**КОНЦЕПЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА В ТРАКТОВКЕ СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

гражданство европейский суд союз

Традиционно гражданство рассматривается как устойчивая правовая связь человека с конкретным государством, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей. Однако во второй половине ХХ века данное понятие стало использоваться и для обозначения особого статуса лица, приобретаемого в силу вхождения государства, гражданином которого оно является, в сообщество или союз государств (Содружество наций, Европейский Союз, Союз Беларуси и России), объединенных общей историей, культурой, наследием и традициями. Эта концепция гражданства так же, как и традиционная, предполагает наличие двух ключевых компонентов – признание идентичности (принадлежность к сообществу) и предоставление определенных прав [1].

Гражданство Европейского Союза было учреждено Маастрихтским договором 1992 года, однако термин «европейское гражданство» стал использоваться в документах институциональных структур Европейского Сообщества значительно раньше. В 60-е годы ХХ века понятие «европейское гражданство» рассматривалось сугубо в социально-экономическом аспекте. Разработчики Договора об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 года главным образом стремились к тому, чтобы национальные иммиграционные барьеры не препятствовали притоку экономически активных лиц туда, где востребованы их профессиональные навыки и предпринимательские способности. В документах ЕЭС обращалось внимание на то, что свобода передвижения граждан государств-членов не связана с традиционными понятиями эмиграции и иммиграции, предполагающими изменение места жительства в связи с невозможностью обеспечить нормальные условия жизни в государстве происхождения. Выбор данными лицами места жительства на территории Сообщества считался обусловленным культурными или профессиональными предпочтениями, а не экономической необходимостью. Уже в этот период свобода передвижения трактовалась как проявление свободы личности, один из аспектов европейского гражданства. С 70-х гг. ХХ в. стала использоваться более широкая трактовка понятия европейского гражданства как формы личной идентификации с новым Европейским Сообществом, не только решающим сугубо экономические задачи, но и обеспечивающим соблюдение реальных политических и социальных прав.

Маастрихтский договор 1992 года внес существенные коррективы в положения Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, в том числе дополнил его текст Частью II «Гражданство Союза». Установление общего гражданства для граждан государств-членов обосновывалось необходимостью усиления защиты их прав и интересов (преамбула, ст. В Договора о Европейском Союзе). В ходе разработки Маастрихтского договора рассматривалась возможность наделения гражданством ЕС представителей третьих стран. В соответствии с предложением, представленным Испанией 21 февраля 1991 года, Европейский Совет наделялся правом принимать меры, связанные с распространением действия положений о гражданстве Союза на лиц, не являющихся гражданами государств-членов (п. 3 ст.1). Однако в конечном итоге круг граждан был ограничен теми, кто имеет гражданство государства-члена (п. 1 ст. 17 Договора о Европейском Сообществе).

Таким образом, гражданство ЕС, будучи специфическим статусом, тем не менее производно от гражданства государства-члена. Соответственно, не существует какой-либо особой процедуры его приобретения или утраты. Любые изменения гражданства государства-члена порождают определенные последствия и для положения лица в рамках ЕС. Так утрата гражданства страны влечет и утрату гражданства Союза, если лицо одновременно не приобретает гражданство другого государства-члена.

Органы ЕС последовательно придерживаются принципа свободного определения каждым государством круга своих граждан. Согласно Декларации о гражданстве государств-членов от 7 февраля 1992 года, являвшейся приложением к Маастрихтскому договору, государства-члены могут сделать заявление о том, кого следует рассматривать в качестве граждан соответствующей страны применительно к целям Сообщества. Позиция Суда Европейских Сообществ базируется на том, что в соответствии с международным правом каждое государство-член ЕС самостоятельно определяет условия приобретения и утраты своего гражданства, однако оно должно учитывать и положения права Союза. Это, как отмечается в литературе, предполагает и уважение новой концепции гражданства ЕС, а также основополагающих прав человека [2].

