



ПОЗИЦІЯ

Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України¹, щодо проєкту Закону України «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (р.н. 10425)

22 січня 2024 року Президент України вніс до Верховної Ради України проєкт Закону «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (р.н. 10425)² (далі — законопроєкт), який був визначений як невідкладний.

Як зазначено в Пояснювальній записці до законопроєкту, метою його прийняття є «актуалізація положень законодавства у сфері міграції, громадянства, зокрема підстав і порядку набуття та припинення громадянства України, а також удосконалення правового регулювання питань щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які у складі Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів формувань, беруть участь у захисті незалежності та територіальної цілісності України, членів їх сімей». Станом на 12 лютого 2024 року Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, який визначено головним у розгляді цього законопроєкту, надав висновок, яким рекомендував Верховній Раді України включити законопроєкт до порядку денного сесії та прийняти його за основу в першому читанні.

¹ До складу Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, входять Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас СОС», ГО «КРИМСОС», Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «СХІД SOS», БО БФ «Стабілізейшен Суппорт Сервісез», ГО Кримська правозахисна група, БФ «Право на захист»

² Проєкт Закону про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України від 22 січня 2024 року № 10425 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43564>

Ознайомившись із положеннями законопроекту та загалом підтримуючи ідею необхідності комплексного вдосконалення чинного законодавства з питань міграції та громадянства України, Коаліція організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, висловлює зауваження з приводу пропонованих нововведень цієї законодавчої ініціативи, які стосуються набуття чи втрати громадянства України, а також змін до законодавства у сфері імміграції та забезпечення прав іноземців та осіб без громадянства.

(1) Набуття громадянства України

У разі прийняття Верховною Радою України законопроекту та викладення Закону України «Про громадянство України» в новій редакції деякі категорії осіб без громадянства, діти, які народилися на території України від батьків, які є особами без громадянства або їх визнано особами без громадянства в Україні, та діти, які народилися на території України від батьків, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту **втрачають право на набуття громадянства** за народженням (стаття 7) чи за територіальним походженням (стаття 8), яке вони мають відповідно до чинного Закону України «Про громадянство України». Також діти, які народилися на території України від батьків, які звернулися з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (діти шукачів захисту), втрачають право на набуття громадянства за територіальним походженням (стаття 8), яке вони мають відповідно до чинного Закону України «Про громадянство України». Подібне погіршення становища дітей, народжених на території України, суперечитиме статті 22 Конституції України, згідно з якою під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Крім того, правове регулювання, викладене в законопроекті, є порушенням міжнародних зобов'язань України щодо викорінення безгромадянства й статті 1 Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року відповідно до якої держава надає своє громадянство народженій на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом. Про обов'язок держави охоплювати всіх дітей в момент їх народження, незалежно від статусу проживання дитини або її батьків, вказує також Комітет ООН з прав людини, який уже двічі (у 2011 та 2022 роках) надавав Україні рекомендацію внести зміни до законодавства щодо правових і практичних гарантій з права дитини на підданство (громадянство) і права не бути позбавленим його ні за яких підстав і безвідносно до статусу батьків дитини.

Окрім змін щодо набуття громадянства за територіальним походженням, законопроектом у новій редакції частини 3 статті 8 Закону України «Про громадянство України» пропонується запровадити іспити з основ Конституції України, історії України та на визначення рівня володіння державною мовою. Це може суттєво вплинути на можливість осіб без громадянства, визнаних у порядку статті 6-1 Закону України № 3773-VI, бути прийнятими до громадянства України, оскільки більшість зазначених осіб належать до вразливих категорій суспільства, переважно не мають жодної освіти, що має наслідком неграмотність. Ця ситуація

склалася, зокрема, через тривалий брак в Україні правового механізму регулювання статусу особи без громадянства. Такі особи десятиріччями проживали в Україні без будь-яких документів і не мали доступу до освіти, не були інтегровані в українське суспільство. Запропоновані зміни можуть стати вагомою перешкодою для набуття ними громадянства.

(2) Прийняття до громадянства України

Законопроект пропонує скасувати таку підставу неприйняття до громадянства, як вчинення злочину проти людства чи геноциду. Натомість визначити такою, що не приймається до громадянства України, особу, *«яка створює загрозу національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України»*. Цю підставу сформульовано з порушенням принципу правової визначеності, оскільки ні законопроект, ні чинне законодавство України не містять тлумачення поняття зазначеної вище особи або критеріїв для визначення такої загрози. Брак чітких визначень може призвести до необмеженої свободи розсуду (дискреції) і як наслідок може сприяти свавіллю в інтерпретації змісту підстав для заборони прийняття особи до громадянства України, що потенційно може створити значні корупційні ризики.

У [Доповіді](#) Венеційської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (The Rule of Law Checklist), прийнятій на 86-й пленарній сесії 25–26 березня 2011 року), Венеційська комісія, окреслюючи ключові аспекти верховенства права, дійшла висновку, що рішення з питань юридичних прав мають ґрунтуватися на чітких і зрозумілих нормах закону, а не на волі чи дискреції.

Отже, недостатня конкретизація та оцінність такої підстави для відмови в прийнятті до громадянства суперечить принципу верховенства права, передбаченому статтею 8 Конституції України.

(3) Припинення громадянства України

Законопроект пропонує вважати однією з підстав для втрати громадянства *«добровільне набуття громадянином України громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або громадянства (підданства) іншої держави, яка не визначена як держава, громадяни (піддані) якої набувають громадянство України у спрощеному порядку, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття»*. При цьому добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються *«всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства (підданства) іншої держави повинен був звернутися із заявою чи клопотанням про таке набуття..., крім випадку, передбаченого частиною шостою статті 5 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»*.

