певні особливості.

Так, в **Угорщині** передбачено одні з найбільш жорстких серед держав-членів ЄС вимог доступу до ринку праці для апатридів. Особи упродовж розгляду заяви про визнання особами без громадянства не мають права на працю. Визнані особи без громадянства повинні отримати спеціальний дозвіл на працю (*munkavállalási engedély*). Такий дозвіл може бути надано, якщо роботодавець подав заяву про потребу у відповідному працівнику і якщо на цю посаду не надійшло заяви зареєстрованого шукача роботи: громадянина Угорщини або європейської економічної зони ¹⁹⁴, біженця, особи з додатковим захистом, громадянина третьої країни, який має право на постійне проживання, або іншого

громадянина третьої країни, який раніше був працевлаштованим в Угорщині понад шість місяців ¹⁹⁵.

За законодавством **Болгарії** право на працю не надається особам, які перебувають у процесі розгляду їхньої заяви про визнання особами без громадянства, за виключенням лише тих випадків, коли вони мають право на проживання за іншими підставами. Надалі визнання апатрида особою без громадянства не надає автоматично доступу до національного ринку праці. Право на працю гарантується лише визнаним особам без громадянства, які отримали дозвіл на довгострокове або постійне проживання. Для працевлаштування таких осіб не потрібно отримувати спеціальний дозвіл від компетентних органів ¹⁹⁶.

У багатьох державах-членах ЄС дозвіл на проживання є достатньою підставою для реалізації права на працю (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція). Так, за законодавством **Бельгії** особам, які отримали дозвіл на проживання на території країни, гарантується право на працю. Проте право на працю не надається доки триває розгляд заяви особи про визнання особою без громадянства. Окрім того, офіційне визнання особи апатридом не надає їй автоматичного права на проживання і працю. Передбачена спеціальна процедура отримання посвідки на проживання, після чого особа може бути

¹⁹³ Statelessness in the European Union, Norway and Georgia / European Migration Network, April 2023. URL: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_Statelessness_FINAL.2023.pdf/52d50ce8-3358-a0c8-e9f3-8a9e3484d707?t=1687261072157 (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹⁴ Європейська економічна зона поширюється на всі держави-члени ЄС та Ісландію, Ліхтенштейн і Норвегію).

¹⁹⁵ ENS Stateless Index Survey Hungary 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Hungary-2023_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹⁶ Bulgaria: Information for stateless people and those at risk of statelessness fleeing Ukraine, 15.02.2024. URL: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2024-02/Bulgaria%20-%20Country%20briefing%20-%20Update%20February%202024.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

працевлаштованою без отримання спеціального дозволу на працю ¹⁹⁷.

За законодавством **Франції** лише визнані особи без громадянства мають право на працю на основі посвідки на проживання на тих самих умовах, що і громадяни третіх країн, що мають аналогічні дозвільні документи. Це стосується як апатридів, що отримали посвідку на проживання на чотири роки, так і на десять років. Отримання спеціального дозволу на працю не передбачено ¹⁹⁸.

У законодавстві **Італії** не визначено право на працю для осіб, щодо яких триває процес розгляду заяви про визнання особами без громадянства. Офіційно визнаним цією країною апатридам гарантується право на проживання, яке передбачає право на працевлаштування та здійснення підприємницької діяльності ¹⁹⁹.

В **Іспанії** право на працю не гарантується особам доки вони не визнані особами без громадянства. Після офіційного визнання їхнього статусу їм надається право на працю, зокрема підприємницьку діяльність, на рівні з громадянами цієї країни ²⁰⁰.

Хорошим прикладом є законодавчий підхід **Грузії** — держави-кандидатки на вступ до ЄС, законодавство якої не містить обмежень для працевлаштування особи, щодо якої триває процедура розгляду її заяви про визнання особою без громадянства. З визнанням особи

особою без громадянства вона автоматично набуває права бути працевлаштованою або здійснювати підприємницьку діяльність на рівні з громадянами цієї країни за виключенням працевлаштування на державну службу та органи місцевого самоврядування ²⁰¹.