В соответствии со сложившейся судебной практикой государство – член Союза не может ограничивать последствия предоставления гражданства другим государством-членом посредством введения дополнительных условий для признания этого статуса в связи с обеспечением реализации основных прав и свобод, предусмотренных Договором [3]. Если гражданин государства-члена одновременно имеет гражданство третьей страны, другое государство – член Союза не может увязывать признание его гражданином ЕС с постоянным проживанием на территории первого государства [4]. Аналогичным образом не допускается и отказ гражданам другого государства-члена в пользовании правами и свободами, предоставляемыми правом ЕС, только на том основании, что гражданство Союза фактически было приобретено с единственной целью – обеспечить гражданину третьей страны право на постоянное проживание [5].

Необходимо учитывать, что еще до введения гражданства Союза Суд обращал внимание на недопустимость различного обращения с гражданами государств-членов в зависимости от времени и способа приобретения ими гражданства [6]. Вместе с тем весьма симптоматично, что в рамках ЕС не предпринимались какие-либо попытки установления минимальных стандартов или осуществления гармонизации законодательства государств-членов в сфере гражданства.

Договор о Европейском Сообществе (ч. II) содержит перечень прав гражданина Союза, включая право на свободное передвижение и проживание на территории государств-членов (п. 1 ст. 18); право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах и выборах в Европейский Парламент в другом государстве – члене Союза, на территории которого он проживает (ст. 19); право пользоваться защитой со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена в третьей стране, где он проживает, в случае отсутствия представительства страны гражданства (ст. 20). Предусмотренное в статье 21 право на обращение нельзя рассматривать как специфическое право гражданина ЕС, поскольку им обладает любое физическое или юридическое лицо, проживающее или зарегистрированное на территории государства – члена Союза.

Возможности увеличения числа прав, предоставляемых гражданам Союза, и расширения их содержания заложены в самом Договоре. На основе единогласного решения, принятого по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским Парламентом, Совет правомочен принимать специальные положения с целью укрепления и дополнения предусмотренных прав (п. 2 ст. 22).

В литературе неоднократно подчеркивалось, что статус гражданина ЕС предполагает ограниченный набор прав [7] и носит исключительно пассивный характер, поскольку не предусматривает обязательств по отношению к Союзу, а также прав, связанных с участием в управлении ЕС [8]. Своеобразие этого статуса состоит в том, что он базируется на концепции свободы передвижения. Гражданство Союза становится эффективным только тогда, когда лицо переезжает в другую страну. В случае проживания в стране государственной принадлежности гражданство ЕС какой-либо существенной роли не играет. Статус гражданина Союза признается третьими странами, однако, как правило, порождает определенные права только на территории государств-членов ЕС.

В первые годы после вступления в действие Договора 1992 г. Суд Европейских Сообществ практически не обращался к концепции гражданства Союза, однако впоследствии она приобрела практическое значение, в особенности в контексте реализации права на свободу передвижения и принципа запрета дискриминации [9]. В новейших решениях Суда содержится широкая трактовка свободы передвижения, базирующаяся на учредительном характере и прямом действии ст. 18 Договора о Европейском Сообществе и толковании положений вторичного права Союза в свете европейского гражданства. Впервые Суд использовал концепцию европейского гражданства в решении по делу Мартинез-Сала от 12 мая 1998 года [10], в котором сформулировал принцип равного обращения с гражданами других государств-членов, проживающими на законных основаниях на территории государства – члена Сообщества, в том числе и в отношении доступа к социальным благам [11].

В этом деле перед Судом ЕС был поставлен вопрос, препятствует ли право Сообщества государству-члену требовать от гражданина другого государства-члена предоставления разрешения на проживание для получения социальных льгот. Речь шла о гражданке Испании, проживавшей на законном основании в Германии, которой было отказано в выдаче пособия на ребенка в связи с тем, что на момент обращения с ходатайством у нее не было разрешения на проживание, но имелся документ, подтверждающий обращение с заявлением о его продлении

