

ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА АЛЬТЕРНАТИВИ

Інститут громадянства відіграє особливу роль у реалізації особою своєї правосуб'єктності. Традиційно, громадянство розглядається як

¹ Студентка 5 курсу факультету адвокатури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

усталений політико-правовий зв'язок між особою та державою, що виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності [1, с. 13]. З огляду на запропоноване формулювання, інститут громадянства Європейського Союзу не можна визначати через надану традиційну дефініцію, бо він має специфічну квазідержавну природу. На сьогоднішній день, відкритим залишається питання щодо набуття та втрати громадянства ЄС щодо якого думки науковців розходяться. Дослідження, також, потребує питання щодо визначення статусу громадян третіх держав, які проживають на довгостроковій основі на території Європейського Союзу.

Першим нормативно-правовим актом, який офіційно запровадив громадянство ЄС, став Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 07.02.1992 р. Цей унікальний для міжнародної практики інститут був введений з метою посилення захисту прав та інтересів громадян держав-членів, служіння символам європейської єдності, а також з метою посилення зв'язків між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності [2, с. 271]. Як влучно зазначає І. В. Яковюк, конструкції «громадянство ЄС» та «громадянство держави» не тотожні за змістом. Європейський Союз – це не суверенне утворення, а тому зв'язок між ним та особами, які визнаються його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зв'язку між державою та її громадянами [1, с. 15]. У Договорі про функціонування ЄС визначено, що кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів, є громадянином Союзу. Громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства, не замінюючи його [3]. Виходячи із вищевказаних положень, слід зробити висновок про субсидіарний характер громадянства ЄС, що характеризується наступними ознаками: громадянство ЄС не може впливати на сукупність прав та обов'язків, наданих громадянину певної держави на національному рівні; громадянство ЄС набувається автоматично у зв'язку з наявністю громадянства держави-члена; наявність громадянства ЄС автоматично формує новий каталог прав особи.

Громадянство ЄС закріплює широкий обсяг прав за особами, які його набувають. Відтак Договором про функціонування ЄС визначено, що громадяни Союзу мають права й обов'язки, передбачені у Договорах, серед іншого: право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів; право обирати та бути обраними на виборах до Європей-

ського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави; право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави; право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського Омбудсмена та інституцій і дорадчих органів Союзу будь-якою мовою Договору та отримання відповіді цією ж мовою [3]. Цікавим є те, що у статті 20 Договору про функціонування ЄС закріплено лише права громадян Союзу, хоча визначено, що у зв'язку з громадянством ЄС виникають не лише права, а й обов'язки. У цьому контексті необхідно погодитися з думкою І. В. Яковюка, який зазначає, що національне громадянство до кола основних обов'язків традиційно відносить військовий обов'язок та обов'язок сплати податків. Вочевидь, намір закріплення аналогічних обов'язків за громадянином Союзу неодмінно викликало б протидію з боку держав-членів Євросоюзу, оскільки це фактично передбачало б передачу останньому реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало б болісну для ЄС проблему державного суверенітету [2, с. 21]. Однак, невирішеним є питання щодо переліку обов'язків про які йдеться у статті 20 Договору про функціонування ЄС. Вважаємо, що мова йде про обов'язки, які закріплюються кожною державою-членом на національному рівні. Громадянство ЄС, на сьогоднішній день, розглядається як додатковий привілей для громадян держав-членів, а не як певне обтяження. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що кожна держава у повній мірі покладає на громадянина обов'язки перед суспільством, а отже, покладення додаткових обов'язків у зв'язку з набуттям громадянства ЄС було б недоречним.

Як вже зазначалося, громадянство ЄС набувається автоматично у зв'язку з наявністю у особи громадянства держави-члена. Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами (на цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство держави-члена), то відповідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством держав-членів ЄС. Разом з тим, Суд Європейського Союзу вимагає, аби реалізація даної

омпетенції національними державами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу. В цілому слід визнати, що нормативно-правові акти Євросоюзу в сфері громадянства містять положення, які сприяють уніфікації відповідного законодавства держав-членів[4, с. 85]. Можна стверджувати, що питання набуття і втрати громадянства Європейського Союзу регулюються національним законодавством, шляхом визначення процедур набуття та втрати громадянства держави-члена. Окрема держава не може встановлювати порядок набуття чи втрати громадянства Європейського Союзу автономно від національного громадянства саме через специфічний субсидіарний характер громадянства ЄС. Не будучи повноцінним елементом політико-правового зв'язку, воно не може відокремлюватися від громадянства держави-члена, а тому закріплення питань набуття або втрати громадянства ЄС на рівні Установчих договорів ЄС було б недоречним і тягнуло б за собою порушення меж суверенітету держав. Отже, хоча громадянство ЄС визначає однаковий каталог прав для всіх держав-членів, все ж таки основи громадянства регулюються окремими державами, а отже, громадянин тієї чи іншої держави-члена буде мати різний обсяг прав та обов'язків. Поруч з цим, на сьогоднішній день, Союз регулює великий обсяг важливих питань, пов'язаних з проживанням на території ЄС, а тому закріплення прав у Договорі про функціонування ЄС є передумовою існування повноважень, що певним чином, зачіпають суверенітет держав.

