

Ковальчук Т.І.*

ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ГРОМАДЯНСТВА ЯК ОСОБЛИВОГО ФЕНОМЕНУ ОБ'ЄДНАНОЇ ЄВРОПИ

Перші дебати відносно європейського громадянства з'явилися на початку 70-х років, коли в умовах економічної кризи загострився інтерес до ідеї політичної інтеграції. Наприкінці 1975 р. комісія з проблем зближення європейських політичних систем представила свою доповідь, в якій вперше зазначалось про введення загальноєвропейського громадянства як про одну із необхідних умов завершення формування політичного союзу. У 80-ті рр. проблема втратила колишню актуальність, однак, починаючи з 1990 р., коли французький президент Ф. Міттеран та канцлер Німеччини Г. Коль виступили з ініціативою створення політичного союзу дванадцяти європейських держав, що входили на той момент в ЄЕС, питання щодо громадянства знову вийшло на перший план.

Європейське громадянство розглядалось європейськими лідерами як засіб формування єдиної європейської ідентичності, яка покликана була забезпечити додаткову міцність загальноєвропейської конструкції в умовах посилення Німеччини та подій, що відбувались у східній частині континенту. Процес формування ідеї європейського громадянства був, таким чином, прискорений політичними обставинами і втілювався у Маастрихтському договорі. Проголошення європейського громадянства і оголошення наміру перейти до єдиної європейської валюти склали першу й найважливішу з трьох «опор», на яких ґрунтується Договір про створення ЄС.

Згідно з частиною 2 статті 17 Договору про створення ЄС, зміст європейського громадянства становлять права, закріплені в договорі: свобода пересування та місця проживання в будь-якій державі-учасниці Союзу; обирати та бути обраним у виборах у Європейський парламент у будь-якій державі-учасниці, незалежно від громадянства; право обирати та бути обраним на муніципальних виборах у країні проживання незалежно від громадянства; користуватися послугами та захистом консульських і дипломатичних установ будь-якої держави-учасниці; подавати петиції до інституцій ЄС, звертатися до Європейського суду; отримати відповідь на будь-якій із офіційних мов за вибором заявника.

Так, ця стаття засновує модель європейського громадянства, яка пов'язана з національним громадянством і витікає із нього, але при цьому має самостійне значення. Традиційно громадянство засновується на праві крові (*ius sanguinis*) та на праві підстави (*ius soli*). Сучасні європейські держави пішли по шляху відмовлення від права підстави як основи набуття громадянства по народженню, що відповідає концепції двохелементного громадянства – для набуття громадянства необхідна спільна ідентичність, а не лише формальний факт народження [2;109].

Згідно із соціальним опитуванням Євробарометру у 2003 р. з метою виявити, яку ідентичність мають громадяни ЄС, 57% громадян вважають, що вони мають загальноєвропейську ідентичність, країнами-рекордсменами стали Італія (72%) і Люксембург (75%) [3].

*аспірант кафедри міжнародних організацій та дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Важливим є соціально-культурний рівень, перш за все освіта, яка вносить суттєві правки в оцінки громадян, тому доцільно розглядати їх з урахуванням віку, освіти, гендерних відмінностей, соціально-економічного статусу.

Почуття національної гордості і бажання мати лише національне громадянство характерно для людей з більш низьким освітнім рівнем, а також для старших вікових груп. Підтримка європейського громадянства є особливо характерною для молоді і освічених людей.

Спостерігається пряма залежність між бажанням мати подвійне громадянство (національне і європейське) або тільки національне і віком: чим молодшою є людина, тим вище вона оцінює можливість подвійного громадянства і, навпаки, серед старших вікових груп більше прибічників національного громадянства.

Але природна зміна поколінь сприятиме зміні балансу суспільної думки у напрямку більшої підтримки наднаціональної політики ЄС, у європейців посилюватиметься почуття зв'язку своєї власної долі із загальноєвропейською внаслідок більшої освіченості, звички до відкритих кордонів, європейському громадянству, вирішенню низки питань на місцях завдяки реалізації принципу субсидіарності [7;99].

Незважаючи на те, що список прав, наданих громадянам Союзу, є більш ніж скромним, існують всі підстави вважати, що запровадження європейського громадянства має на увазі два виміри. Перший – це вертикальні відносини, які виникають між громадянином та Союзом, котрий обмежений групою осіб, які можуть шукати найвищого захисту цього в Союзі та мають щодо нього певні обов'язки. Другий – горизонтальний вимір – пов'язує громадян між собою, розвиваючи спільноту людей, які «поділяють лояльність, громадянську вірність ЄС та «панєвропейські» погляди й орієнтацію. Саме в цьому вимірі політика європейської ідентичності має найбільший вплив, бо формує в людині фундаментальну потребу цілеспрямовано діяти у відповідності з громадянськими обов'язками.