Прежде всего, Суд признал, что на гражданина государства-члена, проживающего на законных основаниях на территории другого государства-члена, распространяются положения Договора о европейском гражданстве в силу ratione personae (п. 61). Эти положения увязывают статус гражданина Союза с предусмотренными в нем правами и обязанностями, включая закрепленное в ст. 6 [12] право не подвергаться дискриминации по признаку государственной принадлежности в сфере действия Договора ratione materiae [13] (п. 62). Соответственно, гражданин Союза, проживающий на законных основаниях на территории принимающего государства, может опираться на положения ст. 6 Договора во всех ситуациях, находящихся в силу ratione materiae в сфере действия права Сообщества. По мнению Суда, это касается и таких ситуаций, когда государство-член задерживает предоставление или отказывает в предоставлении льгот на том основании, что заявитель не обладает документом, в выдаче которого могут отказать (или ее задержать) власти этого государства и представление которого не требуется от граждан этого государства (п. 63). В этом деле Суд пришел к заключению, что право Сообществ препятствует государству-члену требовать от граждан других государств-членов, которым разрешено проживать на его территории, представления разрешения на проживание для получения пособия на ребенка, если гражданам этого государства достаточно проживать в стране (п. 65).

Несмотря на то, что многие государства-члены не разделяли новые подходы, Суд Европейских Сообществ в решении по делу Гржельчук от 20 сентября 2001 года [14] вновь подтвердил свою позицию, согласно которой положения Договора о запрете дискриминации по признаку государственной принадлежности и о гражданстве Союза исключают возможность введения дополнительных условий для предоставления гражданам других государств-членов, на законных основаниях проживающих на территории государства – члена Сообщества, социальных льгот, не связанных с осуществление страховых выплат, если соответствующие условия не предусмотрены для граждан соответствующего государства (п. 46). Суд уточнил правовую позицию сформулированную ранее, указав, что в число ситуаций, в которых гражданин Союза, проживающий на законных основаниях на территории принимающего государства, может опираться на положения ст. 6 Договора [15], входят связанные с осуществлением основных свобод, гарантированных Договором, и предусмотренного ст. 8-А [16] права на свободное передвижение [17] (п. 33). В данном деле Суд впервые предложил собственную трактовку гражданства Союза как основополагающего статуса граждан государств-членов, позволяющего тем, кто находится в сходной ситуации, пользоваться одинаковым правовым режимом, независимо от их гражданства, за исключением специально оговоренных случаев [18] (п. 31).

Интересная проблема была поставлена в деле Д’ Хуп [19], где Суд ЕС должен был уточнить, препятствует ли право Сообщества государствам-членам отказывать собственному гражданину в получении пособия для лиц, закончивших обучение и впервые ищущих работу, только на том основании, что он получил среднее образование в другом государстве-члене. Суд обратил внимание на то, что гражданину Союза во всех государствах-членах Сообщества должен быть предоставлен такой же правовой режим, что и гражданам соответствующего государства, находящимся в аналогичной ситуации, и признал положение, при котором гражданин Союза в собственном государстве имеет менее благоприятный правовой режим, чем тот, который он мог бы иметь, если бы не воспользовался предоставляемыми Договором возможностями в области свободы передвижения, не совместимым с правом на свободное передвижение (п. 30). Как подчеркнул Суд, такое неравенство в обращении противоречит принципам, лежащим в основе статуса гражданина Союза, то есть гарантированности одинакового правового режима при осуществлении гражданами ЕС свободы передвижения (п. 35)

В свете новых подходов Суда ЕС встал вопрос, можно ли рассматривать положения статьи 18 Договора о Европейском Сообществе как непосредственно действующие. В соответствии со сложившейся судебной практикой положения признаются таковыми, если содержат ясные и четкие обязательства государств-членов, носят безусловный характер и их применение не зависит от принятия институтами Сообщества или государствами-членами каких-либо мер в рамках дискреционных полномочий [20].

Суд Европейских Сообществ впервые сформулировал свою позицию в решении по делу Баумбаст, R от 17 сентября 2002 года [21], где был поставлен вопрос, имеет ли гражданин Союза право на проживание в другом государстве-члене в силу прямого действия ст. 18 Договора, если он утратил соответствующее право как трудящийся-мигрант. Суд обратил внимание на то, что с момента вступления в действие положений Договора о гражданстве Союза каждый гражданин пользуется правом на свободное передвижение и проживание в другом государстве-члене в силу действия п. 1 ст. 18 Договора (п. 81). Данное право непосредственно предоставлено каждому гражданину Союза на основании ясных и четких положений Договора [22] (п. 84), что не исключает возможность установления Договором и принятыми в его исполнение положениями ограничений и условий его осуществления [23] (п. 84). Однако их применение подлежит судебному контролю. Соответственно, наличие ограничений и условий не препятствует действию положений ч. 1 ст. 18 Договора, предоставляющих индивидуальные права, которые подлежат реализации на национальном уровне и защите в национальных судах (п. 86).

