

Аналіз проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо удосконалення окремих положень

19 квітня 2018 року у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо удосконалення окремих положень, який було внесено на розгляд Президентом України. Зазначений законопроект було визначено Президентом як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України.

Проте зазначений законопроект містить норми, що можуть призвести до суттєвого обмеження прав осіб, які з тих чи інших причин, перебувають на території України без документів та спричинити збільшення випадків безгромадянства на території України.

У пояснювальній записці до проекту закону необхідність його прийняття обґрунтовується, зокрема, тим, що у зв'язку з запровадженням для громадян України безвізового режиму в'їзду до ЄС, активізується діяльність в Україні організаторів та учасників каналів нелегальної міграції, які розглядають Україну як транзитну територію. Однак деякі зміни, що містяться в законопроекті, швидше створюють перешкоди для документування осіб, які наразі є особами без громадянства або особами під ризиком безгромадянства й жодним чином не мають стосунку до попередження утворення каналів нелегальної міграції. Зокрема, пропонується внести зміни в ст. 1 Закону України «Про громадянство», а саме у визначенні «проживання на території України на законних підставах» виключити «проживання в Україні іноземця чи особи без громадянства, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України». Проте виняток зазначеного положення нівелює можливість для осіб, що з тих чи інших причин, мають паспорт колишнього СРСР, звернутися до Державної міграційної служби за отриманням паспорту громадянина України, те саме стосується осіб, що мають паспорт колишнього СРСР, проте не мають відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України, що в межах чинного законодавства мали можливість встановлювати факт постійного проживання на території України в судовому порядку. Проте зазначена зміна в законодавстві спричинить неможливість для таких осіб отримати паспорт громадянина України, отже, зазначені особи будуть проживати на території України без можливості врегулювати свій правовий статус.

До того ж, стаття 26 Конституції України передбачає що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України. Однак зміни у визначенні поняття «проживання на території України на законних підставах», передбачені законопроектом, звужують коло осіб (іноземці та особи без громадянства, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України), що вважатимуться такими, що проживають на території України легально, отже, такі особи не матимуть відповідного обсягу прав, що передбачений Конституцією України.



Зазначений законопроект також пропонує виключити як умову незалежної від особи причини неотримання документу про припинення іноземного громадянства, положення «вартість оформлення припинення іноземного громадянства перевищує половину розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом в Україні на момент, коли особа набула громадянство України». Проте зазначена норма обмежує доступ осіб, які не мають матеріальної можливості отримати документ про припинення іноземного громадянства, до отримання громадянства України.

Проект закону також передбачає зміни до ст.3, яка визначає належність до громадянства України, а саме визначає, що категорії осіб, які перелічені в ст.3 є громадянами України лише в разі, якщо їхня належність до громадянства України була встановлена до 01 травня 2018 року. Зважаючи на такі зміни неясно, що буде відбуватися з особами, належність до громадянства України яких, станом на 01 травня 2018 не буде встановлена. Таким обмеженням строку, значна кількість осіб, чия належність до громадянства не буде встановлена до 01 травня 2018 року залишиться в правовому вакуумі без подальшої можливості легалізуватися на території України. Отже, такі особи опиняться в статусі осіб без громадянства «де-факто» та не матимуть можливості реалізувати свої базові права та свободи.

У разі, якщо такі зміни все ж вносяться, має бути законодавчо визначений розумний строк на їхнє запровадження, зокрема для того, щоби недокументовані особи мали можливість зібрати необхідні докази, документи та звернутися до компетентного органу для набуття громадянства.

Зміни до ч.1 ст.3 п.1-2 фактично передбачають додаткову зворотню в часі умову для встановлення належності до громадянства в тому сенсі, що особи, які є громадянами України згідно ст.3 Закону мали оформити свою належність до громадянства України, тобто отримати довідку про реєстрацію громадянином України, до 01 травня 2018 року. У такому випадку всі хто, є громадянами України згідно ст. 3 Закону в чинній редакції, але не встигли оформити належність до громадянства України до 01 травня 2018 року, позбавляються громадянства України, що суперечить п.2 ст.15 Загальної декларації прав людини, якою передбачено, що "ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінювати своє громадянство". Водночас позбавлення громадянства включає в даному випадку також випадки автоматичної втрати громадянства в силу закону, коли від самої особи не вимагається вчинення акту прямого волевиявлення як-то, наприклад, подання заяви тощо. Доказом цього є положення п.6 ст. 7 Конвенції про скорочення безгромадянства, а саме: "6. 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 постановою цієї Конвенції".

