

Е. К. Захарова*

ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Исследуется гражданство, которое с развитием международного права и его составной части — международного права прав человека, с усилением роли интеграционных процессов в политической жизни государств преобразуется в несвойственные ему прежде формы, одной из которых является гражданство Европейского союза. Отмечается, что гражданство Европейского союза (или, как его называют в публицистике, «европейское гражданство») отвечает прежде всего интересам ЕС и потребностям граждан государств-членов путем обеспечения взаимодействия Союза и его граждан и наделения последних набором фундаментальных прав. Автор обращает внимание на то, что институт гражданства ЕС, складывавшийся на протяжении последних двух десятилетий, сегодня не в полной мере отвечает запросам общественности, что должно быть решено путем четкого правового регулирования.

Ключевые слова: гражданство, Европейский союз, приобретение гражданства, права человека

The author investigates a citizenship that is influenced by development of the international law and the international law of the human rights as a part of it, strengthening of a role of integration processes in the state politics. As a result it's transformed to specific forms, which had not been peculiar to it before. One of these forms is a citizenship of the European Union. It's mentioned that the citizenship of the European Union («the European citizenship» as publicists call it) serves the interests of the Union and the requirements of the European Union states citizens by a direct interaction of the European Union with its citizens, and by vesting citizens with fundamental rights. The author asserts that the European citizenship has been forming over two decades, but does not meet the requirements of the society. So the European Union regulation should unequivocally solve this problem.

Key word: citizenship, nationality, European Union, acquisition of nationality, human rights

Введение гражданства Европейского союза стало серьезным шагом, одним из предвестников того, что Европейский союз на определенном этапе своего развития из региональной международной организации, имеющей черты государствовподобного образования (одна из которых — гражданство), трансформируется в образование нового типа, которое по сути будет либо федерацией, либо конфедерацией.

Введение гражданства — шаг чрезвычайно смелый даже для столь сплоченного объединения государств, как Европейский союз. Поэтому в Договоре о ЕС гражданство Союза определяется предельно корректно (ст. 17 Маастрихтского договора). Амстердамский договор 1997 г. содержит новую редакцию данной статьи: «Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый человек, имеющий гражданство государства-члена, является гражданином Союза. Гражданство Союза дополняет, а не заменяет гражданство государств-членов». Очевидно, что гражданство Союза и национальное гражданство государств-членов — явления различные. Гражданство Союза субсидиарно национальному.

Граждане государства-члена автоматически становятся гражданами Союза. Им не нужно обращаться в какие-либо органы для приобретения гражданства Союза, даже

* Захарова Евгения Константиновна — студент Института государственного и международного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: zakharovae.k.ekb@gmail.com.

их национальные общегражданские и заграничные паспорта унифицированы по форме и содержанию и носят отметку о вхождении их государства в Европейский союз. Вопросы же о наличии или отсутствии у лица гражданства государства-члена, основаниях его приобретения и прекращения находятся исключительно в ведении государств-членов, что подчеркивается в Декларации о гражданстве государства-члена.

Содержание гражданства составляют взаимные права и обязанности человека и государства. С юридической точки зрения такая конструкция возможна и применительно к гражданству Союза, так как право Европейского союза наделяет правосубъектностью физических лиц.

Понятия «гражданство» и «гражданство Европейского союза»

Понятие «гражданство» в самом общем виде было сформулировано в Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г.¹ В соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 1 Конвенции «„гражданство“ означает правовую связь между отдельным лицом и государством без указания этнического происхождения этого лица». Так как институт гражданства является институтом национального конституционного (государственного) права, то законодатель каждого государства формулирует его по собственному усмотрению, зачастую опираясь на понятие, данное в Европейской конвенции о гражданстве, и учитывая ее нормы, а также нормы некоторых других конвенций, посвященных вопросам гражданства².

«Гражданство — один из важнейших атрибутов государственности, выражающийся во взаимных правах и обязанностях человека и государства»³. Таким образом, затрагивая вопросы гражданства и его регламентации, Европейский союз должен действовать максимально корректно, так как эти вопросы напрямую связаны с суверенитетом государства. И хотя сегодня ЕС и приближается к наднациональному образованию, схожему как с конфедерацией, так и с международной организацией, вопросы национального гражданства ЕС не регламентируются в нем напрямую.

Определение понятия «гражданство Европейского союза» отсутствует в учредительных договорах ЕС, т. е. в первичных источниках права ЕС, но при этом практически в каждом подобном международном соглашении гражданству посвящен свой раздел. Гражданство ЕС можно толковать как «устойчивую правовую связь между гражданами государств-членов (национальными гражданами) и Союзом в целом»⁴.