Возможность введения ограничений и условий базируются на том, что осуществление права граждан Союза на проживание на территории Сообщества может быть обусловлено легитимными интересами государств-членов. Однако эти меры должны действовать в пределах, установленных правом Сообщества, и в соответствии с общими принципами права, в частности – принципом соразмерности (п. 91). В связи с этим Суд пришел к заключению, что гражданин Союза, утративший право на проживание как трудящийся-мигрант, обладает соответствующим правом как гражданин Союза в силу прямого действия ст. 18 Договора. Это не исключает установление ограничений и условий, однако компетентные органы власти и, если потребуется, национальные суды должны обеспечить, чтобы эти условия и ограничения применялись в соответствии с общими принципами права, в частности – принципом соразмерности (п. 94).

Впоследствии Суд подтвердил свою позицию в деле Трояни [24], где рассматривал, могут ли граждане других государств-членов, имеющие временное разрешение на проживание, не являющиеся экономически активными лицами и не имеющие достаточных средств, пользоваться правом на проживание в силу прямого действия ст. 18 Договора, а также может ли государство пребывания отказать им в предоставлении социальных льгот, не связанных с осуществлением страховых выплат.

В этом деле Суд ЕС сформулировал положение о том, что право проживания в другом государстве-члене не обусловлено осуществлением экономической деятельности, признав, что гражданин Союза, не пользующийся правом проживания в другом государстве-члене в силу ст. 39, 43 или 49 Договора, может обладать им как гражданин Союза на основании прямого действия п. 1 ст. 18 Договора (п. 46). Суд также обратил внимание на то, что возможность государств-членов обуславливать проживание гражданина Союза, не относящегося к числу экономически активных лиц, наличием достаточных средств, не означает, что во время законного пребывания на территории государства-члена это лицо не может извлечь определенную выгоду, опираясь на основополагающий принцип равенства в обращении, предусмотренный ст. 12 Договора (п. 41). Граждане Союза, не относящиеся к числу экономически активных лиц, могут опираться на положения этой статьи в связи с получением социальных льгот, если находятся на законных основаниях в государстве пребывания в течение определенного времени и имеют разрешение на проживание (п. 43). Непредставление соответствующих льгот гражданам Союза, отвечающим установленным для граждан государства пребывания условиям, должно трактоваться как дискриминация по признаку государственной принадлежности, запрещенная ст. 12 Договора (п. 44).

Как подчеркивается в литературе, предложенный подход базируется на идее финансовой солидарности граждан государств-членов. В соответствии с трактовкой Суда ЕС пребывание в стране граждан других государств-членов не должно привести к необоснованным обременениям для публичных финансов государства. Однако ограниченное финансовое воздействие на принимающее государство считается допустимым как неизбежное следствие осуществления права на свободное передвижение, поскольку такое финансовое обременение в определенной степени перераспределяется между всеми государствами-членами [25].

Впоследствии Суд Европейских Сообществ развил позицию о том, что право гражданина Союза на проживание в другом государстве-члене не должна быть обусловлена осуществлением экономической деятельности, в решении по делу Зу и Чен от 19 октября 2004 года [26], где рассматривался вопрос о праве малолетнего ребенка, являющегося гражданином Союза, проживать на территории государства-члена, не являющегося страной его гражданства, вместе с родителем - гражданином третьей страны. Речь шла об отказе властей Великобритании предоставить разрешение на долгосрочное пребывание 4-летней гражданке Ирландии китайского происхождения и ее матери, гражданка КНР. Последняя прибыла в Великобританию как временный посетитель на 6 месяце беременности и рожала ребенка в Северной Ирландии, с тем чтобы он стал гражданином Ирландии. На момент рассмотрения дела мать и ребенок проживали в Соединенном Королевстве.

