

УДК 342.71/12.00.11

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

INSTITUTE OF CITIZENSHIP ISSUES IN INTERNATIONAL LAW

Дракохруст Т.В.,
*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного права
та європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету*

У статті розглянуто визначення юридичної природи інституту громадянства. Виокремлено характерні ознаки громадянства, що дозволяють виділити міжнародно-правову складову цього юридичного явища. Охарактеризовано сутність понять «подвійне громадянство» та «безгромадянство». Запропоновано перелік рекомендацій щодо усунення подвійного громадянства.

Ключові слова: громадянство, подвійне громадянство, безгромадянство, Конвенція про скорочення безгромадянства, Конвенція про статус апатридів.

В статье рассмотрено определение юридической природы института гражданства. Выделены характерные признаки гражданства, позволяющие выделить международно-правовую составляющую этого юридического явления. Охарактеризованы сущность понятий «двойное гражданство» и «безгражданство». Предложен перечень рекомендаций по устранению двойного гражданства.

Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство, безгражданство, Конвенция о сокращении безгражданства, Конвенция о статусе апатридов.

In the article the legal nature of the Institute for Citizenship is determined. The characteristic features of citizenship that can provide international legal component of this legal phenomenon are given. The essence of the concept of «dual citizenship» and «statelessness» is characterized. The list of recommendations to eliminate a dual citizenship is proposed.

Key words: citizenship, dual citizenship, statelessness, Convention on the Reduction of Statelessness, Convention relating to the Status of Stateless Persons.

Постановка проблеми. Майже усі великі події в житті народів так чи інакше торкаються проблем, які пов'язані з громадянством. Сьогоднішні реалії, а саме соціальні революції, виникнення нових держав, зміна державних кордонів, переселення – це неповний перелік питань, що мають саме безпосереднє відношення до громадян-

ства. Крім того, серйозні суперечки можуть викликати наслідки колізій законів, що регулюють набуття і втрату громадянства в різних державах. Таким чином, вивчення міжнародно-правових проблем громадянства являє практичний інтерес. Значення громадянства в міжнародному праві – змінюється протягом історії. Воно залежить від

рівня розвитку людського суспільства. З розвитком між-державних відносин, із збільшенням міграції населення підвищується вплив міжнародного права на регулювання питань громадянства. Є необхідність в удосконалюванні законодавства України щодо громадянства. Вищесказане обумовлює нові підходи до вивчення інституту громадянства як у сфері державного, так і міжнародного права.

Проблеми громадянства у загальному розумінні, його змістовного наповнення та юридичної сутності зокрема були висвітлені в роботах цілого ряду як сучасних учених, так і правознавців початку ХХ ст., серед яких Ю.М. Тодика, Л. Оппенгейм, В.М. Гессен, С.В. Черніченко, М.В. Вітрук, Ю. Боярс, О. Журавка, Д. Златопольський, С. Косакова, В.В. Полянський та ін. Проте навіть сьогодні серед учених немає єдності в поглядах щодо оцінки даного правового феномену, а тому актуальність його дослідження не викликає сумнівів.

Метою дослідження є окреслення основних рис інституту громадянства в аспекті правового статусу громадянина, розгляд особливостей подвійного громадянства і безгромадянства.

Виклад основного матеріалу. З'ясування загальних та особливих рис інституту громадянства в різних державах разом із міжнародно-правовими нормами дозволяє більш повно уявити загальну картину становища цього інституту. Саме суперечності між законодавствами, що регулюють питання громадянства, є причиною виникнення таких проблем, як безгромадянство і подвійне громадянство. Внутрішнє ж законодавство щодо цих та деяких інших проблем безсиле – і держави звертаються до міжнародно-правових механізмів, наприклад, до укладення міжнародного договору.

