
ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.А. Керопян

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

В статье исследуется единое общеевропейское гражданство, учрежденное Маастрихтским договором о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. Автор рассматривает основные права, предоставленные гражданам Европейского Союза Маастрихтским договором, и дает их постатейный комментарий. Делается попытка раскрытия как сущностного отличия указанного вида гражданства от гражданства национального государства, так и соотношения союзного и национального гражданства.

В контексте интеграционных процессов некоторые правовые институты видоизменяются в тех странах, которые находятся на пути в Европейский Союз. Как для этих стран, так и для стран — членов этой организации проблемы, требующие быстрого и эффективного решения, таковы: привести в соответствие с европейскими стандартами свое национальное законодательство, организацию и осуществление в своих странах политики европейских учреждений. Европейский Союз, расширяясь, одновременно пытается обеспечить гармоничное развитие и взаимосотрудничество всех интегрирующихся государств, предлагая новые подходы в решении этих проблем.

Примером такого решения может послужить Маастрихтский договор о создании Европейского Союза от 7 февраля 1992 г., который был направлен на дальнейшее углубление европейской интеграции и придание ей необратимого характера. Положения Маастрихтского договора вносят новшества и дополнения в учредительные документы Сообществ (Договор об образовании Европейского объединения угля и стали 1951 г. (ЕОУС), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (Евроатом), Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. (ЕЭС)) и содержат нововведения относительно создания и деятельности Европейского Союза. Важное место среди них занимает учреждение гражданства Европейского Союза, или, как его весьма часто называют, единого общеевропейского гражданства. Этому посвящены ст. 8–8е Договора о Европейском Союзе, и в качестве приложения к Договору — Декларация о гражданстве государства-члена.

Нормативная база Европейского Союза не имеет источника, который подробно регламентировал бы вопросы гражданства. Однако государства — члены или не члены Европейского Союза являются членами другой региональной организации — Совета Европы, который обязывает законодателей государств-членов разрабатывать нормативно-правовую базу в духе европейских традиций.

Гражданство Европейского Союза — поистине беспрецедентный шаг в истории как института гражданства, так и межгосударственных структур. Ни одна из

региональных организаций, существующих в мире, не говоря уже о международной организации классического образца, не знает гражданства на практике и не признает его юридически.

Хотя вопросы гражданства регламентируются внутренним законодательством любого государства, но вместе с тем отдельные составляющие данного правового института, как, например, порядок приобретения и утраты гражданства, правовой статус апатридов и бипатридов и др., требуют не только внутригосударственного, но и международно-правового регулирования.

Однако когда речь идет о гражданстве Евросоюза, может возникнуть вполне естественный и закономерный вопрос: как эти два понятия, «гражданство» и «Европейский Союз», могут сочетаться друг с другом, ведь Европейский Союз не является государством, а представляет собой, по сути, лишь организацию западноевропейских стран, которая получила наименование Европейского Союза в 1992 г., пройдя полувековой путь развития и реорганизации Европейских сообществ. И все же Маастрихтский договор ясно и недвусмысленно говорит именно о гражданстве Европейского Союза, объединяющего ныне 25 суверенных государств Европы, в каждом из которых — миллионы своих собственных граждан. Так что же получается: некий политико-правовой феномен, ранее неизвестный науке международного права, или же вполне объективная закономерность, следствие резко усилившегося влияния интеграционных процессов на всю систему межгосударственных отношений, результат глобального переосмысления роли и места человека в этой системе? Чтобы попытаться ответить на этот вопрос, следует внимательно и подробно проанализировать соответствующие нормы Договора о создании Европейского Союза, характеризующие специфику единого общеевропейского гражданства.

Статья 8 Договора о создании ЕС предусматривает, что гражданином Европейского Союза является любое лицо, обладающее гражданством какого-либо из государств — участников ЕС. Все же возникает вопрос, как определять наличие такого гражданства. Поскольку статьи Договора не давали должного ответа, в качестве приложения к Договору была принята Декларация о гражданстве государства-члена [2, с. 238].

