

## БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОДВІЙНОГО (МНОЖИННОГО) ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

**О.Д. Маркєєва**, завідувач відділу державної та громадської безпеки центру безпекових досліджень НІСД

**Б.Л. Розвадовський**, к.ю.н., доцент, головний консультант відділу державної та громадської безпеки центру безпекових досліджень НІСД

*В аналітичній записці викладено пропозиції щодо напрямів правового регулювання проблеми подвійного (множинного) громадянства з огляду на необхідність протидії його використанню як інструмента втручання у внутрішні справи та посягання на незалежність України, її суверенітет і територіальну цілісність.*

### Висновки і рекомендації

1. В Україні зберігається тенденція до збільшення кількості громадян, що мають окрім громадянства України громадянство іншої держави (держав) – «множинне громадянство». Врегулювання цієї проблеми вимагає передусім чіткого визначення у законодавстві України правової позиції держави щодо множинного громадянства.

2. Завданням державної політики у цій сфері має стати гарантування права на множинне громадянство з можливістю його обмеження в інтересах національної безпеки та територіальної цілісності України.

3. Можливим шляхом врегулювання проблеми є визнання права громадян України на множинне громадянство на підставі міжнародних договорів. Це дозволить мінімізувати його негативні наслідки для національної безпеки, і одночасно забезпечити баланс інтересів держави та громадянина, не допускаючи дискримінації.

З огляду на викладене **рекомендується**:

Кабінету Міністрів України врахувати зазначені висновки при виконанні рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», веденого в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85.

## Обґрунтування

Міжнародна міграція є об'єктивним процесом, що одночасно є чинником і наслідком глобалізації. Його інтенсифікація призупинилась лише під впливом пандемії COVID-19. У світі за межами країни народження проживають близько 3,5% населення. У Європі близько 11% населення становлять мігранти. Основним мотивом міграції є працевлаштування (трудова міграція).

Громадяни України прагнуть вільно користуватись перевагами свободи пересування, працевлаштування, проживання. Набуття поряд з громадянством України громадянства однієї з держав Європейського Союзу цілком відповідає європейським правовим поглядам. У більшості європейських держав множинне громадянство дозволено, або дозволено з обмеженнями. Свобода пересування, вибору місця проживання та роботи є однією з основоположних цінностей. Українці в Європі розглядаються як трудовий ресурс з бажаними характеристиками (освіта, культура, кваліфікація), що дозволяє подолати дефіцит працездатного населення. Тому держави, що приймають українських мігрантів, створюють сприятливі правові умови перебування на своїй території, аж до надання громадянства. За неофіційними даними від 5% до 10% громадян України мають одночасно іноземне громадянство, а близько 5 млн. осіб працюють за кордоном і мають перспективу отримання громадянства. Тому не можна ігнорувати тенденцію до збільшення випадків множинного громадянства<sup>1</sup> в Україні, та намагатись контролювати цей процес виключно шляхом заборон.

Наявність множинного громадянства дозволяє особі користуватись перевагами громадянства іншої держави – щодо соціального захисту, дотримання та гарантування прав. Інтенсифікація міграційних процесів у випадках, коли це стосується держав ЄС і НАТО, посилює зв'язки з діаспорою, сприяє міждержавному діалогу, культурним зв'язкам, інтеграції у економічний та політичний простір, що у результаті позитивно впливає на безпеку країни.

Водночас, на протигагу ситуації в Європі, Україна перебуває в загрозливому безпековому середовищі. Російське громадянство, поряд з українським, мають, за деякими оцінками, від 350 тисяч до 2,5 млн. українців. Більшість з них проживає у Криму та на Донбасі. Громадянство РФ виступає дестабілізуючим чинником і перманентною загрозою, оскільки РФ застосовує вже апробовану тактику «захисту власних громадян» як привід для збройної агресії.

Також становить загрозу зростання видачі угорських та румунських паспортів у Закарпатській та Чернівецькій областях. Кількість українців, що набули угорського громадянства, сягає 130 тис. осіб, румунського – до 100 тис. Угорщина масово видає

<sup>1</sup> Тут і далі: “множинне громадянство” - правове становище фізичної особи, яка одночасно перебуває у громадянстві України та громадянстві (підданстві) іноземної держави або держав.

свої паспорти мешканцям Закарпаття з метою забезпечення особливого статусу угорців, які мешкають в Україні. Це збільшує електорат Угорщини та дає можливість впливати/тиснути на Україну через використання угорської діаспори. З початком війни на Сході України окремі угорські політики допускали дезінтеграцію українських земель та, у разі «сприятливої» геополітичної ситуації, – повернення до Угорщини територій, де компактно проживають угорці.

У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеному в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85, наголошено на необхідності забезпечення реалізації права громадян України щодо набуття громадянства (підданства) інших держав і, водночас, протидії використанню подвійного (множинного) громадянства як інструменту втручання у внутрішні справи України, посягання на незалежність, суверенітет і територіальну цілісність держави, доручено Кабінету Міністрів України разом із Центральною виборчою комісією і Службою безпеки України провести інвентаризацію та змістовний аналіз законодавства України щодо стану унормування питань, пов'язаних з подвійним (множинним) громадянством, зокрема в частині наявності (відсутності), термінологічної ідентичності та правової визначеності низки положень, та за результатами забезпечити розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів України про внесення змін до законодавчих актів, а також опрацювати можливості започаткування міждержавного діалогу щодо укладення двосторонніх угод із заінтересованими державами, крім держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, спрямованих на врегулювання та унормування проблемних питань, пов'язаних із подвійним (множинним) громадянством.

