

Problema «dublei cetățenii» în relațiile ucraineano-române actuale

Rezumat: Cetățenia dublă este o provocare pentru Ucraina modernă. Circa 50 de mii de ucraineeni au primit cetățenia română, iar 140 de mii de persoane au cetățenie dublă - ucraineano-rusă. Observația are drept scop faptul că Ucraina trebuie să aibă ca obiectiv o nouă strategie în relațiile sale cu România. În primul rând, trebuie să apere cu fermitate drepturile ucrainenilor din România. În al doilea rând, «pașapoartele românești» din Ucraina ar trebui să fie neutralizate pe principiul simetriei. «Carta ucraineanului» care ar trebui să acorde mai multe drepturi decât Certificatului de ucrainean din străinătate, pe care le eliberează misiunile diplomatice ale Ucrainei. În al treilea rând, Ucraina și România trebuie să aibă o poziție de compromis comună. Astfel, cu ajutorul factorilor guvernamentali ar trebui să consolideze diaspora ucraineană din România, Rusia, Ungaria.

The problem of dual citizenship in the modern Ukrainian-Romanian relations

Abstract: Dual citizenship is a challenge for modern Ukraine. Nearly 50,000 Ukrainian have already received the citizenship of Romania, and 140,000 persons combine their Ukrainian citizenship with Russia. Comment targets Ukraine on a new strategy in relations with Romania. Firstly, we must firmly defend the rights of Ukrainian in Romania. Second, the «Romanian certification» Ukraine should be neutralized by the principle of symmetry. «Map of Ukrainian» should give more rights than certificates of foreign Ukrainian, which give the diplomatic missions of Ukraine. Thirdly, Romania and Ukraine should develop a common compromise position. Thus with the help of government factors should strengthen Ukrainian diaspora in Romania, Russia, Hungary.

Cuvinte Cheie: cetățenie dublă, relații româno-ucrainene, misiuni diplomatice, diaspora, drepturile minorităților, pasapoarte românești

Keywords: Dual citizenship, Romanian-Ukrainian relations, diplomatic missions, Diaspora, minority rights, Romanian passports

У своєму науковому дослідженні беру за джерельну основу, перш за все, образ «подвійного громадянства», створений впливовими українськими медіа, передусім у вигляді журналістських розслідувань, що справили істотний вплив на формування громадської думки сучасної України. Якщо у мій текст закралася певні неточності, то їх легко скоригувати чи виправити у повноцінній фаховій дискусії.

