

DOI: 10.26565/2220-8089-2021-40-05
УДК 342:718: 314.74 (430)

Тетяна Василівна Панченко
професор кафедри політології,
Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна,
майдан. Свободи, 4, Харків, 61022,
panchenkotetyana@gmail.com,
<http://orcid.org/0000-0002-5361-1839>

ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО В КОНТЕКСТІ МОЖЛИВОСТЕЙ ТА ПЕРСПЕКТИВ УКРАЇНСЬКИХ МІГРАНТІВ

Розглянуто феномен подвійного (множинного) громадянства з точки зору інтересів громадян, передусім українських мігрантів, та держави – держави походження та держави проживання мігрантів. Узагальнено можливі ризики з позицій громадянина та потенційні загрози для держави.

Констатується, що попри багатоманітні загрози, множинне громадянство стає реальністю в умовах зростання міграційних потоків та народження феномену трансміграції, для якої властива побудова та підтримка різноманітних відносин, які пов'язують суспільства країни походження мігрантів з країнами їхнього проживання. Заради реалізації своїх прав, мігранти прагнуть до натуралізації, однак незручності та психологічні проблеми, пов'язані з відмовою від громадянства країни походження, зупиняють їх від цього кроку.

Доведено, що персональні переваги закордонних громадян від подвійного громадянства перевищують зацікавленість в ньому держав, однак заради контролю над міграційними процесами та реалізації прав і свобод мігрантів все більше сучасних держав легалізують множинне громадянство.

Розглянуто специфіку регулювання питань громадянства у Європейській конвенції про громадянство, українському законодавстві та українські законодавчі ініціативи щодо легалізації множинного громадянства. На прикладі Німеччини доведено, що у разі їх прийняття не усі закордонні українці зможуть скористатися перевагами подвійного громадянства, адже можливість його здобуття визначається також законодавством приймаючої держави. Продемонстровано, що можливість здобуття подвійного громадянства відкрита лише для українців, що народилися і виростили в Німеччині. Підкреслюється, що зміцнення позицій закордонних українців доцільно добиватися також іншими шляхами.

Ключові слова: *подвійне/множинне громадянство, міграція, трансмігранти, закордонні українці, натуралізація, Німеччина.*

Як цитувати: Панченко, Т.В. 2021. Подвійне громадянство в контексті можливостей та перспектив українських мігрантів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Питання політології»* 40: 38-49. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2021-40-05>

In cites: Panchenko, T. 2021. Dual citizenship in the context of opportunities and prospects of Ukrainian migrants. *The journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series «Issues of Political Science»* 40: 38-49. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2021-40-05> (in Ukrainian).

Не дивлячись на той факт, що в Конституції та законодавстві України закріплено принцип єдиного громадянства, останнім часом проблема подвійного громадянства набула особливої гостроти. З одного боку, кількість біпатридів, тобто осіб, які мають громадянство одночасно двох або більше держав, з кожним роком збільшується, з іншого – здійснюються спроби впровадження державної політики щодо збільшення їхньої кількості. Зокрема, впровадження в Україні множинного громадянства послідовно пропагується окремими політиками, а на сторінках ЗМІ бурхливо обговорюються відповідні законодавчі ініціативи. Зокрема, приводом для громадської уваги до цієї теми стало винесення Президентом України проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» від 01.12.2021 р. N 6368 (Проект Закону N 6368 2021) і заяви Президента щодо залучення вихідців з України, які мешкають по всьому світу, до розбудови української державності. Варто відзначити, що цей законопроект уже не перша ініціатива Президента України запровадження подвійного громадянства та залучення потенціалу українських мігрантів у процеси державотворення.

Зазначимо, що питання подвійного громадянства вже багато років осмислюється на сторінках правової наукової літератури, передусім у контексті тлумачення і застосування принципу єдиного громадянства в Україні та осмислення правових наслідків подвійного громадянства (див. Поєдинок 2013, Чехович 2008, Огнівець 2001, Огнівець 2012, Толкачова 2013, Слісарчук, Мітенко 2019), а у зв'язку з президентськими ініціативами останнім часом висвітлюється у ЗМІ, де висловлюються різноманітні припущення щодо мотивів Президента та можливості впровадження подвійного громадянства в Україні. При цьому залишаються відкритими питання про конкретні переваги подвійного громадянства для українських мігрантів та української держави загалом та про те, чи зможуть закордонні українці ними скористатися.

У межах представленої публікації здійснено спробу оцінити переваги й

недоліки подвійного громадянства для українців, які мешкають за межами України, та української держави, а також перспективи впровадження подвійного громадянства для закордонних українців на прикладі Німеччини.

Передусім зазначимо, що подвійним громадянством, або множинним, вважається такий правовий статус особи, за яким вона одночасно перебуває у громадянстві більш ніж однієї держави. Проблема подвійного громадянства не є однозначною, оскільки вона торкається, з одного боку, прав і свобод людини і громадянина, з іншого – інтересів держави (Толкачова 2013: 124).

Подвійне громадянство (біпатризм) традиційно сприймається як небажане правове становище для людини у її відносинах з державою. З точки зору інтересів держави-нації, подвійне громадянство також розглядається переважно негативно, як потенційна, а часто й безпосередня, загроза безпеці держави, її національній єдності на тій підставі, що не існує різниці між належністю до нації та належністю до держави, й людина повинна мати одне громадянство, так само як одну батьківщину й одну рідну мову.

