
ОТНОСНО ПРАВОТО НА ДВОЙНО ГРАЖДАНСТВО

*Димитър РАДЕВ**

The issue of the dual citizenship is usually put in place during the holding and finalization of elections – parliamentary, local or European. Some circles provide proposals to abolish the status of the dual citizenship. But this issue cannot be solved through restrictions, but with respect for the rule of law, pan-European rules and the international democratic standards.

Винаги когато се провеждат избори в България, парламентарни най-вече, но и местни, и за Европейски парламент, определени среди поставят въпроса за това дали дадена категория наши съграждани, които имат гражданство и на друга държава, могат да упражняват изборителното си право. И другият въпрос е дали е допустимо в чужбина български граждани да упражняват това свое право, което вече е и задължение.

Преди всичко трябва да изясним същността на понятието „гражданство“. Неговият произход бележи началото си от времената на буржоазните революции в Европа и е свързано с по-общата тема за реализирането на народния суверенитет. Гражданството заменя като политическа и правна категория понятието „поданство“, което е елемент на монархията. Поданството означава принадлежност на едно лице към дадена държава с монархическа форма на управление, докато гражданството означава принадлежност към държава с републиканска форма на управление. Гражданството е правно-политическа връзка между едно лице и съответната държава, към която това лице принадлежи, и се състои във взаимни права и задължения. Следователно от тази гледна точка гражданството е правоотношение между физическото лице и съответната държава, т.е. правна връзка между индивидуален субект на правото и колективен публичноправен субект на правото, при което правоотношение всяка от страните има своите права, но и своите задължения.

Гражданството е и правен институт на конституционното право, т.е. съдържа сбор от публичноправни норми, които регулират правоотношения от един и същи вид. Този правен институт се регулира от нормите на конституционното право най-вече, но така също и на гражданското, административното и др. отрасли на действащото, на позитивното право. Определени права са допустими само за гражданите на съответната държава, например трудови права,

* Авторът е професор, доктор, Университет за национално и световно стопанство – София.

някои вещни права, както и свързани със заемането на определени държавни служби. Във времената на глобализация и на свързване на отделните държави в съюзи, като Европейския съюз например, ролята, значението и приложението на гражданството постепенно ще намаляват, но не до такава степен, че напълно да отмрат. Това е така, защото гражданството е и елемент от националната сигурност на държавата и отразява общата политика на държавата по опазването на националната сигурност и недопускането на придобиване на гражданство от лица, които имат друго гражданство и които поради една или друга причина представляват заплаха за сигурността на държавата. Този въпрос е особено актуален във връзка с нарастващия тероризъм, чийто източник е радикалният ислям и който по всичко личи, че е обявил война на християнския свят, макар и тази война да не се води с класическите средства, а включва друг арсенал – пропаганда, терористични актове, подкопаване на устоите на европейските и западните държави, в това число и на нашата държава като член на ЕС и НАТО.

От една страна, българи, които живеят трайно извън пределите на България, са се сдобили с гражданство на държавата, в която трайно са се установили, а от друга страна, съществува обратното явление – чуждестранни граждани са се сдобили с българско гражданство. Тук е редно да отбележим, че щом едно лице се е сдобило с българско гражданство, то има всички права на български гражданин. Следователно действа правилото, че независимо че лицето не се е родило тук, то се приема, че неговите права и задължения към българската държава са идентични с тези на останалите български граждани. Има някои много малки изключения, например относно кандидатирането на едно лице за президент на държавата, когато се изисква лицето да е родено в България.

Българското гражданство се придобива по два начина – по произход и по натурализация. При първия способ лицето трябва да докаже български произход, а във втория се прилагат различни условия – постоянно пребиваване за срок пет години в България, наличие на работа тук, а за някои се допуска чрез инвестиране в българска недвижима собственост, търговски дружества или установяване и главно влагане на определени средства в дадени сфери на икономиката.

Гражданството предоставя на неговия носител редица права, най-важното от които е избирателното право. Чрез него се реализира участието на гражданите в управлението на държавата. Това право е също така творение на буржоазните революции, и по-специално на буржоазната революция във Франция. То се свързва с трудовете на Жан-Жак Русо „Общественият договор“ и на Шарл Монтескьо „За духа на законите“. Тук е мястото да отбележим, че българската правна, държавноправна, конституционна и политологическа доктрина дълго време игнорираха тези постижения на западната правна и политическа мисъл. За продължителен период те бяха считани за „буржоазни“, „вредни“ за обществото и обществената наука и поради това бяха крайно отричани. Днес дори и най-върлите марксисти признават тези постижения на европейската правна, политическа и философска мисъл, макар че те са в явно противоречие с идейната основа на марксизма – диалектическия материализъм.

Също така уместно е да отбележим, че гражданството като съвкупност от права не е от категорията на абсолютните права. Абсолютните права имат за свой корен естествените права на човека. Именно теорията, учението и цялостната доктрина за естествените права дават най-пълно, ясно и философско обяснение за произхода на човешките права. Естествените права са права по силата на природата, те са права на човека, придобити от него с факта на раждането му. Държавата няма участие при конституирането на тези права, държавата е длъжна да се съобразява с тях, като ги трансформира в позитивно право. А позитивното право – това е писаното, действащото право, това е правото на държавата, инкорпорирано в конституцията, законите и другите писани правила за поведение, наречени „правни норми“.

