

О. М. Садовська

*к. ю. н., доцент, доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

ПРАВО НА ГРОМАДЯНСТВО: ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА

Сучасна наука виходить з того, що стан громадянства складає основу правового статусу індивіда, його правосуб'єктності. Ось чому ст. 15 Загальної декларації прав людини та п. 3 ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права розглядають громадянство як суб'єктивне основоположне право особи, і в цьому сенсі слід говорити про право індивіда на набуття, перебування у стані громадянства та вихід з нього [3, 4].

Ніхто не може бути позбавлений свого громадянства і нікому не може бути відмовлено в праві змінити громадянство. Держави повинні встановлювати гарантії для запобігання випадків безгромадянства, надаючи громадянство особам, які в іншому випадку можуть залишитися без громадянства та або народилися на території відповідної держави, або один з батьків – громадянин цієї держави. Держави повинні також запобігати безгромадянству через втрату або позбавлення громадянства [8].

Право на громадянство не тільки проголошується, але й забезпечується системою гарантій міжнародного та національного рівнів. Дотримання цього права з боку держав контролюється Радою з прав людини та Управлінням Верховного Комісара ООН з прав людини. Ці відомства проводять величезну роботу по впровадженню норм міжнародного права у внутрішньодержавне право і контролюють держави щодо виконання взятих на себе зобов'язань в галузі прав людини. На європейському континенті таку роль виконує Рада Європи, яка взяла на себе тягар впровадження міжнародних стандартів і врегулювання колізій національного права в галузі громадянства.

В Україні правові відносини в галузі громадянства регулюються Конституцією України [1], Законом «Про громадянство України» [5] та ін. На європейському рівні – Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [6], Європей-

ська Конвенція про громадянство 1997 р. [2] та актуальна сьогодні для нас в світлі євроінтеграції України Європейська хартія прав і основних свобод людини 2002 р. [7].

Виходячи з норм Європейської конвенції про громадянство 1997 р., яку Україна ратифікувала в 2006 р., правом на придбання громадянства *ex lege* володіють перш за все діти: а) діти, один із батьків яких на час народження цих дітей має громадянство держави-учасниці, за винятком будь-яких випадків, що можуть бути передбачені у її внутрішньодержавному праві для дітей, які народилися за межами держави. Стосовно дітей, батьківство яких встановлюється шляхом визнання, у судовому порядку або шляхом подібних процедур, кожна держава-учасниця може передбачити, що дитина набуває її громадянства за процедурою, яка визначається її внутрішньодержавним правом; б) знайдені на її території немовлята, які інакше стали б особами без громадянства; в) народжені на її території діти, які при народженні не набувають іншого громадянства. Таке громадянство надається *ex lege* при народженні або в подальшому дітям, які є особами без громадянства, за заявою, що подається до відповідного органу безпосередньо дитиною чи від її імені у спосіб, встановлений внутрішньодержавним правом держави-учасниці. Така заява може бути подана за умови законного та постійного проживання заявника на її території упродовж періоду, який не перевищує п'яти років і безпосередньо передує поданню заяви.

Правом на набуття громадянства володіють особи, які законно та постійно проживають на території держави-учасниці. Європейська Конвенція, встановлюючи умови натуралізації, зобов'язує держави передбачати ценз осілості, який не перевищує десять років до подання заяви. Кожна держава-учасниця у своєму внутрішньодержавному праві спрощує процедуру набуття її громадянства для таких осіб: а) одному з подружжя, що перебуває у шлюбі з її громадянином; б) діти одного з її громадян, стосовно яких передбачені винятки, зазначені у підпункті «а» п. 1 ст. 6; в) діти, один із батьків яких набуває чи вже набув її громадянства; г) діти, усиновлені одним із її громадян; д) особи, що народилися на її території та закон-

но і постійно на ній проживають; е) особи, що законно і постійно проживають на її території упродовж певного періоду, який розпочався до досягнення ними 18 років, причому тривалість цього періоду визначається внутрішньодержавним правом відповідної держави-учасниці; є) особи без громадянства та особи, визнані як біженці, що законно та постійно проживають на її території.

Право на громадянство передбачає і право на відмову від громадянства. Найчастіше воно розуміється як втрата громадянства за ініціативою особи. Але Конвенція містить і обмеження цього права. Ст. 8 передбачає: 1. Кожна держава-учасниця дозволяє відмовлятися від її громадянства, якщо відповідні особи не стануть внаслідок цього особами без громадянства. 2. Держава-учасниця може, однак, передбачити у своєму внутрішньодержавному праві, що відмовлятися від її громадянства можуть тільки ті громадяни, які постійно проживають за кордоном.

Треба відзначити, що текст Конвенції передбачає і право на поновлення у громадянстві у випадках та за умов, що передбачені у її внутрішньодержавному праві, кожна держава-учасниця спрощує процедуру поновлення у її громадянстві своїм колишнім громадянам, які законно та постійно проживають на її території [2, ст.9].

