

УДК 340.12:342.7:612.6

Матяшовська Р. Ю. аспірантка,
Інститут права та психології
НУ «Львівська політехніка», Львів.

ГРОМАДЯНСТВО ЯК ВИЗНАЧАЛЬНА ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ ДОШКІЛЬНОГО ВІКУ

Анотація. Стаття присвячена правовим проблемам громадянства дітей, особливо дітей дошкільного віку. Відповідно до міжнародного права, більшість прав людини не залежить від національності. Це також стосується і забезпечення прав дітей. Проте на практиці відсутність громадянства часто суворо заважає здійсненню широкого кола прав людини. Громадянство полягає у взаємодії держави і особи, у погодженні їх прав та обов'язків.

Сьогодні право на набуття громадянства є твердо встановленим як універсальне право кожної дитини, завдяки включенню в нього Конвенцію про права дитини та численні інші документи щодо прав людини. Діти загалом, тим більше діти дошкільного віку, потребують особливої уваги з боку держави. Тому громадянство як гарантія правового статусу дитини виступає важливою державною гарантією. Відсутність зв'язку з державою означає відсутність доступу до інших правових гарантій. Відсутність громадянства в широкому розумінні призводить до відсутності майбутнього для дитини, вказує на прогалини в її розвитку та створює нерівність та дискримінаційні чинники.

Не дивлячись на те що на міжнародному рівні здійснено акцент на тому, що громадянство має бути забезпечено кожній дитині в найкоротші терміни, все ж з погляду практичного застосування на сьогодні в країнах Європи є низка вагомих проблем. Серед них виокремлено наступні: недосконалість національного законодавства; дискримінація у сфері громадянства за гендерною ознакою; прогалини застосування принципу передачі громадянства від батьків; існування додаткових вимоги, що ускладнюють процедуру отримання громадянства; прогалини у статусі дітей, що народжені в міжнародних водах; покладання виключних повноважень процесуальних дій пов'язаних з громадянством дітей на батьків; проблеми у сфері встановлення громадянства.

Ключові слова: громадянство, діти, біженці, дискримінація, процедура отримання громадянства.

Matyashovska R., graduate student,
Institute of Law and Psychology
NU "Lviv Polytechnic", Lviv.

CITIZENSHIP AS A DEFINING GUARANTEE OF THE CHILDREN RIGHTS OF PRESCHOOL AGE

Abstract. The article is devoted to legal problems of children citizenship, especially children of preschool age. In accordance with international law, most human

rights do not depend on nationality. This also applies to the children rights. However, in practice, the lack of citizenship often severely impedes the implementation of a wide range of human rights. Citizenship consists in the interaction of the state and the individual, the harmonization of their rights and responsibilities.

Today, the right to acquire citizenship is firmly established as the universal right of every child, through the inclusion of the Convention on the Rights of the Child and numerous other human rights documents. Children in general, especially children of preschool age, require special attention from the state. Therefore, citizenship as a guarantee of the legal status of the child is an important state guarantee. The lack of communication with the state means the lack of access to other legal guarantees. The lack of citizenship in the broad sense leads to a lack of a future for the child, points to gaps in his\her development and creates inequality and discriminatory factors.

Despite the fact that at the international level the emphasis has been put on the fact that citizenship should be provided to every child at the earliest possible time, nevertheless, from the point of view of practical application in Europe today, there are a number of important problems. Among them are the following: imperfection of national legislation; discrimination in the field of citizenship on a gender basis; gaps in the application of the principle of the transfer of citizenship from parents; the existence of additional requirements complicating the procedure for obtaining citizenship; gaps in the status of children born in international waters; the imposition of exclusive powers of procedural actions related to the citizenship of children and parents; problems in the field of citizenship establishment.

Keywords: citizenship, children, refugees, discrimination, procedure for obtaining citizenship.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2018-07-07>

Постановка проблеми. Національність — це правовий зв'язок, який формалізує членство особи в громаді, забезпечує захист, права, розширення можливостей, надає відчуття загального прийняття та включення. Так, у ст. 15 Загальної декларації прав людини вказано, що кожна особа має право на громадянство. Надаючи громадянство держава визнає суверенне право народу на захист та піклування з боку державних інституцій та органів. Найбільш поширене визначення громадянства зводить цей юридичний феномен до правового зв'язку між людиною та державою. Закон України «Про громадянство» також визначає його як взаємозв'язок, при цьому вказується, що цей зв'язок «знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [1]. На широкоспекторність цієї категорії та її відмінність між національною приналежністю акцентовано у ст. 2 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року де цей інститут означає «правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи» [2].

