

ЕВРОПЕЙСКОТО ГРАЖДАНСТВО – АНГАЖИМЕНТ ИЛИ ПРИВИЛЕГИЯ

Анелия Бурчина

„Ние не коалираме държавите, ние обединяваме хората”

Жан Моне¹

1. Въведение

С това свое изказване още през далечната 1952 г. по повод на създаването на първата европейска общност, един от Бащите на Европа, без да формулира идеята за уреждане на европейско гражданство, дава посока, към която се насочват политици, философи и, разбира се – противници. Европейското гражданство, като едно все още ново и недобре познато явление в нашата европейска действителност, поставя редица въпроси във връзка с ползата, предназначението, а едновременно и ангажиментът, които носи то. Дали гражданството на Европейския съюз ще бъде разбрано като свобода и привилегия, или като задължение, това може да бъде най-добре разбрано единствено като се направи анализ на стъпките по неговото създаване, неговата икономическа и политическа логика, преминавайки не само през въпросите „за” или „против”, но и „дали” и „как точно”.

2. Зараждане на идеята за „Европейското гражданство”

Европейската интеграция значително засилва своите темпове през средата на 70-те години на 20 век. През 1974 г. в Париж, считан са първата столица на тази интеграция, идеите на Моне изглеждат вече не толкова абстрактни. Ръководителите на членуващите към този момент 9 европейски държави – Германия, Франция, Италия, Нидерландия, Белгия, Люксембург, Дания, Ирландия и Обединеното кралство, поставят задача на експертна работна група да проучи „условията, при които гражданите на държавите членки могат да се дадат социални права като членове на Общността”². Само една година след това – 1975, чрез изготвянето на докладът „Към европейско гражданство” се прави предложение на гражданите на държавите членки да бъдат предоставени особени политически и социални права.

¹ Цит. по Pascal FONTAINE, L'Europe des citoyens – in : 12 leçons sur l'Europe, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2003, p. 44.

² Bull. EC, 12-1974, 7, item 11.

В този хронологичен ред, не трябва да бъде пропускано иновативното решение от 1979 г. в ЕС за първи път да бъде гласувано пряко от народа за международен орган. Членовете на Европейския парламент стават истински представители на европейските народи чрез преките и всеобщи избори. По този начин, европейецът за първи път реално освен да бъде част от обединението на земни маси и площи – Европа, става част и от процесът на вземане на решения, косвено чрез преките избори на евродепутати, в европейската общност. Ставайки участник в европейското изграждане, за националния гражданин се установява пряка връзка с европейските институции, а не по-малко се разширява и кръгът от отношенията им с тях.

Без да се бави излишно, към края на 1990 г. Европейският съвет вече е изправен пред консенсусната готовност на държавите членки по отношение на издигането на идеята за европейско гражданство в концепция. Съвсем без да скрива своето задоволство, с оглед да изпълни със съдържание тази концепция, Европейският съвет поставя пред Междуправителствената конференция в Рим, натоварена да подготви новия договор, който следва да бъде сключен две години по-късно в Маастрихт, задачата да намери начин да включи в този договор и някои права за самите граждани в Общността, както и да бъде обмислен вариант за механизъм, който да защитава тези права на гражданите от самата Общност (европейски омбудсман).

Тази идея се вижда дори недостатъчна на тогавашното Испанско председателство. Последното изготвя проект „Към европейско гражданство”, който разширява започната вълна. В проекта се предвиждат няколко групи права за „европейските граждани”:

- Права в областта на специфични сфери като здравеопазването, околната среда, образованието, културата, социалните отношения, за чието реализиране да се дадат известни правомощия на Общността в съответните и др. области;
- Пълна свобода на движение, всеки сам да избира своето местоживееие и нещо повече – да има възможността активно да участва в политическия живот на избраното място;
- Право на гражданите на държава членка да получат дипломатическа и консулска защита в друга страна членка (но не единствено от представители - пратеници на собствената си държава);
- Право на петиции до Европейския парламент, с което да се скъси дистанцията при общуването между него и европейските граждани, както и да се стимулира и улесни достъпа им до институциите.

По този начин, гражданството на Съюза³ е въведено с Договора от Маастрихт⁴ през 1992 г. То е разгледано в част втора (членове 17-22) от Договора за ЕО. Така, един основен и изпълнен със символика етап от изграждането на европейска идентичност и европейска демокрация става въвеждането на „европейското гражданство“ с Договора за Европейския съюз, признато на всички граждани на държава членка.

