

УДК 342.71

Н.Г. Геймбух

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА ФРГ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

В статье исследуются нормы конституционного законодательства Федеративной Республики Германия, регламентирующие институт гражданства. Рассматривая данный институт в контексте европейского права, автор анализирует изменения законодательства Европейского союза на современном этапе. Особое внимание уделяется проблеме соотношения таких конституционно-правовых категорий, как «гражданин Германии», «немец», «гражданин Европейского союза».

Ключевые слова: гражданство ФРГ, немец, беженец, изгнанный, гражданство Европейского союза, Маастрихтский договор, Лиссабонский договор, европейская интеграция.

Институт единого европейского гражданства был введен Договором о Европейском союзе (Маастрихтским договором) 1992 г. В связи с чем Договор об учреждении Европейского сообщества был дополнен новым разделом под названием «Гражданство союза». Все граждане государств-членов Европейского сообщества получили статус граждан Европейского союза в соответствии со ст. 8 Договора: «Учреждается гражданство Союза. Каждый гражданин государства-члена является гражданином Союза» [1. С. 175]. С 1985 г. для граждан государств Европейского сообщества существует паспорт единого образца.

Согласно ст. 8 Договора об учреждении Европейского сообщества каждый гражданин Союза имеет право:

- на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов;
- участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он проживает, но гражданином которого он не является, – на тех же условиях, что и граждане этого государства;
- участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, в котором он проживает, но гражданином которого он не является, – на тех же условиях, что и граждане этого государства;
- на защиту со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена на территории третьей страны, где нет представительства государства-члена, гражданином которого он является, – на тех же условиях, что и граждане этого государства;
- обращаться в Европейский парламент;
- обращаться к Европейскому омбудсмену.

«В сущности, Европейский союз достиг первой мирной формы сосуществования между гражданами различных наций в истории. ...Европа соединяет

национальные государства, другими словами, национальные политические сообщества, которые территориально организованы...» [2. С. 71].

Между тем в Декларации о гражданстве государства-члена ЕС (включенной в Приложение к заключительному акту Договора об учреждении Европейского сообщества) особо оговаривается, что «вопрос о том, имеет ли данное лицо гражданство какого-либо государства-члена, решается исключительно на основе национального законодательства соответствующего государства-члена» [1. С. 237]. Государства-члены могут заявить с помощью декларации, в порядке информации, кого следует рассматривать их гражданами. Они могут при необходимости вносить поправки в любую такую декларацию.

В связи с этим Амстердамским договором 1997 г. была дополнена ст. 17 Договора об учреждении ЕС, устанавливающая гражданство Союза, положением о том, что «гражданство Союза дополняет национальное гражданство и не заменяет его» [3. С. 311]. Тем самым европейское гражданство добавляется к национальному гражданству, учреждая реальное и эффективное постнациональное политическое сообщество.

В 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор 2007 г., который внес существенные изменения в Договор о Европейском союзе. Ряд изменений был предусмотрен также в Договоре о функционировании Европейского союза, который заменил собой Договор об учреждении Европейского сообщества. В ст. 20 Договора о функционировании Европейского союза была закреплена норма о том, что «гражданином Союза является каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена. Гражданство Союза дополняет собой национальное гражданство и не подменяет его» [4. С. 18]. Таким образом, институт европейского гражданства носит наднациональный характер. Дополнительный характер этого гражданства выражается в наделении его обладателей рядом новых основных прав и свобод, которые связаны именно с обладанием «европейского» гражданства.

Указанные положения предоставляют возможность определить соотношение понятий «гражданин Европейского союза» и «гражданин Германии». Лицо, которое обладает германским гражданством, является гражданином Европейского союза в соответствии со ст. 20 Договора о функционировании Европейского союза.

Для того чтобы раскрыть сущность конституционно-правовой категории «гражданин Германии», рассмотрим нормы конституционного законодательства Федеративной Республики Германия, регламентирующие институт гражданства. Окончание Второй мировой войны и раскол немецкого народа оформились путем создания двух немецких государств – ФРГ и ГДР. Основы курса на объединение Германии были заложены Федеративной Республикой Германия в 1949 г., которые нашли свое отражение в Основном законе ФРГ.