Правительства Ирландии и Соединенного Королевства заявили ряд предварительных замечаний. Прежде всего, они обращали внимание на то, что девочка не может воспользоваться положениями права Сообщества, регламентирующими право на свободное передвижение и постоянное проживание, поскольку она никогда не покидала территорию государства пребывания. Суд отклонил данное замечание, сославшись на то, что ситуация гражданина другого государства-члена, который родился в государстве пребывания и не воспользовался правом на свободное передвижение, не может только по этой причине рассматриваться как сугубо внутренняя (п. 19). Правительство Ирландии заявило также, что малолетний ребенок не может пользоваться преимуществами, гарантированных правом Сообщества. Однако Суд подтвердил правовую позицию о том, что способность гражданина государства-члена иметь права, гарантированные Договором и вторичным правом Сообщества, и лично осуществлять их не может быть обусловлена достижением заинтересованным лицом совершеннолетия (п. 20).

В процессе рассмотрения дела по существу Суд ЕС обратил внимание на необходимость расширительного толкования положений, в которых воплощается основополагающий принцип свободы передвижения [27] (п. 31). Суд не поддержал предложенную Ирландией и Великобританией ограничительную трактовку положений Директивы 90/364 о необходимости наличия у самого гражданина государства-члена достаточных финансовых средств, исключающую возможность использования ресурсов сопровождающего члена семьи, признав, что это не является необходимым условием достижения преследуемой цели - защиты публичных финансов государств-членов и что данная трактовка представляет собой несоразмерное вмешательство в осуществление свободы передвижения и права на постоянное проживание (п. 33). Как заметил Суд, Директива указывает на необходимость иметь соответствующие средства, но не содержит каких-либо условий в отношении источника их происхождения [28] (п. 30).

Суд пришел к заключению, что ребенок – гражданин государства-члена, у которого есть медицинская страховка и который находится под опекой родителя – гражданина третьей страны, располагающего достаточными средствами, имеет право на проживание в другом государстве-члене в течение неограниченного срока (п. 41). При этом Суд обратил внимание на то, что отказ родителю в праве проживания в государстве-члене вместе с ребенком, которому в силу положений ст. 18 и Директивы 90/364 предоставлено соответствующее право, привел бы к утрате соответствующего права, поскольку его реализация неизбежно предполагает сопровождение малолетнего ребенка лицом, под опекой которого он находится. По мнению Суда, в таких обстоятельствах опекуну должно быть разрешено проживать в государстве-члене в течение всего срока пребывания ребенка (п. 45). Как отмечалось в английской литературе, в этом деле Суд ЕС впервые признал, что приоритеты иммиграционной политики государства пребывания могут не приниматься во внимание в свете реализации прав граждан Союза [29].

В деле Оулейн [30] перед Судом Европейских Сообществ был поставлен вопрос, могут ли в свете права Сообщества государства-члены обуславливать право гражданина другого государства-члена на проживание на их территории предоставлением паспорта или удостоверения личности. Указав, что принцип свободы передвижения лиц является одним из краеугольных камней Сообщества (п.16), а право на свободу передвижения предоставляется непосредственно Договором или принятыми во исполнение положениями (п. 17), Суд признал выдачу государством – членом Союза гражданину другого государства-члена разрешения на пребывание мерой, направленной на подтверждение личного статуса в свете положений права Сообщества, а не мерой, порождающей права [31] (п. 18). Представление действительного паспорта или удостоверения личности с целью подтверждения статуса гражданина ЕС - это административная формальность, единственная цель которой - подтвердить, что в силу своего статуса лицо обладает соответствующим правом (п. 24). Государство-член не может отказать лицу в праве на проживание только на том основании, что не был представлен паспорт или удостоверение личности, если это лицо может предоставить иные явные доказательства своей государственной принадлежности (п. 25). Задержание и депортация лица исключительно в связи с тем, что не были соблюдены правовые формальности, связанные с мониторингом иностранцев, затрагивают саму суть права на проживание и очевидно несоразмерные серьезности нарушения (п. 40). По мнению Суда, неспособность выполнить правовые формальности, связанные с допуском, передвижением и проживанием иностранцев, сама по себе не представляет какой-либо опасности для публичной политики и общественной безопасности (п. 42).

