

## AVROPA İTTİFAQINDA VƏTƏNDAŞLIQ PROBLEMLƏRİNİN HÜQUQİ TƏNZİMLƏNMƏSİ

**Əsmər Pənahova,**  
**BDU Hüquq fakültəsi İnsan hüquqları**  
**və informasiya hüququ UNESCO ka-**  
**fedrasının doktorantı.**

*Məqalədə Avropa İttifaqında vətəndaşlıq problemlərinin hüquqi tənzimlənməsi hüquq ədəbiyyatında mövcud fikirv müxtəlifliyi və beynəlxalq praktika əsasında geniş təhlil edilir. Sonda belə bir mühüm nəticəyə gəlinir ki, hüquqi anlayış kimi Avropa İttifaqı vətəndaşlığı milli vətəndaşlıqla müqayisədə üzv-dövlətlərin vətəndaşlarını bəzi əlavə hüquqlarla təmin edir, bu isə həmin şəxslərin hüquqi təminatlarının daha da genişlənməsinə və təminatına imkan yaradır.*

**Açar sözlər:** vətəndaşlıq problemləri, Avropa İttifaqı vətəndaşlığı, vətəndaşlığın əldə edilməsi, nəhkəmə təcrübəsi, beynəlxalq müqavilələr, milli qanunvericilik, əsas hüquqlar.

Avropada baş vermiş inteqrasiya proseslərinin kontekstində bəzi hüquq institutları ciddi şəkildə şəklini dəyişmişdir. Aİ üzv-ölkələri üçün sürətli və effektiv həll tələb edən problemlər əsasən bunlardır: öz milli qanunvericiliyini Avropa standartlarına uyğunlaşdırmaq, öz ölkələrində Avropa orqanlarının və təsisatlarının siyasətini həyata keçirmək. Aİ genişlənərək, bu problemlərin həllində yeni yanaşmaları təklif edir, ahəngdar inkişafı və bütün birləşən dövlətlərin qarşılıqlı əməkdaşlığını təmin etməyə çalışır.

Belə gedişatın nümunəsi kimi Lissabon müqaviləsini qeyd etmək olar, hansı ki, Avropa inteqrasiyasının sonrakı dərinləşməsinə yönəlmişdir. Lissabon müqaviləsinin qəbulundan sonra (1 dekabr 2009-cu ildə qüvvəyə minmişdir) ümumilikdə İttifaq üçün bir sıra yeniliklər baş vermişdir. Lissabon müqaviləsinin etdiyi ən əhəmiyyətli dəyişiklik bilavasitə Aİ-nin strukturuna aiddir. Lissabon müqaviləsi Aİ-nin dəyərləri və hədəflərində də ciddi dəyişikliklər etmişdir. Belə ki, daha əvvəl deklarativ xarakterli qəbul edilən prinsiplər (məsələn, Aİ vətəndaşlarının bütün dünyada müdafiəsi, iqtisadi, sosial və ərazi birliyi, mədəni müxtəliflik və s.) artıq Aİ siyasətinin əsas hədəflərinə çevrilmişdi. Bundan başqa, "daxili bazar"ın yaradılması və növbəti vacib məqsədlərin nailiyyəti də müəyyən edilmişdi: tam məşğulluq, sosial tərəqqi, ətraf mühitin müdafiəsinin yüksək səviyyəsi, diskriminasiyaya qarşı mübarizə, sosial ədalət, uşaqların hüquqlarının müdafiəsi və s.

Lissabon müqaviləsinin gətirdiyi dəyişikliklər arasında vətəndaşlıq məsələləri də xüsusi yer tuturdu. Aİ vətəndaşları Aİ Parlamentinə və Aİ Şurasına qanunvericiliyin dəyişdirilməsi təklifi ilə bağlı müraciət etmək hüququ əldə etdilər. Bunun üçün bir milyon vətəndaş tərəfindən bu təşəbbüsün dəstəklənməsini təmin etmək lazımdır. Lakin Komissiya, bu sorğunun təmin olunması məsələsinin realizəsi imkanı ilə bağlı yekun qərar verilməsi səlahiyyətini özündə saxlayır.



Hələ Lissabon müqaviləsi qəbul edilməzdən öncə, Maastrixt müqaviləsinin müddəaları İttifaqın təsis sənədlərinə, hüquq sisteminə yeniliklər gətirmiş, ümumilikdə Aİ-nin fəaliyyətində dəyişikliklər etmişdir.

