



КРИМСЬКА
ПРАВОЗАХИСНА
ГРУПА



ЗВЕРНЕННЯ ДО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

щодо ветоування Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України»
від 18 червня 2025 року

Шановний Володимире Олександровичу!

18 червня 2025 року Верховна Рада України в другому читанні прийняла проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. №[11469](#) від 07.08.2024) (далі - Закон).

Закон пропонує 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 Закону зазначена актуалізація 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 Законом зміни 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. Закон містить суттєві ризики, створює додаткові підстави втрати громадянства

України жителями ТОТ України та фактично запроваджує додаткове покарання у вигляді втрати громадянства України за вчинення окремих категорій злочинів.

Ми, представники організацій Коаліції, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, неодноразово звертали увагу народних депутатів України на системні проблеми та ризики, які містяться на всіх етапах розгляду законопроекту №11469 – і під час [опрацювання](#) тексту до другого читання, і коли законопроект у доопрацьованому вигляді [був внесений](#) у порядок денний сесії Верховної Ради України. Частина цих пропозицій була врахована під час доопрацювання законопроекту Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, але критичні питання залишаються невирішеними.

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

Також, у разі набрання Законом чинності у проголосованій редакції, діти осіб із додатковим захистом втратять існуючу можливість і не зможуть набувати громадянство за народженням (нова редакція статті 7 Закону України «Про громадянство України») і територіальним походженням (нова редакція статті 8 Закону України «Про громадянство України»), тому що категорія «осіб, які потребують додаткового захисту» не входить до категорій осіб «які постійно проживали на території України» відповідно до нової редакції абзацу 10 статті 1 Закону України «Про громадянство України». Так само діти осіб, які звернулись із заявою про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні (тобто діти шукачів захисту), можуть втратити право набувати громадянство за територіальним походженням (нова редакція статті 8 Закону України «Про громадянство України»), тому що їхні батьки так само не вважаються іноземцями, які постійно проживали на території України відповідно до нової редакції абзацу 10 статті 1 Закону України «Про громадянство України».

Запровадження новою редакцією статті 8 Закону України «Про громадянство України» іспиту з основ Конституції України, історії України й іспиту на визначення рівня володіння державною мовою, а також встановлення плати за складання 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 здебільшого належать до вразливих категорій населення, часто не мають жодної освіти і є неграмотними або малограмотними.

Отже, загалом ці положення прийнятого Закону **порушують норми міжнародного права й національного законодавства 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. Однак, 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 мають 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, договірною держава надає своє громадянство народженим 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 із 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 законопроектom зміни лише ускладнюють доступ дітей осіб без громадянства та дітей шукачів захисту до громадянства України.

Водночас 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, набуття чинності Закону у поточній редакції призведе до втрати вже існуючого права на громадянство, яке зараз мають певні категорії іноземців та особи без громадянства, а також їхні діти.

2. Підстави неприйняття до громадянства України порушують принцип правової визначеності. Закон 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 й 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 й територіальній цілісності України»*, не визначає критерії та докази існування *«загрози національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету й 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 9 Конституції України.

3. Створення загрози втрати громадянства України для українських громадян, які проживають на ТОТ України. Оновлена редакція статті 19 Закону України «Про громадянство України» розширює підстави для втрати громадянства України у разі добровільного набуття громадянства країни-агресорки.

Варто нагадати, що українська держава послідовно [не визнає](#) громадянства, отриманого на ТОТ України. За даними численних соціологічних досліджень, цю позицію підтримує і [українське суспільство](#). Міжнародні партнери України [не визнають](#) документів, виданих в окупації, серед яких і паспорти, що підтверджують належність до громадянства РФ. Утім, країна-агресорка продовжує [масштабну практику](#) нав'язування власного громадянства на ТОТ України, що є грубим порушенням міжнародного права і кваліфікується як воєнний злочин відповідно до законодавства України.

Набуття російського громадянства на ТОТ України не може вважатися добровільним і не має тягнути за собою втрату громадянства України. Зараз ця позиція відображена в тексті законопроекту з виключеннями. Зокрема, громадянство РФ, набуте в окупації чи на території РФ, буде вважатися добровільним у разі, якщо дії особи спрямовані на пропаганду війни, публічну підтримку збройної агресії проти України або створюють загрози національній безпеці та/або національним інтересам України в розумінні Закону України «Про національну безпеку України». При цьому в тексті немає вказівок на те, які саме дії можуть вважатися такими, що загрожують національній безпеці та/або національним інтересам України, як та ким обставини щодо вчинення таких дій будуть доводитися, і які докази вважатимуться достатніми для підтвердження. Це виключення дає змогу широкого тлумачення та необмеженої дискреції посадових осіб органів державної влади, що, безумовно, порушує принцип правової визначеності.

