

САРАКУЦА М. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
права та правосуддя
(Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова)

УДК 341.1

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Досліджено особливості правового статусу громадян Європейського Союзу в контексті реалізації ними своїх політичних прав, проаналізовано нормативну базу ЄС з цього питання, сформульовані перспективи подальшого розвитку інституту політичних прав громадян Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, інститут громадянства, політичні права, правовий статус громадян ЄС.

Статья посвящена исследованию особенностей правового статуса граждан Европейского Союза в контексте реализации ими своих политических прав, проведен анализ нормативной базы ЕС в этой области, сформулированы перспективы дальнейшего развития института политических прав граждан Европейского Союза.

Ключевые слова: Европейский Союз, институт гражданства, политических правах, правовой статус граждан ЕС.

The following article is dedicated to analyzing peculiarities of the legal status of European Union citizens in the context of political rights realization. Along with the analysis of EU regulatory framework on this issue, some prospects of further development of this legal institution are formulated.

Key words: European Union, the institution of citizenship, political rights, the legal status of EU citizens.



Вступ. У розуміння категорії політичних прав вкладається можливість участі громадян в управлінні державою і суспільством. Таким чином, сам факт визнання за громадянами ЄС окремих політичних прав проявляє унікальний і більш ніж просто наднаціональний характер Європейського Союзу, функціонуючий в окремих секторах громадського життя як повноцінна держава. Політичні права не лише відбивають статус і рівень ЄС, але й забезпечують, залучають самих громадян Союзу до рішення загальних справ в масштабах об'єднаної Європи.

Дослідження інституту громадянства ЄС проводили у своїх роботах такі автори, як Н. Лукша, А. Четвериков, С. Кашкін, В. Іноземцев, Е. Кузнецова, М. Лагодь, Дж. Шоу, А. Вьєнер та ін. Але ця тема все ще залишається маловивченою, оскільки реалії, що постійно змінюються, диктують нові підходи до освоєння сучасних інститутів. Крім того, традиційно проводиться загальний аналіз інституту громадянства, але без окремого дослідження політичних прав. Це обумовлює актуальність дослідження, що проводиться.

Постановка завдання. Метою дослідження є усебічний аналіз нормативного закріплення і особливостей реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу, а також можливих шляхів вдосконалення.

Результати дослідження. Серед основних політичних прав європейських громадян необхідно відмітити: виборчі права, свобода зборів і асоціацій, право на добре (належне) управління, право приватних осіб на доступ до офіційної документації, право петицій та ін. Більше того, шість з семи вказаних в Маастрихтському договорі прав європейського громадянина носять саме політичний характер.

Виборче право громадян ЄС. Виборчі права громадян Європейського Союзу поділяються не лише на активне і пасивне виборче право, але і класифікуються залежно від рівня проведення виборів - на парламентський рівень і муніципальні вибори. Відповідно до ст. 22 Договору про функціонування ЄС, кожен громадянин Союзу, що мешкає в державі-членові, громадянином якої він не є, має право обирати і бути обраним на муніципальних виборах в державі-членові, де він мешкає, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави.

Також кожен громадянин Союзу, що мешкає в державі-членові, громадянином якої він не є, має право обирати і бути обраним до Європейського парламенту в державі-членові, де він мешкає, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави. Ці права здійснюються в порядку, який встановлює Рада, ухвалюючи одноголосно відповідно до спеціальної законодавчої процедури і після консультації з Європейським парламентом. Цей порядок може передбачати положення, що містять вилучення, коли це виправдано, зважаючи на особливі проблеми будь-якої держави-члена. Аналогічні положення містяться і в ст. 39, 40 Хартії Європейського Союзу про основні права.

Основними правовими актами вторинного права, що регулюють питання виборчих прав громадян ЄС, є дві директиви Ради ЄС: Директива Ради ЄС 93/109/ЄС від 06.12.1993, яка встановлює принципи права участі в процедурі виборів Європейського парламенту для громадян Союзу, що мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [1], і Директива Ради ЄС 94/80/ЄС 19.12.1994, яка забезпечує ті ж самі принципи і можливі привілеї для участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [2].

