

ПРАВОВА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

Створення Європейського Союзу (далі – ЄС) як наднаціональної організації публічної влади в Європі призвело також до виникнення принципово нового різновиду громадянства – наднаціонального громадянства, в якості якого виступає громадянство ЄС. Неофіційно його

¹ Студентка 5 курсу господарсько-правового факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ще називають «загальноєвропейське громадянство», або «європейське громадянство», і розуміють як таке, що існує поряд з національним громадянством держав-членів ЄС.

Політичний курс України на європейську інтеграцію зумовив потребу ретельного наукового вивчення усіх правових аспектів, пов'язаних із функціонуванням ЄС. У зв'язку з цим питання, пов'язані з громадянством Європейського Союзу, його правовою сутністю та практикою реалізації, стають дедалі більш актуальними для України. На сучасному етапі розвитку європейської політичної інтеграції інститут громадянства ЄС все ще перебуває на етапі свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії. В умовах, коли серед учених немає єдності в поглядах щодо оцінки даного правового феномену, актуальність його дослідження не викликає сумнівів.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні правової сутності інституту громадянства Європейського Союзу, його співвідношення із національними громадянствами держав-членів ЄС.

Дослідженням питання громадянства на сучасному етапі займаються такі західні вчені, як У. Пройс, К. Хаас, Дж. Кохен, Дж. Каренс, Е. Лінклейтер та інші автори. Щодо вітчизняних вчених-дослідників даного питання слід відзначити С. Янковський, І. Яковюк, Н. Андрусевич, А. Кулабухова, Ю. Лепешков, П. Калиниченко та багато інших.

Початок формування інституту громадянства Європейського Союзу відноситься до 1970-х років. Саме тоді з'являється більш широке розуміння поняття «громадянства Союзу» (англ. Unioncitizenship; франц. Citoyennetédel'Union) як форми особистої ідентифікації з новим європейським співтовариством, яке взяло на себе вирішення не лише спільних економічних завдань, але й забезпечення дотримання політичних прав та високих соціальних стандартів у спільноті європейських народів. Тривалий період еволюційного становлення концепції громадянства ЄС пройшов через 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.), Договору про Конституцію для Європи (2004р.) та Лісабонського договору від 13 грудня 2007 р. [1, с. 493–497; 2, с. 22–30; 3, с. 82–88].

Зміст громадянства Європейського Союзу полягає у правовому зв'язку громадян держав-членів ЄС з цією організацією, яка знаходить

свій прояв у взаємних правах і обов'язках, встановлених Маастрихтським договором – Договором про створення Європейського Союзу, підписаним 7 листопада 1992 року.

Визначення громадянства ЄС міститься в ст. 20 Договору про функціонування Європейського Союзу: «Засновується громадянство Союзу. Громадянином Союзу є кожна особа, яка має громадянство держави-члена. Громадянство Союзу доповнює собою національне громадянство і не підміняє його» [4, с. 42].

Порівнюючи за змістом правові конструкції «громадянство держави» і «громадянство Європейського Союзу», бачимо суттєву різницю між ними. Класична конструкція «громадянство держави», будучи продуктом національного конституційного права, розглядає інститут громадянства як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, який виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності особи та держави. Конструкція «громадянство Європейського Союзу» є, на нашу думку, проявом наднаціонального конституційного права, де інститут «громадянства Союзу» розглядається як стійкий правовий зв'язок громадян держав-членів безпосередньо з ЄС в особі його інститутів, органів, установ, які своїми правовими актами регулюють всі ширші сфери правового статусу особистості. Тобто, тут міститься зв'язок не з певною державою, а з певною наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права, властиві державі, однак не є власне державою, а тому зміст поняття «громадянство Європейського Союзу» не тотожний змісту поняття «національне громадянство».

Набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі усі права і свободи як громадянину конкретної держави-члена ЄС і разом з тим гарантує їй отримання комплексу додаткових прав і свобод. До таких додатково набутих прав і свобод слід віднести:

а) право вільно пересуватись і проживати на території держав-членів (тобто на території всіх країн ЄС, а не лише своєї рідної держави);

б) право обирати й бути обраним до Європейського парламенту, а також на муніципальних виборах у державі-члені ЄС, де вони проживають, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави-члена ЄС;

в) на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є – право користуватися захистом з боку дипло-

матичних і консульських установ будь-якої держави-члена на тих же умовах, що і громадяни цієї держави;

г) право направляти петиції до Європарламенту з будь-якого питання, яке належить до сфер діяльності Союзу і безпосередньо його стосується;

д) право подавати скарги Європейському омбудсману щодо випадків порушення порядку управління в діяльності інститутів, органів і установ Союзу, крім Суду ЄС, при здійсненні ним своїх юрисдикційних функцій;

ж) право брати участь у демократичному житті Союзу: обирати загальними прямими виборами депутатів Європейського парламенту, звертатися, в кількості 1 млн. осіб з не менше 1/4 держав-членів Союзу, до Європейської комісії із «громадянськими ініціативами» – запитами про підготовку проектів нових юридично обов'язкових актів Союзу;

з) право звертатися до інститутів і консультативних органів Союзу будь-якою мовою Договорів [тобто на будь-якій з 24 офіційних мов ЄС] й отримувати відповіді тією ж самою мовою [5].

Зазначений перелік прав, пов'язаних з громадянством ЄС, не є вичерпним: він може бути розширений на основі одностайного рішення Ради ЄС, яке набирає чинності за умови схвалення Європейським парламентом і підтвердження (ратифікації) державами-членами відповідно до конституційної процедури кожної кожної з них [4, с. 215–217]. Решта прав закріплюється іншими положеннями засновницьких актів Союзу, вторинним правом ЄС, рішеннями Суду ЄС.

Отже, інститут загальноєвропейського громадянства, існуючий в межах Європейського Союзу, не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі свої права та обов'язки як громадянина держави-члена ЄС, і водночас гарантує їй отримання комплексу нових прав і свобод – прав і свобод громадянина Союзу. Ці додаткові права доповнюють собою ті, які вона раніше мали як громадянин держави-члена (права національного громадянина) і як людська особистість (права людини).

З наведених положень випливає, що, як і національне громадянство, громадянство ЄС є не тільки правовим, а й політичним зв'язком, який забезпечує громадянам право на участь в управлінні Європейським Союзом як наднаціональною організацією публічної влади [6, с. 28–29; 7].

Отже, слід сказати, що аналіз правової бази регулювання інституту громадянства ЄС (Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р. та Лісабонський договір 2007 р., Європейська конвенція про громадянство 1997р.) показує, що поняття «громадянство ЄС» не є то-

тожним поняттям «громадянство держави» (правовий зв'язок між особою та державою), оскільки Європейський Союз не є державою, 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. ЄС є квазідержавним, а не державним утворенням, тому складно говорити про громадянство в прямому його розумінні. Громадянство Європейського Союзу має лише доповнюючий, субсидіарний характер по відношенню до національного громадянства. Описуючи політико-правовий зв'язок громадянина держави-члена з Євросоюзом, на нашу думку, не слід використовувати термін «громадянство», а доцільніше запроваджувати інші дефініції – «належність» до ЄС, «включеність» до ЄС, «постгромадянство», «європейське постгромадянство». Це може допомогти уникнути підміни понять.

Розглядаючи інститут громадянства Європейського Союзу як унікальний політико-правовий феномен сучасності, що впроваджує комплексну практику нетрадиційного (наднаціонального) співіснування в умовах полікультурності і пропонує принципово новий спосіб мислення та поведінки, слід об'єктивно оцінювати наслідки можливого вступу України до ЄС. В якості фінальної стадії сучасного курсу нашої держави на євроінтеграцію він означатиме збереження національного громадянства і, водночас, спричинить зміни правового статусу громадян України за рахунок наділення їх додатковими правами субсидіарного характеру.

Література:

1. Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.
2. Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
3. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2005. – Випуск 9. – С. 82–88.
4. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Харків: Право, 2015. – 328 с.
5. Кулабухова А. В. Становлення інституту громадянства Європейського союзу // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Випуск 1. – Том 1. – С. 31–34.
6. Янковський С. А. Правова сутність інституту громадянства ЄС // Право і безпека. – 2011. – № 4 (41). – С. 28–32.

7. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.

Науковий керівник: Аббакумова Д. В., к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.