

УДК 342.71(477):341.231.6(4)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.3.42>

ПРАВА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Францева О.К.,
аспірантка кафедри права ЄС
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2527-7585>

Францева О.К. Права осіб без громадянства у праві Європейського Союзу.

Проблематика захисту прав осіб без громадянства залишається актуальною попри низку міжнародних договорів, які спрямовані на запобігання цьому негативному правовому явищу. Метою цієї статті є дослідження і встановлення особливостей регулювання правового становища осіб без громадянства у праві Європейського Союзу. Актуальність обраної тематики зумовлена відсутністю комплексних досліджень і вітчизняній науці, а також необхідністю вивчення правових стандартів Євросоюзу у контексті набуття членства в цій організації та необхідність приведення вітчизняного законодавства до *acquis* ЄС. Встановлено, що правовий режим, який застосовується до осіб без громадянства є близьким до того, що застосовується до осіб, які мають громадянство третіх країн. При цьому держави-члени ЄС зберігають за собою право визначати зміст національного громадянства, зокрема підстави набуття та втрати. Однак це має відбуватися з урахуванням їхніх міжнародних зобов'язань, а також зобов'язань, пов'язаних із членством в ЄС, та ґрунтуватися на принципах заборони дискримінації, правової визначеності, забезпечення гендерної рівності тощо. Чинні нормативні акти ЄС містять лише мінімальні правові стандарти прав осіб без громадянства, які мають бути забезпечені державами-членами у їхньому національному законодавстві. Продемонстровано, що відсутність єдиного законодавчого підходу щодо визначення особи як апатрида серед держав-членів ЄС може мати негативні наслідки. Висновки. Ключовою практичною проблемою у праві ЄС на сьогодні залишається необхідність запровадження єдиного, уніфікованого для держав-членів ЄС підходу щодо визначення особи апатридом, а також заходів, спрямованих на скорочення випадків безгромадянства. Подальший розвиток права ЄС у цій сфері має бути спрямований на зближення законодавства держав-членів у цій сфері.

Ключові слова: безгромадянство, апатризм, особа без громадянства, право ЄС, Європейський Союз, громадянство, набуття громадянства, втрата громадянства, держави-члени ЄС.

Frantseva O.K. Rights of stateless persons in the Law of the European Union.

The issue of protecting the rights of stateless persons remains relevant despite a number of international treaties aimed at preventing this negative legal phenomenon. The purpose of this article is to research and establish the peculiarities of the regulation of the legal status of stateless persons in the law of the European Union. The relevance of the chosen topic is due to the lack of comprehensive research and domestic science, as well as the need to study the legal standards of the European Union in the context of acquiring membership in this organization and the need to bring domestic legislation to the EU *acquis*. It has been established that the legal regime applied to stateless persons is close to that applied to persons who have the citizenship of third countries. At the same time, EU member states retain the right to determine the content of national citizenship, in particular, the grounds for acquisition and loss. However, this should take place taking into account their international obligations, as well as obligations related to EU membership, and be based on the principles of non-discrimination, legal certainty, ensuring gender equality, etc. Current EU regulations contain only minimum legal standards for the rights of stateless persons, which must be ensured by member states in their national legislation. It has been demonstrated that the lack of a single legislative approach to the definition of a stateless person among the EU member states can have negative consequences. Conclusions. The key practical problem in EU law today remains the need to introduce a single, unified for EU member states approach

to determining a stateless person, as well as measures aimed at reducing cases of statelessness. Further development of EU law in this area should be aimed at convergence of the legislation of the member states in this area.

Key words: statelessness, apatrim, stateless person, EU law, European Union, citizenship, acquisition of citizenship, loss of citizenship, EU member states.

Постановка проблеми. Право особи на громадянство є засадничим правом та основою для реалізації низки інших прав. Воно відображає соціальну ідентичність людини. Незважаючи на низку чинних на сьогодні міжнародних договорів, які гарантують право на громадянство і спрямовані на запобігання та зменшення випадків безгромадянства, проблематика захисту прав апатридів залишається актуальною в сучасних умовах. Безгромадянство розглядається як негативне явище, яке породжує низку практичних проблем як з позиції самої особи, яка не може реалізувати широке коло прав (право на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист тощо), так і для держави у її відносинах із цією особою, зокрема, через складнощі у забезпеченні належного захисту. Причин безгромадянства існує багато, включаючи недоліки законодавства про громадянство, випадки правонаступництва держав, вимушене переміщення, історичну та сучасну міграцію, проблеми реєстрації особи, прогалини в державній адміністративній практиці тощо.