Директиви Європейського Союзу вводять у виборче право держав ЄС два важливі принципи, які зобов'язані дотримуватися на усій території Європейського Союзу, які поширюються на усіх громадян останнього: (1) принцип рівності «національних» громадян і інших громадян ЄС, що мешкають у відповідній країні, (2) принцип вільного вибору місця голосування (чи участі у виборах в якості кандидата). Принцип рівності вимагає наділення громадян Європейського Союзу, що мешкають за межами своєї країни, такими ж правами обирати і бути обраними в Європарламент і органи місцевого самоврядування, якими національне законодавство наділяє громадян відповідної країни. У разі порушення даних прав громадянин Європейського Союзу повинен мати в розпорядженні увесь комплекс засобів правового захисту (звернення до суду та ін.) на тих же умовах, які передбачені для громадян «держави-члена проживання», в якій проводяться вибори (п. 2 ст. 11 директиви 93/109; п. 2 ст. 10 директиви 94/80). Принцип рівності виборчих



прав усіх громадян Європейського Союзу, що мешкають у будь-якій з його країн, проголошується директивами як «застосування принципу недискримінації між громадянами і негромадянами, право на вільне пересування і проживання», що визначає суть західноєвропейської інтеграції і права Європейського Союзу. Директиви зобов'язують державну владу проінформувати усіх потенційних суб'єктів виборчого права, що не є громадянами цієї країни, про умови реалізації їх права обирати і бути обраними в Європарламент і муніципальні органи в цій державі. Ця інформація має бути надана своєчасно і в належній формі [3].

В даному випадку обидві директиви допускають певні виключення з принципу рівності. Зокрема, якщо відсоток голосів громадян Союзу складає більш ніж 20% національних громадян, наділених правом голосу, вказана держава може вимагати від громадян Європейського Союзу, що не є його національними громадянами, постійного проживання на його території не менше п'яти років для отримання активного виборчого права, і десяти років для можливості бути обраним. Це виключення не поширюється тільки на Люксембург.

Директива Ради ЄС 94/80/ЄС 19.12.1994 забезпечує ті ж самі принципи і можливі привілеї для участі в муніципальних виборах. Крім того, вона дозволяє державі-членові зберегти для своїх громадян певні місця в муніципальних органах влади (керівників, заступників і членів виконавчих органів місцевого самоврядування) [4, с. 77-78].

Принцип вільного вибору означає, передусім, право громадянина Європейського Союзу, що мешкає за межами «рідної держави», самостійно обирати місце участі у виборах Європарламенту/муніципальних органів. Відносно перших встановлюється жорстка альтернатива: громадянин ЄС може голосувати або балотуватися кандидатом в Європарламент лише в одному місці: державі ЄС, де він мешкає («державі-членові проживання»), але не має громадянства якого, або у своїй «рідній державі-членові» (ст. 4 директиви 93/109). Що стосується муніципальних виборів, то тут зберігається можливість обирати/бути обраним в двох країнах: регулювання цього питання залишене на розсуд держав-членів (п. 2 ст. 1 директиви 94/80) [5].

Сам факт закріплення за європейськими громадянами подібної правомочності зміцнює як їх офіційний статус, так і сам інститут громадянства ЄС.

Право на дипломатичний і консульський захист в третіх країнах. Відповідно до п. с) ч. (2) ст. 20 Договору про функціонування Європейського Союзу, кожен громадянин Союзу на території третьої країни, де не існує представництва держави-члена, громадянином якої він є, має право на захист з боку дипломатичних або консульських представництв будь-якої держави-члена на тих же умовах, що і громадяни цієї держави. Держави-члени повинні спільно визначити необхідні правила, почати міжнародні переговори з приводу гарантій такого захисту (ст. 46 Хартії Європейського Союзу про основні права) [6].

До прийняття Маастрихтського договору і закріплення наданого права за громадянами ЄС питання дипломатичного і консульського захисту вирішувалося на міжурядовому рівні. Прийняті заходи навіть склали так звані «Керівні принципи стосовно захисту непрезентованих національностей Європейського Союзу місіями ЄС в третіх країнах». На базі цих принципів Рада ЄС затвердила деякі обов'язкові для виконання заходи. Так, Рада, діючи одностайно у відповідності із спеціальною законодавчою процедурою і після консультації з Європейським парламентом, може приймати нормативні акти, що встановлюють координацію і співпрацю, необхідну для забезпечення цього захисту (пар. 1 ст. 20 і ст. 23 ДФЄС). Основними правовими актами, що регулюють надане право, є наступні:

1. Рішення Ради Європейського Союзу № 95/553/ЄС з питань захисту громадян ЄС на територіях, де національним державам-членам Союзу не доступні постійні представництва на рівні посольства або консульства. Відповідно до цього рішення громадяни ЄС можуть отримати допомогу при необхідності репатріації у найскладніших обставинах. Дипломатичний і консульський захист надаються у разі смерті, нещасного випадку або важкої хвороби, арешту або затримання, допомоги жертвам насильства, підтримки і репатріації громадян ЄС, що знаходяться в складній ситуації. Надання дипломатичної або консульської допомоги посольством або консульською



установою іншої держави-члена передбачає підписання угоди відповідно до норм міжнародного права. Ця проблема може бути розв'язана на основі угоди між ЄС, з одного боку, і державою-членом, з іншого боку [7].

2. Рішення Ради Європейського Союзу № 96/409/CFSP (Common Foreign and Security Policy) на тимчасовий проїзний документ, що передбачає створення державами-членами ЄС загального проїзного документу єдиного формату для громадян ЄС в місцях, де їх національна держава не має постійного дипломатичного або консульського представництва, а також в інших особливих обставинах [8].

В результаті проведення досліджень Комісія ЄС встановила, що європейські громадяни здійснюють більше 180 мільйонів поїздок за межі Союзу на рік. Таким чином, питання консульського і дипломатичного захисту потребує подальшого закріплення. У листопаді 2006 року Комісія прийняла так звану «Зелену книгу з дипломатичного і консульського захисту громадян Європейського Союзу в третіх країнах» (Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries), в якій викладаються ідеї зміцнення цього права європейських громадян [9, с. 647].

Таким чином, на практиці надане право реалізується з обмовками, наприклад, отримання подібної допомоги і захисту здійснюється тільки у випадку, коли в третій країні не існує представництва своєї національної держави. Слід також відмітити, що це право діє на сьогодні частково - в посольстві іншої країни особі може бути надана, як правило, тільки мінімальна допомога і у виняткових випадках. Наприклад, отримати допомогу у разі втрати документів, хвороби або арешту. Проте ж активна діяльність Комісії ЄС з цього питання дозволяє дивитися досить оптимістично на подальший розвиток цього права європейських громадян.

Право петицій в Європарламент. Відповідно до п. d) ч. (2) ст. 20 Договору про функціонування ЄС, а також ст. 44 Хартії Європейського Союзу про основні права, кожен громадянин Союзу має право направляти петиції Європейському парламенту.

Петиція - це індивідуальне або колективне прохання, що подається в органи державної влади або органи місцевого самоврядування письмово. Як правило, цю правомочність мають тільки громадяни відповідної держави, проте в деяких країнах встановлені виключення. Наприклад, петиція може подаватися не лише громадянином, але і будь-якою людиною, або ж на право подавати петицію можуть бути встановлені обмеження для деяких категорій громадян (наприклад, для військовослужбовців в Іспанії). Надання права подання петицій в Європарламент одночасно несе багатоярусне смислове навантаження. Це і зміцнення інституту громадянства ЄС, і притягнення широких мас до активного громадського життя, соціологізування деяких елементів публічної влади і підтримка відкритості і гласності діяльності одного з основних інститутів Європейського Союзу. Надане право припускає не лише саме подання петицій, але й гарантії відповіді на таку. Правила написання петиції доступні на сайті Європейського Парламенту. Там же визначений і перелік питань, по яких громадяни ЄС подають відповідні звернення. Серед них:

- вільне пересування осіб;
- вільний рух товарів, послуг і капіталу;
- дискримінація за статевою ознакою або національною приналежністю;
- захист довкілля;
- узгодження податків.

Право звернення зі скаргою до Омбудсмена ЄС. Відповідно до ч. (2) ст. 20 Договору про функціонування ЄС, а також ст. 43 Хартії Європейського Союзу про основні права кожен громадянин Союзу може звертатися до Омбудсмена Європейського Союзу.

Євроомбудсмен - це уповноважений з прав людини Європейського союзу. Надане право викликає інтерес у форматі розгляду питання громадянства ЄС також внаслідок того, що ця посада була також введена Маастрихтським договором в 1992 році. Він уповноважений приймати скарги від громадян Союзу, фізичних або юридичних осіб, резидентів держав-членів на незадовільну якість діяльності інститутів або установ Союзу.



