

УДК 342.11.7

СТАНОВЛЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

ESTABLISHMENT OF FREEDOM OF MOVEMENT OF PERSONS IN THE EUROPEAN UNION

Дацюк Д.І.,
*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено огляду основних актів європейського права у сфері свободи пересування осіб у межах Європейської Спільноти, виявленню історичних етапів становлення права на вільне пересування, його еволюції від права на вільне пересування робочої сили вузької економічної сфери до повної свободи пересування в межах Європейського Союзу як невід'ємної ознаки європейського громадянства.

Ключові слова: свобода пересування, Європейський Союз, європейське громадянство.

Статья посвящена обзору основных актов европейского права в области свободы передвижения лиц в пределах Европейского Сообщества, выявлению исторических этапов становления права на свободное передвижение, его эволюции от права на свободное передвижение рабочей силы узкой экономической сферы к полной свободе передвижения в пределах Европейского Союза как неотделимой составляющей европейского гражданства.

Ключевые слова: свобода передвижения, Европейский Союз, европейское гражданство.

Article reviews the basic acts of European law on freedom of movement of persons within the European Community, the identification of historical stages of the establishment of the right to freedom of movement, its evolution from the right to free movement of labor narrow economic sphere to the full freedom of movement within the European Union as an integral part of European citizenship.

Key words: freedom of movement, European Union, European citizenship.

Постановка проблеми. Свобода пересування осіб сьогодні сприймається як невід'ємна складова європейського громадянства, є фундаментальним принципом права Європейського Союзу та однією із чотирьох основ функціонування вільного внутрішнього ринку ЄС. Європа виявилася колыскою загальногуманістичних цінностей, тут раніше за інших були детально розроблені поняття свободи і свободи пересування фізичних осіб. З утворенням і розвитком Європейських Співтовариств (далі – Співтовариство) регулювання права громадян держав-членів на вільне пересування і проживання набуло не тільки національного значення, а й регіонального (транскордонний) масштабу [1]. Право на свободу пересування було визнано одним з основних природних прав людини, яке включає в себе цілий комплекс інших прав. Проте визначення об'єктивних меж та реальне забезпечення цього права і досі вимагають

грунтовного осмислення та вирішення низки суттєвих політичних, економічних, правових та безпекових проблем. Інтенсифікація глобальних міжнародних міграцій, що повною мірою спостерігається і на європейському континенті, робить ці питання гострими та актуальними як ніколи. Найявний досвід Європейського Союзу у сфері регулювання права на вільне пересування фізичних осіб та євроінтеграційні устремління України є серйозними аргументами на користь вивчення політики спільноти у сфері свободи пересування.

Стан дослідження. Питання, що стосуються свободи пересування фізичних осіб, як в національному законодавстві, так і в праві іноземних держав досліджувались багатьма науковцями. На нашу думку, серед усіх на особливу увагу в рамках цього дослідження заслуговують праці таких дослідників, як Є.І. Арабей, А.В. Баєв, Білозір О.В., Ю.М. Бисага,

Д.М. Белов, В.В. Войнікова, І.В. Влялько, М.С. Гнатюк, М.В. Гуріна, О.М. Лисенков, О.А. Малиновська, В.І. Муравйов, А.Р. Різаєва. Однак питання свободи пересування осіб у межах такої наднаціональної організації, як Європейський Союз унаслідок їх багатогранності та динамізму розвитку залишаються актуальними для дослідження.