В сущности, Декларация представляет собой отсылку к национальному праву. В нем устанавливается, что вопрос о гражданстве индивидуума регулируется исключительно правом соответствующего государства-члена [4, с. 158].

Неоднократные требования Европейского парламента (ЕП) выработать единые условия приобретения и потери гражданства государств-членов и Союза не были удовлетворены. В резолюции ЕП о созыве межправительственной конференции по пересмотру Маастрихтского договора от 13 марта 1996 г. подчеркивается, что «европейское гражданство предоставляет гражданам новые права и обязанности по отношению к Союзу и не заменяет, а дополняет гражданство государств ЕС». Тем самым возможность более или менее единообразного регулирования гражданства в рамках ЕС откладывается на неопределенное время. При утрате гражданства члена ЕС утрачивается и гражданство ЕС [3, с. 76].

Одной из специфических черт единого общеевропейского гражданства является его потенциально динамичный характер, о чем свидетельствует содержание ст. 8е Договора о создании ЕС. Последняя, в частности, возлагает на Комиссию Европейских сообществ обязательство регулярно информировать Европарламент, Совет Министров, а также Экономический и Социальный комитет о реальной ситуации дел, связанной с реализацией соответствующих положений о гражданстве Евросоюза. В случае же необходимости Совет Министров уполномочен предприни-

мать определенные шаги, направленные на укрепление или дополнение существующих прав граждан Европейского Союза, и в последующем должен рекомендовать государствам-участникам принять соответствующие положения. В этом смысле тот перечень прав, который предусмотрен положениями Договора о создании ЕС, посвященными единому общеевропейскому гражданству, не является статичным и его, пожалуй, можно рассматривать как некую промежуточную стадию в процессе наполнения понятия «гражданин Евросоюза» реальным правовым содержанием.

Принадлежность к гражданству определенного государства предполагает наличие у лица не только прав, но и обязанностей. В этой связи ст. 8 (2) Договора о создании ЕС четко предусматривает, что граждане Европейского Союза должны выполнять обязанности, возложенные на них в соответствии с Договором. Однако обязанности с точки зрения раскрытия их содержания в соответствующем разделе Договора, касающемся единого общеевропейского гражданства, никак не конкретизированы. Если в качестве примера обратиться к институту национального гражданства, можно отметить, что к числу основных обязанностей гражданина, как правило, относят воинскую повинность, обязанность платить налоги, а в некоторых странах — и обязанность участвовать в выборах в качестве избирателя. Однако что касается Европейского Союза, трудно даже представить, в чем конкретно должны заключаться обязанности его граждан. Вместе с тем, предусматривая возможность расширения круга уже имеющихся прав, Маастрихтский договор не содержит аналогичной нормы в отношении обязанностей [1, с. 156], что, возможно, объясняется стремлением придать определенную стабильность правовому статусу гражданина Евросоюза.

Чтобы лучше разобраться в истинной природе и сути единого общеевропейского гражданства, представляется целесообразным несколько подробнее остановиться на содержании и особенностях каждого из предоставленных гражданину Евросоюза прав, тем более что их перечень имеет весьма ограниченный характер. В частности, Маастрихтский договор четко зафиксировал, что каждый гражданин Европейского Союза имеет право: 1) свободно и беспрепятственно перемещаться по всей территории Евросоюза и проживать на ней; 2) участвовать в выборах в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на муниципальных и общеевропейских выборах в стране проживания; 3) находясь за пределами Евросоюза, пользоваться защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны — участницы ЕС; 4) обращаться с петициями и жалобами в Европарламент, с соблюдением установленных процедур.

