

ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

З розпадом СРСР та утворенням на його терені нових незалежних держав на порядок денний гостро постало питання громадянства.

В теорії міжнародного права громадянство вважається однією з правових сфер, віднесених до виключної компетенції держави¹. Зокрема, цей принцип закріплено в статті 1 Гаазької конвенції 1930 року з окремих питань щодо суперечностей у законах про громадянство, де зазначається, що кожна держава на власний розсуд визначає, хто є її громадянином. Таким чином, закони про громадянство різних держав тим чи іншим чином відрізняються один від одного. Саме різний підхід держав до питань громадянства служить джерелом виникнення такого явища як подвійне громадянство.

У правовій літературі подвійним (множинним) громадянством вважається одночасне володіння особою двома та більше громадянствами. Оскільки змістом громадянства є сукупність прав та обов'язків особи стосовно держави, то поняття подвійно-

**ОГНІВЕЦЬ І.В.,
здобувач**

*Інститут
міжнародних відносин
Київського
національного
університету
імені Тараса Шевченка*

го громадянства слід визначити як стійкий фактичний правовий зв'язок особи з двома державами, що проявляється у взаємних правах та обов'язках особи по відношенню до кожної з вказаних держав.

Подвійне громадянство може виникати внаслідок:

- колізії законів про громадянство суверенних держав;
- неспівпадання натуралізації особи з втратою нею попереднього громадянства;
- укладення шлюбів між іноземцями;
- свідомої діяльності законодавця;
- укладення міжнародних договорів про подвійне громадянство.

Отже, одним з основних джерел виникнення подвійного громадянства є колізія законів про громадянство суверенних держав. Подвійне громадянство виникає внаслідок того, що в міжнародному праві не існує однотипного правила щодо набуття громадянства. Кожна країна має власні закони в цій сфері і тому громадянство тієї чи іншої держави надається особам, виходячи з незалежної внутрішньої політики цієї держави.

Таким чином, особи можуть набути подвійне громадянство не в результаті свого вибору, а внаслідок автоматичного спрацювання двох конфліктуючих принципів "jus soli" (права землі) та "jus sanguinis" (права крові).

Наприклад, законодавство США передбачає, що дитина, яка народилася на території цієї країни, являється її громадянином незалежно від громадянства батьків, якщо вони не знаходяться на дипломатичній службі іноземної держави. У такий спосіб особа набуває громадянство за принципом "права землі". Разом з тим, згідно з законодавством України дитина, яка народилася у громадян України, незалежно від місця народження, набуває громадянство України за принципом "права крові". Отже, дитина, яка народилася у громадян України на території США, набуває одночасно громадянство США та України. Тобто така дитина з моменту народження стає особою з подвійним громадянством. Причому, слід зазначити, що ні законодавство США, ні законодавство України не містить будь-яких положень, що вимагали б від своїх громадян, які набули автоматично подвійне громадянство за народженням, відмовитися від одного з громадянств, коли вони досягають повноліття. Кожна з цих країн вважає зазначених осіб своїми громадянами, при цьому ігноруючи інше їх громадянство².

Подвійне громадянство виникає також внаслідок неспівпадання натуралізації особи з втратою нею попереднього громадянства. Наприклад, деякі країни не вимагають від іммігрантів, які натуралізуються в цих країнах, виходу з попереднього громадянства. У такий спосіб значно зросла

кількість осіб з подвійним громадянством, особливо в умовах грандіозних міграційних процесів, що відбувалися протягом останньої чверті ХХ-го сторіччя в країнах Західної Європи та Північної Америки. Поступово подвійне громадянство стає звичайним явищем в цих країнах.

Проте міграція не породжує автоматично подвійне громадянство. Переважна більшість переселенців набуває подвійне громадянство за законами країн імміграції.

Поширення подвійного громадянства стимулюється також характерним для останніх десятиріч переміщенням біженців. Адже ця категорія осіб, як правило, натуралізується частіше у порівнянні з іншими переселенцями і від них не завжди вимагається обов'язкова відмова від попереднього громадянства, як умова натуралізації.

Крім того, деякі країни не визнають натуралізацію в іноземній державі як підставу для виходу з попереднього громадянства. Наприклад, особа, яка має громадянство однієї з таких країн, і була натуралізована в США, зберігає громадянство країни походження всупереч своїй волі. Тому автоматичне набуття або збереження іноземного громадянства не впливає на громадянство США.

Яскравим прикладом неспівпадання натуралізації особи з втратою нею попереднього громадянства служить законодавство Ізраїлю, яке передбачає, що особи єврейської національності, які прибули на постійне місце проживання до Ізраїлю, не пізніше, як через 3 місяці автоматично набувають ізраїльське громадянство, зберігаючи при цьому громадянство іншої держави.

