

здобувач кафедри державно-правових дисциплін ФПФПСД Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄС ЩОДО ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА

Статтю присвячено визначенню перспектив гармонізації законодавства держав – членів ЄС щодо інституту громадянства. Досліджено політичні позиції держав – членів Союзу стосовно розвитку інституту Союзного громадянства як однієї із політичних форм подальшої європейської інтеграції. Проаналізовано проблемні аспекти встановлення у країнах ЄС загальних стандартів щодо громадянства.

**Ключові слова:** гармонізація, уніфікація, громадянство, Євросоюз, інтеграція, ідентичність, державність, нація.

Статья посвящена определению перспектив гармонизации законодательства государств – членов ЕС относительно института гражданства. Исследованы политические позиции государств – членов Союза относительно развития института Союзного гражданства как одной из политических форм дальнейшей европейской интеграции. Проанализированы проблемные аспекты установления в странах ЕС совместных стандартов в области гражданства.

**Ключевые слова:** гармонизация, унификация, гражданство, Евросоюз, интеграция, идентичность, государственность, нация.

Article is devoted to the prospects for harmonization of legislation of member states to institute citizenship. Studies of political positions of the Member States of the Union regarding the development of the Institute of Union citizenship as one of the political forms of further European integration. Analyzed the problematic aspects of the establishment in the EU common standards of citizenship.

**Key words:** harmonization, unification, citizenship, European Union, integration, identity, state, nation.

Співробітництво щодо регулювання питань європейського громадянства набуло особливого значення ще до утворення Європейського Союзу. Не без впливу федералістських настроїв про громадянство заговорили як про символ нового стану інтеграції. Це справді безпрецедентний крок в історії як інституту громадянства, так і міждержавних структур. Жодна з регіональних організацій, що існують у світі, не кажучи вже про міжнародну організацію класичного зразка, не знає громадянства на практиці і не визнає його юридично, а інститут громадянства квазіфедеративного об'єднання інтеграційного типу взагалі є новелою у теорії міжнародного публічного права. Тим більше що «громадянство – один із

найважливіших атрибутів державності, виражений у взаємних правах та обов'язках людини і держави» [1, с. 99], яким держави – члени Союзу по суті формально поділились між собою.

З огляду на те, що однією із необхідних умов асоціації України з ЄС є наближення її законодавства до правової системи ЄС, актуальність дослідження процесу гармонізації національного законодавства країн – членів ЄС щодо громадянства та виявлення закономірностей і проблем цього процесу видається безсумнівною.

Питання гармонізації національного законодавства держав – членів ЄС щодо громадянства вивчали М. Л. Ентін, Л. Д. Тимченко, С. Ю. Кашкін, Є. А. Смир-

© Янковський С. А., 2011

нова, П. Вейс, М. Фуше, Дж. Пайнтер, Я. Броунлі, С. В. Черниченко та інші вчені.

Як відомо, ідея встановлення громадянства в співтовариствах не нова. Вона була предметом дискусій про природу співтовариств, що проводилися ще з часу підготовки Римських договорів 1957 р. [2]. У самих установчих договорах проголошувався намір створити в Європі Союз народів, що давало підставу для підходу до співтовариств з позиції людського виміру і вказувало на необхідність вироблення та узгодження політик держав-членів з даної проблематики. У цей час Співтовариства, по суті хоч і неформально, приєдналися до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [3], що лише сприяло стандартизації підходів до правового статусу особи в Європі. Увага до концепції громадянства стала виявлятися знову у 70-х рр., коли популярність отримало гасло «Європа громадян». Зокрема, як важливі віхи на шляху від громадян Європи до громадянства ЄС можна згадати Копенгагенську декларацію 1973 р. про Європейську ідентичність [4], що посилається на колективні цінності представницької демократії, громадянських прав і верховенство закону; звіт Тіндемана 1975 р. [5] та ін.

У 1984 р. Європейська Рада під час зустрічі у Фонтенбло акцентувала увагу на важливості розвитку європейських конструкцій на базі визнання європейської ідентичності людьми, залученими в цей процес. Привести до збільшення ефективності цього процесу могло б прийняття спільних цінностей, відображених у правових актах Співтовариства.