У цьому зв'язку подвійне громадянство часто трактується як наслідок колізії законодавств різних держав, коли, наприклад, при визначенні належності до громадянства одночасно діють принципи «права крові» та «права ґрунту» (Безжон 2012: 33), адже воно не лише надає права людині, але й зобов'язує її виконувати обов'язки перед кожною з держав, громадянство яких вона має (частіше за все у цьому зв'язку згадується військовий обов'язок та обов'язок сплачувати податки). Тому переважна більшість фахівців сходиться на думці, що подвійне громадянство має значно більше негативних наслідків порівняно з його перевагами як для окремої особи, так і для держави в цілому. Зокрема, перед індивідом як носієм подвійного громадянства постає не лише потенційна можливість виконання подвійних обов'язків, але й можливе обмеження деяких прав, пов'язане з необхідністю захисту державою своєї національної безпеки. Зокрема, особам із подвійним громадянством часто заборонено обіймати низку посад на держслужбі, в органах

місцевого самоврядування та безпеки. Зокрема, українські законодавчі ініціативи з легалізації подвійного громадянства передбачають письмову заяву кандидатів на подібні посади про відсутність у них громадянства іншої держави (Генель 2021). Окрім того, особи з подвійним громадянством можуть бути притягнені до юридичної відповідальності однією з держав її громадянства, від виконання обов'язків якої особа ухиляється, а також не можуть розраховувати на дипломатичний захист з боку країни одного з її громадянств в країні іншого громадянства.

Утім, більш вагомими ризиками подвійного громадянства відчуває приймаюча держава через подвійну лояльність носіїв множинного громадянства, а отже, меншу вірність громадянина державі постійного проживання. Біпатрид об'єктивно не може однаково відповідально виконувати обов'язки, брати участь в управлінні та політичному житті держав. Як правило, така особа надаватиме перевагу лише одній державі, послаблюючи цим інститут громадянства іншої. Дослідники вказують на можливі ризики для національної безпеки як держави проживання, так і держави походження з точки зору збереження особами з подвійним громадянством державної таємниці та забезпечення непорушності кордонів, а, отже, створення умов до витоку відомостей з обмеженим доступом; складність формування збройних сил з числа осіб з подвійним громадянством, як у мирний час, так і, особливо, під час війни, що призводить до зниження обороноздатності держави через ухилення осіб, які мають подвійне громадянство, від проходження військової служби та від кримінального чи іншого судочинства; можливість ухилення осіб з подвійним громадянством від виконання інших 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, аж до розгортання військового конфлікту під гаслом захисту своїх громадян; послаблення контролю за особою, оскільки вона має альтернативну країну проживання (Огнівець 2001: 242; Слісарчук, Мітенко 2019: 73) тощо.

Попри наведені загрози, множинне громадянство все більше стає реальністю у сучасному світі, адже в умовах глобалізації, зростання міграційних потоків та, як наслідок, трансформації нації-держави реалії змінюються. Нині в багатьох країнах існує суттєва невідповідність між населенням держави та її народом як сукупністю громадян, оскільки численні жителі цих держав не мають громадянства саме цієї держави. 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 (зокрема, для українських мігрантів, які постійно проживають за кордоном і зберігають громадянство України), 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 (Огнівець 2001: 240).

Утім відсутність політичних прав часто турбує мігрантів значно менше, ніж труднощі реалізації інших соціальних, трудових і майнових прав. Саме на подвійне громадянство покладає великі надії переважна частина мігрантів. Перебуваючи в іноземній державі кілька років, людина звикає до навколишнього середовища обстановки, встановлює там дедалі міцніші зв'язки, а потім вона поступово інтегрується в нове суспільство, зберігаючи при цьому контакти з країною походження. Причому значна частина мігрантів нового покоління, багато з яких, користуючись можливостями вільного переміщення у межах європейського ринку або спрощеними схемами працевлаштування для іноземців, зберігають більш міцні зв'язки з країною походження, ніж їхні попередники, які свідомо обирали еміграцію з усіма її наслідками.

Це твердження безпосередньо стосується українців, які у пошуках кращих умов життя поповнили лави трудових мігрантів у країнах Європи. Якісне дослідження життєвих світів висококваліфікованих українських мігрантів у Німеччині і Польщі, що було проведено за участю

автора (Даниленко, Панченко 2020), наочно демонструє, що теперішні мігранти суттєво відрізняються від своїх попередників. Багато з них приймали рішення про переїзд в іншу країну, керуючись бажанням подивитися світ, здобути новий досвід, випробувати себе, реалізувати свої здібності, яке доповнювалось багатьма іншими як суспільними, так і особистими причинами. Вони довго не вагались з рішенням, зібрали валізи й вирушили на зустріч пригодам. При цьому частина їхнього життя залишилась в Україні, тому вони зберігають міцний зв'язок з батьківщиною. Все це говорить про те, що багато з них належать до мігрантів нового типу – трансмігрантів, орієнтованих на життя в двох і більше суспільствах та розвиток транснаціональних спільнот.