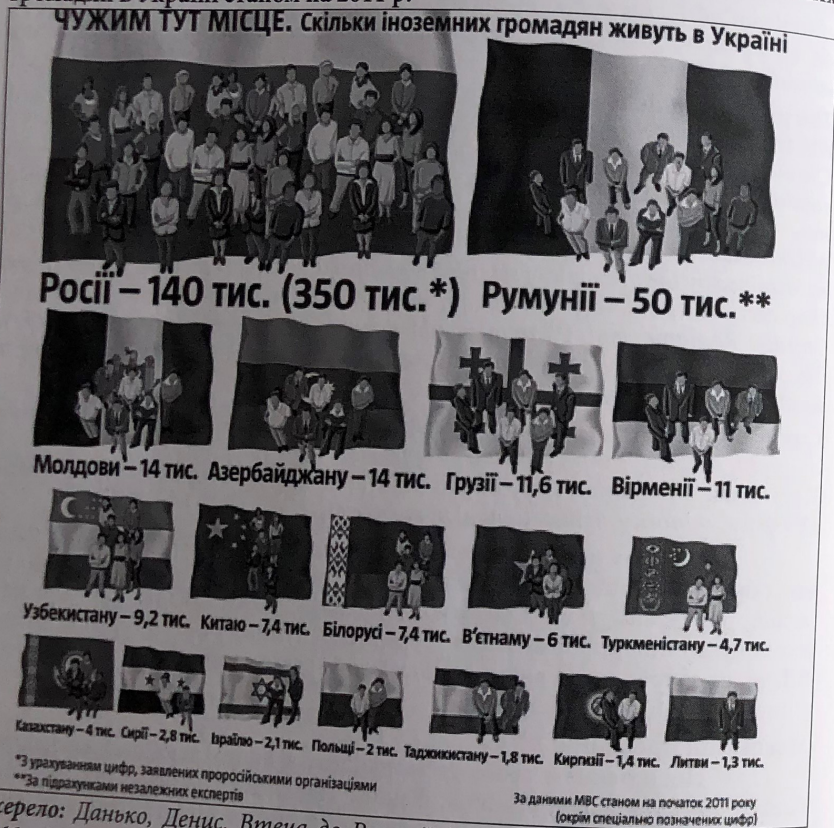
Масштаби проблеми

Поширенням свого громадянства в інших державах займаються багато органів влади Румунії. Раніше прізвища та імена тих, хто його отримав, оприлюднювалися на офіційних сайтах міністерства юстиції та консульств Румунії, на сторінках газети «Офіційний вісник Румунії». У 2009 р. такі списки зняли через жорстку позицію України у питанні подвійного громадянства, висловлену Румунії через міністерство закордонних справ¹.

¹ Золотухина И. Зачем Венгрия и Румыния раздают нашим паспорта и угрожает ли это Украине // Сегодня [Київ]. -2011. -8 сентября.

Нині ці відомості можна відслідкувати на сайтах громадських організацій. У прикордонних регіонах України набуття паспортів сусідніх держав є дуже характерним. Приміром, у Чернівецькій області, згідно з неофіційною інформацією станом на 2007 р., український та румунський паспорти мали близько 50 тис. мешканців². У жовтні 2008 р. у Києві на круглому столі «Українсько-румунські стосунки в ХХІ ст.: добросусідство чи суперництво?» посол Румунії Траян Лауренціу-Христя заявив, що йдеться не про десятки чи сотні тисяч громадян України, які отримали румунське громадянство, а про поодинокі випадки³. Однак за офіційною статистикою Румунії, її громадянство у 1991-2009 рр. отримали 4 тис. громадян України⁴. Як переконують незалежні експерти (див. ілюстрацію № 1), насправді їх у десятки разів більше.

Ілюстрація № 1. Число осіб із «подвійним громадянством» та іноземних громадян в Україні станом на 2011 р.



Джерело: Данько, Денис. Втеча до Румунії // Український Тижень [Київ]. -2011. -30 червня.

² Голос Америки (www.voanews.com) [Вашингтон]. -2007. -13 березня.

³ Українсько-румунські стосунки в ХХІ ст.: добросусідство чи суперництво? // Інститут Горшеніна: незалежний дослідницький центр, м. Київ (institute.gorshenin.ua). -2008. -16 жовтня.

⁴ Власенко В. Особливості національної безпеки: спокуса паспортом // Урядовий кур'єр [Київ]. -2010. -26 листопада.

У попередній - тоталітарний - період історичного розвитку Румунія, як і СРСР, займала діаметрально протилежну позицію. Це засвідчують «Конвенція між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Румунською Народною Республікою про врегулювання питання про громадянство осіб із подвійним громадянством» (4 вересня 1957 р.) та «Конвенція між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік і Урядом Соціалістичної Республіки Румунії про вирішення і попередження виникнення випадків подвійного громадянства» (28 червня 1978 р.).

Відліком «подвійної паспортизації» послужив закон Румунії про громадянство, прийнятий у 1991 р. та оновлений у 2002 та 2009 рр., а її розмах припав на переддень входження країни до Європейського Союзу (1 січня 2007 р.). Згідно із внесеними змінами 2002 р., громадянство Румунії можуть набути (відновити) її колишні громадяни станом на кінець 1989 р., а також їх нащадки, незалежно від того, проживають вони в Румунії чи за її межами.

У 2009 р. значно спростили процедуру отримання румунського паспорта, бо вже не треба особисто їхати до столиці - у м. Бухарест і скласти мовний іспит. Достатньо подати документи до консульства Румунії. Одночасно з 2010 р. збільшили штат дирекції видачі громадянства, зокрема, майже вдвічі (з 8 до 15) зросло число членів комісії, що розглядають відповідні заяви, а також відкрили додаткові філії дирекції в східних повітах Румунії.

Позиція України

Європейська Конвенція про громадянство залишила за кожною державою право визначитися щодо своїх громадян, які мають ще одне громадянство. Згідно із законодавством України, єдине громадянство є умовою її політичної та соціальної стабільності. Якщо громадянин України набув чи зберіг інше громадянство, у правових відносинах з Україною він визнається лише її громадянином.

Подвійне (множинне) громадянство означає зв'язок особи з двома і більше державами. Його в Україні розглядають з урахуванням національної безпеки, оскільки перед особою постає вибір щодо виконання обов'язків перед кількома державами, наприклад, сплачувати податки, служити у війську тощо. У той же час у Кримінальному й Адміністративному кодексах України нема жодних санкцій за отримання паспорта іншої держави. Можливе тільки єдине і дуже рідкісне покарання - втрата громадянства України.

