



## ПРАВО НА КОНСУЛЬСКУЮ ЗАЩИТУ ГРАЖДАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Алена КУЛАБУХОВА,

соискатель

Национального исследовательского института  
государственного строительства и местного самоуправления  
Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

The article deals with some issues of right to consular protection of European Union citizens on territory of their states due to EU Law. Special attention is paid on Council Directive 215/637 on coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of Union in third countries. The most important problems arising from realization of this right are focused in article. The author makes a conclusion that international component in legal nature of EU citizenship due to modern scope of diplomatic and consular protection is dominant.

**Key words:** European Union, European Union citizenship, consular protection, consular protection of EU citizens.

### Аннотация

В статье раскрывается содержание права граждан Европейского Союза на консульскую защиту на территории третьих государств на основании норм права ЕС. Детально анализируется Директива Совета ЕС 2015/637 о мерах координации и сотрудничества в предоставлении консульской защиты гражданам, чье государство-член ЕС не представлено в третьих странах от 20.04.2015 г. Обращается внимание на основные практические проблемы в связи с реализацией данного права. Делается вывод о преобладании международно-правовой составляющей в правовой природе ЕС в вопросе дипломатической и консульской защиты.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, гражданство Европейского Союза, консульская защита, консульская защита граждан ЕС.

**Постановка проблемы.** Реализация идеи общности европейских народов путем создания европейских сообществ и углубление экономической интеграции привела к усилению взаимодействия государств в политической, социальной, правовой сферах. Создание Европейского Союза в связи со вступлением в силу Маастрихтского договора в 1993 г. [1] закрепило основные достижения западноевропейских государств в этих сферах. Данный международный договор не только оформил новый этап в истории евроинтеграции, а также ввел уникальный для международной практики институт гражданства ЕС, как символ европейского единства и связи Евросоюза и граждан государств-членов.

В действующей редакции Договора о функционировании ЕС 1957 г. [1] перечень прав и свобод, гарантированный гражданам ЕС, закреплён в ст. 20. Комплекс прав составляют политические и социальные права, предоставляемые каждому лицу, имеющему гражданство любого из государств-членов ЕС. Особое значение в каталоге этих прав имеет право на консульскую защиту на территории третьих государств, поскольку это единственное право, которое может быть осуществлено за пределами Евро-

пейского Союза. Кроме того, консульская помощь является наиболее эффективным механизмом реализации защиты прав и интересов граждан в третьих государствах.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет фундаментальных работ, касающихся исследования особенностей правовой регламентации данного права и проблемных вопросов, связанных с его реализацией.

Общая характеристика института гражданства Европейского Союза дана многими специалистами в сфере международного права, теории государства и права, а также иных наук. Среди них следует назвать Ю.А. Атаниязову, А.А. Керопяна, Ю.А. Лепешкова, О.Я. Трагнюк, И.В. Яковюка, С.А. Янковского [2-7], работы которых послужили фундаментальной базой для дальнейшего рассмотрения актуальных вопросов по данной тематике. Кроме того, особенности дипломатической защиты и консульского содействия, как форм защиты граждан и юридических лиц за пределами государства, пребывают в центре научных интересов Х.М. Алиева, И.А. Веделя, Э. Дензы, И.И. Лукашука, С.К. Сандровского и др. Вместе

с тем изучение специфики права на дипломатическую и консульскую защиту граждан ЕС до сих пор не проводилось на уровне научного исследования.

**Целью и задачей статьи** является исследование содержания права граждан ЕС на консульскую защиту на основании норм права Европейского Союза, раскрытие специфики этого права, в том числе в контексте осуществления суверенного права государства на консульскую защиту своих граждан, а также оценка возможных правовых проблем в связи с реализацией данного права. Научная новизна заключается в том, что в данной работе осуществлена попытка исследовать право на консульскую защиту, как составляющего института гражданства ЕС с учетом последних нововведений в праве Европейского Союза.