Відповідні положення не враховують інтересів громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях і для фізичного виживання,

реалізації своїх прав і свобод змушені звертатися за набуттям громадянства держави-агресора.

По-перше, вказане виключення не покриває всіх практик нав'язування громадянства РФ на тимчасово окупованій території України. Так, відповідно до частини шостої статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України. Водночас поняття «примусове автоматичне» щодо набуття громадянства РФ не визначено законодавством України. Відтак виникає ситуація, коли вказана норма Закону може розповсюджуватися на невизнання громадянства, отриманого на тимчасово окупованій території Криму (де нав'язування громадянства з боку РФ відбулося саме в такому режимі), але фактично не покриває практику примушування до отримання російського громадянства на окупованих територіях Донеччини та Луганщини, яка включала вивезення українських громадян для оформлення паспортів громадян РФ на територію Російської Федерації.

По-друге, неможливо говорити про добровільність набуття громадянства РФ в умовах окупації, коли країна-агресор застосовує різноманітні засоби залякування й примусу громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, до отримання ними російського громадянства. Ідеться про обмеження у свободі пересування, отриманні соціальної, медичної допомоги, позбавлення права власності на майно і врешті — загрозу видворення як іноземного громадянина. Такі дії країни-агресора становлять порушення статті 45 IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї, відповідно до якої забороняється примушувати жителів окупованої території присягати на вірність державі-супротивнику. Ця заборона охоплює як військову присягу, так і переведення до іншого громадянства.

Попри те, що РФ намагається імітувати добровільність отримання громадянства через збереження формальних процедур (наприклад, зобов'язанням подати заяву, іноді записуючи на відео проголошення присяги РФ), ці процедури не мають нічого спільного з процедурами, покликаними забезпечити реалізацію права на добровільне набуття громадянства. А відтак подання заяви на отримання паспорта не може бути ознакою добровільного характеру набуття громадянства РФ на тимчасово окупованій території України, навіть якщо воно відбулося із поданням заяви.

(4) Зміни до положень Закону України «Про імміграцію» від 07.06.2001 р. № 2491-III (далі — Закон № 2491-III)

Законопроект визначає, що дозвіл на імміграцію поза квотою надається *«одному з подружжя, якщо другий з подружжя є загиблим (померлим) громадянином України, військовослужбовцем...»*. Поза увагою запропонованої редакції Закону № 2491-III у частині викладу пункту 1-1 частини 3 статті 4 **залишаються діти / батьки загиблих (померлих) військовослужбовців**, попри те, що всі вони належать до родичів першого ступеня споріднення, а отже,

невключення їх до зазначеного переліку створює умови невизначеності в закріпленні правового статусу цих категорій осіб на території України. Поряд із цим, з огляду на інтенсивність воєнних дій, що розгортаються на території України, вважаємо, що дозвіл на імміграцію поза квотою повинен також надаватись одному з подружжя / дітям / батькам, якщо громадянин України, визнаний судом безвісно відсутнім або оголошений судом померлим.

Зауважимо, що серед категорій військовослужбовців, після смерті (загибелі) яких виникає можливість імміграції поза квотою, не вказуються військовослужбовці Національної гвардії України, що не узгоджується з положеннями пунктів 9, 10 частини 2 статті 4 Закону № 2491-III, які надають підвищений правовий захист зазначеній категорії осіб. Аналогічно з урахуванням викладених зауважень потребують значного доопрацювання положення законопроекту в частині внесення змін до пункту 16 частини 7 ст. 9 Закону № 2491-III.

Звертаємо увагу на те, що положення законопроекту визначають те, що окремі категорії іноземців та особи без громадянства, які мають право на отримання дозволу на імміграцію, можуть *«подавати паспортний документ, термін дії якого закінчився або який підлягає обміну (крім випадків зміни персональних даних особи)»*. Ці та подібні норми законопроекту несуть ризик широкого тлумачення як змісту персональних даних, так і випадків їх зміни, що сприяє правовій невизначеності й вразливості правового становища іноземців та осіб без громадянства. Аналогічне зауваження висловлюємо до частин 21, 24 статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» № 3773-VI від 22 вересня 2011 року в редакції законопроекту.

(5) Зміни до положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI (далі — Закон від 22.09.2011 р. № 3773-VI)

Законопроектом пропонується позбавити іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині 17 статті 4 Закону № 3773-VI, а саме осіб, стосовно яких прийнято рішення про припинення громадянства України або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, права отримати посвідку на постійне проживання, що гарантується частиною 2 статті 5 Закону № 3773-VI. Відзначимо, що згідно з абзацом 3 частини 16 Закону № 3773-VI іноземці та особи без громадянства, які протягом 30 днів з дня прийняття рішення про припинення громадянства України чи скасування рішення про оформлення набуття громадянства України звернулися із заявою про надання дозволу на імміграцію, вважаються такими, які тимчасово на законних підставах перебувають на території України.

Зауважимо, що Конституційний Суд України в рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, покликаючись на статтю 22 Конституції України, зазначив, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх

здійснення. Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їхньої сутності.

Зважаючи на зазначені недоліки, проєкт Закону України «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (р.н. 10425) потребує суттєвого доопрацювання. У разі прийняття в поточній редакції законопроєкт створить суттєві ризики порушення прав у сфері громадянства для жителів тимчасово окупованої території України, а також осіб без громадянства, їхніх дітей і дітей шукачів захисту в Україні.

14 лютого 2024 року

БФ «Право на захист»
Центр прав людини ZMINA
ГО «Донбас СОС»
БФ «Схід SOS»
Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ»
ГО «КРИМСОС»
БО «БФ “Стабілізуєшен Суппорт Сервісез”»
Кримська правозахисна група