Вместе с тем Суд отметил, что предоставление непосредственно Договором права проживания на территории Сообщества не исключает возможность требовать соблюдения определенных административных формальностей для признания права граждан Союза принимающим государством [32] (п. 49). При условии соблюдения предусмотренных в праве ЕС ограничений государство может предпринимать меры по депортации лица, если гражданин государства-члена не может подтвердить соблюдение соответствующих формальностей (п. 55).

Предоставление гражданам Союза возможности осуществления избирательных прав на территории других государств-членов рассматривается в литературе как гораздо более серьезное обязательство, чем те, которыми обеспечивалось право свободного передвижения лиц в рамках Сообщества до вступления в действие Маастрихтского договора [33]. В 2006 г. Суд Европейских Сообществ впервые рассмотрел дела, где затрагивался вопрос о взаимосвязи гражданства Союза и права участвовать в выборах в Европейский Парламент.

В деле Эмен и Севинджер [34] Суд должен был вынести в преюдициальном порядке решение о толковании ряда статей Договора, имеющих существенное значение для разрешения спора между гражданами Нидерландов, проживающими в заморской территории Аруба, и местным исполнительным органом Гааги, отказавшимся внести соответствующих лиц в списки избирателей. Прежде всего, Суд ЕС должен был рассмотреть вопрос, распространяются ли положения ч. II Договора о гражданстве Союза на граждан государств-членов, проживающих в одной из заморских территорий, упомянутых в п. 3 ст. 299 Договора [35]. Суд обратил внимание на то, что любое лицо, имеющее гражданство государства-члена, является гражданином Союза (п. 27) и может ссылаться на права, предоставленные ч. II Договора, даже в случае проживания в одной из заморских территорий (п. 29).

Государственный Совет Нидерландов интересовало, могут ли положения п. 2 ст. 19 Договора быть истолкованы в свете ст. 189 [36] и п. 1 ст. 190 [37] Договора таким образом, что гражданин Союза, проживающий в заморской территории, имеет право участвовать в выборах в Европейский Парламент. По мнению Суда, в Договоре не содержатся правила, четко и однозначно определяющие, кто имеет право принимать участие в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на соответствующих выборах (п. 40), и при современном уровне развития права Сообщества определение круга лиц, имеющих соответствующие права, относится к компетенции каждого из государств-членов (п. 45). Суд ЕС обратил внимание на то, что в соответствии с ч. IV Договора общие положения этого документа не распространяются на заморские страны и территории, за исключением специально оговоренных случаев (п. 46). Исходя из положений ст. 189 и 190, государства-члены не обязаны проводить выборы в Европейский Парламент на соответствующей территории (п. 47). Как отметил Суд, положения ч. II Договора нельзя рассматривать как предоставляющие гражданам Союза право участвовать в выборах в Европейский Парламент, не ограниченное какими-либо условиями (п. 52). Соответственно, нельзя в принципе признать необоснованным введение требований, связанного с местом жительства, при определении избирателей и кандидатов на выборах в Европейский Парламент (п. 55).

При рассмотрении дела в национальном суде заявители обращали внимание на нарушение принципа равенства в обращении, поскольку право участвовать в выборах было предоставлено гражданам Нидерландов, которые проживают в государствах, не входящих в состав Сообщества, однако его были лишены проживающие в заморских территориях. В связи с этим Суд сформулировал общий тезис о том, что при современном уровне развития права Сообщества ничто не препятствует государствам-членам определять в соответствии с правом ЕС условия осуществления избирательных прав на выборах в Европейский Парламент исходя из критерии проживания на той территории, где проводятся соответствующие выборы, однако принцип равного обращения препятствует тому, чтобы избранный критерий приводил к неравенству в обращении с гражданами, которые находятся в сопоставимых ситуациях, если такое различие в обращении не является объективно оправданным (п. 61).