Но това, че гражданството не е от категорията на абсолютните права, т.е. можем да говорим за относителност на това право, не означава, че то трябва да бъде игнорирано от държавната власт. Отношението на държавната власт към това право показва степента на правовост на самата държава, то е един от бележите на правовата държава. Същевременно чрез гражданството се реализира една от функциите на държавата – конституирането на централните представителни органи, а така също и формирането на местните органи на самоуправление – местните „парламенти“. Следователно дали държавата предоставя условия – правни, административни, политически и организационни, за реализацията на това право показва критерия на правовост на самата държава.

И тук възниква въпросът могат ли българските граждани с двойно гражданство да гласуват за парламентарни и местни избори, при положение че трайно не живеят в България. Отговорът е категорично „да“ поради доста причини.

Преди всичко едно право, веднъж нормирано и инкорпорирано в правния мир, не може да бъде отменяно или ограничавано. На второ място, в съдържанието на самото понятие и на самия правен институт „гражданство“ задължително, т.е. императивно, се включва правото на участие в политическия живот. А проявления на това по-общо право са активното и пасивното изборително право. Без това право самото понятие „гражданство“ като достижение на модерната държава губи своя смисъл, то се изпразва от съдържание.

И на трето място, в съвременния глобален свят една държава не може да поглежда тесногърдо на този въпрос. Гражданството все повече ще губи от своето първично значение и ще добива друго значение, ще се говори за гражданство на Европа, което значи, че ще се разширява, а не ще се стеснява приложното поле на неговото действие. Не само че български граждани имат конституционното право да гласуват, и то където и да се намират по света, но ще настъпва и обратната тенденция – граждани на държави – членки на Европейския съюз, ще участват в управлението на държавата. Постепенно и българското законодателство ще претърпи еволюция по този въпрос. Например с цел значително повишаване на ефективността на съдебната власт няма пречка и чуждестранни магистрати да правораздават у нас. Това е напълно в унисон както със същината на съдебната реформа, така и с постулата, че един съдия, за да реши справедливо, независимо и обективно едно дело, не трябва да знае предварително нищо за страните по делото. Един чуждестранен съдия би бил значително по-

обективен понякога, особено при взаимната обвързаност у нас на магистрати, представители на обвинението, полицията, местната власт и бизнеса.

В този смисъл гражданството ще придобива ново значение; то няма да има същото съдържание, същата тясна дефиниция както по времето, когато е възникнало самото понятие. Въпросът е самата българска държава да вземе мерки за защита на националната сигурност, но това ще стане не като се ограничи правото на български граждани с двойно гражданство да гласуват, а по няколко направления и мерки.

На първо място, следва да се измени механизмът на даване на българско гражданство. То трябва да се дава само при строгото спазване на императивните правила в „Закона за българското гражданство“. Ако е необходимо, следва да се приеме изцяло нов закон. Държавата трябва да търси баланс между намаляващото население и необходимостта от защита на националната сигурност от радикалния ислям.

На второ място, при провеждането на избори – парламентарни, местни или за Европейски парламент, гласуването в чужбина да става само в точно определени помещения и сгради – собственост на българската държава. Следва да не се допуска вмешателство на местната държава при провеждането на избори. Разбира се, всичко зависи от съответната местна държава. Едва ли европейска държава с утвърдена демокрация, като Германия, Франция или Белгия примерно, ще започнат действия, които да уронват провеждането на избори или да затрудняват тяхното реализиране.

На трето място, българските граждани с двойно гражданство не могат да бъдат лишени от това право, защото с последните изменения в „Избирателния кодекс“ това право – избирателното, се превърна едновременно и в задължение. Този въпрос не бе формулиран точно от законодателя, той не можа да дефинира точна и правилна правна норма и у гражданите настъпи обръкване: как така едно право е и същевременно задължение. Правилно е да се каже, че свободният избор означава свободно, без чужда намеса да се реализира изборът на всеки гражданин, но това право може да се реализира при условие, че гражданинът отиде да гласува. Тук разграничаваме две действия. Едното е правото на свободен избор, а другото е средството за упражняването на това право, което средство се нарича гласуване. Правото на избор – равно свободно избирателно право, се реализира чрез задължението за гласуване. Това са логическият и правният отговор на този въпрос, на това известно противоречие.

Явно е, че тези, които поставят въпроса с гласуването на българите зад граница, имат предвид най-вече и главно българските граждани от турски произход, които живеят и работят в съседна Турция. Спрямо тях по време на т.нар. „Възродителен процес“ бяха извършени множество престъпления, които и до сега останаха ненаказани. Ако и сега бъдат лишени от основното право на избор, прогласено в Конституцията от 1991 г., т.е. след Възродителния процес, като основно политическо право, то тези граждани ще бъдат двойно дискриминирани. Веднъж – от тоталитарната власт, която ги е прогонила от родните места, и втори път – вече от уж „новата демократична“ власт. Това би било недопустимо и освен че е неправомерно, е и неморално и несправедливо.