За законодавством **України** право на працю гарантується особам із моменту ініціювання процедури визнання особою без громадянства. Це право надається упродовж усієї процедури, а також після визнання особою без громадянства. Щобільше, право на працю визнається також за особами, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства до винесення остаточного рішення. Це суттєва перевага у порівнянні із законодавчими підходами більшості держав-членів ЄС. Утім реалізація права на працю для таких заявників суттєво ускладнюється законодавчою вимогою для роботодавця отримати спеціальний дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні (ст. 42-1 Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 ²⁰²).

Необхідно звернути увагу, що відповідно до законодавства України (ст. 42 Закону України «Про зайнятість населення») до апатридів може застосовуватися 2 режими працевлаштування: (1) працевлаштування на підставі спеціального дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні; (2) працевлаштування без такого дозволу.

¹⁹⁷ ENS Stateless Index Survey Belgium 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Belgium-2024.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹⁸ ENS Stateless Index Survey France 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey_France_2023_1.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

¹⁹⁹ ENS Stateless Index Survey Italy 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Italy-2024_0.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰⁰ ENS Stateless Index Survey Spain 2024. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Spain-2024_Cepaim.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰¹ ENS Stateless Index Survey Georgia 2023. URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Georgia-2023_2.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰² Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#top> (дата звернення: 07.08.2025).

Зокрема, дозвіл на працевлаштування є необхідним для осіб, які подали заяву про визнання особою без громадянства, та особи, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства; особи без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; особи без громадянства, які оскаржують рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання у закладах вищої освіти та мають намір у період навчання та після закінчення навчання, за умови працевлаштування не пізніше ніж за 30 календарних днів до моменту завершення навчання, провадити трудову діяльність в Україні.

Для отримання дозволу або продовження його дії роботодавець зобов'язаний подати пакет документів, вичерпний перелік яких передбачений ст. 42-2 Закону. До заяви та документів роботодавець додає документ про внесення плати за видачу або продовження дії дозволу. Безоплатно здійснюються видача та продовження дії дозволу на застосування праці особам, які подали заяву про визнання особою без громадянства, та особам, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства. Відповідно до ст. 42-3 Закону України «Про зайнятість населення» дозвіл видається на строк дії довідки про звернення за визнанням особою без громадянства, але не більше як на один рік. Дія дозволу може бути продовжена у разі продовження дії такої довідки.

Підставами для відмови у видачі, продовженні дії, внесенні змін до дозволу є (ст. 42-9 Закону):

- неусунення підстав для залишення заяви без руху протягом встановленого строку або визнання територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, мотивувального листа, поданого роботодавцем, необґрунтованим;
- подання заяви та документів для продовження дії дозволу з порушенням строку (заява має роботодавцем до територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, не пізніше як за 20 і не раніше ніж за 50 календарних днів до закінчення строку дії такого дозволу);
- брак у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців і громадських формувань відомостей про роботодавця або наявність відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті її ліквідації, або наявність відомостей про державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця, яка є роботодавцем;
- відкликання дозволу, отриманого роботодавцем (протягом року з дня прийняття рішення про відкликання);
- відмова регіонального органу Служби безпеки України у погодженні видачі або продовженні дії дозволу на застосування праці, визнаних такими, що становлять загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності й демократичному конституційному ладу та іншим національним інтересам України.

Працевлаштування без дозволу здійснюється щодо осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні; осіб без громадянства, які набули статусу біженця відповідно до законодавства України або одержали дозвіл на імміграцію в Україну; осіб без громадянства, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні; осіб, яких визнано особами без громадянства центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції). Окрім того, дозвіл на працевлаштування не вимагається для осіб без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги; працівників аварійно-рятувальних служб для виконання термінових робіт; осіб без громадянства, які прибули в Україну для провадження викладацької та/або наукової діяльності у закладах фахової передвищої та вищої освіти на їх запрошення тощо. Зокрема, особи без громадянства, які постійно проживають в країні, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України²⁰³ (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012²⁰⁴).