Проголошення європейського громадянства прямо чи опосередковано породжувало важливі позитивні наслідки: по-перше, воно закріпило інтернаціональний характер європейської спільноти; по-друге, воно підкреслювало, що мета Європейського Союзу полягає у розвитку особистості його громадян шляхом надання їм більших свобод, нехай навіть в умовах зниження характерного для будь-якої національної держави функції політичного контролю; нарешті, європейські лідери вирішили важливе питання – вони обмежили повноваження національних держав, не створюючи при цьому наднаціональної державної структури, і при цьому проголошували громадян багатьох численних, існуючих практично у кожній європейській країні автономій громадянами ЄС без надання цим автономіям державного статусу.

Однак, з одного боку, Євросоюз, який проголошує громадян своїх держав-членів громадянами, які мають права громадян ЄС, не є суверенною державою у загальноприйнятому сенсі цього слова; і хоча громадянські права можуть бути гарантовані не лише державами, реальна практика їх надання недержавними інститутами на в'їжд чи сьогодні може називатись багатою та різносторонньою.

З другого боку, індивіди, які мають європейське громадянство, більшою мірою мають додаткові права, ніж обтяжуються додатковими зобов'язаннями: громадянин Європейського Союзу не сплачує прямих податків, не зобов'язаний нести військову повинність і не має можливості виразити своє відношення до політики ЄС шляхом загальноєвропейського референдуму або іншим методом; тим самим порушується принцип, який вважався універсальним, згідно з яким не існує прав без зобов'язань і зобов'язань без прав.

Існують і дві інші обставини. По-перше, це асиметрія «неполітичних» і «політичних» прав європейського громадянина: у той час, як «неполітичні», визначені ще Римським договором 1957 р., постійно розширювались і до кінця 90-х рр. із введенням єдиною євро-

пейської валюти практично досягли своєї межі, коло «політичних» прав залишається досить обмеженим. По-друге, загальноєвропейські органи влади, які наділяють європейських громадян правами, не мають можливості надавати індивідам сам статус громадянина; єдиним засобом доповнити права статусом залишається набуття громадянства однієї з національних держав, що входять до складу ЄС, причому питання надання індивіду громадянства держави-члена регулюється виключно національним законодавством даної держави.

Достатньо специфічний характер концепції європейського громадянства говорить про певну невирішеність на даному етапі питання стосовно співвідношення національних суверенітетів держав-членів Європейського Союзу і суверенітету самого Європейського Союзу. Це, у свою чергу, означає, що проголошення європейського громадянства є не стільки закріпленням у вигляді юридичної норми вже сформованої спільноти, скільки серйозним політичним авансом, від реалізації якого залежить подальше утвердження європейської ідентичності та політична єдність.

Однак постає питання про те, наскільки європейське громадянство являється життєздатною політичною концепцією в умовах відсутності Європи як єдиної держави? На сьогодні єдиним видом держави, що забезпечує повноцінну реалізацію концепції громадянства, є національна держава (nation-state). Її політична структура, що остаточно сформувалась до XVIII ст., характеризувалась поєднанням таких факторів, як територія, мова й культура, а також наявність центральної адміністративної влади. Національна держава втілювала у життя концепцію національного громадянства, згідно з якою надання індивіду правового статусу громадянина і відповідних політичних прав обумовлювалось його приналежністю до нації, а інститут громадянства, у свою чергу, покликаний був слугувати формуванню національної солідарності і почуттю причетності до державного цілого. Проте сьогодні, терміном «національна держава» часто визначаються багатонаціональні, рівно як і моно- чи поліетнічні держави, у рамках яких окремі групи громадян підтверджують відданість державі, до складу якої вони входять, за умови визнання і поваги їхньої самобутності. Європейський Союз у певній мірі робить крок на шляху до ревізії принципів національної держави; фактично держава відмовляється від значної частини своїх функцій, пов'язаних з укріпленням традиційно ліберальних цінностей при збереженні поваги до принципів багатонаціональності. Під статусом громадянина варто розуміти лише політичні права, а усі інші, такі, як право вибору віросповідання, свободу слова, на доступ до інформації або недоторканість приватного життя, залежать не від громадянської приналежності, а від самого статусу індивіда.

У період з 2007 до 2013 рр. діє програма «Європа для громадян», яка передбачає просування ідеї європейського громадянства, прискорення включення громадян ЄС у процес європейської інтеграції шляхом примирення протиріч і посилення почуття європейської ідентичності. Основні цілі програми полягають в наданні громадянам можливості взаємодіяти і брати участь у формуванні більш тіснішого союзу серед народів Європи, підтримці європейської ідентичності, заснованої на спільних цінностях, історії і культурі, сприянні взаєморозуміння між європейськими громадянами та повазі культурного і лінгвістичного розмаїття за допомогою міжкультурного діалогу[6].

Але поки Європейський Союз не стане державою, не може бути і справжнього європейського громадянства. Опитування суспільної думки, які регулярно проводить служба «Євробарометр», показує, що переважна більшість жителів ЄС у першу чергу позиціонують себе як громадян своїх держав. Найвищий рівень підтримки інтеграції – 70-80% позитивних відповідей відмічається у Люксембурзі, Нідерландах та Ірландії; найнижчий – 20-40% у Великобританії, Швеції, Фінляндії та Австрії [3].

