

ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОСОБЛИВИЙ ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН

Інститут громадянства у правовій науці сформувався вже досить давно на рівні національних держав і традиційно розглядається юридичною наукою і практикою як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, що виражається в сукупності взаємних прав та обов'язків особи та держави.

Незважаючи на високий рівень розробленості цього інституту, з появою та розвитком європейської інтеграції, одним із наслідків якої стало запровадження громадянства Європейського Союзу, виникають певні проблеми в його розумінні і можливому переосмисленні цього правового феномена.

Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС у черговий раз поставило перед науковцями й політиками питання про уточнення правової природи Євросоюзу й кінцеву мету його створення. Більшість науковців, обговорюючи ці питання, визнає той факт, що Євросоюз уже давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному розумінні. Сьогодні він є наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права, властиві державі, але не перетворюється, власне, на державу.

На сучасному етапі розвитку інтеграції інститут громадянства ЄС все ще перебуває на етапі свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії. Наприклад, Б. М. Топорнін вважає, що запровадження громадянства Союзу, безперечно, – досить серйозний крок у напрямі, що веде до федеративного державного устрою. Він зазначає, що громадянство Союзу має більше логічне, ніж юридичне обґрунтування: «...якщо люди бачитимуть в Європі співтовариство народів, а не тільки держав, в інтеграції з'являться міцні корені» [1, с. 73].

Деякі іноземні вчені висловлюють певний скептицизм щодо реалізації цього інституту. Так, на думку У. К. Прейсса, поняття «європейське громадянство» є неясним, а його зміст є формальним. Відсутність чіткого визначення концептуального змісту європейського громадянства

¹ Студент 5 курсу факультету підготовки кадрів для Державної пенітенціарної служби України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

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 індивідуумів в економічній інтеграції країн Співтовариства 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 Європейського Союзу в реальну федерацію. Незважаючи на недосконалість цього нового інституту, Європейський Союз досяг першої в історії мирної форми співіснування між громадянами різних націй, встановлюючи статус післянаціональний, але «докосмополітичний» (оскільки інші народи виключені з нього) [2, с. 142].

Формування концепції громадянства Європейського Союзу бере початок з 70-х років ХХ ст., 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 Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р. [3, с. 493–497; 4, с. 22–30; 5, с. 82–88].

Визначення громадянства Європейського Союзу міститься у Договорі про функціонування ЄС (ст. 20): «Кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів, є громадянином Союзу. Громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства не замінюючи його» [6, с. 42].

Необхідно зазначити, що конструкції «громадянство держави» і «громадянство Європейського Союзу» суттєво відрізняються. Перша – класична, розроблена у лоні національного конституційного права, а друга – своєрідний правовий феномен, обумовлений особливою політико-правовою природою Європейського Союзу, зокрема в Амстердамському договорі конкретизується правова природа громадянства Євросоюзу шляхом внесення уточнення про те, що воно доповнює національне, є субсидіарним, але не змінює і не скасовує його.

Питання громадянства ЄС (його набуття, припинення тощо) наразі вирішуються та визначені внутрішньодержавним правом (і відповідно можуть відрізнятися у зв'язку з особливою процедурою, правовими підставами в законодавстві кожної держави-члена). Але це не означає, що кожна окремо взята держава-член здатна приймати будь-яке рішення з усіх питань громадянства ЄС. Нормативно-правові акти Євросоюзу, що регулюють питання, пов'язані з громадянством ЄС, містять приписи, які сприятимуть поступовій уніфікації відповідного законодавства держав – членів ЄС.

Громадяни держав – членів ЄС автоматично набувають громадянство Євросоюзу. Їм не потрібно спеціально звертатися до органів ЄС з метою отримання громадянства Союзу. У той же час установчі договори не містять положень, які стосувалися б втрати громадянства ЄС (як вже зазначалося, питання набуття і втрати громадянства перебувають у компетенції національного законодавця).