Значним кроком у розвитку європейського співробітництва і гармонізації законодавства країн – членів Євросоюзу у галузі врегулювання правового статусу особи стало проголошення Маастрихтським договором самого принципу громадянства ЄС як такого (ст. 8) і його подальше впровадження. Проте цей принцип потребував конкретизації і перш за все у відповіді на питання про те, хто вважається громадянином Союзу. Ви-

ражаючи побажання держав – членів ЄС, у Договорі дано уточнення, що ним є кожна особа, що має громадянство держави-члена. Проте тут же поставало питання – як визначати наявність такого громадянства в осіб, котрі проживають у Європі. Оскільки статті Договору не містили належної відповіді, як додаток до Договору було прийнято Декларацію про громадянство держави-члена.

За своєю суттю Декларація є відсиланням до національного права і результатом певного компромісу держав – членів Євросоюзу щодо інституту громадянства інтеграційного об'єднання (а у подальшому і квазіфедерації). У даному документі встановлено, що питання про громадянство індивіда регулюється виключно правом відповідної держави-члена: «...скрізь, де в Договорі, що засновує Європейський Союз, зроблені посилання на громадян держав-членів, питання про те, чи має дана особа громадянство якої-небудь держави-члена, вирішується виключно на основі національного законодавства відповідної держави-члена. Держави, що входять в Європейський Союз, можуть заявити в порядку інформації, кого слід розглядати їх громадянами, виходячи з цілей Союзу, за допомогою декларації, переданої на зберігання в апарат Головування (в Європейському Союзі), і можуть при необхідності вносити поправку в будь-яку таку декларацію» [6]. Цей принцип вперше було застосовано в рішенні Європейського Суду у справі *Micheletti* (С396/90 від 07.07.1992). У зазначеному випадку особа, яка володіє подвійним громадянством – держави – члена ЄС (Італії) і третьої країни (Аргентини) – була визнана такою, що володіє статусом громадянина ЄС по відношенню до іншої держави-члена (Іспанії).

Амстердамський договір, у свою чергу, також підтвердив зазначене співвідношення національного та союзного громадянства: «Громадянство Європейського Союзу доповнює, а не підміняє національне громадянство» [7]. По суті, саме Амстердамський договір формально закріпив свого роду «ієрархію» загально-

європейського та національного громадянств. Тут важливо згадати про застереження Амстердамського договору. Європейська рада ще в Бірмінгемській декларації 1992 р. визначила сутність європейського громадянства наступним чином: «Громадянство Союзу надає нашим громадянам додаткові права і захист, не підміняючи ніяким чином національного громадянства» [8, с. 114].

Як відзначали бельгійські правознавці Е. Смайтер і К. Ленерт, створення «громадянства Союзу» (статті 8–8е Договору про ЄС) суть метод, використаний для зміцнення демократичної легітимності Європейського Союзу. Побоювання, що в довгостроковій перспективі це може призвести до переміщення соціальної лояльності з національного на наднаціональний рівень, стало безпосередньою причиною Бірмінгемської декларації, яка встановлює, що громадянство Союзу не підміняє національне громадянство, а лише доповнює його. Через чотири роки це положення було юридично закріплено у новій, амстердамській редакції Договору про Європейське співтовариство (ст. 17).

У той же час, незважаючи на гадану повну залежність єдиного громадянства від національного, тісний правовий зв'язок громадянина і Європейського Союзу, за справедливим зауваженням Є. С. Смирнової, є абсолютною реальністю і причиною того, що норми права Європейського Союзу мають пряму дію [9, с. 43]. Громадяни безпосередньо наділяються правами і обов'язками, які підлягають охороні з боку інститутів Європейського Союзу та країн-членів, причому особливість цього зв'язку така, що норми системи права Європейського Союзу мають пріоритет щодо національного законодавства кожної держави – члена Європейського Союзу. Таким чином, хоча громадянство, як і раніше, вважається питанням, яке держави-члени вільно можуть вирішувати в рамках міжнародного права, ця свобода в той же час обмежена інтересами інших держав – членів Союзу. Це твердження добре ілюструє, напри-

клад, той факт, що стосовно питання про надання громадянства значній кількості осіб (що може бути наслідком територіальних змін, або при вирішенні міграційних проблем) існують певні обмеження і погоджувальні процедури для держав – членів Європейського Союзу, позаяк рішення зазначеного питання буде мати певні наслідки для інших держав.

