

УДК 341.23:342.4

ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ, РЕГЛАМЕНТАЦИЯ, ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН

*канд. юрид. наук, доц. Н.М. КОНДРАТОВИЧ
(Белорусский государственный университет, Минск)*

Рассматривается становление института гражданства Европейского союза, выделяются основные этапы. Исследуются регламентирующие документы единого гражданства Европейского союза. Проанализированы правовые, политические и социально-экономические условия возникновения единого европейского гражданства, а также предоставляемые гражданам Европейского союза права и свободы. Особо подчеркивается тот факт, что гражданство Европейского союза предоставляет качественно новые права гражданам государств-членов, связанные с расширением их пространственных возможностей.

Институт гражданства веками был связан с государством. Сам термин «гражданство» известен еще в рабовладельческую эпоху (в Древнем Риме данным термином именовались свободные люди). Понятие гражданство оформилось в период буржуазно-демократических революций (впервые данный термин был введен во Франции в период французской буржуазной революции) и стал одним из проявлений принципа равноправия всех членов общества, то есть упразднение всех феодальных сословий и званий, и провозглашение равенства всех физических лиц перед законом. Все отношения по поводу гражданства в современных государствах регулируются конституциями этих государств и специальными законами, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. Современные процессы глобализации мирового пространства, расширение интеграционных образований способствуют появлению гражданства интеграционного образования. Поэтому гражданство интеграционного образования явление новое, являющееся нетрадиционной категорией.

Основная часть. Особый интерес представляет собой Европейский союз (ЕС). Характеризуя правовые формы конвергенции в геополитических пределах ЕС, следует иметь в виду, что они не представляют собой какой-то обособленный вид сотрудничества и координации публичных усилий, правовая политика ЕС не была нацелена на то, чтобы заменить национальное право искусственно созданной автономной правовой системой, но в то же время не выступают абсолютным аналогом правового взаимодействия в рамках системы национального права, для этого необходимо, чтобы ЕС трансформировался в государство, каковым он на сегодняшний день не является и едва ли им станет в обозримом будущем. Таким образом, Европейский союз как особая политико-правовая форма институционализации договорного режима (т.е. согласованной воли государств) международного взаимодействия и сотрудничества может рассматриваться в качестве особой системы правовых отношений, представляющей собой результат конвергенции национальных правовых систем государств-членов ЕС [1, с. 28–29].

Сложность проблемы и в том, что опыта введения гражданства в объединении государств, созданном на основе международных экономических организаций, не было никогда. В Европейском союзе это произошло впервые. Именно поэтому при рассмотрении данного явления чувствуется какая-то незавершенность. Это проявляется в противоречивости определения, в отсутствии четкого перечня прав и обязанностей граждан Союза, в тех трудностях, которые возникают при реализации положений о гражданстве. Но эта «незавершенность», с другой стороны, даёт повод говорить и о перспективах дальнейшего развития данного института в законодательстве Европейского союза. Гражданство Союза находится в состоянии становления [2, с. 48].

В научной литературе высказывается позиция, что, в сущности, гражданство Европейского союза является частным случаем двойного гражданства в рамках международной организации, когда у граждан наряду с гражданством государств появляется дополнительное гражданство соответствующей международной организации, полноправным членом которой является государство их гражданства. Этим такой вид единого двойного гражданства очень похож на гражданство сложных государств, но имеет при этом свою специфику [3, с. 8].

