

УДК 342.713

О.Р. Поєдинок,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ЗАБОРОНИ ПОЗБАВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА У СВІТЛІ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ ЗА МІЖНАРОДНИМ ПРАВОМ

Анотація. У статті досліджується конституційний принцип заборони позбавлення громадянства у світлі зобов'язань України за міжнародним правом. Серед іншого, проаналізовано Висновок Венеціанської комісії 2016 року щодо проекту французького конституційного закону «Про захист нації», що містить важливі загальні міркування щодо міжнародних стандартів, застосовних у випадку припинення громадянства на ініціативу держави.

Ключові слова: громадянство, позбавлення громадянства, втрата громадянства, Венеціанська комісія.

Постановка проблеми. Як показує характерна для останніх кількох років дискусія з питань громадянства та зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти з цієї тематики, суспільству взагалі та юридичній спільноті зокрема бракує одноманітного розуміння принципів, які стосуються громадянства, закріплених у чинній Конституції України: принципу єдиного громадянства (стаття 4) та принципу заборони позбавлення громадянства (стаття 25). Останній принцип є особливо актуальним у контексті значної кількості пропозицій змін до законодавства, що спрямовані на припинення українського громадянства тими громадянами України, чії дії суперечать національним інтересам України.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Дослідженням принципу заборони позбавлення грома-

дянства, що міститься в українській Конституції, а також, більш широко, інституту позбавлення громадянства займалися В.М. Шаповал, В.П. Суботенко, С.В. Дрьомов, С.В. Черниченко, Ю.Р. Боярс, О.П. Огурцов, В.М. Отрош та інші. Проте, на нашу думку, проголошений в Конституції України принцип заборони позбавлення громадянства потребує додаткового дослідження у світлі норм міжнародного права та з урахуванням Висновку Венеціанської комісії 2016 року щодо проекту французького конституційного закону «Про захист нації», який, серед іншого, передбачав позбавлення громадянства Франції як санкцію за тероризм.

Відповідно, **метою статті** є аналіз конституційного принципу заборони позбавлення громадянства у світлі зобов'язань України за міжнародним правом.

Виклад основного матеріалу. Ще один пов'язаний із громадянством конституційний принцип, який викликає багато дискусій, — принцип заборони позбавлення громадянства. Він міститься у частині першій статті 25 Конституції України, його зміст також відображений у пункті 3 статті 2 Закону України «Про громадянство України».

Частина перша статті 25 чинної Конституції України сформульована в такий спосіб: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство» [1]. Очевидно, це положення покликане відобразити зміст статті 15 Загальної декларації прав людини («1. Кожна людина має право на громадянство. 2. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство») [2].

Незважаючи на значну подібність формулювань, між ними все ж є істотна відмінність. Так, Загальна декларація прав людини забороняє безпідставно позбавляти громадянства, а Українська Конституція — позбавляти громадянства України за будь-яких обставин. Така абсолютна заборона, встановлена Основним Законом України, історично була своєрідним символічним жестом, що став наслідком бажання уникнути повторення радянської практики застосування припинення громадянства як карального заходу для тих, хто не поділяли офіційної ідеології, відмовлялися підтримувати політику уряду та/або в інший спосіб діяли всупереч життєво важливим інтересам Радянської держави.

У цілому, питання позбавлення громадянства і в теорії конституційного права, і в теорії міжнародного права є вельми дискусійним, особливо якщо йдеться про можливі підстави поз-

бавлення громадянства. Наприклад, В.М. Шаповал звичайною практикою називає позбавлення громадянства, набутого внаслідок натуралізації, якщо особа набула його в результаті надання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів. Він також пише, що позбавлення громадянства завжди є небажаним для особи та виступає як санкція за вчинене правопорушення [3]. Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року, яка набрала чинності для України 23 червня 2013 року, містить набуття громадянства в результаті повідомлення помилкових відомостей або обману в переліку допустимих підстав для позбавлення громадянства. Відповідно ж до Закону України «Про громадянство України» аналогічні обставини є підставами для втрати громадянства України. У зв'язку з цим виникає логічне запитання: чим же в цьому випадку позбавлення громадянства відрізняється від його втрати? Чи не є в такій ситуації термін «втрата громадянства» безпечним (і не забороненим чинною Конституцією) синонімом «позбавлення громадянства»?

На нашу думку, ситуацію, яка склалася з термінологією, можна пояснити двома причинами: неодноманітністю сутнісних підходів та вибору термінів на рівні національних правових систем, а також відсутністю уніфікованої термінології на рівні міжнародних договорів. Не маючи на меті проведення порівняльно-правового дослідження у сфері конституційного права, зупинимось детальніше на термінах, які вживаються в міжнародних договорах з питань громадянства. Так, у Європейській конвенції про громадянство 1997 року до випадків втрати громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці застосовується термін «втрата» (англ. — *loss*), у той час

як для позначення такої самої ситуації у Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року вживається термін «позбавлення» (англ. — *deprivation*).