За всіма юридичними канонами громадянство означає, що громадянин Союзу, з одного боку, володіє всіма правами, що випливають з Договору, а з іншого – повинен виконувати покладені на нього обов'язки. У Договорі права, свободи і обов'язки не складають окремого розділу, вони регулюються в основному за сферами діяльності Союзу, але у зв'язку з трактуванням питання про громадянство виділяються в окремі нові положення, спільні для всіх громадян ЄС, а отже, і громадян кожної із країн ЄС.

Перш за все розширюються права і свободи у сфері пересування в межах Європейського Союзу. Кожному громадянину Союзу забезпечується право вільно пересуватися і постійно проживати на території держав-членів з урахуванням обмежень і умов, передбачених Маастрихтським договором, і відповідно до положень, прийнятих для його здійснення.

Слід зазначити, що спочатку в основі прав і свобод у сфері пересування в межах Європейського Союзу лежала досить прагматична, економічна мета: забезпечення працевлаштування і свободи пересування працівників.

Підтвердженням цього може бути той факт, що користуватися свободою пересування згідно з Договором про Європейське Економічне Співтовариство можуть лише громадяни держав-членів. Вона не надається громадянам третіх держав та особам без громадянства навіть за умов наявності постійного місця проживання на території Європейського Союзу.

Проте з плином часу, зі зростанням міграційних потоків (особливо з держав – нечленів ЄС) питання регулювання міграції набули актуальності, гостроти. Кількісно міграція зростала, а новоприбульці

почали активніше відстоювати свої права і свободи. В окремих країнах ЄС це викликало антиіммігрантські настрої серед місцевого населення, тому уряди змушені були запроваджувати обмежувальні заходи. Постає гостра необхідність провести розмежування між правами на свободу пересування власних громадян, на отримання захисту від переслідувань пошукачів притулку та власне імміграцією.

Співробітництво між державами – членами ЄС у сфері регулювання імміграції та надання притулку активніше здійснювалося у 80-ті рр. Спочатку воно мало міжурядовий характер і не базувалося на конкретному договорі; жодні інститути співтовариства для цієї мети не використовувалися. У середині 80-х під егідою Міністрів, відповідальних за питання імміграції, було створено низку міжурядових груп: Національних координаторів з питання вільного пересування людей, Спеціальну групу з імміграції, Групи Треві та кілька інших робочих груп. Вони й розпочали підготовку загальноприйнятих рішень щодо регулювання міграційних процесів.

Сьогодні європейські уряди досягли певного успіху в намаганнях віднайти спільні підходи до вирішення проблем регулювання міграції. Сучасна європейська міграційна політика визначається кількома пан-європейськими угодами та конвенціями, що прийняті впродовж двох останніх десятиріч. Це, головним чином, Шенгенські угоди 1985 та 1990 рр., Дублінська Конвенція 1990 р., Маастрихтський договір 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р.

Згідно з Шенгенськими угодами, країни – члени ЄС домовилися усунути прикордонний контроль між собою та прийняти єдині візові вимоги для держав, які не підписували домовленостей. Шенгенська угода у 1995 р. набула чинності в 7 із 15 країн – членів ЄС. Як відомо, Маастрихтським договором 1992 р. (стаття 8 «а») погоджено право громадян країн Європейського Союзу вільно пересуватися і мешкати в межах території держав-членів. Амстердамський договір інтегру-

вав Шенгенські домовленості (у тому числі й стосовно скасування контролю на спільних кордонах) у правопорядок Європейського Союзу. Однак слід зауважити, що досі свобода пересування громадян Європейського Союзу не є абсолютною й однозначно вирішеною. Застосування принципів свободи на практиці в окремих державах-членах все ще обмежується низкою умов і перешкод. Пояснюється це потребою дотримання безпеки вільного пересування і вибору місця проживання. З цією метою ще на Міжурядовій конференції в Турині (1996–1997 рр.) було підготовлено проект Амстердамського договору, у якому особлива увага зверталася на розробку загальних правил в'їзду й осілості, а також на визначення статусу осіб з країн – нечленів Європейського Союзу. Результати роботи Міжурядової конференції у цьому напрямку виділені в Амстердамському договорі окремою частиною щодо вільного пересування осіб, права притулку та імміграції. Раді ЄС доручено розробити відповідні заходи стосовно забезпечення реалізації права вільного пересування осіб.

