

Заключение СПЧ на проект ФЗ "О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Представленный на рассмотрение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 мая 2014 г.

Целью закона является возложение на гражданина Российской Федерации обязанности уведомлять полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации, о приобретении им иного гражданства, а также о наличии вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего его право на постоянное проживание в иностранном государстве.

За нарушение указанного требования закон устанавливает:

- за неисполнение обязанности предоставить сведения - уголовную ответственность в виде штрафа до 200.000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательные работы на срок до 400 часов,

- за нарушение установленного порядка предоставления сведений - административную ответственность в виде административного штрафа в размере от 500 до 1.000 руб.

Недопустимость криминализации бездействия, не содержащего признаков преступления или правонарушения, и тем самым произвольного привлечения рядовых граждан к уголовной либо административной ответственности

Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Причем такой гражданин рассматривается Российской Федерацией только как россиянин за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Законодательство запрещает иметь иностранное гражданство государственным и муниципальным служащим, судьям, депутатам, должностным лицам ряда правоохранительных органов и некоторым другим категориям граждан. Исходя из этого, государство может возложить на претендентов на замещение указанных государственных и муниципальных должностей обязанность информировать государство о возможном наличии у них другого гражданства.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности,

здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Институт гражданства регулируется гражданско-правовыми средствами. Уголовный закон является крайним средством государственного реагирования на наиболее грубые правонарушения.

Возлагая на российских граждан, имеющих иное гражданство либо документ на право проживания в иностранном государстве, дополнительную обязанность по уведомлению государства о данных обстоятельствах, закон вводит ограничение конституционных прав, не соответствующее конституционно значимым целям, поскольку само по себе наличие иного гражданства или права на постоянное проживание в другом государстве не может нарушать интересы государства либо содержать угрозу их нарушения.

Неуведомление гражданина о наличии у него второго гражданства либо вида на жительство не представляет, на наш взгляд, никакой общественной опасности. Ни единого аргумента, доказывающего обратное, авторы законопроекта не привели. Вся история Российской Федерации с 1992 года свидетельствует о том, что реализация предоставленного Конституцией Российской Федерации права иметь второе гражданство (часть 1 статьи 62), обеспечивая гражданину Российской Федерации дополнительные возможности для реализации своих способностей или получения экономических благ, никакого ущерба государству не принесла.

Законодательные новации, связанные с уголовной и административной ответственностью за факт сокрытия иного гражданства, могут быть реализованы только в рамках специального регулирования статуса лиц, замещающих государственные и приравненные к ним должности, в отношении которых законом установлен запрет иметь иное гражданство. Это можно реализовать в рамках специального законодательства (о государственной и муниципальной службе, государственной тайне и др.).

В остальных случаях совершение гражданином правонарушения или преступления с использованием второго гражданства должно квалифицироваться по соответствующей статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях либо Уголовного кодекса Российской Федерации в зависимости от конкретных последствий вреда.

Введение же специальных составов уголовных и административных правонарушений для граждан Российской Федерации, на которых законодательство не налагает ограничений, связанных с наличием иного гражданства либо права на постоянное проживание в другом государстве, является мерой, ничем не обусловленной, явно несоразмерной существу защищаемых интересов и запредельно жесткой.

Кроме того, ведение административной и уголовной ответственности за сокрытие второго гражданства вообще не обосновано какими-либо объективными данными, в том числе и в отношении лиц со специальным правовым статусом: нет информации о распространенности нарушений, связанных со вторым гражданством, или ссылок на исследования данной проблемы.

Массовое нарушение прав граждан, не располагающих информацией о возможном наличии у них иного гражданства, в т.ч. в связи с законодательным отсутствием процедуры прекращения прежнего гражданства, что может повлечь и утрату ими гражданства Российской Федерации

Закон не учитывает, что в отведенные 60 дней со дня вступления в силу закона (часть 1 статьи 6 закона) на уведомление о наличии другого гражданства по объективным причинам не смогут уложиться тысячи, если не миллионы россиян, возможно, имеющие таковое на день вступления закона в силу.

Аналогично и суды заведомо не смогут рассмотреть такое количество бессмысленных дел по привлечению граждан к уголовной или административной ответственности за неуведомление и несвоевременное уведомление.

Пик приобретения гражданства Российской Федерации происходил в 90-е годы. В тот период лица, приобретающие гражданство Российской Федерации особенно в порядке признания либо регистрации, далеко не всегда прекращали свое гражданство в государствах, ранее входивших в состав СССР.

Так, по ранее действовавшему законодательству о гражданстве наиболее распространенные основания приобретения гражданства Российской Федерации вообще не требовали отказа от иного гражданства (например, части 1 и 2 статьи 13, пункт «а» статьи 18 Закона Российской Федерации от 28.11.1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»), и соответственно полномочные органы других государств не принимали решений о прекращении прежнего гражданства. Аналогичная практика до настоящего времени существует в Украине, Узбекистане, Молдове, Казахстане.