**Изложение основного материала.** Право на консульскую защиту граждан ЕС – не только новый, но и достаточно специфический атрибут единого общеевропейского гражданства, закреплённый еще в первоначальной редакции Договора о Европейском Союзе. Он воплощает идею не только дополнительной поддержки граждан за пределами ЕС, но и принципа солидарности и взаимной заботы государств-членов о гражданах, их правах, чести и досто-



инству, что является особенно важным в контексте защиты фундаментальных ценностей ЕС, а также утверждения единой идентичности Европейского Союза на международной арене.

Очевидно, что в основе института консульской защиты граждан ЕС лежат нормы общего международного права, и прежде всего, закрепленные в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. [8]. Вместе с тем особенности консульской защиты граждан ЕС обусловлена спецификой самого Европейского Союза. При отсутствии официального нормативного определения в теории международного права предпринимались попытки вывести дефиницию понятия «консульская защита». Так, И.А. Ведель консульское содействие (консульскую помощь) предлагает понимать, «как особую форму защиты, оказываемую с помощью средств мирного урегулирования в соответствии с нормами международного права консульскими учреждениями, консульскими отделами дипломатических представительств, их должностными лицами и некоторыми иными официальными органами и лицами (в рамках их компетенции) гражданам и организациям, находящимся за рубежом, не возражающим против оказания такой помощи и нуждающимся в ней, с целью, как правило, предотвращения или недопущения нарушения их прав и законных интересов со стороны иностранного государства» [9, с. 9].

Правовая основа реализации права на консульскую защиту закреплена в одном из учредительных договоров ЕС – Договоре о функционировании 1957 г. (далее – ДФЕС). В соответствии с его п. 2с ст. 20 граждане Союза имеют «на территории третьей страны, где не представлено государство-член, гражданами которого они являются, право пользоваться защитой со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане данного государства». Аналогичная норма содержится в Хартии Европейского Союза об основоположных правах 2000 г. [1] в ст. 46. В вышеуказанных нормативных актах ЕС, имеющих высшую юридическую силу, не раскрывается понятие и содержание этого права, условия и пределы его осуществления, а

также права и обязанности государств-членов в связи с его реализацией.

В ст. 23 ДФЕС уточняется, что «государства-члены принимают необходимые положения и вступают между собой в международные переговоры с целью обеспечить эту защиту. Совет, постановляя в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом, может принимать директивы, устанавливающие меры по координации и сотрудничеству с целью облегчить эту защиту».

Попытки конкретизировать право на консульскую защиту граждан ЕС были предприняты вскоре со вступлением в силу Маастрихтского договора [10]. Так, 19.12.1995 г. Совет принял Решение 95/553/ЕС относительно защиты граждан ЕС дипломатическими и консульскими представительствами. Этим решением предусмотрено, что помощь предоставляется в случае смерти; в случае серьезного несчастного случая или серьезной болезни; ареста или задержания; жертвам тяжкого преступления, а также в виде содействия и репатриации граждан Союза, которые находятся в сложном положении. Предусмотрено также выделение средств на возвращение на родину в случае крайней необходимости и при условии обеспечить свое возвращение за счет собственных средств. Все понесенные расходы должны быть компенсированы лицом после возвращения на родину государстве гражданства, которая самостоятельно должна решить эти вопросы с государством, что оказала помощь. Второе Решение Совета 96/409/PE5C от 25.06.1996 г. урегулировало возможность обращаться в консульские учреждения других государств-членов ЕС в случае потери паспорта, с целью получения специальных документов для передвижения общего образца. Подобный документ выдается только с согласия государства гражданства и имеет исключительно целевой характер, т. е. должен быть использован только для поездки, для которой был выдан.

