

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



### Ірина Софінська

докторка юридичних наук, професорка,  
професорка кафедри теорії права та конституціоналізму  
Інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету “Львівська політехніка”  
(Львів, Україна)  
візитаційна професорка університету Мачерата  
(Мачерата, Італія)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3853-7626>  
iryna.d.sofinska@lpnu.ua

УДК 342.713

### ПОЗБАВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА: ДИЛЕМА ЧИ ПРОБЛЕМА-ФЕНОМЕН?

**АНОТАЦІЯ.** Сучасні актуальні способи припинення громадянства особи (вихід із громадянства, втрата громадянства, позбавлення громадянства, зокрема й денатуралізація, скасування набуття громадянства), передбачені в Європейській конвенції про громадянство 1997 р., залежать від способу та часу його набуття, а також кількості одночасно наявних в особи громадянств і місця її постійного проживання.

Мета статті – обґрунтувати необхідність чіткого розрізнення і розмежування способів припинення громадянства особи та внесення змін до релевантного законодавства України у контексті регламентування позбавлення громадянства, враховуючи цивілізаційні цінності, європейські стандарти і політико-правові виклики сьогодення.

Концепт громадянства, способів і механізмів як його набуття, так і припинення, на початок 2023 р. є особливо крихким і актуальним. Наявність подвійного (множинного) громадянства в осіб, які є службовцями органів публічної влади, правоохоронних органів та здійснюють державно-владні повноваження, мають доступ до державної безпеки, скарбниці і таємниці, створює дилему щодо вірності таких осіб усім і кожній державі їхнього громадянства. А якщо обидві (усі) держави громадянства особи перебувають у стані війни між собою? Який юридичний алгоритм повинен застосовуватися у випадку скоєння особою-громадянином державної зради?

Інша грань цього питання стосується регламентування (не)добровільної зміни громадянства та наявності латентного подвійного (множинного) громадянства осіб, які проживали (проживають) на анексованій та (тимчасово) окупованій території України. Чинне релевантне законодавство не врегульовує питання припинення громадянства в умовах продовженого воєнного стану, враховуючи набуття альтернативного громадянства (у зв'язку з натуралізацією, оптацією чи трансфертом) особами, які проживали на анексованій та (тимчасово) окупованій, починаючи з березня 2014 р., території України. Вочевидь, відповідь (у вигляді способу припинення громадянства) повинна бути аргументована та диференційована.

**Ключові слова:** подвійне (множинне) громадянство; припинення громадянства; вихід із громадянства; втрата громадянства; позбавлення громадянства; скасування набуття громадянства; денатуралізація.

Громадянство сьогодні є інструментом та ефективним механізмом контролю, оскільки '97 відсотків населення світу отримують доступ до громадянства виключно в силу того, де вони народилися або громадянами якої держави є їхні батьки'<sup>1</sup>. Концепт сучасного громадянства полягає у постійному у часопросторі правовому й ефективному зв'язку між державою та особою, без зазначення етнічного походження особи, який передбачає певний набір взаємних прав, обов'язків та привілеї<sup>2</sup>.

Як відомо, у 1960-х роках більшість держав світу передбачали на законодавчому рівні такий алгоритм дій у сфері громадянства: *'набуття громадянством першої держави за власним бажанням громадянства другої держави має наслідком автоматичну втрату ним громадянства першої держави'*. Відтоді політико-правова траєкторія визнання та регламентування концепту подвійного громадянства ґрунтовно змінилася: понад 70 % держав світу використовують на законодавчому рівні значно толерантніший підхід, який дозволяє громадянам першої держави за власним бажанням набувати громадянство другої держави без автоматичної втрати ними громадянства першої держави<sup>3</sup>.

У найширшому розумінні припинення громадянства – це втрата постійного у часопросторі зв'язку між особою та державою (конкретна особа перестає бути громадянином держави)<sup>4</sup>. Основні способи припинення громадянства диференціюють залежно від волевиявлення особи (або його відсутності):

– *вихід із громадянства*, коли особа *добровільно* припиняє своє громадянство;

– *позбавлення, втрата громадянства, скасування набуття громадянства* (зокрема й *денатуралізація*), коли особу позбавляють (набутого) громадянства конкретної держави *примусово* за ініціативою компетентних органів публічної влади<sup>5</sup>.

– Європейська конвенція про громадянство 1997 р. (далі – ЄКГ) як результат *'кодіфікації міжнародного звичаєвого права щодо громадянства'*<sup>6</sup> передбачає такі форми (способи) припинення громадянства особи:

<sup>1</sup> A Shachar, 'Gated citizenship' [2022] 26:4–5 Citizenship Studies 625–37. <https://doi.org/10.1080/13621025.2022.2091247>.

<sup>2</sup> D Sharp, 'Immigration, Naturalization, and the Purpose of Citizenship' (2023) Pacific Philosophical Quarterly. <https://doi.org/10.1111/papq.12428>.

<sup>3</sup> M Vink, L van der Baaren, R Bauböck, I Honohan, B Manby, *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset* (Research Data, 2021, Robert Schuman Centre for Advanced Studies) <<https://hdl.handle.net/1814/73190>> (accessed: 06.03.2023).

