



ПОЛИТИЯ

В.С.Малахов, К.Касцян

РЕЖИМЫ ГРАЖДАНСТВА В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА И ВКЛЮЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ МИГРАНТСКОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО¹

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы по государственному заданию РАНХиГС.

Владимир Сергеевич Малахов — доктор политических наук, профессор Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ. Для связи с автором: malakhov-vs@ranepa.ru.

Кирилл Касцян — доктор права, старший научный сотрудник Международного центра исследований этнического и языкового разнообразия (Прага, Чехия). Для связи с автором: zibens@gmail.com.

Аннотация. Статья посвящена анализу различий в подходах отдельных стран Европейского союза к включению мигрантов в политическое сообщество посредством предоставления им гражданства. Различия эти операционализируются посредством категории «режимы гражданства». В статье выделяются три типа режимов гражданства — либеральный, рестриктивный и смешанный. Принадлежность конкретного режима к одному из этих типов определяется на основе трех показателей: (1) применение/неприменение права почвы, (2) наличие института двойного (множественного) гражданства и (3) относительная простота/сложность процедуры натурализации. При этом ввиду отсутствия всеобъемлющей статистики, позволяющей оценивать все возможные составляющие данной процедуры, при оценке степени ее простоты/сложности авторы фокусируют внимание на таком параметре, как минимальный срок проживания в стране, необходимый для подачи ходатайства о предоставлении гражданства.

Рассмотрев эволюцию правовых систем государств ЕС, авторы обнаруживают серьезные различия в подходах к натурализации мигрантов «осевого» Евросоюза, с одной стороны, и новых членов Объединенной Европы из числа бывших социалистических стран, с другой. Если для «старых» членов ЕС характерна тенденция к постепенной либерализации режимов гражданства, то новые тяготеют к рестриктивной модели, что проявляется как в неприятии права почвы, так и в сложных условиях натурализации. Конвергенции позиций этих двух групп стран по данному вопросу не просматривается.

Ключевые слова: режимы гражданства, мигранты, Европейский союз, право почвы, натурализация

Различные государства по-разному подходят к вопросу о том, каким образом мигранты и их потомки могут стать полноценными членами политики, то есть гражданами. Отсюда проистекают различия в режимах гражданства, формирующихся в той или иной стране. Задача настоящей статьи — проанализировать, как выглядят данные режимы в государствах Европейского союза, каковы основные параметры этих режимов, в чем состоит их отличие друг от друга, под влиянием каких факторов они формируются и изменяются (если изменяются) и какую эволюцию они проделали за последние десятилетия.

Основное различие между режимами гражданства заключается в степени их инклюзивности. На уровне идеальных типов подобные режимы делятся на относительно инклюзивные, или либеральные, и относительно эксклюзивные, или рестриктивные. Принадлежность конкретного режима к одному из этих типов зависит от трех обстоятельств: (1) содержится ли в законодательстве о гражданстве так называемое право почвы; (2) насколько просты/сложны требования к натурализации; (3) признается ли институт двойного гражданства². Если в некоей стране при принятии в гражданство детей мигрантов предусмотрено право почвы, правила натурализации сравнительно просты, а выходцы из других стран при вступлении в гражданство могут не отказываться от своего прежнего паспорта, то режим гражданства в этой стране является либеральным. Если же право почвы в стране не действует, процесс натурализации сложен, а двойное гражданство не разрешено, перед нами рестриктивный режим гражданства. Вместе с тем, поскольку многие страны находятся условно между этими двумя группами, их режимы гражданства можно квалифицировать как смешанные, или умеренные.

² Речь идет о двойном гражданстве в отношении иммигрантов. Применительно к эмигрантам этот институт работает практически во всех современных государствах за исключением диктатур вроде Северной Кореи.

Формирование режимов гражданства: возможна ли теория?

Под влиянием каких факторов формируется тот или иной режим гражданства? И существуют ли здесь какие-либо закономерности? Иными словами, можно ли построить в данном случае теорию, или эмпирический материал слишком многообразен и противоречив?

Начнем с обстоятельств культурно-исторического плана. Это в первую очередь *историческое наследие* страны и связанные с ним особенности *политической культуры*. В частности, существенным обстоятельством, определяющим отношение государства к иммиграции и инкорпорации иммигрантов в национальное сообщество (то есть к их вступлению в гражданство), является наличие империи в недавнем прошлом³. В бывших морских империях (Великобритания, Франция, Нидерланды, Португалия) это отношение, как правило, более «великодушное», чем в государствах, не имевших заморских владений.

³ Под недавним прошлым имеется в виду середина XX столетия.

