

МІЖНАРОДНЕ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 341.231.14

Є. В. Ткаченко

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена аналізу правового інституту громадянства Європейського Союзу. Розглянуто історію становлення європейського громадянства, окреслено права громадян Союзу і охарактеризовано порядок їх реалізації. Установлено, що права громадян ЄС стосуються міграційної (право на вільне пересування і вільний вибір місця проживання) та політичної (право обирати і бути обраним до Європарламенту та муніципальних органів, право на петиції і звернення до Європарламенту і до Омбудсмена, право користуватися дипломатичним та консульським захистом) сфер.

Ключові слова: громадянство Європейського Союзу, громадяни Союзу, права громадян Союзу.

Стаття посвящена аналізу правового інституту громадянства Європейського Союзу. Рассматривается история становления европейского гражданства, указываются права граждан Союза и характеризуется порядок их реализации. Устанавливается, что права граждан ЕС касаются миграционной (право на свободное передвижение и свободный выбор места проживания) и политической (право избирать и быть избранным в Европарламент и муниципальные органы, право на петиции и обращения в Европарламент и к Омбудсмену, право пользоваться дипломатической и консульской защитой) сфер.

Ключевые слова: гражданство Европейского Союза, граждане Союза, права граждан Союза.

This article is devoted the analysis the legal institution of citizenship of the European Union. In work the historical formation of European citizenship is examined, specify the rights of human citizens of the Union and is characterized by the order of their implementation. Establish that the rights of citizens of EU relate to migration (the right to free movement and free choice of place of residence) and political (the right to elect and be elected to the European Parliament and municipal elections, the right to petition and appeal to the European Parliament and the Ombudsman, the right to diplomatic and consular protection) spheres.

Key words: citizenship of the European Union, citizens of the Union, the rights of citizens of the Union.

У прямому зв'язку з громадянством знаходяться права, свободи та обов'язки людини, їх обсяг та зміст. Установлення громадянства Європейського Союзу — безпрецедентний крок в історії розвитку правового регулювання питань національного громадянства, статусу міждержавних структур. Це означає можливість більш-менш однакового регулювання

правових відносин громадянства в межах Європейського Союзу.

Нині серед учених немає єдності у поглядах щодо оцінки громадянства Союзу. Наприклад, Б. М. Топорнін вважає, що введення громадянства Союзу, безперечно, — досить серйозний крок у напрямі, що веде до федеративного державного устрою. Він зазначає, що громадян-

© Ткаченко Є. В., 2011

ство Союзу має більше логічне, ніж юридичне обґрунтування: «...якщо люди бачитимуть в Європі співтовариство народів, а не тільки держав, у інтеграції з'являться міцні корені» [1, с. 73].

Деякі зарубіжні вчені висловлюють певний скептицизм щодо реалізації цього інституту. Так, на думку У. К. Прейсса, поняття «європейське громадянство» є неясним, зміст його формальний. Відсутність чіткого визначення концептуального змісту європейського громадянства створює складнощі у розумінні його значення для процесу європейської інтеграції. Називаючи європейське громадянство «патетичним терміном з патетичним відтінком», У. К. Прейсс стверджує, що надання деяких пільг для індивідумів в економічній інтеграції країн співдружності не містить правової рівності, а індивідууми, як і раніше, залишаються «привілейованими іноземцями» [2, с. 141]. Протилежну думку про інститут громадянства Союзу висловлює французький політолог Ж. Монтані. Він називає європейське громадянство свого роду проломом, через який можуть поступово просочитися демократичні сили, які прагнуть до рішучого перетворення Союзу в реальну федерацію. Незважаючи на недосконалість цього нового інституту, Європейський Союз досяг першої мирної форми співіснування між громадянами різних націй в історії, встановлюючи статус післянаціональний, але «докосмополітичний» (оскільки інші народи виключені з нього) [2, с. 142].

Громадяни Союзу теж не розуміють зміст цього інституту. Так, за деякими соціологічними дослідженнями, майже дві третини громадян ЄС не знають, що таке європейське громадянство [3, с. 95].

