

²⁰ Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 85.

Резюме

Дубас В. В. Європейські стандарти конституційної скарги (за позиціями Венеціанської комісії).

Стаття присвячена дослідженню європейських стандартів конституційної скарги у дослідженнях Європейської комісії «За демократію через право». Автор виокремлює ключові позиції ефективної моделі конституційної скарги. У статті доведено, що примірною моделлю конституційної скарги є повна конституційна скарга, яка відповідає мінімальним європейським стандартам. Передусім це вимоги до суб'єктів, об'єктів звернення, строків поновлення прав та свобод особи та вичерпання усіх інших ефективних засобів юридичного захисту на національному рівні. При цьому баланс між національними інтересами, особливостями та національними механізмами захисту прав та свобод людини повинен бути збережений.

Ключові слова: конституційна скарга, європейські стандарти, Венеціанська комісія, Європейська комісія «За демократію через право».

Резюме

Дубас В. В. Европейские стандарты конституционной жалобы (по исследованиям Венецианской комиссии).

Статья посвящена исследованию европейских стандартов конституционной жалобы в исследованиях Европейской комиссии «За демократию через право». Автор выделяет ключевые позиции эффективной модели конституционной жалобы. В статье доказано, что примерной моделью конституционной жалобы является полная конституционная жалоба, которая соответствует минимальным европейским стандартам. Прежде всего, это требования к субъектам, объектам обращения, сроков восстановления прав и свобод лица и исчерпания всех эффективных средств правовой защиты на национальном уровне. При этом баланс между национальными интересами, особенностями и национальными механизмами защиты прав и свобод человека должен быть сохранен.

Ключевые слова: конституционная жалоба, европейские стандарты, Венецианская комиссия, Европейская комиссия «За демократию через право».

Summary

Dubas V. European Standards of constitutional complaint (the positions of the Venice Commission).

The article investigates the European standards of constitutional complaint in the research of The European Commission for Democracy through Law. The author distinguishes main opinions of the effective model of constitutional complaint. The approximate model is a full constitutional complaint that consort with the minimum European standards. First of all, it claims to subjects, objects application, terms of the restoration of rights and freedoms and the exhaustion of all other effective remedies at national level. Still, the balance between national interests, national characteristics and mechanisms of protection of rights and freedoms must be preserved.

Key words: constitutional complaint, European standards, the Venice Commission, The European Commission for Democracy through Law.

УДК 342.71

О. О. СПОДИНСЬКИЙ

Олександр Олександрович Сподинський, аспірант Національної академії внутрішніх справ

НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ (ПОЗБАВЛЕННЯ) ГРОМАДЯНСТВА: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

Сучасні політичні, економічні та законодавчі зміни в Україні зумовлюють нові виклики та необхідність врегулювання забезпечення прав і свобод людини, формування нових правових обов'язків членів українського суспільства. Наша держава вибрала для себе новий, європейський, шлях розвитку. Законодавчі акти, які починаючи з 24 серпня 1991 р., приймалися Верховною Радою у пострадянський період, встановлювали нові, демократичні відносини між членами суспільства, де найголовнішою цінністю є людина, її права та свободи. Це стосується і правового поля, де Україна виокремила для себе основні принципи, які використовують провідні демократичні, суверенні держави Європейського Союзу та світу, а саме: дотримання прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; демократичність; відкритість; гласність; забезпечення дотримання честі та гідності особи та інші. У зв'язку із цим виникла необхідність приведення українського законодавства до загальноєвропейських та світових вимог щодо врегулювання прав і свобод людини та громадянина.

Саме це наша держава виконувала і виконує дотепер. Було прийнято та ратифіковано такі міжнародно-правові акти, як «Загальна декларація з прав людини» від 10 грудня 1948 р., «Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод» від 4 листопада 1950 р., «Європейська конвенція про громадянство» від 6 листопада 1997 р. та інші.

Сучасне українське законодавство, у тому числі з питань громадянства, у загальному відповідає вимогам та пріоритетам, які ставляться міжнародними договорами та нормативно-правовими актами провідних

демократичних країнах ЄС, про це свідчать Конституція України та Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р., які прийняті з дотримання світових вимог демократичного права.

Проте сучасні етапи розвитку провідних держав світу та Європейського Союзу зумовлюють виникнення нових запитань, які виникають у правовому полі, у тому числі і тих, що стосуються громадянства, адже громадянин – це особа, людина, складова частинка суспільства, яке формує політику та шляхи розвитку будь-якої держави.

Україна є незалежною, демократичною та суверенною державою, а тому стійким є твердження про те, що правило, яке стосується самостійного вирішення державами питань громадянства у зв'язку зі здійснення своїх внутрішніх справ, пов'язано із суверенною незалежністю держави¹.