4.3.4. Право на громадянство

У 14-тих із 27 держав-членів ЄС передбачено спрощену процедуру натуралізації та/або більш лояльні умови набуття громадянства приймаючої країни, для осіб без громадянства. Ідеться про Бельгію, Грецію, Данію, Естонію, Ірландію, Італію, Литву, Нідерланди, Словаччину, Словенію, Угорщину, Хорватію, Чехію та Швецію²⁰⁵.

Зокрема, Кодексом про громадянство **Греції** передбачено скорочену тривалість проживання в країні (три роки замість семи) та зменшення державного мита. В **Угорщині** щодо осіб без громадянства встановлені найбільш лояльні вимоги щодо тривалості проживання щонайменше три роки. Водночас відлік часу відраховується від дати прийняття рішення щодо права на постійне проживання для особи, яка визнана особою без громадянства. У **Нідерландах** цей строк становить також три роки, а також передбачено зменшене державне мито. Подібним є підхід **Словаччини**, за законодавством якої особа має проживати в країні щонайменше три роки на протигагу вимозі у вісім років для іноземців. Законодавством **Швеції** встановлено мінімальну тривалість у чотири роки, тоді як для іноземців встановлена вимога в п'ять років. За законодавством **Італії** для натуралізації визнаної офіційно особи без громадянства вимога щодо осілості становить п'ять років замість десяти за стандартною процедурою. Така сама темпоральна вимога передбачена для осіб без громадянства у **Словенії**.

Хорошим прикладом у контексті подолання безгромадянства є законодавчі підходи **Бельгії** та **Іспанії**. Зокрема, за законодавством **Бельгії** передбачено автоматичне надання громадянства дитині, народженій на території цієї країни, якщо вона не набуває громадянства жодної іншої країни. Водночас тягар доведення браку в дитини громадянства лежить на заявнику або його законному представнику, що ускладнює доступ до цієї процедури. Важливо звернути увагу, що законодавство не висуває вимогу

²⁰³ За виключенням працевлаштування на посади, які пов'язані із наявністю громадянства України.

²⁰⁴ Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#top> (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰⁵ Statelessness in the European Union, Norway and Georgia / European Migration Network, April 2023. URL: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_Statelessness_FINAL.2023.pdf/52d50ce8-3358-a0c8-e9f3-8a9e3484d707?t=1687261072157 (дата звернення: 07.08.2025).

законності проживання такої дитини або її батьків на території Бельгії, а також необхідності офіційного визнання дитини або одного з її батьків особами без громадянства. Автоматичне набуття громадянства застосовується також до новонароджених дітей, знайдених на території країни, батьки яких невідомі ²⁰⁶.

Окрім того, передбачено виключну процедуру натуралізації для осіб, що є особами без громадянства. Зокрема, Палата Представників Бельгії уповноважена приймати рішення про надання громадянства визнаним особам без громадянства як прояв милосердя, якщо особа законно проживає щонайменше два роки на території країни. Це є єдиною формальною вимогою для набуття громадянства країни. В інших випадках застосовується стандартна процедура натуралізації.

Відповідно до ст. 17(1)(с) Цивільного кодексу **Іспанії**²⁰⁷ дитині, народженій на території країни, надається громадянство цієї країни, якщо жоден із її батьків не має громадянства будь-якої країни або якщо дитина не набуває громадянства жодного зі своїх батьків.

На особливу увагу заслуговує остання судово практика цієї країни, спрямована на скорочення випадків безгромадянства. Так, у 11.05.2022 р. було ухвалено рішення суду, яким визнано право на громадянство Королівства Іспанія дівчинці, народженій на території Марокко, яка разом із матір'ю

прямувала до Іспанії на невеликому судні. Дитина не мала свідоцтва про народження та жодних інших документів; мати її народжувала в приватному будинку. Показово, що в цій справі суд ґрунтував свої висновки на принципі забезпечення найкращих інтересів дитини, який є не лише принципом національного права країни, принципом, проголошеним Конвенцією ООН про права дитини 1989 р. (ст. 7), але й загальним принципом, визначеним Хартією ЄС про основоположні права 2000 р. (ст. 24) ²⁰⁸.