Это определение, предложенное С. Ю. Кашкиным, во многом аналогично понятию национального гражданства. Можно говорить о том, что сегодня у гражданства как родового понятия появляются разновидности (гражданство ЕС; можно говорить о возможном образовании в рамках Таможенного союза России, Белоруссии, Казахстана определенной разновидности наднационального гражданства), характеризующие правовую связь лица как со специфической международной организацией, так и с несколькими государствами (институт множественного гражданства, бипатризм). Исходя из этого нельзя утверждать, что понятие гражданства, данное в Европейской конвенции о гражданстве, вполне соответствует современной действительности, в частности тенденциям к интеграции, которые проявляются на региональном уровне.

Таким образом, при соотношении понятий гражданства и гражданства ЕС, необходимо исходить из того, что гражданство ЕС не связывает лицо с определенным государством, не создает ситуации полипатризма (лицо не становится гражданином всех стран

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Гагская конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г., Европейская конвенция о сокращении случаев множественности гражданства и о военной обязанности в случаях множественности гражданства 1963 г. и т. д.

³ Основы права Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 1997. С. 99.

⁴ Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010. С. 96.

ЕС, а остается гражданином своего государства, при этом получая статус гражданина ЕС), а формирует уникальную политико-правовую связь лица с международной организацией.

Формирование института гражданства ЕС в европейском праве

Предпосылки к формированию гражданства ЕС прослеживаются еще в первых учредительных договорах 1950-х гг., но впервые о нем упоминается в Маастрихтском договоре (Договор о Европейском союзе 1992 г. вступил в силу 1 ноября 1993 г.). Уже в преамбуле к этому договору говорилось, что государства, принявшие его, «преисполнены решимостью учредить гражданство, общее для граждан своих стран». В ст. 9 данного соглашения провозглашено окончательное формирование гражданства ЕС, при этом введены важнейшие условия существования этого института, фактически в нескольких строках определены место гражданства ЕС в его соотношении с гражданством государств-членов и его специфика: «Гражданином Союза является каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена. Гражданство Союза дополняет собой национальное гражданство и не подменяет его».

Следующим шагом, развивающим положения Договора о Европейском союзе, стало принятие Хартии Европейского союза об основных правах. Председатели Европейского парламента, Совета и Комиссии подписали и провозгласили Хартию от имени своих учреждений 7 декабря 2000 г. в Ницце. Раздел V данной Хартии назван «Гражданство».

29 октября 2004 г. в Риме главами государств-членов Европейского союза был подписан Договор о введении Конституции для Европы, который мог стать важным шагом к окончательной интеграции государств-членов Европейского союза. Тем не менее Договор так и не вступил в силу, а сейчас такая возможность даже не рассматривается из-за подписания Лиссабонского договора, который воспринял многие положения данного соглашения.

Однако Договор о введении Конституции для Европы интересен с исследовательской точки зрения, поскольку подтверждает положения Маастрихтского соглашения о гражданстве и права, регламентированные Хартией. Предполагалось также признать Хартию составной частью конституционного договора, а ее нормы наделить высшей юридической силой в правовой системе ЕС¹. Кроме того, Договор провозглашал присоединение ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, базовые положения которой должны были войти в право Союза в качестве общих принципов (ст. 1-9 Конституции).

Развитие Европейского союза как интеграционного образования влечет и развитие института гражданства. Закономерен вопрос: преобразуется ли гражданство ЕС в национальную структуру, что повлечет разрушение границ государств-членов ЕС, создание нового интеграционного образования, либо оно останется наднациональным, вспомогательным институтом?

Приобретение гражданства Европейского союза

В Маастрихтском договоре указано, что возникновение гражданства Европейского союза напрямую связано с возникновением у лица гражданства государства-члена ЕС. При этом в нормативных правовых актах Европейского союза никак не регулируется этот вопрос, что обусловлено стремлением Союза не вмешиваться в конституционное законодательство государств-членов, т. е. не посягать на их суверенитет.

Спорные ситуации возникают в отношении граждан, проживающих на заморских территориях стран-членов ЕС. Они хоть и являются гражданами страны-члена ЕС, но проживают на территории, на которую европейское право не распространяется, зна-

¹ Кашкин С. Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013. С. 27.