Onların arasında əhəmiyyətli yeri Aİ vətəndaşlığı institutunun yaradılması tutur, bu instituta həmçinin vahid ümumavropa vətəndaşlığı da deyilir. Bu məsələyə Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8-ci maddəsi və həmin Müqaviləyə əlavə kimi Müqavilənin üzv-dövlətin vətəndaşlığı haqqında Bəyannamə həsr etmişdir. Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8 və 8 d maddələrinin məzmunu 2 oktyabr 1997-ci il tarixli Aİ haqqında Müqaviləyə dəyişikliklər haqqında Amsterdam Müqaviləsi ilə dəyişdirilmişdir. 7 dekabr 2000-ci il tarixli Əsas hüquqlar haqqında Aİ Xartiyasının 41 və 42-ci maddələri də İttifaq vətəndaşlarının hüquqlarını nizamlayır. 2009-cu ildə qüvvəyə minmiş Lissabon müqaviləsi Aİ vətəndaşlığı institutunun mövcudluğunu təsdiq etmiş və möhkəmləndirmişdir. Aİ vətəndaşlığı - beynəlxalq hüququn inkişafı tarixində presedentsiz addımdır. Dünyada mövcud olan heç bir regional təşkilat nə hüquqi, nə də praktiki baxımdan təşkilatın vətəndaşlığı anlayışını tanımamışdır.

Maastrixt müqaviləsi, hər şeydən əvvəl, Aİ vətəndaşlığı prinsipinin özünü elan etdi. Məhz bu səbəbdən Aİ vətəndaşlığını elan etməyə vadar edən ilkin şərtlərin təhlil edilməsini məqsəda uyğun hesab edirik.

Ümumiyyətlə, Avropa birliklərində vətəndaşlığın təyin edilməsi ideyası yeni deyildir. Bu məsələ hələ 1957-ci il Roma müqavilələrinin hazırlığı zamanı aparılmış birliklərin təbiəti haqqında müzakirələrin predmeti idi. Vətəndaşlıq məsələlərinə diqqət 1970-

ci illərin sonlarında yenidən meydana çıxmağa başladı, elə həmin vaxtlar "Avropa vətəndaşları" şüarı məşhurlaşmağa başladı. Ancaq onda bu problemə xüsusi qiymət verilmirdi və gələcəyin işi kimi baxılırdı. Bundan əlavə, Avropa birliklərinin İttifaqa transformasiyası haqqında məsələlərin müzakirəsi mərhələsində vətəndaşlıqla bağlı suallar da müzakirə predmetinə çevrilmişdi. Vətəndaşlıq haqqında məsələyə iqtisadi və siyasi amillərin qarşılıqlı təsirindən doğan və inteqrasiyanın yeni vəziyyətinin simvolu kimi qiymət verilir.

Aİ vətəndaşlığı məsələsinə gəldikdə, qeyd edək ki, iki tamamilə təbii və qanunauyğun sual yarana bilər: bu iki anlayış, "vətəndaşlıq" və "Avropa İttifaqı" bir-biri ilə birləşə bilərmi, axı Aİ dövlət deyil və faktiki olaraq, yalnız Qərbi Avropa ölkələrinin təşkilatını təcəssüm etdirir və 1992-ci ildə Avropa İttifaqı adını almışdı. Bununla belə, Maastrixt müqaviləsi aydın və birmənalı şəkildə məhz Avropanın suveren dövlətlərini birləşdirən Aİ-nin vətəndaşlığını təsbit edir. Nəticədə beynəlxalq hüquq elmində əvvəl məlum olmayan siyasi-hüquqi fenomen meydana çıxır, yaxud da, bu fenomen dövlətlərarası münasibətlərin bütün sisteminə inteqrasiya proseslərinin artan təsiri, insanın bu sistemdə yeri və rolunun qlobal şəkildə yenidən qurulması ilə bağlı olan tamamilə obyektiv qanunauyğunluqdur. Bu məsələyə aydınlıq gətirilməsi üçün vahid ümumavropa vətəndaşlığının spesifikasiyasını xarakterizə edən Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin müvafiq normalarını təhlil etmək zəruridir.

Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8-ci maddəsi nəzərdə tutur ki, Aİ-nin üzv-dövlətlərindən hər hansının vətəndaşlığına malik olan istənilən şəxs Aİ vətəndaşdır



(1). Yenə də sual yaranır, belə vətəndaşlığın mövcudluğunu necə müəyyən etmək olar? Çünki, Müqavilənin maddələri bu suala lazımı cavab vermədiyindən, Müqaviləyə əlavə kimi Üzv-dövlətin vətəndaşlığı haqqında Bəyannamə qəbul edilmişdi. Mahiyyət etibarilə, Bəyannamə milli hüquqa göndərməni əks etdirir. Orada müəyyən edilir ki, fərdin vətəndaşlığı haqqında məsələ müstəsna olaraq müvafiq üzv-dövlətin hüququ ilə tənzim edilir.

Müvafiq olaraq, onun əldə edilməsi və ya itirilməsinin hər hansı xüsusi proseduru mövcud deyildir. Aİ üzv-dövlətinin vətəndaşlığında istənilən dəyişiklik Aİ çərçivəsində konkret şəxsin vəziyyəti üçün müəyyən nəticələr doğurur. Aİ orqanları üzv-dövlətlərin öz vətəndaşlarının dairəsinin sərbəst şəkildə müəyyən etməsi prinsipinə tərəfdar olduqlarını bildirmişlər.

