

Ірина Ковалевська – перший заступник
Голови Державної міграційної служби
України, к.ю.н.

Єдине та множинне громадянство

На сьогодні, з урахуванням викликів у сфері національної безпеки, що постали перед нашою державою, питанню співвідношення понять «єдине громадянство» та «множинне громадянство» приділяється значна увага.

Підтвердженням цього є ряд законодавчих ініціатив Президента України, зокрема проект Закону України «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (реєстр. № 10425 від 22.01.2024). Головним меседжем запропонованих змін, які закріплені у законопроекті, є забезпечення правової визначеності ставлення держави до громадян України, які мають громадянство іноземної держави, а також інших суб'єктів правових відносин.

На неоднозначність сприйняття норм вказаного законопроекту, з точки зору народних депутатів України, вказує конституційне подання 99 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті положення про те, що в Україні існує єдине громадянство (№ 3/473(21) від 20 грудня 2021 року).

Позиція суб'єктів права на конституційне подання базується на такому.

Чинний Закон України «Про громадянство України», на думку народних депутатів, практично дозволяє особам набувати множинного громадянства і не нести за це жодної відповідальності, а відсутність офіційного тлумачення конституційного принципу єдиного громадянства дозволяє ініціювати законопроекти спрямовані на легалізацію множинного громадянства всупереч положенням статті 4 Конституції України.

Частиною другою статті 8 Основного закону передбачено, що Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

За таких обставин народні депутати вважають, що відсутність тлумачення статті 4 Конституції України в аспекті тлумачення поняття єдине громадянство може в подальшому поставити під сумнів відповідність Основному Закону будь-якого з прийнятих законів, що стосуватимуться громадянства.

З огляду на зазначене варто у системному зв'язку проаналізувати норми Конституції України, акти міжнародного права та діючого Закону України «Про громадянство України».

Так, стаття 4 Конституції України визначає, що в Україні існує єдине громадянство. Ця норма спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та правового зв'язку кожного громадянина з державою. Крім того, в частині першій статті 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

На сьогодні відповідно до актів міжнародного права регулювання питання набуття чи втрати громадянства відноситься до дискреційних повноважень держави і відповідно встановлюється державою на її власний розсуд.

З огляду на це, у міжнародно-правових актах з питань громадянства в основному встановлюються загальні правові правила регулювання цієї сфери та умови, які повинні бути дотримані всіма державами.

Ратифікуючи у 2006 році Європейську конвенцію про громадянство від 06 листопада 1997 року (далі – Конвенція) Україна погодилася, що «громадянство» означає правовий зв'язок між фізичною особою та державою, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах і обов'язках. Зазначене положення знайшло своє законодавче закріплення у статті 1 Закону України «Про громадянство України».

Таке визначення громадянства вказує на існування двох компонентів, яке реалізується у взаємодії двох суб'єктів такого правового зв'язку: особи і держави.

Розуміння взаємовідносин особи і держави впливає із проголошення у статті 1 Основного Закону України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, а у статті 2 – унітарною державою.

Чинна редакція Закону України «Про громадянство України» (стаття 2) деталізує припис статті 4 Конституції України, чітко характеризує правову ознаку конкретного суб'єкта правового зв'язку, а саме - держави, та визначає, що єдине громадянство - виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України та вказує на унітарний устрій держави.

Про правові ознаки іншого суб'єкта правового зв'язку – особи, в статті 4 Конституції України не йдеться, що вказує на відсутність конституційних обмежень для особи встановлювати правовий зв'язок з кількома державами, тобто мати окрім громадянства України також громадянство інших держав.

Таким чином, принцип єдиного громадянства закріплює фундаментальний принцип державного устрою України.

Не менш важливими є положення Конвенції якими закріплено, що держави самостійно можуть вирішувати питання щодо множинності громадянства. Кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має у її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства.

Водночас, згідно із приписом статті 15 Конвенції її положення не обмежують права кожної держави встановлювати у своєму внутрішньому законодавстві:

зберігати чи втрачати громадянство її громадянами, які набувають або мають громадянство іншої держави;

пов'язувати набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або з його втратою.

Відтак, Конвенція дає державам-учасницям право самостійно дозволяти чи забороняти множинне громадянство та визначати режим правового зв'язку між особою та державою.

Таке правове втілення положень Конвенції знайшло своє відображення у статті 2 Закону України «Про громадянство України», якою закріплені правові

відносини громадянина і держави і ставлення держави до наявності у своїх громадян громадянства іноземної держави.

Такі відносини, зокрема, передбачають, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданство) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. І так само, якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Отже, зазначені положення прямо вказують на одночасну наявність у особи громадянства України та громадянства іншої держави, однак визнають за особою лише громадянство України.

Множинне (подвійне) громадянство існує об'єктивно, незалежно від ставлення до нього тієї або іншої держави, і тягне за собою позитивні та негативні наслідки. У міжнародній правовій практиці зазвичай виокремлюють три головні підстави, які також закріплені Конвенцією, для застосування принципу подвійного громадянства:

1) при народженні дитини від громадян держави, яка застосовує при визначенні громадянства принцип «права крові» (лат. – *jus sanguinis*), на території держави, що застосовує принцип «права ґрунту» (лат. – *jus soli*);

2) при шлюбі жінки з іноземцем, якщо за нею за законом однієї держави залишається власне громадянство, а за законом іншої – автоматично надається громадянство чоловіка;

3) при зміні громадянства шляхом натуралізації, коли цей процес не супроводжується обов'язковою відмовою від попереднього громадянства.

Як вже зазначалось, розвиток конституційних положень щодо громадянства знайшов своє відображення у детальному правовому регулюванні Законом України «Про громадянство України», яке відображає ставлення до подвійного громадянства, що, в свою чергу, є показником державно-правової політики у сфері громадянства.

