



ОГНІВЕЦЬ І.В.,  
здобувач

*Інститут  
міжнародних відносин  
Київського  
національного  
університету імені  
Тараса Шевченка*

## **ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА**

Як свідчить міжнародна практика, подвійне громадянство сприймається більшістю держав як негативне явище, бо воно ставить під сумнів міцність і безспірність того стійкого правового зв'язку, який існує між громадянином і державою, породжує міжнародні конфлікти і порушує, як здатність держави управляти своїми громадянами, так і можливість громадян реально користуватися своїми правами та виконувати обов'язки.

Проте, з точки зору пересічного громадянина подвійне громадянство розглядається в деяких випадках позитивно. Наприклад, як показують результати соціологічного опитування, проведеного Національним інститутом стратегічних досліджень, 43% опитуваних громадян України виявили бажання мати подвійне громадянство.

Чому у людей виникає бажання набути подвійне громадянство? Які проблеми вони намагаються вирішити за допомогою подвійного громадянства?

Як правило, бажання володіти подвійним громадянством виникає у тих випадках, коли наявне громадянство не задовольняє

повністю суспільні потреби особи. В першу чергу це стосується представників національних меншин, які не відчують з боку держави належної підтримки, надійного захисту їх етнічних прав на освіту й отримання інформації рідною мовою, на можливість спілкування з рідними за межами країни постійного проживання та ін. Наприклад, за інформацією Міністерства освіти України, Російська Федерація не задовольняє культурно-освітні потреби української меншини, яка становить близько 4,5 млн. осіб. Так, в Україні функціонує 2399 державних російськомовних шкіл, де навчаються 2,3 млн. учнів, в Росії ж не відкрито жодного україномовного навчального закладу, який фінансувався б державою. Тож відсутність зазначених навчальних закладів різко обмежує можливості реалізації прав у сферах освіти та культури представників української національної меншини в РФ.

У цілому ж йдеться про елементарне дотримання державою міжнародних стандартів у частині забезпечення прав національних меншин<sup>1</sup>.

Тому перед кожною демократичною державою стоїть завдання захищати права національних меншин таким чином, щоб у цієї категорії осіб не виникло потреби й бажання шукати подвійне громадянство.

Міграційні процеси, які набули останнім часом значного розмаху, особливо в країнах Східної Європи, у зв'язку з погіршенням економічного становища цих країн, ростом безробіття, соціальної незахищеності широких верств населення, призводять до того, що переважна частина мігрантів покладає великі надії на подвійне громадянство в плані реалізації їх трудових та соціальних прав.

Так, перебуваючи в іноземній державі кілька років, людина звикає до навколишньої обстановки, встановлює там дедалі міцніші зв'язки, а потім вона поступово інтегрується в нове суспільство, зберігаючи при цьому контакти з країною походження. В цих умовах подвійне громадянство сприймається особою, як можливість спрощеного перетинання кордону, спілкування з рідними, які залишилися на батьківщині.

А головне, лише за таких умов згадана категорія осіб може брати рівноправну участь у суспільному житті "нової батьківщини". Саме набуття її громадянства створює вказаним особам гарантоване право перебування в цій країні, що в цілому складає невід'ємну основу повноцінного існування людини.

Разом з тим, вони часто не готові відмовитися від попереднього громадянства, особливо беручи до уваги можливість наступного повернення на "історичну" батьківщину. Не слід також недооцінювати емоційний фактор прив'язаності зазначених осіб до країни походження.

Слід зазначити, що в екстремальних умовах подвійне громадянство може мати значні переваги для осіб, які ним володіють. Зокрема, в країнах з авторитарним режимом зазначена категорія осіб має набагато більше шансів у порівнянні з особами, які володіють лише од-

ним громадянством, уникнути політичної сваволі країни проживання, що проявляється у видворенні цих осіб, несправедливій конфіскації майна та ін., оскільки вони можуть знайти захист і притулок на території іншої країни свого громадянства.

Отже, зв'язок з ще однією державою-батьківщиною, яка, з одного боку, може послужити надійним притулком для вигнанців, з іншого боку, може надати ефективну допомогу у випадках протиправного ставлення до цих осіб, слід розглядати в якості позитивного аспекту подвійного громадянства.