В другом деле [38] Испания обратилась в Суд в связи с предполагаемым уклонением Великобритании от исполнения взятых по Договору обязательств и предоставлением права участвовать в выборах гражданам Содружества, проживающим в Гибралтаре. Позиция Испании базировался на презумпции взаимосвязи между гражданством Союза и избирательными правами, предусмотренными в Договоре. Суд ЕС обратил внимание на то , что гражданство Союза является основополагающим статусом граждан государств-членов, однако это не предполагает, что признанные в Договоре права распространяются только на данных лиц (п. 74). В положениях п. 2 ст. 19 Договора излагается правило о равном обращении с проживающими в государстве-члене гражданами Союза при осуществлении избирательных прав. Однако из этого не следует, что государство-член не может предоставить эти права лицам, имеющим тесные связи с этим государством, но не являющимся его гражданами (п. 76). Согласно правовой позиции Суда, распространение избирательных прав на выборах в Европейский Парламент на лиц, не являющихся гражданами страны, влияет только на выбор представителей от данного государства и не оказывает какого-либо воздействия на волеизъявление избирателей в других государствах-членах (п. 72).

В научной литературе все еще продолжаются дискуссии о природе европейского гражданства: означает ли данная правовая конструкция принадлежность к кругу лиц, являющихся первичными субъектами европейского правопорядка и обладающих специфическим правовым, политическим и социально-экономическим статусом, либо речь идет всего лишь о наделении граждан государств-членов некоторыми дополнительными правами [39]. Анализ практики Суда ЕС уже сегодня позволяет сделать выбор в пользу первой позиции и признать, что концепция гражданства Союза получила юридическое оформление.

**Литература**

1. См.: Soysal Y. Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. – Chicago, 1994. – P. 159.

2. См.: Rosas A. Nationality and Citizenship in a changing European and world order// Law under Exogenous Influence. – Turku, 1994. – P. 49.

3. Court of Justice of the European Communities. Case C-369/90 Micheletti and Others v. Delegación del Gobierno en Cantabria. Judgment of 7 July 1992. Para. 10; Case C-148/02 Garcia Avello v État belge. Judgment of 2 October 2003. Para. 28; Case C-200/02 Zhu, Chen v. Secretary of State for the Home Department. Judgment of 19 October 2004. Para. 39. Решения Суда цит. по: http://curia.europe.eu.

4. CJEC. Case C-369/90 Micheletti and Others v. Delegación del Gobierno en Cantabria. Judgment of 7 July 1992. Para. 11.

5. CJEC. Case C-200/02 Zhu, Chen v. Secretary of State for the Home Department. Judgment of 19 October 2004. Para. 40.

6. CJEC. Case C-136/78 Ministère Public v. Auer. Judgment of 7 February 1979. Para. 28.

7. См.: Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. – М., 1998. – С.8.

8. См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование/ отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 361; Rosenfeld M. Rapporteur’s Report on the Citizenship and Social Diversity Theme. International Conference on Federalism. Mont-Tremblant, October 1999// www.forumfed.org.

9. Как отмечается в литературе, в историческое перспективе право на равное обращение независимо от гражданства являлось наиболее важным из прав, предусмотренных материальным правом Сообщества. В трактовке Суда ЕС содержание ст. 12 Договора претерпело существенную модификацию: положения общего и программного характера превратились в самостоятельный источник прав и обязанностей, выходящих за рамки отношений, охватываемых понятием «внутренний рынок», а действие статьи было распространено на широкий круг ситуаций. См.: Tridimas T. The General Principles of EC Law. – Oxford, 1999. – P. 77, 87.

10. CJEC. Case C-85/96 Martinez Sala v. Freistaat Bayern. Judgment of 12 May 1998.

11. Впоследствии данная правовая позиция была подтверждена в следующих решениях: CJEC. Case C-184/99 Grzelczuk v. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve. Judgment of 20 September 2001. Para. 46; Case C-456/02 Trojani v. Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS). Judgment of 7 September 2004. Para. 46; Case C-209/03 The Queen (on the application of Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills. Judgment of 15 March 2005. Para. 63.

12. Ст. 12 Договора о ЕС в ред. Амстердамского договора.

13. По мнению Суда, принцип равенства в обращении запрещает не только явную дискриминацию, основанную на гражданстве, но и все ее скрытые формы, которые, несмотря на применение другого отличительного признака, фактически приводят к тому же результату. См.: CJEC. Case C-209/03 The Queen (on the application of Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills. Judgment of 15 March 2005. Para. 51.

14. CJEC. Case C-184/99 Grzelczuk v. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve. Judgment of 20 September 2001.

15. Ст. 12 Договора о ЕС в ред. Амстердамского договора.