К особенностям политической культуры относится прежде всего господствующая модель (концепция) национальной общности. Эта модель может быть территориальной, как во Франции, или этнической, как в Германии⁴. Из европейских стран⁵ к территориальной модели тяготеет Швейцария, к этнической — Греция, Испания, Италия, а также большинство стран Восточной Европы. Странам второй группы обычно присуще повышенное внимание к собственным эмигрантам и их потомкам, которые рассматриваются как экспатрианты, или «соотечественники, живущие за рубежом»; это находит отражение в законодательстве о гражданстве, предусматривающем особый порядок его получения этой категорией лиц.

Наконец, важно, когда в данной стране начался процесс либерализации политической системы, то есть входила ли она в число либеральных демократий на начало XX столетия (как Великобритания, Франция, Бельгия), или же либерализация произошла там значительно позднее (как в Италии, Германии, Греции или Испании).

Наряду с обстоятельствами культурного свойства на формирование режимов гражданства оказывают влияние структурные факторы, а именно: (а) экономическая и демографическая ситуация в стране на протяжении относительно длительного промежутка времени и (б) характер политических институтов. В частности, имеет значение, сложилась ли в стране однопартийная (и, как следствие, неконкурентная) или многопартийная система и существует ли там независимая судебная власть.

Согласно гипотезе, выдвинутой Марком Ховардом, вероятность установления в стране либерального режима гражданства зависит прежде всего от наличия имперского прошлого и времени либерализации⁶. В стране, еще в середине XX в. обладавшей заморскими колониями и имевшей ранний опыт либерализации политической системы, режим гражданства будет, скорее всего, либеральным. Так обстоит дело в Великобритании, Франции, Бельгии, а также Ирландии (до 1921 г. бывшей частью Британской империи). В случае же невыполнения обоих этих условий весьма вероятно, что режим гражданства будет носить рестриктивный характер. Эту картину мы наблюдаем в Германии, Австрии, Дании, Италии, Испании⁷, Греции.

Между этими полюсами находятся страны со смешанными (умеренными) режимами (Нидерланды, Швеция, Финляндия, Португалия, Люксембург). Процесс либерализации политической системы во всех этих странах начался относительно поздно, и только две из них — Нидерланды и Португалия — обладали империей в недавнем прошлом (то есть к началу массовой миграции из стран Юга в страны Севера).

На протяжении двух последних десятилетий XX в. в целом ряде стран, до 1980 г. имевших рестриктивный режим гражданства, произошли существенные сдвиги в направлении либерализации. Это Германия, Нидерланды, Швеция, Финляндия, Португалия и Люксембург.

⁴ См. Brubaker (ed.) 1989.

⁵ Нет нужды напоминать, что территориальная модель нации характерна для «иммиграционных стран» Нового Света — США, Канады, Австралии и Новой Зеландии.

⁶ Howard 2009.

⁷ Испания, некогда одна из крупнейших колониальных империй, уже к началу XX в. утратила почти все свои заморские владения. О связи режима гражданства в этой стране с ее колониальным прошлым см. Martín-Pérez and Moreno-Fuentes 2012.

Фундаментальное обстоятельство, обуславливающее либерализацию режимов гражданства, — экономический рост на фоне демографического спада. Именно старение населения в благополучных странах Западной Европы побуждало их руководство снимать прежде действовавшие ограничения.

Вместе с тем некоторые страны — в частности, Австрия, Дания, Греция, Испания и Италия — не пошли по пути либерализации в вопросах гражданства. Они либо продолжили прежнюю рестриктивную линию, либо даже ужесточили свою позицию (Дания и Австрия). Главный фактор, препятствующий либерализации (или обращающий вспять наметившееся движение в эту сторону), — ухудшение экономической конъюнктуры, влекущее за собой рост безработицы и усиление антииммиграционных настроений. Одним из следствий такого развития событий нередко становится рост популярности партий с соответствующей повесткой.

Разумеется, механической каузальности здесь не существует. Так, в относительно благополучной Дании еще с конца 1970-х годов действует влиятельная антииммиграционная партия, успешно блокирующая законодательные инициативы, нацеленные на либерализацию режима гражданства. В свою очередь, на политическом поле Испании, несмотря на все экономические турбулентности, вплоть до недавнего времени подобного рода партии оставались маргинальными.

Эволюция режимов гражданства в странах «старого» ЕС

Под «старым», или «осевым», Евросоюзом мы понимаем 15 стран, которые входили в состав объединения до его расширения в начале XXI столетия. Хотя Австрия, Финляндия и Швеция присоединились к ЕС лишь в 1995 г., они и до формального вхождения в Союз были достаточно глубоко в него интегрированы.