<sup>4</sup> Ch Prener, *Denationalisation and Its Discontents: Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications* (Brill Nijhoff 2022).

<sup>5</sup> Ayelet Shachar and others (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship* (online edn, Oxford Academic 2017) <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198805854.001.0001>.

<sup>6</sup> M Autem, 'The European Convention on Nationality: is a European Code on Nationality possible?' in *1st European Conference on Nationality "Trends and Developments in National and International Law on Nationality"* (1999) 19–34.

– втрата громадянства *ex lege* або з ініціативи держави – учасниці ЄКГ (ст. 7);

– із власної ініціативи (фактично йдеться про вихід особи з громадянства чи відмову від нього, ст. 8)<sup>7</sup>.

Отже, з власної ініціативи особа може позбутися громадянства у формі *виходу* з нього або *відмови* від нього. Ці концепти добровільного припинення громадянства особи взаємно пов'язані, але в жодному разі не тотожні. Якщо *вихід* особи з громадянства передбачає її постійне проживання за кордоном та добровільне набуття альтернативного громадянства після народження, то *відмова* особи від громадянства стосується винятково осіб, які проживають у державі.

Відмова як спосіб добровільного припинення громадянства особою, яка проживає у державі громадянства, передбачена у релевантному національному законодавстві багатьох держав світу (Австралія, Бразилія, Грузія, Данія, Естонія, Індія, Ірландія, Італія, Йорданія, Кіпр<sup>8</sup>, Косово, Латвія, Ліван, Мальта, Марокко, Мексика<sup>9</sup>, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Об'єднане Королівство, Пакистан, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Туреччина, Фінляндія, Хорватія, Чорногорія, Швеція, Японія), але винятково якщо така особа вже набула альтернативне громадянство або має його набути у майбутньому і не стане апатридом (особою без визначеного громадянства). Решта держав передбачають такий спосіб добровільного припинення громадянства на законодавчому рівні без передумов та наслідків (Ізраїль, Колумбія, Монголія, Парагвай, Перу, США, Філіппіни<sup>10</sup>), або такої норми немає (Аргентина, Бангладеш, Болівія, Гондурас, Єгипет, Катар, Кувейт, Непал, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Туніс, Уругвай)<sup>11</sup>.

У релевантному законодавстві України існує вихід із громадянства (статті 17, 18 Закону України “Про громадянство України”<sup>12</sup>), як спосіб добровільного припинення громадянства особою, яка “постійно проживає за кордоном”. Такий спосіб добровільного припинення громадянства є традиційним для більшості держав світу (Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Індонезія, Ісландія, Іспанія, Канада, Сербія, Словенія, Угорщина, Франція, Чехія, Чилі, Швейцарія). Вважаємо цікавою ідею запровадження відмови від громадянства як способу добровільного припинення громадянства України особою, яка проживає в Україні (саме така норма

<sup>7</sup> Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_004#Text)> (дата звернення: 06.03.2023).

<sup>8</sup> Вихід особи із громадянства Кіпру може бути скасованим у випадку війни та ймовірного ухилення цієї особи від здійснення військового обов'язку (ст. 112).

<sup>9</sup> Стосується лише натуралізованих громадян Мексики.

<sup>10</sup> Вихід особи із громадянства Філіппін заборонений у випадку війни.

<sup>11</sup> Vink, van der Baagen, Vauböck, Honohan, Manby (n 3).

<sup>12</sup> Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 9. Ст. 1.

у формі “зречення” існувала у Законі “Про громадянство УНР” від 2 березня 1918 р.)<sup>13</sup>.

Отже, форми (способи) припинення громадянства особи, передбачені у ст. 7 ЄКГ, можна поділити на декілька груп:

– *автоматичне припинення громадянства* (у випадку добровільного набуття іншого громадянства, але не за народженням);

– *втрата громадянства* (відсутність справжнього зв'язку у часо-просторі між державою-учасницею та її громадянином, який постійно проживає за кордоном; добровільна служба в іноземному військовому формуванні; усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів);

– *позбавлення громадянства* (зокрема й *денатуралізація*, як результат поведінки особи, яка завдає серйозну шкоду життєво важливим інтересам держави-учасниці; якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набуття *ex lege* громадянства держави-учасниці, більше не виконуються);

– скасування набуття громадянства (у випадку набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника).

Відомо, що перші три групи підстав припинення громадянства особи не можуть бути застосовані, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без визначеного громадянства, однак це не стосується *скасування набуття особою громадянства та позбавлення громадянства у вигляді денатуралізації* (ці положення ЄКГ 1997 р. можуть бути застосовані лише у тих європейських державах, де ЄКГ є чинною)<sup>14</sup>.

В Україні відмінність між концептами “втрати” та “позбавлення” громадянства ще не набула офіційного тлумачення. *Позбавлення* громадянства найчастіше трактується науковцями як реакція держави на скоєння особою-громадянином дій усупереч інтересам держави. Найчастіше такий спосіб примусового припинення громадянства особи є забороненим на законодавчому (конституційному) рівні, однак може застосовуватися у виняткових випадках (зокрема й враховуючи спосіб набуття особою громадянства).