Виникнення подвійного громадянства в результаті вступу до шлюбу іноземців можливе в тому випадку, коли закони держав, громадянами яких є згадані особи, базуються на різних принципах: принципі "єдності сім'ї" (дружина набуває громадянство чоловіка) та принципі "рівності сторін в шлюбі" (вступ до шлюбу не тягне за собою зміну громадянства дружини (чоловіка). Принцип "рівності сторін в шлюбі" застосовується в більшості країн світу, в тому числі і в Україні. Однак, законодавство деяких країн базується на принципі "єдності сім'ї". Цей принцип закріплений, наприклад, в ст.21 Цивільного кодексу Іспанії. Така норма суперечить проголошеному Статутом ООН принципу рівноправності чоловіка і жінки.

Крім того, слід зазначити, що існують багатосторонні міжнародні договори в рамках Ради Європи, зокрема, Конвенція про громадянство заміжньої жінки 1957 р. та Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації по відношенню до жінок 1979 р., згідно з якими держави-учасниці зобов'язуються визнавати за жінками рівні з чоловіками права щодо набуття, зміни та збереження їх громадянства.

У згаданих конвенціях зазначається, що ні вступ до шлюбу з іно-

земцем, ні зміна громадянства чоловіка не тягне за собою автоматичної зміни громадянства дружини, не перетворює її в особу без громадянства і не змушує її приймати громадянство чоловіка.

Деякі країни, що дотримуються принципу "єдності сім'ї", з метою обмеження випадків подвійного громадянства при вступі до шлюбу з іноземцями, роблять у своєму законодавстві застереження, що стосуються іноземного законодавства про громадянство, або частково використовують принцип "рівності сторін в шлюбі".

Наприклад, згідно зі ст.10 італійського закону про громадянство від 13 червня 1912р. італійська громадянка, що вступає до шлюбу з іноземцем, втрачає громадянство Італії в тому випадку, якщо вона набуває громадянство чоловіка. Проте, подібні застереження на практиці далеко не завжди сприяють запобіганню подвійного громадянства.

Інша, не менш важлива, проблема пов'язана з правовими наслідками застосування принципу "рівності сторін в шлюбі". Суть цього принципу полягає в тому, що, як чоловік, так і дружина мають право за власним бажанням набути інше громадянство. Відповідно, громадянство кожного з подружжя не залежить від факту одруження і може бути різним. В цьому випадку застосування вказаного принципу має значні наслідки для дітей цих осіб, оскільки більшістю країн громадянство дітей визначається за принципом "права крові", тому діти зазначених осіб можуть набути як громадянство батька, так і громадянство матері. Отже, потенційно вони можуть стати особами з подвійним громадянством.

Очевидно, що володіння подвійним громадянством більше не є винятком. Кількість осіб з подвійним громадянством невпинно росте всупереч закріпленому в законодавстві багатьох країн принципу єдиного громадянства.

Подвійне громадянство інколи є не результатом випадкових колізій законів про громадянство різних країн, а, навпаки, результатом свідомої діяльності законодавця. Як приклад, можливо розглянути німецький закон про громадянство 1913 р., згідно з яким німці, що набули іноземне громадянство, за згодою відповідних органів влади Німеччини зберігали німецьке громадянство. Таким чином, закон дозволяв громадянам Німеччини займатися господарською діяльністю за кордоном, що без відповідного громадянства було б неможливим. Аналогічна ситуація існувала в країнах, які дозволяли володіти землею лише своїм громадянам.

В наш час закони про громадянство, які цілеспрямовано заохочували б виникнення подвійного громадянства, зустрічаються досить рідко. На думку деяких вчених, норми, що передбачають набуття іншого громадянства без втрати попереднього громадянства, скоріше підтверджують принцип суверенності, а саме, право кожної суверенної держави на

власний розсуд встановлювати правила набуття та втрати свого громадянства, ніж спеціально заохочують подвійне громадянство. Головною причиною запровадження подібних норм, на їх думку, слід шукати не в намірі мати на території країни жителів з кількома громадянствами, а в бажанні запобігти неконтрольованій еміграції громадян.

Приклади цілеспрямованого заохочувального регулювання подвійного громадянства містять закони тих країн, значна частина громадян яких задіяна в якості іноземних робітників в інших країнах. Так, португальський закон про громадянство від 3 жовтня 1981 р., всупереч зусиллям європейської спільноти, спрямованим на запобігання подвійному громадянству, спеціально дозволяє мати кілька громадянств. Ухвалюючи зазначений закон, законодавці Португалії керувалися Конституцією, яка проголошує захист за кордоном португальських робітників, які таким чином протягом тривалого часу можуть зберігати громадянський зв'язок з батьківщиною.

Подібні цілі, можливо, переслідує і законодавство Італії. Зокрема, італійський закон про громадянство передбачає, що італієць, який добровільно набув громадянство іноземної держави, таким чином втративши італійське, автоматично набуває його знову, якщо повернеться до Італії і проживе там 2 роки чи більше. Ця норма має особливе значення для італійців, які набули громадянство країн, де вони тимчасово знаходилися в якості робітників. Отже, після повернення на батьківщину їм досить дворічного проживання, щоб поновити італійське громадянство. Для цього не вимагається ні відповідної заяви, ні згоди зацікавленої особи.