Формування концепції громадянства Європейського Союзу бере початок з 70-х років минулого століття, коли з'являється більш широке розуміння поняття європейського громадянства як форми особистої ідентифікації з новим європейським співтовариством, що вирішує не

тільки економічні завдання, а й забезпечує дотримання політичних прав та високих соціальних стандартів. Цей період налічує такі етапи: Паризький саміт (1974 р.), саміт Європейської Ради у Фонтенбло (1984 р.), підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз (1992 р.), підписання Амстердамського договору (1997 р.) та Лісабонські угоди від 13 грудня 2007 року [4, с. 493–497; 5, с. 22–30; 6, с. 82–88].

Визначення громадянства Європейського Союзу міститься у Договорі про функціонування Європейського Союзу (ст. 20). Кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів, є громадянином Союзу. Громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства не замінюючи його [7, с. 55]. Крім того, у розділі V Хартії про основоположні права Європейського Союзу закріплено права громадян Європейського Союзу.

Громадяни держав — членів ЄС мають більший обсяг прав на території інших держав-членів, аніж іноземці, тобто особи, що є громадянами держав, які не входять до складу Союзу. Права громадян ЄС, закріплені у зазначених документах, здебільшого стосуються міграційної та політичної сфери.

Щодо міграційних прав — це *право на вільне пересування та вільний вибір місця проживання у державах — членах Союзу*. Стаття 21 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплює, що кожний громадянин Союзу має право на вільне пересування та проживання на території держав-членів з урахуванням обмежень та умов, установлених Договорами та заходами, ухваленими на їх виконання. Крім того, ч. 2 ст. 21 Договору гарантує: якщо діяльність Союзу визнано необхідною для досягнення цієї мети та якщо в Договорах не передбачено необхідних повноважень, Європейський парламент та Рада можуть ухвалити положення, що сприяють реалізації даного права. Як слушно зауважує Т. В. Васильєва, громадянство Союзу стає

ефективним тільки тоді, коли особа переїжджає до іншої країни. У випадку проживання у країні державної належності громадянство ЄС жодної ролі не відіграє [5, с. 24]. У новітніх рішеннях Суду європейської спільноти дається широке тлумачення свободи пересування громадян Союзу. Уперше Суд використав концепцію європейського громадянства у рішенні у справі Мартіне-Сала від 12 травня 1998 року, де сформулював принцип рівного ставлення до громадян інших держав-членів, які проживають на законних підставах на території держави — члена спільноти, у тому числі і в питаннях доступу до соціальних благ [5, с. 24].

Щодо можливості обмеження даного права, то Суд у рішенні у справі Баумбаст, R сформулював позицію, відповідно до якої можливість встановлення обмежень та умов ґрунтується на тому, що реалізація прав громадян Союзу на проживання на території спільноти може обумовлюватися легітимними інтересами держав-членів. Однак ці заходи мають діяти лише в межах, які встановлюються правом Союзу, і відповідно до загальних принципів права, зокрема принципу пропорційності [8].

У межах ЄС від внутрішнього міграційного регулювання щодо громадян «старих» держав — членів ЄС слід відрізнити політику щодо громадян нових 10 членів (не враховуючи Мальту та Кіпр), що вступили до Союзу у 2004 та 2007 роках. Так, більшість «старих» держав — членів ЄС заявили, що вони обмежать доступ на їх територію громадян нових десяти країн-членів на час перехідного періоду. Фактично йдеться про те, що цій категорії населення ЄС відмовлено в праві вільного працевлаштування в державах Західної Європи, причому обмеження ці варіюються за строками і за іншими параметрами щодо різних країн. Наприклад, Нідерланди встановили перехідний період усього в один рік, а Данія, Німеччина, Франція, Італія й Австрія обрали 7-річний період — гранично допустимий

за законами ЄС термін для випробувальної адаптації нових громадян ЄС [9, с. 260–261]. «Неоднаковість» становища громадян «старих» держав — членів ЄС та громадян «нових» держав — членів ЄС показує приклад виселення з Франції громадян Румунії та Болгарії циганського походження, які порушили порядок перебування у Франції [10].