Положение Основного закона ФРГ о германском гражданстве явилось правовой основой будущего объединения Германии. «Данный правовой институт единого германского гражданства стал наиболее важным инструментом институциональной связи немцев, так как обеспечил гарантированное Конституцией право граждан ГДР на равное с местными жителями обращение с ними в ФРГ» [5. С. 99].

Фундаментальное значение для будущего воссоединения немецкого народа имели ст. 116 Основного закона ФРГ, когда путем определения понятия «немец» было установлено единое германское гражданство, и ст. 16 Основного закона, согласно которой германское гражданство не может быть отнято, а его утрата возможна лишь на основании закона [6. С. 113].

В соответствии со ст. 116 Основного закона «немцем... является... тот, кто обладает германским гражданством или кто был принят на территории Германской империи, по состоянию ее на 31 декабря 1937 г., в качестве беженца или изгнанного, принадлежащего к немецкому народу, или в качестве его супруга или потомка» [6. С. 138]. Эта статья Основного закона восходит к Закону о гражданстве, который был принят в Германской империи 22 июля 1913 г. и ориентировался не на принцип территории, а на принцип происхождения.

Теория конституционного (государственного) права ФРГ исходила из того, что еще «сегодня существует единое германское гражданство для населения всех четырех оккупационных зон» [7. С. 75]. Данное признание ведет к тому, что граждане двух государственных образований имели одно и то же гражданство (имелось в виду гражданство ФРГ). В соответствии с этим «граждане ГДР должны рассматриваться как граждане Федеративной Республики и наоборот» [8. С. 93].

Практика законодательства и управления в Федеративной Республике Германия твердо придерживалась теории единого германского гражданства. Подтверждением тому явилось признание Федерального Конституционного Суда ФРГ в Постановлении от 31 июля 1973 г. того, что «каждый немец, если он находится в сфере защиты государственного порядка Федеративной Республики Германия, имеет право на защиту своих основных прав судебной системой ФРГ, а также на все гарантии основных прав, закрепленные в Основном законе ФРГ» [9. С. 28]. Таким образом, считалось, что ни один германский гражданин не является иностранцем в каждом из двух существовавших германских государств.

Итак, в ст. 116 абз. 1 Основного закона ФРГ наряду с понятием германского гражданина было создано понятие «немец». Чтобы определить соотношение понятий «немец» и «германский гражданин», раскроем сущность каждого в соответствии с законодательством ФРГ. Действующее право германского гражданства содержится в различных источниках права, прежде всего в Основном законе ФРГ и Законе о гражданстве от 22 июля 1913 г. Основной закон предполагает дальнейшее действие Закона 1913 г. (см. абз. 1 ст. 123 Основного закона) и дополняет его. При этом Закон 1913 г. должен применяться в том виде, какой он приобрел в результате многочисленных изменений до последнего времени.

Понятие «германский гражданин» определяется Законом о гражданстве ФРГ от 22 июля 1913 г. (*Staatsangehörigkeitsgesetz*), в § 1 которого было закреплено, что «немцем является тот, кто непосредственно обладает гражданством Империи» [10. С. 1].

Приобретение германского гражданства обусловлено принципом происхождения: германский законодатель отдал предпочтение принципу «права крови». Согласно данному принципу гражданство приобретает тот, кто (при

рождении в браке) происходит от отца или (при рождении вне брака) от матери, состоящих в данном гражданстве. В этой единственной форме принцип «права крови» действует в Германии. К данному принципу относится в Германии еще другой семейно-правовой способ приобретения гражданства, именно усыновление отцом-немцем ребенка иностранного гражданина. В соответствии с принципом «права почвы» гражданство данной страны приобретает тот, кто родился в ее границах. Этот принцип действует в Германии лишь для подкидышей, родители которых неизвестны (§ 4 Закона о гражданстве).

Германское гражданство приобретается согласно § 3 Закона 1913 г. по рождению (§ 4), в результате усыновления ребенка иностранного гражданина (§ 6), а также в результате приема в германское гражданство иностранного гражданина (§ с 8 по 16) [10. S. 2].

