

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄС

УДК 341:342.71

Ю.С. ПАЛЄЄВА,
*старший викладач кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

ІНСТИТУТ ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА: ПРОБЛЕМА НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ АБО ДОПУСТИМИЙ ІНСТИТУТ

Досліджено питання подвійного громадянства. Проаналізовано міжнародний досвід регулювання біпатризму. Розглянуто міжнародні конвенції, чинну нормативно-правову базу і проекти змін до законодавства України. Наведено пропозиції щодо вирішення питання випадків подвійного громадянства.

Ключові слова: біпатризм, громадянство, подвійне громадянство, конвенції, проблемне питання, законодавство.

Актуальність теми полягає в тому, що період кінця ХХ століття пов'язаний з активним розвитком інституту громадянства. У міжнародному праві складаються певні уніфіковані підходи. Останні десятиліття людство є свідком появи громадянства нового типу – громадянства Європейського Союзу. Європейська конвенція про громадянство є в цілому прогресивним кроком в галузі громадянства. Зокрема спроба об'єднати різноманітні підходи держав до питання множинного громадянства в одному акті не дозволяє ефективно розвивати цей інститут. Окремі норми недостатньо деталізовані і викликають сумнів.

Постановка проблеми. Істотно зростає кількість осіб, що володіють громадянством двох і більше держав, і ймовірно це зростання триватиме. Вважається, що подвійного громадянства слід уникати для того, щоб не нанести шкоди єдності, згуртованості і могутності держави. Безумовно, виходячи з міркувань національної безпеки і зовнішньої політики, це відповідає дійсності. Серед юристів та науковців світу подвійне громадянство має багато прихильників і ще більше – противників. Держави по-різному ставляться до подвійного громадянства своїх підданих. Одні розглядають його як безпосередню загрозу національній безпеці та впроваджують різні форми боротьби з цим явищем, інші – використовують усі можливі переваги подвійного громадянства.

У країнах Європи питання лояльності особи до певного державного утворення, зокрема постійного місця проживання, розглядається у ракурсі офіційної позиції щодо інституту подвійного громадянства, оскільки подібний статус притаманний багатьом жителям континенту. З юридичної точки зору, більш коректним є використання терміна «множинне громадянство» (на противагу терміну «подвійне громадянство»), тим більше, що саме він обумовлюється Європейською конвенцією про громадянство. Водночас «біпатризм» є більш вживаним поняттям.

Основними цілями статті є дослідження інституту подвійного громадянства в сучасному міжнародному праві. З'ясування ставлення України до питань подвійного громадянства. Огляд і аналіз джерел міжнародно-правового регулювання в галузі подвійного громадянства, визначення способів набуття і втрати правового статусу біпатридів, огляд питань громадянства Європейського Союзу.

Ступінь наукової розробки теми. Питаннями подвійного громадянства займалися А.В. Зінов'єв, Г.В. Ігнатенко, П.О. Калініченко, В.О. Карташкін, С.Ю. Кашкін, О.Є. Кутафін, І.І. Лукашука, Л.М. Ентін. Питання подвійного громадянства розглядаються в працях таких сучасних вчених-юристів, як М.В. Баглай, Б.М. Габрічідзе, Л.Д. Воеводін, С.О. Комаров, О.А. Лукашева, Б.О. Страшун, В.Є. Чиркин. Особливо виділимо праці С.А. Авакьяна, М.В. Вітрука, Д.Є. Горовцов, в яких розробляються проблеми подвійного громадянства.

Виклад основного матеріалу. У науково-правовій літературі стали виділяти два види громадянства – державно-правовий (думається більш правильно внутрішньодержавний) і міжнародно-правовий, причому ряд вчених, норми, які присвячені подвійному громадянству стали виділяти в самостійний інститут права – інститут подвійного громадянства. У той же час подвійному громадянству в сучасній вітчизняній і зарубіжній науково-правовій літературі не приділяється належної уваги. Для належної оцінки феномена подвійного громадянства, його позитивних і негативних сторін, як з точки зору держави, так і з точки зору індивіда, а також для вироблення практичних рекомендацій щодо усунення проблем, пов'язаних з даним інститутом права, необхідно комплексне вивчення його окремих аспектів. Такими аспектами, зокрема, є: лояльність, безпека, дипломатичний та консульський захист, питання військового обов'язку та інші.