Согласно Маастрихтскому договору каждый гражданин Европейского Союза имеет право свободного передвижения и постоянного проживания на территории государств — членов Европейского Союза. Однако реализация этого права должна осуществляться с учетом ограничений и условий, предусмотренных Маастрихтским договором. Вместе с тем следует отметить, что в разделе, посвященном гражданству Евросоюза, такие ограничения и условия не определены, и поэтому их следует искать в других статьях Договора. В этой связи обычно руководствуются ст. 48 (3), предусматривающей, что введение определенных ограничений и условий в использовании гражданами принадлежащих им прав может быть вызвано соображениями общественного порядка, общественной безопасности, а также охраны здоровья населения. Следует отметить, что упомянутая выше ст. 48 (3) посвящена более общей (по сравнению со ст. 8а) норме о свободном передвижении людей в рамках ЕС. Кстати, принцип свободного передвижения людей закреплен еще Римским договором 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС).

Неотъемлемым атрибутом принадлежности к гражданству любого государства является обладание в этом государстве избирательными правами, через осуществление которых реализуется возможность непосредственного участия в политической жизни общества. Маастрихтский договор в этой связи предусматривает существование как активного, так и пассивного избирательного права при проведении двух категорий выборов: муниципальных и общеевропейских (т.е. в Европарламент). Так, ст. 8b (1) Договора о создании ЕС предоставила каждому гражданину Евросоюза, независимо от его национального гражданства, право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на муниципальных выборах в стране проживания, причем на равных условиях с гражданами данного государства. Следует обратить внимание на то, что на уровне ЕС это право, действительно, было сформулировано впервые, тогда как в национальном законодательстве ряда государств-участников оно было закреплено задолго до появления Маастрихтского договора. Так, в Ирландии, Нидерландах и Дании право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на муниципальных выборах было и ранее предоставлено всем проживающим на их территории гражданам других государств — членов ЕС. Некоторые страны (например, Испания и Португалия) допускали возможность предоставления такого права иностранным гражданам, но лишь на основе принципа взаимности. Хотя, безусловно, для законодательства некоторых государств (таких, например, как Германия, Франция) вышеупомянутое право стало совершенно новым явлением. Именно эта статья относится к числу немногих положений Маастрихтского договора, сделавших необходимым внесение соответствующих изменений в Конституции некоторых стран ЕС, прежде всего Франции и Германии [3, с. 76].

Статья 8b (2) Договора о создании ЕС предоставила каждому гражданину Евросоюза, независимо от его национального гражданства, право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на выборах в Европарламент в стране проживания, причем на равных условиях с гражданами данного государства. Это право, так же как и рассмотренное выше муниципальное избирательное право, было известно национальному законодательству ряда государств — участников ЕС еще до появления Маастрихтского договора. Как отмечает Ю.А. Атаниязова: «активные избирательные права для постоянно проживающих граждан других стран — участниц ЕС при проведении выборов в Европарламент предусматривались, в частности, законодательством Ирландии, Нидерландов, Бельгии. Несколько иначе обстояли дела с пассивными избирательными правами, ибо ими в конкретной стране могли пользоваться, как правило, лишь граждане этого государства-участника. Исключение составляла только Италия, законодательство которой предусматривало такую возможность для граждан всех без исключения государств — членов ЕС, а также Великобритания, предоставившая в свое время пассивные избирательные права при проведении выборов в Европарламент помимо собственных граждан также и гражданам Ирландии» [1, с. 141].

Статья 8с Договора о создании ЕС предоставляет гражданам Европейского Союза, находящимся за его пределами, право пользоваться в случае необходимости защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны — участницы ЕС, причем на тех же условиях, что и граждане данного государства. Это весьма специфичный атрибут единого общеевропейского гражданства, который был впервые закреплен в Маастрихтском договоре. Достаточно обратить внимание лишь на то, что речь идет о дипломатической и консульской защите граждан Евросоюза, предоставляемой именно государством-участником, но никак не самим

Евросоюзом или же, например, Европейскими сообществами. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. (ст. 6, 46), а также Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. (ст. 8, 18) возможно осуществить защиту граждан третьего государства, не представленного в стране пребывания на дипломатическом и консульском уровне. Однако положения этих статей предусматривают отсутствие возражений или четко выраженное предварительное согласие государства пребывания. Следовательно, аккредитуемое государство каждый раз, когда возникнет какая-то чрезвычайная ситуация, угрожающая безопасности граждан третьего государства, будет по просьбе этого третьего государства запрашивать согласие государства пребывания на оказание дипломатической защиты гражданам третьего государства. Таким образом, учитывая, что общее количество государств на Земле приближается к двумстам, право на защиту со стороны дипломатических и консульских представительств остается весьма условным и плохо обеспеченным.