Дуже суттєво, що в Договорі особливо закріплюються політичні права громадянина Союзу, що проживає на території держави-члена, громадянином якої він не є. Маються на увазі в першу чергу виборчі права.

Раніше зміна місця проживання призводила до того, що проживання громадянина однієї з держав – членів Співтовариства на території іншої не супроводжувалася наданням виборчих прав за новим місцем проживання. У результаті такі особи виявлялися виключеними з процесу формування владних структур на будь-якому територіальному рівні. Після Маастрихтського договору положення змінилося. Кожний громадянин Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати і бути обраним на муніципальних виборах на тих же засадах, що і громадянин даної держави (п. 1 ст. 8 «b» Маастрихтського договору).

Слід зазначити, що муніципальний рівень, проте, залишається в національному

масштабі територіальною межею надання громадянину Союзу, але негромадянину держави, в якій він проживає, виборчих прав. Ні активного, ні пасивного права на виборах до національного парламенту такий громадянин Союзу не отримав. У масштабах держави він прирівнюється до інших іноземців, що виключаються з процесу формування вищих владних структур.

Проте на наступному, тепер уже наднаціональному рівні виборчі права в громадянина Союзу, але негромадянина даної держави знову з'являються. Такій особі надається право обирати і бути вибраним в Європарламент за місцем проживання на рівних засадах із громадянами даної держави (п. 2 ст. 8 «b» Маастрихтського договору). Утім інше рішення було б важко пояснюваним, оскільки йдеться про вибір до найвищого представницького органу всього Європейського Союзу.

Далі, громадянин Європейського Союзу володіє правом на дипломатичний і консульський захист на території третьої держави, в якій його держава не має свого власного дипломатичного або консульського представництва, на тих же умовах, що і громадянин держави-члена, в якій таке представництво існує (ст. 8 «c» Маастрихтського договору). Слід зазначити, що у даному випадку має місце певна неврегульованість, оскільки підставою для захисту громадян від владних дій іншої держави є поширення на даного громадянина юрисдикційної зверхності його власної держави, заснованої на державному суверенітеті.

І нарешті, за громадянами Європейського Союзу були закріплені окремі права щодо його окремих інститутів. Утім наявність громадянства Союзу при цьому необов'язкова. Йдеться про: 1) право звертатися індивідуально або спільно з іншими громадянами або особами з петицією до Європейського парламенту з питання, яке входить в його компетенцію, 2) право звертатися до омбудсмена зі скаргами, що стосуються випадків поганої організації діяльності інститутів і органів співтовариств і Союзу, за винятком Суду або Суду першої інстанції, який виступає у своїй судовій ролі.

Слід також зауважити, що від часу прийняття Декларації про європейську ідентичність відбувається певне поєднання понять «громадянство ЄС» та «європейська ідентичність». Дане явище за основу ставить відділення «своїх» від «чужих» і є одним із рівнів соціалізації у спільне союзне громадянство.

Саміт у Тампері (жовтень 1999 р.), назвавши однією з цілей імміграційної політики Євросоюзу соціально-політичну інтеграцію осіб, які легально проживають у країнах ЄС, заявив про 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. Принцип «цивільного громадянства» ліг також в основу Лісабонської стратегії, прийнятої Євросоюзом на озброєння в 2000 р.