Відносно міжнародної спільноти, у питанні подвійного громадянства в останні роки з'явилися нові тенденції. Зокрема збільшилася кількість держав, які законодавчо закріпили можливість для своїх громадян мати громадянство інших країн. Посилилася нормативна база в цій галузі на міжнародному рівні – договори регіонального характеру (наприклад, Європейська конвенція про громадянство 1997 г.), двосторонні договори, укладені цілим рядом держав, дозволили більш чітко регламентувати питання правового статусу осіб з подвійним громадянством. У теж час в останні роки різко зросла кількість біпатридів, які набули громадянство іноземної держави без повідомлення країни свого первісного громадянства [2].

Ставлення різних держав до інституту подвійного громадянства неоднозначно і коливається в діапазоні від його розповсюдження, до байдужого ставлення і повного невизнання. Можна відзначити, що воно формується під впливом безліч різноманітних факторів: гомогенності етнічного складу населення держави, її культурних, історичних, економічних, географічних та інших особливостей. Крім того, вплив на політику держав у сфері подвійного громадянства надають загальносвітові об'єктивні процеси глобалізації, інтеграції та націоналізації, а також гостра у всьому світі проблема нелегальної міграції та переміщення осіб (біженців і вимушених переселенців). Для більш повної і правильної оцінки феномена множинного (подвійного) громадянства, його позитивних і негативних сторін, а також для вироблення практичних рекомендацій щодо усунення проблем, пов'язаних з даними інститутом права, необхідно комплексне вивчення множинного (подвійного) громадянства та його окремих аспектів.

І все-таки, незважаючи на закріплення правових приписів про наявність подвійного громадянства, питання про те, в яких випадках допускається придбання другого громадянства і що слід розуміти під подвійним громадянством, залишається дискусійним. Пріоритетним в теорії і, що найсумніше, на практиці є тлумачення можливості здобувати друге громадянство в тому випадку, коли це передбачено міжнародним договором або спеціальним законом [3].

Розглянемо ст. 14 Конвенції про громадянство, де вказані випадкам множинного громадянства *ex lege*. Держава-учасниця дозволяє дітям, які автоматично набули різних громадянств при народженні, зберігати ці громадянства, своїм громадянам мати інше громадянство, якщо це інше громадянство автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб. Положення цієї Конвенції не обмежують право кожної держави-учасниці встановлювати у своєму внутрішньодержавному праві: зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави, чи пов'язано набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втрати. Держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися. Громадяни держави-учасниці, які мають інше громадянство,

мають на території держави-учасниці, в якій вони проживають, такі самі права та обов'язки, як і інші громадяни цієї держави-учасниці [4].

На сьогодні інститут подвійного або множинного громадянства визнається у понад третині країн світу. За ставленням до нього держави можна умовно поділити на три групи:

1. Держави, що дозволяють множинне громадянство (наприклад, Бельгія, Іспанія, Канада, Кіпр, Франція).

2. Держави, які дозволяють подвійне громадянство за певних умов (наприклад, Литва, Румунія, Фінляндія).

3. Держави, котрі не визнають множинного та подвійного громадянства (наприклад, Данія, Білорусь, Казахстан, Македонія, Чорногорія).

Серед країн, що визнають множинне громадянство, здебільшого держави, які мали в минулому колонії або держави, утворені іммігрантами. Відповідно, подвійне або множинне громадянство полегшує зв'язок між колишніми метрополіями та їх колоніями, підтримує вплив колишніх метрополій у відповідних країнах та спрощує зв'язок між іммігрантами та їх історичною батьківщиною. Так, у Конституції Іспанії зазначено, що Іспанія може укласти договори про подвійне громадянство з латиноамериканськими країнами або з країнами, які мають особливі відносини з Іспанією. Такі договори існують в Іспанії з Аргентиною, Болівією, Гватемалою, Домініканською Республікою, Еквадором, Екваторіальною Гвінеєю, Колумбією, Коста-Рікою, Нікарагуа, Перу, Парагваєм, Філіппінами, Чилі та іншими країнами.