Конституційний принцип щодо “*неможливості позбавлення громадянина України громадянства України*”, передбачений у ст. 25 Конституції України<sup>15</sup>, потребує ґрунтовного перегляду, оскільки його часто засто-

<sup>13</sup> Закон “Про громадянство Української Народної Республіки” (2 березня 1918 року) в *Збірці нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000)* (Андрієнко В, Бритченко С, Суботенко В, Чехович С упорядники, Континент 2000) 4–5.

<sup>14</sup> Європейська конвенція про громадянство (н 7).

<sup>15</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 06.03.2023).

совують у конотації із “запобіганням виникненню випадків безгромадянства”. Вочевидь, ідеться про тих осіб, які набули громадянство від народження (філіація) на підставі права крові (*ius sanguinis*), тобто за походженням. І це правильно, особливо, якщо особа постійно проживає у державі громадянства (в Україні) і має постійний зв’язок із нею (перелік передумов його збереження як і підстав втрати визначений у судовій практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), у справах про порушення статей 8 і 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>16</sup> (далі – ЄКПЛ) як альтернативно, так і кумулятивно, але він не є вичерпний).

Прикладом такого опрідметнення є рішення ЄСПЛ у справі *Ramadan v. Malta* (2016)<sup>17</sup>, яке, за словами Г. Юдківської, судді ЄСПЛ (2010–2022 рр.), є першою справою ЄСПЛ щодо позбавлення громадянства, бо аналогічні попередні скарги були ‘відкинуті як несумісні з *ratione materiae*, оскільки ЄКПЛ не гарантує права на громадянство’<sup>18</sup>, для цього існує інший міжнародний нормативно-правовий документ – ЄКГ 1997 р. Однак, враховуючи достатньо еволютивну інтерпретацію ЄКПЛ, в останні роки ЄСПЛ не виключав, що свавільна відмова у набутті громадянства (його припинення<sup>19</sup>) може в певних випадках мати суттєвий вплив на приватне життя особи. Це стосується і випадків (свавільного) позбавлення набутого громадянства на підставі натуралізації (так звана денатуралізація). У цій справі заявник стверджував, що позбавлення його мальтійського громадянства порушило права, гарантовані йому ст. 8 ЄКПЛ, оскільки в результаті він став особою без громадянства<sup>20</sup>. Свого часу він повинен був відмовитися від свого єгипетського громадянства, щоб стати громадянином Мальти, оскільки ні Єгипет, ні Мальта не визнавали можливість подвійного громадянства в особи. Проаналізувавши два аспекти – чи було позбавлення громадянства свавільним і наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника. Суд не знайшов порушення ст. 8 ЄКПЛ. Суддя ЄСПЛ П. П. де Альбукерке в окремій розбіжній думці критикує “невиправдані, драконівські заходи” щодо заявника, оскільки в ній здійснений аналіз права на громадянство відповідно до міжнародних та європейських правових норм. Також М.-Б. Дембур, коментуючи це рішення ЄСПЛ, наголошує, що, ‘на жаль, ми звикли, що

<sup>16</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)> (дата звернення: 06.03.2023).

<sup>17</sup> *Ramadan v. Malta*. App. 76136/12. European Court of Human Rights. Judgment. 21.06.2016 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163820>> (accessed: 06.03.2023).

<sup>18</sup> А Юдківська, ‘ЄСПЛ: позбавлення людини громадянства не порушує стандартів Ради Європи’ (*Європейська правда*, 22.06.2016). <<https://www.eurointegration.com.ua/news/2016/06/22/7051091/>> (дата звернення: 06.03.2023).

<sup>19</sup> Factsheet – Deprivation of citizenship (March 2022, European Court of Human Rights. Press Unit) <[https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Citizenship\\_Deprivation\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Citizenship_Deprivation_ENG.pdf)> (accessed: 06.03.2023).

<sup>20</sup> *Ramadan v. Malta* (n 17).

ЄСПЛ відмовляється виміряти серйозність питань громадянства<sup>21</sup>. Відтак вона критикує це рішення ЄСПЛ, оскільки, по-перше, ЄСПЛ розглядає однаково припинення (анулювання) громадянства та втрату доступу до громадянства. По-друге, складається враження, що ЄСПЛ передбачає, що немає значення, що заявник у результаті припинення громадянства стане апатридом (особою без визначеного громадянства). По-третє, ЄСПЛ дозволяє собі сумніватися у цьому. І нарешті, ЄСПЛ звинувачує заявника у цьому.

Але зовсім інша річ щодо набуття особою альтернативного громадянства після народження у зв'язку із будь-яким видом натуралізації (звичайною, винятковою чи привілейованою), оптацією чи трансфертом (два перші способи – добровільні, останній – примусовий). Позбавлення громадянства може стосуватися тих осіб, які набули громадянство у зв'язку з натуралізацією (у контексті *денатуралізації*)<sup>22</sup>. Очевидний приклад денатуралізації спостерігаємо у рішенні Суду справедливості Європейського Союзу (далі – ЄС) у справі *Rottmann* (2010 р.), коли суд встановив, що держава самостійно може визначати підстави позбавлення громадянства (так звана *денатуралізація*), але результатом такої дії не може стати безгромадянство особи<sup>23</sup>.