Згідно з теорією Н. Глік-Шиллер, транснаціональна міграція являє собою незалежний від території соціальний процес, в результаті якого мігранти входять більше ніж в одну спільноту, створюючи нові соціальні мережі, які перетинають кордони національних держав та продовжують функціонувати в глобальних соціальних мережах (Shiller, Bash, Szanton-Blanc 1992). З подання дослідниці термін «трансмігрант» або «транснаціональний мігрант» сьогодні широко використовується в дослідженнях міграції для характеристики мігрантів, які вибудовують і підтримують різноманітні відносини, що пов'язують суспільства країни їх походження з країнами їхнього проживання. Їх поява зумовлена глобальними трансформаціями, які, долаючи національні кордони, мають прояв у зростанні можливостей для різноманітної мобільності населення (у тому числі через інтернаціоналізацію освіти та трудових відносин) та бурхливому розвитку засобів комунікації. На відміну від традиційних іммігрантів, вони не залишають батьківщину та не прагнуть до асиміляції у приймаюче суспільство. Вони діють через економічні, соціальні, культурні, етнічні, політичні та національні кордони в транснаціональному просторі, який включає як країну походження, так і країну проживання. Їхнє почуття приналежності не обмежується місцем походження, вони живуть одночасно в декількох місцях і включені у більш ніж одне суспільство, утворюючи

соціальні поля, що перетинають географічні, культурні і політичні кордони держав. Ідентичність трансмігрантів скоріше включає приналежність до обох місць, тут і там. Вони як вдома в обох країнах як з точки зору їхньої особистості, так і фізично (Kuhlmann 2017). У якості ілюстрації наведемо висловлювання однієї інформантки, яка 19 років проживає у Німеччині й без вагань стверджує, що в неї дві домівки, «і той і інший [дім] пов'язаний з теплом і вдячністю», і дві батьківщини (Даниленко, Панченко 2020: 56). Хоча можлива й протилежна ситуація втрати відчуття дому в територіальному сенсі. Вона властива для іншої проінтерв'юованої дівчини, яка на момент опитування три роки жила в Німеччині: «коли я приїжджаю в Україну, то вже й тут не відчуваю себе, як вдома ... Тобто я і там не вдома, і тут не вдома» (Даниленко, Панченко 2020: 51).

Трансмігранти так само як емігранти, що проживають в іноземній країні протягом тривалого часу, як правило, мають подвійне самоусвідомлення, відчуваючи одночасну належність до двох націй. Інтеграція (не асиміляція) в нове суспільство та прийняття його цінностей з часом пробуджують в них бажання стати громадянами цієї держави та брати рівноправну участь у суспільному житті «нової батьківщини». Саме набуття громадянства приймаючої країни створює вказаним особам гарантоване право перебування в цій країні, що в цілому складає невід'ємну основу повноцінного існування людини. Це пов'язано з тим, що обсяг прав, свобод та обов'язків фізичної особи без посередньо залежить від наявності громадянства. Згідно з американським правником Е. Уореном, громадянство є основним правом людини, бо воно є не що інше, як право мати права (Виступ Верховного комісара ООН 1997: 15). Окрім того, з набуттям громадянства приймаючої країни автоматично вирішуються низка бюрократичних питань, що стосуються оновлення дозволу на проживання, додаткових перевірок при відкритті бізнесу, придбанні нерухомості, оформленні кредитів тощо.

Проте в силу стійкої прив'язаності до країни походження мігранти (як транснаціональні, так й традиційні), як правило, неохоче йдуть на відмову від попереднього

громадянства, яка часто є вимогою набуття громадянства приймаючої країни. Питання про набуття громадянства приймаючої країни обговорювалось при проведенні глибинних інтерв'ю під час згадуваного вище дослідження (Даниленко, Панченко 2020). Багато з проінтерв'юваних високваліфікованих трудових українських мігрантів в Німеччині висловлювали думку, що власне необхідність відмови від українського громадянства зупиняє їх від набуття громадянства приймаючої країни. Маючи практично ті самі основні права, що і громадяни, вони не відчують гострої потреби у новому громадянстві. Для них на перший план виходять реальні незручності та психологічні проблеми, пов'язані з відмовою від громадянства країни походження. Це наочно підтверджує ситуація вже згадуваної героїні, що 19 років живе в Німеччині. Вона «не прагне отримувати німецьке громадянство і, за її словами, «чудово почувається з українським», оскільки в Україні залишилася мама й вона туди часто їздить» (Даниленко, Панченко 2020: 56).

У цьому зв'язку, варто погодитись з І. В. Огнівець, яка зауважує, що не слід недооцінювати емоційний фактор прив'язаності мігрантів до країни походження, психологічне значення першого громадянства, яке для них означає не просто правовий статус, а нерідко сприймається як складова частина індивідуального самоусвідомлення або виявлення самоотожнення особистості (Огнівець 2012: 149). В цих умовах подвійне громадянство забезпечує формальне визнання такого соціального явища, як роздвоєння самоусвідомлення. Зокрема, як вважає Томас Гаммар, 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 (Hammar 1994: 59). За умови дозволу мати подвійне громадянство, особи, які бажають натуралізуватися, не стикаються, 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 тощо. Зникає необхідність обирати одне з двох громадянств, надавати перевагу одному національному самоусвідомленню перед іншим (Огнівець 2001: 239). Це твердження знову таки знайшло підтвердження під час проведення інтерв'ю з високваліфікованими українськими мігрантами в Польщі у межах згадуваного вище якісного дослідження. Українці, які були опитані в Польщі, де легалізовано подвійне громадянство, без особливих сумнівів та коливань планують або вже отримали польське громадянство.