Великий інтерес у сфері громадянства викликають діяльність і договірна практика Європейського Союзу. ЄС переживає перехідний період до особливого міждержавного утворення (можливо, у формі різновиду федеративної держави) з єдиною валютою, громадянством, кордонами, єдиною зовнішньою і внутрішньою політикою, на даний час Союз перебуває на стадії квазидержавності. Питання організаційної форми ЄС тісно пов'язано з європейським громадянством. Проаналізувавши правову базу громадянства ЄС (Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р. та Лісабонський договір 2007 р., останній, до речі, набрав чинності лише 1 грудня 2009 р.), його характерні риси, можна зазначити, що при порівнянні європейського громадянства з національним навіть про зближення цих понять ще не можна говорити. Європейське громадянство ніби доповнює національне, є субсидіарним, але не змінює і не скасовує його. ЄС є квазидержавним, а не державним утворенням, тому складно говорити про громадянство в прямому його розумінні. Для виникнення інституту громадянства необхідна сама держава, з якою громадянин буде мати постійний правовий зв'язок, де він буде членом громадянського суспільства, єдиної політичної нації, яка ще повинна сформуватися. Можливо, у даній ситуації доцільно використовувати термін не «громадянство», а інший – наприклад, «належність» до ЄС. Громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство держави-члена. Міжнародне право встановлює саме європейське громадянство, питання його набуття залишаються за внутрішньодержавним правом члена ЄС. Держави при вирішенні питання про громадянство особи повинні виходити з цілей ЄС, що підтверджує функціональне призначення громадянства ЄС, де немає ставлення до нього як до найважливішого особистого права. Сама ідея європейського громадянства припускає, що державами – членами Євросоюзу повинні бути визнані основні права і свободи людини. Тому ми вважаємо, що ЄС повинний тісно співпрацювати з питань захисту прав людини з правозахисними міжнародними організаціями, наприклад Радою Європи, що, у свою чергу, вплине на розвиток ін-

ституту громадянства як у країнах Європи, так і в усьому світі, а також об'єднає держави у вирішенні його проблем.

Крім того право держав самостійно регулювати власне громадянство не може, звичайно, забезпечити повну узгодженість законів про громадянство різних держав одне з одним. У низці випадків між ними неминуче виникають колізії. Результатом цих колізій є подвійне громадянство (біпатризм) та безгромадянство (апатризм). Джерелами подвійного громадянства можуть бути колізії законів про набуття громадянства в силу народження, натуралізації тощо. Джерелами безгромадянства є колізії законів про набуття та втрату громадянства. Необхідно зазначити, що колізії законів про громадянство є лише потенційним джерелом біпатризму та апатризму. Проблема практично виникає лише в процесі застосування вказаних законів до конкретних осіб [1].

Грандіозні міграційні процеси, що відбувалися протягом останньої чверті двадцятого століття у країнах Західної Європи та Північної Америки, призвели до значного зростання кількості осіб, що мають громадянство двох і більше держав, або, іншими словами, осіб з подвійним чи множинним громадянством.

Отже, з часом країни стають більш терплячі до такого явища, як подвійне громадянство. Однак і досі ставлення до цієї проблеми з боку держав є неоднозначним. Зокрема, в Західній Європі спостерігаються три різні підходи до подвійного громадянства: 1) деякі країни застосовують принцип єдиного громадянства; подвійне громадянство не допускається; відсутність винятків (наприклад, до недавнього часу Німеччина), 2) деякі країни застосовують загальний принцип єдиного громадянства, але допускають винятки (більшість західноєвропейських країн), 3) деякі країни дозволяють мати подвійне громадянство чи громадянство більше ніж однієї країни (Франція, Великобританія, Іспанія та ін.).

Подвійне громадянство – юридичний стан, коли особа одночасно володіє громадянством двох і більше держав.

Одним із способів виникнення подвійного громадянства є колізія «права крові» та «права ґрунту». Так, дитина, народжена у батьків-іноземців на території держави, де домінує право ґрунту, крім набуття громадянства батьків по праву крові, отримує також громадянство тієї держави, на території якої вона народилася. Право ґрунту, згідно з Віденською конвенцією про дипломатичні відносини 1961 року та Віденською конвенцією про консульські відносини 1963 року, не розповсюджується лише на дітей іноземних дипломатів і консулів.

Біпатризм виникає і незалежно від місця народження дитини від змішаного шлюбу, якщо законодавство країни матері або батька містить правило, згідно якого право крові діє і тоді, коли один із батьків володіє громадянством даної держави. Якщо така дитина народжується на території третьої держави, де діє право ґрунту, то вона в силу народження отримує і третє громадянство. Причому при наявності відповідних доказів така особа в принципі може передати всі ці громадянства по праву крові своїм дітям [2].

Подвійне громадянство може виникнути у жінки при вступі у шлюб з іноземцем, якщо вітчизняне законодавство не позбавляє її громадянства після вступу у шлюб, а законодавство країни чоловіка автоматично надає їй громадянство чоловіка. Принцип невизнання подвійного громадянства прямо виникає із статті 3 Гаазької конвенції 1930 року. Однак визнаної міжнародно-правової норми, забороняючої або навіть обмежуючої застосування державами принципу невизнання подвійного громадянства, не існує.