Зокрема, це стосується і Конституції України та Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р., зокрема, у Конституції України, як в основному законодавчому акті держави, визначено, що: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами»².

У свою чергу, Закон України «Про громадянство України», а саме в ч. 1 ст. 1 чітко визначає: «Громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках»³.

П. Вейс описував цей зв'язок наступним чином: «Без сумніву, це право пов'язане із суверенітетом. Право визначати групу людей, що має громадянство, їхній статус у контексті прав і обов'язків є передумовою територіального верховенства, і через це, суверенітету. Право держави самостійно вирішувати, кому належить її громадянство, є значним елементом суверенітету»⁴.

Що стосується міжнародних та європейських нормативно-правових актів з питань громадянства, то можна зазначити, що в таких нормативних актах, як Загальна декларація з прав людини, вказано: «Кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство»⁵.

Також підкреслимо, що в Європейській конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р., зокрема у ст. 3 та ст. 4 чітко прописано, що кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами і це законодавство визнається іншими державами тільки за умови його відповідності чинним міжнародним конвенціям, міжнародному звичаєвому праву та принципам права, які є загальноновизнаними стосовно громадянства. Правила кожної держави-учасниці, які стосуються громадянства, ґрунтуються на таких принципах:

- a) кожна особа має право на громадянство;
- b) безгромадянства слід уникати;
- c) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства;
- d) ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування у шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя⁶.

Проте вже сьогодні існує судова практика, яка показує, що за наявності порушення законодавства держави та за наявності достатніх підстав людину можна позбавити громадянства, хоча це і буде суперечити тим вимогам щодо дотримання прав людини і громадянина, які прописані в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. та Європейській конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року.

Така судова практика стосується рішення Європейського Суду з прав людини від 21 червня 2016 р. щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де з обставин справи відомо, що розпочато її за заявою (№ 76136/12) проти Республіки Мальта, поданою до Суду відповідно до ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод паном Louay Ramadan (далі – Позивач) 21 листопада 2012 року. У даний час Позивач є особою без громадянства. Позивач від народження був громадянином Єгипту. Проте він отримав дозвіл відмовитися від єгипетського громадянства після отримання мальтійського громадянства в результаті його шлюбу з мальтійською громадянкою. Позивач стверджував, що наказ позбавити його мальтійського громадянства є порушенням його прав зазначеним у ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Така судова практика стосується рішення Європейського Суду з прав людини від 21 червня 2016 р. щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де з обставин справи відомо, що розпочато її за заявою (№ 76136/12) проти Республіки Мальта, поданою до Суду відповідно до ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод паном Louay Ramadan (далі – Позивач) 21 листопада 2012 року. У даний час Позивач є особою без громадянства. Позивач від народження був громадянином Єгипту. Проте він отримав дозвіл відмовитися від єгипетського громадянства після отримання мальтійського громадянства в результаті його шлюбу з мальтійською громадянкою. Позивач стверджував, що наказ позбавити його мальтійського громадянства є порушенням його прав зазначеним у ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Європейський Суд у даній справі вважає, що втрата громадянства вже набутого або набутого при народженні може мати вплив на особисте та сімейне життя людини. Звідси випливає, що немає жодних підстав для розрізнення між цими двома ситуаціями. Таким чином, довільне позбавлення громадянства при певних обставинах дозволяє поставити питання, відповідно до ст. 8 Конвенції про захист прав і основоположних свобод, про його вплив на особисте життя людини. Суд зазначає, що рішення про позбавлення Позивача його громадянства було прийнято відповідно до закону, а саме згідно зі ст. 14 (раніше – ст. 9) Закону про мальтійське громадянство (далі – Закон), який передбачає, що міністр може позбавити мальтійського громадянства будь-якого громадянина Мальти, який отримав громадянство шляхом реєстрації або натуралізації, якщо доведений той факт, що реєстрація або свідоцтво про натуралізацію було отримано шляхом шахрайства, помилкового уявлення або приховування будь-якого суттєвого факту. Крім того, Суд приймає аргумент Уряду, що стан у ст. 27 (2) Закону не відноситься до Позивача, оскільки його заявка була вже оброблена і визначена. Таким чином, громадянство було отримано ним до внесення поправок до Закону, прийнятий у 2000 р., і означає, що позбавлення громадянства було відповідно до цього закону. Крім того, Європейський

Суд зазначає, що відповідно до підпункту (4) вищезгаданого положення – яке було застосовано в 2006 р., коли Позивач був проінформований про те, що наказ повинен був бути зроблений, щоб позбавити його мальтійського громадянства – до рішення Міністра, Позивач був проінформований про можливість запити, і фактично приступив до прийняття таких заходів. Таким чином, Позивач мав можливість, якою він скористався сам, захищати себе в порядку, що складається з ряду слухань, де йому надавав допомогу адвокат, де усні й зроблені письмові матеріали, а також докази, включаючи свідчення свідків, проводиться до відповідної процедури. Згодом він мав можливість оскаржити це рішення до конституційної юрисдикції, які пропонують відповідні гарантії. Звідси випливає, що рішення про позбавлення Позивача його громадянства супроводжувалося необхідними процедурними гарантіями.