чит, они не могут становиться гражданами Европейского союза. Однако поскольку такие граждане могут свободно перемещаться в границах ЕС, возникают вопросы: считаются ли они гражданами ЕС, находясь на территории ЕС, на которую распространяется европейское право? Могут ли они пользоваться теми же правами, которыми пользуются граждане ЕС для получения дипломатической и консульской помощи, находясь на территории иностранного государства, не являющегося членом ЕС? Сейчас в законодательстве ЕС и государств-членов не решен этот вопрос, из-за чего в дальнейшем могут возникнуть конфликты.

Учитывая оговорки в отношении заморских территорий ЕС, логично предположить, что их население не обладает гражданством ЕС, значит, не пользуется правами, предоставленными только гражданам ЕС. Но если гражданин такой территории переезжает на постоянное место жительства в европейское государство-член ЕС, вполне возможно, что данные права начинают распространяться на него в полной мере.

Итак, можно выделить несколько способов приобретения гражданства ЕС.

1. Приобретение гражданства по праву рождения. Существует два принципа, которые регулируют возникновение гражданства у ребенка:

принцип крови (дети граждан конкретной страны, закрепившей право крови, становятся ее гражданами независимо от места рождения);

принцип почвы (все дети, родившиеся на территории государства, в котором действует право почвы, становятся его гражданами независимо от гражданства их родителей).

В большинстве государств-членов ЕС так или иначе совмещаются оба принципа с преобладанием одного из них. Так, принцип крови имеет основополагающее значение в Австрии, Бельгии, Хорватии, на Кипре, в Чехии, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литве, Люксембурге, на Мальте, в Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Испании, Швеции, Великобритании, а принцип почвы – в Болгарии и Польше.

2. Приобретение гражданства «по наследству» – это разновидность приобретения гражданства по принципу крови. Возможность получения такого гражданства есть практически во всех странах, при этом лицо должно доказать наличие родства с теми, кто был гражданами того или иного государства в прошлом.

3. Приобретение гражданства замужней женщиной. В большинстве государств с момента вступления в силу Конвенции о гражданстве замужней женщины женщина, вступившая в брак с гражданином определенного государства, не приобретает второе гражданство автоматически. Однако почти во всех европейских странах, за исключением Эстонии, Чехии, Люксембурга, предусматривается упрощенный (по сравнению с натурализацией) порядок получения гражданства замужней женщиной.

4. Натурализация – приобретение гражданства на основе добровольного волеизъявления гражданина при соблюдении условий, установленных законодательством государства. К таким условиям чаще всего относят длительность проживания на территории государства (в странах ЕС она варьируется от 5 до 10 лет), знание национального языка, ассимиляцию, наличие определенного дохода и т. д.

Стоит отметить, что во многих государствах Европейского союза, за исключением Эстонии, Чехии, Литвы, Австрии, Дании, Голландии, Германии, где существует прямой запрет, и в определенных случаях Латвии, возможно наличие у лица множественного гражданства, т. е. гражданства двух или нескольких государств. Данный институт во многом схож с гражданством ЕС, так как зачастую само государство вводит в международные соглашения либо в национальное законодательство правило о том, что второе и последующее гражданство не влияет на осуществление прав и обязанностей лица в этом государстве, а лишь дополняет их.

Гражданство ЕС соотносится со множественным гражданством так же, как с национальным, т. е. наличие двойного и множественного гражданства не влияет на осуществление прав, основанных на гражданстве ЕС.

Характеристика гражданства ЕС

Повторим, гражданство ЕС – это политико-правовая связь гражданина и Союза, выражающаяся во взаимных правах и обязанностях. Хартия об основных правах предполагает, что граждане ЕС в дополнение к тем правам, которые предоставлены им национальным законодательством, получают и иные права. К таким правам относят:

1) активное и пассивное избирательные права в рамках Европейского союза (включает право избираться и быть избранным в Европейский парламент и право избираться и быть избранным на муниципальных выборах);

2) право на хорошее управление;

3) право доступа к документам;

4) право обращения к европейскому омбудсмену;

5) право петиций;

6) свободу передвижения и проживания;

7) право на дипломатическую и консульскую защиту.

Рассмотрим эти права.

Право избираться и быть избранным в Европейский парламент. В соответствии с ч. 1 ст. 39 Хартии «каждый гражданин Союза имеет право избирать и быть избранным на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, где он проживает, на тех же условиях, что и граждане данного государства»¹. Далее в Хартии разъясняется, что данное право реализуется на условиях и в границах, определенных коммунитарными договорами или Договором о Европейском союзе.