Варто відзначити, що індивіду статус біпатрида надає чимало переваг, які впливають із того, що така особа одночасно користується подвійним обсягом прав, що надаються кожною з двох держав своїм громадянам. Хоча домінуючим мотивом з огляду на поживлення міграційних процесів вважають передусім додаткові можливості при перетині кордону (Bauböck 2006: 59) (це особливо наочно проявилось під час пандемії, коли Україна обмежила в'їзд на її територію іноземців), варто згадати також інші вигоди подвійного громадянства – уникнення або ухилення від сплати податків, інших обов'язкових платежів; можливість урятувати в умовах політичної та економічної нестабільності суми заощаджень; уникнення кредиторської та інших судових вимог; користування соціальними та економічними пільгами; запобігання переслідування за ознаками політичних, релігійних переконань, належності до певної соціальної групи тощо; уникнення застосування примусових заходів, пов'язаних з позбавленням волі або заходів майнового впливу (Чехович 2008: 45).

Переваги для держав від подвійного громадянства її громадян часто носять суперечливий характер. Окремі держави не лише визнають подвійне громадянство, а й свідомо здійснюють державну політику, спрямовану на зростання кількості біпатридів. Цим державам потрібні маси біпатридів, причому тих, які постійно проживають за її межами, як «троянський кінь» чи «п'ята колона» з метою забезпечення в інших країнах свого впливу, підризу суверенітету інших держав, втручання в їхні внутрішні справи під приводом захисту «своїх громадян» (Чехович 2008: 42). Найбільш наочні й одночасно сумні

приклади такої політики останні десятиріччя демонструє Російська федерація.

З іншого боку, діаспора цілком здатна позитивно впливати на внутрішні процеси країни походження через інвестиції, розвиток міжнародного бізнесу й, нарешті, беручи участь у політичному житті країни. Саме цими аргументами наразі апелює Президент України. Щоправда, саме розширення можливостей участі у виборах для закордонних українців турбує скептиків. Дехто у зв'язку з цим вважає президентську ініціативу «технологічною ідеєю», яку треба розглядати разом із прагненням команди Президента запровадити голосування в електронному вигляді і у такий спосіб отримати додаткові голоси українців з-за кордону (Константинова 2021). На нашу думку, очікування великого сплеску електоральної активності з-за кордону, так саме як і швидкого запровадження електронного голосування, перебільшені.

Утім, варто прийняти до уваги, що множинне громадянство стає необхідністю для багатонаціональних суспільств через його можливості сприяти інтеграції держав, ліквідації адміністративних бар'єрів та зняттю соціальної напруги (Безжон 2012: 34), бути засобом посилення соціальної впевненості «некорінного населення», стимулювати його довіру до держави постійного проживання, що допомагає контролювати міграційні процеси та надає додаткові гарантії реалізації прав і свобод людини. Тому традиційні країни масової імміграції, такі як США та Канада, стали піонерами у питаннях лібералізації питань подвійного громадянства. В цих гетерогенних державах громадянство завжди означало належність до держави, а не до гомогенної 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. Подібна процедура розглядається як необхідна умова забезпечення внутрішньої єдності народу і запобігання належності деяких осіб зі складу цього народу одночасно до іншого народу (North 1993: 78). Адже особи з множинним громадянством, у першу чергу, виконують обов'язки

у країні проживання, користуючись правами (хоча з певними обмеженнями) в обох країнах.

З часом певна лібералізація питань множинного громадянства знайшла відбиття в Європейській конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р., яка визнає різні підходи держав до питання множинного громадянства та право кожної держави вільно вирішувати, які наслідки має у її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. За Європейською конвенцією держави-учасниці не повинні передбачати у своєму національному законодавстві втрату свого громадянства згідно із законом або за ініціативою держави-учасниці, за винятком деяких випадків, серед яких, зокрема, добровільне набуття іншого громадянства. Окрім того, держави-учасниці не можуть 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 (Європейська конвенція 1997).

Україна, яка ратифікувала Європейську Хартію про громадянство у 2006 році, на сьогодні не визнає множинне громадянство, хоча у її законодавстві не має прямої заборони громадянам України мати інше громадянство (як скажімо, в Грузії, Естонії) (Толкачова 2013: 125). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. у разі, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він також визнається лише громадянином України. Наведені положення демонструють, що Україна не визнає наслідків подвійного громадянства, проте не забороняє подвійне громадянство як таке. Разом із тим, у чинному Законі серед підстав для втрати громадянства України є «добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття», що цілком відповідає положенням Європейської хартії про громадянство. При цьому добровільним

набуття громадянства іншої держави, відповідно до ст. 19 Закону України «Про громадянство України, 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» (Закон України про громадянство 2001). Такі законодавчі норми призводять до того, що чимало українців, маючи громадянство іншої держави, перебувають у «сірій зоні», побоюючись втратити український паспорт.