Щодо набуття громадянства за територіальним походженням, у статті 8 законопроект звужує коло осіб, вихідців із території України, за наявності родинних зв'язків із якими, особа має право на набуття громадянства України за територіальним походженням. А саме, законопроект виключає як підставу для реєстрації громадянином України наявність у родичів особи, яка претендує на громадянство України, факту постійного проживання на території



України та залишає як підставу для реєстрації громадянином України лише «народження» на території України до 24 серпня 1991 року родичів особи, яка претендує на громадянство України. Таке положення суттєво обмежує коло осіб, які зможуть набути українське громадянство й таким чином, погіршить ситуацію з кількістю незадокументованих осіб, що проживають на території України.

На додаток, законопроект встановлює підстави щодо ненабуття громадянства України за територіальним походженням, якщо особа вчинила злочин проти людства, здійснювала геноцид, за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Слід зазначити, що проект має також і позитивні зміни, зокрема, у ст. 6, що передбачає підстави для набуття громадянства України, додається можливість його набуття для дитини внаслідок влаштування дитини в заклад охорони здоров'я, заклад освіти або інший дитячий заклад, у такий спосіб розширюючи коли підстав для набуття громадянства України дітей та попереджуючи випадки виникнення безгромадянства серед дітей.

Позитивні доповнення передбачаються також до ст. 11, відповідно до яких, повнолітня особа, яку до досягнення повноліття було усиновлено громадянами України або подружжям, один із якого є громадянином України, проте набуття громадянства України такої особи усиновлювачами оформлено не було, реєструється громадянином України незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном, за її особистим клопотанням. Така сама норма встановлюється в ст. 12 щодо дитини, над якою до досягнення повноліття було встановлено опіку чи піклування або яка постійно проживала в закладі охорони здоров'я, закладі освіти або іншому дитячому закладі, або була передана на виховання в дитячий будинок сімейного типу, прийомну сім'ю, сім'ю патронатного вихователя, проте громадянство України такої особи оформлено не було, реєструється громадянином України за її клопотанням. Таке доповнення в законодавстві попередить випадки безгромадянства серед осіб, щодо яких громадянство України не було оформлено своєчасно їхніми усиновлювачами, опікунами, піклувальниками та ін.

Слід зауважити, що доречно було б запровадити зміни до ч.3 ст. 8, якими передбачити можливість подання клопотання про оформлення громадянства також для повнолітніх осіб, які народилися на території України після 24 серпня 1991 року й не набули за народженням громадянство України та є особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство.

Найбільш контраверсійними є запропоновані зміни до ст. 19 ЗУ «Про громадянство», якими, з одного боку, не визнається добровільним набуття громадянства РФ унаслідок окупації Криму, з іншого встановлюються підстави, за яких таке набуття все ж вважатиметься добровільним. До таких підстав, наприклад, додається використання повнолітньою особою, яка має громадянство України, виборчого або іншого права, яке надає їй інше громадянство, або виконання обов'язків, які на неї покладає іноземне громадянство, використання повнолітньою особою, яка набула громадянство України, паспортного документа іноземної держави під час перетину кордону або на території України. Отже, зміни до ст.19 з одного боку, створюють гарантію збереження громадянства України для осіб, що проживають на



тимчасово окупованій території АПК та мають паспортний документ Російської Федерації. З іншого боку, проект закону містить застереження про втрату громадянства України для таких осіб, у разі їхнього свідомого використання паспорту РФ для реалізації визначених цим законопроектом прав і обов'язків, покладених на них із набуттям громадянства РФ.