Очевидним результатом припинення громадянства (а саме у випадку наявності в особи від народження громадянства лише однієї держави) стає її безгромадянство (*statelessness*). Як відомо, безгромадянство – це негативне явище, статус особи. Часто науковці називають безгромадянство невидимою проблемою, яку важко відслідкувати, а тому й вирішити. Особи без визначеного громадянства є “невидимими” для національного законодавства, фактично вони не існують, їх важко ідентифікувати та зареєструвати у конкретній державі. Такі люди залишаються непобаченими та непочутими на місцевому, регіональному та державному рівнях. І аж на міжнародному рівні вони набувають чітких обрисів та стають видимими – безгромадянство є проблемою світового масштабу<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> M-B Dembour, ‘Ramadan v. Malta: When will the Strasbourg Court understand that nationality is a core human rights issue?’ (*Strasbourg Observers*, 22.07.2016) <<https://strasbourgobservers.com/2016/07/22/ramadan-v-malta-when-will-the-strasbourg-court-understand-that-nationality-is-a-core-human-rights-issue/>> (accessed: 06.03.2023).

<sup>22</sup> M Tripkovic, ‘Renouncing criminal citizens: Patterns of denationalization and citizenship theory’ [2022] 25 (2) *Punishment & Society* 363–85. <https://doi.org/10.1177/14624745221080705>; M Tripkovic, ‘Transcending the boundaries of punishment: On the nature of citizenship deprivation’ [2021] 61 (4) *British Journal of Criminology* 1044–65.

<sup>23</sup> Janko Rottmann v. Freistaat Bayern. Case C-135/08. European Court of Justice. Judgment (Grand Chamber), 2 March 2010 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62008CJ0135>> (accessed: 06.03.2023).

<sup>24</sup> L van Waas, ‘Nationality Matters: Statelessness under International Law’ (2008) 29 *School of Human Rights Research Series* 21.



Відповідно до Конвенції ООН про скорочення безгромадянства 1961 р.<sup>25</sup> у кожній державі-підписанті є можливість зробити відповідну заяву і зарезервувати за собою право позбавляти громадянства за дії, які здійснені особою всупереч інтересам держави, навіть якщо ця особа стане апатридом (особою без визначеного громадянства).

Імовірно саме про позбавлення громадянства йдеться, коли розмірковуємо про осіб, які набули його у зв'язку з натуралізацією – у такому контексті воно фігурує як *денатуралізація*. Але тут потрібно визначити чіткі критерії між *денатуралізацією* та *скасуванням набуття громадянства*. Традиційно денатуралізація передбачає позбавлення особи громадянства, набутого у зв'язку з натуралізацією, за вчинення дій усупереч інтересам держави громадянства, від часу виявлення цих дій (*a priori*).

*Скасування набуття громадянства*, навпаки, має зворотну силу *a posteriori*, оскільки акт компетентного органу скасовує саме набуття особою громадянства (незалежно від часу) і така особа вважається такою, яка ніколи не була громадянином цієї держави *ex tunc*<sup>26</sup>. Підтвердження цієї тези спостерігаємо, до прикладу, у ст. 21 Закону України “Про громадянство України”, де сказано, що

Рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України відповідно до статей 7, 8, 10–13, 15 цього Закону внаслідок подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування особою будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набутти громадянство України <...><sup>27</sup>.

Типовими підставами припинення громадянства (у формі втрати) є набуття альтернативного громадянства після народження та здійснення особою (державної чи військової) служби на користь іншої держави<sup>28</sup>. Припинення громадянства у формі втрати зазвичай фігурує у двох видах: по-перше, на підставі рішення компетентного органу держави, по-друге, автоматично. Втрата громадянства, набутого у зв'язку з натуралізацією, називається *денатуралізацією*, однак у цьому випадку можлива й інша форма припинення громадянства – скасування набуття громадянства (залежить від положень національного законодавства та відповідальності за вчинені особою дії).

<sup>25</sup> Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 51. Ст. 463.

<sup>26</sup> До прикладу, скасування набуття українського громадянства на підставі раніше поданої недостовірної інформації стосувалася М. Саакшвілі (2017 р.). Така ж практика щодо службовців органів публічної влади існує в Європі, до прикладу, попередній випадок стосувався нідерландського громадянства Аян Гірші Алі (2009 р.).

<sup>27</sup> Про громадянство України (н 12).

<sup>28</sup> І Софінська, *Філософсько-правова візія доктрини громадянства* (Каменяк 2018) 346.

В Україні сучасне законодавство про громадянство не використовує громадянство як кваліфікаційну підставу участі в органах публічної влади. Звісно ж, п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України “Про державну службу” встановлює, що ‘на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави’<sup>29</sup>. Однак сфера дії цього закону на коло осіб суттєво зменшилася, починаючи з осені 2019 р.<sup>30</sup>

На підставі даних аналітичної доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році” стало відомо, що протягом 2017 р. ‘виявлено 441 факт набуття іноземного громадянства представниками [органів публічної влади] державних органів та органів місцевого самоврядування, насамперед із числа секретноносців [осіб, які мали доступ до державної таємниці]’<sup>31</sup>. Ці дані вважаємо підтвердженням того, що громадяни України, які є службовцями органів публічної влади, правоохоронних органів та здійснюють державно-владні повноваження, мають доступ до державної безпеки, скарбниці та таємниці, по-перше, не можуть бути біпатридами, по-друге, повинні бути винятково громадянами України за народженням, а не набути громадянство України у зв’язку із натуралізацією. Питання вірності осіб із подвійним (множинним) громадянством, які є службовцями органів публічної влади держави одного зі своїх громадянств, створює нові сучасні виклики щодо цінностей, патріотизму та національної безпеки в Європі та у світі.