Відповідно до міжнародного права, більшість прав людини не залежить від національності. Це також стосується і забезпечення прав дітей. Проте на практиці відсутність громадянства часто суворо заважає здійсненню широкого кола прав людини. Громадянство полягає у взаємодії держави і

особи, у погодженні їх прав та обов'язків. Однак все ж у демократичному суспільстві здійснити акцент на захисній функції держави, яка не тільки встановлює загальнообов'язкові правила поведінки і контролює їх виконання, але й перманентно функціонує заради забезпечення прав, свобод і законного інтересу кожної людини. В цьому розумінні доречним є дефініція Н. Граната, в якій відзначено, що під громадянством слід розуміти «стійкий політико-правовий зв'язок людини з державою, відповідно до якого на неї поширюється суверенна і державна влада як у межах держави, так і поза її межами. Правова належність людини до тієї або іншої держави створює юридичний стан, через який вона володіє певною сукупністю прав і обов'язків, встановлених законодавством даної держави, і може користуватися її захистом і заступництвом» [3, с. 132].

Стан дослідження. Питання громадянства з погляду конституційного права були предметом багатьох наукових дискусій. Також аналізувалися ці питання в контексті узгодження міждержавних позицій у світлі набуття та припинення громадянства, множинного громадянства. Серед інших слід позитивно оцінити доробки Піскуна І. І., Нагорної Є. А., Толкачової І. А., Червінської Л. М. та інших. Проте питання громадянства дітей молодшої вікової категорії в контексті сучасної правової реальності ще не були питанням комплексного наукового аналізу.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати громадянство як гарантію реалізації прав дітей дошкільного віку та визначити проблеми застосування цього інституту в сучасних країнах Європи.

Виклад основних положень. Сьогодні право на набуття громадянства є твердо встановленим як універсальне право кожної дитини, завдяки включенню в нього Конвенцію про права дитини та численні інші документи щодо прав людини. Ст. 7 Конвенції вказує, що «дитина має бути зареєстрована зразу ж після народження і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства» [4]. Отож прийнятно те, що в Конвенції зроблений акцент не тільки на обов'язковості громадянства, але й на тому, що обов'язком держави є його забезпечення з моменту народження. Стаття 8 Конвенції також захищає право дітей на збереження своєї ідентичності, в тому числі і національності. Серед інших актів слід згадати статтю 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, яка забороняє расову чи етнічну дискримінацію в тому числі у сфері громадянства і статтю 9 Конвенції про Ліквідація всіх форм дискримінації щодо жінок, яка встановлює рівні права громадян на чоловіків і жінки — в тому числі щодо передачі національності їх дітям.

Європейська конвенція з прав людини складає основу захисту прав людини в Європі. Хоча цей документ прямо не визнає права на національність, громадянство визнано як елемент від соціальної ідентичності людини в європейській практиці Суду з прав людини. У деяких ситуаціях відмова у громадянстві або невизначеність щодо можливості отримання визнання громадянства може спричинити порушення права на повагу до приватного життя, яке захищається відповідно до статті 8 ЄКПЛ.

Діти загалом, тим більше діти дошкільного віку, потребують особливої уваги з боку держави. Тому громадянство як гарантія правового статусу дитини виступає важливою державною гарантією. Відсутність зв'язку з державою означає відсутність доступу до інших правових гарантій. Відсутність громадянства в широкому розумінні призводить до відсутності майбутнього для дитини, вказує на прогалини в її розвитку та створює нерівність та дискримінаційні чинники.

Здавалось би в суспільстві, де питання громадянства є вже визначеними та загалом погодженими практично пів століття тому, не залишилося суттєвих прогалин у визначеній сфері. Проте статистика, міжнародні моніторингові звіти та доповіді громадських організацій вказують на протилежне. Сьогодні тільки в Європі налічується понад 600 тисяч осіб без громадянства [5, с. 3]. В різних державах Європи дані є зовсім іншої, тому що немає єдиних методичних підходів у аналізі. У Швеції, наприклад, статистика показують загальну кількість без громадянства — 8,974 дітей, а у Великобританії тільки кілька десятків. Також багато дітей які не є зареєстрованими, зазвичай це територія Південно-Східної Європи, особливо стосовно відсутності доступу до документації що призводить до неможливості встановити або підтвердити громадянство дітей ромської національності. Деякі неточності по'язані із зміною законодавства та оновлення підходів до аналізу цієї проблеми, зокрема безумовно в Україні значно удосконалилося правове регулювання цієї сфери, адже попередньо при останньому переписі населення (2001 рік) кількість дітей без громадянства сягала аж 17 517 осіб. Проте і незрозуміло, скільки дітей апатриди в Україні сьогодні.