13 mart 1996-cı ildə Maastrixt müqaviləsinə yenidən baxılması üzrə hökumətlərarası konfransın çağırışı haqqında Avropa Parlamentinin qətnaməsində vurğulanır ki, “Avropa vətəndaşlığı İttifaqa münasibətdə vətəndaşlara yeni hüquq və vəzifələr verir, Aİ dövlətlərinin vətəndaşlığını tamamlayır”. Amsterdam müqaviləsi Maastrixt müqaviləsinin 8.1-ci maddəsinə yalnız bu ifadənin ikinci hissəsini daxil etdi: “İttifaq vətəndaşlığı İttifaqın üzv-dövlətlərinin vətəndaşlığını tamamlayır, onu əvəz etmir”. Bununla belə, Aİ çərçivəsində vətəndaşlığın daha az və ya çox tənzimlənməsi imkanı qeyri-müəyyən vaxta təxirə salınır. Aİ üzv-dövlətinin vətəndaşlığının itirilməsi vaxtı Aİ vətəndaşlığı da itirilir (2).

Mövcud məhkəmə təcrübəsinə müvafiq olaraq İttifaqın üzv-dövləti Aİ-nin yaradılması haqqında müqavilə ilə nəzərdə tutulmuş əsas

hüquqların və azadlıqların reallaşdırılmasının təminatı ilə əlaqədar vətəndaşlıq statusunun tanınması üçün əlavə şərtlərin tətbiqi vasitəsi ilə başqa üzv-dövlət tərəfindən vətəndaşlığın verilməsinin nəticələrini məhdudlaşdırma bil-məz (3). Analoji olaraq, başqa üzv-dövlətin vətəndaşlarına Aİ hüququ ilə təmin olunan hüquq və azadlıqlardan istifadəyə də məhdudiyət qoyulmur (4).

Vahid ümumavropa vətəndaşlığının spesifik xüsusiyyətlərindən biri onun potensial olaraq dinamik xarakter daşmasıdır. Bu məsələ Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8-e maddəsinin məzmunundan irəli gəlir. Bu maddə Aİ Komissiyasına müntəzəm şəkildə Avropa Parlamentini, Nazirlər Şurasını, həmçinin İqtisadi və Sosial Komitəni vətəndaşlıqla bağlı məsələlər haqqında məlumatlandırmağa öhdəlikləndirir. Zəruri hallarda Nazirlər Şurasına Aİ vətəndaşlarının mövcud hüquqlarının qorunmasına yönəlmiş müəyyən addımları təşəbbüs etmək səlahiyyəti verilmişdir. Bundan başqa, üzv-dövlətlərə bu sferada uyğun olan müddəaları qəbul etmək tövsiyəsi də verilə bilər. Bu mənada Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin müddəaları ilə nəzərdə tutulmuş və vahid ümumavropa vətəndaşlığına həsr edilmiş hüquqların siyahısı statik deyil və çox güman ki, real hüquqi məzmunu malik “Avropa İttifaqı vətəndaşı” anlayışının əsaslandırılması prosesində aralıq mərhələ kimi qiymətləndirilə bilər.

Müəyyən dövlətin vətəndaşlığına məxsusluq şəxsə yalnız hüquqların yox, həm də müəyyən vəzifələrin mövcudluğunu ehtiva edir. Bu mənada Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8.2-ci maddəsi aydın şəkildə nəzərdə tutur ki, Aİ vətəndaşları onlara Müqaviləyə uyğun olaraq aid olan vəzifələri



yerinə yetirməlidirlər (5). Ancaq vahid ümumavropa vətəndaşlığına aid olan Müqavilənin müvafiq bölməsi həmin vəzifələrin məzmununu konkretləşdirmir. Əgər nümunə kimi milli vətəndaşlıq institutuna müraciət etsək, qeyd etmək olar ki, vətəndaşın əsas vəzifələrinin sırasına, bir qayda olaraq, hərbi mükəlləfiyyəti, vergilərin ödənilməsini, bəzi ölkələrdə isə seçici kimi seçkilərdə iştirak etməyi aid edirlər. Ancaq, Aİ-yə gəlincə, onun vətəndaşlarının vəzifələrinin nədən ibarət olmasını konkret olaraq qeyd etmək çətinidir. Bununla birlikdə, artıq mövcud olan hüquqların dairəsinin genişləndirilməsi imkanı da nəzərdə tutulur. Maastrixt müqaviləsi vəzifələr barəsində analoji normanı təsbit etmir, yəqin ki, bu yanaşma Aİ vətəndaşının hüquqi statusuna müəyyən sabitliyin verilməsi cəhdi ilə izah edilir.

Vahid ümumavropa vətəndaşlığının həqiqi təbiəti və mahiyyətini daha yaxşı anlamaq üçün Aİ vətəndaşına verilmiş hüquqların məzmun və xüsusiyyətləri üzərində dayanmaq məqsədəuyğundur. Onu da qeyd etmək ki, həmin hüquqların siyahısı məhduddur. Xüsusilə də, Maastrixt müqaviləsi aydın şəkildə qeyd edir ki, Aİ-nin hər bir vətəndaşı növbəti hüquqlara malikdir: 1) Aİ-nin bütün ərazisi üzrə sərbəst şəkildə yerdəyişmə etmək və orada maneəsiz yaşamaq; 2) seçici kimi seçkilərdə iştirak etmək və yaşadığı ölkənin bələdiyyə və ümumavropa seçkilərində öz namizədliyini irəli sürmək; 3) Aİ xaricində olaraq, diplomatik nümayəndəliklərin və Aİ-nin istənilən üzv-ölkəsinin konsul missiyalarının müdafiəsindən istifadə etmək; 4) müəyyən edilmiş prosedurlara riayət etməklə petisiya və şikayətlərlə Avropa Parlamentinə müraciət etmək.