<sup>29</sup> Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

<sup>30</sup> Відповідно до положень ст. 3 цього документа, зокрема й заборона наявності в особі, яка хоче стати державним службовцем, подвійного (множинного) громадянства, не поширюється на Президента України; керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників; Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників; народних депутатів України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; Уповноваженого із захисту державної мови; службовців Національного банку України; голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; суддів Конституційного Суду України; постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України; суддів; прокурорів; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб’єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; працівників патронатних служб; уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

<sup>31</sup> Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році” (Національний інститут стратегічних досліджень 2018) 191.



Коли детальніше розмірковуємо про подвійне громадянство (в європейському та світовому контексті відоме як “біпатризм”) або множинне громадянство, то зазвичай маємо на увазі такий правовий статус особи, коли вона одночасно володіє громадянством декількох держав. У світлі такого опрідметнення біпатризму, а також виникнення в особі відчуття множинної вірності, ретроспективно в українському законодавстві щодо громадянства 1918 р. були затверджені положення: ‘громадянин Української Народної Республіки не може бути громадянином іншої держави’ (п. 10 так званого березневого закону)<sup>32</sup>, ‘громадянину Української Держави забороняється одночасно бути громадянином чи підданим іншої держави’ (п. 2 розділу I так званого липневого закону)<sup>33</sup>.

Сучасне законодавство України не передбачає чіткої заборони подвійного громадянства. Інша річ, що подвійне (множинне) громадянство *de jure* в Україні не передбачене на законодавчому рівні, однак існує *via facti* (до прикладу, діти, народжені у так званому “змішаному шлюбі”, від народження стають біпатридами, зважаючи на різні громадянства батьків (характерні принципи набуття ними громадянства від народження) або популярний сьогодні “бебі туризм”, коли мама на підставі туристичної візи їде народжувати дитину у держави, в яких панує принцип абсолютного права ґрунту *ius soli* (передусім Аргентина, Бразилія, Канада чи США), з’являється комбінація з *ius sanguinis per via materna*).

Наявність в особі подвійного громадянства може стати підставою для втрати (автоматичного припинення) громадянства першої держави. Таке положення наявне у законодавстві України про громадянство (‘право громадянства відпадає, коли громадянин Української Держави приймає громадянство або підданство іншої Держави’ (п. 17 розділу II “Втрата прав громадянства” так званого липневого закону 1918 р.), більше того, ‘хто без належного дозволу вступить до підданства іншої Держави, той підпадає карі, зазначеній в I ч. ст. 325 “Улож. о Наказ”, і йому забороняється повертання на Україну’ (п. 19 розділу II “Втрата прав громадянства” так званого липневого закону 1918 р.)<sup>34</sup>; ‘якщо громадянин України добровільно набув громадянство іншої держави’ (п. 1 ч. 1 ст. 20 закону 1991 р.)<sup>35</sup>; ‘добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави’ (п. 1 ч. 1 ст. 19 чинного закону 2001 р.)<sup>36</sup>. Щодо останнього, то тут виникає дилема, бо особи, які не добровільно (від народження) набули подвійне (множинне) громадянство, вже досягли віку вступу (обрання) на деякі посади органів публічної влади.

<sup>32</sup> Закон “Про громадянство Української Народної Республіки” (2 березня 1918 року) (н 13) 4–5.

<sup>33</sup> Закон про громадянство Української Держави (2 липня 1918 року) <[http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(08\)02.zakon.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(08)02.zakon.php)> (дата звернення: 06.03.2023).

<sup>34</sup> Там само.

<sup>35</sup> Про громадянство України: Закон України від 8 жовтня 1991 р. № 1636-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 50. Ст. 701.

<sup>36</sup> Про громадянство України (н 12).

Загалом припинення громадянства (незалежно від способу) є конституційною підставою припинення повноважень деяких службовців органів публічної влади України (до прикладу, членів парламенту, п. 3 ч. 2 ст. 81 Конституції України; суддів Конституційного Суду України, п. 3 ч. 1 ст. 1491 Конституції України), але не стосується глави держави, членів Кабінету Міністрів України тощо (навіть відсутні тотожні передумови позбавлення мандату у релевантному законодавстві, до прикладу, статті 13, 15, 18 закону України “Про Кабінет Міністрів України”<sup>37</sup> 2014 р. зі змінами).

Українське законодавство передбачає (ст. 17 базового закону), що українське громадянство можна припинити: по-перше, внаслідок виходу з громадянства України; по-друге, внаслідок втрати громадянства України; по-третє, за підставами, передбаченими міжнародними договорами України<sup>38</sup>. Інші відомі способи припинення громадянства (*відмова, позбавлення громадянства, скасування набуття громадянства (зокрема й денатуралізація)*) не передбачені у чинному релевантному законодавстві, тому й вважаємо, що його потрібно доопрацювати, враховуючи європейські правові стандарти та виклики сьогодення.