У відповідь на скаргу або за власною ініціативою уповноважений проводить розслідування. Інститути ЄС зобов'язані надавати йому будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів. Виявивши факти порушень, він сповіщає установу, про яку йде мова, посилає йому свої рекомендації. Установі-одержувачеві даються три місяці на те, щоб дати детальну відповідь, після чого уповноважений направляє остаточний звіт до Європейського парламенту або відповідним установам. Крім того, він сповіщає заявника про результати свого розслідування [10].

Таким чином, сама наявність Європейського Омбудсмена (чи Європейського уповноваженого з прав людини) констатує не лише появу додаткового права у громадянина ЄС, але й гарантію реалізації інших прав, свобод і законних інтересів суб'єктів.

Право направляти звернення інститутам і органам ЄС. Відповідно до п. d) ч. (2) ст. 20 Договору про функціонування ЄС, кожен громадянин Союзу має право письмово звертатися у будь-який з інститутів або органів, згаданих в статті 13 Договорів про ЄС (Європейський Парламент, Рада, Комісія, Суд ЄС та ін.), на одній з мов, перерахованих в статті 55 цього ж акту, і отримати відповідь на тій же мові [10]. Аналогічні положення закріплені в ст. 41 Хартії Європейського Союзу про основні права [11].

Не викликає сумнівів, що надане право є логічним розширенням попередніх двох. Та в теорії воно розглядається двоєю: з одного боку, це право, що носить переважно політичний характер, закріплене в Римському договорі серед правил функціонування політичних інститутів Європейського Союзу. З іншого боку, систематичне тлумачення відповідної норми Хартії ЄС про основні права дозволяє зробити висновок про те, що згідно з останнім актом право на звернення до інститутів і органів Союзу носить правозахисний характер. Вищевикладене свідчить про можливість розгляду цієї категорії як одного з міжнародних стандартів в області прав людини.

Право на доступ до документів Європарламенту, Ради і Комісії. Відповідно до ч. (3) ст. 15 Договору про функціонування ЄС, кожен громадянин Союзу і кожна фізична або юридична особа, що мешкає або має свою юридичну адресу в державі-членові, має право доступу до документів інститутів, органів і установ Союзу незалежно від їх носія при дотриманні принципів і умов, які встановлені у Договорі. Загальні принципи і межі, які, виходячи з міркувань публічного або приватного інтересу, регулюють здійснення цього права доступу до документів, встановлюють за допомогою регламентів Європейський парламент і Рада, ухвалюючи відповідно до звичайної законодавчої процедури. Кожен інститут забезпечує прозорість своєї роботи і розробляє у своєму внутрішньому регламенті спеціальні положення відносно доступу до своїх документів.

Надане право, в першу чергу, забезпечує прозорість діяльності євроінститутів, а також формує активну позицію нового суб'єкта, що іменується «європейський громадянин». Рівень залученості громадян в соціально-політичні і економічні процеси, що відбуваються в суспільстві, відбиває рівень свідомості і ідентифікації кожного з індивідів з конкретним соціумом, а активна громадянська позиція завжди сприяє еволюції і прогресивному розвитку останнього [12, с. 183].

Аналізуючи основні політичні права європейських громадян, закріплені в Маастрихтському договорі, не хотілося б залишити поза увагою таке нове право, породжене функціонуванням Європейського Союзу, як право на *добре* (або як позначено в Хартії ЄС про основні права «належне») *управління*. Хартія свідчить, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд його справи в розумний термін інститутами і органами Європейського Союзу. Надане право передбачає:

- право кожної людини висловити свою думку, до того як до неї персонально будуть застосовані заходи, які можуть спричинити несприятливі для неї наслідки;
- право кожної людини на доступ до матеріалів, що стосуються її при дотриманні законних інтересів конфіденційності, а також професійної і комерційної таємниці;
- обов'язок адміністративних органів мотивувати рішення, що приймаються.

Хартія також встановлює, що кожна людина має право на відшкодування Європейським Союзом збитку, заподіяного його інститутами або його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів. Таким чином, ми бачимо,



що елементи наданого права одночасно є також гарантіями інших суб'єктивних прав європейського громадянина [13, с. 47].