16. Ст. 18 Договора о ЕС в ред. Амстердамского договора.

17. Впоследствии в деле Гарсиа Авелло свобода передвижения была указана в числе основных свобод, гарантированных Договором. См. : CJEC. Case C-148/02 Garcia Avello v État belge. Judgment of 2 October 2003. Para. 24.

18. Данная трактовка была воспроизведена в ряде решений. См.: CJEC. Case C-224/98 D’Hoop v Office national de l’emploi. Judgment of 11 July 2002. Para. 29; Case C-148/02 Garcia Avello v État belge. Judgment of 2 October 2003. Para. 23.

19. CJEC. Case C-224/98 D’Hoop v Office national de l’emploi. Judgment of 11 July 2002.

20. См. подробнее: Bulvinaite I. Union Citizenship and its Role in the Free Movement of Persons Regimes //http://webjcli.ncl.ac.uk/ 2003/issue5/bulvinaite5.html.

21. CJEC. Case C-413/99 Baumbast, R v. Secretary of State for the Home Department. Judgment of 17 September 2002.

22. Предоставляя индивидуальные права, ст. 18 имплицитно возлагает на государства-члены обязательство обеспечить свободу передвижения и проживания на территории Сообщества.

23. В частности, в силу этого продолжают действовать ограничения свободы передвижения по мотивам публичного порядка, общественной безопасности и здравоохранения для трудящихся (п. 3 ст. 39 Договора о Европейском Сообществе), а также для лиц, занимающихся самостоятельной экономической деятельностью и предоставлением услуг на территории других государств-членов (п. 1 ст. 46, ст. 50).

24. CJEC. Case C-456/02 Trojani v. Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS). Judgment of 7 September 2004.

25. См.: Kokott J. EU citizenship – citoyens sans frontiers? // www.dur.ac.uk/deli/annuallecture/pastlectures.

26. CJEC. Case C-200/02 Zhu, Chen v. Secretary of State for the Home Department. Judgment of 19 October 2004.

27. Данная правовая позиция была воспроизведена в ряде решений Суда. См.: CJEC. Case C-215/03 Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Judgment of 17 February 2005. Para. 16; Case C-408/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium. Judgment of 23 March 2006. Para. 40.

28. Впоследствии Суд признал, что гражданин Союза может рассчитывать также на средства своего партнера, проживающего в принимающем государстве. См.: CJEC. Case C-408/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium. Judgment of 23 March 2006. Para. 46.

29. См.: Sawyer C. Civic Europeanus Sum: the citizenship rights of the children of foreign parents // Public Law. 2005. Autumn. P. 477, 484.

30. CJEC. Case C-215/03 Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Judgment of 17 February 2005.

31. Впоследствии Суд подтвердил эту правовую позицию. См.: CJEC. Case C-408/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium. Judgment of 23 March 2006. Para. 63.

32. В другом деле Суд ЕС обосновывал необходимость предоставления гражданами Союза доказательств соблюдения предусмотренных в праве ЕС условий тем, что право на постоянное проживание не носит безусловный характер. См.: CJEC. Case C-408/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium. Judgment of 23 March 2006. Para. 64.

33. Арах М. Европейский Союз: видение политического объединения. – М., 1998. – С. 370.

34. CJEC. Case C-300/04 Eman, Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag. Judgment of 12 September 2006.

35. Заморские страны и территории – расположенные вне Европы страны и территории, имеющие особые отношения с государствами-членами (Бельгия, Дания, Франция, Италия, Нидерланды, Соединенное Королевство). В соответствии с договоренностями между государствами-членами эти страны и территории поддерживают особые ассоциированные отношения с Сообществом.

36. Согласно данной статье, Европейский Парламент, состоящий из представителей народов государств, объединившихся в Сообщество, осуществляет полномочия, которыми он наделен по Договору.

37. В соответствии с этим пунктом представители народов государств, объединившихся в Сообщество, избираются в Европейский Парламент прямым всеобщим голосованием.

38. CJEC. Case C-145/04 Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Judgment of 12 September 2006.

39. Shaw J. The Interpretation of European Union Citizenship// The Modern Law Review. 1998. Vol. 61. No. 3. P. 295.