В ноябре 2006 г. Европейская Комиссия приняла «Зеленую книгу» по консульской защите граждан ЕС в третьих странах в контексте пространства свободы, безопасности и правосудия, в которой были лишь очерчены основ-

ные положения по реализации данного права. Начиная с 2007 г. в рамках реализации стратегии по осуществлению данного права особое значение уделялось информационной кампании о возможности пользования данным правом среди граждан государств-членов. В частности, был разработан веб-сайт ([http://ec.europa.eu/consularprotection/content/home\\_en](http://ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en)) с информацией не только о содержании этого права, но и с полным перечнем дипломатических и консульских представительств государств-членов за пределами ЕС.

Вступление в силу Лиссабонского договора 01.12.2009 г. несколько расширило компетенцию ЕС в сфере консульской защиты. В параграфе 2 ст. 23 ДФЕС предусмотрено следующее: «Совет, действуя в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом, может принимать директивы, которые устанавливают меры по координации и сотрудничеству с целью облегчения этой защиты». Реализация данной нормы была осуществлена лишь в 2015 году. 20.04.2015 г. была принята Директива Совета ЕС 2015/637 о мерах координации и сотрудничества в предоставлении консульской защиты гражданам, чье государство-член ЕС не представлено в третьих странах, а также об отмене Решения 95/553/ЕС [11] (далее – Директива), являющаяся на сегодня ключевым нормативным актом по данному вопросу.

С учетом правовой природы Директива выступает средством гармонизации законодательств государств-членов, закрепляет обязательства конечного результата, то есть, она является актом, обязательным для государств-членов лишь в части результата, который должен быть достигнут с учетом ее положений до 01.05.2018 г. (ст. 17), оставляя им свободу выбора средств и механизмов достижения поставленных в ней целей. В частности, в преамбуле Директивы указано, что ее целью является поддержание сотрудничества и координации действий государств-членов, необходимых для осуществления эффективной консульской защиты граждан ЕС в случае отсутствия дипломатических и консульских учреждений страны их гражданства. При этом для реализации права на консульскую защиту иностранных граждан ЕС го-



сударства могут предоставлять более благоприятствующий режим, нежели определенный данной Директивой.

С учетом новаторского характера Директивы значительный научный интерес представляет изучение и анализ ее ключевых положений. Итак, центральными положениями Директивы являются нормы об обязательствах государств. Прежде всего, все государства-члены должны гарантировать данное право на недискриминационной основе любому гражданину иного государства-члена ЕС. Это означает, что не допускается никаких различий в объеме и условиях предоставления дипломатической и консульской защиты. Данный подход импонирует общему принципу равенства, как одной из высших ценностей ЕС, провозглашенной в ст. 2 Договора о Европейском Союзе. Кроме того, согласно Директиве право на консульскую защиту имеют не только граждане государств-членов ЕС, но и члены их семей, не являющиеся гражданами государств-членов и находящиеся с ними в третьей стране, в случае отсутствия их национальных дипломатических и консульских учреждений (ст. 5). Такая защита этой категории лиц также осуществляется на недискриминационной основе. Директива не предоставляет права на дипломатическую защиту юридическим лицам, учрежденным на территории ЕС. Таким образом, круг лиц, имеющих право на консульскую защиту в ЕС, ограничивается гражданами государств-членов, а также члены их семей, не являющиеся гражданами государств-членов и находящиеся с ними в третьей стране. Вместе с тем, в международном праве при оказании консульской помощи защищаются права и законные интересы не только граждан, но и юридических лиц – именно они и выступают инициаторами оказания им консульского содействия, а государство через свои, как правило, консульские учреждения и дипломатические представительства непосредственно оказывает данную помощь.

Необходимым условием выполнения обязательства по дипломатической и консульской защите в праве ЕС является отсутствие на территории третьего государства посольства, консульства, а также почетного консульства государства-члена ЕС, граждан

которого нуждается в данной защите (ст. 2 Директивы). Например, такая ситуация возможна в случае необходимости в консульской защите на территории Молдовы или Украины гражданам Ирландии, Люксембурга, Мальты. В случае бипатридов во внимание принимаются соответствующие учреждения всех государств, гражданином которых является определенное лицо. Объем защиты, предоставляемый почетным консульством в силу специфики его полномочий, определяется государством самостоятельно.