В начале нынешнего столетия наметилась тенденция к конвергенции правовых систем государств с либерально-демократической политической системой⁸. По мере экономической глобализации и расширения Евросоюза на территории Европы стала вырабатываться и схожая стратегия в области политики гражданства. Складывалось впечатление, что еще немного — и межстрановые различия превратятся в исчезающее малую величину. Однако истекшие два десятилетия показали, что эти различия сохраняют значимость и движения к дальнейшей унификации политики гражданства не просматриваются.

Кроме того, очевидно, что режимы гражданства могут претерпевать серьезные изменения. Как уже отмечалось, в последние годы некоторые страны с рестриктивным режимом шли по пути его либерализации, тогда как в ряде других наблюдалось движение в противоположном направлении⁹.

Рассмотрим эволюцию, которую проделали режимы гражданства в странах «старого» Евросоюза начиная с 1980-х годов. Предметом

⁸ Aleinikoff and Klusmeyer (eds.) 2001.

⁹ Особо интересен в этом плане случай Нидерландов, где на смену либерализации режима гражданства в 1980—1990-е годы пришло существенное ужесточение правил натурализации в середине «нулевых».

нашего внимания будет изменение политики в области гражданства по трем параметрам: (1) право почвы, (2) институт двойного гражданства и (3) условия натурализации.

Право почвы (jus soli) — принцип приобретения гражданства, согласно которому ребенок, родившийся на территории страны, в силу этого обстоятельства признается ее гражданином — либо автоматически (как в США, Канаде и в Ирландии до 2004 г.¹⁰), либо при определенных условиях. К таким условиям могут относиться: (а) рождение на территории страны одного из родителей (так называемое двойное право почвы — Франция, Нидерланды, Испания); (б) наличие у одного из родителей неограниченного вида на жительство (Великобритания); (в) легальное проживание в стране в течение 10 лет одного из родителей (Португалия). Наконец, в Бельгии ребенок, родившийся на территории страны в семье мигрантов, считается ее гражданином, если оба его родителя проживали в стране в течение 10 лет или если один из них родился на территории Бельгии и жил там не менее пяти лет до рождения ребенка.

Помимо гражданства по факту рождения существует еще одна разновидность права почвы. Это право почвы после рождения, когда индивид, родившийся на территории данной страны, не становится ее гражданином автоматически, но может получить гражданство по достижении определенного возраста (обычно совершеннолетия), подав соответствующую декларацию в органы власти. Единственной страной, где такая декларация не требуется, является Франция. Здесь, напротив, индивид, родившийся и выросший в стране, но не желающий вступать во французское гражданство, должен письменно отказаться от него. Как бы то ни было, в Европе, в отличие от Северной Америки, применение права почвы обусловлено определенными требованиями. Поэтому ниже, говоря об этой норме, мы будем вести речь об *условном* праве почвы.

В последние два десятилетия XX в. целый ряд европейских стран внес в законодательство о гражданстве поправки, вводящие те или иные элементы права почвы. В частности, в Германии, согласно обновленному закону о гражданстве, вступившему в силу 1 января 2000 г., ребенок мигрантов, родившийся на ее территории, получает гражданство, если один из его родителей имеет неограниченный вид на жительство и прожил в стране не менее восьми лет¹¹. Швеция предоставляет гражданство всем несовершеннолетним, прожившим там не менее пяти лет. Список государств, не признающих права почвы, покинули также Финляндия и Люксембург. Здесь практикуется право почвы после рождения.

Наглядное представление об изменении положения дел с условным правом почвы в государствах «осевого» Евросоюза после 1990 г. дает сопоставление данных, приведенных в *табл. 1 и 2*.

¹⁰ До середины 1980-х годов без-условное право почвы действовало и в Австралии, но после изменения в 1986 г. закона о гражданстве это право было ограничено (Irving 2019).

¹¹ Hansen and Weil (eds.) 2002.

Таблица 1 Условное право почвы в странах «осевого» Евросоюза до 1990 г.

	<i>Действует</i>	<i>Не действует</i>
¹² До 2004 г. — безусловное.	Бельгия	Австрия
	Франция	Дания
	Ирландия ¹²	Греция
	Нидерланды	Италия
	Португалия	Финляндия
	Испания	Германия
	Великобритания	Люксембург
		Швеция

Таблица 2 Условное право почвы в странах «осевого» Евросоюза после 1990 г.