Регламентирующим документом единого гражданства Европейского союза является Маастрихтский договор или Договор о Европейском союзе (подписанный в 1992 г. и вступивший в силу 1 ноября 1993 г.), закрепивший в весьма корректной форме: «Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый гражданин государства-члена является гражданином Союза. Граждане Союза наделяются правами и исполняют обязанности в соответствии с настоящим Договором». Гражданство Союза занимает важное место в Маастрихтском договоре. В его преамбуле государства-члены демонстрируют «решимость создать гражданство, общее для граждан своих стран», а в статье 2 предлагается «усилить защиту прав и интересов граждан государств-членов посредством введения гражданства Союза» [4]. Таким образом,

институт союзного гражданства и вытекающие из него права должны служить интересам гражданина, что соответствовало новой задаче европейской интеграции – созданию «как никогда ранее сплоченного союза народов Европы». В 1997 году Амстердамский договор вносит существенные поправки в статью о гражданстве Европейского союза, которые действуют и в настоящее время. Ключевыми изменениями Амстердамского договора было официальное принятие статуса гражданина ЕС, который автоматически присваивается любому гражданину любой страны, входящей в Европейский союз, при этом указывается, что гражданство ЕС не заменяет гражданство государств-членов, а только дополняет его [5]. То есть гражданство ЕС можно воспринимать не более чем формальность при существующей его субсидиарности по отношению к основному гражданству.

Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора констатирует: «Во всей своей деятельности Союз соблюдает принцип равенства своих граждан, которые пользуются одинаковым вниманием со стороны его институтов, органов и учреждений. Гражданином Союза является каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена. Гражданство Союза дополняет собой национальное гражданство и не подменяет его» [6].

Но развитие концепции европейского гражданства прослеживается гораздо раньше. Так, при заключении Парижского договора об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 год, представители Италии настояли на включении положения о свободном передвижении рабочей силы внутри объединения. Вслед за этим последовало закрепление этой свободы в качестве индивидуального права в Договоре о создании Европейского Экономического сообщества (Римском договоре в 1957 г.), где оно рассматривалось исключительно в социально-экономическом аспекте. Именно в нем, по мнению Т.А. Васильева, были заложены правовые основания для формирования европейского гражданства в современном смысле – введен запрет дискриминации по признаку государственной принадлежности (ст. 7) [7, с. 22].

Следует учитывать, что исключительно экономические задачи, которые ставились перед Европейскими сообществами их учредительными договорами, привели к тому, что граждане государств-учредителей воспринимались в них как участники «общего рынка», либо в качестве трудящихся, ищущих в других государствах-членах работу по найму, либо в качестве лиц, предлагающих услуги или занимающихся предпринимательской деятельностью. Поэтому все они, как и иные участники правоотношений в сфере интеграции, назывались в судебной и договорной практике экономическими участниками. Основной целью Сообществ было формирование общего рынка, поэтому тема гражданства в первые десятилетия существования Сообществ никем не поднималась.

С 70-х годов XX века стала использоваться трактовка понятия европейского гражданства как формы личной идентификации с новым Европейским Сообществом, не только решающим сугубо экономические задачи, но и обеспечивающим соблюдение реальных политических и социальных прав [7, с. 22]. Самым важным достижением в формировании концепции европейского гражданства стали первые выборы в Европейский Парламент, состоявшиеся в июне 1979 года, поскольку все граждане ЕС были приглашены принять участие в процессе принятия решений путем избрания их представителей. В 1985 году резолюцией Европарламента были определены права, принадлежащие всем гражданам государств-членов ЕС, в том числе право свободного передвижения, право выбора местожительства. Весьма симптоматично, что в рамках ЕС не предпринимались какие-либо попытки установления минимальных стандартов или осуществления гармонизации законодательства государств-членов в сфере гражданства.

Получение гражданства ЕС, без получения национального гражданства какой-либо из стран, находящихся в составе ЕС невозможно, так как этот вопрос решается на уровне внутренней политики государства и регламентируется Декларацией о гражданстве государства-члена Евросоюза. Государства сохраняют за собой привилегированную прерогативу, которая заключается в одностороннем определении норм о приобретении гражданства.

Таким образом, гражданство ЕС, будучи специфическим институтом, тем не менее производно от гражданства государства-члена. Следовательно, не предусматривается какой-либо особой процедуры его приобретения или утраты. Изменения гражданства государства-члена влекут определенные последствия и для положения лица в рамках ЕС. Так, утрата гражданства страны влечет и утрату гражданства Союза, если лицо одновременно не приобретает гражданство другого государства-члена.