Право на збереження громадянства означає, що людина вільна залишати свою країну на будь-який час, в будь-якому напрямку, і повертатися в неї, не втрачаючи своїх прав громадянина, реалізуючи свої права на відстані, беручи участь в управлінні державою по можливості. І навіть, якщо людина скоїть злочин або придбає громадянство іншої держави, це ще не привід для позбавлення її громадянства.

Право на збереження громадянства співвідноситься з заборону довільного позбавлення громадянства. Тому довільне позбавлення громадянства ставить порушених осіб в несприятливе становище щодо їх користування правами, так як деякі з цих прав можуть бути схильні до законним обмеженням, які в іншому випадку не застосовуються. Крім того, ці люди опиняються в ситуації підвищеної уразливості перед порушеннями прав людини.

Але, тим не менш, ст. 7 Конвенції передбачає ряд умов, при яких позбавлення громадянства все ж можливо ex lege або за ініціативи держави-учасниці за таких випадків:

- a) добровільне набуття іншого громадянства;
- b) набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника;
- c) добровільна служба в іноземному військовому формуванні;
- d) поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці;
- e) відсутність справжнього зв'язку між державою-учасницею та її громадянином, який постійно проживає за кордоном;
- f) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набутти ex lege громадянства держави-учасниці, більше не виконуються;
- g) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів [2, ст.7].

При цьому держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства [2].

Проте, в останні роки на Заході все частіше стали чути заклики до денатуралізації, при цьому багато політиків називають цю міру виправданою в рамках боротьби з тероризмом. Наприклад, після терактів у Парижі в листопаді 2015 р. тодішній президент Франції Франсуа Олланд спробував, правда, безуспішно, внести в конституцію країни зміни, що стосуються позбавлення громадянства (про цю спробу він згодом пошкодував, тому що виявилось, що вона розколє, а не об'єднє суспільство) [9]. Найбільш застосовуваним таким захід боротьби з тероризмом став у Великобританії. За даними Вейля, з 2006 по 2015 роки міністерство внутрішніх справ Великобританії позбавило громадянства 53 людини [9].

Хоча денатуралізація проводиться з ціллю боротьби з тероризмом, професор Мюллер не рахує цей привід правовим. «Сьогодні

в Великобританії неймовірно низькі бар'єри, що заважають позбавленню громадянства. Міністерству внутрішніх справ необхідно лише «переконатися, що позбавлення громадянства здійснюється в інтересах суспільного блага». Починаючи з 2014 р., у міністерства з'явилася можливість денатуралізації британських громадян навіть в тому випадку, якщо подібне рішення може перетворити їх в людей без будь-якого громадянства взагалі. Міністерству досить лише «слухних підстав» припускати, що у людини є можливість отримати громадянство в будь-якій іншій країні. Коли Мей була міністром внутрішніх справ (з 2010 по 2016 роки), вона зазвичай позбавляла британців громадянства, поки вони перебували за межами країни, що не давало їм можливості оскаржити прийняте рішення [10].

Таким чином, змістом права людини на громадянство є право на придбання громадянства, збереження громадянства або на відмову від нього, а також право на полегшений варіант відновлення громадянства. Загальноєвропейські тенденції останнього часу свідчать про формування нових принципів громадянства, зокрема – і щодо можливості визнання множинного громадянства у випадку, коли воно виникає автоматично внаслідок народження або укладення шлюбу. Окрім того, концепція прав людини все більше вимагає визнання максимального обсягу прав та свобод за людиною не в залежності від її громадянства, а в залежності від території її фактичного проживання та формування повноцінного членства в місцевій спільності. Лише така політика здатна подолати прояви ксенофобії, расизму та інші негативні явища по відношенню до основних прав людини, які в тому числі призводять до конфліктів національного, релігійного, культурного характеру.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1998 р. з наст. змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
2. Європейська конвенція про громадянство: Конвенція від 06.11.1997 р. № ETS N 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004. – Назва з екрана.

3. Загальна декларація прав людини: Декларація від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015. – Назва з екрана.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043. – Назва з екрана.
5. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. з наст. змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>. – Назва з екрана.
6. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004. – Назва з екрана.
7. Хартия основных прав Европейского Союза. Торжественная прокламация (Ницца, 7 декабря 2000 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524. – Назва з екрана.
8. Право на гражданство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/RuleOfLaw/Pages/RightNationality.aspx>. – Название с экрана.
9. Weil Patrick. Can a Citizen be Sovereign? / P. Weil [Electronic resource]. – Mode of access: <http://humanityjournal.org/blog/can-a-citizen-be-sovereign/>. – The title from the screen.
10. Мюллер Я.-В. Отстранение. Лишение гражданства как принуждение к лояльности / Я.-В.Мюллер [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.liga.net/opinion/338305_ot-stranenie-lishenie-grazhdanstva-kak-prinuzhdenie-k-lojalnosti.htm. – Название с экрана.