	<i>Действует</i>	<i>Не действует</i>
¹³ После референдума 2004 г. при условии легального проживания одного из родителей в течение 3-х лет в Ирландии либо в Великобритании.	Бельгия	Австрия
	Франция	Дания
	Ирландия ¹³	Греция
	Нидерланды	Италия
	Португалия	
	Испания	
	Великобритания	
	Германия	
	Финляндия	
	Швеция	
	Люксембург	

Источники: Koslowski R. (2000) *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. Ithaca: Cornell University Press; Hansen R. and P.Weil, eds. (2001) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave; Bauböck R., E.Ersböll, K.Groenendijk, and H.Waldrauch, eds. (2006) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States*. Vol. 1–2. Amsterdam: Amsterdam University Press; Joppke C. (2007) «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity» // *Citizenship Studies*, vol. 11, no. 1: 37–48; Joppke C. (2010) *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press; Isin E.F. and P.Nyers, eds. (2014) *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Abingdon: Routledge¹⁴.

¹⁴ Помимо указанных источников, при составлении таблицы мы опирались на анализ законодательства соответствующих стран.

Сходным образом происходила трансформация *института двойного гражданства*. Если взять за точку отсчета условный 1990 год, можно зафиксировать следующий тренд. До начала 1990-х годов институт двойного гражданства действовал лишь в шести странах «старого» ЕС — Бельгии, Франции, Греции, Ирландии, Португалии и Великобритании. После 1990 г. к государствам, признающим двойное гражданство, добавились Швеция, Финляндия, Италия и Люксембург (а также Швейцария и Норвегия¹⁵, которые не являются членами ЕС, но входят в Европейскую ассоциацию свободной торговли и в Шенгенскую зону).

¹⁵ Швейцария ввела институт двойного гражданства в 1992 г., Норвегия — в 2020 г. (см. *County Profiles 2021*).

Заслуживает внимания и ситуация с двойным гражданством, сложившаяся в последние десятилетия в Германии, Нидерландах и Испании. Хотя институт двойного гражданства там эксплицитно не прописан в законе, в правоприменительной практике он действует *de facto* в отношении довольно широкого круга лиц. Власти Германии, в частности, не требуют отказа от прежнего паспорта от вступающих в немецкое гражданство выходцев из Турции. Широко распространены подобные исключения и в Нидерландах. Наконец, в Испании власти попросту не проверяют, произошел ли фактический отказ от прежнего гражданства.

NB! Поясним, что в данном случае речь идет о выходцах из третьих стран; применительно к мигрантам из государств — членов ЕС, а также Швейцарии и Норвегии могут действовать иные правила. Например, в немецком Законе о гражданстве прямо говорится, что при получении гражданства Германии граждане других стран Евросоюза и Швейцарии не обязаны отказываться от имевшегося ранее. В законодательстве Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции предусмотрены взаимно льготные условия для предоставления гражданства гражданам этих стран. Кроме того, наличие гражданства какой-либо из стран ЕС означает, что соответствующее лицо обладает гражданством ЕС и имеет право на проживание и работу в любой стране ЕС без ограничений.

Наш анализ до сих пор ограничивался странами «старого» Евросоюза. Обратимся теперь к режимам гражданства, действующим в государствах, присоединившихся к ЕС сравнительно недавно — в 2004, 2007 и 2013 гг.

Расширенный ЕС

Режимы гражданства в странах Восточной Европы в целом тяготеют к рестриктивному типу. Для них характерно скептическое отношение к *праву почвы*. Единственное восточноевропейское государство, в законодательстве которого предусмотрена данная норма, — Словения. Согласно ст. 12 Закона о гражданстве Словении, лица, родившиеся на ее территории и достигшие совершеннолетия, могут претендовать на словенское гражданство, если они (а) фактически проживают в стране с момента рождения, (б) не угрожают государственному устройству

и общественному порядку и (в) это отвечает национальным интересам страны. Речь, как мы видим, идет о праве почвы после рождения, которое может быть реализовано ребенком мигрантов при соблюдении указанных условий.

В двух государствах Балтии — Латвии и Эстонии — непризнание права почвы продиктовано инструментально-политическими соображениями. Как известно, после восстановления независимости в начале 1990-х годов эти страны не включили в число своих граждан лиц, переехавших туда на постоянное жительство после 1940 г., и их потомков. В результате возникла такая юридическая диковина, как категория неграждан (большую часть которых составляют этнические русские). Для того чтобы вступить в латвийское или эстонское гражданство, они должны пройти процедуру натурализации. Как и в случае с иммигрантами, эта процедура предполагает сдачу экзамена на знание языка, истории и законодательства страны. Вплоть до недавнего времени не были наделены правом на гражданство и дети неграждан. В Эстонии эта ситуация сохраняется до сих пор, хотя с 2020 г. вступление в гражданство детей неграждан там происходит в упрощенном порядке без экзаменов, причем даже тогда, когда негражданином является лишь один из родителей, а второй имеет паспорт другого государства. В Латвии же дети неграждан, рожденные после 2020 г., автоматически получают латвийское гражданство. Этот шаг латвийских властей позволяет прекратить воспроизводство института неграждан, но не решает проблему в целом.