Так, на сьогодні статтею 19 цього Закону передбачено, що добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття, визначено однією із підстав втрати громадянства України.

При цьому, добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновлювачів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство

іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

Аргументом того, що принцип єдиного громадянства не розглядається однозначно як принцип недопущення множинного громадянства, є те, що, по-перше, стаття 19 згаданого Закону визначає випадки, які не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства (пасивне набуття громадянства), а отже не тягне за собою втрату громадянства України, що, в свою чергу, створює юридично дозволені випадки множинного громадянства, таким чином їх визнаючи.

По-друге, втрата громадянства України відбувається не автоматично з набуттям громадянства іноземної держави, а виключно з дня видачі Указу Президента України про припинення громадянства певної особи.

Наприклад, відповідно до статті 8 Закону України «Про громадянство України» для набуття громадянства України в окремих випадках іноземець подає зобов'язання припинити іноземне громадянство - письмову оформлену заяву іноземця про те, що в разі набуття громадянства України він припинить громадянство (підданство) іншої держави або громадянства (підданства) інших держав і протягом двох років з моменту набуття ним громадянства України подасть документ про припинення громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України. Таким чином, іноземець, набувши громадянство України, певний дозволений законодавством строк (два роки) одночасно має громадянство іноземної держави.

Поряд з цим, Закон України «Про громадянство України» також дає визначення поняття «незалежної від особи причини щодо неотримання документа про припинення іноземного громадянства (підданства)».

Так, відповідно до статті 1 Закону незалежна від особи причина неотримання документа про припинення іноземного громадянства (підданства) - невидача особі, в якій уповноважені органи держави її громадянства (підданства) прийняли клопотання про припинення іноземного громадянства (підданства), уповноваженим органом такої держави документа про припинення громадянства (підданства) особи у встановлений законодавством іноземної держави строк (крім випадків, коли особі було відмовлено у припиненні громадянства (підданства) чи протягом двох років з дня подання клопотання, якщо строк не встановлено, або відсутність у законодавстві іноземної держави процедури припинення її громадянства (підданства) за ініціативою особи чи нездійснення такої процедури.

До набрання чинності (19 грудня 2021 року) Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб» № 1941-IX (далі – Закон № 1941-IX) Закон визначав ще одну незалежну від особи причину неотримання документа про припинення іноземного громадянства (підданства), а саме – перевищення вартості оформлення припинення іноземного громадянства (підданства) половини розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом в Україні на момент, коли особа набула громадянство України.

Саме наявність цієї незалежної від особи причини неотримання документа про припинення іноземного громадянства (підданства) у переважній більшості випадків надавала можливість іноземцю, який набував громадянство України, подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства (підданства), оскільки тарифи консульських зборів за оформлення припинення іноземного громадянства, які встановлювалися уповноваженими органами іноземних держав, як правило, перевищували половину розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом в Україні на момент, коли особа набула громадянство України.

У зв'язку з набранням чинності 19 грудня 2021 року Законом № 1941-IX розширено коло осіб, які разом із заявою про набуття громадянства України отримали право на подання декларації про відмову від іноземного громадянства.

До таких категорій належать особи:

1) які є громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом і зазнали переслідувань через політичні переконання у країні своєї громадянської належності;

2) які в установленому законодавством України порядку проходять/проходили військову службу за контрактом у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту або Національній гвардії України (дві останні категорії – згідно Закону України від 12.01.2023 № 2863-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України»);

3) які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту або Національній гвардії України та нагороджені державною нагородою України;

4) які мають визначні заслуги перед Україною, у тому числі, у разі якщо у поданні центрального органу виконавчої влади України на ім'я Президента України містяться відомості, що такі особи брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, та/або брали участь у виконанні бойових або службових завдань антитерористичної операції, та/або брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

5) прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України, у тому числі, у разі якщо у поданні центрального органу виконавчої влади України на ім'я Президента України містяться відомості, що такі особи брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, та/або брали участь у виконанні бойових або службових завдань антитерористичної операції, та/або брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, або

відомості про надання такими особами практичної допомоги в боротьбі з тероризмом;

б) іноземці із числа осіб, зазначених у частині двадцятій статті 4 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства".

Право, щодо подачі декларацій про відмову від іноземного громадянства також мають друге з подружжя вказаних вище категорій.

Законом № 1941-ІХ надано право іноземцям зазначених категорій вже разом із заявою про набуття громадянства України, тобто на етапі порушення клопотання про набуття громадянства України подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства замість зобов'язання припинити іноземне громадянство.

Крім того особи, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні, та особи, які захищали територіальну цілісність та незалежність України разом із заявою про набуття громадянства України також подають декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Тобто, всі особи, які при набутті громадянства України мають право подати декларацію про відмову від свого іноземного громадянства, фактично залишаються у правовому зв'язку із державою своєї попередньої громадянської належності і розглядаються цією державою як їх громадяни.

Отже, зазначені положення прямо вказують на можливість одночасної наявності у особи громадянства України та громадянства іншої держави.

Таким чином, якщо принцип «єдиного громадянства», відображений у статті 4 Конституції України, заперечував можливість множинного громадянства, то вказані положення Закону України «Про громадянство України» розцінювались як такі, що не відповідають Основному Закону та взятим Україною міжнародним зобов'язанням передбаченим Європейською конвенцією про громадянство від 06 листопада 1997 року.

Таким чином, принцип єдиного громадянства і множинного громадянства – різні категорії.

Єдине громадянство - фундаментальний принципи державного устрою.

Множинне громадянство - правові відносини громадянина і держави та ставлення держави до наявності у своїх громадян іноземного громадянства.