Відсутність належної уваги до цієї проблеми призвело до того, що відсутні аналітичні дані саме про дітей, однак все ж показник вказує про суттєве збільшення такої категорії осіб в сучасних умовах. Вказане зумовлено міграційними процесами, військовими конфліктами, економіко-глобалізаційними факторами, що в сукупності вказує на ряд проблем у сфері громадянства. Вони мають як класичну природу, тобто по'язані з різними підходами національних держав до визначення особливостей набуття та втрати громадянства, так можуть мати і модернізовану природу, яка пов'язана з новими викликами суспільної реальності.

Виділимо ряд основних проблем у сфері громадянства дітей дошкільного віку.

Недосконалість національного законодавства. Європейська мережа громадянства (об'єднала зусилля понад 40 країн) аналізуючи законодавчу базу країн Європи визначила, що практично в половині існують суттєві недоліки у сфері забезпечення прав у сфері громадянства. Наприклад, Данія та Австрія не дивлячись на рекомендації зберегли закони, що дискримінують дітей, народжених поза шлюбом. Норвегія не має жодних гарантій надання громадянства для дітей, народжених без громадянства на території та багато країн мають лише часткові гарантії, таким чином не виконують свої міжнародні зобов'язання. У спільному Позиційному документі з

Рекомендаціями щодо ліквідації безгромадянства в Європі, прийнятий у 2014 році, європейська громадськість закликає держави до вжити низку заходів для недопущення дитини залишення без громадянства [6].

Дискримінація у сфері громадянства за гендерною ознакою. Держави були зобов'язані надати громадянство дитині, яка народжена на її території, якщо батьки, які не мають громадянства або їх національність невідома. Однак така гарантія не враховує всі обставини. Це стосується матерів, країн, які не визнають право жінок надати своїм дітям громадянство на рівних умов з чоловіками [7]. Зараз в світі налічується 27 таких держав (зокрема і Сирія звідки є найбільший потік мігрантів в Європу). Діти одиноких матерів з цих країни стикаються з загрозою безгромадянства.

Прогалини застосування принципу, що встановлює передачу громадянства від батьків. Отож не у всіх випадках застосування такого принципу є таким, що захищає найкращі інтереси. В певних країнах існують закони, які визначають втрату громадянства на підставі довгострокового проживання за кордоном, навіть якщо не було набуто нової національності. У таких випадках батьки-біженці не мають громадянства для передачі дітям. Тому вагомою є гарантія, за якою б їхні діти залежали від країна народження, щоб одержати громадянство при народженні. Держави для забезпечення безгромадянства мають процесуально і нормативно гарантувати набуття громадянства дітям, що народженим на її територіях.

Додаткові вимоги, що ускладнюють процедуру отримання громадянства. Наприклад національний закон, який передбачає, що дитина повинна повернутися в країну батьків та там тимчасово перебувати для отримання громадянства. В інших випадках, додаткові вимоги повинні бути виконані дитиною, яка народилася поза батьківщиною громадянства, щоб успадкувати цю національність. Наприклад, Колумбія набуває громадянства дітей, народжених за кордоном, залежно від завершення консульського реєстраційного процесу, який батьки-біженці можуть не виконати внаслідок ризику за своє життя.

Прогалини у статусі дітей, що народжені в міжнародних водах. В Мальті було ряд судових справ, пов'язаних з такими ситуаціями, які виявили певні недоліки в мальтійському законодавчому у підході до запобігання безгромадянству. Мальтійське відомство Комісара у справах дітей, таким чином, рекомендувало, щоб цей закон був змінений, щоб забезпечити гарантією громадянства дітей, що народжені у міжнародних водах на незареєстрованому судні, які припливли до Мальти [8, с.52]. Однак такий прогресивний підхід існує тільки в цій країні. Італія, Греція, Іспанія, які приймають найбільшу частку біженців, що прибувають по морю, визначають можливість отримання громадянства тільки після досягнення особою повноліття. Тим не менш, зважаючи на визнання права дитини до громадянства, яке повинно враховувати принцип найкращих інтересів дитини, зі статей 3 і 7 Конвенції про права дитини випливає, що дитину не слід залишати без громадянства протягом тривалого періоду часу: дитина повинна набути громадянство з народження або якомога швидше після народження.

Покладання виключних повноважень процесуальних дій пов'язаних з громадянством дітей на батьків. На нашу думку, держава не може пов'язувати набуття громадянства батьками. Наприклад, в Латвії опитування продемонструвало, що 15% "не громадян" батьків не було готові подати заяву на отримання громадянства для своїх дітей [9, с.10], при цьому закон вимагав саме таких дій. Деколи встановлено згоду обох батьків для доступу до громадянства. Отож, інколи саме через бездіяльність батьків діти можуть залишитися без громадянства.