В ч. 2 ст. 39 Хартии провозглашен основной демократический принцип избирательной системы – всеобщее прямое, тайное и свободное голосование.

Стоит отметить, что, хотя этими правами наделены все граждане ЕС, сегодня в ЕС отсутствует единый акт, посвященный выборам депутатов, поэтому каждое государство регулирует данный вопрос самостоятельно, основываясь на Акте об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием 1976 г.

Таким образом, депутатом Европейского парламента может быть только гражданин Европейского союза, избранный также гражданами ЕС. Представители избираются пропорционально от каждого государства, значит, граждане каждого государства голосуют только относительно представителей своей страны в Европарламенте. При этом если человек проживает в одном государстве ЕС, являясь гражданином другого государства ЕС, то он должен голосовать только относительно представителя государства его гражданства, т. е. правительство страны пребывания должно предоставить ему возможность проголосовать.

Право избирать и быть избранным на муниципальных выборах. Согласно ст. 40 Хартии гражданин ЕС обладает правом избираться и быть избранным на муниципальных выборах в государстве-члене ЕС на тех же условиях, что и граждане самого государства. Это право, как и предыдущее, предоставлено на основе Договора о функционировании ЕС (п. «b» ч. 2 ст. 20), и его применение аналогично тем правилам, которыми регулируются избирательные права в случае выборов в Европейский парламент. Данное право напрямую связано с правом граждан ЕС беспрепятственно передвигаться в границах ЕС.

Право на хорошее управление. В ч. 1 ст. 41 Хартии определены основные принципы обращения лиц в институты, органы и учреждения Союза: «Каждое лицо имеет

¹ Кашкин С. Ю. Указ. соч. С. 564.

право на рассмотрение своего дела беспристрастно, справедливо и в разумный срок». В ч. 2 данной статьи говорится о тех правах, которые охвачены правом на хорошее управление:

«право каждого лица быть заслушанным до принятия по отношению к нему меры индивидуального характера, влекущей для него неблагоприятные последствия;

право каждого лица на доступ к затрагивающему его информационному досье при соблюдении законных интересов в виде конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;

обязанность администрации мотивировать свои решения».

Приведенные положения основаны на ст. 298 Договора о функционировании ЕС: «При выполнении своих задач институты, органы и учреждения Союза опираются на открытую, эффективную и независимую европейскую администрацию».

Нельзя сказать, что данные права принадлежат исключительно гражданам ЕС, поскольку они возникают у любых лиц при обращении в институты, органы и учреждения ЕС. Однако стоит помнить, что чиновником ЕС может быть только гражданин ЕС.

В ч. 3 ст. 41 Хартии указано, что в соответствии с общими для правовых систем государств-членов принципами «каждое лицо имеет право на возмещение Союзом убытков, причиненных его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций». В данном случае в самой Хартии норма провозглашена как принцип со ссылкой на правовые системы государств-членов. Как и в предыдущих случаях, нельзя говорить о том, что эта норма направлена на регулирование отношений исключительно между органами и институтами ЕС и гражданами ЕС. Предполагается, что принцип распространяется на всех лиц, обратившихся в органы и институты ЕС.

Указанные нормы нашли отражение в последующих статьях Хартии, в частности посвященных эффективным средствам правовой защиты.

Право доступа к документам. Это право обеспечивает доступ к документам институтов, органов и учреждений независимо от их носителя, оно закреплено в ст. 42 Хартии. Данное право принадлежит не только гражданам ЕС, но и физическим и юридическим лицам, проживающим или имеющим свой юридический адрес в государстве-члене ЕС, т. е. оно напрямую не связано с гражданством лица, а значит, возникает закономерный вопрос о целесообразности включения указанных норм в главу, посвященную гражданству.

Право обращения к европейскому омбудсмену. Это право закреплено в ст. 43 Хартии и позволяет выносить на рассмотрение европейского омбудсмена случаи нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, кроме Суда ЕС, при осуществлении юрисдикционных полномочий. Оно, как и предыдущее право, принадлежит как гражданам, так и юридическим и физическим лицам, имеющим свой юридический адрес или проживающим в государстве-члене. Хотя данное право напрямую не связано с гражданством ЕС, оно логически вытекает из предыдущих статей Хартии, так как является одним из средств и способов правовой защиты перечисленных в них прав граждан ЕС.