Хоча в Україні не визнається подвійне громадянство, проте нема реальних механізмів навіть з'ясувати кількість осіб із двома чи більше паспортами. Чому? У багатьох державах не вимагають документа про припинення попереднього громадянства, а відомостей щодо набуття громадянства не надають, бо охороняють їх як інформацію конфіденційного характеру. Також примітно, що нині понад сто держав світу пропонують державні програми економічного громадянства (громадянства за інвестиції).

У цьому сенсі найбільш ефективними є державні угоди про запобігання подвійного громадянства. Україна має їх із 5 країнами: Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Киргизія, Грузія. Вони передбачають одночасне набуття нового і припинення попереднього громадянства. Як бачимо, тільки одна сусідня країна (Білорусь) є союзницею України у тому питанні,

на відміну від шести решта сусідів - Росії, Румунії, Молдови, Угорщини, Словаччини, Польщі.

До того ж Румунія, на відміну від Польщі, Словаччини та Угорщини, відмовляється підписати з Україною угоду з малого прикордонного руху. У січні 2009 р. Румунія завершила переговори з Європейською Комісією щодо відповідності положень цієї угоди вимогам Євросоюзу. Відтак за останні півтора року нема жодних зрушень. Відсутність такої угоди шкодить жителям прикордоння, стимулює їх до набуття румунського громадянства.

Одночасно іноземні структури використовують громадян, які бажають румунського паспорту, на шкоду національним інтересам України. У березні 2009 р. через «заохочення сепаратизму і пропаганди антиукраїнських ідей» вислали військового аташе посольства Румунії в Києві Філіпа Раду і секретаря генерального консульства Румунії у Чернівцях Юстініана Фокшу⁵.

Крім того, українська влада переконана, що члени організованих злочинних угруповань України беруть румунське громадянство для уникнення кримінальної відповідальності та безперешкодного проникнення до ЄС. Тому Київ неодноразово звертався до Бухареста з пропозиціями врегулювати порядок отримання громадянами України румунського громадянства, проте безрезультатно. Це спонукало до невтішного висновку, котрий офіційні кола України відкрито не афішують. Йдеться про те, що Румунія нехтує європейською безпекою через власні великодержавні амбіції.

Підходи експертів і суспільні настрої

Провідні українські експерти-міжнародники, як-от: Валерій Чалий, Олександр Сушко та інші, **найперше** відзначають, що насправді їхні співвітчизники підходять до цієї проблеми вельми меркантильно⁶. Для багатьох «прикордонний бізнес» є важливим джерелом прибутку. У Закарпатській області, зокрема, для зручності перетину кордону такі торговці мають щонайменше по два паспорти: український і румунський або український та угорський. Так, на базарі у румунському місті Сігету Мармацій, що знаходиться поблизу державного кордону - навпроти закарпатського селища Солотвино - через р. Тиса, значна частина харчових продуктів завезена з України⁷. Одночасно «румунські села» Закарпаття вражають величезними і дорогими будинками, а поруч, у Румунії, житла набагато скромніші. Закарпатські румуни туди їздять тільки підзаробити, здебільше «човниковою торгівлею».

Подвійне громадянство - подвійна вигода, тому його використовують в якості проїзного квитка в Європейський Союз. Оскільки Україна тільки прагне укласти угоду про безвізовий режим з ЄС, то подвійне громадянство

⁵ Мельничук І. Проблема паспортизації Румунією українського населення: сучасні реалії та можливі наслідки розвитку подій // БукІнфо: Чернівецька незалежна інформаційна агенція (www.bukinfo.com.ua). -2010. -26 липня.

⁶ Факти набуття українцями громадянства іншої держави повинні бути предметом реагування держави // День [Київ]. -2011. -7 липня; Між сильними і слабкими. Питання громадянства як показник розвитку країни // День. -2011. -6 жовтня.

⁷ Малаховська О. Прикордонні мандри між Україною і Євросоюзом // Радіо Свобода (www.radiosvoboda.org) [Прага]. -2011. -24 жовтня.

є дієвим способом отримати свободу переміщення і необхідний простір для підприємницької ініціативи, чого бракує в Україні. Нині понад 4 млн. українців працюють за кордоном. Багатьох із них приваблюють додаткові можливості громадянства заможнішої держави.