Проблеми у сфері встановлення громадянства. У ряді європейських країн феномен реєстрації дітей як "національність невідома" досяг тривожні пропорції, як з точки зору масштабу, у багатьох такий статус залишається від народження до повноліття. Це суперечить міжнародному принципу, який захищає право кожної дитини набувати громадянство. Крім того, такий стан не відображає кращі інтереси дитини оскільки залишається тривалий час невизначеною частина їх ідентичності. Це доречно, щоб такий період не перевищував п'яти років [10, с.22]. Окрім затягування строків існує ще одна процедурна неточність. Приміром у Фінляндії окрім категорій «дитина без громадянства» і «національність невизначена» існує ще одна — «очікує роз'яснення». Ця категорія найчастіше використовується, на практиці, для реєстрації дітей, народжених у Фінляндії, статус громадянства яких очікує на розгляд, і 92,6 % зареєстрованих осіб з таким статусом буди діти від народження до чотирьох років [11, с. 19].

Прикладом недосконалості забезпечення права на громадянства може слугувати наступний випадок, що описаний в іноземних джерелах. Народжена в Польщі Марися, не дивлячись на те, що ніколи не виїжджала з країни та живе з прийомними батьками саме там, все ж рахувалась такою що має невизначене громадянство. Мотивацією для того щоб не надати громадянство Марисі було тільки свідчення лікарів пологового будинку, що буцімто генетична мати дівчини була румункою. Тому польська влада припускала, що Марися румунка, а Румунія відмовилася визнавати громадянство дівчини. Отож такий невизначений статус в неї був аж до 17 років, коли за окремою дискреційною процедурою за розпорядженням Президента Польщі їй було надано громадянство [12]. Отож діти які були залишені, чи походження їх невідоме ризикують на довгий проміжок часу залишитися без громадянства.

Висновок. Громадянство є основоположною гарантією реалізації прав та свобод людини. Саме цей інститут є «відправною точкою» для можливості впровадження інших гарантій з боку держави. Не дивлячись на те що на міжнародному рівні здійснено акцент на тому, що громадянство має бути забезпечено кожній дитині в найкоротші терміни, все ж з погляду практичного застосування на сьогодні в країнах Європи є низка вагомих проблем. Серед них виокремлено наступні: недосконалість національного законодавства; дискримінація у сфері громадянства за гендерною ознакою; прогалини застосування принципу передачі громадянства від батьків; існування додаткових вимоги, що ускладнюють процедуру отримання громадянства;

прогалини у статусі дітей, що народжені в міжнародних водах; покладання виключних повноважень процесуальних дій пов'язаних з громадянством дітей на батьків; проблеми у сфері встановлення громадянства.

Література:

1. Про громадянство України: закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. 2001, N 13, ст.65
2. Європейська конвенція про громадянство 06.11.1997 № ETS N 166 // http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_004
3. Конституционное право / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юрист, 1999. — 592 С.
4. Конвенція про права дитини: міжнародний документ ООН від 20.11.1989 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
5. No child should be stateless. European Network on Statelessness // <https://www.statelessness.eu>
6. First Global Forum on Statelessness, the Hague, 15-17 September 2014.
7. UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015, 6 March 2015.
8. Commissioner for Children, Manifesto for Children 2013, Section 2.1.3: Right to a Nationality (informal translation), as cited in UNHCR, Mapping Statelessness in Malta, August 2014.
9. Ending Childhood Statelessness: A Study on Latvia, 2015.
10. UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, HRC/GS/12/04, 21 December 2012.
11. UNHCR, Mapping Statelessness in Finland, November 2014.
12. Ending Childhood Statelessness: A Study on Poland, 2015.

References:

1. Pro hromadianstvo Ukrainy: zakon Ukrainy vid 18.01.2001 № 2235-III // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2001, N 13, st.65
2. Yevropeiska konventsiiia pro hromadianstvo 06.11.1997 № ETS N 166 // http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_004
3. Konstytutsyonnoe pravo / pod red. V. V. Lazareva. — M. : Yuryst, 1999. — 592 S.
4. Konventsiiia pro prava dytyny: mizhnarodnyi dokument OON vid 20.11.1989 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
5. No child should be stateless. European Network on Statelessness // <https://www.statelessness.eu>
6. First Global Forum on Statelessness, the Hague, 15-17 September 2014.
7. UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015, 6 March 2015.
8. Commissioner for Children, Manifesto for Children 2013, Section 2.1.3: Right to a Nationality (informal translation), as cited in UNHCR, Mapping Statelessness in Malta, August 2014.

9. Ending Childhood Statelessness: A Study on Latvia, 2015.
10. UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, HRC/GS/12/04, 21 December 2012.
11. UNHCR, Mapping Statelessness in Finland, November 2014.
12. Ending Childhood Statelessness: A Study on Poland, 2015.