Також не можна не відмітити введену Лісабонським договором форму прямої участі громадян Союзу в політиці ЄС як цивільну ініціативу. Відповідно до ст. 11 Договору про ЄС, не менше одного мільйона громадян ЄС, що є національними представниками певної кількості держав-членів Союзу, можуть узяти на себе ініціативу і запропонувати Європейській Комісії, відповідно до її повноважень, направити будь-яку відповідну пропозицію з тих питань, по яких громадяни вважають необхідним прийняти законодавчий акт ЄС в цілях виконання положень засновницьких договорів. Європейська Комісія зобов'язана розглянути заяву з проханням ввести той або інший нормативно-правовий акт, якщо заява підписана хоч би одним мільйоном громадян. До появи інституту цивільної ініціативи громадяни Союзу мали можливість впливати на законодавство ЄС через Комітет з петицій Європарламенту, але такий спосіб участі в законотворчому процесі дозволяв лише давати оцінку існуючим правовим актам. Нововведення Лісабонського договору дозволяє громадянам Союзу бути ініціаторами законодавчого процесу, тобто безпосередньо висувати законопроекти і формувати порядок денний [14, с. 87].

Введення інституту цивільної ініціативи змінило положення європейського громадянина. Цивільна ініціатива вперше за історію Європи дала громадянам можливість безпосередньо брати участь в обговоренні європейської політики. Також можна стверджувати, що цивільна ініціатива починає процес трансграничної кооперації між громадянами, що сприяє розвитку подальших процесів інтеграції.

І хоча на даний момент європейська цивільна ініціатива є свого роду експериментом, європейський народ завдяки інституту громадянства починає своє існування в якості елемента демократії, отримує додаткову підтримку в ході реалізації свого права на цивільну ініціативу.

Висновки. Підводячи підсумки, треба зазначити, що громадянство ЄС, введене в 1992 році Договором про Європейський Союз, є нетрадиційною категорією для інституту громадянства, який віками був пов'язаний з державою. Дослідження проблем громадянства у рамках Європейського Союзу може бути розглянуто крізь призму новітніх механізмів їх здійснення, захисту і гарантій. Важливим є і той факт, що громадянство ЄС служить основою для формування європейської нації, засобом, що допомагає громадянам держав-членів Союзу ідентифікувати себе з єдиним співтовариством.

А надання громадянам ЄС політичних прав (навіть, з існуючими обмовками та обмеженнями в їх реалізації) сприяє прозорості механізмів влади Євросоюзу, а також підвищенню політичної активності громадян ЄС з метою ліквідації «дефіциту демократії», що є постійним об'єктом для нарікань і критики Європейського Союзу.

Цей інститут знаходиться у стадії практичного закріплення, але очікувані перспективи є досить амбітними. Так, європейське громадянство обіцяє стати не лише інструментом реалізації і захисту прав громадян, але і базою розвитку нової європейської нації.

Список використаних джерел:

1. Council Directive 93/109/EC, 1993. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.bundeswahlleiter.de/en/europawahlen/rechtsgrundlagen/ richtlinie_93_109_eg.html](http://www.bundeswahlleiter.de/en/europawahlen/rechtsgrundlagen/richtlinie_93_109_eg.html).
2. Council Directive 94/80/EC, 1994. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:EN:HTML>.
3. Четвериков А.О. Избирательные права граждан Европейского Союза. / А.О. Четвериков. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_prav.htm.
4. Militaru I.N. Citizenship of the European Union under the Treaty of Lisbon // Juridical Tribune, Volume 1, Issue 1, June 2011. – P.71–82.
5. Четвериков А.О. Избирательные права граждан Европейского Союза. / А.О. Четвериков. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_prav.htm.
6. Charter Of Fundamental Rights Of The European Union. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.



7. Decision of the Council regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations № 95/553/EC, 1995. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:EN:HTML>.
8. Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on the establishment of an emergency travel document № 96/409/CSFP, 1996. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996D0409:EN:NOT>.
9. Kaczorowska A. European Union Law / A. Kaczorowska. – London, 2011, 650 p.
10. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU_2008-en.pdf.
11. Charter Of Fundamental Rights Of The European Union. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
12. Wiener A. European citizenship / A. Wiener. – London, 2010- 399 p.
13. Chiti M.P. The Charter of Fundamental Rights for the European Union: A Charter Functional in Nature / M.P. Chiti // European Review of Public Law. 1996-2002. Vol. 14 (43), № 1. P. 47.
14. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. Ред. С.Ю. Кашкин, М. : ИНФРА – М, 2008. – 698 с.