Іншою підставою для втрати громадянства України є **набання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно осіб, засуджених в Україні за вчинення злочину проти основ національної безпеки України, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку тощо.** Фактично позбавлення громадянства стає видом кримінального покарання осіб, які вчинили злочин, що порушує вимоги частини третьої статті 3 та статті 51 КК України, згідно з якими кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кримінальним кодексом України, а перелік видів покарань, які можуть бути застосовані, є вичерпним. При цьому, [аналіз практики](#) застосування законодавства щодо злочинів проти основ національної безпеки України (зокрема, колабораційної діяльності) свідчить про невідповідність положень КК України нормам міжнародного гуманітарного права. Наразі до відповідальності можуть бути притягнені і притягаються особи, які забезпечували життєдіяльність на окупованій території – зокрема виконують медичні, духовні функції та функції організацій цивільної оборони (евакуація, рятувальні роботи, боротьба з пожежами, термінове відновлення роботи необхідних комунальних служб, допомога в збереженні об'єктів, укр. необхідних для виживання тощо). А потенційно законодавство про колабораційну діяльність може бути застосоване до сотень тисяч українців, які проживають в окупації і очікують на звільнення території.

Ще однією підставою втрати громадянства України Закон визначає **«встановлення факту участі у збройній агресії проти України з боку держави-агресорки, або яка перебуває у збройному конфлікті з Україною чи сприяла (сприяє) вчиненню збройної агресії проти України та/або участі в окупаційній адміністрації РФ на ТОТ України».** При цьому жодної згадки про те, яким чином цей факт має бути встановлений або підтверджений, у Законі немає. Водночас обіймання громадянином України будь-якої посади в окупаційних органах влади вже кваліфікується як колабораційна діяльність, незалежно від змісту функцій, які він виконує. Під цю категорію потрапляють як особи, що дійсно вчиняли дії на шкоду національній безпеці, так і ті, хто продовжував виконувати функції в соціальній, пенсійній сфері, ЖКГ тощо. Більше того, у чинній практиці під «участь в окупаційній адміністрації» потрапляє і діяльність осіб, які були обрані громадою представляти їх інтереси і забезпечували виживання найбільш вразливих верств населення, як-от «вуличні».

4. Непропорційні обмеження дозволу на імміграцію поза квотою. Зміни до положень Закону України «Про імміграцію», які пропонуються Законом, визначають, що дозвіл на імміграцію поза квотою надається одному з подружжя, якщо другий із 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 із дня його припинення чи скасування.

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.

Крім зазначених ризиків, варто зауважити, що Закон 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 із 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, у який спосіб новий підхід «множинного громадянства» буде впроваджено в контексті чинного законодавства України про громадянство.

Зважаючи на зазначені недоліки та ризики, які створює прийнятий Закон, відповідно до статті 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» **ми звертаємося до Президента України з проханням застосувати право вето до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» від 18.06.2025 та повернути Закон до Верховної Ради України з такими пропозиціями:**

1. У Законі України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III:

1.1. Абзац дванадцятий статті 1 викласти в такій редакції:

Постійне проживання на території України – проживання в Україні іноземця чи особи без громадянства на підставі виданої в установленому порядку дійсної посвідки на постійне проживання або на підставі посвідчення біженця, **або на підставі посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту**, чи документа, що підтверджує надання притулку в Україні.

1.2. Доповнити статтю 1 новими абзацами такого змісту:

Декларація про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України – документ, що засвідчує відмову іноземця від громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав, що подається іноземцем, якого визнано біженцем **чи особою, яка потребує додаткового захисту**, чи якому надано притулок в Україні, **чи який є особою, яка звернулась із заявою про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту**.

1.3. Частину третю статті 7 Закону викласти в такій редакції:

Особа, яка народилася на території України або за її межами від іноземця, який на момент її народження є особою, яка в розумінні цього Закону постійно проживала на території України, і особи, яку на момент її народження визнано біженцем **або особою, яка потребує додаткового захисту**, або якій надано притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства (підданства) іншої держави або громадянства того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України.

1.4. Частину шосту статті 7 викласти в такій редакції:

Особа, яка народилася на території України або за її межами від осіб, яких на момент її народження визнано в Україні біженцями **або особами, які потребують додаткового захисту**, або яким надано притулок, є громадянином України.

1.5. Частину сьому статті 7 викласти в такій редакції:

Особа, яка народилася на території України або за її межами від особи, яку на момент її народження визнано в Україні біженцем **або особою, яка потребує додаткового захисту**, або якій надано притулок, і особи без громадянства, визнаної в Україні, яка на момент її народження тимчасово або постійно проживала на території України, і не набула за народженням громадянства (підданства) іншої держави, є громадянином України.

1.6. Частину восьму статті 7 викласти в такій редакції:

Особа, яка народилася на території України або за її межами від особи, яку на момент її народження визнано в Україні біженцем **або особою, яка потребує додаткового захисту**, або якій надано притулок в Україні, та особи без громадянства, яка на момент її народження постійно проживала на території України, і не набула за народженням громадянства (підданства) іншої держави, є громадянином України.