Держава – учасниця Ради Європи	ЄКТ чинна	Національне законодавство про громадянство щодо позбавлення громадянства у випадку вчинення особою державної зради чи актів тероризму
Австрія	01.03.2000	ст. 33(2)
Азербайджан	-	ст. 18
Албанія	01.06.2004	-
Бельгія	-	ст. 23(1)(2) 23/1
Болгарія	01.06.2006	-
Боснія і Герцеговина	01.02.2009	-
Вірменія	+/-	-
Греція	-	ст. 17(1)(b)
Грузія	-	-
Данія	01.11.2002	ст. 8В
Естонія	-	ст. 28
Ірландія	-	ст. 19(1)(b)
Ісландія	01.07.2003	-
Іспанія	-	-
Італія	+/-	ст. 101
Кіпр	-	ст. 113
Косово	-	ст. 24(1–3)
Латвія	+/-	ст. 24(1)(4)
Литва	-	ст. 22(1–2)
Ліхтенштайн	-	ст. 21
Люксембург	01.01.2018	-
Мальта	+/-	ст. 14(2)

<sup>37</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/794-18#Text>> (дата звернення: 06.03.2023).

<sup>38</sup> Про громадянство України (н 12).

Молдова	01.03.2000	ст. 23(1)(с)
Нідерланди	01.07.2001	ст. 14
Німеччина	01.09.2005	-
Норвегія	01.10.2009	ст. 26(а)
Об'єднане Королівство	-	ст. 40
Північна Македонія	01.10.2003	-
Польща	+/-	-
Португалія	01.02.2002	-
Румунія	01.05.2005	ст. 25
Сербія	-	-
Словаччина	01.03.2000	-
Словенія	-	ст. 26(1-4)
Туреччина	-	ст. 29(б)
Угорщина	01.03.2002	-
Україна	01.04.2007	-
Фінляндія	01.12.2008	ст. 33
Франція	+/-	статті 25, 23-7
Хорватія	+/-	-
Чехія	01.07.2004	-
Чорногорія	01.10.2010	ст. 24
Швейцарія	-	ст. 42
Швеція	01.10.2001	-

Як бачимо з таблиці, серед держав – членів Ради Європи, які підписали і ратифікували ЄКГ (конвенція є чинною) національне законодавство лише восьми з них передбачає позбавлення громадянства у випадку вчинення особою державної зради чи актів тероризму (Австрії, Данії, Молдови, Нідерландів, Норвегії, Румунії, Фінляндії, Чорногорії). Таке покарання (доведене у судовому порядку) існує як у державах – членах Ради Європи, які підписали, але не ратифікували ЄКГ (Італія, Латвія, Мальта, Франція), так і в тих, які навіть не підписали її (Азербайджан, Бельгія, Греція, Естонія, Ірландія, Кіпр, Косово, Литва, Ліхтенштайн, Об'єднане Королівство, Словенія, Туреччина, Швейцарія). Решта держав-членів Ради Європи (де конвенція є чинною) не передбачають у національному законодавстві позбавлення громадянства у випадку вчинення особою державної зради чи актів тероризму (Болгарія, Боснія і Герцеговина, Ісландія, Люксембург, Німеччина, Північна Македонія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Україна, Чехія, Швеція)<sup>39</sup>.

Припинення громадянства особи за вчинення нею державної зради передбачене у національному законодавстві багатьох держав світу у формі втрати (Індонезія, Німеччина) або позбавлення громадянства (Австралія, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Бразилія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Єгипет, Індія, Ірландія, Італія, Косово, Колумбія, Латвія, Литва, Мальта, Мрокко, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Об'єднані Арабські Емірати, Об'єднане Королівство, Пакистан, Румунія,

<sup>39</sup> Vink, van der Baaren, Bauböck, Honohan, Manby (n 3).

Саудівська Аравія, Словенія, США, Туреччина, Фінляндія, Франція, Чорногорія, Швейцарія), однак після вироку суду. В інших державах відсутня кореляція між вчиненням особою державної зради та припиненням її громадянства (Аргентина, Грузія, Еквадор, Ісландія, Іспанія, Канада, Китай, Люксембург, Македонія, Мексика, Монголія, Непал, Південно-Африканська Республіка, Перу, Польща, Сербія, Словаччина, Угорщина, Україна, Хорватія, Чехія, Чилі, Швеція, Японія)<sup>40</sup>.

Єдиною державою, де на законодавчому рівні за вчинення особою державної зради (браку вірності державі громадянства особи) чи актів тероризму передбачене припинення громадянства у формі *скасування набуття (nullification)* громадянства є Ізраїль. У статті 11(b)(2) закону про громадянство (1952 р.) сказано, що набуття громадянства особою, яка вчинила дію, що є порушенням вірності Ізраїлю, скоївши *акт тероризму*, як це визначено в Законі про боротьбу з тероризмом, *державну зраду*, як це визначено у статтях 97–99 Кримінального кодексу, або набула громадянства чи права на постійне проживання в Ірані, Афганістані, Лівані, Лівії, Судані, Сирії, Іраку, Пакистані, Ємені, Газі, скасовується<sup>41</sup>. Внесення змін і доповнень до закону про громадянство (1952 р.) протягом 2008–2017 рр. дозволило припинити громадянства осіб, які скоїли акти тероризму<sup>42</sup>.