Ґрунтуючись на експертних оцінках, Комісія ЄС прогнозує порівняно малий приплив мігрантів з нових країн (у сукупності близько 220 тис. осіб на рік) і заявляє, що зроблені дії неадекватні ситуації, що складається. Проте визнається імовірність масштабнішого використання території нових держав — членів ЄС для транзиту нелегальних іммігрантів з інших регіонів. У результаті новим державам-членам доводиться просто миритися з тим, що однією з умов їх вступу до ЄС було зобов'язання прийняття жорстких правил його міграційного режиму.

Наразі слід зауважити певний прогрес щодо позиції Союзу і держав-членів стосовно закріплення обсягу та гарантування права вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів. Так, Маастрихтський договір закріпив це право виключно за громадянами ЄС. Тобто, на відміну від громадян Союзу, члени їх сімей не мали громадянства будь-якої з держав — членів, не мали права вільно пересуватися і проживати на території ЄС. Згідно зі ст. 45 Хартії про основоположні права Європейського Союзу свободу пересування та перебування можна надавати відповідно до Договорів громадянам третіх країн, що законно проживають на території держави-члена [7, с. 266].

Політичні права громадянина ЄС, який знаходиться на території іншої держави — члена Союзу, включають такі можливості: право на участь у голосуванні та можливість балотуватися кандидатом у виборах до Європарламенту; право обирати та бути обраним до муніципальних органів на рівних з громадя-

нином цієї країни умовах; право на петиції та звернення до Європарламенту та до Омбудсмена; право громадянина, котрий знаходиться на території держави, яка не є членом Союзу, на дипломатичний захист з боку представництва будь-якої країни — члена ЄС.

Право обирати та бути обраним до Європарламенту та муніципальних органів

Установчими договорами Союзу передбачається надання активного та пасивного виборчого права щодо двох видів виборів: муніципальних та загальноєвропейських.

Так, у ст. 22 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачається, що кожен громадянин Союзу, який проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Це право реалізується з урахуванням детальних положень, які ухвалюються Радою, що діє одностайно згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, та після проведення консультацій з Європейським парламентом; ці положення можуть передбачати відхилення, коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами.

Слід зазначити, що в деяких державах — членах Союзу це право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні закріплювалося ще до підписання Маастрихтського договору. Так, в Ірландії, Нідерландах та Данії право на участь у муніципальних виборах надавалося всім громадянам інших держав — членів ЄС, які проживали на території відповідних країн. Деякі країни (наприклад, Іспанія і Португалія) допускали можливість надання такого права іноземним громадянам, але лише на підставі принципу взаємності. Хоча, безумовно, для законодавства деяких країн (Італія, Німеччина, Франція) це право стало новим явищем.

Щодо рівня місцевого самоврядування, на якому це право може застосовуватися, то Комісія ЄС прийняла рішення, що є найнижчий рівень самоврядування у кожній державі — члені Союзу [11]. Надання у державі проживання громадянам інших держав прав участі у муніципальних виборах є значним кроком уперед у залученні особи до громади, середовища, в якому вона постійно мешкає. Як зазначає Б. М. Топорнін, це рішення є цілком адекватним, оскільки така людина може володіти майном, сплачувати податки, брати участь у місцевих ініціативах, але раніше вона була позбавлена прав визначати склад муніципальних органів, що вирішують локальні питання [12, с. 160].

Згідно зі ст. 22 Договору про функціонування Європейського Союзу встановлюється, що без шкоди ч. 1 ст. 223 та положенням, ухваленим на її виконання, кожен громадянин Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним до Європейського парламенту в державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Це право реалізується з урахуванням детальних положень, які ухвалюються Радою, що діє одностайно згідно зі спеціальною законодавчою процедурою та після проведення консультацій з Європейським парламентом; ці положення можуть передбачати винятки, коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами.