З початку XXI ст. все більше країн надає можливість представникам діаспори набути громадянство історичної батьківщини. Так, у Литві на подвійне громадянство можуть претендувати литовці: громадяни держав-членів ЄС і НАТО, політичні ув'язнені й засланці, а також нащадки трьох поколінь литовців, що покинули Литву під час радянської окупації, литовці, які традиційно компактно проживають у сусідніх державах, литовці, котрі одержали литовське громадянство як виняток при наявності паспорта іншої держави, діти громадян Литви й громадян тих держав, з якими Литвою укладено договір про подвійне громадянство. Прийняті поправки до законів про громадянство Австралії, Вірменії, Швеції, Фінляндії, які дозволяють подвійне громадянство, також обґрунтовуються необхідністю зміцнення зв'язку між історичною батьківщиною та діаспорою.

Деякі країни практикують надання так званого економічного громадянства (або громадянства за інвестиції). Зокрема острови британської співдружності Сент-Кітс і Невіс за інвестиції в об'єкти нерухомості від 250 до 350 тис. доларів США надають своє громадянство.

Держави, які не визнають подвійного громадянства, намагаються запровадити жорсткий контроль міграційних процесів. Серед них переважають країни з невеликою кількістю населення (Австрія, Данія, Білорусь) або зі значним припливом іммігрантів (ФРН). Умовою отримання громадянства зазначених країн є не тільки декларація про відмову від громадянства іншої країни, але й надання відповідних підтверджуючих документів.

Принцип невизнання подвійного громадянства записаний у ст. 3 багатосторонньої Гаазької конвенції 1930 р. «З деяких питань стосовно колізій законів про громадянство». Але цю Конвенцію ратифікували лише 13 держав, тому вона не набула значення загальновизнаної норми міжнародного права. Проте, у національному праві багатьох держав подвійне громадянство не визнається.

В Україні, наприклад, відповідно до статті 4 Конституції України зафіксовано принцип єдиного громадянства. Ст. 2 Закону України «Про громадянство» практично дублює статтю Конституції України, де вказується принцип єдиного громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Згідно зі ст. 9 іноземці, які перебувають у громадянстві (підданстві) кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство (підданство) цих держав [5].

Однак в українському політикумі немає єдності щодо вирішення проблеми подвійного громадянства й пропонуються діаметрально протилежні підходи до її врегулювання – від обґрунтування доцільності запровадження в Україні подвійного громадянства до категоричного заперечення можливості біпатризму.

Представники деяких політичних партій протягом виборчих компаній 2002–2004 рр. у своїх публічних виступах обґрунтовували переваги подвійного громадянства для України. Серед аргументів, які наводились на користь запровадження подвійного громадянства, найбільш поширеними були такі: подвійне громадянство надасть можливість об'єднати українців усього світу, сприятиме посиленню впливу України в країнах другого громадянства та успішності процесу євроінтеграції, позитивно вплине на приплив до України трудових ресурсів та на залучення економічних можливостей країн другого громадянства українців, сприятиме спрощенню ведення бізнесу для підприємців, покращить правовий та соціальний захист українців за кордоном.

Водночас опоненти легалізації подвійного громадянства слушно зауважують, що в українському контексті подвійне громадянство матиме передусім негативні наслідки. Це обумовлюється особливостями розвитку держав, які перебувають на шляху становлення. Зокрема біпатризм гальмує процес формування спільних цінностей, пріоритетів розвитку нації та, відповідно, єдності народу. Інститут біпатризму **нівелює міцність стійкого юридичного зв'язку**, який існує між громадянином і державою, послаблюючи стрижневий інститут державної системи – інститут громадянства. Наслідком поширення практики набуття подвійного громадянства **можуть стати міжнародні конфлікти, збільшення спроможності держави впливати на своїх громадян, а також захищати їхні інтереси за кордоном**. Біпатризм часто використовується для ухилення від обов'язків громадянина перед державою (військова служба, сплата податків), для полегшення кримінальної діяльності. Аналіз чинної нормативно-правової бази у цій сфері свідчить про наявність значних прогалин у законодавстві щодо вирішення проблеми подвійного громадянства в Україні [8].

Слід зазначити, що згідно зі ст 9. Закону України «Про закордонних українців» закордонний українець, який перебуває в Україні на законних підставах, користується такими самими правами і свободами, а також несе такі самі обов'язки, як громадянин України, за винятками, встановленими Конституцією, законами України чи міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особа, яка набула статусу закордонного українця, має право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або провадити іншу трудову діяльність на підставах і в порядку, встановлених для громадян України. Закордонним українцям щороку встановлюються квоти прийому до вищих навчальних закладів України в межах обсягів державного замовлення [6].