В соответствии со ст. 8d Договора о создании ЕС любой гражданин Европейского Союза вправе обращаться с петициями и жалобами в Европарламент, с соблюдением установленных в Договоре процедур. Однако это не исключительное право граждан Евросоюза. Им располагают и граждане «третьих стран», постоянно проживающие в каком-либо из государств — членов ЕС, а также зарегистрированные в нем юридические лица. Принципиальное отличие в правовом положении граждан Европейского Союза от двух последних категорий субъектов, с точки зрения обладания рассматриваемым правом, как раз и состоит в том, что от них (граждан Евросоюза) совершенно не требуется постоянного проживания на территории государств — членов ЕС.

Право обращаться с петициями и право подавать жалобы, по сути, представляют собой два самостоятельных и отдельных друг от друга правомочия гражданина Европейского Союза в его взаимоотношениях с Европарламентом. Первое из упомянутых прав было известно законодательству Европейских сообществ еще до появления Маастрихтского договора. В частности, оно было предусмотрено ст. 128–130 Правил процедуры (Регламента) Европарламента. В последующем ст. 138d Договора о создании ЕС четко зафиксировала те условия, при которых соответствующее обращение гражданина Евросоюза может быть рассмотрено Комитетом по петициям Европарламента. Во-первых, требуемый разрешения вопрос должен находиться в рамках какой-либо из сфер деятельности Сообщества. Во-вторых, данный вопрос должен непосредственно затрагивать интересы того лица, которое обращается с петицией. Вместе с тем необходимо отметить, что Договор предусмотрел возможность подачи как индивидуальных, так и коллективных петиций.

В отличие от рассмотренного выше права граждан Европейского Союза обращаться с петициями, право подавать жалобы в Европарламент представляет собой значительную новизну, причем не только с точки зрения самого содержания данного права, но и в связи с появлением должности омбудсмана Европарламента. В соответствии с Договором о создании ЕС каждый гражданин Союза имеет право на обращение с жалобой к омбудсмену Европейского Союза, который назначается Европарламентом. Деятельность омбудсмана направлена на ликвидацию недостатков при применении существующего права Сообществ, указываемых в направляемых ему жалобах.

Недостатками являются не только противоправные деяния законодательного или административного характера, но хотя и правомерно, но неэффективно и небрежно исполняемые функции. Лица могут обращаться с жалобой к уполномочен-

ному по правам граждан непосредственно или через депутата Европарламента. При этом совершенно не обязательно, чтобы предмет жалобы непосредственно затрагивал заявителя (как это предусмотрено Договором для случаев обращения с петициями). Также омбудсмен не вправе рассматривать жалобы на действия Суда Европейских Сообществ и Европейского Суда первой инстанции в части осуществления ими судебных полномочий. Следует отметить, что С.Ю. Кашкин совместно с П.А. Калининченко в комментарии к ст. 43 Хартии Европейского Союза об основных правах пишут: «Само по себе наличие подобного органа является важной гарантией соблюдения прав человека и обеспечения высокого уровня их защиты» [5, с. 126].