Однак питання тут полягає не тільки в тому, що наявність таких підстав для втрати громадянства України створює колізію з положеннями Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим тимчасово окупованої території», відповідно до якого, громадянство РФ, набуте на території окупованого Криму є незаконним. Такі зміни створюють надто широкі можливості для держави щодо вирішення належності до громадянства України осіб, які не з власної волі опинилися в такій ситуації. Окрім того, постає питання щодо перевірки відомостей про те, наприклад, чи скористався мешканець окупованого Криму виборчим правом, яке йому надає іноземне громадянство, адже включення його до реєстру виборців РФ жодним чином не вказує чи користувалася особа своїм активним виборчим правом, наданим їй громадянством РФ. З огляду на те, що перевірка деяких відомостей може бути ускладнена, а інколи навіть і унеможливлена, такі положення законодавства створюють ризик для безпідставної втрати громадянства України.

Законопроект передбачає зміни й в інші положення статті 19, яка передбачає підставу для втрати громадянства України як невиконання особою зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років із моменту набуття нею громадянства України (за винятком випадків невиконання такого зобов'язання з незалежних від особи причин). Проте, як зазначалося раніше, ст. 1 законопроекту виключає як умову незалежної від особи причини неотримання документу про припинення іноземного громадянства, положення «вартість оформлення припинення іноземного громадянства перевищує половину розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом в Україні на момент, коли особа набула громадянство України», що в результаті призведе до втрати громадянства України кола осіб, що перебувають в скрутному матеріальному становищі і з цих причин не можуть отримати документ про припинення іноземного громадянства.

Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту, наслідком прийняття такого проекту закону стане зменшення ризиків зловживань особами, які претендують на громадянство України та мінімізує випадки подвійного громадянства. Однак, такий проект закону робить майже неможливим для вразливих категорій осіб, народжених не в Україні, але які проживають на території України з радянських часів і дотепер недокументованими, оформити належність до громадянства України за статтею 3 або набутти його за статтею 8 та отримати паспорт громадянина України. Таким, чином, зазначені особи опиняться в ситуації безгромадянства, будуть перебувати на території України не маючи доступу до базових прав і залишаться в правовому вакуумі.

Конституція України передбачає, що у разі прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Проте зміни, запропоновані до статті 3 та статті 8 ЗУ «Про громадянство» є таким, що суттєво зменшують обсяг прав осіб без громадянства та осіб під ризиком безгромадянства. Мета закону має



впливати насамперед з демократичних цінностей, які передбачені в букві або дусі Конституції. Якщо мета закону суперечить конституційним принципам, він є незаконним. Отже, проект Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо удосконалення окремих положень є таким, що погіршує положення осіб без громадянства та обмежує їхню можливість отримати громадянство України, тому є таким, що суперечить Конституційним принципам, та не може розглядатись як такий, що має законну мету, а отже, є незаконним.

Слід зазначити, що Україною ще у 2013 році було ратифіковано Конвенцію про статус осіб без громадянства (1954) та Конвенцію про скорочення безгромадянства (1961), які зобов'язують державу запровадити процедуру визначення статусу особи без громадянства й розробити спрощену процедуру натуралізації для таких осіб. Проте наразі, таку процедуру йдосі запроваджено не було. Отже, особи без громадянства та особи під ризиком безгромадянства проживають на території України нелегально, вони не можуть реалізувати свої базові права і, зокрема, отримати належні документи. Проте даним законопроектом, уряд не лише не покращує ситуацію щодо зазначеної категорії осіб в Україні, а ще більше обмежує їхні права шляхом обмеження їхніх можливостей бути документованими належним чином.

До того ж, у контексті зазначеного проекту закону слід враховувати, що стаття 10 Конвенції про скорочення безгромадянства покладає обов'язок на державу, якій передається територія або яка іншим чином набуває території, надавати своє громадянство тим особам, які в іншому разі стали б апатридами. У Конвенції зазначено, що в такій ситуації створюється додаткова загроза інтересам національної безпеки, коли ОБГ є неідентифікованими на території держави та не можуть її залишити, оскільки не мають документів про особу, що генерує ризик нелегальної міграції.

Зважаючи на зазначене, для цілей даного проекту закону, а саме, попередження утворення каналів нелегальної міграції, необхідно зосереджуватися на створенні законодавчих можливостей для ідентифікації та документування осіб, що проживають на території України нелегально, зокрема шляхом запровадження процедури визначення статусу особи без громадянства та створенням спрощеного механізму натуралізації для осіб, що мають право на українське громадянство, та з тих чи інших причин не можуть його реалізувати.