Формирането на института на гражданството на Съюза обаче не спира дотук. Като нещо, което се създава толкова бързо и смело, винаги възниква и нуждата от определени допълнения и уточнения на посочените нормотворчески постижения. В тази роля, по отношение на института на европейското гражданство, се явява приемането на Договора от Амстердам⁵, с който се допълва чл. 8а от ДЕО със следното второ изречение: „Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя“. По този начин представата за гражданството на ЕС се моделира като надграждане над националното гражданство.

Понятието за европейско гражданство, считано за допълващо, а не заменящо националното гражданство укрепва все повече и с правните нововъведения на Договора от Лисабон⁶, където освен другото на гражданите на Съюза е предоставено и правото на гражданска законодателна инициатива, която дава възможност на 1 млн. граждани да призват Европейската комисия „да представи подходящо предложение по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“.

Към този дори неизчерпателен каталог от стъпки по изграждането на института на европейското гражданство, следва да се прибавят и основните права, признати от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, към която ЕС се присъединява с приемането на Договора от Лисабон, както и правата и свободите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз от 7 декември 2000 г., актуализирана на 12 декември 2007 г. в Страсбург, която с Договора от Лисабон придобива същата правна сила като Договорите.

³ Забележка! До този момент, преди влизането в сила на Договор от Маастрихт, все още не може да се говори за Европейски съюз, а за Европейска общност, като правно издържани понятия, въпреки че за благозвучието на изложението е употребено.

⁴ Договорът за Европейския Съюз. Договорът е подписан в Маастрихт, Холандия на 7 февруари 1992 г. и влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

⁵ Договор от Амстердам, изменящ Договора за Европейския съюз, Договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове, подп. на 2 октомври 1997 г., в сила от 1 май 1999 г.

⁶ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., в сила от 1 декември 2009 г.

Не на последно място, много съществена за доразвиването на това правно явление е и ролята на Съда на ЕС. Според него, самодостатъчна предпоставка за придобиването на гражданство на ЕС е притежаването на гражданство на коя да е държава членка. Нещо повече. Знаково за формирането на позицията на Съда във връзка с настоящата тема е решението Micheletti⁷ от 1992 г. на Съда на ЕО, в което последният посочва, че никоя държава не може да лиши едно лице от правата, произтичащи за него от института на „гражданството на ЕС“, при положение, че е налице единствената изискуема предпоставка - притежаване на гражданство на една от държавите членки. Това правило остава безпрекословно и в хипотезите на двойно гражданство – когато едно лице е гражданин на държава-членка на ЕС и на една трета за ЕС страна. И тогава неговите права, предоставени му в качеството „гражданин на Съюза“, не могат да бъдат ограничавани, било то от държави, членуващи или не членуващи в ЕС. Както посочва Съдът на Европейския съюз, гражданството на Съюза понастоящем представлява основен статут на личността, политическия субект на процеса на европейска интеграция, като позволява на всички да бъдат третирани наравно, независимо от своята националност⁸.

3. Основни характеристики на гражданството на Европейския съюз.

Гражданството на ЕС не попада в обхвата на дефинициите, давани от идеологията за национално гражданство. Последното, наричано още „гражданство“ в тесен смисъл, представлява правно-политическа между едно лице – гражданин, и държавата като правен субект. Европейското гражданство стои далеч от тази формулировка. Напротив. То се смята за явление *sui generis*. Самата правна уредба на европейското гражданство съдържа следната постановка:

Чл.20 от Договор за функциониране на Европейския съюз (предишен член 17 от ДЕО):

Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза.

⁷ Дело C-369/90, Micheletti.

⁸ Из „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, COM (2010) 603 окончателен.