Ось чому, згідно із соціологічним дослідженням Центра Разумкова (Київ), проведеного наприкінці 2010 р., за підтримки Швейцарського агентства по розвитку й співпраці, близько половини (49,4 %) громадян України хотіли б мати громадянство ще однієї країни при збереженні українського. У той же час 40,9 % не хотіли б мати подвійного громадянства за жодних обставин. Заради отримання громадянства іншої країни готові відмовитися від українського 13,7 %, або кожний восьмий⁸.

Паспорт країни-члена Євросоюзу (румунський чи угорський) покращує можливість для пошуку праці та подорожей світом. Українці таким чином спрощують собі в'їзну процедуру до ЄС і Шенгенської зони. Вони не хочуть емігрувати, а прагнуть купувати дешевші, ніж в Україні, автомобілі, здобувати якісну освіту, гідно заробляти тощо. Мало хто з таких «біпатридів» змінив місце свого постійного проживання. У них в Україні є нерухомість, домашнє господарство, а соціальна адаптація в ЄС, особливо людей середнього і старшого віку, є складною.

Отже, чи не в один голос переконують вітчизняні експерти, потрібно не тиснути на своїх громадян, залякуючи їх санкціями, а розважливо роз'яснювати наслідки отримання іншого громадянства. Адже втрата українського громадянства позбавить їх публічної кар'єри в Україні, суттєво звузить право власності. Коли знімуть мораторій на продаж землі, «подвійні громадяни» не зможуть її купити. Це актуально для фактично рустикальних громад у Закарпатській та Чернівецькій областях - угорської та румунської.

Другий аспект - посилення чинника сепаратизму. Настирлива і повзуча «перевербовка громадян» стала каменем спотикання для низки країн - Румунії, Словаччини, Сербії - у контексті можливого перегляду політичної карти Східної Європи. Національній безпеці України це загрожує поки що гіпотетично (див. ілюстрацію № 2). Але вітчизняні юристи-міжнародники припускають, що множинне громадянство в майбутньому можуть використати деякі сусідні держави для дестабілізації та територіальних претензій. Саме тому, з одного боку, Україна повинна володіти інформацією про подвійне громадянство, а з другого - домогтися від ЄС відміни візового режиму для всіх українців, аби усунути нерівні умови в самій Україні між тими, у кого є та у кого нема паспортів декількох держав.

Третє, що викликає тривогу на експертному рівні, - в законодавстві України не передбачено жодної відповідальності за множинне громадянство. Однак вона мусить бути стосовно державних службовців. Український парламент робив певні спроби, але не просунувся далі процедури «першого читання». Там і досі готуються законопроекти, що ускладнять громадянам України набуття іншого громадянства і встановлять відповідальність за його приховування⁹. Адже подвійне громадянство роботаги-заробітчанина

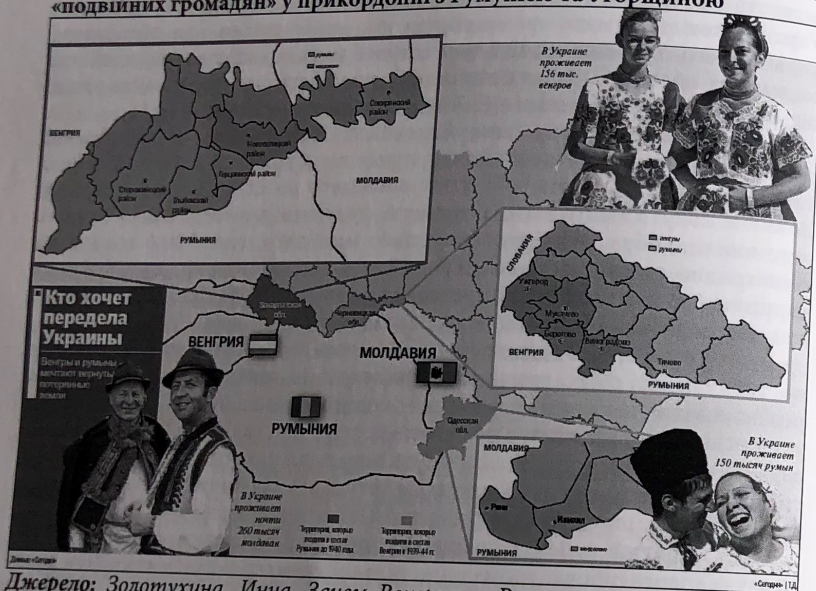
⁸ Шаян О. Подвійне громадянство в Україні: зміна, що вже давно на часі? // Українська правда (www.pravda.com.ua) [Київ]. -2011. -9 лютого.

