



ПОЗИЦІЯ

Коаліції організацій, що опікуються питанням захисту прав постраждалих унаслідок збройної агресії проти України, щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. № 11469)

07 серпня 2024 року у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. № [11469](#)).

17 грудня 2024 року Верховною Радою України вказаний законопроєкт в першому читанні було прийнято за основу.

Ще раніше Президент України вже вніс до парламенту Проєкт Закону про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстр. № [10425](#)), який так і не було внесено на розгляд у першому читанні. Натомість частина положень законопроєкту № 11469 дублює норми законопроєкту № 10425.

У лютому 2024 року Коаліція організацій вже висловлювала застереження з приводу недоліків цього законопроєкту, наголошуючи на суттєвих ризиках порушення цим проєктом закону прав у сфері громадянства для жителів тимчасово окупованої території (далі — ТОТ) України, осіб без громадянства, їхніх дітей, дітей осіб з додатковим захистом і дітей шукачів захисту в Україні.

Законопроєктом № 11469 пропонується внесення змін до законів України «Про громадянство України», «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», які, як зазначено в пояснювальній записці, спрямовані на удосконалення правового забезпечення функціонування інституту громадянства в Україні, а також забезпечення національних інтересів України в питаннях забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України.

Цілями й завданнями прийняття законопроєкту вказано актуалізацію правового регулювання питань громадянства України з огляду на необхідність забезпечення національної безпеки та

національних інтересів України, з метою збереження єдності української спільноти, зменшення негативних наслідків демографічної кризи в Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.

Попри важливість вдосконалення законодавства України у сфері громадянства, запропоновані законопроект змін матимуть безпосередній негативний вплив на можливість набуття громадянства України для осіб без громадянства та під ризиком безгромадянства, недокументованих громадян України з ТОТ України, біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, шукачів захисту та їхніх дітей.

Текст законопроекту в запропонованій редакції створює необґрунтовані ризики позбавлення громадянства України осіб, які проживають на ТОТ України з огляду на цілеспрямовану політику Російської Федерації з нав'язування російського громадянства шляхом позбавлення доступу до базових життєво необхідних послуг у медичній, соціальній, освітній і професійній сфері, обмеження свободи пересування, трудових та майнових прав, відмови в наданні гуманітарної допомоги, позбавлення особистої свободи, примусової мобілізації. Далі наведено детальний опис ключових ризиків, які містить законопроект № 11469.

1. Необґрунтоване звуження кола осіб, які можуть набути громадянства України. Деякі положення проекту Закону щодо набуття громадянства України за народженням і територіальним походженням звужують коло осіб, які мають право на набуття громадянства відповідно до чинної редакції Закону. Разом з цим, проект Закону не містить змін до статті 7 Закону України «Про громадянство України», які б гарантували набуття громадянства України дітьми, які народились на території України, якщо в іншому випадку такі діти стануть особами без громадянства.

Разом із цим, у разі прийняття проекту Закону, діти осіб з додатковим захистом втратять чинну можливість і не зможуть набувати громадянство за народженням (стаття 7) і територіальним походженням (стаття 8), тому що категорія «осіб, які потребують додаткового захисту» не входить до категорій осіб «які постійно проживали на території України» відповідно до абзацу 10 статті 1 Проекту. Так само діти осіб, які звернулись із заявою про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні (діти шукачів захисту), можуть втратити право набувати громадянство за територіальним походженням (стаття 7), тому що їхні батьки не вважаються іноземцями, які постійно проживали на території України відповідно до абзацу 10 статті 1 Проекту.

Окрім того, стаття 8 законопроекту передбачає можливість набуття громадянства України особами без громадянства за територіальним походженням лише у випадку їх народження на території України до 24 серпня 1991 року. Такі зміни позбавляють права на набуття громадянства за територіальним походженням осіб у разі їх постійного проживання, проживання їхніх родичів на визначеній території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України», або на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної

Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР).

Запровадження статтею 8 законопроекту іспиту з основ Конституції України, історії України й іспиту на визначення рівня володіння державною мовою, а також встановлення плати за складення іспитів може суттєво обмежити можливість бути прийнятими до громадянства України осіб без громадянства, визнаних у порядку статті 6-1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», які в більшості належать до вразливих категорій населення, часто не мають жодної освіти і є неграмотними або малограмотними.

У разі прийняття проекту такі пропозиції **порушуватимуть норми міжнародного й національного права України.**

Так, зокрема, відповідно до частини 3 статті 22 Конституції України, під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу чинних прав і свобод. Конституційний Суд України в рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 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 внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу чинних конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їхньої суті.

Відповідно до статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України (за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України).