Розглянемо «молодий» на сьогоднішній день інститут громадянства – громадянство Європейського Союзу. Громадянство Європейського союзу являє собою один з основних структурних елементів інтеграції в рамках цієї регіональної міжнародної організації, що має велику політичну вагу в міжнародній політиці в цілому. Даний вид громадянства не є прикладом універсального громадянства, яке охоплювало б громадян більшості держав або до якого вільно можуть долучитися жителі різних країн. Воно також являє собою типовий варіант наділення громадян держав-членів додатковим громадянством міжнародної організації. Все це викликано специфікою міжнародної організації, яка утворила громадянство Європейського Союзу, і взаємин її держав-членів. Громадянство Європейського Союзу є окремим випадком подвійного громадянства в рамках міжнародної організації, коли у громадян поряд з громадянством держав з'являється додаткове громадянство відповідної міжнародної організації, повноправним членом якої є держава їх громадянства. Такий вид єдиного подвійного громадянства дуже схожий на громадянство складних (федеративних) держав, але має при цьому свою специфіку.

Становлення наднаціональної організації публічної влади в Європі в особі ЄС, а потім Союзу в цілому зумовило появу поряд з національним новим різновиду громадянства – наднаціонального громадянства, яким є громадянство Союзу. Інститут союзного громадянства був введений Договором про Європейський Союз 1992 року як віддзеркалення вже складеного в минулі роки безпосереднього правового зв'язку між громадянами держав-членів і наднаціональними інститутами ЄС, які своїми нормативними актами регулюють багато важливих аспектів приватного життя людей. Інститут громадянства Союзу також переслідує цілі, звернені в майбутнє: посилити захист прав і свобод особистості, а також підвищити привабливість європейської інтеграції серед рядових членів суспільства.

Нині інститут союзного громадянства перебуває на етапі становлення, він має додатковий характер до національного громадянства. З фактом належності до громадянства Європейського Союзу пов'язане наділення фізичної особи додатковим комплексом прав, але вона повністю зберігає при цьому свої права та обов'язки як національного громадянина [10, с. 434–435].

Як держави, так і окремі особи не однозначно ставляться до інституту подвійного громадянства. В одних випадках подвійне громадянство сприймається як провокація конфлікту або серйозна загроза основним цінностям суспільства. В інших випадках воно розцінюється як бажане явище, а іноді до нього ставляться просто з байдужістю. Звідси спори про подвійне громадянство мають, в першу чергу, не юридичний, а політичний характер. Подвійне громадянство за своєю значимістю виходить далеко за рамки простої приналежності індивіда до двох і більше держав. Створення законодавства, яке виключило б саму можливість існування осіб з множинним (подвійним) громадянством, навряд чи можливо і навряд чи буде можливо в осяжному майбутньому. Невизнання існування інституту біпатризмату призведе до збільшення числа його нерегульованих випадків, проблем біпатридів і держав. Тому множинне (подвійне) громадянство, при продуманій політиці його реалізації, має сприяти зменшенню числа можливостей для роз'єднання населення держав і зниженню внутрішньодержавної напруженості та конфліктності.

Множинне громадянство має як позитивні, так і негативні наслідки. Необхідно виділити позитивні наслідки встановлення множинного громадянства, до яких належать: додаткові гарантії реалізації та захисту прав і свобод особи, оскільки особи, які мають множинне громадянство, мають рівні права й обов'язки з громадянами держави, у якій вони проживають, водночас, зберігаючи культурні й інші зв'язки з державою походження, вигоди щодо права на проживання у двох і більше державах, права на повернення та збереження громадянства в змішаному шлюбі. Водночас множинне громадянство має певні негативні наслідки, зокрема: множинне громадянство здатне створити для індивіда додаткові обов'язки, виконати які або доволі складно, або ж занадто обтяжливо. Його можуть зобов'язати нести військову службу у двох або більше державах, сплачувати податки одразу у двох державах у випадку, коли відсутня відповідна міждержавна угода про уникнення подвійного оподаткування, тощо [9].

Висновок. Якщо перед національним або міжнародним судом постає проблема встановлення громадянства біпатридів, судді користуються прецедентом, створеним Міжнародним судом ООН у справі Нотте-бома, який був за документами одночасно громадянином Ліхтенштейну і Гватемали. Згідно з вердиктом Міжнародного суду громадянство біпатридів у спірних справах встановлюється за концепцією ефективної громадянської належності, тобто керуються такими критеріями, як місце постійного проживання (доміцилій), місце роботи, місце реального користування громадянськими й політичними правами, володіння нерухомою власністю.