На думку Ю. Хабермаса, «громадянство ніколи не було концептуально пов'язане з національною ідентичністю» [4;15]. Навіть в епоху Французької революції, коли громадянство вперше набуло істотного значення, такий синтез багато у чому суперечив самому духу революції. Громадянство Франції отримував кожний, хто приносив користь революції, незалежно від національності. Бути громадянином не означало бути французом. Сучасний конституціоналізм використовує національну ідентичність, щоб зменшити потенціал нового громадянства. Єдність держави і нації створює концепцію громадянства як єдності прав і членства в етнічній спільноті, але це неминуче призведе до домінування етнічного елемента, що заповнює концептуальну прогалину у конституційно-правовій структурі сучасної держави. З другого боку, виключення ідентичності зі структури громадянства, лишає громадянство зв'язку з реальністю, залишаючи йому лише існування у сфері права. Вирішення цієї проблеми лежить у підході до розуміння ідентичності.

Європейці, не дивлячись на відмінності між собою, пов'язані спільною ідентичністю, зможуть відмежувати себе від не-європейців. Ця ідентичність заснована не на місці народження або національності батьків, а на спільних цінностях. Ці цінності – повага прав людини, верховенство закону тощо, утворюють основу світосприйняття народів Європи. Більшою мірою європейці почали усвідомлювати наявність спільної ідентичності і культури на початку ХХІ ст., коли «цивілізації як найвищий ранг культурної спільності, найбільш широкий рівень культурної ідентичності» стали набагато реальнішими, ніж цього можна було очікувати[5;189].

Безумовно, Європа була і залишається регіоном численності національних культур. Але однією із основних функцій федеративних політичних систем є інтеграція гетерогенних спільнот, за умови збереження культурної автономії. Спільну ідентичність неможливо нав'язати зверху, але в умовах, коли вона вже існує, є можливим створити такі умови, в яких вона могла б розвиватись достатньо швидко.

То ж європейське громадянство, ґрунтуючись на класичній двохелементній моделі громадянства, суттєвим чином трансформувало її, згідно з реаліями наднаціонального інтеграційного об'єднання. Модель європейського громадянства служить «правом мати права», тобто являється легітимною підставою прямого зв'язку громадян ЄС і його інститутів [1;47].

На зміну національної ідентичності як основи формування нації приходить концепція спільної європейської ідентичності, заснованій на спільному світогляді і спільних цінностях. Громадяни ЄС, в цілому налаштовані позитивно по відношенню до Євросоюзу, володіють значною мірою почуттям європейської ідентичності, яке й надалі зростатиме.

Таким чином, сьогодні перед об'єднаною Європою постає завдання пошуку нових форм соціальної самоорганізації, адекватних не лише актуальним нинішнім завданням, але й фундаментальним основам лібералізму, здійснюючи формування європейської ідентичності шляхом переосмислення базових ліберальних цінностей, а не через різку девальвацію національного громадянства, яке поки що, безсумнівно, залишається головним засобом політичного самовизначення. Тому гіпотеза стосовно можливого набуття інститутом громадянства якісно нових форм, яка закладена в основі європейського громадянства, є досить плідною, а її використання веде до наповнення цього традиційного поняття новим позитивним смислом.

Європейське громадянство сьогодні не просто фантом, навіть якщо це явище ще не повністю сформоване. Національні громадянства держав-членів ЄС і європейське громадянство утворюють єдиний континуум, який у своїх основних рисах не дивлячись ні на що вже починає формуватись.

Європейське громадянство являє собою особливий феномен, свого роду «постнаціональне» громадянство, засноване не на принципі національної приналежності, а на при-

хильності до універсальних прав, яке передбачає наявність мультикультуалізму або культурного плюралізму. При цьому комплементарний характер європейського громадянства, який доповнює громадянства національні, сприяє тому, що воно досить органічно вписується у існуючу нині схему побудови Об'єднаної Європи, згідно з якою суверенні держави лише поступово делегують частину своїх повноважень наднаціональним структурам.

Список використаних джерел:

1. Bellamy L. The «Right to Have Rights»: Citizenship Practice and the Political Constitution of the European Union // University of Sussex Working Papers. 2001. – P. 68
2. Citizenship of the Union and Nationality of Member States // Legal issues of the Maastricht treaty. – L.etc., - 1994. P. 374
3. Eurobarometer. – Public opinion in the European Union, Autumn 2003//http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60
4. Habermas J. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe // Praxis International 12, no.1 – 1995. – P.15
5. Shore C., Black A. Citizens Europe and the Constructions of European Identity // The Anthropology of Europe. Identities and Boundaries in Question. – Oxford. – 1994. – P. 298
6. Програма ЄС «Європа для громадян (2007-2013)» // <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/129015.htm>
7. Хохлов И. Наднациональность в политике Европейского Союза. – М.: Международные отношения, 2007. – 160 с.