⁹ Коваленко Н. Українців із подвійним громадянством - тисячі // Радіо Свобода. -2011. -12 вересня.

нічим не загрожує національній безпеці України, коли ж ідеться про співробітників державних чи правоохоронних органів, то логічним є запитання, не раз озвучене у медіа: на яку державу вони працюють?¹⁰

Ризики, виклики і відповіді

Ілюстрація № 2. Прогностичне очікування сепаратизму і територіальних претензій до України внаслідок прискореного збільшення контингенту «подвійних громадян» у прикордонні з Румунією та Угорщиною



Джерело: Золотухина, Інна. Зачем Венгрия и Румыния раздают нашим паспорта и угрожает ли это Украине // Сегодня [Київ]. -2011. -8 сентября.

Подвійне громадянство поширюється в Україні двома шляхами. Перший - впливові особи прагнуть уникнути можливого переслідування у разі вибіркового правосуддя. Такі прецеденти добре відомі. У 1990-х рр. паспортами інших держав скористалися два голови уряду Юхим Звягільський і Павло Лазаренко. З іншого боку - у тому зацікавлені країни, що мають в Україні велику діаспору (Росія, Угорщина, Румунія).

В обох випадках виникають обґрунтовані претензії до України, що штовхає своїх громадян в обійми інших держав. Адже громадяни з подвійним статусом є серйозним викликом саме для неї, нерідко - демонстративним. Власне, тому угорська «паспортизація» Закарпаття з присягою двох десятків громадян України на вірність Угорщині у генеральному консульстві в центрі Ужгорода в квітні 2011 р. викликала цілком адекватне реагування на рівні спецслужби і напругу в двосторонніх відносинах.

Наразі щонайменше 140 тис. українців суміщають українське громадянство з російським, а близько 50 тис. - з румунським. В останні роки

багатьох в Україні зацікавило документальне підтвердження, що їхні родичі колись жили під юрисдикцією Румунії. Це переросло у бізнес-індустрію. У Чернівцях, Луцьку, Львові, Києві «генеалогічні» фірми беруть за послугу від 1,5 до 5 тис. євро, або й більше, коли треба сфальсифікувати родовід для отримання румунського паспорта¹¹.

У суспільстві домінує думка, що трійка споконвічних сусідів України - Росія, Угорщина, Румунія - у сусідніх державах тихою «паспортною війною» (роздаванням громадянства за спрощеною процедурою) проєктують своє майбутнє¹². Коли кількість носіїв їхніх паспортів досягне максимуму, вони діятимуть активніше.

Яскравим є приклад, як Росія у серпні 2008 р. «примувала до миру» Грузію під приводом захисту російських громадян - жителів грузинської автономії Південна Осетія, котрим російська влада масово роздала свої паспорти. Сама ж Росія протидіє такому роздаванню паспортів інших держав на власній території та визнає подвійне громадянство, якщо її громадянин постійно проживає в іншій державі.

В аналогічний спосіб Румунія веде ледь не відверту політику анексії у Молдові, щедро роздаючи свої паспорти. Під критерії оновленого закону про румунське громадянство підпадає 75 % населення Молдови.

Інтеграція в ЄС і НАТО змусила Румунію до конструктивних відносин з Україною. Однак ідея відродження «Великої Румунії» не зщезла. Так, у квітні 2008 р. президент Траян Бесеску припустив обмін Придністров'я (де-юре - територія Молдови) на Північну Буковину (більшу частину Чернівецької області України).

Є припущення, якщо хоча б п'ята частина жителів зазначеної області отримає румунські паспорти, в Україні може з'явитися ще одна автономія, крім кримської. Нагадую підрахунки незалежних експертів про те, що майже 50 тис. громадян України вже мають два паспорти: український і румунський¹³. Поки що це не критична величина, бо у національному складі населення Чернівецької області істотно переважають українці - 689,1 тис. осіб (75 %). Далі йдуть румуни - 114,6 тис. осіб (12,5 %), молдовани - 57,2 тис. осіб (7,3 %), росіяни - 37,9 тис. осіб (4,1 %).