Вследствие нового регулирования миллионы граждан, приобретших гражданство Российской Федерации в 90-е годы, могут оказаться в положении не уведомивших государство о наличии у них иного гражданства, даже не подозревая о сохранении за ними гражданства государств, ранее входивших в состав СССР. Тем более, что при отказе от гражданства законодательством не предусмотрена высылка заявителям решений о его прекращении, у населения нет доступа к соответствующей ведомственной информационной базе, а в некоторых государствах решения о прекращении гражданства вообще не принимаются.

В результате перечисленные категории граждан могут быть отнесены к скрывшим наличие у них другого гражданства либо сообщившим о себе заведомо ложные сведения, что в связи с рассматриваемыми изменениями, вносимыми в законодательство, может стать основанием не только для привлечения к уголовной или административной ответственности, но и для отмены решений о приобретении ими российского гражданства согласно ст. 22 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Судебное разрешение таких споров будет для граждан бесперспективным, т.к. устанавливающие ответственность формулировки закона исходят из безусловной презумпции виновности гражданина и фактически проектируют неизбежные массовые его нарушения, а также произвольное выборочное применение правоохрнительными органами и судами.

Нарушение прав граждан Российской Федерации, проживающих в Республике Крым

Закон не учитывает обстановку, сложившуюся в т.ч. после присоединения Республики Крым к Российской Федерации.

Принятие закона грубо нарушит права тысяч жителей Крыма, приобретших гражданство Российской Федерации и отказавшихся от гражданства Украины, поскольку решений о прекращении последнего украинские власти, разумеется, не принимали. Эти люди не могут знать, что их украинское гражданство не прекращено и не уведомят о его наличии ФМС России, за что могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Установление отсрочки применения закона к гражданам Российской Федерации, проживающим в Республике Крым, до 1 января 2016 г., ситуации не меняет, т.к. невозможно гарантировать урегулирование до этого срока ситуации с наличием у лиц данной категории гражданства Республики Украина путем принятия полномочными украинскими органами, ведающими вопросами гражданства, решений о прекращении гражданства Украины. Несмотря на то, что эти обстоятельства не зависят от граждан, для последних уже предусмотрена жесткая ответственность за нарушение требований закона.

Нарушение прав участников Государственной программы переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Введение вышеназванной обязанности грубо нарушит и права соотечественников, переселяющихся в Российскую Федерацию по «Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 14.09.2012 г. № 1289.

Исходя из особенностей приобретения данной категорией лиц гражданства Российской Федерации, их фактически неизбежно ожидает ответственность за неуведомление о наличии иного гражданства в течение 60 дней после приобретения гражданства Российской Федерации.

Приобретая российское гражданство, значительная часть соотечественников оказалась бы в ситуации, когда 60-дневный период уведомления истек до получения решения о приеме в гражданство Российской Федерации. При том, что иное гражданство у них еще не прекращено (если вообще когда-либо будет прекращено). И как уже отмечалось, законодательство не предусматривает высылки заявителям решения о прекращении прежнего гражданства.

Нарушение порядка внесения закона в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и его принятия

Информация в финансово-экономическом обосновании к закону об отсутствии дополнительных бюджетных расходов не соответствует действительности, поскольку накопление, хранение и обработка информации, обеспечение доступа к ней и защита являются сложными многостадийными процессами, требующими создания

соответствующей базы данных и существенных материально-технических затрат на обслуживание значительного количества обратившихся граждан.

На отсутствие такого обоснования указывает Правительство Российской Федерации в своем официальном отзыве на аналогичный принятый законопроект депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Иванова № 485053-6 (письмо заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.Приходько от 17.07.2013 г. № 4237п-П14).

В нарушение ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации законопроект, очевидно предусматривающий расходы из федерального бюджета, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации без заключения Правительства Российской Федерации.

Выводы

Вызывает глубокую озабоченность главная посылка, послужившая принятию данного закона – все граждане, имеющие иное гражданство либо право постоянного проживания в другом государстве, определенно подозреваются в некоей нелояльности по отношению к России – вопреки правовой презумпции добропорядочности, опровержение которой должно осуществляться в каждом правоприменительном процессе при привлечении к ответственности за конкретное общественно опасное противоправное деяние.

По мнению Совета, обязанность по уведомлению государства о наличии второго гражданства либо документа о праве на постоянное проживание в иностранном государстве может быть возложена лишь на граждан, претендующих на замещение государственных, муниципальных и приравненных к ним должностей – это решается проверкой перед допуском, где данное уведомление действительно оправдано общественными и государственными интересами в связи с несовместимостью должностного статуса со вторым гражданством.

Нельзя устанавливать ответственность за бездействие, не содержащее признаков преступления или административного правонарушения, создавая тем самым условия для произвольного привлечения граждан к уголовной либо административной ответственности. Тем более, в правоотношениях, в своей значительной части не урегулированных ни российским, ни иностранным законодательством.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека рекомендует отклонить данный закон как бессмысленный, грубо нарушающий конституционные права человека и установленную Конституцией Российской Федерации законодательную процедуру.

Настоящее экспертное заключение подготовлено Постоянной комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений.

Председатель Совета М. Федотов