Порядок реалізації громадянами Союзу, які проживають у державі-члені, громадянства якого вони не мають, права обирати та бути обраними до Європейського парламенту регламентується Директивою Ради 93/109 від 6 грудня 1993 року [13], на муніципальних виборах — Директивою 94/80 від 19 грудня 1994 року [14]. Метою директив є забезпечення рівних можливостей для реалізації виборчих прав громадян Союзу. Основним принципом такого регулювання є

свобода вибору. Для реалізації виборчого права в державі проживання громадянин ЄС має висловити відповідне бажання. При цьому виборець може голосувати на виборах до Європарламенту або в державі проживання, або в державі свого громадянства. Якщо в державі перебування передбачено обов'язкове голосування, громадянин Союзу зобов'язаний взяти участь у ньому за умови, що він бажає брати участь у виборах до Європарламенту в цій державі.

Право на захист дипломатичних представництв і консульств

Згідно зі ст. 23 Договору про функціонування Європейського Союзу кожен громадянин Союзу на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянином якої він є, має право на захист дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на таких же умовах, що і громадяни цієї держави. Держави-члени ухвалюють необхідні положення й розпочинають міжнародні переговори, необхідні для забезпечення такого захисту. Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою та після проведення консультацій із Європейським парламентом, може ухвалити директиви, що встановлюють заходи щодо координації та взаємодії, необхідні для сприяння такому захисту. Відповідно до ст. 46 Хартії про основоположні права Європейського Союзу кожному громадянину Союзу на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянином якої він є, надається захист дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадянам цієї держави-члена.

Варто звернути увагу лише на те, що мова йде про дипломатичний та консульський захист громадян Євросоюзу, що надається саме державою-учасником, але ніяк не самим Євросоюзом.

Крім того, правомірність нормативного закріплення можливості користуватися дипломатичним та консульським

захистом іншої держави викликає певні сумніви з точки зору норм загального міжнародного права. Як відомо, Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 року взагалі не передбачає можливості надання дипломатичного захисту іноземним громадянам [15, с. 79].

Порядок здійснення права громадян Союзу користуватися дипломатичним та консульським захистом іншої держави-члена на території третьої країни регламентується Рішенням 95/553, прийнятим представниками урядів держав-членів на зустрічі в рамках Ради 19 грудня 1995 року. Відповідно до цього документа дані особи можуть скористатися консульським захистом іншої держави-члена, якщо в місці їх перебування немає постійного представництва або почесного консула їхньої держави або країни, що представляє його інтереси (ст. 1). Консульська допомога надається у випадках смерті, нещасного випадку або хвороби, арешту або затримання, а також якщо особа стала жертвою насильницького злочину або опинилася в тяжкому становищі й потребує допомоги та репатріації (п. 1 ст. 5).

Право на звернення до Європарламенту та Омбудсмена

У ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу кожен громадянин Союзу має право звернутися до Європейського парламенту. Порядок його реалізації деталізується у ст. 227, в якій встановлюється, що будь-який громадянин Союзу та будь-яка фізична або юридична особа, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право особисто або спільно з іншими громадянами або особами письмово звернутися до Європейського парламенту з питання, що належить до сфер діяльності Союзу і що безпосередньо стосується його або її. Стаття 44 Хартії про основоположні права Європейського Союзу теж встановлює, що кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юри-

дичну адресу на території держави-члена, має право звертатися до Європейського парламенту.

Також громадяни ЄС мають право звертатися до Омбудсмена (ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу), посада якого створена відповідно до ст. 228 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Згідно зі ст. 228 Договору Омбудсмен, який обирається Європейським парламентом, уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, окрім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження. Омбудсмен вивчає такі скарги та звітує про них.

Згідно зі своїми обов'язками Омбудсмен за власною ініціативою або на підставі скарг, поданих йому безпосередньо або через члена Європейського парламенту, проводить розслідування, які він вважає обґрунтованими, крім випадків, коли інкриміновані факти є або були предметом судового провадження. Якщо Омбудсмен встановлює факт незадовільного управління, він передає питання на розгляд відповідної установи, органу, служби або агенції, які мають трьохмісячний строк для інформування Омбудсмена про їхню позицію. Після цього Омбудсмен направляє звіт до Європейського парламенту та відповідної установи, органу, служби або агенції. Особа, що звертається зі скаргою, інформується про результат таких розслідувань.