Отдельного упоминания заслуживает случай Мальты. Правовая система этой страны, до обретения независимости в 1964 г. входившей в состав Британской империи, демонстрирует более либеральное отношение к праву почвы, чем правовые системы бывших членов советского блока. На протяжении четверти века (до реформы 1989 г.) мальтийский закон о гражданстве предусматривал право почвы, и все лица, рожденные на Мальте в период с 21 сентября 1964 г. по 31 июля 1989 г., считаются гражданами страны по рождению¹⁶.

Не столь однозначна ситуация с *институтом двойного гражданства*. Одна восточноевропейская страна — Эстония — пошла по пути Австрии и Дании, и вступление в ее гражданство предполагает отказ от предыдущего. В Венгрии, Румынии, Польше, Чехии (а также на Мальте и Кипре) двойное гражданство разрешено. Остальные страны следует отнести к особым случаям. Двойное гражданство как таковое там допускается, но в отношении строго определенного круга лиц. Так, в Словении возможность двойного гражданства предусмотрена для эмигрантов и их потомков, супругов граждан Словении, лиц, родившихся и живущих всю жизнь в Словении, и беженцев. При вступлении в гражданство Латвии от своего прежнего паспорта могут не отказываться выходцы из стран ЕС и ЕАСТ, США, Канады, Австралии, Новой Зеландии и Бразилии, а также этнические латыши и ливы. В Болгарии сохранить имеющееся у них гражданство могут прибывшие из стран ЕС и ЕАСТ либо Швейцарии и мужа/жены болгарских

¹⁶ Кроме детей иностранных дипломатов (см. Buttigieg and DeBono 2015).

граждан. В Хорватии данным правом наделены этнические хорваты и лица, некогда обладавшие хорватским гражданством, но утратившие его. Сходным образом обстоит дело в Литве. Довольно примечателен случай Словакии. Хотя в ней допускается двойное гражданство (опять же применительно к строго определенному кругу лиц), приобретающие иное гражданство граждане страны рискуют утратить словацкое. Данная мера, вне сомнения, направлена на то, чтобы удержать население венгерского происхождения от вступления в гражданство Венгрии¹⁷.

¹⁷ Pogonyi 2017.

Гражданство и интеграция

Существуют два подхода к вопросу о соотношении между гражданством и интеграцией мигранта в общество. Согласно первому, вступление в гражданство есть *результат*, итог успешной интеграции. Мигрант добился вхождения в общество принимающей страны *de facto*, и, предоставляя ему гражданские права, государство лишь фиксирует это обстоятельство *de jure*. Именно из такого понимания исходят правящие элиты тех стран, в которых доступ к институту гражданства затруднен. Согласно второму, гражданство является *условием* интеграции. Последняя вряд ли будет успешной, если мигрант лишен доступа к правам, связанным с гражданством (и не должен выполнять сопряженные с этим обязанности). Иными словами, для того чтобы быть *de facto* включенным в сообщество, нужно быть включенным в него *de jure*. Из такого понимания проистекает практика относительно легкого приобретения гражданства. Очевидно, что коль скоро речь идет о государствах ЕС, то предметом озабоченности выступает интеграция мигрантов из третьих стран. Следует ли удерживать таких мигрантов от приобретения гражданства того или иного члена Евросоюза (и, как следствие, европейского гражданства) до тех пор, пока они не продемонстрируют свою экономическую состоятельность и культурную лояльность, или в данном случае целесообразнее более мягкая позиция?

Политико-идеологические дискуссии на этот счет ведутся с 90-х годов прошлого столетия и пока далеки от завершения. Теоретически нормы законодательства, касающиеся натурализации, призваны облегчить интеграцию постоянно проживающих иностранцев в общество. Однако на практике власти некоторых государств, прежде всего восточноевропейских, избирательно подходят к интеграции разных категорий мигрантов, используя этнокультурные критерии членства в сообществе. В целом ряде стран Восточной Европы либеральные нормы предоставления гражданства дополняются соображениями национальной идентичности и безопасности, а миграционная тема *per se* крайне политизируется¹⁸.

¹⁸ Pogonyi 2017; Jesse (ed.) 2021; Joppke 2021.

¹⁹ См., напр. Alba and Foner 2015; Fick 2016; Bloemraad 2017; Jesse 2017.

Что касается академической литературы по данному вопросу, то в последние годы появилось немало публикаций, авторы которых склоняются к первому из описанных подходов: гражданство есть условие успешной интеграции¹⁹.