Əsas hüquqlar haqqında 7 dekabr 2000-ci il tarixli Aİ Xartiyası İttifaq vətəndaşlarının hüquqlarını tamamlayır və yuxarıda sadalanan hüquqların davamı olaraq növbəti hüquqları da bəyan edir: 5) Avropa birliklərinin prezident hüququnu rəhbər tutaraq yaxşı idarəetmə hüququ; 6) Avropa Parlamentinin, Şuranın və Komissiyanın sənədlərinə çıxış hüququ.

Amsterdam müqaviləsi ilə daxil edilmiş 8d maddəsinə əsasən petisiya ilə müraciət İttifaqın istənilən rəsmi dilində mümkündür və həmin dildə cavablandırılmalıdır.

Maastrixt müqaviləsinə əsasən Aİ-nin hər bir vətəndaşı İttifaqın üzv-dövlətlərinin ərazisində azad hərəkət və daimi yaşamaq hüququna malikdir. Ancaq bu hüququn reallaşdırılması Maastrixt müqaviləsi ilə nəzərdə tutulmuş məhdudiyyətləri və şərtləri nəzərə alaraq həyata keçirilməlidir. Bununla birlikdə, qeyd etmək lazımdır ki, Aİ vətəndaşlığına həsr edilmiş bölmədə belə məhdudiyyətlər və şərtlər müəyyən edilməmişdir və buna görə onları Müqavilənin başqa maddələrində axtarmaq lazımdır. Bu mənada adətən 48.3-cü maddəni rəhbər tuturlar. Həmin maddədə qeyd edilir ki, vətəndaşlar tərəfindən onlara aid olan hüquqların istifadəsində müəyyən məhdudiyyətlərin və şərtlərin tətbiqi ictimai asayiş, ictimai təhlükəsizlik, həmçinin əhəlinin sağlamlığı baxımından mümkündür. Qeyd etmək lazımdır ki, 48.3-cü maddə 8a maddəsi ilə müqayisədə Aİ çərçivəsində insanların azad hərəkətinə həsr edilmiş daha ümumi normanı ehtiva edir. Yeri gəlmişkən, insanların azad hərəkəti prinsipi hələ Avropa İqtisadi Birliyinin yaradılması haqqında 1957-ci il Roma müqaviləsi ilə nəzərdə tutulmuşdur.



İstənilən dövlətin vətəndaşlığına məxsusluğun ayrılmaz atributu həmin dövlətdə səsvermə hüququna malik olmaqdır. Bu hüququn həyata keçirilməsi vasitəsilə cəmiyyətin siyasi həyatında bilavasitə iştirak imkanı reallaşır. Maastrixt müqaviləsi bu kontekstdə bələdiyyələr və ümumavropa seçkilərinin keçirilməsində aktiv, həm də passiv seçki hüququnun mövcudluğunu nəzərdə tutur.

Beləcə, Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8b (1) maddəsi Aİ-nin hər bir vətəndaşına, onun milli vətəndaşlığından asılı olmayaraq, seçici kimi seçkilərdə iştirak etmək və yaşadığı ölkənin bələdiyyə seçkilərində öz namizədliyini irəli sürmək imkanı verdi (6).

Ona diqqəti yönəltmək lazımdır ki, Aİ səviyyəsində bu hüquq həqiqətən ilk dəfə xülasə edilmişdi, halbuki bir sıra üzv-dövlətlərin milli qanunvericiliyində bu məsələ Maastrixt müqaviləsindən əvvəl mövcud idi. Belə ki, İrlandiyada, Niderlandda və Danimarkada seçici kimi seçkilərdə iştirak etmək və bələdiyyə seçkilərində öz namizədliyini irəli sürmək hüququ bu dövlətlərin ərazisində yaşayan bütün Aİ üzv-dövlətlərinin vətəndaşlarına verilmişdi. Bəzi ölkələr (məsələn, İspaniya və Portuqaliya) belə hüququn əcnəbilərə verilməsinə yalnız qarşılıqlılıq prinsipi əsasında yol verirdilər. Hərçənd, bəzi dövlətlərin (məsələn, Almaniya, Fransa) qanunvericiliyi üçün yuxarıda göstərilən hüquq yenilik idi. Məhz bu maddə Fransa, Almaniya və digər Aİ ölkələrinin konstitusiyalarında Maastrixt müqaviləsinin bəzi müddəaları əsasında dəyişikliyə səbəb olmuşdur.

Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8b (2) maddəsi Aİ-nin hər bir vətəndaşına, onun milli vətəndaşlığından asılı olmayaraq,

seçici kimi seçkilərdə iştirak etmək və yaşadığı ölkədə Avropa Parlamentinə seçkilərdə öz namizədliyini irəli sürmək hüququ verdi. Bu hüquq, yuxarıdakı abzasda baxılmış bələdiyyə seçkilərində iştirak hüququ kimi bəzi Aİ üzv-dövlətlərinin milli qanunvericiliyində Maastrixt müqaviləsinin qəbul edilməsinə qədər mövcud idi. Avropa Parlamentinə seçkilərin keçirilməsi vaxtı Aİ-nin digər üzv-dövlətlərində daimi yaşayan vətəndaşları üçün səsvermə hüququ İrlandiya, Niderland və Belçika qanunvericiliyində artıq mövcud idi. Passiv seçki hüququna münasibətdə vəziyyət bir qədər fərqli idi, bu hüququ bir qayda olaraq, yalnız həmin üzv-dövlətin vətəndaşları istifadə edə bilərdi. İstisna yalnız İtaliya qanunvericiliyində nəzərdə tutulurdu, bu dövlətin qanunlarına görə istisnasız olaraq Aİ-nin bütün üzv-dövlətlərinin vətəndaşları passiv seçki hüququndan istifadə edə bilərdi. Böyük Britaniyada da adekvat norma var idi. Fərq onda idi ki, Böyük Britaniya Avropa parlamentinə seçkilərdə passiv seçki hüququnu öz vətəndaşları ilə yanaşı, İrlandiya vətəndaşlarına da şamil edirdi.

Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8c maddəsi onun hüduqları xaricində olan Aİ vətəndaşlarına ehtiyac olduğu halda Aİ-nin istənilən üzv-dövlətinin diplomatik nümayəndəliklərindən və konsul missiyalarının müdafiəsindən istifadə etmək hüququ verir (7). Bu vahid ümumavropa vətəndaşlığının olduqca spesifik atributudur, hansı ki, ilk dəfə Maastrixt müqaviləsində təsbit edilmişdir. Məsələn burasındadır ki, burada söhbət Aİ tərəfindən yox, məhz üzv-dövlətlər tərəfindən göstərilən diplomatik və konsul müdafiəsindən gedir.





1961-ci il Diplomatik əlaqələr haqqında Vyana Konvensiyasına (maddə 6, 46), həmçinin 1963-cü il Konsul əlaqələri haqqında Vyana konvensiyasına (maddə 8, 18) uyğun olaraq, olduğu dövlətə məxsusluğu olmayan (və ya vətəndaşı olmayan) üçüncü dövlətin vətəndaşının diplomatik və konsul səviyyəsində müdafiəsini həyata keçirmək mümkündür. Ancaq bu maddələrin müddəaları olma dövlətinin aydın şəkildə ifadə edilmiş ilkin razılığını və ya etirazlarının yoxluğunu nəzərdə tutur. Beləliklə, akkreditə edən dövlət, hər dəfə, nə vaxt ki, üçüncü dövlətin vətəndaşlarının təhlükəsizliyini hədələyən hansısa bir fəvqəladə vəziyyət yarandıqca, həmin üçüncü dövlətin xahişi ilə diplomatik müdafiənin göstərilməsinə olma dövlətinin razılığını tələb edəcək. Nəzərə alsaq ki, Yer kürəsində dövlətlərin ümumi sayı iki yüzü keçir, o zaman diplomatik və konsul nümayəndəlikləri tərəfindən müdafiə hüququ olduqca şərti və pis təmin edilmiş qalır.

Aİ qanunvericiliyinə uyğun olaraq üçüncü ölkə vətəndaşlarının hüquqları, xüsusilə mülki hüquq və azadlıqları əhəmiyyətli məhkəmə araşdırması mövzusu olmuşdur. Aİ-nin məqsədlərindən biri azadlıq, təhlükəsizlik və ədalət zonası yaratmaqdır. Bu vəzifənin məqsədi İttifaq vətəndaşlarının və Aİ-yə qanuni daxil olan üçüncü ölkə vətəndaşlarının daxili sərbəst hərəkətini təmin etməkdir. Precedent hüququ, bəzən insan hüquqları anlayışlarından istifadə edərək üçüncü ölkə vətəndaşlarının ailə üzvlərinin hüquqlarını genişləndirmişdir. Bəzi hallarda Aİ, üçüncü ölkələrlə onların vətəndaşlarının İttifaqa daxil olması və məhdud iqtisadi hüquqlardan istifadə edə biləcəyi sazişlər bağlayır. Məsələn Avropa iqtisadi zonası haqqında Saziş, Aİ və Türkiyə ara-

sında 2004-cü il Sazişi və s. qeyd etmək olar (8).

Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 8d maddəsinə müvafiq olaraq, Aİ-nin istənilən vətəndaşı petisiya və şikayətlərlə Müqavilədə müəyyən edilmiş prosedurlara riayət etməklə Avropa Parlamentinə müraciət etmək hüququna malikdir. Ancaq bu Aİ vətəndaşlarının müstəsna hüququ deyil, bu hüquqa istənilən Aİ üzv-dövlətində daimi yaşayan “üçüncü ölkələr”in vətəndaşları və ya qeydiyyatdan keçən hüquqi şəxsləri də malikdirlər. Aİ vətəndaşlarının petisiya və şikayətlə bağlı müraciət hüququ barəsində qeyd edilən son iki kateqoriya şəxslərin hüquqi vəziyyətindən prinsipial fərqi ondadır ki, bu hüququn realizəsi üçün Aİ vətəndaşlarından Aİ üzv-dövlətində “daimi” yaşama tələb olunmur. Petisiyalarla və şikayətlərlə müraciət etmək hüququ vətəndaşın Avropa Parlamenti ilə münasibətlərindən yaranan faktiki olaraq, iki sərbəst və bir-birindən ayrı hüquqdur.

Qeyd edilən hüquqlardan birincisi hələ Maastrixt müqaviləsinin qəbul edilməsinə qədər Avropa birliklərinin qanunvericiliyinə məlum idi. Xüsusilə də, bu hüquq Avropa Parlamentinin prosedur qaydalarının (Reqlamentinin) 128-130-cu maddələrində öz əksini tapmışdır. Sonradan Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 13, 8d maddələri Avropa Parlamentinin Petisiyalar üzrə Komitəsi tərəfindən vətəndaşların müraciətlərinə baxılması üzrə şərtləri aydın şəkildə qeyd etdi. Birincisi, həll tələb edilən məsələ Avropa Birliklərinin hər hansı fəaliyyəti sferaları çərçivəsində olmalıdır. İkincisi, bu məsələ bilavasitə o şəxsin maraqlarına toxunmalıdır ki, hansı ki, petisiya ilə müraciət edir. Bununla birlikdə, qeyd etmək lazımdır ki, Aİ-nin ya-



radılması haqqında Müqavilə fərdi, həm də kollektiv petisiyalar vermək imkanını da nəzərdə tutmuşdu.

Aİ vətəndaşlarının petisiyalarla müraciət etmək hüququndan fərqli olaraq, Avropa Parlamentinə şikayətlər vermək hüququ, həm bu hüququn məzmunu nöqteyi-nəzərindən, həm də Avropa Parlamenti Ombudsmanı institutunun meydana çıxması ilə əlaqədar əhəmiyyətli yenilik idi. Aİ-nin yaradılması haqqında Müqaviləyə uyğun olaraq, İttifaqın hər bir vətəndaşı Aİ Ombudsmanına şikayətlə müraciət hüququna malikdir, hansı ki, Avropa Parlamenti tərəfindən təyin olunur. Ombudsmanın fəaliyyəti ona yönəldilən şikayətlərdə göstərilən İttifaqın mövcud hüququnun tətbiqi vaxtı çatışmazlıqların aradan qaldırılmasına yönəlmişdir.

Yalnız qanunverici və ya inzibati xarakterli qeyri-qanuni əməllər yox, həm də qeyri-efektiv və məsuliyyətsiz icra edilən funksiyalar da çatışmazlıqlar siyahısına aiddir. Şəxslər, Ombudsmana ya bilavasitə, ya da Avropa Parlamentinin deputatı vasitəsilə şikayətlə müraciət edə bilirlər. Bu halda şikayətin predmetinin bilavasitə şikayət verən şəxsə toxunması mütləq şərt deyildir. Qeyd edək ki, Ombudsman Aİ Məhkəməsinin öz səlahiyyətlərinin realizəsi hissəsində birinci instansiya məhkəmələrinin hərəkətlərindən şikayətlərə baxmır. Qeyd etmək lazımdır ki, S.Y.Kaşkin Əsas hüquqlar haqqında Aİ Xartiyasına 43-cü maddənin şərhində yazır ki: “özü-özlüyündə belə orqanın mövcudluğu insan hüquqlarına riayət etmənin və onların müdafiəsinin yüksək səviyyəsinin təminatının əhəmiyyətli zəmanətidir” (9). Amsterdam müqaviləsi Maastrixt müqaviləsinin 8d maddəsini belə bir müddəa ilə tamamladı: "İtti-

faqın hər bir vətəndaşı üzv-ölkələrin dövlət dillərindən birində yazılı ərizə ilə İttifaqın istənilən orqanına (Avropa Parlamenti, Şura, Komissiya, Məhkəmə, Hesablama Palatası, İqtisadi və Sosial Komitə, Regionlar Komitəsi, Ombudsman) müraciət etmək və həmin dildə cavab almaq hüququna malikdir”.

Əsas hüquqlar haqqında 2000-ci il tarixli Aİ Xartiyasının 41-ci maddəsində təsbit edilən “yaxşı idarəetmə hüququ” konsolidasiya olunmuş hüquq olmaqla, İttifaqın ərazisində qanuni əsaslarla yaşayan vətəndaşların və şəxslərin Aİ orqan və institutlarına müraciət hüququ ilə yanaşı, aşağıdakı hüquqları və halları da ehtiva edir: Aİ-nin orqan və institutları tərəfindən vətəndaşların və şəxslərinin işinə qərəzsiz, ədalətlə və ağlabatan müddətdə baxılmasını; İttifaqın hər bir vətəndaşı və şəxsi, onlara qarşı fərdi xarakterli və əlverişsiz nəticələr doğuran qərarların qəbuluna qədər dinlənilməlidir; İttifaqın vətəndaşları və şəxslərinə toxunan informasiya dosyesinə giriş yalnız məxfilik, peşəkarlıq və kommərasiya sirlərinin qorunması şəklində onların qanuni maraqlarına riayət etmə şərti ilə mümkündür; İttifaqın vətəndaşları və şəxslərinə Aİ institutları və ya onların əməkdaşları tərəfindən vurulmuş ziyanın ödənilməsi (10).