Правом ЄС регулюються також і мовні права громадян Союзу. Так, у ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплюється, що кожен громадянин Союзу може письмово звернутися до будь-якої інституції, органу, служби або агенції Європейського Союзу однією з офіційних мов Союзу та отри-

мати відповідь цією ж мовою. Офіційними мовами Союзу є болгарська, чеська, датська, голландська, англійська, естонська, фінська, французька, німецька, грецька, угорська, ірландська, італійська, латвійська, литовська, мальтійська, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, іспанська та шведська мови (ст. 55 Договору про Європейський Союз).

Крім того, у Хартії про основоположні права Європейського Союзу (ст. 41) закріплюється право на належне управління, яке включає: 1) право на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку, яке охоплює: право кожної особи на те, що її заслухають, перш ніж вживати щодо неї будь-який індивідуальний захід негативного впливу; право кожної особи на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці; обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення; 2) право на те, щоб Союз відшкодував будь-яку шкоду, завдану установами або їхніми службовцями під час виконання обов'язків, згідно з загальними принципами, спільними для законодавств держав-членів; 3) право письмово звернутися до установ Союзу однією з мов Договорів і отримати відповідь тією ж мовою.

Також у Хартії проголошується, що громадяни Союзу мають право доступу до документів, яке означає, що кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві.

Таким чином, у науковій літературі все ще продовжуються дискусії про природу європейського громадянства: чи означає ця правова конструкція приналежність до кола осіб, які є первинними суб'єктами європейського правопорядку

і володіють специфічним правовим, політичним і соціально-економічним статусом, або мова йде всього лише про наділення громадян держав-членів деякими додатковими правами. Не можна погодитися зі словами І. В. Яковюка, що, запровадивши громадянство Союзу, Євросоюз і держави — члени ЄС зробили надзвичайно сміливий крок на шляху до

політичної інтеграції [16, с. 21–22]. Звісно, зміст громадянства Союзу не вміщається в традиційне розуміння громадянства як постійного правового зв'язку між фізичною особою та державою. Проте введення даного інституту серйозно розвинуло ідею розвитку ЄС до федеративного державного устрою, до формування його як об'єднання народів.

Література

1. Топорнин Б. Н. Европейское сообщество: право и институты / Б. Н. Топорнин. – М. : РАН, Ин-т государства и права РАН. – 183 с.
2. Смирнова Е. С. Дискуссия по вопросам формирования института европейского гражданства и поиски альтернативы / Е. С. Смирнова // Право и политика. – 2001. – № 11. – С. 139–144.
3. Muller J.-W. Constitutional patriotism / J.-W. Muller. – Princeton University Press. – 2007. – 177 p.
4. Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу / Н. І. Андрусевич // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.
5. Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
6. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2005. – № 9. – С. 82–88.
7. Основи права Європейського Союзу : нормат. матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : ФІНН, 2010. – 392 с.
8. CJEC, Case–413/99 Baumbast, R v. Secretary of State for the Home Department. Judgment of 17 September 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher>.
9. Право Європейського Союзу. Особлива частина : навч. посіб. / за ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
10. Франция высылает цыган, соблюдая нормы Евросоюза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2010/08/20/764117.html>.
11. Лепешков Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве [Электронный ресурс] / Ю. А. Лепешков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – Режим доступа: <http://beljournal.by.ru>.
12. Топорнин Б. Н. Европейское право : учебник / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристь, 1998. – 456 с.
13. Council directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu>.
14. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc.
15. Ханик-Посполітак Р. Громадянство Європейського Союзу — реальні права чи імпульс інтеграційним процесам в Європі? / Р. Ханик-Посполітак // Підприємництво, госп-во і право. – 2001. – № 10. – С. 78–79.
16. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття та співвідношення з національним громадянством / І. В. Яковюк // Проблеми законності. – 2010. – № 107. – С. 16–22.