Деякі країни, в принципі дотримуючись норми, яка передбачає обов'язкову втрату попереднього громадянства при набутті нового громадянства, свідомо роблять винятки з цього правила для громадянства деяких держав. Тим самим, як правило, цілеспрямовано створюється правова основа для набуття подвійного громадянства з певною групою країн. Подібну норму містить філіппінське законодавство. Зокрема, у відповідності з Актом Співдружності №63 набуття громадянства Іспанії, держав Латинської Америки та Великобританії можливе без втрати філіппінського громадянства.

Іспанське законодавство робить виняток з вищезазначеного правила для ще більшої кількості держав, мотивуючи це тісними історичними зв'язками з цими державами. Так, Цивільний кодекс Іспанії, який закріплює норму щодо втрати іспанського громадянства при добровільному набутті іншого громадянства, разом з тим передбачає, що набуття громадянства країн Латинської Америки, Андорри, Філіппін, Екваторіальної Гвінеї та Португалії або тих країн, з якими укладений договір про подвійне громадянство, веде до втрати набутого за народженням іспанського громадянства лише

в тих випадках, коли зацікавлена особа спеціально заявить про це в Цивільному реєстрі³.

У цьому плані викликає інтерес також російське законодавство у сфері громадянства. Слід зазначити, що Російська Федерація до червня 1993 року дотримувалася принципу єдиного громадянства, але потім до Закону про громадянство були внесені відповідні зміни та доповнення, які надають можливість набуття громадянства РФ у спрощеному порядку без втрати попереднього громадянства. Зокрема, згідно з ст.18 згаданого закону громадяни колишнього СРСР, що проживають на території держав, які входили до складу колишнього СРСР, можуть набути громадянство Російської Федерації шляхом реєстрації, отже, набути подвійне громадянство. Пізніше подвійне громадянство було закріплене в ст.62 Конституції РФ.

Таким чином, була створена правова база для поширення подвійного громадянства на території колишнього СРСР з метою "збирання земель" для можливого створення в майбутньому на цьому просторі об'єднання федеративного чи конфедеративного характеру.

В деяких випадках зацікавлені країни допускають подвійне громадянство з огляду на особливі зв'язки між ними та за умови рівноправності. Так, закони про громадянство Данії від 27 травня 1950 р., Норвегії від 8 грудня 1950 р. та Швеції від 22 червня 1950 р. містять однакові положення, закріплені в ст.10 цих законів. Зокрема, вони проголошують, що після укладення між цими країнами угоди про набуття чинності ст.10 зазначених законів будь-яка особа, що втратила громадянство однієї з вказаних країн, але зберегла громадянство іншої, може, виконавши певні вимоги, поновити втрачене громадянство, зберігаючи при цьому інше громадянство.

Існують також міжнародні договори, що сприяють виникненню подвійного громадянства. Так, 27 червня 1960 р. між Францією та Малагасійською Республікою була укладена угода щодо статусу осіб, народжених на острові Святої Марії.

Стаття 1 угоди передбачає, що цей острів являється невід'ємною частиною Малагасійської Республіки, разом з тим, в ст.3 зазначається, що особам, народженим на острові Святої Марії, дозволяється здійснювати на території Франції права, пов'язані з французьким громадянством, хоча вони зберігають малагасійське громадянство.

Російська Федерація уклала кілька договорів про подвійне громадянство з деякими країнами СНД, зокрема, з Туркменістаном та Таджикистаном. Так, згідно з ст.1 Угоди між РФ та Туркменістаном про врегулювання питань подвійного громадянства, укладеної 23 грудня 1993 року, за громадянами кожної з Сторін визнається право набути, не втрачаючи свого громадянства, громадянство іншої Сто-

рони. Мета укладення подібної Угоди, як визначено в її Преамбулі, полягає у бажанні Договірних Сторін справедливо та гуманно врегулювати питання, пов'язані з подвійним громадянством⁴.

На етапі, коли відбувається переорієнтація курсу колишніх республік СРСР, а нині суверенних держав, стосовно свого місця у Європейському та Світовому Співтоваристві, очевидним є те, що проблема подвійного громадянства набуває суто політичного значення, як засіб для досягнення певної політичної мети, виходячи з власних національних інтересів та поширення свого впливу за межі національних кордонів.

В цій статті розглянуто лише один з аспектів подвійного громадянства.

Наступні статті з цього питання будуть присвячені проблемі внутрішньодержавних та міжнародно-правових наслідків подвійного громадянства.

ПОСИЛАННЯ.

- ¹ The International Court of Justice. UN. – NY, 1983. – Vol.2. – P.18.
- ² Чалий П.Ф. Громадянство України. Законодавство та практика його реалізації // Політика і час. – 1993. – №. 9. – С.42.
- ³ Испания. Конституция и законодательные акты. – М., 1982. – С.35.
- ⁴ Карташкин В.А. Опыт решения проблем гражданства и прав человека во внутригосударственном законодательстве некоторых стран и в международном праве. – М., 1997. – С. 7.