Наразі відбувається третя спроба встановити правила у цій «сірій зоні». Спочатку, у 2017 р. було запропоновано «каральний» підхід, що вимагав заборони множинного громадянства й покарання тих, хто отримав паспорт іншої держави, забираючи у таких порушників українське громадянство, й був сприйнятий переважно негативно. Потім було обрано принципово інший «дозвільний» підхід, який знайшов втілення у законопроектах 2019 та 2021 років. Перший через чисельні суперечності та потребу внесення змін до Конституції не було ухвалено, долю другого, який за оцінками експертів «значно кращий за два попередні», хоча «не позбавлений недоліків» (Сидоренко 2021), на момент підготовки публікації не вирішено.

У законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» від 01.12.2021 р. N 6368 (Проект Закону N 6368 2021) з переліку підстав для втрати громадянства України вилучено норму щодо «добровільного набуття громадянства іншої держави», що по суті знімає основну заборону та легалізує подвійне або множинне громадянство. Разом із цим законопроектом були зареєстровані інші законопроекти (N 6369-6372), що вносять зміни в інші закони, забороняючи власникам кількох паспортів обіймати посади на державній службі, в органах судочинства та митниці, а також запроваджують адміністративні покарання для тих, хто надав державі неправдиву інформацію про наявність інших громадянств. Щоб запобігти внесенню змін у Конституцію

України, термін «подвійне (множинне) громадянство» відсутній у згаданих проектах законів, замість нього використовують нейтральне формулювання «громадянство (підданство) іноземної держави» (Проект Закону № 6372).

Утім, незалежно від формулювань, що використовуються в українському законодавстві, варто враховувати, що можливість здобуття подвійного громадянства для українських мігрантів визначається також специфікою законодавства приймаючої держави. Зокрема, скажімо, українці як і будь-які інші іноземці, які мешкають у Німеччині й на підставі тривалого проживання в Німеччині претендують на отримання громадянства приймаючої країни, за німецькими законами мають виконати значний перелік вимог, серед яких відмова від громадянства держави походження. Тобто незалежно від того яким чином врегульовано питання множинного громадянства в країні походження мігрантів, головним при вирішенні питання про набуття німецького громадянства залишається законодавство Німеччини. А за нього подвійне громадянство може бути визнано тільки за наявності міждержавної домовленості. В Україні, як і до речі, в інших країнах колишнього СРСР, таких договорів з Німеччиною немає і найближчим часом не передбачається.

Загалом варто відзначити, що питання громадянства у ФРН досі регулюються Законом про громадянство (Staatangehörigkeitsgesetz 1913), що був прийнятий 22 липня 1913 р. парламентом німецької імперії. В нього дуже повільно вносились зміни, що пояснює той факт, що аж до 1990-х рр. правом на здобуття німецького громадянства наділялися лише етнічні німці, а до початку 2000-х років заборонялись будь-які форми біпатризму, навіть у виняткових випадках. Правила натуралізації були суттєво спрощені внаслідок реформи законодавства ФРН про громадянство 1999 року, коли термін проживання у Німеччині для претендентів на німецьке громадянство зменшився з 15 до 8 років (за особливі досягнення в інтеграції термін може скоротитися до шести років). Хоча тоді було прописано, що при натуралізації повинен братися до уваги «принцип уникнення множинного громадянства», окремі категорії громадян

здобули можливість мати подвійне громадянство. До них, потрапили пізні переселенці, громадяни країн, які відмовляють у можливості виходу з громадянства (серед таких країн Іран, Афганістан, Еритрея, Нігерія, Марокко і Сирія) та громадяни, які перебувають у винятково важких обставинах, за яких відмова від іншого громадянства неможлива. При цьому останні дві умови виконуються вкрай рідко, а українці зазвичай не належать до цих виняткових категорій громадян. Окрім того, на початку 2000-х кількість володарів подвійного громадянства у Німеччині суттєво збільшується і це відбувається знову не за рахунок українських мігрантів, адже з 2007 р. Німеччина дозволяє громадянам ЄС, а також Швейцарії отримати німецьке громадянство та водночас зберігати колишнє. Наслідком цих нововведень стало те, що за даними перепису населення 2011 року, в Німеччині проживало майже 4,3 мільйона людей, що мають, крім німецького, ще одне громадянство (Генель 2021).

Зміни у німецькому законодавстві щодо громадянства 2014 р., коли діти іноземних батьків, які народилися і вирости в Німеччині, здобули право зберігати обидва громадянства (до цього часу такі діти були зобов'язані після досягнення повноліття відмовлятися від одного з громадянств, а той, хто до виповнення 23 років не вийшов з другого громадянства, автоматично втрачав німецьке громадянство), нарешті стосуються українців, а точніше їхніх дітей, якщо стосовно них виконано такі умови: дитина народилась в Німеччині, або до моменту народження дитини один із батьків проживає в Німеччині як мінімум 8 років і має безстроковий дозвіл на перебування або дитина ходила в школу в Німеччині мінімум 6 років або дитина закінчила школу або пройшла професійну підготовку в Німеччині (Staatangehörigkeitgesetz 1913).

Таким чином, у разі прийняття законопроекту про подвійне громадянство серед українських мігрантів, що мешкають у Німеччині, право здобути подвійне громадянство отримають лише ті українці, які народилися і вирости в Німеччині й мають намір зберегти обидва громадянства після досягнення повноліття. Усі інші бажаючі здобути німецьке громадянство мають вийти з українського громадянства.