Відповідно до статті 1 Конвенції про скорочення безгромадянства (1961), яка є частиною національного законодавства України, Договірна Держава надає своє громадянство народженій на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом.

Відповідно до статті 7 Конвенції про права дитини (1989), яка є частиною національного законодавства України, дитина має бути зареєстрована відразу ж після народження і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їхнє піклування.

У вересні 2022 року Комітет ООН з прав дитини повторно наголосив на своїй рекомендації, наданій Україні ще у 2011 році, щодо необхідності внесення змін до законодавства у сфері громадянства щодо спрощення доступу до отримання громадянства дітям, якщо в іншому випадку такі діти будуть особами без громадянства.

Ця рекомендація залишається невиконаною Україною понад десять років, підтвердженням чому є чинна редакція статті 7 Закону України «Про громадянство України». Пропоновані

законопроектом зміни лише ускладнюють доступ дітей осіб без громадянства та дітей шукачів захисту до громадянства України.

Одночасно, однією з ключових рекомендацій [Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році](#) в розділі «Захист основоположних прав і свобод» у питаннях громадянства зазначена така рекомендація: внести зміни до Закону України «Про громадянство України», надавши право на набуття громадянства України всім дітям, народженим на території України, які при народженні не набувають іншого громадянства.

Щодо права на набуття громадянства для дітей шукачів захисту, суди неодноразово визнавали протиправною бездіяльність Державної міграційної служби України та її територіальних підрозділів у провадженнях за заявами й поданнями з питань громадянства України від їхніх батьків (справи 640/25338/19, 640/15887/20, 320/12900/21).

Отже, прийняття законопроекту призведе до втрати чинного права на громадянство, яке зараз мають певні категорії іноземців та осіб без громадянства, а також їхні діти.

2. Підстави неприйняття до громадянства України порушують принцип правової визначеності. Законопроект пропонує скасувати таку підставу неприйняття до громадянства України, як вчинення злочину проти людства чи геноциду, що видається **щонайменше необґрунтованим**. Натомість пропонується визначити такою, що не приймається до громадянства України, особу, *«яка створює загрозу національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України»*. Ця підстава сформульована з порушенням принципу правової визначеності, оскільки ні проект закону, ні чинне законодавство України не містять тлумачення поняття *«особи, яка створює загрозу національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України»*, не визначає критерії та докази існування *«загрози національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України»*, що своєю чергою є передумовою безмежної свободи розсуду в інтерпретації змісту підстав для заборони прийняття особи до громадянства України.

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. Створення загрози втрати громадянства України для українських громадян, які проживають на ТОТ України. Стаття 19 законопроекту розширює підстави для втрати громадянства, зокрема підставою *добровільного набуття громадянством України*

громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або громадянства (підданства) держави, не включеної до переліку держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України в спрощеному порядку, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Водночас визначення поняття добровільності набуття громадянства іншої держави як «усіх випадків, коли громадянин України для набуття громадянства (підданства) іншої держави повинен був звернутися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство (підданство) якої набуто, крім випадку, передбаченого частиною шостою статті 5 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, а також у випадку набуття громадянином України, якого незаконно депортовано з тимчасово **окупованої території України, громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом**» не враховує інтересів громадян України, які проживають на ТОТ України й 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 ТОТ 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 ТОТ України, до отримання ними російського громадянства. Ідеться про обмеження свободи пересування, доступу до гуманітарної, соціальної, медичної допомоги, позбавлення права власності на майно і врешті — загрозу видворення як іноземного громадянина та/або позбавлення особистої свободи. Такі дії країни-агресора становлять порушення статті 45 IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатку 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 ТОТ України, навіть якщо воно відбулося із поданням заяви.

Відтак абзац другий пункту 1 частини статті 19 законопроекту, що визначає обставини, за яких набуття громадянства не вважається добровільним, потребує уточнення, згідно з яким не вважається добровільно набутим громадянство, набуто на тимчасово окупованій території України, а також набуття громадянином України, якого незаконно депортовано з тимчасово окупованої території України, громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, крім випадків, коли отримання громадянства держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, використовується з метою пропаганди війни, публічної підтримки збройної агресії проти України, а також випадку припинення такою особою громадянства України в порядку, встановленому цим Законом.

Ще однією досить сумнівною підставою для позбавлення громадянства України законопроект зазначає «використання повнолітнім громадянином України, який має громадянство (підданство) іноземної держави, на території України паспортного документа іноземця, наслідком якого є створення загроз національній безпеці та/або національним інтересам України». Сформульована таким чином підстава суперечить принципу правової визначеності, оскільки законопроект не дає визначення критеріїв та обставин, за яких використання паспортного документа може створити національній безпеці та/або національним інтересам України, що своєю чергою є передумовою необґрунтованої дискреції та створює ризик безпідставного позбавлення громадянства.