Таковы основные права, предоставленные гражданам Европейского Союза принятием Маастрихтского договора об учреждении Европейского Союза. Тем не менее, даже после внимательного и подробного их анализа истинная природа единого общеевропейского гражданства представляется не вполне понятой. Возможно, сами термины «гражданин» и «гражданство» применительно к Европейскому Союзу подобраны не совсем удачно. Ведь их использование в рассматриваемом контексте неизбежно вызывает аналогии с внутрисударственным конституционным правом, хотя подобное сравнение, может быть, и не всегда уместно. Положения Маастрихтского договора о гражданстве Европейского Союза носят достаточно общий характер и абсолютно не конкретизируют правоспособность отдельных групп населения, таких, например, как дети, женщины, безработные, пенсионеры, молодежь, инвалиды. Даже перечень прав граждан Евросоюза, сформулированных Маастрихтским договором, является весьма и весьма ограниченным. Он явно не адекватен тому объему прав, который обычно предусматривают национальные конституции для своих граждан. К тому же, если некоторые из предоставленных прав действительно появились впервые (как, например, право пользоваться защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны-участницы), то ряд других (свобода перемещения и проживания в пределах всей территории Европейского Союза) были нормативно закреплены на уровне законодательства ЕС еще задолго до появления Маастрихтского договора. В этой связи возникает вполне закономерный вопрос: для чего же вообще понадобилось вводить единое общеевропейское гражданство, не имеющее к тому же под собой реальной правовой основы?

Очевидно, создатели Маастрихтского договора при разработке концепции гражданства Европейского Союза руководствовались прежде всего не известными и общепризнанными правовыми конструкциями, а своими собственными убеждениями и представлениями о том, что именно учреждение единого общеевропейского гражданства придаст новый импульс интеграционным процессам на континенте, станет активной движущей силой в рамках «обновляющейся» Европы, обеспечит гарантии реальной защиты прав и свобод человека.

В настоящее время истинное значение положений Маастрихтского договора о гражданстве Европейского Союза заключается сегодня не в их непосредственном содержании, а прежде всего в том, что они смогли обозначить перспективу на будущее. В связи с этим тот очевидный потенциал, который заложен в едином общеевропейском гражданстве, не стоит недооценивать.

Существенный вклад в формирование института европейского гражданства внесла такая авторитетная международная организация, как Совет Европы. Практическим результатом почти полувековой целенаправленной деятельности обеих организаций по претворению идеи европейской интеграции явилось подписание Маастрихтского договора с закрепленным в нем *de jure* понятием европейского гражданства. Безусловно, взаимосотрудничество Российской Федерации и Европы

в деле соблюдения прав личности, права на гражданство, весьма разнообразно. Уточнение основных направлений внешней политики России выявляет основные сферы взаимодействия с Советом Европы. Несмотря на то что Россия не присоединилась к Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., при разработке Закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г. положения Конвенции в большей степени были имплементированы. Идея европейского гражданства в рамках Европейского Союза была реализована в 1992 г. Маастрихтским договором, а уже 1997 г. подобная идея начала воплощаться в рамках Союза Беларуси и России. Также считаем необходимым, с точки зрения сотрудничества с Советом Европы, присоединение России к наиболее признанным международным конвенциям, которые защищают права и интересы граждан. Сотрудничество Российской Федерации с европейскими структурами по мере возможности упростит решение мировых и политических задач, которые стоят перед Российской Федерацией.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Атаниязова Ю.А.* Современные тенденции в международно-правовой регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского Союза: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
- [2] *Борко Ю.А.* Единый европейский акт; Договор о Европейском Союзе. — М., 1994.
- [3] *Рачков И.В.* Правовая регламентация гражданства Европейского Союза // Государство и право. — 1999. — № 8.
- [4] *Топорнин Б.Н.* Европейское право. — М., 1999.
- [5] Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М., 2001.

CITIZENSHIP OF THE EUROPEAN UNION

A.A. Keropyan

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

This article analyses uniform all-European citizenship founded by the Maastricht treaty about the European Union from the February 7th 1992. The author considers the fundamental laws given to citizens of the European Union in the above listed treaty and gives comments on each article. Making an attempt of disclosing as a matter of fact, the difference of the specified kind of citizenship from a citizenship of a national state and a correlation of an allied and national citizenship.