Натурализация мигрантов

²⁰ В Австралии, не входящей в круг анализируемых нами государств, вплоть до 2007 г. для обращения с ходатайством о предоставлении гражданства было достаточно двух лет проживания на территории страны (Askola 2020).

²¹ Следует отметить, что в Швейцарии минимальные сроки проживания претендентов на гражданство определяются на уровне кантонов (см. Vonarburg 2017; Spescha et al. 2020).

К требованиям, которыми может быть обусловлено приобретение гражданства, относятся: наличие устойчивого источника доходов, отсутствие серьезных правонарушений, знание языка и истории принимающей страны, моральные качества («good character»), принесение клятвы верности новой родине. Однако ввиду отсутствия всеобъемлющей статистики, демонстрирующей, как эти требования работают (в частности, какое количество ходатайств о предоставлении гражданства той или иной страны было подано и сколько из них было удовлетворено/отклонено), единственным надежным показателем здесь остается *минимальный срок проживания в стране* (residency requirement). Этот срок варьирует от трех²⁰ до 10 лет, хотя в некоторых юрисдикциях до недавнего времени он достигал 12-ти (например, в Швейцарии²¹) или даже 15-ти (Германия) лет. Серьезно различаются и сроки проживания на территории страны, необходимые для получения гражданства супругой/супругом натурализовавшегося мигранта.

Сравнение существующих практик с точки зрения минимального срока проживания, необходимого для вступления в гражданство (см. табл. 3), выявляет следующую закономерность. В большей части западноевропейских государств этот срок составляет пять лет. Исключениями из этого правила являются Австрия, Дания, Италия, Испания, а также Германия (восьмилетний срок проживания в которой в качестве условия натурализации, предусмотренный новой редакцией Закона о гражданстве, может рассматриваться как победа либералов — прежний закон, как упоминалось выше, требовал до 15 лет постоянного жительства).

Таблица 3 Минимальные сроки проживания, необходимые для получения гражданства на общих основаниях

Страна	Минимальный срок проживания для подачи ходатайства о гражданстве
Австрия	10 лет, в том числе 5 лет на основании постоянного вида на жительство
Бельгия	5 лет
Болгария	5 лет
Венгрия	8 лет
Германия	8 лет
Греция	7 лет
Дания	9 лет
Ирландия	5 лет из последних 9-ти, включая как минимум год непосредственно перед подачей заявления на гражданство

Таблица 3
(продолжение)

<i>Страна</i>	<i>Минимальный срок проживания для подачи ходатайства о гражданстве</i>
Испания	10 лет
Италия	10 лет
Кипр	7 лет
Латвия	5 лет после получения постоянного вида на жительство, который по общему правилу выдается после 5 лет проживания по временному виду на жительство (в общей сложности 10 лет)
Литва	10 лет
Люксембург	5 лет, включая как минимум год непрерывного проживания перед подачей заявления на гражданство
Мальта	6 лет
Нидерланды	5 лет
Польша	3 года после получения постоянного вида на жительство, который по общему правилу выдается после 4 лет проживания по временному виду на жительство (в общей сложности 7 лет)
Португалия	5 лет
Румыния	8 лет
Словакия	8 лет
Словения	10 лет, в том числе 5 непосредственно перед подачей заявления на гражданство
Финляндия	5 лет
Франция	5 лет
Хорватия	8 лет
Чехия	5 лет после получения постоянного вида на жительство, который по общему правилу выдается после 5 лет проживания по временному виду на жительство (в общей сложности 10 лет)
Швеция	5 лет
Эстония	8 лет, в том числе 5 лет на основании постоянного вида на жительство
Великобритания	5 лет

Источник: Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019. (2020) URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_emn_study_synthesis_report_citizenship_final_en.pdf.

С Западной Европой контрастирует Европа Восточная, в государствах которой предусмотрены гораздо более жесткие требования к проживанию. В Венгрии, Хорватии, Румынии и Словакии соискатели гражданства должны прожить в стране не менее восьми лет, в Словении и Литве — не менее 10-ти. В Чехии, Польше, Латвии и Эстонии претендовать на получение гражданства могут лишь обладатели вида на жительство, так что фактически минимальный срок проживания там достигает 7—10 лет.