Таким чином, все ж є необхідність в укладенні універсальної конвенції, присвяченої правовому статусу біпатридів і контрольному механізму. Більш ефективним способом, порівняно з внутрішньодержавними, є міжнародні договори, що укладаються державами й можуть бути спрямовані як на запобігання випадкам виникнення множинного громадянства, так і на врегулювання його наслідків (договори про ліквідацію наслідків множинного громадянства (при наданні дипломатичного захисту, виникненні питання про обов'язкову військову службу осіб з множинним громадянством) і про ліквідацію та запобігання самого множинного громадянства).

Згідно з Проектом Закону хотіли доповнити Кримінальний кодекс України новою статтею 111-1 у такій редакції: Неподання або несвоєчасне подання повнолітнім громадянином України, який добровільно набув іноземне громадянство (підданство), заяви про це та копії документа, що підтверджує набуття ним іноземного громадянства (підданства), до уповноваженого органу центральної виконавчої влади – карається штрафом в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У пояснювальній записці зафіксовано, що за оцінками експертів сотні тисяч громадян на півдні та сході України мають паспорти Російської Федерації. Так само на заході України велика кількість мешканців прикордонних областей мають паспорти країн ЄС. Останнім часом з'явилися повідомлення що вищих посадових

осіб України, народних депутатів та громадян, що мають доступ до державної таємниці і мають громадянство інших держав. Це становить значну загрозу національному суверенітету України, її національній безпеці тощо. З метою недопущення порушення Конституції України, Законів України, підвищення рівня державної безпеки України пропонується ввести кримінальну відповідальність за набуття громадянства іноземної держави.

Список використаних джерел

1. Конституция Украины: принятая на 5-й сессии ВС Украины 28 июня 1996г. – К: Юринком Интер., 1996. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
2. Белов А.В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10, 2002. – 192 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.disserscat.com/content/mezhdunarodno-pravovye-aspekty-dvoynogo-grazhdanstva>
3. Богославский А.А. Реализация правового статуса лиц с множественным (двойным) гражданством: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, 2011. – 220 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.disserscat.com/content/realizatsiya-pravovogo-statusa-lits-s-mnozhestvennym-dvoynym-grazhdanstvom>
4. Європейська конвенція про громадянство, Страсбург, 6 листопада 1997 року Конвенцію ратифіковано із застереженням та заявою Законом N 163-V (163-16) від 20.09.2006. Документ 994_004, чинний, поточна редакція – Редакція від 27.05.2009, підстава 994_939 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
5. «Про громадянство України»: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III Документ 2235-14, чинний, поточна редакція – Редакція від 06.12.2012, підстава 5492-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
6. «Про закордонних українців»: Закон України від 04.03.2004 № 1582-IV Документ 1582-15, чинний, поточна редакція – Редакція від 06.06.2012, підстава 4381-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
7. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за неповідомлення громадянином України про набуття іноземного громадянства»: Проект Закону № 4116 від 07.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49734
8. Лагутов Ю. Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції «Проблема подвійного громадянства в Україні: аналіз ситуації, зарубіжний досвід, шляхи вирішення, законодавчі пропозиції» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2009/12.htm>
9. Піскун І.І. Множинне громадянство: позитивні та негативні наслідки / І.І. Піскун // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 401–404.
10. Кашкин С.Ю. Право Европейского союза: ученик для магистров/ под ред. С.Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2012. – 1119 с. – Серия: Магистр.

Исследованы вопросы двойного гражданства. Проанализирован международный опыт регулирования бипатризма. Рассмотрены международные конвенции, действующая нормативно-правовая база и проекты изменений в законодательство Украины. Разработаны предложения по решению вопроса двойного гражданства.

Ключевые слова: бипатризм, гражданство, двойное гражданство, конвенции, проблемный вопрос, законодательство.

The issue of dual citizenship. Analysis of international experience regulation. Considers international conventions existing regulatory framework, draft amendments to the legislation of Ukraine. The proposals to address the issue of dual citizenship cases.

Key words: multiple citizenship, citizenship, dual citizenship, convention, issues laws.

Одержано 14.09.2015.