Така формулираното определение за гражданството на Съюза дава основание да се направи заключението, че придобиване на европейско гражданство е невъзможно без предшестващо притежаване или придобиване на национално гражданство на държава-членка на ЕС. В този ред на мисли според Договорите личният и неделим статус на гражданин на държава-членка на ЕС води до фактическо положение, при което той става субект на права и задължения, свойствени на ЕС, които се закрилят не само в рамките на Съюза, но и извън него. В Общностното право няма предвиден собствен механизъм за придобиване и загубване на гражданството на Съюза. Притежаването на национално гражданство на страна-членка на Съюза, или присъединяването към него на държавата, чийто гражданин е лицето, е абсолютно изискуемо условие за придобиване на гражданство на Съюза. И това става автоматично, без допълнителни предпоставки. А реципрочните стойност на тези съждения са основание за неговото отпадане. Обратната хипотеза обаче е невъзможна — Гражданството на Съюза не може да бъде използвано, за да се придобие гражданство на друга държава членка, различна от тази, чийто гражданин е съответното лице. Не е за пренебрегване и фактът, че сдобивайки се с гражданство на Съюза, едно лице не придобива качеството бипатрид⁹. Ако към този момент едно лице е с двойно гражданство, едно от които е на страна – не членуваща в Съюза, това не поставя под съмнение по никакъв начин упражняването на правата и свободите, предоставени посредством принадлежността към групата на европейските граждани. Същевременно, не се иземва правото на отделните страни-членки на Съюза сами да определят условията за придобиване, упражняване и изгубване на националното си гражданство.

От така направените изводи може да се заключи, че европейският гражданин¹⁰ има това предимство, в сравнение с гражданите на коя да е друга държава по света, да бъде носител на правата и свободите, гарантирани му от една страна от правовия ред на собствената му държава, но също така и правата и свободите, закрепени в правните постановки на правото на ЕС. Гражданството на ЕС се характеризира основно чрез своето съдържание. Негов израз са именно съвкупността от права, и много по-рядко задължения, произтичащи за обикновения гражданин на държава, членуваща в Съюза, само от факта на нейното членство в ЕО (респ. ЕС). С присъединяването си всяка страна е приела за своите граждани и правата, уредени в Учредителните договори. А по силата на принципите за прилагането на правото на ЕС, от там тези права се прилагат

⁹ Лице с двойно гражданство.

¹⁰ Разбирай лице, което е притежател на гражданство на ЕС.

пряко за отделните граждани. В потвърждение на това предимство на гражданите на Съюза е решението на Съда на ЕО от 1963 г. по делото *Van Gend en Loos*, в което правораздавателната юрисдикция ясно извежда принципа за директния ефект на нормите на правото на ЕО (по-късно ЕС), от които частноправните субекти могат да черпят директно права и сами по себе си да са негови субекти. Нещо, което се явява градивно за идеята за едно гражданство.

Тези особености на европейското гражданство ни дават основание да се насочим към концепцията за него като привилегия, „бонус“ за гражданите на държавите-членки на Съюза. Доколко обаче тази привилегия не се печели за сметка на тежестта на поети ангажименти от страна на европейските граждани – това може да се установи единствено като се разсъждава над съдържанието на самия институт.

4. Съдържание на гражданството на Европейския съюз.

Чл. 20ДФЕС (предишен чл. 17ДЕО), §2.

Гражданите на Съюза имат правата и задълженията по настоящия договор.

По този начин формално е определено съдържанието на гражданството на ЕС в Договорите. Но не само частта, посветена на гражданството на Съюза и озаглавена едноименно съдържа права на неговите граждани. Такива могат да бъдат открити и на други места в договора. Следвайки курса на настоящата тема, предмет на изследване, при прегледа на правата и задълженията, произтичащи пряко (или косвено) от гражданството на Съюза основна задача ще бъде именно да се поставят на кантар предимствата и привилегиите, носещо само по себе си европейското гражданство, в сравнение с ангажиментите към Съюза по повод на същото. В този ред на мисли, всяко едно от тях следва да бъде изследвано не толкова, за да се разкрие в дълбочина, колкото, посредством естеството си, да подпомогне да надделее една от двете тези.

Неминуемо първи плюс в полза на схващането, че изследваният институт на гражданство на ЕС е привилегия за гражданите на Съюза е установяването на правото на свободно движение - *правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки*¹¹. Във връзка с това право в своя „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.“ Комитетът на регионите недвусмислено посочва, че правото на пълна свобода на движение на гражданите е един от основните аспекти на гражданството на Съюза. Същият този доклад „подчертава необходимостта от мерки на

¹¹ Член 21 отДФЕС (предишен член 18 отДЕО).

местно и регионално равнище, насочени към административно опростяване, които да направят ефективни правата, произтичащи от европейското гражданство, по-специално свободното движение, и чрез които да бъдат премахнати всички възпиращи практики и други съществуващи форми на дискриминация, създаващи разлики в третирането на европейските граждани, особено що се отнася до предоставянето на правото на пребиваване¹². Тази засилена защита на правото на свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите членки е обусловена от преимуществата, които дава тя за лицата. Защото колкото по-желано и необходимо е едно благо, толкова по-застрашено и често нарушавано е то.