Для заміжньої жінки можливість мати подвійне громадянство також розглядається скоріше, як перевага, аніж як недолік. Таке бачення цієї проблеми базується на передумові, що в реальному житті громадянство співпадає з фактичними зв'язками особи з державою. На практиці, заміжня жінка може мати подібні зв'язки з кількома державами. Як правило, у неї існує така ж прив'язаність до країни-батьківщини свого чоловіка, в якій вона переважно проживає, як і до країни, в якій вона народилася, де виросла і отримала виховання, з якою вона підтримує сімейні та культурні зв'язки.

На думку деяких вчених, часи, коли дружина-іноземка з дітьми внаслідок постійного перебування в країні свого чоловіка, будучи ізольованою від своєї батьківщини, повністю поглиналася новим громадянством, мають піти в минуле назавжди. Так вважав, зокрема, німецький вчений Шетцель, який ще в 1929 році писав, що страх держав перед можливими ускладненнями має відступити назад перед тим фактом, що лише подвійне громадянство здатне реалістично відобразити фактично існуючі зв'язки заміжньої жінки з двома державами: державою походження та державою проживання<sup>2</sup>.

Крім того, оскільки по відношенню до жінок проблема подвійності виконання військового обов'язку, як правило, відпадає, можливі недоліки її подвійного громадянства оцінюються, як менші, порівняно з іншими випадками подвійного громадянства. Проте, свобода рішення відносно того, чи бажає жінка володіти подвійним громадянством, має бути, на думку К.Камман, збережена за нею шляхом надання їй права власного вибору<sup>3</sup>.

Разом з тим, ідея подвійного громадянства здається привабливою деяким особам тому, що вони часом не володіють інформацією про правові наслідки його набуття, не усвідомлюють, що воно може заплутати й ускладнити їх життя.

Наприклад, виникає питання, де особа з подвійним громадянством буде реалізовувати свої політичні права, в одній чи в двох державах? Припустимо, громадяни, які проживають в Криму чи на Донбасі, набувши подвійного – українського і російського – громадянства, матимуть підстави для участі у виборах Президента Росії і,

навпаки, особи з подвійним громадянством, які проживають в Тюмені, впливатимуть на ситуацію в Україні. І це при тому, що долю кандидата інколи вирішує тисяча голосів.

Складність становища особи з подвійним громадянством з граничною виразністю виявляється у зв'язку з необхідністю виконання конституційного обов'язку щодо проходження служби в армії, оскільки жодна держава світу ніколи не надасть своїм громадянам лише права, не покладаючи на них певних обов'язків.

Особа з подвійним громадянством, як і особа, що має одне громадянство, зобов'язана пройти військову службу в країні свого громадянства, причому, звичайно, вона буде проходити її лише в одній країні. Отже, інша країна, громадянином якої вона також є, може, якщо ця особа опиниться в межах її юрисдикції, притягти її до відповідальності за ухилення від виконання військового обов'язку.

Таким чином, якщо особа є громадянином двох держав і кожна з них вважає її лише своїм громадянином, то обидві держави вправі зажадати від неї виконання конституційного обов'язку – проходження служби в армії. Якщо навіть особа з подвійним громадянством готова служити в обох арміях, вірогідність чого малоімовірна, то й у цьому випадку всі проблеми не зникають.

По-перше, як поставиться держава до того, що її громадянин служить в армії іноземної держави.

По-друге, виникає питання, яку державу повинна захищати згадана особа у випадку збройного конфлікту між двома державами її громадянства. Можливо, особа з подвійним громадянством не повинна підтримувати жодну зі своїх батьківщин, коли вони знаходяться в стані війни.

Відомо, що молоді громадяни Росії не виявляють нині палкого бажання служити в армії, зважаючи на ті події, які відбуваються в Чечні, Таджикистані. Зрозуміло, в подібній ситуації й ті, хто має російське громадянство як друге, проживаючи в іншій державі, не поспішають поповнювати лави російських військових.