Як свідчать звіти міжнародних організацій, безгромадянство (апатризм) є серйозною проблемою як у міжнародних масштабах, так і в регіональному вимірі. Точну кількість осіб без громадянства встановити неможливо. За оцінками УВКБ ООН, що має власну методологію статистичної звітності, у світі налічується понад 4,4 млн. осіб без громадянства [1]. За підрахунками Міжнародного банку, близько 850 млн. осіб не мають офіційної ідентифікації особистості [2], а відтак їхнє громадянство не є офіційно встановленим. За підрахунками Європейської мережі з безгромадянства, в Європі налічується близько 500 тис. осіб без громадянства [3]. У рамках ЄС його спеціалізованою установою – Євростат – окремий статистичний підрахунок не здійснюється. 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 78 500 осіб подало заяви про міжнародний захист за останні 10 років, що становить близько 2% від загальної кількості заяв про міжнародний захист [4].

Стан опрацювання проблематики. Проблематика апатризму у праві ЄС є недостатньо дослідженою в українській правовій доктрині та не висвітлена у комплексних монографічних дослідженнях. Водночас актуальні питання щодо правового статусу осіб без громадянства у праві Європейського Союзу вивчалися у рамках правового становища громадян третіх країн у праві ЄС, передусім за тематикою біженства, Спільної європейської системи притулку, європейської міграційної політики. Крім того, важливу теоретичну основу складають наукові розробки з міжнародного права за цією проблематикою. Серед вітчизняних науковців варто виділити виділити Т. Анакіна, М. Буроменського, А. Гнітія, О. Гончаренко, З. Макаруху, І. Маринів, Н. Мушак, С. Науменко, М. Сірант, О. Трагнюк, В. Чуєнко та інших.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинних установчих договорів ЄС, а саме Договору про ЄС 1992 р. та Договору про функціонування ЄС 1957 р. (далі – ДФЄС), а також Хартії ЄС про основоположні права 2000 р., 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. Попри існування інституту громадянства Союзу, який розглядається як унікальний правовий феномен, саме держави-члени визначають зміст інституту національного громадянства, умови його набуття та втрати. Крім того, попри все більший розвиток права ЄС, держави-члени все ще мають доволі широкі законодавчі повноваження щодо регулювання правового становища осіб, які не мають їхнього громадянства та громадянства інших держав-членів Союзу.

У праві ЄС інститут апатризму спеціально не врегульовано окремим нормативним актом. Відповідно до ч. 2 ст. 67 ДФЄС Розділу V “Простір свободи, безпеки і справедливості”, “відповідно до цього Розділу особи без громадянства розглядаються як громадяни третіх країн”, тобто країн, які не є членами Європейського Союзу. Це означає, що на таких осіб поширюються положення

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.

Підхід ЄС щодо поняття “особа без громадянства” ґрунтується на положеннях ст. 1 Конвенції 1954 р. [5]. Зокрема, відповідно до тлумачення поняття “особа без громадянства” у “Словнику з притулку та міграції” Європейської міграційної мережі, розміщеному на офіційному сайті Європейської комісії, до такої категорії належить особа, яка не розглядається громадянином за законодавством жодної із держав. Крім того, до цієї категорії також відносять осіб, чиє громадянство неможливо встановити [6]. У цьому контексті варто зауважити, що у нормативних актах ЄС, які торкаються прав апатридів, не наводиться визначення поняття “особа без громадянства”. Виключенням є лише Регламент Європейського Парламенту та Ради № 883/2004 від 29.04.2004 про координацію систем соціального захисту [7], в якому при визначенні терміну “особа без громадянства” робиться посилання на ст. 1 Конвенції що стосується осіб без громадянства 1954 р. (ст. 1). Як буде показано нами далі, відсутність дефініції терміну “особа без громадянства” в нормативних актах Союзу, які стосуються політики притулку, породжує негативні практичні наслідки, оскільки підходи держав-членів щодо сутності цього поняття можуть відрізнятись, що негативно позначається на перспективі особи набути міжнародний або додатковий захист.