При этом основанием приема в германское гражданство иностранных граждан, вступивших в брак с немцем (§ 9 Закона о гражданстве), и постоянно проживающих в Германии иностранных граждан (§ 85, 86 Закона об иностранных гражданах 1965 г.) является отказ от имеющегося у них прежнего гражданства. Кроме этого основания, для вступления в гражданство предусматривается еще и длительный период проживания ими на территории Германии со дня получения вида на жительство. Для иностранцев, являющихся супругами немцев, он составлял до объединения Германии три года, а для других иностранных граждан, постоянно проживающих в Германии, шесть лет.

Германское гражданство прекращается согласно § 17 Закона 1913 г. в тех случаях, когда ребенок немецкого происхождения усыновляется иностранным гражданином (§ 27), когда германский гражданин по ходатайству центрального ведомства земли исключается из германского государственного сообщества (§ с 18 по 24), когда осуществляется выход из германского гражданства (§ 26), а также когда германский гражданин, не имеющий ни местожительства, ни длительного пребывания в стране, приобрел по ходатайству иностранное гражданство, не получив от соответствующего германского ведомства письменного согласия на сохранение германского гражданства (§ 25) [10. S. 6]. В дополнение к этим основаниям прекращения гражданства Основной закон ФРГ (ст. 16) предписал, что предусмотренная законом утрата гражданства против воли германского гражданина наступает лишь тогда, когда последний тем самым не превращается в апатрида [6. С. 113].

Понятие «немец» определяется ст. 116 абз. 1 Основного закона ФРГ. Оно включает в себя понятие германского гражданина, однако шире его, так как включает также беженцев и изгнанных немецкой национальности (а также их супругов и потомков), поскольку они были приняты на территории Германской империи, по состоянию ее на 31 декабря 1937 г.

«Изгнанным» по Закону о делах изгнанных и беженцев от 19 мая 1953 г. является «(1) тот, кто в качестве германского гражданина или в качестве принадлежащего к немецкому народу постоянно проживал в германских восточных областях, которые находятся в настоящее время в чужом управлении, или на территории Германской империи, по состоянию ее на 31 декабря 1937 г., и потерял свое местожительство в связи с событиями второй миро-

вой войны вследствие изгнания, в частности, высылки или бегства...; (2) также тот, кто в качестве германского гражданина или в качестве принадлежащего к немецкому народу ... покинул после принятия всеобщих мер по делам изгнанных германские восточные области, которые находятся в настоящее время в чужом управлении, а также Эстонию, Латвию, Литву, Советский Союз, Польшу, Чехословакию, Венгрию, Румынию, Болгарию, Югославию, Албанию или Китай или покидает...» [11. S. 529].

Беженец или изгнанный, принадлежащий к немецкому народу (а также его супруг и потомок), становится немцем в смысле Основного закона ФРГ в том случае, если он принят на территории Германии и вместе с тем получил статус «немца». Итак, основанием для принадлежности к «немцам» является не только принадлежность к немецкой нации, но и действующий порядок приема заинтересованных лиц в Германии.

Порядок приема изгнанных в Германии определялся Законом о делах изгнанных и беженцев от 19 мая 1953 г., в соответствии с которым «тот, кто прибывает в Германию в качестве изгнанного или беженца из бывших восточных областей изгнания, является вместе с тем по статусу «немцем», если он покинул область СССР или одну из других областей переселения в соответствии с порядком приема, т. е. при наличии официального разрешения Германии, а также при предоставлении приема в Германии подтвердил, что он подлежал притеснениям или последствиям бывших притеснений по причине принадлежности к немецкому народу» (§ 4 Закона 1953 г.) [11. S. 531].

На основе Закона 1953 г. к изгнанным причислялись также около 2,85 млн «переселенцев» или «поздних переселенцев» немецкого происхождения, которые прибыли с 1950 г. в ФРГ и ГДР. В состав переселенцев были включены также граждане ГДР, которые, несмотря на препятствия, переселились до 1990 г. в ФРГ [11. S. 834]. Таким образом, понятие «немец» по ст. 116 абз. 1 Основного закона ФРГ включает также эти группы лиц немецкой национальности.

Исходя из этого, Гельмут Коль официально провозгласил себя «Канцлером всех немцев», инициировав курс на интеграцию в ФРГ лиц немецкого происхождения, предки которых, начиная с XII–XIV вв. переселялись из германских земель на Восток, заселяли и осваивали западные территории Чехии, Польши, Трансильвании, Прибалтику и Закарпатье, а также малонаселенные регионы Российской империи. Эта акция укрепила идею о единстве немецкого народа, в основе которой в соответствии с Законом о гражданстве 1913 г., Основным законом ФРГ 1949 г. и Законом о делах изгнанных и беженцев 1953 г. лежал принцип происхождения, а не территории.