Це, звичайно, екстремальна ситуація. Але проблема військової служби осіб з подвійним громадянством має "гострі кути" і в мирний час. Візьмемо для прикладу стосунки між Німеччиною та Португалією, які уклали договір про проходження військової служби осіб з подвійним громадянством. Термін військової служби у цих країнах різний: у Німеччині – півтора року, в Португалії – рік. Якщо особа, маючи громадянство обох цих держав, відслужила рік у збройних силах Португалії, то, перетнувши кордон Німеччини, вона повинна відслужити ще півроку в армії, вже за законом Німеччини.

Яскравим прикладом правових наслідків невиконання особою з подвійним громадянством свого обов'язку щодо проходження

військової служби служить також ситуація, яка розглядалася під час українсько-російських консультацій на рівні експертів з питань, пов'язаних з громадянством, що відбулися в Москві в жовтні 1997 року. Громадянин України О.Яманов, не оформивши вихід з громадянства України, набув громадянство РФ. В 1997 році він був призваний до лав Збройних Сил України і через короткий проміжок часу дезертирував з армії, переховуючись на території РФ.

У зв'язку з цим під час консультацій українською стороною було наголошено, що дезертирство згідно з законодавством України є тяжким військовим злочином і посилання О.Яманова на те, що він являється громадянином РФ, не мають ніякого правового значення при вирішенні справи компетентними органами України, оскільки згідно з ст.20 Закону України "Про громадянство України" за громадянином України не визнається належність до іноземного громадянства.

Отже, неможливість здійснення у повному обсязі подвійних прав та обов'язків об'єктивно ставить осіб з подвійним громадянством перед вибором, права і обов'язки якої держави необхідно виконувати, а якої не виконувати. Як показує практика, згадані особи перш за все виходять з особистих інтересів, причому, коли особи з подвійним громадянством не виконують обов'язків однієї держави, то вони звертаються за захистом до іншої держави свого громадянства.

Слід зазначити, що коли б виконання подвійних обов'язків було б неминучим, воно змушувало б осіб з подвійним громадянством добровільно позбавлятися одного з громадянств.

Крім того, навіть користування подвійними правами потребує подвійного часу та подвійних зусиль. Здається, саме у володінні правами і криється привабливість подвійного громадянства.

Проте, на практиці, особи з подвійним громадянством саме у зв'язку з їх подвійним статусом не наділяються, а, навпаки, позбавляються багатьох основних прав і свобод. Наприклад, з міркувань національної безпеки вони можуть не допускатися в країні проживання до роботи в деяких особливо важливих оборонних галузях, не мати права займати певні посади, позбавлятися доступу до конфіденційної інформації. Такі обмеження пов'язуються з тим, що особи з подвійним громадянством можуть бути завербовані країною походження добровільно або в примусовому порядку. Адже в таких випадках існує ризик, що країна походження може примусити їх надавати необхідну конфіденційну інформацію про країну проживання, особливо в умовах війни, шантажуючи цих осіб переслідуванням їх рідних, які залишилися на батьківщині, конфіскацією майна, позбавленням громадянства та ін.

Отже, слід констатувати, що подвійне громадянство з позиції окремо взятої особи має як переваги, так і суттєві недоліки.

Розглянемо проблему подвійного громадянства з позиції держави-нації.

Сучасні держави, незважаючи на свої зусилля, майже ніколи не бувають національно однорідними, а саме такими, що базуються на одній нації, одній мові, одній релігії, єдиному для всіх членів суспільства походженні і т.д. Переважна більшість країн є полігамною за своїм етнічним складом населення. У цих умовах захист єдності держави, збереження самобутності нації перетворюється в одну з головних функцій держави. Проте зусилля країни, спрямовані на побудову національної державності, часом мають тимчасовий ефект, оскільки масова імміграція перетворює ідеал національно однорідної держави в нереальність.

Розглянемо цю проблему більш детально. Іммігранти, звичайно, переселяються в країну, де більшість населення належить до іншої нації. Ця більшість спілкується іншою мовою, дотримується інших звичаїв і традицій, сповідує іншу релігію і має іншу історичну спадщину. В силу таких відмінностей більшість населення сприймає іммігрантів як представників іншої нації, самі ж вони усвідомлюють себе в якості етнічної меншини. Проте могутній вплив на іммігрантів з боку мови та культури основної нації призводить до поступового процесу їх вторинної соціалізації, яка полягає в тому, що первинне національно-культурне самоусвідомлення особи доповнюється новим самоусвідомленням, орієнтованим на мову та культуру національної більшості країни проживання. Темпи і результати цього процесу відрізняються в різних країнах і, навіть, в різних іммігрантських групах однієї і тієї ж країни.