Аналізуючи підходи Європейського Союзу до розв'язання проблеми забезпечення й гарантування прав та свобод людини і громадянина, цікавою видається позиція В. В. Маклакова, який зазначає, що спочатку в Європейських співтовариствах, а згодом і в ЄС утворилися 2 рівні регулювання прав людей, що мешкають на території цього наднаціонального об'єднання: національний рівень, який за загальним правилом регламентується конституційним та іншими галузями права держав – членів Союзу; права і свободи, що надаються з боку ЄС, а тому ним і регулюються. Відповідно, громадяни держави – члена ЄС, що перебувають на території іншої держави – члена ЄС, розглядаються як іноземці, але при цьому набувають більш привілейованого правового статусу, аніж інші іноземці з країн, які не є членами Союзу. Фактично після запровадження громадянства Євросоюзу для громадян усіх держав – членів ЄС було встановлено єдиний правовий статус у межах території цього об'єднання [7, с. 7, 10].

Особливою рисою громадянства Союзу слід назвати його динамічність. У Лісабонському договорі [6, с. 42–43] закріплено всього 4 блоки прав, що характеризують його специфіку:

а) право вільно пересуватись і мешкати на території держав-членів. Євросоюз забезпечує відсутність контролю за особами в межах внутрішніх кордонів, і провадить спільну політику стосовно надання притулку

й щодо імміграції й контролю за зовнішніми кордонами, засновану на солідарності між державами – членами ЄС;

б) право обирати й бути обраним на виборах до Європейського парламенту, а також на муніципальних виборах у державах – членах ЄС, де мешкають громадяни Союзу, на тих же умовах, що і громадяни будь-якої держави – члена ЄС;

в) право користуватися захистом з боку дипломатичних і консульських установ будь-якої держави – члена ЄС на території країн, що не входять до його складу, де не представлена держава – член Євросоюзу, громадянином якої вони є, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави;

г) право направляти петиції до Європарламенту, подавати скарги Європейському омбудсману і звертатися до інститутів і консультативних органів Союзу будь-якою мовою Договору й отримувати відповіді тією ж самою мовою.

Зазначений перелік прав громадян ЄС не є вичерпним: у розділі V Хартії про основоположні права Європейського Союзу [6, с. 215–217] закріплено додаткові права громадян ЄС.

Важливим є те, що набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізувати в повному обсязі всі права й обов'язки, надані їй як громадянину конкретної держави – члена ЄС, і разом з тим гарантує їй отримання комплексу нових прав і свобод.

Варто визнати, що поняття «громадянство Європейського Союзу» передбачає й наявність обов'язків у громадян останнього. Однак їх переліку установчі договори не містять. На нашу думку, розробники установчих документів завбачливо внесли дане положення, аби у подальшому за необхідності «заповнити» перелік відповідно до встановлених цивілізаційних правових стандартів, не порушуючи принципу погіршення правового становища особи.

Запровадивши громадянство об'єднаної Європи, Євросоюз і держави – члени ЄС зробили доволі сміливий крок на шляху до політичної інтеграції. Громадянство Союзу нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між власне Союзом і громадянами держав – членів ЄС, створюючи умови для втілення в життя ідеї розбудови Європейського Союзу не лише як високоінтегрованої організації держав-членів, а й як союзу народів. Можна припуститися думки, що втілення в життя ідеї

громадянства ЄС об'єктивно сприятиме поступовій ерозії правових відносин між громадянином і національними інститутами влади, оскільки реалізація низки таких важливих прав і свобод, як, наприклад, свобода пересування, право вибору місця проживання, соціальні права тощо, сьогодні переносяться повністю або частково на рівень Європейського Союзу [8, с. 21–22].

Зважаючи на прагнення України до євроінтеграції, питання, пов'язані з громадянством Євросоюзу, стають все більш актуальними для України, а тому потребують більш докладного дослідження з боку українських науковців і, що, на нашу думку, є дуже важливим, – донесення широкому загалу істинних відомостей про Європейський Союз, його складові, цілі функціонування, про окремі інститути, зокрема і про інститут громадянства.

Література:

1. Топорнин Б. Н. Европейское сообщество: право и институты / Б. Н. Топорнин. – Москва : 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. Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу / Н. І. Андрусевич // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.
4. Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
5. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2005. – № 9. – С. 82–88.
6. Основи права Європейського Союзу : нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Харків : Право, 2015. – 328 с.
7. Маклаков В. В. Права человека и гражданина в Европейском Союзе: справочник / В. В. Маклаков. – Москва : ИНИОН РАН, 2005. – 124 с.
8. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством // Проблеми законності – 2010. – № 107 – С. 13–22.

Науковий керівник: канд. юрид. наук, доцент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого В. М. Штененко