Переселенческий процесс из Восточной Европы и СССР в ФРГ, инициированный в 80-х гг. Г. Колем для лиц немецкой национальности и немецкого происхождения, сыграл в тот момент важную политическую роль и стал ускорителем воссоединения немецкой нации. В 1989 г. в ФРГ прибыло 343 854 переселенца из ГДР. В 1990 г., особенно в его первой половине, в ФРГ переселялось ежедневно 2 тыс. человек из ГДР.

Кроме этого, понятие «немец» распространяется также на тех лиц, которые обладали раньше иностранным или вообще не обладали никаким граж-

данством. Данный круг лиц указан в Федеральном законе ФРГ о регулировании гражданства от 22 февраля 1955 г.:

1) на территориях, которые в 1938–1945 гг. были присоединены к Германской империи или оккупированы германскими вооруженными силами, проживавшим там в этот период лицам немецкой национальности на основе закона было предоставлено германское гражданство путем коллективного перевода в гражданство (глобальное приобретение гражданства);

2) лица, которые не относятся к указанной выше группе лиц немецкой национальности, но в то же время немцы в смысле ст. 116 абз. 1 Основного закона, хотя и не имеющие германского гражданства, должны быть приняты в гражданство по их ходатайству [12. S. 56].

Итак, понятие «немец» представляет собой более широкое понятие, чем «германский гражданин». Закрепление в Основном законе ФРГ 1949 г. понятия «немец», по смыслу Основного закона не полностью совпадающее с понятием «обладающий германским гражданством», было обусловлено уже в то время стремлением к воссоединению немецкого народа.

В связи с этим Федеральный Конституционный Суд ФРГ подчеркивал: «Ст. 16 Основного закона ФРГ, которая находится в непосредственной связи со ст. 116 абз. 1 Основного закона, исходит из того, что «немцем» в смысле Основного закона ФРГ является не только гражданин ФРГ. ... Для Федеративной Республики Германия действует следующее правило: утрата «немцем» германского гражданства не является действительной на том основании, что другое государство лишает его этого гражданства. ФРГ может признать такую утрату германского гражданства незаконной» [9. S. 30].

Таким образом, рассматривая институт гражданства ФРГ в контексте гражданства Европейского союза, можно сделать следующие выводы. В соответствии со ст. 20 Договора о функционировании Европейского союза лицо, которое обладает германским гражданством, является гражданином Европейского союза. Так как понятие «немец» согласно абз. 1 ст. 116 Основного закона ФРГ представляет собой более широкое понятие, чем «германский гражданин», то юридическая интерпретация нормы Договора о функционировании Европейского союза должна быть следующей: «Каждый немец является гражданином Европейского союза».

Литература

1. *Европейский Союз: Прошлое, настоящее, будущее* / под ред. Ю.А. Борко. Т. 2: Документы Европейского союза. М.: Право, 1994. С. 169–237.
2. *Фадеева Т.М.* Европейский федерализм: современные тенденции: АО / РАН ИНИОН. М., 2000. 84 с.
3. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособие* / сост. В.В. Маклаков. М.: БЕК, 2002. 592 с.
4. *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007.* URL: <http://eur-lex.europa.eu>
5. *Лангутт Г.* Немцы в поисках безопасности. М., 1995. 119 с.
6. *Конституции зарубежных стран.* М.: Юрлитинформ, 2000. 366 с.
7. *Мауниц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М.: Изд-во иностр. лит., 1959. 596 с.

8. Zieger G. Die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit als rechtliches Band des deutschen Staatsvolks unter besonderer Berücksichtigung der Ostdeutschen. Meckenheim: Warlich Druck, 1980. 146 S.
9. *BVerfGE* 36. 60 S.
10. *Bundesgesetzblatt*. III/FNA 102–1. 2002 I. S. 1–59.
11. *Bundesgesetzblatt*. 1953 I. S. 527–840.
12. *Bundesgesetzblatt*. 1955 I. S. 1–63.