Іммігранти, що проживають в країні протягом тривалого часу, як правило, мають подвійне самоусвідомлення, відчуваючи одночасно належність до двох націй. Інтеграція в нове суспільство та прийняття його цінностей з часом пробуджують в них бажання стати громадянами цієї держави, проте в силу стійкої прив'язаності до країни походження вони, як правило, неохоче йдуть на відмову від попереднього громадянства. Володіючи практично тими ж основними правами, що і громадяни, зазначені особи не відчувають гострої потреби у новому громадянстві. Тому для них на перший план виходять реальні незручності та психологічні проблеми, пов'язані з відмовою від громадянства країни походження. Для іммігрантів першого покоління саме в цьому полягає складність, оскільки громадянство за походженням означає для них не просто правовий статус, а складову частину індивідуального самоусвідомлення.

На думку прихильників подвійного громадянства, в цих умовах подвійне громадянство забезпечує формальне визнання такого соціального явища як роздвоєння самоусвідомлення. Зокрема, як вважає Т.Хаммар, коли б держави, що ставлять перед особами, які натуралізуються, умову щодо виходу з попереднього громадянства, були б більш терплячими до подвійного громадянства, це підвищило б зацікавленість

жителів в натуралізації. За умови дозволу мати подвійне громадянство, особи, які бажають натуралізуватися, не стикалися б, як з морально-психологічними проблемами, пов'язаними з відмовою від попереднього громадянства, так і з проблемами суто матеріального характеру, зокрема, такими, як успадкування або набуття у власність майна в країні походження, безвізовий в'їзд на її територію і т.д. Зникла б необхідність обирати одне з двох громадянств, надавати перевагу одному національному самоусвідомленню перед іншим.

З точки зору противників подвійного громадянства роздвоєння національного самоусвідомлення іммігрантів розглядається як потенційна загроза безпеці держави, її національній єдності. На їх думку, не існує різниці між належністю до нації та належністю до держави, тому подвійне громадянство не повинне допускатися державою. Людина повинна мати одне громадянство, так же як одну батьківщину й одну рідну мову.

Нині в багатьох країнах існує суттєва невідповідність між населенням держави та їх народом як сукупністю громадян, оскільки багаточисленні жителі цих держав не мають їх громадянства. Тому фактично значна група повнолітніх осіб, які постійно проживають на території цих держав на законних підставах, позбавлена політичних прав. При цьому, обрані на виборах політичні діячі репрезентують народ країни, а не в цілому її населення. Таким чином, по відношенню до певної частини населення система представницького демократичного правління практично не діє. Отже, чим більша частка такого населення і чим довше існує подібна ситуація, тим менш демократичною стає політична система тієї чи іншої держави.

Як показує міжнародна практика, існує два підходи до розв'язання вказаної проблеми. Перший підхід полягає у наданні постійним жителям країни політичних прав, зокрема, виборчих прав у повному чи обмеженому обсязі. Наприклад, в Новій Зеландії жителі наділені правом брати участь у виборах на всіх рівнях, в тому числі, на загальнодержавному рівні. В Нідерландах жителі мають право обирати на місцевих виборах.

Інший підхід полягає у прискоренні процесу натуралізації жителів шляхом надання громадянства без виходу з попереднього громадянства. Зазначена практика існує в традиційних країнах масової імміграції, зокрема, в США та Канаді, законодавство яких характеризується ліберальним ставленням до подвійного громадянства. В цих країнах, з їх змішаним національним складом населення, громадянство завжди означало належність до держави, а не до однорідної за своїм культурним, мовним та релігійним складом нації, як це характерно для Європи. Тому, наприклад, особа, яка натуралізується в США, має відректися у формі клятви від будь-якої прив'язаності до іншої країни свого громадянства, причому це замінює формальну відмову від попереднього гро-

мадянства. Клятвенне відречення від лояльності по відношенню до країни походження сприймається як свідоцтво того, що нові громадяни країни належатимуть лише до цієї країни. В цілому ж подібна процедура розглядається як необхідна умова забезпечення внутрішньої єдності народу і запобігання належності деяких осіб із складу цього народу одночасно до іншого народу<sup>4</sup>.