Əsas hüquqlar haqqında Aİ Xartiyasının 42-ci maddəsi bəyan edir ki, İttifaqın hər bir vətəndaşı və ya Aİ üzv-dövlətində daimi yaşayan şəxs və ya hüquqi ünvana malik olan hüquqi şəxs Avropa Parlamentinin, Şuranın və Komissiyanın sənədlərinə giriş hüququna malikdir. Bu hüquq Aİ-nin yaradılması haqqında Müqavilənin 255-ci maddəsində də təsbit edilmişdir. Avropa Birliyinin yaradılması haqqında Roma Müqaviləsinə əsasən sənədlərə giriş hüququnun tətbiqi vaxtı dövlət



və ya şəxsi maraqlarda rəhbər tutulan ümumi prinsiplər və məhdudiyətlər Şura tərəfindən müəyyən olunur. Beləcə, Şura və Komissiyanın sənədləşməsinə girişin ümumi qayda və şərtləri 6 dekabr 1993-cü il tarixli Şura və Komissiyanın sənədlərinə ictimaiyyətin girişi barəsində davranış Kodeksi ilə müəyyən edilir.

Aİ vətəndaşlığı üzv-dövlətlərin vətəndaşlarına yeni bir status, o cümlədən İttifaqı boyunca həyata keçirilə bilən bir sıra hüquqlar qazandırsa da, bu konsepsiyanın həyata keçirilməsi üzv-dövlətlərin bəzi qanuni maraqları ilə yanaşı milli siyasət və ya suverenliyini qorumaq istəyi ilə gərginlik yarada bilər. Vətəndaşlıq üçün təhsil Avropa səviyəsində təhsil islahatlarının prioriteti olaraq qəbul edilir. Bu, vətəndaşların hüquq və vəzifələrinə əsaslanan sosial birliyin bir aləti olaraq görülür. Bundan əlavə, bütün Avropa ölkələrində təhsil siyasətin əsas ölçüsünü təmsil edir. Bütövlükdə, vətəndaşlıq üçün təhsil sistemini müxtəliflik, plüralizm, insan hüquqları, sosial ədalət, rifah, həmrəylik kimi ümumi dəyərlərin məcrasına aparan bir təhsil məqsədidir (11)

Aİ vətəndaşlığı haqqında sadalanan müqavilələrin müddəaları kifayət qədər ümumi xarakter daşıyır və qətiyyətlə əhalinin ayrıca qruplarının (uşaqlar, qadınlar, işsizlər, pensiyaçılar, gənclər, əlillər) hüquqlarını konkretləşdirmir. Hətta Maastrixt müqaviləsi ilə xülasə edilmiş Aİ vətəndaşlarının hüquqlarının siyahısı olduqca məhduddur. O, adətən öz vətəndaşları üçün milli konstitusiyaların nəzərdə tutduğu hüquqların həcminə açıq-aydın şəkildə adekvat deyildir. Bundan başqa, əgər bu hüquqlardan bəziləri həqiqətən ilk dəfə meydana çıxmışdısa, (məsələn,

diplomatik nümayəndəliklərin və istənilən üzv-dövlətin konsul missiyalarının müdafiəsindən istifadə etmək hüququ), digər hüquqlar (məsələn, Aİ-nin bütün ərazisi daxilində yerdəyişmə və yaşamaq azadlığı) hələ Maastrixt müqaviləsinin qəbulundan öncə Avropa Birliyinin qanunvericiliyi səviyyəsində mövcud idi.

Beləliklə, vahid ümumavropa vətəndaşlığının yaradılmasına dair fəaliyyət əsasən Avropa çərçivəsində inteqrasiya proseslərinin daha da sürətləndirilməsinə istiqamətlənmişdir. Hazırda Aİ vətəndaşlığı haqqında Maastrixt müqaviləsinin müddələrinin həqiqi mənası bu gün onların bilavasitə məzmununun realizəsinə yox, gələcək perspektivə nəzərdə tutulmuşdur. Bununla əlaqədar olaraq, vahid ümumavropa vətəndaşlığının aşkar potensialını qiymətləndirməmək olmaz.