У **Грузії**, яка є державою-кандидатом на вступ до ЄС, спрощений порядок натуралізації передбачено лише для неповнолітніх осіб без громадянства. Зокрема, діти-апатриди мають право на набуття громадянства після п'яти років проживання в країні. На них не поширюється вимога законності проживання або народження на території Грузії. Водночас процедура натуралізації для усіх категорій осіб без громадянства є безоплатною.

Особливості набуття громадянства **України** визначаються Законом «Про громадянство України». Як у більшості держав-членів ЄС, Закон встановлює скорочений термін осілості для осіб без громадянства. Так, абз. 3 п. 3 Закону України «Про громадянство» для осіб без громадянства передбачено вимогу безперервного проживання упродовж останніх 3-х років (замість загального строку у 5 років) на дату подання такої заяви про набуття громадянства України з моменту в'їзду

²⁰⁶ Belgium. Statelessness Index. URL: <https://cutt.ly/4rL6vGIH> (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰⁷ Spanish Civil Code 2013. URL: <https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/spanish-civil-code-ENG%202013.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

²⁰⁸ Суд у своєму рішенні надав розширювальне тлумачення ст. 17(1)(с) Цивільного кодексу Іспанії, яка передбачає право на громадянство за народженням, у світлі принципу забезпечення найкращих інтересів дитини. Суд наголосив, що надання громадянства у ситуації дитини «являє собою єдиний механізм, який дозволяє дотримуватись правових положень, що містяться в міжнародних договорах, учасником яких є Іспанія, поважаючи та ефективно дотримуючись найкращих інтересів дитини, встановлених у національних положеннях». Окрім того, у рішенні прямо зазначено, що дозвіл дитині продовжувати перебувати в стані без громадянства поставить її в нерівну ситуацію з іншими неповнолітніми, зі значним обмеженням її основних прав. Див. Resolución de Audiencia Provincial de Gipuzcoa # 341/2022 de 11/05/2022. URL: https://caselaw.statelessness.eu/sites/default/files/decisions/SAP_SS_203_2022.pdf (дата звернення: 07.08.2025).

в Україні або з моменту визнання особою без громадянства, для осіб, які отримали посвідку на тимчасове проживання відповідно до ч. 24 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», - останні 3 роки на дату подання такої заяви з моменту отримання посвідки на тимчасове проживання.

З метою запобігання випадкам безгромадянства ч. 7 ст. 7 Закону передбачено, що новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України. Визначено також особливості набуття громадянства України за територіальним походженням (ст. 8 Закону), зокрема, якщо сама особа чи хоча б один із її батьків або її дід чи баба, прадід чи прабаба, або її рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України.

Окрім того, Закон регулює особливості набуття громадянства України для дітей, народжених на території України та за її межами, якщо один із батьків є особою без громадянства. Зокрема, відповідно до ст. 7 Закону громадянство України за народженням надається особі, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, а також особі, яка народилася на території України від іноземця й особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем. Окрім того, особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України,

і не набула за народженням громадянства іншої держави, також може набути громадянство України за народженням.

Важливо наголосити, що такі законодавчі вимоги обмежують коло дітей, які можуть набути громадянство України, двома умовами — (1) офіційне визнання статусу особи без громадянства за одним із батьків та (2) законність проживання такої особи на території України. Отже, у разі народження на території України дитини від осіб, які не є визнаними особами без громадянства та/або не мають права на законне проживання в Україні, вона не набуває громадянство України й підпадає під ризик безгромадянства.