Україна є учасницею обох згаданих конвенцій, причому жодна з них не містить абсолютної заборони позбавлення громадянства чи його втрати в силу закону чи на ініціативу держави. Така заборона існує лише щодо ситуацій, коли припинення громадянства зробить особу апатридом, однак і з цього правила також є винятки, передусім у випадку якщо громадянство було набуто в результаті шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування фактів. У зв'язку з цим слід погодитися з думкою С.В. Дрьомова про те, що формулювання принципу заборони позбавлення громадянства в Конституції України «має не виправдано абсолютизований характер» [4].

У контексті заборони позбавлення громадянства важливо дослідити Висновок Венеціанської комісії 2016 року щодо проекту французького конституційного закону «Про захист нації» [5], який передбачав позбавлення громадянства Франції як санкцію за тероризм для всіх французьких громадян незалежно від способу набуття громадянства Франції (філіація чи натуралізація) чи кількості громадянств, які має відповідна особа. Серед іншого, надаючи відповідь на запитання про те, чи вказаний законопроект відповідає міжнародному праву взагалі та європейському праву захисту прав людини зокрема, Комісія зазначила, що «сам по собі він не суперечить міжнародному праву» (параграф 103), та нагадала, що «[в] принципі, міжнародне право визнає, що кожній державі належить суверенне право визначати, хто є її громадянами» (параграф 39).

Утім, далеко не всі положення вказаного Висновку Венеціанської комісії можуть бути застосовані до України, оскільки обсяг і зміст міжнародно-правових зобов'язань у сфері громадянства Франції та України є різними. Так, Україна, на відміну від Франції, є учасницею міжнародних договорів, спрямованих на боротьбу з апатризмом, — Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року та Європейської конвенції про громадянство 1997 року. Відповідно до них Україна може допустити втрату свого громадянства, що зробить особу апатридом, лише тоді, коли набуття громадянства України відбулося внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника. У решті випадків конвенційні зобов'язання України вимагають щоразу отримувати беззаперечні докази того, що після припинення українського громадянства особа не стане апатридом.

При цьому слід мати на увазі, що процес одержання таких доказів потребує співпраці з іноземними державами, які не завжди готові надавати запитувану інформацію. Крім того, у випадку осіб, дії яких нанесли шкоду чи загрожують національним інтересам України, припинення українського громадянства навіть за наявності іноземного громадянства може бути невідповідним для України, оскільки істотно обмежить чи навіть зведе нанівець юридичні та практичні можливості здійснення Україною своїх суверенних повноважень, включаючи кримінальне переслідування, щодо цих осіб.

Тим не менше, Висновок Венеціанської комісії щодо французького законопроект є важливим для будь-якої держави, особливо члена Ради Європи, оскільки містить важливі мір-

кування щодо міжнародних стандартів, застосованих у ситуації припинення громадянства на ініціативу держави. Зокрема, параграф 47 цього документа містить перелік «правил і принципів міжнародного права та загальновищезначених принципів міжнародного права з питань громадянства». Передусім, Венеціанська комісія вважає, що національне право держав може містити положення про втрату громадянства у випадку, коли поведінка особи завдає серйозної шкоди життєво важливим інтересам держави. Водночас, Комісія вказує, що під час запровадження таких положень слід уникати безгромадянства та свавільного позбавлення громадянства.

Щодо принципу заборони свавільного позбавлення громадянства Венеціанська комісія зробила ряд важливих уточнень. Так, на її думку, позбавлення громадянства повинно ґрунтуватися на нормативно-правовому акті, у якому чітко та недвозначно викладені підстави втрати громадянства. Норми, які регулюють питання втрати громадянства, не повинні мати зворотної сили, що означає прийнятність позбавлення громадянства лише у випадку дій, за вчинення яких законом чітко передбачено настання такого правового наслідку як припинення громадянства. Якщо позбавлення громадянства застосовується як каральна санкція, то таке покарання повинно бути пропорційним серйозності злочину, за вчинення якого воно призначається. У більш широкому контексті, будь-яке індивідуальне рішення щодо позбавлення громадянства повинно ґрунтуватися на принципі пропорційності. На практиці це означає, що позбавлення громадянства не повинно бути автоматичним заходом, навпаки, такий крок є прийнятним, лише якщо є результатом ретельного дослі-

дження кожного конкретного випадку, яке повинно включати аналіз сімейних обставин особи.

У цьому ж параграфі 47 Висновку Венеціанської комісії розкрито принцип недискримінації в контексті регулювання питань громадянства: норми щодо громадянства не повинні містити розрізень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження. Норми, які регулюють питання громадянства, повинні також відповідати принципу заборони дискримінації своїх громадян незалежно від того, чи вони є громадянами за народженням, чи набули свого громадянства пізніше. Венеціанська комісія також підкреслює важливість суворого дотримання процесуальних норм, особливо тих, що гарантують право особи бути почутою, її право на письмове та вмотивоване рішення, а також право на перегляд рішень з питань громадянства в судовому порядку.