В отношении гражданства Европейского союза следует заметить, при решении вопроса о предоставлении гражданства значительному количеству лиц, что может являться следствием территориальных изменений (объединение Германии, в результате которого 17 млн. граждан бывшей ГДР стали гражданами государства-участника Европейского союза), или при решении миграционных проблем существуют ограничения для государств-членов Европейского союза.

Например, государство Европейского союза не может свободно предоставить свое гражданство большой группе иностранцев без консультаций с другими государствами-участниками Европейского союза, так как решение будет иметь определенные последствия для других государств.

Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии Европейского союза об основных правах от 7 декабря 2000 года, адаптированной 12 декабря 2007 года [8], которая имеет такую же юридическую силу, как и Договоры. Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 6 Договор о Европейском союзе).

Лица, имеющие гражданство Европейского союза имеют право: на свободное передвижение и проживание на территории государств-членов (п. 1 ст. 18); право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах и выборах в Европейский Парламент в другом государстве-члене Союза, на территории которого он проживает (ст. 19); право пользоваться защитой со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена в третьей стране, где он проживает в случае отсутствия представительства страны гражданства (ст. 20). Тем не менее право на обращение, предусмотренное в статье 21, не следует относить к специфическим правам гражданина ЕС, поскольку оно свойственно любому физическому или юридическому лицу, проживающему или зарегистрированному на территории государства-члена Союза.

В самом Договоре заложены возможности расширения числа прав, предоставляемых гражданам Союза и углубления их содержания. Так, на основе решения, принятого по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским Парламентом, Совет правомочен принимать специальные положения с целью укрепления и дополнения предусмотренных прав (п. 2 ст. 22).

Остановимся подробнее на правах и свободах граждан ЕС. Право граждан ЕС на свободу передвижения и нахождения на территории государств-членов Союза детализировано в Директиве Европейского Парламента и Европейского Совета 2004/58 [9] о праве граждан Союза и членов их семей на свободу передвижения и проживания на территории государств-членов ЕС. В данном акте детализируется положение о том, что гражданин Союза имеет право проживать на территории другого государства-члена ЕС в течение трех месяцев при наличии действительного удостоверения личности. Некоторым категориям граждан предоставляется возможность более длительного проживания – до пяти лет. Гражданин ЕС, проживший на законных основаниях в государстве пребывания более пяти лет, приобретает право на постоянное проживание, не обусловленное какими-либо требованиями (п. 1 ст. 16).

Вступившие в Европейский союз государства (так называемая группа ЕС-8: прибалтийские – Эстония, Латвия, Литва, а также страны Восточной и Центральной Европы – Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения) приняты с некоторыми ограничениями, которые коснулись прежде всего граждан этих государств. Так, гражданство одного из перечисленных государств не означает автоматически права жить и работать во всех других государствах ЕС. Отдельные страны, правда, открыли границы для трудовых мигрантов из этой «восточной восьмерки», однако такое положение вещей нельзя назвать типичным.

Директивой 94/80 от 19.12.1994 [9] конкретизируется право гражданина Союза избирать и баллотироваться кандидатом в муниципальные органы на территории любого государства-члена ЕС, где он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства, которые призваны обеспечить гражданам равные возможности реализации избирательных прав на всей территории ЕС. Также предусмотрено, что если в стране пребывания голосование обязательное, гражданин ЕС должен принять в нем участие лишь в случае, если он был включен в список избирателей на муниципальных выборах (п. 2 ст. 7 Директивы 94/80).

Общие принципы, регулирующие выборы в Европейский Парламент, закреплены в Акте 1976 года об избрании членов Европейского Парламента прямым всеобщим голосованием с поправками, внесенными Решением Совета 2002/772/ЕС. Депутаты Европарламента избираются на основе пропорционального представительства, прямым всеобщим голосованием, а также путем свободного и тайного голосования.