Заключение

Подходы к включению мигрантов в число полноценных членов политики в странах Европейского союза значительно разнятся. Анализ эволюции правовых систем государств ЕС позволяет вести речь об определенной их конвергенции. В частности, в странах «осевого» ЕС в последние десятилетия произошел явный сдвиг в сторону либерализации режимов гражданства: были введены те или иные элементы права почвы, расширился список стран, признающих институт двойного (множественного) гражданства, упростились условия натурализации, что нашло отражение в сокращении минимального срока проживания в стране. Тем не менее даже в случае «осевого» ЕС между странами-членами сохранились существенные различия по данному вопросу. Они обусловлены господствующей концепцией национальной общности, историческим наследием и связанными с ним особенностями политической культуры, а также политико-экономической конъюнктурой.

Что касается новых членов Евросоюза, то здесь бросается в глаза различие между Кипром и Мальтой, с одной стороны, и бывшими социалистическими странами, с другой. Кипр и Мальта находятся в общем тренде с западноевропейскими странами, что объясняется их историческим развитием и структурными факторами. Восточноевропейские государства тяготеют к более рестриктивным режимам гражданства. Это проявляется как в неприятии права почвы, так и в сложных условиях натурализации. Отношение к институту двойного гражданства в странах этой группы определяется в первую очередь наличием соотечественников (или диаспор) за рубежом. Отсюда проистекает избирательный подход к натурализации новоприбывших: мигранты, которые могут доказать свою этническую близость к коренному населению страны, находятся в привилегированном положении по отношению ко всем прочим.

Таким образом, с точки зрения режимов гражданства налицо определенный водораздел между государствами «осевого» ЕС и большинством новых членов объединения. Тенденции к конвергенции подходов к регулированию гражданства в этих двух группах стран пока не просматривается.

Библиография

- Alba R. D. and N.Foner. (2015) *Strangers No More*. Princeton: Princeton University Press.
- Aleinikoff T.A. and D.B.Klusmeyer, eds. (2001) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Askola H. (2021) «Copying Europe? Integration as a Citizenship Requirement in Australia» // *International Migration Review*, vol. 55, no. 1: 4–30.
- Bauböck R., E.Ersbøll, K.Groenendijk, and H.Waldrauch, eds. (2006) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States*. Vol. 1–2. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bloemraad I. (2017) «Does Citizenship Matter?» // Shachar A., R.Bauböck, I.Bloemraad, and M.Vink, eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press: 524–552.
- Buttigieg E. and D.DeBono. (2015) *Country Report on Citizenship Law: Malta*. Badia Fiesolana: European University Institute. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34482/EUDO_CIT_2015_05-Malta.pdf (accessed on 18.07.2021).
- Brubaker R., ed. (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. New York: University Press of America.
- «County Profiles». (2021) // *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)*. URL: <https://globalcit.eu/country-profiles/> (accessed on 18.07.2021).
- Fick P. (2016) «Does Naturalisation Facilitate Integration?» // *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 45, no. 2: 107–121.
- Hansen R. and P.Weil, eds. (2001) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave.
- Hansen R. and P.Weil, eds. (2002) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Howard M.M. (2009) *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irving H. (2019) «The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study» // *Citizenship Studies*, vol. 23, no. 4: 372–387.
- Isin E.F. and P.Nyers, eds. (2014) *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Abingdon: Routledge.
- Jesse M. (2017) *The Civic Citizens of Europe: The Legal Potential for Immigrant Integration in the EU, Belgium, Germany, and the United Kingdom*. Leiden: Brill.
- Jesse M., ed. (2021) *European Societies, Migration, and the Law: The «Others» amongst «Us»*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joppke C. (2007) «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity» // *Citizenship Studies*, vol. 11, no. 1: 37–48.
- Joppke C. (2010) *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke C. (2021) *Neoliberal Nationalism, Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

Koslowski R. (2000) *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. Ithaca: Cornell University Press.

Martín-Pérez A. and F.J. Moreno-Fuentes. (2012) «Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration» // *International Migration Review*, vol. 46, no. 3: 625–655.

Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019. (2020) URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_emn_study_synthesis_report_citizenship_final_en.pdf (accessed on 18.07.2021).

Pogonyi Sz. (2017) *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Cham: Palgrave Macmillan.

Spescha M., P. Bolzli, F. de Weck, and V. Priuli. (2020) *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.

Vonarburg F. (2017) «Du willst Schweizer werden? In diesen Kantonen hast du Pech gehabt» // *Watson.ch*, 19.07. URL: <https://www.watson.ch/schweiz/gesellschaft%20&%20politik/141401006-du-willst-schweizer-werden-in-diesem-kantonen-hast-du-pech-gehabt> (accessed on 18.07.2021).



V.S.Malakhov, K.Kascian
CITIZENSHIP REGIMES
IN THE EU COUNTRIES
AND THE INCLUSION
OF THE IMMIGRANT POPULATION
IN THE POLITICAL COMMUNITY

Vladimir S. Malakhov — Doctor of Political Science; Professor at the Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). Email: malakhov-vs@ranepa.ru.