Для цього претендент спочатку має отримати в німецькому відомстві у справах іноземних громадян позитивне рішення щодо гарантії надання йому громадянства ФРН. На підставі цієї довідки розпочинається процедура виходу з українського громадянства, яка завершується зобов'язанням здати український паспорт в дипломатичне представництво своєї країни в Німеччині (Генель 2021). Ті, хто пройшов відповідну процедуру, мають можливість отримати статус закордонного українця, який з певними обмеженнями надає права громадян України.

Схожі норми щодо подвійного громадянства діють у деяких інших, переважно давніх, державах-членах Євросоюзу. Правом скористатися перевагами подвійного громадянства у разі легалізації подвійного громадянства українським законодавством зможуть українські мігранти в передусім європейських країнах, що порівняно недавно приєдналися до ЄС, а також колишні колонії. Серед них вже згадувана Польща, де мешкає за деякими даними близько 2 млн. українців, а також Чехія, Угорщина, Румунія, Латвія тощо. Окрім того, чимало українців Італії та Португалії де-факто вже мають подвійне громадянство й бажають легалізувати своє становище. Очевидно, що не залишиться осторонь українська діаспора традиційних країн міграції – США та Канади.

Підводячи підсумки цієї розвідки, зазначимо, що глава української держави, наголошуючи на важливості «підтримки світового українства», для якого питання множинного громадянства є вкрай важливим, має рацію. Дійсно, українські мігранти, передусім новітні трудові мігранти або трансмігранти, які значно більше ніж їх попередники орієнтовані на підтримку різноманітних відносин, які пов'язують суспільства країни їх походження з країнами їхнього проживання, зацікавлені у подвійному громадянстві. Маючи подвійне самоусвідомлення, відчуваючи одночасну належність до двох націй, вони прагнуть мати повноцінні соціальні, трудові й навіть політичні права в країні проживання, зберігаючи міцний зв'язок з країною походження й беручи участь у її громадському житті. Дехто з них, хто вже має паспорти інших держав, прагне легалізувати своє становище як

заради підтримки родинних і дружніх зв'язків, так і заради можливості впливати на внутрішні політичні та соціально-економічні процеси. При цьому, варто підкреслити, що подвійне громадянство передбачає здебільшого виконання обов'язків у країні проживання й користування правами (часто з певними обмеженнями) в обох державах. Відповідно, персональні переваги закордонних громадян від подвійного громадянства перевищують зацікавленість у ньому як приймаючої держави, так і держави походження. Обидві, йдучи на визнання множинного громадянства, мають запровадити багатоманітні заходи, спрямовані на запобігання або принаймні мінімізацію можливих ризиків.

Реалії сучасного світу, де все більше населення проживає не в місті народження, демонструють, що множинне громадянство – неминуча перспектива більшості держав, і Україна не є винятком. Тобто у разі невдачі чинного законопроекту, рано чи пізно множинне громадянство буде легалізоване. На жаль, на сьогодні не всі закордонні українці зможуть скористатися його перевагами, адже можливість здобуття подвійного громадянства для українських мігрантів визначається також специфікою законодавства приймаючої держави. Зокрема, у разі прийняття законопроекту про подвійне громадянство серед українських мігрантів, що мешкають у Німеччині, право здобути подвійне громадянство отримають лише ті українці, які народилися і вирости в Німеччині й бажають зберегти обидва громадянства після досягнення повноліття. Усі інші претенденти на німецьке громадянство, мають як раніше «добровільно» відмовитися від громадянства України. Здобута з 2014 року можливість множинного громадянства для дітей-мігрантів є також результатом боротьби за права мігрантів, яка триває. Нарешті, очікуваних у результаті легалізації подвійного громадянства в Україні згуртування українців та зміцнення позицій закордонних українців варто добиватися також усіма іншими можливими шляхами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення*

громадянства України” N 636 від 01.12.2021. URL:

https://ips.ligazakon.net/document/ji06527i?ed=2021_12_01

2. Поєдинок, О. Р. 2013. „Особливості сприйняття подвійного громадянства в законодавстві та правозастосовчій практиці України”, *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України* 3(101): 161-168.

3. Чехович, С. Б. 2008. „Подвійне (множинне) громадянство: стан і проблеми нормативно-правового регулювання”, *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право* 3: 40-46.

4. Огнівець, І. В. 2001. „Правові наслідки подвійного громадянства”, *Науковий вісник дипломатичної академії України* 5: 234-242.

5. Огнівець, І. В. 2012. „Подвійне громадянство в контексті сучасного міжнародного права: інституціональний вимір”. *Зовнішня політика і дипломатія та проблеми міжнародного права* 19: 148-156.

6. Толкачова, І. А. 2013. „Подвійне громадянство в Україні та країнах СНД: конституційно-правовий аспект”, *Держава і право* 60: 123-127.

7. Слісарчук, І. В., Мітенко, О.В. 2019. „Подвійне громадянство: реальні та потенційні загрози національній безпеці. Законодавче регулювання”, *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави* 3 (27): 70-78.

8. Безжон, І. С. 2012. „Конституційно-правовий статус лиц с множественным гражданством”, *Вестник Московского университета МВД России* 9: 32-35.