Венеціанська комісія також нагадала позицію Європейського суду з прав людини щодо питань громадянства. Відповідно до практики Суду право на набуття чи збереження громадянства не захищене статтею 8 (Європейської) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Утім, Суд визнає, що незважаючи на те, що громадянство в прямий спосіб не захищається жодною зі статей Конвенції, заходи, які їй суперечать, можуть бути досліджені в світлі статей 8 та 14 Конвенції, зважаючи на вплив, які вони можуть мати на «соціальну ідентичність» індивіда. Як свавільна відмова в набутті громадянства, так і рішення про позбавлення громадянства, в результаті яких особа стає апатридом, можуть підпадати під сферу дії статей 8 та 14 Конвенції,

причому в обох випадках фактором, що визначає відповідність заходу зазначеним статтям, є його пропорційність (параграф 45).

З огляду на викладене вище слід розглянути можливість змінити частину першої статті 25 чинної Конституції України («Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство») з урахуванням положень пункту 2 статті 15 Загальної декларації прав людини («Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство») і сформулювати частину першу статті 25 Конституції України в такий спосіб: «Громадянин України не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство». На нашу думку, таке формулювання дозволить уникнути підміни понять та відповідатиме нормам міжнародного права. Як альтернативний варіант пропонуємо звернення до Конституційного Суду України з метою офіційного тлумачення положення частини першої статті 25 чинної Конституції України.

Висновки. Незважаючи на значну подібність формулювань, які містяться в статті 15 Загальної декларації прав людини та статті 25 Конституції України, між ними все ж є істотна відмінність, яка полягає в тому, що Загальна декларація прав людини забороняє безпідставно позбавляти громадянства, а Українська Конституція — позбавляти громадянства України за будь-яких обставин.

Питання позбавлення громадянства і в теорії конституційного права,

і в теорії міжнародного права є вельми дискусійним, особливо якщо йдеться про можливі підстави позбавлення громадянства. В українському контексті найбільш складною задачею є розмежування понять «позбавлення» та «втрати» громадянства. Уніфікована термінологія відсутня й на рівні міжнародних договорів: у Європейській конвенції про громадянство 1997 року до випадків втрати громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці застосовується термін «втрата» (англ. — *loss*), у той час як для позначення такої самої ситуації у Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року вживається термін «позбавлення» (англ. — *deprivation*).

Україна є учасницею обох згаданих конвенцій, причому жодна з них не містить абсолютної заборони позбавлення громадянства чи його втрати в силу закону чи на ініціативу держави. Така заборона існує лише щодо ситуацій, коли припинення громадянства зробить особу апатридом, однак і з цього правила також є винятки, передусім у випадку якщо громадянство було набуто в результаті шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування фактів.

Висновок Венеціанської комісії 2016 року щодо проекту французького конституційного закону «Про захист нації», хоч і стосувався конкретної іноземної держави та обсягу її міжнародно-правових зобов'язань, є важливим для будь-якої держави, зокрема України, оскільки містить важливі загальні міркування щодо міжнародних стандартів, застосованих у випадку припинення громадянства на ініціативу держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: редакція від 21.02.2014 на підставі 742-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України.— Режим доступу до тексту : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Загальна декларація прав людини: Прийнята і проголошена резолюцією 217A(III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 [Електронний ресурс] / ГА ООН. — Режим доступу до тексту : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В.М. Шаповал. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 464 с. — С. 177.
4. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / С.В. Дрьомов. — К. : НІСД, 2017. — 52 с. — С. 15.
5. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Opinion on the draft constitutional law on "Protection of the Nation" of France. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) / Opinion No. 838/2016. CDL-AD(2016)006. Strasbourg, 14 March 2016. Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e).

Поєдинок О.Р.

Конституційний принцип заперта лишения гражданства в свете обязательств Украины по международному праву.

Аннотация. В статье исследуется конституционный принцип запрета на лишение гражданства в свете обязательств Украины по международному праву. Среди прочего, проанализировано Заключение Венецианской комиссии от 2016 года касательно проекта французского конституционного закона «О защите нации», которое содержит важные общие соображения касательно международных стандартов, применимых в случае прекращения гражданства по инициативе государства.

Ключевые слова: гражданство, лишение гражданства, утрата гражданства, Венецианская комиссия.

О. Поєдинок

Constitutional Principle Banning Deprivation of Nationality from the Perspective of Ukraine's Obligations under International Law.

Summary. The article deals with a ban on deprivation of nationality enshrined in the Ukrainian Constitution from the perspective of Ukraine's obligations under international law. Among other issues, the 2016 Opinion of the Venice Commission on the French draft constitutional law On the Protection of the Nation was analyzed as an important summary of applicable international standards that should be considered whenever nationality is terminated at the initiative of a State.

Keywords: nationality, deprivation of nationality, loss of nationality, Venice Commission.