Това право не е безусловно, а се прилага при спазването на ограниченията и условията, предвидени в правото на ЕО (ЕС) - както в разпоредбите в останалите части от Договора, така и в актовете по неговото прилагане. Обобщено казано, с ограничено право на свободно придвижване в рамките на съюза са тези граждани на Съюза, които, поради съображения за обществената сигурност, обществения ред и общественото здраве не могат да бъдат допуснати на територията на останалите страни членки. Така се формира изводът, че от пълния обем на тази привилегия могат да се възползват само работещите в другите страни членки, туристите или материално осигурените, които могат да живеят в чужбина, без да им се налага да работят. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт. За срокове на пребиваване по-дълги от три месеца приемащата държава членка може да изиска от гражданина на Съюза да се регистрира при съответните власти. Въпреки че по този начин за гражданите на Съюза се създават определени ангажименти, касаещи дейности около издаването на документ за самоличност, регистрирането, когато това е необходимо и поддържането на трудовата заетост, преимуществата, които следват от европейското гражданство във връзка с правото на свобода на придвижване, надделяват.

На следващо място, част от правата, произтичащи от факта на европейското гражданство е и правото им *да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент, както и в общинските избори в държавата членка, в която пребивават,*

¹² Из „Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, COM (2010) 603 окончателен, т. 53.

*при същите условия, както и гражданите на тази държава*¹³. Активното и пасивното право на глас за евродепутати и за избор на местна власт, дадено на гражданите на Съюза, което може да бъде упражнено на територията на държава членка, на която съответно лице пребивава без да бъде неин гражданин, се явява едно логическо продължение на правото на свободно движение на територията на ЕС. Реално, от това право могат да се ползват само онези европейски граждани, чието местопребиваване не е на територията на държавата, чиито граждани са. За останалите не настъпват никакви последици от тази разпоредба, тъй като те ще могат да участват в местните избори в своята страна по силата на нейното законодателство¹⁴. А гласуването на изборите за представители на гражданите на Съюза е по правило всеобщо и повсеместно. Привилегията за европейските граждани, която откриваме тук се корени в самото допускане на участие чужденци в местните избори на една държава. А това е право с особено голямо политическо значение. И доколкото е уредено като една правна възможност, а не задължение за участие в избирателния процес, това предполага да се даде още един плюс в полза на привилегиите на гражданството на Европейския съюз.

В контекста на посочените вече две политически права на гражданите, с изключителна оригиналност се ползва следващото, което се изразява в *правото на всеки гражданин на Съюза да се ползва на територията на трета страна, в която държавата членка, на която е гражданин, няма представителство, от закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава*¹⁵. Според статистиката на Евростат броят пътувания на граждани на ЕС в трети държави е нараснал от над 80 млн. през 2005 г. на над 90 млн. през 2008 г., като се очаква тази цифра да продължава да расте. Счита се, че повече от 30 млн. граждани на ЕС пребивават постоянно в трета държава, но всички 27 държави членки са представени само в три държави — Съединените щати, Китай и Русия¹⁶. Неотдавнашните значими международни кризи засегнаха голям брой граждани на ЕС в трети държави (напр. в Либия, Египет и Бахрейн след бунтовете за демокрация през пролетта на 2011 г., в Япония след

¹³ Член 22 от ДФЕС (предишен член 19 от ДЕО), т. 1 и т. 2.

¹⁴ В тази връзка вж. Директива 93/109/ЕО на Съвета, с която се определят подробни условия за упражняване на правото на глас и кандидатиране в избори за Европейския парламент от граждани на Съюза, които пребивават в държава-членка, на която не са граждани.

¹⁵ Член 23 от ДФЕС (предишен член 20 от ДЕО).

¹⁶ Данните са изведени от „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. Консулска закрила за гражданите на ЕС в трети държави: актуално състояние и перспективи”, COM(2011) 149 окончателен.

земетресението през март 2011 г., в Хаити след земетресението през януари 2010 г., облака вулканичен прах от Исландия през пролетта на 2010 г.) и показаха нуждата от консулска закрила независимо от националността на гражданите на ЕС. Така възможността дадена на европейските граждани да се ползват от това предимство неминуемо поставя още една точка в полза на преимуществата на гражданството на Европейския съюз. Дали може да се каже, че тази част от съдържанието на гражданството на Съюза поставя пред неговите граждани ангажимент? Според мен, не.