Паралельне надання українським громадянам прикордонних областей (Чернівецької, Одеської, Закарпатської) ще й свого громадянства однозначно сприймається як прояв великодержавних амбіцій Румунії. Україна не поступиться. Не такий грізний опонент старався. Румунія - не Росія. Не той потенціал. Загалом же це безперспективний та конфліктогенний шлях розвитку двосторонніх відносин.

Через те й викликає велике занепокоєння реваншистський проєкт «Велика Румунія». Надто - чому консульства Румунії в Україні вельми активно «паспортизують» регіони (Чернівецька і частина Одеської областей), які у 1918-1940 рр. входили до Королівства Румунія. За підтримки румунського

¹¹ Данько Д. Втеча до Румунії // Український Тижень [Київ]. -2011. -30 червня.

¹² Дуда А. Сумнівний привілей. Румунія, Угорщина і Росія послаблюють свої діаспори в Україні, пропонуючи українцям свої паспорти // Український Тижень. -2011. -15 квітня.

¹³ Мельничук І. Проблема паспортизації Румунією українського населення // БукІнфо. -2010. -26 липня.

¹⁰ Золотухина І. Зачем Венгрия и Румыния раздают нашим паспорта. // Сегодня. -2011. -8 сентября.

уряду діє громадське об'єднання «Акція 2012», що виступає за «повернення» Румунії низки територій сусідніх країн. Свого піку ця інформаційно-пропагандистська кампанія мала б сягнути у 2012 рр. Не випадково міністр закордонних справ Румунії Теодор Баконскі на прес-конференції у Києві 10 листопада 2011 р. ще раз превентивно зазначив, що як член ЄС і НАТО, Румунія не має жодних територіальних претензій до України¹⁴.

Водночас примітною є зворотня реакція деяких із тих сусідніх держав зазначеної трійки (Росія, Угорщина, Румунія). Маю на увазі затяжну конфронтацію між Словаччиною та Угорщиною. Відповідно до законодавчих змін 2010 р., громадянин Словаччини з набуттям іншого громадянства втрачає словацьке¹⁵. Це жорстка відповідь на закон Угорщини про спрощене надання громадянства «закордонним угорцям». За приховування подвійного громадянства громадянин Словаччини карається штрафом у розмірі 3 319 євро і позбавляється словацького громадянства.

Зауважене націлює Україну на нову стратегію у відносинах з Румунією. По-перше, треба непохитно й вперто захищати права українців у Румунії. Справа ось у чому. У жовтні 2006 р. за участі ОБСЄ розпочато спільний моніторинг стану забезпечення прав українців у Румунії і румунів в Україні. Як виявилось, українській меншині у Румунії надзвичайно складно зберігати свою національну ідентичність. Через те Бухарест відклав проведення наступного (третього) етапу моніторингу. Його дата досі не визначена.

По-друге, «румунську паспортизацію» України доцільно нейтралізувати за принципом симетрії. Приміром, «Карта українця» повинна давати більше прав, аніж нинішнє посвідчення закордонного українця, котре видають дипломатичні представництва України.

По-третє, не потрібно нічого абсолютизувати гучно, з надривом голосових зв'язок. Справді є проблема. Вона не нами придумана, але від неї не схватись, зануривши голову в пісок. Варто Україні та Румунії почути одне одного, виробити спільну компромісну позицію. При цьому за допомоги урядових чинників слід посилювати, не послаблювати українську діаспору в Румунії, Росії, Угорщині, деінде. Сусідні країни вважають Україну слабкою, за рахунок якої можна пожитися, принаймні її людським капіталом. Але час якого-небудь зиску від неоколоніальних спекуляцій уже пройшов.

Подвійне громадянство є викликом для сучасної України. Близько 50 тисяч українців уже отримали громадянство Румунії, а 140 тисяч осіб суміщають українське громадянство з російським. Зауважене націлює Україну на нову стратегію у відносинах з Румунією. По-перше, треба непохитно захищати права українців у Румунії. По-друге, «румунську паспортизацію» України доцільно нейтралізувати за принципом симетрії. «Карта українця» повинна давати більше прав, ніж посвідчення закордонного українця, котре видають дипломатичні представництва України. По-третє, Україні та Румунії слід виробити спільну компромісну позицію. При цьому за допомоги урядових чинників треба посилювати українську діаспору в Румунії, Росії, Угорщині.

¹⁴ Румунія не має до України територіальних претензій // УНІАН (www.unian.net) [Київ]. -2011. -10 листопада.

¹⁵ Укрінформ (www.ukrinform.ua) [Київ]. -2011. -4 серпня.