Досить важливим питанням є визначення прав та обов'язків громадян третіх держав, які на постійній основі проживають в державах-членах ЄС. На саміті у Тампері (жовтень 1999 р.), однією з цілей імміграційної політики Євросоюзу було визначено соціально-політичну інтеграцію осіб, які легально проживають у країнах ЄС, а також було визнано необхідність поступового зближення прав і обов'язків громадян Євросоюзу і всіх резидентів, які вже живуть в ЄС протягом певного періоду часу. Саме на даному принципі ґрунтується нова концепція громадянства, що отримала назву «цивільне громадянство» (civic citizenship). У європейському контексті воно означає не стільки розробку окремого зводу правил для іммігрантів, скільки прихильність базовим принципам прав і обов'язків громадянина, які поширювалися б на всіх осіб, які легально проживають в Євросоюзі[5, с. 40]. На виконання зазначеної концепції було прийнято Директиву ЄС про статус громадян третіх країн, які проживають на довгостроковій основі. Вона закріпила підстави та порядок набуття статусу довгострокового

резидента, що оформлюється спеціальним дозволом на проживання у ЄС. Власник такого документу у багатьох сферах життя прирівнюється в правах до громадян держав-членів, а також вперше в історії ЄС отримує право переїжджати на постійне місце проживання в інші країни Союзу разом зі своєю родиною. Зазначена Директива не розповсюджується тільки на три країни ЄС: Великобританію, Ірландію та Данію. Відповідно до статті 4 вказаної Директиви держави члени надають статус довгострокового резидента громадян третіх держав, які законно та безперервно проживають на їх території протягом 5 років. Також, особа має надати докази, про наявність стабільних і регулярних джерел доходів та наявність медичної страховки[6]. Отримання зазначеного статусу має суттєво позитивне практичне значення, – для осіб, що виїжджають на постійне проживання до держав-членів ЄС. А саме, особі надається право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів на рівні з громадянами ЄС (означає проживання більш ніж 3 місяці на території держави-члена іншої від тієї, що видала дозвіл на довгострокове проживання), право на рівні з національними громадянами умови працевлаштування, освіти, соціального забезпечення, податкових пільг. Важливою гарантією є захист від видворення, яка хоча й не є абсолютною, але потребує вагомих підстав для її незастосування. Якщо порівнювати зазначений статус з громадянством ЄС, то можна стверджувати, що вони є різними в багатьох аспектах. По-перше, громадянство ЄС набувається автоматично, а дозвіл на проживання резидента ЄС потребує наявності певних підстав й проходження визначеної процедури. Ці дві категорії обумовлюють різний обсяг прав та обов'язків особи. Так, обсяг прав громадянина ЄС є ширшим за обсяг прав громадянина третьої держави, що має дозвіл на проживання. Спільним для них залишається те, що саме держава, а не Союз регулює питання, що відносяться до порядку набуття та втрати зазначених статусів, а також визначає основний каталог прав, до якого Союз, в силу свого статусу, додає додаткові. Слід наголосити на тому, що хоча можливість набуття особливого статусу громадян третіх держав, які постійно проживають на території ЄС не закріплена в Установчих Договорах, але є не менш важливою гарантією, для осіб, що проживаючи на території ЄС, вже відчувають себе його громадянами.

Таким чином, громадянство ЄС є додатковим привілеєм для громадян держав-членів. Воно не може існувати автономно від національного громадянства, але всеодно не втрачає свого важливого практичного зна-

чення. На сьогоднішній день, інститут громадянства ЄС сприяє винесенню найважливіших сфер суспільного життя на наднаціональний рівень, що забезпечує існування прямих взаємозобов'язуючих відносин між громадянами та Союзом. Не менш важливим позитивним моментом є те, що Союз, також, піклується про осіб, які не мають громадянства держав-членів, але проживають на їх території. Необхідним залишається гармонізація національних законодавств держав для гарантування приблизно однакового обсягу прав та обов'язків громадян ЄС.

Література:

1. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством // Проблеми законності. – 2010. – № 107. – С. 13–22.
2. Кулабухова А. В. Каталог прав громадян Європейського Союзу // Право та інновації. – 2016. – № 1 (13). – С. 270–275.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b06
4. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2005. – № 9. – С. 82–88.
5. Янковський С. А. Проблеми гармонізації законодавства держав-членів ЄС щодо інституту громадянства // Юрист України. – 2011. – № 4 (17). – С. 36–41.
6. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal L 16, 23/01/2004. – P. 0044–0053.

Науковий керівник: Донець А. А., к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого