

Features of termination and deprivation of citizenship in Ukraine and some countries of the European Union

Особливості припинення і позбавлення громадянства в Україні та окремих країнах Європейського Союзу

Oleksandr Spodynskyi

Key words:

state, citizenship, termination and deprivation of citizenship, discretionary powers.

Ключові слова:

держава, громадянство, припинення і позбавлення громадянства, дискреційних повноважень.

Постановка проблеми. Для України надзвичайно важливим є досвід країн Європейського Союзу з реформування органів державної влади і суспільства, а також правова допомога у виконанні завдань на шляху до європейської інтеграції. Нині в Україні не визнаються правові наслідки подвійного громадянства, хоча законодавство прямо його не забороняє. В Україні відсутній обов'язок для громадян відмовитися від іншого громадянства, саме тому вкрай цікавий і корисний для України європейський досвід урегулювання питання припинення і позбавлення громадянства.

Стан дослідження. Багато вітчизняних науковців присвятили свої праці питанням громадянства, зокрема Р. Бедрій, С. Дрьомов, А. Колодій, М. Козюбра, В. Погорілко, І. Софінська, М. Суржинський, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко тощо. Також вивчення інституту громадянства здійснюється досить активно іноземними науковцями, серед яких – Ф. Артманн, Р. Белламі, Ю. Габермас, Б. Тернер.

Метою статті є розкриття особливостей припинення і позбавлення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, відповідно до актів міжнародного права, регулювання питання набуття чи втрати громадянства відноситься до дискреційних повноважень держави. У процесі правозастосування у багатьох суб'єктів виникають труднощі з визначенням того, які ж повноваження є дискреційними.

Сьогодні немає закріпленого на законодавчому рівні поняття дискреційних повноважень. Вказане поняття наведене у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2, яка прийнята Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді, відповідно до якої під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може вибирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин.¹

Так, в Юридичній енциклопедії «дискреційні повноваження» і «дискреційна влада» визначаються як право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону.²

З огляду на це, у міжнародно-правових актах із питань громадянства переважно встановлюються загальні правила у цій сфері та ті умови, які повинні бути дотримані всіма державами. До таких умов можна віднести правило, за яким внутрішнє законодавство не повинно містити розрізень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження (стаття 5 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р.)³.

¹ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор і упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 470

² Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999., Т. 2. 195 с.

³ Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 № 166. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term/15913>.

У Конвенції, стороною якої є й Україна⁴, зазначається, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має у її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. Водночас, згідно з приписом ст. 15 указаної Конвенції, її положення не обмежують право кожної держави встановлювати у своєму внутрішньому праві:

- а) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави;
- б) чи пов'язане набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або з його втратою.

Отже, Конвенція дає державам-учасницям право самим дозволяти чи забороняти множинне громадянство та визначати режим правового зв'язку між особою та державою.

Водночас у положенні ст. 4 Конституції України чітко зазначається, що в Україні існує єдине громадянство.⁵ Ця норма спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою. Крім того, у ч. 1 ст. 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 93 Конституції України, виключно законами України визначаються громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства. У ст. 2 Закону України «Про громадянство України» визначено принцип єдиного громадянства як такий, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Водночас у ньому передбачено, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. У ст. 19 Закону передбачаються підстави втрати громадянства. Так, однією з таких підстав є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, однак механізм реалізації цього припису в Законі чітко не передбачено.

Серед органів виконавчої влади, які беруть участь у процедурі отримання громадянства та позбавлення його, Законом України «Про громадянство» визначено «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства» (ним сьогодні є Міністерство внутрішніх справ України), Міністерство закордонних справ України та дипломатичні представництва й консульства України, які, відповідно до статей 24, 25, мають приймати документи щодо виходу з громадянства України, вивчати наявність підстав для виходу з громадянства та перевіряти всі необхідні документи, вилучати під час виходу з громадянства України паспорти громадянина України та визначені в законі інші документи.⁶

Україна дотримується міжнародних принципів поваги до прав людини та її особистих свобод, закріплених у прийнятій 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН Декларації прав людини, де в ст. 15 встановлено, що кожна людина має право на громадянство і ніхто не може довільно позбавити громадянства або його змінити.⁷

Загалом Конституцією України передбачено, що «громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами».⁸

Громадянство є виявом суверенітету, демократії та дотримання прав і свобод людини кожної держави світу. Очевидно, що сучасні міграційні процеси та політико-правові ситуації, які складаються в країнах Європейського Союзу, потребують більш детального аналізу та дослідження, особливо це стосується підстав припинення і позбавлення громадянства.

Ми поділяємо думку, що питання позбавлення громадянства є досить суперечливим у теорії як конституційного, так і міжнародного права. Його обговорення часто ускладнюється через розмаїття численних національних підходів до питань громадянства та відсутність єдиної термінології навіть на міжнародному

⁴ Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20.09.2006 № 163-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/163-16>.

⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційне видання. Київ : Парламентське вид-во, 2017. 112 с.

⁶ Про громадянство : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

⁷ Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

⁸ Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційне видання. Київ : Парламентське вид-во, 2017. 112 с.

рівні. Наприклад, припинення громадянства *ex lege* (у силу дії закону) або на ініціативу держави-учасниці в Європейській конвенції про громадянство 1997 р. називається «втратою громадянства», тоді як у Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. така сама ситуація позначається словом «позбавлення». Як уже згадувалося, Україна ратифікувала обидві конвенції, і жодна з них не містить абсолютної заборони позбавлення громадянства або його втрати *ex lege* чи на ініціативу держави. Така заборона стосується лише позбавлення чи втрати громадянства, наслідком яких буде безгромадянство, і навіть це правило має свої винятки, наприклад набуття громадянства шляхом шахрайства, надання неправдивої інформації або приховування будь-якої факту, що стосується заявника.⁹

В Україні останнім часом активізувалася риторика щодо можливості запровадження в Україні подвійного громадянства та вдосконалення інших пов'язаних із громадянством процедур. Так, у парламенті України зареєстровано законопроект від 13.12.2019 № 2590, у якому пропонується внести зміни до Закону України «Про громадянство України», а також зумовлену ними низку змін до інших законів України.

Зауважимо, що до країн, що визнають множинне громадянство, належать здебільшого ті держави, які в минулому володіли колоніями, або держави, засновані іммігрантами. Відповідно, подвійне або множинне громадянство полегшує зв'язок між колишніми метрополіями та їхніми колоніями, підтримує вплив колишніх метрополій у відповідних країнах та спрощує зв'язок між іммігрантами та їхньою історичною батьківщиною. Так, у Конституції Іспанії зазначено, що Іспанія може укласти договори про подвійне громадянство з латиноамериканськими країнами або з країнами, які мають особливі стосунки з Іспанією. Такі договори існують в Іспанії з Аргентиною, Болівією, Гватемалою, Домініканською Республікою, Еквадором, Екваторіальною Гвінеєю, Колумбією, Коста-Рікою, Нікарагуа, Перу, Парагваєм, Філіппінами, Чилі та іншими країнами.¹⁰

До держав, які дозволяють подвійне громадянство за певних умов, належать переважно ті країни, які здійснюють процес інтенсифікації зв'язків із власною діаспорою, тому подвійне громадянство там можуть отримати здебільшого особи певної етнічної приналежності.

Із початку XXI ст. все більше країн надають можливість представникам діаспори набути громадянство історичної батьківщини. Так, у Литві на подвійне громадянство можуть претендувати литовці: громадяни держав – членів ЄС і НАТО; політичні ув'язнені й засланці, а також нащадки трьох поколінь литовців, що покинули Литву під час радянської окупації; литовці, які традиційно компактно проживають у сусідніх державах; литовці, котрі одержали литовське громадянство як виняток за наявності паспорта іншої держави; діти громадян Литви й громадян тих держав, з якими Литвою укладено договір про подвійне громадянство.¹¹

Конституція України визначає порядок, за яким тільки закон дає підстави набуття чи припинення громадянства в Україні. Цим законом за сучасного періоду є Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. Цим Законом чітко визначено такі підстави припинення громадянства:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Окрім того, п. 26 ст. 106 Конституції України, повноваження щодо вирішення питання припинення громадянства покладено і на президента України.