Важливо відзначити, що сфера громадянства регулюється законодавством держав-членів. Правом ЄС визначаються лише мінімальні права, які мають бути надані особам, які не мають громадянства жодної із держав. Відповідні нормативні акти Союзу покладають на держав-членів зобов'язання забезпечити ці права на національному рівні. Йдеться про загальні права, які мають бути надані будь-кому, хто перебуває під юрисдикцією держав-членів, так і спеціальні права, що стосуються окремих випадків. 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.

Водночас у праві ЄС прийнято низку нормативних актів у сфері міграційної політики і політики у сфері притулку, які передбачають спеціальні права для осіб без громадянства. Серед них важливо виділити Директиву 2011/95/EU від 13.12.2011 про стандарти кваліфікації громадян третіх країн як особи без громадянства як бенефіціара міжнародного захисту для єдиного статусу біженців і осіб, які мають право на додатковий захист, а також про зміст наданого захисту [8]; Директиву 2013/33/EU від 26.06.2013, що встановлює стандарти прийому шукачів міжнародного захисту [9]; Директиву 2013/32/EU від 26.06.2013 про загальні процедури надання і позбавлення міжнародного захисту [10]; Регламент 604/2013 від 26.06.2013 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 громадянства [11] тощо.

З урахуванням положень вказаних нормативних актів Союзу можемо зробити висновок, що правовий режим, який застосовується до осіб без громадянства є близьким до того, що застосовується до осіб, які мають громадянство третіх країн. Зокрема, апатрид має право звернутися із заявою про міжнародний захист; йому мають бути гарантовані мінімальні стандарти під час розгляду його заяви на території приймаючої країни. Крім того, при розгляді заяви такої особи про міжнародний захист спочатку мають бути вивчені підстави для надання їй статусу біженця, а за відсутності відповідних підстав – додаткового захисту. У результаті позитивного розгляду заяви особа отримує право на захист в одній із держав-членів ЄС.

Як зазначалося нами раніше, держави-члени ЄС зберігають за собою право визначати зміст національного громадянства, зокрема підстави набуття та втрати. Водночас це має відбуватися з урахуванням їхніх міжнародних зобов'язань, а також зобов'язань, пов'язаних із членством в ЄС, та ґрунтуватися на принципах заборони дискримінації, правової визначеності, забезпечення гендерної рівності тощо.

У Звіті Європейської агенції про притулок за 2023 рік [12, с. 235] звертається увага, що великою практичною проблемою залишається відсутність єдиних законодавчих підходів та адміністративної практики у держав-членів ЄС щодо визнання осіб апатридами, а також єдиної стратегії подолання випадків безгромадянства. У цьому контексті варто звернути увагу, що станом на 01.01.2024 3 держави-члени ЄС, а саме Польща, Кіпр та Естонія, не ратифікували Конвенцію, що стосується безгромадянства 1954 р.; 6 держав-членів ЄС, зокрема, Греція, Естонія, Польща, Кіпр, Мальта та Словенія, не ратифікували Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 р. [13].

Відсутність єдиного законодавчого підходу щодо визначення особи як апатрида серед держав-членів ЄС може мати негативні наслідки для неї. Як зазначається у Звіті про притулок за 2023 рік, невизнання особи апатридом може фактично унеможливити набуття нею міжнародного захисту з огляду на те, що під час розгляду заяви її неможливо буде визнати такою, яка є жертвою переслідувань за однією із підстав, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 р., або особою, яка має право на додатковий захист. Це також негативно позначається на можливості користування іншими правами на території приймаючої країни, у тому числі правом на возз'єднання сім'ї, правом на натуралізацію тощо. Особливо негативною є практика яка стосується дітей, що залишаються особами без громадянства. Зокрема, за законодавством окремих держав-членів ЄС діти, батьками яких є біженці-apatриди, також набувають статус осіб без громадянства. В окремих випадках, батьки не можуть звернутися для підтвердження громадянства своїх дітей до посольства країни свого походження через ризик стати жертвою переслідування. У цьому контексті у Звіті про притулок 2023 р. звертається увага, що відповідно до висновків Європейської мережі з безгромадянства, лише у половині держав-членів ЄС є належні законодавчі гарантії для дітей, які спрямовані на запобігання випадків апатризму [14].