Метою удосконалення законодавства є унормування чіткої позиції ставлення держави до множинного громадянства – його заборони чи легалізації. Громадяни, які мають множинне громадянство, а також інші суб'єкти правових відносин мають перебувати в умовах правової визначеності.

Сьогодні Україна не може категорично заборонити множинне громадянство з таких міркувань.

По-перше, Україна ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство (Страсбург, 06.11.1997), яка зобов'язує дозволяти множинне громадянство *ex lege* у випадках його автоматичного набуття при народженні чи вступі у шлюб. Україна не може відмовити у набутті чи збереженні громадянства України у випадках, коли відмовитись від громадянства іншої держави чи позбавитись іншого громадянства неможливо або «не може розумно вимагатись». Водночас Конвенція не обмежує право України встановлювати у національному законодавстві правила (виключення), за яких у особи може існувати/зберігатись множинне громадянство.

По-друге, значна кількість українців має приховане множинне громадянство і заборони, репресивна політика не вирішують проблему, а лише послаблюють зв'язок таких громадян з Україною.

Також Україна не може безумовно легалізувати множинне громадянство з міркувань забезпечення національної безпеки в умовах гібридної війни.

Зокрема у сфері державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, судах, правоохоронних органах особа з множинним громадянством перебуває в умовах потенційного конфлікту інтересів. Такі особи не повинні займати посади, які передбачають виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

У разі, якщо держава дозволяє множинне громадянство для своїх громадян, вона повинна забезпечити їх право на державну службу, у тому числі на вищих державних посадах, право обирати і бути обраним на посади у представницьких органах державної влади та місцевого самоврядування, право на посади у судовій гілці влади. Такі громадяни не можуть бути обмежені з міркувань наявності множинного громадянства у доступі до державної таємниці.

Цікавим у цьому сенсі є приклад Молдови. У 2002-2003 рр. парламент Молдови ухвалив законодавство, що дозволяло їй громадянам отримувати друге громадянство, зокрема Румунії. При цьому законодавство не містило норм щодо обмеження політичних прав для осіб з множинним громадянством. У 2008 році, напередодні виборів у парламент, був прийнятий закон, який зобов'язував кандидатів у депутати інформувати ЦВК про наявність другого громадянства, а у разі обрання депутатом – порушити процедуру відмови від громадянства іншої держави. Рішенням Європейського Суду з прав людини визнано, що мало місце обмеження політичних прав, що є порушенням норм Європейської конвенції з прав людини, а саме статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції.<sup>2</sup>

Правова позиція європейських держав, ЄСПЛ щодо множинного громадянства не враховує реалій гібридної війни. Водночас Європейська конвенція про громадянство не обмежує права держави на визначення у законодавстві правових наслідків для своїх громадян (збереження чи втрата громадянства держави) у разі набуття громадянства іншої держави.

Таким чином, Україна при визначенні державної політики у цій сфері має виходити виключно зі своїх національних інтересів. Це досягається через зміцнення правового зв'язку держави і особи, правової визначеності, усунення неузгодженостей/суперечностей між правами і обов'язками громадянина України та правами і обов'язками громадянина іноземної держави. Така мета вимагає здійснення державної політики запобігання негативним наслідкам множинного громадянства і декларування цього принципу у законодавстві.

<sup>2</sup> Постанова ЄСПЛ від 18.11.2008 у справі «Танасе і Киртоаке проти Молдови» (Tanase and Chirtoaca v. Moldova)// Бюлетень Європейського Суду з прав людини. 2009. No 3. С. 44-47; Case of Tanase v. Moldova (Application no. 7/08). European Court of Human Rights. Grand Chamber. Strasbourg. 27 April 2010

Ця політика має бути достатньо гнучкою, щоб мінімізувати негативні наслідки наявності у громадян України множинного громадянства для національної безпеки; попередити випадки нелегального множинного громадянства, і водночас знаходити баланс інтересів держави та громадянина. У законодавстві держава має чітко встановлювати правила, які б визначали правовий статус осіб з множинним громадянством, не дозволяючи репресивного ставлення і дискримінації та запобігаючи конфліктам.

Такий баланс інтересів, на нашу думку, може бути досягнутий через закріплення у статті 25 Конституції України права громадян України набувати множинне громадянство лише на підставі ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів України. Це дозволить:

- застосовувати норми Європейської конвенції про громадянство;
- врегульовувати питання, що впливають з множинного громадянства України та держав-членів ЄС на двосторонньому рівні (сплата податків, порядок перетину кордону, запобігання уникненню кримінальної відповідальності, забезпечення виконання цивільно-правових зобов'язань тощо);
- виключити множинне громадянство з державою-агресором;
- допускати у виключних випадках, на підставі двосторонніх договорів, множинне громадянство для окремих іноземних громадян.

Законопроекти, що розроблятимуться на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», мають ґрунтуватися на дослідженнях щодо наслідків їхнього впровадження, особливо у сфері національної безпеки України. Також необхідним є отримання висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо відповідності його положень європейським стандартам у сфері прав людини. З огляду на соціальну та безпекову «чутливість» проблеми, такі законопроекти потребують ґрунтового експертного опрацювання та громадського обговорення.