Виходячи із цього, ми бачимо, що питання припинення громадянства, є повністю врегульованим відповідними законодавчими актами України. Проте нині не зовсім чітко врегульованим є питання щодо втрати громадянства України, адже громадянин України, який набув громадянства іншої держави, не завжди надає про це відповідну інформацію уповноваженим органам. Окрім того, такі держави, як Швейцарія, Ірландія не вважають своїм правовим обов'язком повідомляти іншу державу про надання громадянства тій чи іншій особі; більше того, якщо при цьому є підстави вважати, що таке громадянство надається з метою припинення переслідування за політичними, релігійними чи громадянськими переконаннями.

⁹ Respect for Human Rights and Call for Loyalty: Ways Forward for the Ukrainian Citizenship (November 6, 2018). URL : <https://democracy-reporting.org/ukrainian-citizenship/>.

¹⁰ Коломієць О.А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи. Наукові праці. Київ : МАУП, 2010. Вип. 1. С. 300.

¹¹ Так само.

Із цього випливає, що особа, яка набула громадянства іншої держави й яка не повідомила про це відповідні державні органи України, а іноземна держава не наддала будь-якої інформації, то дана особа не втрачає статус громадянина України і сьогодні не несе за це будь-якої відповідальності, при цьому користується подвійним громадянством, що є прямим порушенням ст. 4 Конституції України. У такому разі доцільним постає вирішення питання про позбавлення громадянства особи, яка може вчинити такі дії. Хоча вказана правова процедура і заборонена міжнародно-правовими актами.

Проте у європейській судовій практиці вже існує прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Йдеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де пана Л. Рамадана було примусово позбавлено мальтійського громадянства.¹²

У цій справі заявник стверджував, що позбавлення його мальтійського громадянства порушило його права, гарантовані ст. 8 Конвенції, оскільки в результаті він став особою без громадянства. Свого часу він повинен був відмовитися від свого єгипетського громадянства, щоб стати громадянином Мальти, оскільки ні Єгипет, ні Мальта не визнавали можливість подвійного громадянства. Проаналізувавши два аспекти – чи було позбавлення громадянства свавільним та наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника, – Суд п'ятьма голосами проти двох не знайшов порушення ст. 8 Конвенції.

Окремої уваги заслуговує окрема думка португальського судді ЄСПЛ Паулу Пінту де Альбукерке, де він критикує «невиправдані, драконівські заходи» щодо заявника, оскільки в ній здійснений аналіз права на громадянство відповідно до міжнародних та європейських правових норм.

Також Марі-Бенедікт Дембур, професор права та антропології її університеті Брайтона, у своєму коментарі до цього рішення ЄСПЛ наголошує, що, «на жаль, ми звикли, що ЄСПЛ відмовляється виміряти серйозність питань громадянства». Також вона критикує це рішення ЄСПЛ, оскільки, по-перше, ЄСПЛ розглядає однаково припинення (анулювання) громадянства та втрату доступу до громадянства. По-друге, складається враження, що ЄСПЛ передбачає, що немає значення, що заявник у результаті припинення громадянства стане апатридом (особою без громадянства). По-третє, ЄСПЛ дозволяє собі сумніватися у цьому. І, нарешті, ЄСПЛ звинувачує заявника у цьому.

Європейський суд із прав людини послуговується Конвенцією Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. як правовим барометром щодо встановлення порушення прав людини, наявності дискримінації у діях органів публічної влади чи їх утручання у приватне чи сімейне життя людей. Рішення Суду, зокрема у справах *Genovese v. Malta* (2012) і *Ramadan v. Malta* (2016 р.), можуть стати ефективним інструментом та законною підставою для перегляду європейськими державами свого національного законодавства і громадянства з метою забезпечення та підсилення ідеї людиноцентризму у громадянстві.¹³