Так само в частині формулювання підстав для втрати громадянства України законопроектом пропонується встановити, що такою підставою є зокрема *«набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно осіб, засуджених в Україні за вчинення злочину проти основ національної безпеки України»*. У такий спосіб, законопроектом фактично встановлюється додаткове покарання за вчинення злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України (далі — КК України), що порушує вимоги частини третьої статті 3 КК України, згідно з якою кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом.

Також додатковою підставою для позбавлення громадянства України законопроект вказує **участь громадянина України у збройній агресії проти України в складі збройних формувань держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або яка перебуває в збройному конфлікті (війні) з Україною чи сприяла (сприяє) вчиненню збройної агресії проти України**. Водночас таке формулювання підстави для позбавлення громадянства не враховує обставини систематичного порушення РФ міжнародного гуманітарного права, яке серед іншого включає застосування примусу до українських громадян на окупованій території проходження строкової служби та/або примусову мобілізацію до збройних формувань, зокрема через примус до підписання контракту для створення ілюзії «добровільності». Особи, які опинилися в таких формуваннях під примусом, є постраждалими від міжнародного злочину. Підставою для втрати

громадянства України варто визначити лише добровільну участь громадян України в таких збройних формуваннях, доведену в судовому порядку.

4. Непропорційні обмеження дозволу на імміграцію поза квотою. Зміни до положень Закону України «Про імміграцію», які пропонуються законопроектом, визначають, що дозвіл на імміграцію поза квотою надається одному з подружжя, якщо другий з подружжя є загиблим (померлим) громадянином України, військовослужбовцем Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (незалежно від строку перебування у шлюбі, дійсному на момент загибелі (смерті) — у разі звернення із заявою про надання дозволу на імміграцію у період воєнного стану чи не пізніше ніж протягом 6 місяців з дня його припинення чи скасування.

Так, поза увагою запропонованої редакції 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 «Про імміграцію», які надають підвищений правовий захист зазначеній категорії осіб.

Окрім зазначених ризиків, варто зауважити, що законопроект пропонує доповнити статтю 2 Закону України «Про громадянство України» новим принципом «визначення правового режиму одночасної належності громадянина України до громадянства (підданства) двох або більше держав з урахуванням забезпечення національної безпеки та національних інтересів України». Вказаний принцип «множинного громадянства» не узгоджується з принципом єдиного громадянства, передбаченого пунктом 1 частини 1 статті 2 «Про громадянство України», який при цьому не зазнає змін за законопроектом.

Для досягнення правової визначеності й уникнення юридичної колізії доцільно узгодити ці принципи та визначити, яким чином новий підхід «множинного громадянства» буде впроваджено в контексті чинного законодавства України про громадянство.

Після проходження законопроектом першого читання, до нього було подано значну кількість правок, серед яких є такі, які викликають вмотивовані сумніви щодо їх доцільності й обґрунтованості.

Так, до відповідального Комітету надійшли пропозиції про доповнення законопроекту положеннями щодо обмеження прав обіймати певні посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, здійснювати незалежну професійну діяльність для осіб, які перебувають у громадянстві держави-агресора або держави, яка не визнає територіальну

цілісність та суверенітет України або протиправність посягань на територіальну цілісність та суверенітет України, зокрема голосувала проти Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 року № 68/262 та/або голосувала проти хоча б однієї з Резолюцій Одинадцятій надзвичайної спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН щодо агресії Росії проти України відповідно до механізму «Єдність заради миру». Також пропонується можливість встановлювати законом інші обмеження прав вказаних осіб.

Пропонований підхід щодо обмеження прав громадян залежно від їхньої належності до громадянства (підданства) певних країн є необґрунтованим, суперечить принципу рівності конституційних прав і свобод громадян (стаття 24 Конституції України), оскільки безпідставно перекладає відповідальність за голосування проти Резолюцій Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй окремих держав на їхніх громадян (підданих), які не беруть участі в прийнятті вказаних політичних рішень.

Зважаючи на зазначені недоліки, проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. № 11469) 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, осіб, які потребують додаткового захисту, їхніх дітей і дітей шукачів захисту в Україні.

14 лютого 2025 року

БФ «Право на захист»

Центр прав людини ZMINA

Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ»

ГО «КРИМСОС»

БФ «Схід SOS»

Кримська правозахисна група

ГО «Донбас СОС»

БО БФ «Стабілізаційний Суппорт Сервісез»