Протягом останніх років до українського парламенту було подано декілька законопроектів щодо врегулювання питання подвійного громадянства громадян України на законодавчому рівні, однак без явного успіху. До прикладу, одна із пропозицій стосувалася позбавлення громадянства України, по-перше, осіб, які отримали так звані “камуфляжні” (фейкові) паспорти так званих “Донецької Народної Республіки” / “Луганської Народної Республіки”; по-друге, прихильників “руського міра”, які пов’язані із підтримкою сепаратистських дій та дій російської окупаційної влади у Криму, на півдні та сході України, коригували авіаудари по цивільній інфраструктурі України. Такі думки не є поодинокими, у світі існують прецеденти застосування цього правового інституту, однак, вони достатньо неоднозначні та дуже контroversійні.

Дійсно, питання регламентування добровільної/примусової зміни громадянства та наявності латентного подвійного (множинного) громадянства станом на початок 2023 р. є особливо крихким і актуальним, але почалося все внаслідок військової агресії, анексії Автономної Республіки Крим (враховуючи результати так званого “Кримського референдуму” 2014 р.), окупації частин Донецької та Луганської областей Росією. Чинне

<sup>40</sup> Vink, van der Baaren, Bauböck, Honohan, Manby (n 3).

<sup>41</sup> B Herzog, ‘The Revocation of Citizenship in Israel’ [2010] 25 (1) Israel Studies. Forum 57–72.

<sup>42</sup> Y Harpaz, B Herzog, ‘Report on Citizenship Law: Israel’ (2018) 2 GLOBALCIT-CR <[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56024/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_CR\\_2018\\_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56024/RSCAS_GLOBALCIT_CR_2018_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> (accessed: 06.03.2023).

релевантне законодавство про громадянство не врегульовує це питання (не передбачає припинення громадянства під час таких умов, ідеться про позбавлення громадянства, його втрату та скасування набуття у зв'язку з натуралізацією, так званою денатуралізацією). З одного боку, йдеться про колаборантів, осіб, які співпрацювали з окупантами та коригували авіаудари по цивільній інфраструктурі України (тут окрім позбавлення громадянства потрібно буде застосовувати ще й люстрацію, якщо такі особи хотітимуть у майбутньому бути обраними чи призначеними до органів публічної влади України).

З другого боку, ми не хочемо втратити тих громадян України, які стали втікачами внаслідок російського вторгнення, починаючи з лютого 2022 р., набули статус “тимчасового захисту” у державах – членах ЄС і, виконавши всі необхідні передумови, зможуть із часом набути громадянство держави перебування (проживання) у зв'язку з натуралізацією, а тому стати біпатридами (особами з подвійним громадянством)<sup>43</sup>. Навряд чи вони становитимуть загрозу національній безпеці України. Вважаємо, що концепція подвійного (множинного) громадянства, як і релевантне законодавство у сфері громадянства, потребує якісних змін у контексті гарантування людиноцентризму й забезпечення національної безпеки.

Висновки. Вважаємо необхідним доопрацювати релевантне законодавство України у сфері громадянства, по-перше, у контексті чіткого регламентування можливості набуття громадянами України подвійного (множинного) громадянства від народження та після народження (передбачивши диференційовану відповідальність за добровільне набуття громадянства держави-агресора та діяльність всупереч інтересам України), по-друге, сегментування способів припинення громадянства (вихід, відмова, втрата, позбавлення громадянства, скасування набуття громадянства (зокрема й денатуралізація), враховуючи дії чи бездіяльність конкретної особи).

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Prener Ch, *Denationalisation and Its Discontents: Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications* (Brill Nijhoff 2022) (in English).
2. Sofinska I, *Filisofovs'ko-pravova visija doktryny hromadjanstva: monohrafiia* (Kamenjar 2018) (in Ukrainian).

<sup>43</sup> I Sofinska, 'Ten steps in the (re)construction of post-war Ukraine (legal and political dimensions)' (*Ariel University*, 24.06.2022) <<https://www.ariel.ac.il/wp/mecarc/sample-page/ten-steps-in-the-reconstruction-of-post-war-ukraine-legal-and-political-dimensions>> (accessed: 06.03.2023).

*Edited books*

3. Shachar A and others (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship* (online edn, Oxford Academic 2017). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198805854.001.0001> (in English).
4. *Analitichna dopovid do shchorichnoho poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy "Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukrainy v 2018 rotsi"* (Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen 2018) (in Ukrainian).
5. "Zakon "Pro hromadianstvo Ukrainskoi Narodnoi Respubliky" (2 bereznia 1918 roku) v *Zbirka normatyvno-pravovykh aktiv z pytan hromadianstva Ukrainy (1918–2000)* (Andrienko V, Brytchenko S, Subotenko V, Chekhovych S uporiadnyky, Kontyent 2000) (in Ukrainian).