Важливою є думка Венеціанської комісії, оскільки включає висновки щодо міжнародно-правових заasad припинення громадянства на ініціативу держави. У пункті 47 зазначено «правила та принципи міжнародного права та загально визнані принципи міжнародного права з питань громадянства», що «національне законодавство може містити положення, що передбачає втрату громадянства у разі поведінки, яка суттєво перешкоджає життєво важливим інтересам держави-учасниці; необхідно уникати безгромадянства; ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства».¹⁴ Загалом позбавлення громадянства повинно спиратися на законодавство, яке чітко та однозначно визначає підстави втрати громадянства, а також норми, які регулюють питання втрати громадянства. Ці норми не повинні мати зворотної сили, що означає прийнятність позбавлення громадянства лише у разі дій, за вчинення яких законом чітко передбачено настання такого правового наслідку, як припинення громадянства.

Аналізуючи практику Європейського суду з прав людини, можемо дійти висновку, що застосування національного закону в певній юридичній ситуації вирішується шляхом визначення меж дискреційних

¹² Рішення Європейського суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Ramadan v. Malta» URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2276136/12%22%5D,%22itemid%22:%5B%22002-11223%22%5D%7D>.

¹³ Софінська І. Філософсько-правова візія доктрини громадянства : монографія. Львів : Каменяр, 2018.С. 120

¹⁴ Висновок щодо проєкту конституційного закону Франції «Про захист нації», ухвалений Венеціанською комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 року). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e).

повноважень органів державної влади, які застосовували норму права для вирішення конкретного юридичного факту. При цьому органи державної влади несуть відповідальність за відповідність учинених дій щодо застосування норм права в дискреційних межах.

Висновки. Інтегрування України у європейські інституційні структури вимагають приведення її чинного законодавства з питань громадянства до європейських стандартів. Аналіз законодавства європейських країн про громадянство дає можливість урахувати його прогресивні положення під час удосконалення вітчизняного законодавства. Необхідно враховувати, що проблеми в галузі громадянства, які існують сьогодні в Західній Європі, можуть у силу політико-економічного і соціального розвитку стати завтра проблемами України.

Ураховуючи ситуацію, яка склалася в Україні, гостро постає питання реалізації європейського досвіду щодо концепції громадянства, насамперед, це повинно стосуватися запровадження обов'язку для громадян України повідомляти про набуття іноземного громадянства та запровадження механізму притягнення особи за ненадання такої інформації до юридичної відповідальності, а також необхідності чіткого законодавчого врегулювання питання припинення громадянства та можливості запровадження виключно судового механізму позбавлення громадянства України.

Анотація

У сучасній правовій науці існують різні думки щодо підстав припинення і позбавлення громадянства. У статті здійснено аналіз сучасного стану регламентування підстав припинення і позбавлення громадянства в Україні та окремих країнах Європейського Союзу, надано пропозиції щодо шляхів вирішення цього питання.

Summary

In modern legal science, there are different opinions on the grounds for termination and deprivation of citizenship. The article analyzes the current state of regulation of the grounds for termination and deprivation of citizenship in Ukraine and some countries of the European Union, provides suggestions on how to address this issue.

Використана література:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999, Т. 2. 744 с.
2. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор і упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 469–479.
3. Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 № ETS N 166. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term/15913>.
4. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20.09.2006 № 163-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/163-16>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційне видання. Київ : Парламентське вид-во, 2017. 112 с.
6. Про громадянство : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
8. Respect for Human Rights and Call for Loyalty: Ways Forward for the Ukrainian Citizenship (November 6, 2018). URL : <https://democracy-reporting.org/ukrainian-citizenship/>.
9. Коломієць О.А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи. *Наукові праці*. Київ : МАУП, 2010. Вип. 1. С. 296–301.
10. Рішення Європейського Суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Ramadan v. Malta». URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2276136/12%22%5D,%22itemid%22:%5B%222002-11223%22%5D%7D>.

11. Софінська І. Філософсько-правова візія доктрини громадянства : монографія. Львів : Каменярь, 2018. 346 с.
12. Висновок щодо проєкту конституційного закону Франції «Про захист нації», ухвалений Венеціанської комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 р.). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e).