Aİ-də vətəndaşlıq problemlərinin hüquqi tənzimlənməsi ilə bağlı bu paragrafda qeyd edilənlərə yekun vuraraq, belə nəticəyə gəlmək olar ki, Aİ vətəndaşlığı beynəlxalq hüquqi təbiətə malikdir, hansı ki, Aİ üzv-dövlətlərinin milli vətəndaşlığı ilə bağlı İttifaq vətəndaşlığının subsidiar xarakterinin saxlanılmasında ifadə edilir. Bundan başqa, Aİ vətəndaşlığının təhlili iddia etməyə əsas verir ki, Aİ vətəndaşlarının İttifaq qarşısında hər hansı vəzifələri yoxdur, bu isə bizim fikrimizcə, vətəndaşlıq haqqında klassik yanaşmaya ziddir, yəni vətəndaşlıq həm hüquqların verilməsini, eyni zamanda vəzifələrin icrasını da tələb edən anlayışdır. İddia etmək olar ki, bu hüquqi anlayış milli vətəndaşlıqla müqayisədə üzv-dövlətlərin vətəndaşlarını bəzi əlavə hüquqlarla təmin edir, bu isə həmin şəxslərin hüquqi təminatlarının daha da genişlənməsinə imkan yaradır.





## İstifadə edilmiş mənbələr

1. John Ashley Soames Grenville. Major International Treaties of the Twentieth Century: A History and Guide with Texts, Volume 1, Taylor & Francis, 2000, P. 573. 1016 p.
2. Рачков И.В. Правовая регламентация гражданства Европейского союза// Государство и право. 1999. № 8. С. 76.
3. Paul P. Craig, Gráinne De Búrca. EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford University Press, 2015, P. 866. 1198 p.
4. Great Britain: Immigration Appeal Tribunal. Immigration Appeals: Selected Reports of Decisions of the House of Lords, the Court of Appeal, the Court of Session and the High Court and Selected Reported Determinations of the Immigration Appeal Tribunal and the Asylum and Immigration Tribunal ("AIT"). The Stationery Office, 2005, p. 765.
5. Helen Fenwick, Gavin Phillipson. Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights. Routledge, 2013, P. 191. 1144 p.
6. European Integration and Constitutional Law. Council of Europe, 2001, P. 79. 197 p.
7. Lewis S., Aileen Harvey. The Annual Register 2000, Volume 242. Gale Research International, Limited, 2001, P. 516. 635 p.
8. Cygan Adam. Citizenship of the European Union. The International and Comparative Law Quarterly // Apr 2013, Vol.62(2), p. 498. pp.492-501
9. Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под. ред. С. Ю. Кашкина. М.: 2001. С. 126.
10. [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
11. Dina Paulina. The significance of the institution of the European citizenship in the international law // Challenges of the Knowledge Society, 01 May 2012, Vol.2, P. 741. pp.737-741.
12. Avropa hüququ. Dərslik / E.Ə.Əliyevin ümumi redaktəsi ilə. Yenidən işlənmiş və əlavələr edilmiş ikinci nəşr. Bakı, "Kooperasiya" nəşriyyatı, 2019, 764 səh.

**LEGAL REGULATION OF CITIZENSHIP ISSUES  
IN THE EUROPEAN UNION**

**Asmar Panahova,**  
**BSU Faculty of Law Human Rights and Information Law**  
**Doctoral student of UNESCO department.**

The article examines the legal regulation of citizenship in the European Union on the basis of diversity and international practice in legal literature. In conclusion, it is important to conclude that as a legal concept, European Union citizenship provides citizens of member states with some additional rights compared to national citizenship, enabling them to further expand and ensure their legal provisions.

**Keywords:** citizenship problems, European Union citizenship, citizenship, experience, international treaties, national law, basic rights.



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

**Асмар Панахова,  
Юридический факультет БГУ Права человека и  
информационное право  
Докторант кафедры ЮНЕСКО.**

В статье рассматривается правовое регулирование гражданства в Европейском Союзе на основе разногласие и международной практики в юридической литературе. В заключение важно сделать вывод, что в качестве правовой концепции гражданство ЕС предоставляет гражданам государств-членов некоторые дополнительные права по сравнению с национальным гражданством, что позволяет им еще больше расширять и обеспечивать свои правовые положения.

**Ключевые слова:** проблемы гражданства, гражданство Европейского Союза, приобретение гражданства, практика суда, международные договоры, национальное законодательство, основные права.

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VATANDAŞLIK KONULARININ YASAL DÜZENLEMESİ

**AsmarPanahova,  
BSU Hukuk Fakültesi İnsan Hakları ve Bilişim Hukuku  
UNESCO bölümünün doktora öğrencisi.**

Makale, Avrupa Birliği'ndeki vatandaşlık konularının yasal düzenlemesini, hukuk literatürü ve uluslararası uygulamadaki mevcut görüş farklılıkları temelinde analiz etmektedir. Sonuç olarak, yasal bir kavram olarak AB vatandaşlığının, Üye Devletlerin vatandaşlarına ulusal vatandaşlığa kıyasla bazı ek haklar sağladığını ve bu da yasal garantilerinin daha da genişletilmesine ve uygulanmasına izin verdiğini belirtmek önemlidir.

**Anahtar kelimeler:** vatandaşlık konuları, AB vatandaşlığı, vatandaşlığın kazanılması, içtihat, uluslararası anlaşmalar, ulusal mevzuat, temel haklar.