Зважати на те, що під сумнів ставилося питання, чи в даному випадку влада діяла старанно і швидко, не потрібно, Європейський Суд зазначає, що будь-яка затримка не спричинила невідгідного становища Позивача, який продовжував отримувати вигоду з ситуації. Таким чином, Суд доходить висновку, що рішення мальтійської влади позбавити Позивача його мальтійського громадянства не було довільним.

Крім того, Позивач знав, що, коли шлюб буде анульованим, то його громадянство може бути анульовано в будь-який час Міністром. Крім того, Європейський Суд не може ігнорувати той факт, що ситуація з претензіями сталася в результаті шахрайської поведінки Позивача. Суд повторює, що ні ст. 8, ні будь-які інші положення Конвенції не можна розглядати як гарантію, як право на конкретний тип посвідки на проживання. Якщо це дозволяє власнику перебувати на території приймаючої країни і здійснювати вільно там право на повагу до свого приватного і сімейного життя, надання такого дозволу відображається в принципі достатнім заходом для задоволення потреб. У таких випадках Суд не уповноважений вирішувати, чи повинен бути наданий заінтересованій особі один конкретний юридичний статус, а не інший. У зв'язку з цим Суд зазначає, що існують різні можливості, які відкриті для Позивача, наприклад, подача заявки на отримання дозволу на роботу, а згодом – видача посвідки на проживання, яка в кінцевому рахунку може знову надати йому право на отримання громадянства. Проте Позивач не вжив жодних таких кроків, які могли б запобігти будь-якому негативному впливу на його особисте та сімейне життя. Також, що стосується того, що Позивач у даний час без громадянства, Суд зазначає, що відповідно до листа консула Посольства Арабської Республіки Єгипет клопотання Позивача відмовитися від свого єгипетського громадянства було задоволено і єгипетський паспорт Позивача було відкликано, а оскільки Позивач не надав Суду будь-який офіційний документ і не має будь-якої інформації щодо можливостей знову набутти єгипетського громадянства, оскільки в такому випадку він дійсно відмовився від такого громадянства особисто і за власної ініціативи. У будь-якому разі той факт, що іноземець відмовився від свого громадянства будь-якої держави не означає, що інша держава зобов'язана впорядковувати його перебування в країні, тобто надати своє громадянство.

З урахуванням наведених вище міркувань оцінка негативних зобов'язань держави відповідно до ст. 8 Конвенції не може бути виправдана в даному випадку. Суд також не повинен оцінювати позитивні зобов'язання держави, враховуючи, що для Позивача немає будь-якого ризику депортації. Враховуючи все викладене вище, на сьогоднішній день Суд доходить висновку, що не було ніякого порушення ст. 8 Конвенції⁷.

Із викладеного можемо зробити висновок, що за наявності відповідного державного законодавства влада може відступити від вимог міжнародно-правового акта з метою врегулювання конфлікту, а особливо, коли даним конфліктом порушено інші правові обов'язки людини і громадянина.

Що ж стосується України, то на даний час склалася ситуація, яка також вимагає врегулювання питання громадянства, зокрема, якщо це громадянство подвійне. Адже нині наша держава перебуває в непростій політичній та економічній ситуації. З одного боку, проведення антитерористичної операції на сході України, що зумовлює можливості отримання подвійного громадянства, одне з яких українське, особами, які підтримують сторону ворога України, та виникнення можливостей у таких осіб, користуватися права та благами, які наша держава створює для своїх громадян. З іншого боку, прагнення України ввійти до складу країн-учасниць Європейського Союзу, що потребує забезпечення своїх громадян та громадян Європейського Союзу від осіб, які здатні вчиняти антидемократичні дії або ж, навіть, терористичні акти.

У зв'язку із цим 13 березня 2017 р. Президентом України П. Порошенком до Верховної Ради України було подано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» № 6175, у якому пропонується врегулювати питання щодо припинення громадянства України, зокрема: «Громадянин України, який добровільно набув громадянство іншої держави, вважається таким, що виявив намір змінити громадянство та надав згоду на припинення громадянства України».