Отже, ключовою практичною проблемою у праві ЄС на сьогодні залишається необхідність запровадження єдиного, уніфікованого для держав-членів ЄС підходу щодо визначення особи апатридом, а також заходів, спрямованих на скорочення випадків безгромадянства.

Попри відсутність належної правової основи у праві ЄС проблематика безгромадянства та її негативного впливу обговорюється державами-членами у рамках або під егідою спеціалізованих установ Союзу. Зокрема, Агенція ЄС у сфері притулку (англ. European Union Asylum Agency) відповідно до Регламенту 2021/2303 [15] покликана сприяти забезпеченню ефективного та однакового застосування законодавства Союзу про притулок у державах-членах у спосіб, який повністю має поважати основні права. Агенція покликана сприяти та підтримувати діяльність держав-членів у впровадженні Загальноєвропейської системи надання притулку, у тому числі шляхом забезпечення конвергенції в оцінці заяв про міжнародний захист у всьому Союзі та шляхом координації та зміцнення практичної співпраці та обміну інформацією. Відповідно до Регламенту Агенція покликана бути експертним центром завдяки своїй незалежності, науково-технічній якості допомоги, яку вона надає державам-членам, та інформації, яку воно збирає та поширює, прозорості своїх операційних процедур і методів, а також підтримку інформаційних технологій, необхідну для виконання свого мандату.

Важливу роль також відіграє Агенція з фундаментальних прав ЄС (англ. European Union Agency for Fundamental Rights). Відповідно до ст. 2 Регламенту № 168/2007 [16] її метою є надання відповідним інституціям, органам, офісам та агентствам Союзу та його державам-членам під час імплементації права ЄС допомоги та рекомендацій, пов'язаних із фундаментальними правами, щоб забезпечувати їхню підтримку, коли останні вживають заходів або формулюють напрямки дій у межах своїх відповідних сфер компетенції, щоб забезпечувати повну повагу прав людини.

Варто відзначити, що важливий внесок у процес кращого забезпечення прав осіб без громадянства на рівні ЄС здійснюють міжнародні неурядові організації, які беруть участь в обговоренні проблематики щодо імплементації міжнародних стандартів у сфері протидії апатризму та представляють незалежну оцінку стану забезпечення прав осіб без громадянства в державах-членах Союзу. Зокрема, до процесів обговорення актуальних проблем запрошуються представники Європейської мережі з безгромадянства, Європейська мережа національних інституцій з прав людини, Європейська міграційна мережа та інші.

У цьому контексті важливо звернути увагу, що завдяки залученню представників громадянського суспільства, компетентних представників держав-членів та установ Європейського Союзу проблематика необхідності посилення захисту прав осіб без громадянства набуває більшої уваги. Така синергія може сприяти покращенню національного законодавства, адміністративної та судової практики у державах-членах ЄС.

У Звіті про притулок за 2023 р. звертається увага на позитивні зміни, що відбулися у судовій практиці держав-членів ЄС, спрямовані на скорочення випадків безгромадянства [12, с. 237-238]. Зокрема, рішенням національного суду Іспанії провінції Гіпускоа було визнано громадянство дитини, яка народжена громадянкою Камеруну під час подорожі до Іспанії для набуття міжнародного захисту. Суд зобов'язав Центральний орган реєстрації зареєструвати факт народження дитини і її громадянство за країною народження (Іспанія) після двох невдалих спроб звернення останньої до Посольства Камеруну та Марокко.

Ще одним прикладом є Рішення Верховного суду Ірландії, за яким було підтверджено факт наявності у дитини громадянства цієї країни. Обставини справи стосувалися випадку набуття громадянства Ірландії дитиною на підставі того, що її батько на момент народження мав статус біженця в цій країні. Згодом статус біженця було скасовано. Водночас це не вплинуло на громадянство дитини у подальшому.