Kiryl Kascian — Doctor of Law; Senior Researcher at the International Centre for Ethnic and Linguistic Diversity Studies (Prague, Czechia). Email: zibens@gmail.com.

Abstract. The article is devoted to the analysis of differences in the approaches of European Union member states to the inclusion of migrants into the political community by granting them citizenship. These differences are operationalized through the category of “citizenship regimes”. The article

distinguishes three types of citizenship regimes — liberal, restrictive, and mixed. Whether a particular regime can be categorized into one of these citizenship regime types is determined on the basis of three indicators: (1) application/non-application of birthright citizenship (*jus soli*), (2) the presence of the institution of dual (multiple) citizenship, and (3) the relative simplicity/complexity of the naturalization procedure. At the same time, due to the lack of the comprehensive statistical data, which would allow assessing all possible components of this procedure, in order to evaluate the degree of the simplicity/complexity of the procedure, the authors focus on such a parameter as the minimum time period of residence in the country required to apply for citizenship.

Having considered the evolution of the legal systems of the EU states, the authors reveal important differences in the approaches to the naturalization of migrants along the axis between the “old” countries of the European Union, on the one hand, and new members of the United Europe from the former socialist countries, on the other. While the “old” EU members tend to gradually liberalize citizenship regimes, the new ones are leaning towards a restrictive model, which manifests itself both in the difficult conditions of naturalization and rejection of the birthright citizenship law. The convergence of the positions of these two groups of countries on this issue is not visible.

Keywords: citizenship regimes, migrants, European Union, *jus soli*, naturalization

References

- Alba R. D. and N.Foner. (2015) *Strangers No More*. Princeton: Princeton University Press.
- Aleinikoff T.A. and D.B.Klusmeyer, eds. (2001) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Askola H. (2021) “Copying Europe? Integration as a Citizenship Requirement in Australia” // *International Migration Review*, vol. 55, no. 1: 4—30.
- Bauböck R., E.Ersbøll, K.Groenendijk, and H.Waldrauch, eds. (2006) *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States*. Vol. 1—2. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bloemraad I. (2017) “Does Citizenship Matter?” // Shachar A., R.Bauböck, I.Bloemraad, and M.Vink, eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press: 524—552.
- Buttigieg E. and D.DeBono. (2015) *Country Report on Citizenship Law: Malta*. Badia Fiesolana: European University Institute. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34482/EUDO_CIT_2015_05-Malta.pdf (accessed on 18.07.2021).
- Brubaker R., ed. (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. New York: University Press of America.
- “County Profiles”. (2021) // *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)*. URL: <https://globalcit.eu/country-profiles/> (accessed on 18.07.2021).

- Fick P. (2016) “Does Naturalisation Facilitate Integration?” // *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 45, no. 2: 107—121.
- Hansen R. and P.Weil, eds. (2001) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave.
- Hansen R. and P.Weil, eds. (2002) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe*. New York, Oxford: Berg-hahn Books.
- Howard M.M. (2009) *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irving H. (2019) “The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study” // *Citizenship Studies*, vol. 23, no. 4: 372—387.
- Isin E.F. and P.Nyers, eds. (2014) *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Abingdon: Routledge.
- Jesse M. (2017) *The Civic Citizens of Europe: The Legal Potential for Immigrant Integration in the EU, Belgium, Germany, and the United Kingdom*. Leiden: Brill.
- Jesse M., ed. (2021) *European Societies, Migration, and the Law: The “Others” amongst “Us”*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joppke C. (2007) “Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity” // *Citizenship Studies*, vol. 11, no. 1: 37—48.
- Joppke C. (2010) *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke C. (2021) *Neoliberal Nationalism, Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koslowski R. (2000) *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. Ithaca: Cornell University Press.
- Martín-Pérez A. and F.J.Moreno-Fuentes. (2012) “Migration and Citizenship Law in Spain: Path-dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration” // *International Migration Review*, vol. 46, no. 3: 625—655.
- Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019*. (2020) URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_emn_study_synthesis_report_citizenship_final_en.pdf (accessed on 18.07.2021).
- Pogonyi Sz. (2017) *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Spescha M., P.Bolzli, F. de Weck, and V.Priuli. (2020) *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Vonarburg F. (2017) “Du willst Schweizer werden? In diesen Kantonen hast du Pech gehabt” // *Watson.ch*, 19.07. URL: <https://www.watson.ch/schweiz/gesellschaft%20&%20politik/141401006-du-willst-schweizer-werden-in-diesen-kantonen-hast-du-pech-gehabt> (accessed on 18.07.2021).