У законопроекті пропонується передбачити, що рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується: якщо особа набула громадянство України відповідно до ст.ст. 8 або 10 цього Закону шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набутти громадянство України, або з суттєвим порушенням встановленого законодавством про громадянство України порядку набуття громадянства України.

Окрім цього, у законопроекті пропонується таке положення: якщо особа, яка набула громадянство України на підставі ст.ст. 8 або 10 цього Закону, не виконала встановленої для неї цим Законом вимоги про подання протягом двох років до уповноваженого органу України виданого уповноваженим органом іноземної держави документа про припинення іноземного громадянства у випадку, якщо незалежні від особи причини неотримання такого документа відсутні, або вимоги щодо подання до уповноваженого органу України декларації про відмову від іноземного громадянства у випадку, якщо така особа, маючи всі передбачені зако-

нодавством іноземної держави підстави для отримання документа про припинення іноземного громадянства, з незалежних від неї причин не може протягом двох років отримати його, або вимоги про повернення паспорта іноземної держави до уповноважених органів цієї держави та/або про письмове повідомлення уповноваженого органу України про повернення паспорта іноземної держави, або вимоги про подання свого паспортного документа іноземної держави до уповноваженого органу України для здійснення заходів для його повернення до уповноважених органів іноземної держави⁸.

Аналізуючи викладене вище, ми бачимо, що українське законодавство з питань громадянства в цілому відповідає тим вимогам та основоположним принципам, які зазначаються щодо даного питання в міжнародних та європейських нормативно-правових актах. Адже законодавство однієї країни не може цілком і дослівно відповідати тим положенням, які висувають міжнародні та європейські законодавчі акти, або законодавчі акти іншої країни. Для прикладу наведемо консультативний висновок Міжнародного суду ООН щодо законів про громадянство, які були прийняті у Тунісі та Марокко, у якому зазначено наступне: «Питання про те, чи є визначення громадянства виключним повноваженням кожної держави, по суті, відносне. Відповідь на нього залежить від ступеня розвитку міжнародних взаємовідносин»⁹.

Крім того, на даний час, все більш актуальним стає вирішення проблеми правового врегулювання припинення (позбавлення) громадянства певної держави при порушенні законодавства цієї держави в порядку набуття громадянства для особистої вигоди.

Отже, на нашу думку, непоодинокі факти отримання громадянами України громадянства інших держав є загрозою національній безпеці України, а також свідчать про відсутність у нашій державі інструментів для його вирішення. Тому примусове припинення (позбавлення) громадянства є одним із засобів протидії цьому небезпечному явищу, що вимагає від України життєво важливих рішень і запровадження дієвого механізму на законодавчому рівні.

¹ Никитина О. А. Гражданство Европейского Союза и гражданство государств-участников: соотношение международно-правовых категорий / О. А. Никитина // Вестник Московского университета. – 2000. – № 3. – С. 98. – (Серия: «Право»).

² Конституція України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

⁴ Weis P. Nationality and Statelessness in International Law: 2nd ed. / P. Weis. – Brussel, 1979. – P. 65.

⁵ Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

⁶ Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_004

⁷ Рішення Європейського Суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2276136/12%22%5D,%22itemid%22:%5B%22002-11223%22%5D%7D>

⁸ Законопроект № 6175 «Про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо реалізації права змінити громадянство» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320

⁹ Case «Nationality Decrees in Tunis and Morocco» // Permanent Court of International Justice. – Ser. B. – № 4. – P. 24.

Резюме

Сподинський О. О. Набуття і припинення (позбавлення) громадянства: історія та сучасність.

У статті проаналізовано сутність та правову природу громадянства, історію становлення національного законодавства України, яке регулює процес набуття і припинення громадянства, окремі проблеми існування множинного (подвійного) громадянства, а також практику Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: громадянство, правовий зв'язок держави і громадянина, набуття громадянства, припинення (позбавлення) громадянства.

Резюме

Сподинский А. А. Приобретение и прекращение (лишение) гражданства: история и современность.

В статье проанализированы сущность и правовая природа гражданства, история становления национального законодательства Украины, регулирующего процесс приобретения и прекращения гражданства, отдельные проблемы существования множественного (двойного) гражданства, а также практика Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: гражданство, правовая связь государства и гражданина, гражданство, прекращение (лишение) гражданства.

Summary

Spodynskiy O. The acquisition and termination (withdrawal) citizenship: past and present.

The article analyzes the nature and legal nature of citizenship, history of the national legislation of Ukraine, which regulates the process of acquisition and termination of citizenship, some problems exist multiple (dual) citizenship, and the European Court of Human Rights.

Key words: citizenship, legal relationship of the state and citizens, acquisition of citizenship, termination (deprivation) citizenship.