Попри позитивні зміни у судовій практиці окремих держав-членів ЄС, необхідність зміцнення гарантій осіб без громадянства залишається актуальною для багатьох держав-членів Союзу. Зокрема, Комітет ООН по правам дитини ухвалив низку рекомендацій для Кіпру та Нідерландів у 2022 році. Так, у червні 2022 р. Комітет рекомендував Кіпру запровадити нові гарантії для зменшення випадків безгромадянства шляхом “[в]становлення правових гарантій, включаючи законодавство та процедури, у тому числі в частині скасування плати за реєстрацію народження дитини...”. Комітет також закликав Кіпр “сприяти набуттю громадянства дітьми, які можуть залишитися особами без громадянства, незалежно від громадянства, місця проживання, правового чи сімейного стану їхніх батьків. Зокрема, особлива увага має приділятися дітям, народженим від батьків-біженців, шукачів притулку, мігрантів або батьків без громадянства, а також незалежно від наявності родинного зв’язку до від’їзду з країни походження” [17].

У березні 2022 року Комітет із прав дитини висловив стурбованість щодо окремих положень Закону про громадянство Нідерландів, відповідно до якого діти-апатриди, які подають заяву про набуття громадянства, повинні мати 3 роки легального проживання в цій країні, що значно ускладнює набуття ними громадянства цієї країни [18].

Наведені приклади демонструють відсутність єдності серед держав-членів щодо визначення кола осіб, які мають право на громадянство та підстав його набуття, а також свідчать про труднощі, з якими стикаються відповідні особи.

Висновки. У праві ЄС комплексно не визначено правових засад статусу апатридів, а також механізмів, спрямованих на подолання випадків безгромадянства. Чинні нормативні акти ЄС містять лише мінімальні правові стандарти прав таких осіб, які мають бути забезпечені державами-членами у їхньому національному законодавстві. Важливу роль у покращенні правового становища осіб без громадянства відіграють спільні заходи, які проводяться за участі представників спеціалізованих установ Союзу, компетентних органів держав-членів та представників міжнародних організацій, на яких не лише звертається увага на існуючі проблеми, а також обговорюються можливі шляхи їхнього розв’язання та відбувається обмін кращими національними практиками. Подальший розвиток права ЄС у сфері прав людини має бути спрямований на забезпечення уніфікованого визначення кола осіб, які можуть бути кваліфіковані як особи без громадянства, а також єдиних заходів щодо подолання апатризму як негативного правового явища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Statelessness. Global Appeal 2024 / The United Nations Refugee Agency. URL: bit.ly/3IuNhAX.
2. The World Bank. ID4D Global Dataset. URL: <https://id4d.worldbank.org/global-dataset>.
3. Statelessness in Europe / European Network on Statelessness. URL: <https://www.statelessness.eu/issues>.
4. 2022 Asylum Report / EU Agency on Asylum. URL: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/4132-data-statelessness>.
5. Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954. URL: <http://surl.li/skpnr>.
6. EMN Asylum and Migration Glossary. URL: <http://surl.li/rkmrs>.
7. 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: <http://surl.li/rkmrt>.
8. 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 (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>.
9. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast). URL: <http://surl.li/skplx>.

10. Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). URL: <http://surl.li/skpls>.
11. Regulation (EU) No 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). URL: <http://surl.li/skpml>.
12. 2023 Asylum Report / EU Agency on Asylum. URL: <http://surl.li/rkmtx>.
13. Convention on the Reduction of Statelessness 1961. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/6_1_1961.pdf.
14. European Network on Statelessness. (2022, October 6). Addressing the Risks of Statelessness Among Children in Migration in Europe. <http://surl.li/skpmu>.
15. Regulation (EU) 2021/2303 of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2303>.
16. Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007R0168>.
17. United Nations Committee on the Rights of the Child. (2022, June 24). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Cyprus. URL: <http://surl.li/rkmsb>.
18. European Network on Statelessness. (2022). Netherlands adopts new bills on statelessness. URL: <http://surl.li/rkmsc>.