Норми, що регулюють колізії, пов'язані із військовою повинністю та дипломатичним захистом біпатридів, містяться у міжнародних угодах, зокрема регулюванню питання про військову службу осіб з подвійним грома-

дянством присвячена глава 2 Європейської Конвенції про скорочення випадків множинного громадянства та виконання військових обов'язків у випадках множинного громадянства від 6 травня 1963 р.; Гаазька конвенція про деякі питання, що стосуються колізій законів про громадянство 1930 року регулює питання дипломатичного захисту біпатридів. 1 вересня 1930 року був укладений договір між США та Норвегією, який передбачив, що особа, яка має громадянство цих двох країн, буде проходити військову службу у країні свого постійного проживання; 31 січня 1933 року було підписано Конвенцію про військову службу осіб з подвійним громадянством між США та Швецією; 27 січня 1939 р. – аналогічну між США та Фінляндією [3, с. 26-27].

Усунення подвійного громадянства можливе за допомогою як внутрідержавних, так і міжнародно-правових засобів.

Серед внутрідержавних способів скорочення біпатризму зазначимо:

1. Надання біпатридам права відмови від одного із своїх громадянств (оптація).

2. Негативна оптація. У випадку народження дитини у іноземців, один із яких народився у цій країні, ця дитина отримує громадянство даної країни. Але після досягнення повноліття така особа має право відмови від громадянства цієї країни протягом певного строку.

3. Законодавство низки держав встановлює кількість поколінь осіб, що постійно проживають за кордоном, які можуть передати дітям своє громадянство по праву крові. Визначаються також умови втрати громадянства особами, народженими за кордоном.

4. Практично в усіх державах основною характерною рисою громадянства вважається лояльність особи щодо своєї держави. Порушенням цієї лояльності є вступ на державну або військову службу іноземної держави або натуралізація в іноземній державі з власної волі, що спричиняють експатріацію у країні первинного громадянства.

5. Для скорочення випадків набуття множинного громадянства по праву крові при змішаному шлюбі законодавство деяких держав наділяє дітей від такого шлюбу громадянством по праву крові батька.

6. В абсолютній більшості правових систем введено принцип, згідно з яким вступ у шлюб з іноземцем не впливає на громадянство жінки.

Найбільш поширеним та демократичним способом усунення подвійного громадянства є оптація, яка закріплюється у більшості договорів про громадянство.

У міжнародній практиці з питань подвійного громадянства значний інтерес викликає законодавство Іспанії, оскільки воно кваліфікується дослідниками як найбільш ліберальне відносно до подвійного громадянства. Так, Іспанія уклала 11 двосторонніх угод про подвійне громадянство з країнами Латинської Америки.

Одна із норм іспанського законодавства передбачає, що у випадку, коли громадяни Іспанії, які не є іспанцями за походженням, набувають іноземне громадянство не на підставі відповідних міждержавних договорів Іспанії і не з причин еміграції в інші країни, то Іспанія позбавляє їх свого громадянства. Отже, іспанський досвід щодо подвійного громадянства вельми цінний, адже згадані угоди і національне законодавство чітко регламентують це явище з тим, щоб стримувати його неконтрольоване виникнення, нейтралізувати його шкідливі прояви. Схоже, що саме у цьому і полягає оптимальний підхід до розв'язання проблеми пов'язаних із подвійним громадянством [4, с. 12-13].

Термін «особи без громадянства» кваліфікується по-різному. Так, Закон України про громадянство містить положення, що «особи, які проживають на території України і не є громадянами України та не мають доказів своєї належності до громадянства іноземної держави, вважаються особами без громадянства». Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 року в якості апатрида визначає

особу, «яка не розглядається громадянином якою-небудь державою в силу її закону».

Основною причиною виникнення безгромадянства є так звані «негативні колізії» національних законодавств про громадянство. Такі колізії трапляються, коли одна держава позбавляє особу свого громадянства і їй не надається можливість отримати громадянство іншої держави. Апатризм також може виникнути при виході особи з громадянства однієї держави за власною ініціативою і неможливості набуття нею громадянства іншої держави.