У цьому контексті важливо звернутися до міжнародних договорів, учасницею яких є Україна. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 1 Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. на держави-учасниці покладається зобов'язання надати «своє громадянство народженій на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом». Аналогічний підхід представлено у ч. 2 ст. 6 Європейської конвенції про громадянство 1997 р. Як бачимо, вказане положення обов'язкових для України міжнародних договорів не імplementоване у повному обсязі у національному законодавстві. У цьому контексті варто нагадати, що відповідні рекомендації неодноразово надавалися українській стороні моніторинговими органами міжнародних угод ²⁰⁹.

У світлі вищевказаного, з метою запобігання випадків безгромадянства та забезпечення належного виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань рекомендується внести зміни до законодавства України задля

²⁰⁹ Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Ukraine of 22.10.2022, Committee on the Rights of the Child, established under the Convention on the Rights of the Child 1989. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/533/87/pdf/g2253387.pdf> (дата звернення: 07.08.2025).

гарантування права на громадянство кожній дитині, народженій на території нашої країни, незалежно від правового становища її батьків, якщо така дитина не набуває громадянства жодної іншої країни. Окрім того, зазначені пропозиції є важливими в контексті набуття членства в ЄС, адже спрямовані на

реалізацію принципу найкращих інтересів дитини, який проголошений Хартією ЄС про основоположні права 2000 р. і передбачає, що «у будь-якій діяльності органів державної влади ..., пов'язаній із дітьми, першорядна увага має приділятися якнайкращому забезпеченню інтересів дитини»²¹⁰.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ УКРАЇНИ

Дотримання прав людини є обов'язковою вимогою для країн-кандидатів відповідно до третього Копенгагенського критерію, що визначає ключові умови членства в ЄС. Міжнародні, європейські регіональні стандарти та стандарти ЄС у сфері прав людини, зокрема щодо безгромадянства, мають особливе значення для України у контексті її стратегічного курсу на вступ до Європейського Союзу, де права людини є фундаментальною цінністю, на захист і забезпечення якої мають бути спрямовані зусилля Європейського Союзу та усіх його держав-членів.

Проведене дослідження стану відповідності національного законодавства *acquis* ЄС, міжнародним зобов'язанням України та кращим практикам держав-членів дозволяє зробити такі висновки та надати рекомендації:

1. У процесі наближення законодавства України, а також у рамках національної

адміністративної та судової практики **важливо враховувати правові стандарти, які впливають із загальних принципів права Європейського Союзу**, серед яких принцип поваги до прав людини, заборона дискримінації, принцип правової визначеності та захисту легітимних очікувань, принцип ефективності. Суд ЄС особливо наголошує на **важливості дотримання принципу пропорційності**, який є ключовим у визначенні обґрунтованості рішень про відмову у наданні або скасуванні рішення про набуття громадянства особи, а також позбавлення громадянства, що може призводити до ситуації безгромадянства. Вказаний принцип ґрунтується на вимогах (1) забезпечення індивідуального підходу у кожній справі при прийнятті рішення, що стосується відмови у наданні або скасування рішення про набуття громадянства задля захисту публічного порядку та громадської

²¹⁰ Більш детально про тлумачення змісту принципу найкращих інтересів дитини у праві ЄС див.: Lonardo L. The best interests of the child in the case law of the Court of Justice of the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2022, Vol. 29(5) 596–614.

безпеки, (2) поваги до фундаментальних прав людини відповідно до Хартії ЄС про основоположні права, а також (3) надання можливості особи поновити громадянство, якщо немає вагомих підстав для відмови.

2. **Рекомендується ратифікувати Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 р.** та забезпечити реалізацію відповідних міжнародних зобов'язань на національному рівні. В умовах повномасштабної російської агресії, вказаний законодавчий захід посилить правові гарантії прав осіб, які можуть опинитися в ситуації апатризму. Окрім того, у світлі набуття членства в ЄС ратифікація конвенції може сприяти зміцненню міжнародної репутації України, як країни, яка демонструє відданість принципам захисту прав людини й готовність взяти на себе відповідні міжнародні зобов'язання.