Специальные правила и условия, относящиеся к организации выборов в Европейский парламент, устанавливаются в соответствии с Договором и Директивой 93/109 [9], в соответствии с которой нельзя голосовать более чем в одной стране ЕС на одних и тех же выборах в Европарламент; страна-член ЕС может закрепить требование о дополнительном сроке проживания для участия в выборах, если более 20 % населения, имеющего право голоса, не являются гражданами страны.

Право обращаться с петицией в Европейский Парламент по вопросу, который входит в сферу компетенции Сообщества и который касается его непосредственно. Право обращаться к Омбудсмену в случае плохой организации деятельности институтов и органов Сообщества, за исключением Суда или Суда первой инстанции, выступающих в своей судебной роли. Право письменно обращаться в любой из институтов или органов ЕС на одном из официальных языков Союза, и получить ответ на том же языке.

После вступления в силу Лиссабонского договора граждане ЕС получили право выступать с предложением к Европарламенту или Совету по поводу внесенных изменений в законодательство, для чего нужно заручиться поддержкой данной инициативы со стороны миллиона граждан. Комиссия в то же время сохраняет за собой право решать, следует ли предпринимать действия для удовлетворения этого запроса.

Заключение. Проведенное исследование позволяет констатировать, что, безусловно, гражданство Европейского союза предоставляет качественно новые права гражданам государств-членов, связанные с расширением их пространственных возможностей. Этот опыт весьма показателен и полезен.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в учредительных договорах закрепляются права граждан ЕС, а перечень обязательств по отношению к Союзу не предусматривается.

Зачастую отмечается пассивный характер ряда прав, касающихся статуса гражданина ЕС. Гражданство Союза становится эффективным только тогда, когда лицо переезжает в другую страну. В случае проживания в стране государственной принадлежности гражданство ЕС какой-либо существенной роли не играет [7, с. 24]. Статус гражданина Союза признается третьими странами, однако, как правило, порождает определенные права только на территории государств-членов ЕС.

Юридическая связь или идентичность, общая для народов различных государств, не создается на пустом месте, она имеет твердые основы исторического, политического, социального и культурного порядка. Институт гражданства Европейского союза – воплощение идеи создать союз не только государств, но и народов, объединения людей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ключкова, Ю.А. Новый Европейский правовой порядок как результат взаимодействия национальных правовых систем / Ю.А. Ключкова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – № 1(26), 2011. – С. 28–29.
2. Калининченко, П.А. О гражданстве Европейского Союза / П.А. Калининченко // Московский журнал международного права. – № 3. – 2000. – С. 47–50.
3. Костаки, Г. Институт Европейского гражданства: эволюция и содержание / Г. Костаки, Р. Деляну // Закон и жизнь. – № 2. – 2012. – С. 7–11.
4. Договор о Европейском Союзе // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – М., 1994.
5. Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. – М., 1999.
6. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст. Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2566557>. – Дата доступа: 21.01.2015.
7. Васильева, Т.А. Эволюция института гражданства Европейского Союза / Т.А. Васильева // Государство и право; Российская акад. наук; Ин-т государства и права. – № 12. – 2007. – С. 22–30.
8. Хартия Европейского Союза об основных правах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eu-law.ru/about/>. – Дата доступа: 21.01.2015.
9. Official Journal of the European Communities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu>. – Дата доступа: 21.01.2015.

Поступила 16.03.2015

CITIZENSHIP OF THE EUROPEAN UNION: THE BASIC STAGES OF FORMATION, REGULATION, AND LEGAL STATUS OF THE CITIZENS

N. KONDRATOVICH

The article discusses the emergence of citizenship of the European Union, highlights the main stages. Regulatory documents are a common European Union citizenship. The author analyzes the legal, political and socio-economic conditions of the single European citizenship. Analyses provided by the citizens of the European Union, rights and freedoms. Stresses that European Union citizenship provides qualitatively new rights to citizens of Member States related to the expansion of their spatial capacity.