При этом правом на консульскую защиту иного государства-члена ЕС имеет также лицо, если с учетом определенной ситуации посольство, консульство и почетное консульство, аккредитированное государством его гражданства, не в состоянии осуществлять такую защиту (ст. 6). Во внимание принимается как возможность доступа, так и близость его расположения. В связи с этим посольства и консульства обязаны обмениваться информацией о любых чрезвычайных обстоятельствах, влияющих на их возможность предоставлять такую защиту. В частности, даже при условии наличия и надлежащего функционирования лицо имеет право обратиться к соответствующему органу иного государства-члена ЕС в случае отсутствия материальных средств в целях личной безопасности и т. д. Таким образом, обязательство по защите иностранного гражданина – гражданина ЕС возникает, если право на дипломатическую и консульскую защиту не может быть эффективно реализовано.

Согласно ст. 7 Директивы лицо имеет право выбора соответствующего учреждения абсолютно любого государства-члена ЕС. Вместе с тем согласно ст. 8 Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1963 г. [8] на основании международного договора между государствами-членами ЕС после соответствующего уведомления государства пребывания консульское учреждение представляемого государства может, если государство пребывания не возражает, на постоянной основе выполнять консульские функции в государстве пребывания от иного государства-члена ЕС. Однако Директива содержит возможность отступления от данной нормы в случае чрезвычайной

ситуации ввиду необходимости оперативно осуществить такую защиту.

Обстоятельства, при которых лицу может быть предоставлена защита, определены в ст. 9 Директивы: а) арест или задержание; б) в случае, если лицо является жертвой преступления; в) при несчастном случае с тяжкими последствиями или в случае тяжелого заболевания; д) смерть; е) освобождение и репатриация, требующие оперативных действий; ф) необходимость в срочном получении проездных документов с учетом Решения 96/409/CFSP. Данный перечень не является исчерпывающим.

Директива регламентирует действия дипломатических и консульских учреждений в случае поступления к ним обращения о защите (ст. 10). Так, они обязаны безотлагательно связаться с министерством иностранных дел государства, гражданин которого просит о предоставлении защиты, или, если это возможно, компетентным посольством или консульством этого государства, и предоставить всю необходимую информацию. Принцип солидарности, как ключевой принцип, лежащий в основе взаимных обязательств государств-членов, возлагает обязательство предоставления не только необходимой информации этим лицам, поиска и подачи сведений о них их родственникам, принятия мер по юридической защите, но и предоставления им финансовой помощи, в том числе и членам их семей. Делегации Европейского Союза обязались всячески способствовать осуществлению этих задач (ст. 11).

Директива также возлагает обязательство по регулярному обмену информацией между государствами-членами ЕС, аккредитированными в третьем государстве, для эффективной защиты лиц, чье государство не представлено в такой стране (ст. 12). Особое внимание уделяется задаче по слаженности действий во время чрезвычайных ситуаций в стране пребывания (ст. 13).

Анализ положений данной Директивы был бы неполным, если не обратиться к возможному проблемным практическим вопросам, связанным с ее действием с учетом норм международного права. Так, согласно ст. 8 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. [8] после соответствующего уведомления государства



пребывания консульское учреждения представляемого государства может, если государство пребывания не возражает, выполнять консульские функции в государстве пребывания от имени третьего государства. В связи с этим возможны сложности в осуществлении данного права в случае протеста государства пребывания на осуществление консульской защиты в интересах иного государства-члена ЕС на его территории. Очевидно, во избежание возможных осложнений в отношениях государств, такие вопросы требуют предварительного обсуждения между аккредитирующим государством и страной аккредитации. Кроме того, возможны (хотя и с малой вероятностью) сложности в применении данной Директивы по отношению к бипатриду в случае состояния войны между государствами его гражданства или в отношении к государству его гражданства.