9. Генель, Л., Оганесян, К., Білик, Д. 2021. „Подвійне громадянство у світі: дозволено часто, але не завжди і не всім”. *DW*, 28.01.2021. URL:

<https://www.dw.com/uk/podviine-hromadianstvo-v-sviti-dozvoleno-chasto-ale-ne-zavzhdy-i-ne-vsiv/a-50006042>

10. Даниленко, О., Панченко, Т. 2020. *Висококваліфікований український фахівець у Німеччині та Польщі. Аналіз кейсів у Мюнхені, Кракові й Вроцлаві*. Харків: Видавець О. А. Мірошніченко.

11. Shiller, N. G., Bash, L., Szanton-Blanc, C. 1992. *Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration*. Annals of the New York Academy of Sciences. New York.

12. Kulmann, J. 2017. „Exil, Diaspora, Transmigration”, *Bundeszentrale für politische Bildung*. URL:

<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/258195/exil-diaspora-transmigration?p=2>

13. Виступ Верховного Комісара ООН у справах біженців С. Огата в Інституті міжнародних відносин при Національному університеті ім. Тараса Шевченка 1997. В:

Біженці та міграція: український часопис права і політики. Т. І. ч.2.

14. Хаммар, Томас. 1994. „Государство, нация и двойное гражданство“, *Российский бюллетень по правам человека* 3: 56-65.

15. Bauböck, Rainer (ed.). 2006. *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

16. Констянтінова, Н. 2021. „Подвійне громадянство: нові перспективи чи сумнівна політтехнологія?“, *Радіо Свобода* 3.12. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/podviyne-hromadianstvo-perspektyvyu-chy-polittechnolohiya/31592779.html>

17. North, D. 1993. *Immigration Policy and the Right of Aliens*. Harvard Law Review. 96.

18. *Європейська конвенція про громадянство*. Страсбург. 1997. Конвенцію ратифіковано із застереженням та заявою Законом N 163-V (163-16) від 20.09.2006 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text

19. Закон України Про громадянство України. 2001. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)* 13: ст.6

20. Сидоренко, С. 2021. “Паспорти для діаспори та ворогів Путіна: що змінює Зеленський у правилах громадянства”, *Європейська правда*, 3 грудня. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/12/3/7131109/>

21. *Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства в сфері громадянства № 6372 від 02.12.2021* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p_f3511=73326

22. *Staatangehörigkeitsgesetz (StAG)*. 1913. Zuletzt geändert durch Art.1 G v. 12.8.2021/3538. URL:

<https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>

Стаття надійшла до редакції 10.09.2021.

Стаття рекомендована до друку 30.09.2021.

Tetyana Panchenko

Professor of the Department of Political Science,
Kharkiv National V.N. Karazin University, Karazin,
Svoboda Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine,
panchenkotetyana@gmail.com,
<http://orcid.org/0000-0002-5361-1839>

DUAL CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF OPPORTUNITIES AND PROSPECTS OF UKRAINIAN MIGRANTS

The phenomenon of dual (multiple) citizenship is considered from the point of view of interests of citizens, first of Ukrainian migrants, and the state - the state of origin and the state of residence of migrants. Possible risks from the citizen's point of view and potential threats to the state are summarized.

It is stated that despite of the many threats, multiple citizenship is becoming a reality in the context of increasing migration flows and the birth of the phenomenon of transmigration, which is characterized by building and maintaining various relationships that connect societies of origin with migrants. To exercise their rights, migrants seek naturalization, but the inconvenience and psychological problems associated with renouncing citizenship of the country of origin stop them from taking this step. It has been proven that the personal preferences of foreign citizens over dual citizenship exceed the interest of states, but to control migration processes and exercise the rights and freedoms of migrants, more and more modern states are legalizing multiple citizenship.

The specifics of regulation of citizenship issues in the European Convention on Citizenship, Ukrainian legislation, and Ukrainian legislative initiatives to legalize multiple citizenship are considered. The example of Germany has shown that if they are accepted, not all Ukrainians abroad will be able to enjoy the benefits of dual citizenship, as the possibility of obtaining it is also determined by the legislation of the host country. It has been shown that the possibility of obtaining dual citizenship is open only to Ukrainians born and raised in Germany. It is emphasized that it is expedient to strengthen the position of foreign Ukrainians in other ways as well.

Keywords: dual / multiple citizenship, migration, transmigrants, Ukrainians abroad, naturalization, Germany.