Безгромадянство може виникнути у дітей осіб без громадянства, а також у дітей громадян держави, у якій набуття громадянства в силу народження визначається правом ґрунту (Аргентина), якщо така дитина народилася на території держави, де даний вид набуття громадянства визначається виключно правом крові (Швеція). У певних випадках апатризм може виникнути внаслідок територіальних змін.

Безгромадянство, без сумніву, являє собою негативне явище, оскільки основою існування держави є наявність міцного політико-правового зв'язку з певною сукупністю осіб, що проживають на території цієї держави. Відсутність громадянства ставить апатридів у менш вигідне правове становище порівняно із громадянами держави, на території якої вони проживають, оскільки апатриди у всіх правових системах обмежені у певних, в першу чергу політичних, правах. Крім того, правовий статус осіб без громадянства ущемлений тим, що вони не можуть претендувати на захист якоїсь держави. Однак зараз в якості міжнародно-правового звичаю утвердилася норма, згідно з якою апатридів у міжнародному спілкуванні захищають держави, на території яких вони мають постійне місце проживання.

Сучасне міжнародне право в цілому негативно належить до безгромадянства, що спрямоване на скорочення випадків такого стану та переслідує мету всебічного скорочення такого роду випадків.

28 вересня 1954 р. в ООН була прийнята Конвенція про статус апатридів, яка набрала чинності у 1960 році. Ця Конвенція поширюється на осіб, які користуються захистом та заступництвом Верховного комісара ООН у справах біженців. Вона в принципі передбачає встановлення у країнах – учасниках Конвенції для осіб без громадянства режиму іноземців. Конвенція містить низку спірних положень, тому країни-учасниці приєдналися до неї з великою кількістю застережень. Зокрема, особливістю Конвенції є те, що вона містить положення, які передбачають створення міжнародного органу, до якого можуть звертатися безпосередньо апатриди із жалобами на невиконання учасниками Конвенції її постанов. За рішенням Генеральної Асамблеї ООН, функції згаданого органу покладені на Верховного комісара ООН у справах біженців.

У 1961 році ООН прийняла Конвенцію про скорочення безгромадянства (вступила в силу 31 грудня 1975 року). Цілями даної Конвенції є встановлення сприятливого режиму для набуття апатридами громадянства держави постійного проживання та ліквідації можливостей отримання особою статусу апатрида при експатріації. Конвенція орієнтується на переважний вплив права ґрунту, в силу якого діти апатридів повинні набувати громадянство за місцем народження. Діти невідомих батьків, знайдені на території держави, отримують громадянство за правом ґрунту. Втрата громадянства жінкою при укладенні шлюбу обумовлюється набуттям нового громадянства. Конвенція допускає відмову від громадянства та відкидає принцип позбавлення особи громадянства, якщо внаслідок цього вона стає апатридом. Але позбавлення особи громадянства, набутого обманним шляхом, визнається правомірним. На випадок територіальних змін Конвенція встановлює обов'язок держав передбачити в угодах про передачу території гарантії від виникнення без громадянства [5, с. 123-125].

Висновки. Міжнародне право не знає єдиної загально-визнаної регламентації питань, що виникають з наявністю біпатризму та апатризму. Але є усі підстави та умови для розробки і прийняття універсального міжнародно-правового договору не тільки з питань подвійного громадянства та безгромадянства, але й інших загальних проблем громадянства.

Дослідження інституту громадянства з позиції міжнародного права дає можливість дійти висновків про те, що громадянство як правове становище частини населення

будь-якої держави є одним із найбільш важливих аспектів прав людини і воно ж є основою правового становища особистості як усередині будь-якої держави, так і в міжнародному спілкуванні. Цей висновок має принципове значення не лише для дослідження правового статусу особи, але і для подальшого вироблення засобів вирішення проблем громадянства і приведення внутрішнього законодавства будь-якої держави у відповідність з міжнародно-правовими нормами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Янковський Н.А. Громадянство ЄС: інститут міжнародного права чи інститут внутрішнього права держав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis_64.exe?...
2. Закон України «Про громадянство України» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 23.
3. Weis P. Nationality and Statelessness in International Law. – London, Stevens & Sons Ltd., 1979. – 337 pp.
4. Yearbook of the International Law Commission. 1954. Vol. II. – N. Y., 1960. – P. 59.
5. Суржинський М.І. Інститут громадянства України : конституційно–правовий аспект // Суржинський М.І. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2011. – 214 с.