Метою дослідження є виявлення основних чинників, що мали вплив на становлення свободи пересування осіб у межах Європейської Спільноти, визначити історичні етапи запровадження права на вільне пересування працівників та подальше розширення його дії на інші категорії осіб, проаналізувати основні нормативні акти, якими регулюються в європейському праві питання свободи пересування, з'ясувати проблеми забезпечення права на вільне пересування фізичних осіб, що актуальні для Європейського Союзу сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Основу для запровадження принципу вільного пересування осіб у Європі було закладено в 1951 році Договором про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі. І хоча цим договором регулювалась свобода вільного переміщення тільки працівників і виключно вузької галузевої сфери – спільного ринку вугілля та сталі, проте саме цим документом було зафіксовано перші гарантії забезпечення вільного пересування робочої сили, усунення обмежень та заборона дискримінації за національною ознакою [2, ст. 69]. На думку професора Екарт Д. Штратеншульте, це був перший крок до створення Європейського Союзу та запровадження вільного пересування осіб на всій його території. У своїй основі він мав не симпатію, любов і довіру, що не дивно, адже після спустошливої Другої світової війни пройшло декілька років, а навпаки взаємну недовіру, але саме завдяки об'єднанню крок за кроком почалося подолання цієї кризи [3, с. 12].

Поширення свободи пересування на сферу атомної енергетики та економіки в цілому відбулося на підставі Римських договорів 1957 року про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського економічного співтовариства (далі – ЄЕС). На цьому етапі необхідність запровадження вільного пересування працівників була продиктована бажанням максимально ефективно використовувати наявні трудові ресурси в створюваному спільному ринку, перерозподіляючи надлишок робочих рук в одних державах-членах та недостатність у них в інших [4, с. 33]. При чому багато держав-учасниць вкрай неохоче погоджувались на запровадження вільного переміщення робочої сили, оскільки лібералізація норм доступу до ринків праці суперечила їхнім інтересам. Маючи повний контроль над імміграцією та допуском трудових ресурсів до своїх ринків, держави керували цими процесами залежно від потреб національних ринків [5, с. 78]. Та попри це, у ст. 48 Договору про ЄЕС було встановлено, що до кінця перехідного періоду в межах Співтовариства повинна бути забезпечена свобода пересування робочої сили, заборонена дискримінація за

національністю та уніфіковані процедури працевлаштування [6, ст. 39]. Таким чином, у перші роки європейської інтеграції право вільного переміщення осіб стосувалось лише працівників і мало суто економічне підґрунтя.

Динамічний розвиток економіки Західної Європи в 60-х роках ХХ ст. різко підвищив попит на додаткову робочу силу та стимулював внутрішню європейську мобільність населення, що вимагало впровадження однакових соціальних і податкових правил із громадянами для працівників-мігрантів, їх рівності в соціальному забезпеченні. На виконання цих завдань було прийнято низку директив та рекомендацій. У 1968 році було прийнято Регламент 1612/68 про вільне пересування працівників усередині Співтовариства [7]. Гострим питанням, пов'язаним зі свободою вільного пересування працівників, було закріплення можливості залишатися працівникам-мігрантам після завершення трудової діяльності у відповідній державі ЄС. Вирішенню цієї проблеми сприяло прийняття в 1970 році Регламенту 1251/70/ЄЕС про право працівника залишатися на території держави-члена після закінчення трудової діяльності у відповідній державі [8]. Ще одним важливим документом стало прийняття Регламенту 1408/71/ЄЕС щодо застосування схем соціального забезпечення до найманих працівників, до підприємців та членів їхніх сімей, що переїжджають у межах Співтовариства [9]. Ці три регламенти впродовж тривалого часу були одними з основних елементів вторинного законодавства ЄС у сфері регулювання права свободи вільного пересування. Доповнюючи первинне право, ці акти та практика суду ЄС встановили заборону будь-якої дискримінації в працевлаштуванні, умовах чи оплаті праці на підставі громадянства, право працівників переїжджати разом із сім'ями, вільно обирати місце проживання та роботи в рамках кордонів Співтовариства.

Основною проблемою, з якою наприкінці 70-х – початку 80-х років зіштовхнулось ЄС було різке зростання рівня безробіття внаслідок вступу нових держав-членів: в період із 1974 по 1984 роки кількість безробітних зростає з 4 до 8 мільйонів чоловік. Для подолання цієї проблеми Францією було висунуто ідею про створення «європейського соціального простору», але ідея не знайшла особливої підтримки інших держав-членів [4, с. 34]. У цей період, судячи з кількості заяв та декларацій, соціальні питання отримали увагу спільноти, але практичних дій щодо розвитку спільної соціальної чи міграційної політики було мало.