Реалізуючи концепцію на практиці, інститути ЄС зробили деякі дії, найбільш важливою з яких слід вважати прийняту в січні 2003 р. Директиву про статус громадян третіх країн, які легально проживають в державах – членах ЄС (вступила в силу в січні 2006 р.). Відповідно до цих документів, іммігрант, який прожив в ЄС не менше п'яти років без перерви, що має достатні фінансові засоби і медичну страховку, отримує статус резидента Євросоюзу. Даний статус захищає його від висилки з країни (наприклад, у випадку, якщо він втратить роботу), надає право вільного пересування нарівні з громадянами ЄС. Висилка з країни можлива лише за дуже серйозних підстав, перелік яких, утім, у кожній країні свій.

Важливо відзначити, що останніми роками інститути ЄС стали робити значно більший акцент на обов'язки громадян та легальних іммігрантів, а не тільки на їх

права. Усі особи, які проживають в Євро-союзі, зобов'язані підкорятися національним законам (наприклад, платити податки), а також законодавству ЄС – це безперечно. Обов'язок підтримувати цінності і принципи, зафіксовані в Договорах, видається суперечливим питанням, оскільки не підкріплений юридично і викликає заперечення ряду релігійних організацій.

Підсумовуючи, варто зробити такі висновки. На першому етапі відбувається імплементація положень директив ЄС у національні закони, приведення їх у відповідність зі стандартами ЄС. Розвиток міжнародно-правового регулювання в галузі прав людини сприяв тому, що законодавство країн ЄС стало все більшою мірою орієнтуватися на повагу до гідності та свободи людини, її право самостійно визначати свою долю, дотримання принципів верховенства права і належної правової процедури при розгляді питань про прийом до громадянства та його втрату. Формування універсальних і регіональних стандартів, яких повинні дотримуватися країни, не тільки призвело до переосмислення пріоритетів та змісту даного інституту, а й певною мірою сприяло нівелюванню відмінностей у правовому становищі громадян країн ЄС та іноземців. В умовах інтенсифікації міграційних процесів, розвитку

міжнародних інструментів захисту прав людини і систем соціальної підтримки значимість інституту громадянства як маркера ідентичності та необхідної умови користування певними правами і свободами поступово знижується.

Політику щодо надання громадянства можна розглядати як одну з найважливіших складових міграційної політики країн ЄС. Критерії, встановлені для визначення реальних чи потенційних громадян, досить чітко показують, які ідеї лежать в основі консолідації квазідержави, якої поведінки чекають від іноземців, які постійно проживають на її території.

Ставлення до множинного громадянства у країнах ЄС істотно змінилося в епоху глобалізації, коли більше значення стали мати економічні можливості, професійний потенціал, а не громадянство особи. Збільшення числа осіб, які мають подвійне громадянство, обумовлене, з одного боку, зростанням мобільності населення та інтенсифікацією міграційних процесів, зростанням кількості змішаних шлюбів і наданням обом батькам права передавати своє громадянство дітям, з іншого боку, розвитком міжнародно-правового регулювання в галузі прав людини, зміною пріоритетів європейської і національної політики щодо інтеграції довготермінових мігрантів тощо.

## Література

1. Основы права Европейского Союза : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Белые Альвы, 1997. – 368 с.
2. Римські договори 1957 р. [Електронний ресурс] // Європейська та євроатлантична інтеграція. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/integration/es/history-es>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами, внесеними Протоколом № 11 (994\_536)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004).
4. Копенгагенська декларація 1973 р. про європейську ідентичність // Bull. EC 12–1973: 131–134 р.
5. Sylvie Strudel The Making Of European Citizens: European Migrants As Voters Institut d'Etudes politiques de Lille – CRAPS(C. N. R. S. E. S. A. n8026) April 2001.
6. Declaration No 2 On nationality of a Member State, ТОС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikisource.org/wiki/Treaty\\_on\\_European\\_Union/Declarations](http://en.wikisource.org/wiki/Treaty_on_European_Union/Declarations).
7. Treaty of Amsterdam, BPA Bulletin. 27.11.1997. – № 94. – 3. 1089-ff.
8. Bull. EC. 10–1992: Closa C. Citizenship of the *Union* and Nationality of Member States // Legal Issues Maastricht Treaty. – P. 114–115.
9. Смирнова Е. А. Международно-правовые проблемы гражданства стран Содружества Независимых Государств и стран Балтии в свете европейского опыта : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Смирнова. – М., 2001.