Достаточно интересным с точки зрения понимания правовой природы гражданства ЕС является положение преамбулы, в которой особо подчеркивается, что данная Директива не затрагивает полномочий государств-членов по аналогичной защите их собственных граждан. Соответственно, государства-члены ЕС сохраняют суверенные права по определению условий, пределов, способов осуществления защиты своих граждан. Кроме того, Директива, а также иные акты ЕС не предусматривают передачи полномочий как по защите собственных, так и граждан иных государств-членов на уровень Европейского Союза. Дипломатическая служба ЕС (англ. European External Action Service) также не наделена подобными полномочиями.

Таким образом, на сегодня четко прослеживается неготовность государств передавать данную часть своих суверенных полномочий на уровень ЕС, что свидетельствует о преобладании международно-правовой составляющей в правовой природе ЕС в вопросе дипломатической и консульской защиты. Кроме того, в п. 2 ст. 1 Директивы обращается внимание, что она не влияет на состояние консульских отношений государств-членов ЕС с третьими странами согласно Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и иными международными договорами в этой сфере.

В связи со спецификой природы права на консульскую защиту граждан ЕС изменяется классическое понимание природы и национального гражданства как политико-правовой связи лица с определенным государством, ведь фактически непосредственной связи между иностранцем – гражданином ЕС и государством-членом не прослеживается. К тому же, правовым основанием защиты граждан от властных действий иного государства является распространение на них юрисдикционной компетенции его государства, основанной на государственном суверенитете, что также не учитывает особенностей действия данного права в условиях евроинтеграции.

**Выводы.** На современном этапе функционирования Европейского Союза предоставление и гарантирование права на консульскую защиту – проявление не только европейского единства, а и солидарности государств-членов в вопросе защиты прав и законных интересов граждан ЕС. Принятие Директивы Совета ЕС 2015/637 о мерах координации и сотрудничества в предоставлении консульской защиты гражданам, чье государство-член ЕС не представлено в третьих странах, способствует усилению гарантий обеспечения прав граждан за пределами ЕС. Вместе с тем, для повышения эффективности данного права важно нормативно урегулировать вопрос о реализации данного права по отношению к бипатриду в случае войны между государствами, а также в контексте ст. 8 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Содержание права на консульскую защиту свидетельствует о преобладании международно-правовой составляющей в правовой природе ЕС в контексте данного права, а также в очередной раз поднимает вопрос о модификации природы национального гражданства.

#### Список использованной литературы:

1. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М.В. Буроменський, Т.М. Анакіна, Т.В. Комарова та ін.; за заг. ред. М.В. Буроменського. – Х.: Право, 2015. – 328 с.
2. Атанязова Ю.А. Современные тенденции в международно-правовой

регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ю.А. Атанязова. – М. : б. и., 2004. – 189 с.

3. Керопян А.А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.А. Керопян; Рос. ун-т дружбы народов. – М. : б. и., 2010. – 204 с.

4. Лепешков Ю.А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве / Ю.А. Лепешков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 5. – С. 46–50.

5. Трагнюк О.Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) [Текст] / О.Я. Трагнюк // Державне будівництво та місце самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.

6. Яковюк І.В. Громадянство Європейського Союзу: поняття і співвідношення з національним громадянством / І.В. Яковюк // Проблеми законності. – 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.

7. Янковський С.А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С.А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2014. – 20 с.

8. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/consular.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf).

9. Ведель И.А. Дипломатическая защита и консульское содействие, как формы защиты прав граждан и организаций за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / И.А. Ведель; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при правит. Росс. Федерации. – Москва, 2013. – 222 с.

10. Consular Protection / Official site of European Commission. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index_en.htm).

11. Council Directive 2015/637 on coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015\\_637\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015_637_en.pdf).