Проте, які б запобіжні заходи не вживала держава, ліберально настроєна по відношенню до подвійного громадянства з тим, щоб уникнути його негативних наслідків, подвійне громадянство продовжує неминуче створювати серйозні проблеми для цієї держави та для її відносин з іншими державами.

Зокрема, ускладнення можуть потенційно виникати при вирішенні таких питань:

- як державі формувати свої збройні сили з осіб з подвійним громадянством;
- як забезпечити непорушність кордонів, коли на певній території компактно проживають особи з подвійним громадянством;
- як забезпечити збереження державної таємниці, якщо її носіями є особи з подвійним громадянством;
- в якій країні особи з подвійним громадянством мають сплачувати податки та виконувати інші громадянські обов'язки;
- в якій країні особи з подвійним громадянством мають реалізовувати свої політичні, економічні, трудові та соціальні права;
- як повинна реагувати країна, якщо особа з подвійним громадянством відмовляється виконувати свої обов'язки, мотивуючи це наявністю у неї громадянства іншої держави;
- як забезпечити єдність держави, її безпеку, якщо на її території проживає значна частина осіб з подвійним громадянством.

#### **Позитивні та негативні аспекти подвійного громадянства**

Отже узагальнимо, які ж позитивні та негативні аспекти має подвійне громадянство?

**З позиції окремої особи:**

Позитивні аспекти:

- виявлення почуття тісного зв'язку по відношенню до обох країн (особливо серед іммігрантів першого покоління);
- право на проживання в обох країнах стимулює свободу пересування;
- єдність громадянства в змішаному шлюбі.

Негативні аспекти:

- потенційна можливість виконання особою подвійних обов'язків;
- можливе обмеження деяких прав особи з подвійним громадянством, пов'язане з необхідністю захисту державою своєї національної безпеки;



- ризик притягнення особи до юридичної відповідальності однією з держав її громадянства, від виконання обов'язків якої особа ухиляється;
- роздвоєння національного та культурного самоусвідомлення особи з подвійним громадянством;
- відсутність дипломатичного захисту з боку країни одного з її громадянств в країні іншого громадянства особи.

### **З позиції держави:**

#### Позитивні аспекти:

- подвійне громадянство могло б стимулювати інтегрування осіб в світову цивілізацію;
- сприяло б міжнаціональним контактам.

#### Негативні аспекти:

- можливий ризик для національної безпеки держави з точки зору збереження особами з подвійним громадянством державної таємниці та забезпечення непорушності кордонів;
- складність формування збройних сил держави з числа осіб з подвійним громадянством, як в мирний час, так і, особливо, під час війни;
- можливість ухилення осіб з подвійним громадянством від виконання своїх обов'язків в одній або навіть в обох державах свого громадянства;
- ризик втручання однієї держави у внутрішні справи іншої держави під виглядом захисту порушених прав осіб з подвійним громадянством;
- послаблення контролю за особою, оскільки вона має альтернативну країну проживання;
- відсутність виключної лояльності по відношенню до однієї держави;
- неможливість надання державою дипломатичного захисту своїм громадянам, які мають подвійне громадянство, в країнах іншого їх громадянства.

Отже, як свідчить аналіз, подвійне громадянство має значно більше негативних наслідків у порівнянні з його перевагами.

#### ПОСИЛАННЯ.

- <sup>1</sup> Шульпа М.О. Подвійне громадянство у часі і просторі // Політика і час. – 1998. – №3. – С.4.
- <sup>2</sup> Schetzel G. Die Völkerrechtliche Option. – В., 1929. – S.17.
- <sup>3</sup> Kammann K. Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit. Peter Lang. – Frankfurt. – М., 1984. – S.73.
- <sup>4</sup> North D. Immigration Policy and the Right of Aliens / Harvard Law Review, vol/96 – 1993. – P.78.