*Journal articles*

6. Herzog B, 'The Revocation of Citizenship in Israel' [2010] 25 (1) *Israel Studies. Forum* 57–72 (in English).
7. Shachar A, 'Gated citizenship' [2022] 26:4-5 *Citizenship Studies* 625–37. <https://doi.org/10.1080/13621025.2022.2091247> (in English).
8. Sharp D, 'Immigration, Naturalization, and the Purpose of Citizenship' (2023) *Pacific Philosophical Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/papq.12428> (in English).
9. Tripkovic M, 'Renouncing criminal citizens: Patterns of denationalization and citizenship theory' [2022] 25 (2) *Punishment & Society*. 363–85. <https://doi.org/10.1177/14624745221080705> (in English).
10. Tripkovic M, 'Transcending the boundaries of punishment: On the nature of citizenship deprivation' [2021] 61 (4) *British Journal of Criminology* 1044–65 (in English).
11. van Waas L, 'Nationality Matters: Statelessness under International Law' (2008) 29 *School of Human Rights Research Series* 21 (in English).

*Conference papers*

12. Autem M, 'The European Convention on Nationality: is a European Code on Nationality possible?' in *1st European Conference on Nationality "Trends and Developments in National and International Law on Nationality"* (1999) 19–34 (in English).

*Research papers*

13. Harpaz Y, Herzog B, 'Report on Citizenship Law: Israel' (2018) 2 *GLOBALCIT-CR* <[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56024/RSCAS\\_GLOBALCIT\\_CR\\_2018\\_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56024/RSCAS_GLOBALCIT_CR_2018_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> (accessed: 06.03.2023) (in English).

*Websites*

14. Dembour M-B, 'Ramadan v. Malta: When will the Strasbourg Court understand that nationality is a core human rights issue?' (*Strasbourg Observers*, 22.07.2016) <<https://strasbourgobservers.com/2016/07/22/ramadan-v-malta-when-will-the-strasbourg-court-understand-that-nationality-is-a-core-human-rights-issue/>> (accessed: 06.03.2023) (in English).
15. Sofinska I, 'Ten steps in the (re)construction of post-war Ukraine (legal and political dimensions)' (*Ariel University*, 24.06.2022) <<https://www.ariel.ac.il/wp/mecarc/sample-page/ten-steps-in-the-reconstruction-of-post-war-ukraine-legal-and-political-dimensions/>> (accessed: 06.03.2023) (in English).
16. Yudkivska A. 'JESPL: pozbavlenja hromadjanstva ljudyny ne porushuje standartiv Rady Jewropy' (*Europejs'ka pravda*, 22.06.2016) (in Ukrainian).
17. 'Zakon pro hromadianstvo Ukrainskoi Derzhavy (2 lypnia 1918 roku)' <[http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(08\)02.zakon.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(08)02.zakon.php)> (accessed: 06.03.2023) (in Ukrainian).



*Dataset*

18. Vink M, van der Baaren L, Bauböck R, Honohan I, Manby B, *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset* (Research Data, 2021, Robert Schuman Centre for Advanced Studies) <<https://hdl.handle.net/1814/73190>> (accessed: 06.03.2023) (in English).

Iryna Sofinska

DEPRIVATION OF CITIZENSHIP:  
A DILEMMA OR A PROBLEM-PHENOMENON?

**ABSTRACT.** In this article, I focus primarily on modern, relevant modes of loss of citizenship; partly, they are enshrined in the European Convention on Citizenship (1997). Among existing citizenship termination modes, we enlist further: release or renunciation, loss or lapse, deprivation or withdrawal, either revocation, denaturalization, and cancellation or nullification of citizenship. Usually, citizenship termination modes depend on the exact mode (pathway) and time of citizenship acquisition, the number of simultaneously possessed citizenships (passports) of a person, and the place of permanent residence (in-country or abroad).

The article's primary purpose is to justify the necessity for a clear distinction and delimitation of citizenship termination modes. Therefore, we should discuss and initiate suitable amendments to alter relevant national legislation regarding citizenship issues on citizenship termination modes, considering civilizational values, European standards, and political and legal challenges of today.

The concept of citizenship, citizenship acquisition, and termination modes at the beginning of 2023 is particularly fragile and relevant. The fact that some highly-ranked public officers possess dual (multiple) nationalities (if one of them corresponds to the country-aggressor) is not even a challenge but a threat to the national security of Ukraine. Such people who are public officers, work for law enforcement agencies, exercise state-authority powers, and have access to state security, treasury, and secrets, create a dilemma regarding loyalty to Ukraine, specifically during the declared 'state of emergency' or another extraordinary regime. What legal algorithm is applied when a citizen is disloyal?

Another facet of this issue concerns the regulation of (in)voluntary change of citizenship resulting in latent dual (multiple) citizenships of persons who lived (live) in the annexed and (temporarily) occupied territory of Ukraine, starting from March 2014. Relevant national legislation regarding citizenship issues should focus on citizenship termination modes in such conditions. Alternative (in)voluntary citizenship acquisition modes (naturalization, option, or transfer) by persons who lived in the annexed and (temporarily) should result in the exact, proportionate, and justifiable pathway of its termination.

**KEYWORDS:** dual (multiple) citizenship; termination of citizenship; release from (renunciation of) citizenship; loss/lapse of citizenship; deprivation/withdrawal/revocation of citizenship; nullification/cancellation of acquisition of citizenship; denaturalization.