REFERENCES

1. Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" on the grounds and procedure for acquiring and terminating citizenship of Ukraine" N 636 of 01.12.2021. URL: https://ips.ligazakon.net/document/ji06527i?ed=2021_12_01 (in Ukrainian)
2. Poedinok, O. 2013. "Features of the perception of dual citizenship in the legislation and law enforcement practice of Ukraine". *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 3 (101): 161-168. (in Ukrainian)
3. Chekhovych, S. 2008. "Dual (multiple) citizenship: status and problems of legal regulation", *Legal Bulletin. Air and space law* 3: 40-46 (in Ukrainian).
4. Ognivets, I. 2001. "Legal consequences of dual citizenship", *Scientific Bulletin of the Diplomatic Academy of Ukraine* 5: 234-242 (in Ukrainian).
5. Ognivets, I. 2012. "Dual citizenship in the context of modern international law: the institutional dimension", *Foreign policy and diplomacy and problems of international law* 19: 148-156. (in Ukrainian).
6. Tolkachova, I. 2013. "Dual citizenship in Ukraine and the CIS countries: the constitutional and legal aspect", *State and law* 60: 123-127 (in Ukrainian).
7. Slisarchuk, I. Mitenko O. 2019. "Dual citizenship: real and potential threats to national security. Legislative regulation", *Information security of person, society, state* 3 (27): 70-78.
8. Bezzhon, I. 2012. "Constitutional and legal status of persons with multiple citizenship", *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia* 9: 32-35 (in Russian)
9. Genel, Lisa, Hovhannisyan, Karina, Bilyk Danylo 2021. "Dual citizenship in the world: allowed often, but not always and not for everyone", *DW*, 28.01. URL: <https://www.dw.com/en/podviine-hromadianstvo-v-sviti-dozvoleno-chasto-ale-ne-zavzhdy-i-ne-vsiam/a-50006042> (in Ukrainian).
10. Danylenko, O., Panchenko, T. 2020. *Highly qualified Ukrainian specialist in Germany and Poland. Case studies in Munich, Krakow and Wroclaw*. Kharkiv: Publisher OA Miroshnychenko. (in Ukrainian)
11. Shiller, N. G. Bash, L., Szanton-Blanc, C. 1992. *Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration*. Annals of the New York Academy of Sciences. New York.
12. Kulmann, J. 2017. „Exil, Diaspora, Transmigration“, *Bundeszentrale für politische Bildung*. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/258195/exil-diaspora-transmigration?p=2>:
13. Speech by the UN High Commissioner for Refugees S. Ogat at the Institute of International Relations at the National University. Taras Shevchenko 1997. *Refugees and Migration: Ukrainian Journal of Law and Politics*. T. I, part. 2. (in Ukrainian)
14. Hammar, Thomas 1994. "State, Nation and Dual Citizenship", *Russian Bulletin on Human Rights* 3: 56-65.
15. Bauböck, Rainer (ed.). 2006. *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
16. Konstantynova, Nadiya 2021. "Dual citizenship: new perspectives or dubious political technology?", *Radio Svoboda* 3.12. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/podviyne-hromadianstvo-perspektyvy-chy-polittechnolohiya/31592779.html> (in Ukrainian)
17. North, D. 1993. *Immigration Policy and the Right of Aliens*. Harvard Law Review. 96.
18. European Convention on Nationality. Strasbourg. 1997. *The Convention was ratified with a reservation and declaration by Law No. 163-V (163-16) of 20 September 2006*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text (in Ukrainian)
19. Law of Ukraine on Citizenship of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2001 № 13. art.6 (in Ukrainian)
20. Sidorenko, S. 2021. "Passports for the Diaspora and Putin's Enemies: What Zelensky Changes in Citizenship Rules." *European Pravda*, December 3. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2021/12/3/7131109/> (in Ukrainian)
21. Draft Law on Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine and the Criminal Procedure Code of Ukraine on Liability for Violations of Citizenship Legislation № 6372 of 02.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73326 (in Ukrainian)
22. *Staatangehörigkeitsgesetz (StAG)*. 1913. Zuletzt geändert durch Art.1 G v. 12.8.2021/3538. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>

The article was received by the editors 10.09.2021
The article is recommended for printing
30.09.2021.

Татьяна Васильевна Панченко

профессор кафедры политологии,
Харьковский национальный
университет имени В.Н. Каразина,
пл. Свободы, 4, Харьков, 61022,
panchenkotetyana@gmail.com,
<http://orcid.org/0000-0002-5361-1839>

ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО В КОНТЕКСТЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ПЕРСПЕКТИВ УКРАИНСКИХ МИГРАНТОВ

Рассмотрен феномен двойного (множественного) гражданства с точки зрения интересов граждан, прежде всего украинских мигрантов и государства – государства происхождения и государства проживания мигрантов. Обобщены возможные риски с позиций гражданина и потенциальные угрозы для государства.

Констатируется, что несмотря на многообразные угрозы, множественное гражданство становится реальностью в условиях роста миграционных потоков и рождения феномена трансмиграции, для которой свойственно построение и поддержание различных отношений, связывающих общество страны происхождения мигрантов со странами их проживания. Ради реализации своих прав мигранты стремятся к натурализации, однако неудобства и психологические проблемы, связанные с отказом от гражданства страны происхождения, останавливают их от этого шага.

Доказано, что персональные преимущества иностранных граждан от двойного гражданства превышают заинтересованность в нем государств, однако ради контроля над миграционными процессами и реализации прав и свобод мигрантов все больше современных государств легализуют множественное гражданство.

Рассмотрена специфика регулирования вопросов гражданства в Европейской конвенции о гражданстве, украинском законодательстве и украинские законодательные инициативы по легализации множественного гражданства. На примере Германии доказано, что в случае их принятия не все зарубежные украинцы смогут воспользоваться преимуществами двойного гражданства, поскольку его получение определяется также законодательством принимающего государства. Продемонстрировано, что возможность получения двойного гражданства открыта только для родившихся и выросших в Германии украинцев. Подчеркивается, что укрепление позиций зарубежных украинцев целесообразно добиваться и другими путями.

Ключевые слова: двойное/множественное гражданство, миграция, трансмигранты, зарубежные украинцы, натурализация, Германия.