Затова, за да се гарантира същевременно сигурността на държавата, следва да се приемат нормативни мерки, по-специално по отношение на начина на придобиване на българско гражданство и упражняването на правото на глас. Изобщо в една държава винаги се търси баланс между общата сигурност и спазването на човешките права. Но пък и човешките права са неизменна част от националната сигурност и тяхното увреждане води до нарушаване на самата национална сигурност. Демокрацията е и правен ред, т.е. реализация и ефективно прилагане на правните норми, – както на генералните норми, залегнали в Конституцията и законите, така и на индивидуалните правни норми, които се съдържат в съдебните решения, административните актове, гражданскоправните договори. До известна степен се считат за остарели старите постулати за същността на демокрацията, които се изразяват в политически плурализъм, спазване на правата на човека, парламентаризъм и т.н. Демокрацията от правно гледище е преди всичко ред, и то правов ред. В този смисъл е създадена и концепцията за правовата държава, която е превърната в норма и принцип и има наднационален характер.

България като неизменна част от световното демократично семейство е длъжна да спазва международните норми относно спазването на върховенството на правото и на правата на човека. Тези постулати са залегнали в Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Тази конвенция е част от вътрешното, от действащото право, и то в такъв смисъл, че всяка страна по един съдебен спор може да се позове на нея при излагането на своите правни аргументи.

Друга страна на проблема е и това, че при издаването на разрешения за българско гражданство през последните години се допускат твърде много нарушения и корупционни практики. Създадени са цели мрежи от фирми, неотризиращи лица, в които са замесени политици и длъжностни фактори на официалната власт. Те извършват съответните услуги, като тази тенденция се проявява особено отчетливо в процеса на придобиване на българско гражданство от граждани на т.нар. „Република Македония“. Получаването на българско гражданство от тях се е превърнало в доходен бизнес, а самите „македонци“ изобщо нямат намерение да живеят в България, нито пък да упражняват своите права на „български граждани“. Тяхната единствена цел е чрез българските документи за самоличност да могат свободно да пътуват в рамките на ЕС, като по този начин мнозина от тях застрашават сигурността на самия Европейски съюз

България не би трябвало да става съучастник в това мащабно противоевропейско действие, защото голяма част от тези „македонци“ с уж „български произход“ са не-християни и са свързани с различни ислямистки организации. Българската държава засега не е въвела ред в този хаос и в голяма степен става безмълвен съучастник на явни противонормни действия, насочени срещу единството на западната общност.

Ето в това се състои същината на проблема, а не във факта на упражняването на правото на глас от страна на нашите сънародници от турски произход. В това се състои коренът на проблема и държавните усилия тъкмо натам следва да бъдат насочени. Правото на двойно гражданство не следва да бъде премахнато,

защото така биха се накърнили правата, вече дадени и утвърдени, в конституционните норми. Ако държавата рестриктира този процес, това би влязло в противоречие с основни конституционни принципи, като например принципа на народен суверенитет, принципа на правова държава, принципа на равенство на гражданите. Равенството на гражданите следва да се тълкува като равни правни възможности, еднакво третиране на гражданите от правния ред, недопускане на привилегии – примерно лица, които имат само едно гражданство, да имат привилегии над останалите. Това са утвърдени международноправни стандарти, които са залежали и в международни договори, по които България е страна. Двойното гражданство съществува в почти всички развити западни демокрации. Световната тенденция е към разширяване на това право, а не към неговото стесняване. Проява на тесногърдие, краен национализъм, популизъм и патриотарство би било да се отнеме правото на двойно гражданство. Това е и в явно противоречие с придобитите веднъж вече права и с общностното право на Европа.

България, след като е поела по пътя на утвърждаването си като член на ЕС, следва да се придържа към приетите стандарти, и то в по-голяма степен от останалите държави членки, защото има доста да навакса по утвърждаването на международните норми и по спазването на върховенството на правото. В този смисъл ще отбележим, че подходящият израз е именно върховенство на правото или извеждане на принципа на правова държава, а не просто зачитане на законността. Разликата между законовата и правовата държава е като тази между право и закон. Правото е по-богато по съдържание от закона. Законът е формален израз на правото, а правото е съвкупност от идеи, принципи и норми, то е висша цел на всяко демократично общество.

Освен това двойното гражданство ще стимулира българската държава да удвои усилията си по недопускане на прояви, които застрашават националната сигурност, защото най-лесно би било един проблем да се реши, като се премахне едно утвърдено право. Така е и най-лесно за държавните органи, но поддържането на правост, справедливост и изряден правен ред изисква ежедневни усилия от държавната власт като цяло, а така също и от магистратурата.

За България като член на ЕС и НАТО няма друг път, освен пътя на разширяване на правата на нейните граждани и същевременно на утвърждаване и постоянна грижа за запазването на целостта на ЕС, на общността на свободните народи и на нормите, принципите и постиженията на свободния християнски свят.