1.7. Доповнити статтю 7 новим абзацом такого змісту:

Особа, яка народилася на території України є громадянином України, якщо в іншому випадку така особа буде особою без громадянства.

1.8. Частину другу статті 8 викласти в такій редакції:

Особа, яка народилася на території України після 24 серпня 1991 року від іноземців, які на момент її народження постійно проживали на території України, або іноземця, який на момент її народження постійно проживав на території України, та особи, яку на момент її народження визнано біженцем, або якій надано притулок в Україні, або іноземця, який на момент її народження постійно проживав на території України, та особи без громадянства, визнаної в Україні, яка на момент її народження постійно або тимчасово проживала на території України, або іноземця, який на момент її народження постійно проживав на території України, та особи без громадянства, яка на момент її народження постійно проживала на території України, **або осіб, які звернулись із заявою про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, або іноземця, який на момент її народження постійно проживав на території України, і особи, яка звернулася з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або особи, яка визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або якій надано притулок в Україні та особи, яка звернулася із заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту**, і не набула за народженням громадянство України та є іноземцем або особою без громадянства, має право на набуття громадянства України за територіальним походженням. Набуття громадянства України такою особою здійснюється за заявою одного з її законних представників, а після досягнення особою повноліття – за її власною заявою.

1.9. Абзац шостий статті 8 викласти в такій редакції:

Вимога стосовно засвідчення особою у поданій заяві про набуття громадянства України щодо визнання і додержання Конституції України та законів України не поширюється на дітей та осіб, визнаних судом недієздатними, а також на осіб, які мають психічні розлади, що підтверджується медичним висновком, виданим компетентним органом іноземної держави або відповідним закладом охорони здоров'я України. Вимоги щодо складання іспитів з основ Конституції України, історії України, володіння державною мовою не поширюються на дітей та осіб, визнаних судом недієздатними, осіб з

інвалідністю, пов'язаною з порушеннями зору, слуху, мовлення, що підтверджується медичним висновком, виданим компетентним органом іноземної держави або відповідним закладом охорони здоров'я України, **осіб без громадянства, визнаних у порядку статті 6-1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»**, а також на осіб, які мають психічні розлади, що підтверджується медичним висновком, виданим компетентним органом іноземної держави або відповідним закладом охорони здоров'я України. Перелік психічних розладів, що можуть бути перешкодою для складання іспитів з основ Конституції України, історії України, володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

1.9. Пункт третій частини третьої статті 9 – **виключити**.

1.10. Частину восьму статті 10¹ викласти в такій редакції:

Декларацію про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України для оформлення набуття, прийняття або поновлення у громадянстві України замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подає іноземець, який не є громадянином (підданим) держави, громадяни (піддані) якої набувають громадянство України у спрощеному порядку:

якого визнано біженцем **чи особою, яка потребує додаткового захисту**, чи якому надано притулок в Україні.

1.11. Абзац третій пункту 1 частини першої статті 19 викласти в такій редакції:

Не вважається добровільно набутим громадянство, набуте 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, що підтверджується рішенням суду, а також випадку припинення такою особою громадянства України в порядку, встановленому цим Законом.

1.12. Пункт 3 частини першої статті 19 викласти в такій редакції:

встановлення в судовому порядку факту проходження особою військової служби за контрактом у державі, визнаній Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;

1.13. Пункти 4, 5 частини першої статті 19 – **виключити**.

2. У Законі України «Про імміграцію» від 07.06.2001 № 2491-III у частині третій статті 4 доповнені Законом пункти 1² і 1³ викласти в наступній редакції:

1²) одному з подружжя, якщо другий з подружжя є загиблим (померлим) **або визнаний судом безвісно відсутнім або оголошений судом померлим** іноземцем або особою без громадянства, які проходили військову службу за контрактом у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України (незалежно від строку військової служби), а також дітям, які не досягли 18 років, загиблого (померлого) військовослужбовця та батькам подружжя;

1³) одному з подружжя, якщо другий із подружжя є загиблим (померлим) **або визнаний судом безвісно відсутнім або оголошений судом померлим** іноземцем або особою без громадянства, який/яка в період дії воєнного стану в Україні надавав/надавала стрілецьку, тактичну, радіотехнічну, вибухотехнічну, медичну та іншу допомогу Збройним Силам України, Національній гвардії України, у тому числі підрозділам територіальної оборони, добровольчих формувань територіальних громад, перебуваючи безпосередньо в районах ведення бойових дій, та спільно з такими підрозділами брали участь у виконанні бойових або службових завдань, а також дітям, які не досягли 18 років, та батькам подружжя загиблого (померлого) іноземця або особи без громадянства.

19.06.2025

Центр прав людини ZMINA
Благодійний фонд «Право на захист»
Громадська організація «КРИМСОС»
БО БФ «Стабілізейшен Суппорт Сервісез»
БФ «Схід SOS»
Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ»
ГО «Донбас СОС»
Кримська правозахисна група