3. Прийняття Порядку визнання особою без громадянства у 2021 р. стало важливим правовим заходом, що дозволив зацікавленим особам отримати офіційний статус в Україні та реалізувати права і свободи, передбачені національним законодавством. Попри безумовну актуальність вказаної процедури вона потребує подальшого удосконалення через складнощі, з якими стикаються заявники на практиці. З урахуванням кращих практик держав-членів ЄС та тенденцій розвитку міграційного права ЄС з метою посилення правових гарантій в законодавстві України **рекомендується:**

- визначити обсяг інформації, який має бути повідомлений особі під час першого контакту з представниками міграційних органів, та розробити зразок буклета з описом інформації у доступній формі про процедуру

розгляду заяви про визнання особою без громадянства, права та обов'язки під час процедури, правові наслідки позитивного та негативного рішення щодо особи, а також механізми оскарження;

- внести зміни до Порядку визнання особи без громадянства, передбачивши процедуру опитування осіб, які можуть підтвердити зазначені в заяві факти або впізнати заявника за фотокарткою, у разі відсутності у нього відповідних документів, з використанням режиму відеоконференції;
- розглянути доцільність залучення представників відповідних міжнародних або громадських організацій щонайменше під час інтерв'ювання заявника у рамках процедури визнання особи без громадянства;
- розробити інформаційний буклет про права та обов'язки особи без громадянства на території України, який має бути виданий особі разом із прийняттям рішення про визнання особою без громадянства;
- внести зміни до Додатка 1 Порядку розгляду заяв про визнання особою без громадянства, передбачивши обов'язкове обґрунтування підстав у разі ухвалення рішення про відмову у визнанні особою без громадянства;
- збільшити строк для оскарження рішення про відмову або скасування рішення про визнання особою без громадянства задля посилення гарантій ефективного захисту прав заявників, принаймні до 30 робочих днів з дня, коли особа дізналася або могла дізнатися про негативне рішення щодо себе;
- передбачити обов'язкове повернення документів заявнику, коли рішення щодо нього стає остаточним, незалежно від результату його розгляду.

4. З метою належного виконання міжнародних зобов'язань, що впливають із Конвенції про статус апатридів 1954 р. в частині надання правових гарантій реалізації права на проживання на своїй території для визнаних компетентними органами осіб без громадянства, під час прийняття рішення про визнання особою без громадянства рекомендується одночасно видавати особі посвідку на проживання, що засвідчує законність перебування на території країни. Окрім того, на підставі кращих практик держав-членів ЄС у частині забезпечення права на проживання на території країни доцільно збільшити строк дії посвідки на тимчасове проживання в Україні для осіб без громадянства принаймні до двох років.
5. З урахуванням законодавчих підходів багатьох держав-членів ЄС, а також окремих держав-кандидатів, видається вкрай важливим запровадити законодавчі зміни, спрямовані на гарантування права на охорону здоров'я для осіб без громадянства незалежно від тривалості посвідки на проживання щонайменше в обсязі невідкладної медичної допомоги коштом держави. Такі законодавчі зміни є вкрай необхідними для забезпечення поваги до людської гідності та захисту життя і здоров'я в критичних ситуаціях для кожної людини як найвищої соціальної цінності. Окрім того, з урахуванням міжнародних зобов'язань України за Конвенцією ООН про права дитини (ст. 24) та кращих практик держав-членів ЄС рекомендується надати право на охорону здоров'я неповнолітнім, незалежно від визнання їх особами без громадянства і законності перебування на території України, на рівні з неповнолітніми, що є громадянами України.
6. З метою запобігання випадків безгромадянства та забезпечення належного виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань рекомендується внести зміни до законодавства України задля гарантування права на громадянство кожній дитині, народженій на території нашої країни, незалежно від правового становища її батьків, якщо така дитина не набуває громадянства жодної іншої країни. Зазначені пропозиції є важливими в контексті набуття членства в ЄС, адже спрямовані на реалізацію принципу найкращих інтересів дитини, який проголошений Хартією ЄС про основоположні права 2000 р.

**Напрям допомоги особам
без громадянства
БФ «Право на захист»**