Всеки гражданин на Съюза има право да отправя петиция до Европейския парламент, да подават жалби до Европейския омбудсман, както и правото да се обръща към институциите и към консултативните органи на Съюза на някой от езиците на Договорите и да получава отговор на същия език. Тези няколко права на гражданите на ЕС в настоящето изложение поставям в една група, но не поради това, че те по своето съдържание си приличат, а в контекста на тяхната връзка с разглежданата тема. Всяко едно от тези права дава определено преимущество на носителя на едно национално гражданство, допълнено и надстроено със съдържанието от гражданството на Съюза, пред притежателя на гражданство на страна – не членуваща в ЕС. Доколкото тези права изразяват принадлежността на европейските граждани към единната европейска нация на единната европейска общност (ЕС), действаща чрез своите органи, институции, служби и пр., никое друго гражданство не предоставя тази привилегия. А най-важният ангажимент носен от тези привилегии, според мен, е формирането в съзнанието на европейските граждани на самосъзнанието за тази принадлежност.

Изключително достижение и предимство е на практика и самото езиково многообразие на ЕС. Никоя друга международна организация или формация не използва толкова много официални езици (23). За сравнение – в ООН, където членуват близо 200 държави, официалните езици са само шест.

Освен тези права, към съдържанието на гражданството на Съюза могат да бъдат привлечени като самостоятелни права на гражданите на ЕС и правото на засилена защита на човешкото здраве, защита на личните данни, забрана на дискриминацията, защитата на потребителите, здравословна околна среда, закрила на правата на детето и на възрастните хора, зачитане на културното многообразие, борбата срещу

изключването от социалния живот и др.¹⁷. Всяко едно от тези права и преимущества е нормативно закрепено или се извежда индиректно от разпоредбите на правото на ЕС. А най-голямото предимство за европейските граждани се изразява в това, че тези права не са абстрактни формулировки и идеологии на европейския законодател. Всяко едно от тях е подкрепено от едно друго много важно право-преимущество на гражданите – правото да търсят пред Съда на Европейския съюз закрила на правата си, които произтичат от статута им на граждани на ЕС.

За разлика от посочените права, макар това да не е техният изчерпателен списък, в ДЕО, респ. ДФЕС, в главата посветена на гражданството на Съюза и правата и задълженията на неговите граждани, не е посочено изрично нито едно задължение. Нещо повече – в целия Договор не се посочва нито една разпоредба, която да възлага на гражданите на ЕС задължения, произтичащи от статута им на такива. Въпреки това, смятам, че от текстовете Договора за гражданите на ЕС може да бъде дешифрирано едно задължение, което по косвен път се отнася до гражданството на Съюза като ангажимент, който се поема от всеки членуващ. А именно това е ангажиментът да се спазват разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети в изпълнение на тези разпоредби. Колкото и екзистенциално и основополагащо да е, смятам, че наситеността на разглеждания институт с множество и най-разнообразни права и свободи надделява.

5. Заключение

С присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз през 2007 г. за техните граждани се откриват вратите на привилегия, на която се радват от вече повече от десетилетие гражданите на други 26 държави – гражданство на Съюза. За да може обаче това предимство да бъде осъзнато и всеки един негов бенефициер да се възползва от пълния му обем, хората трябва добре да познават неговото съдържание, което, както бе посочено в изложението по-горе, се състои предимно от права и свободи, а не задължения. На въпроса привилегия или ангажимент е това гражданство, аз бих отговорила така: пред гражданите на Европейския съюз стои един основен ангажимент – да познават и да се чувстват част от тази привилегия.

¹⁷ Повече за тях вж. Йочева, К. „Знаем ли нашите човешки и граждански права в Европейския съюз”, статия, 2007 г.

Литература

1. Семов, Ат., Гражданството на Европейския съюз, сп. Право без граници, бр.1/2007
2. Попова, Ж., Право на Европейския съюз, изд. „Сиела”, С. 2009
3. Йочева, К., „Знаем ли нашите човешки и граждански права в Европейския съюз”, статия, 2007 г.
4. COM(2011) 149 окончателен - Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. Консулска закрила за гражданите на ЕС в трети държави: актуално състояние и перспективи
5. COM (2010) 603 окончателен, Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г.: премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС
6. www.europa.eu
7. www.consilium.europa.eu
8. www.bg.wikipedia.org