Омбудсмен может проводить расследования по фактам, изложенным в жалобах перечисленных лиц, и направлять результаты расследования как в Парламент и в орган, допустивший нарушения, так и лицу, обратившемуся к нему.

Право петиций. В соответствии со ст. 44 Хартии граждане ЕС, физические и юридические лица, проживающие или имеющие юридический адрес в странах-членах ЕС, обладают правом обращаться в Европейский парламент с петициями.

Право петиций – это также способ защиты прав граждан ЕС. Это право по своей природе схоже с правом обращения к омбудсмену и правом на хорошее управление. В данном случае особый статус придается Европейскому парламенту, который пред-

ставляет интересы именно граждан ЕС, так что вполне логично, что граждане могут обращаться с петициями к своим избранным.

Петиции подаются по вопросам, которые относятся к сферам деятельности Союза и непосредственно ее затрагивают. В последнее время сфера компетенции ЕС расширяется, что автоматически предполагает увеличение количества петиций, подаваемых в Европейский парламент.

Свобода передвижения и проживания. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Хартии каждый гражданин Союза обладает правом беспрепятственно передвигаться и проживать на территории государств-членов. Этим правом согласно ч. 2 данной статьи могут делиться и иностранцы, если они законно проживают на территории одного из государств-членов ЕС.

Правовое регулирование свободы передвижения граждан ЕС в первичном и вторичном праве Европейского союза в полной мере соответствует закрепленному в Договоре об учреждении Европейского сообщества принципу субсидиарности гражданства Европейского союза по отношению к национальному гражданству. Признание за гражданами Европейского союза права на свободное передвижение и проживание на территории всех государств-членов не затрагивает свободу передвижения граждан государств-членов в рамках самого государства, так как это является основополагающим правом, закрепленным как в международных договорах, так и в национальном законодательстве, в том числе в национальных конституциях.

Право на дипломатическую и консульскую защиту. В соответствии со ст. 46 каждый гражданин Союза на территории третьей страны, где не представлено его государство, пользуется защитой дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена ЕС на тех же условиях, что и граждане данного государства.

Эта норма служит дополнительным подтверждением субсидиарности гражданства ЕС по отношению к гражданству государств-участников, так как на первое место в любом случае ставится национальное гражданство лица, т. е. дипломатическая и консульская помощь первоначально предоставляется национальными дипломатическими и консульскими учреждениями.

Тем не менее указанное право фактически закладывает основы существования единых для всего ЕС консульских и дипломатических учреждений во всех третьих странах.

Отметим, что право на консульскую и дипломатическую защиту предоставлено только гражданам ЕС и является производным от гражданства ЕС.

Принцип недискриминации по признаку национального гражданства. В ЕС до принятия Хартии существовала обширная судебная практика, обеспечивающая толкование и применение данного принципа.

Это один из основополагающих принципов правового статуса граждан ЕС. Он адресован в первую очередь государствам-членам и предписывает им в сферах, подпадающих под действие права ЕС, предоставлять гражданам других стран ЕС как минимум тот же объем прав и обязанностей, какой они предоставляют своим гражданам.

Заключение

Гражданство ЕС — это уникальный институт, который имеет особое значение для интеграционного развития ЕС. Сегодня Европейский союз пошел по пути расширения влияния в близлежащих странах региона, в частности в Восточной Европе и Прибалтике. Однако дальнейшая интеграция невозможна без создания законодательства ЕС, распространяющегося на всех физических лиц, проживающих в государствах-членах ЕС. Основой такого законодательства выступает институт гражданства, который в зарубежной литературе и судебной практике уже назван принципом гражданства. Сейчас к данному принципу обращаются в практике европейских судов при разрешении во-

просов, касающихся свободы передвижения и иных прав, которые составляют природу и сущность гражданства¹.

Введение гражданства ЕС значимо не только для самого Европейского союза, но и для научного сообщества, занятого вопросами гражданства. Сегодня стало возможно говорить о возникновении наряду с национальным и множественным гражданством еще одного вида гражданства – гражданства интеграционного образования. Этот институт совсем новый и нуждается в совершенствовании, поэтому его разработка должна происходить на основании научных изысканий.

Библиография

Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Кашкин С. Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013.

Основы права Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 1997.

Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010.

¹ Case C-85/96 Martinez Sala [1998] ECR I-2691; case C-184/99 Grzelczyk [2001] ECR I-6193; case C-224/98 d'Hoop [2002] ECR I-6191; case C-413/99 Baumbast [2002] ECR I-7091; case C-403/03 Schempp [2005] ECR I-6421.