Завдяки прийняттю Єдиного європейського акту в 1986 році, який вніс зміни до основоположних Римських угод, правом на вільне пересування змогли скористатися не лише економічно активні особи. Проте для проживання на території інших держав ЄС вони мали довести свою економічну спроможність та отримати дозвіл від місцевої влади. Щоб спростити переміщення населення, було прийнято рішення про взаємне визнання дипломів і кваліфікацій, а також розроблено спільне законодавство, яке

забезпечувало студентам і пенсіонерам доступ до однакових соціальних пільг і послуг на території всіх країн Співтовариства і тим самим створювало умови для змін країни проживання цими категоріями громадян [10, с. 10].

Підписання у 1992 році Договору про створення Європейського Союзу стало якісно новим кроком у розвитку європейської політики у сфері свободи пересування, що в першу чергу зумовлено запровадженням європейського громадянства. Договір про ЄС чітко зафіксував, що «кожен громадянин Європейського Союзу має право на вільне пересування і перебування на території будь-якої з держав-членів» [11, ст. 17]. Цим договором було створено Європейський Союз як «новий етап у здійсненні все тіснішого союзу народів Європи, де всі рішення приймаються якомога ближче до громадян» [12, с. 97].

Амстердамським договором 1997 року знову було підтверджено заборону дискримінації за національною ознакою та інкорпоровано Шенгенські угоди 1985 та 1990 років, згідно з якими країни-члени ЄС домовились усунути прикордонний контроль між собою та запровадити єдині візові вимоги до держав, які не підписували домовленостей [12, с. 105]. Амстердамський договір розширив компетенцію ЄС у соціальній сфері, надавши тим самим можливість приймати директиви з багатьох питань, що до того відносились до компетенції національних органів.

На початку 2000-х років серед проблем внутрішньо європейської мобільності населення на перший план вийшли проблеми, пов'язані з демографічною кризою і «старінням» населення союзу. Їх рішення вимагало розширення способів соціальної підтримки працівників та стабілізації економічного зростання.

У Програмі дій ЄС у сфері економіки, зайнятості та соціальної політики на 2000–2005 роки головним завданням союзу на початку нового тисячоліття було визнано необхідність зробити економіку ЄС найбільш конкурентоспроможною і такою, яка ґрунтувалася би, зокрема, на збільшенні робочих місць та зростанні рівня соціальної єдності [13, с. 144].

З плином часу норми права ЄС, що регулюють вільне пересування осіб, ставали все більш складними через зміни в національному законодавстві про соціальне забезпечення та запровадження нових категорій мобільних громадян. У період із 1996 по 2004 роки Суд Європейських співтовариств виніс більше 500 рішень, що інтерпретують ті чи інші регламенти і директиви. Так, Судом ЄС право на свободу пересування працівників було віднесене до фундаментальних прав людини – справа *7/75 Mr. and Mrs. F.v. Belgain State* (1975 рік), визнано незаконним застосування обмежень для осіб, які не є громадянами у прийнятті на роботу – справа *167/73 Commission v. France* (1974 рік), надано тлумачення поняття «робітник» – справи *66/85 Lawrie-Blum* (1986 рік), *53/81 Levin* (1982 рік), *139/85 Kempf* (1986 рік), тощо [13]. Розвиток законодавства Європейського Союзу в галузі свободи пересування фізичних осіб і поява великої кількості нормативних актів у цій сфері зумовило

процес кодифікації, що сталася в 2004 році за допомогою прийняття Директиви 2004/38/ЄС про право громадян союзу і членів їх сімей вільно пересуватися і проживати на території держав-членів [14]. Вона об'єднала в єдиний документ все базове законодавство про право вільного пересування і проживання громадян Союзу на території держав-членів, що складалося з двох регламентів і дев'яти директив [1]. Метою кодифікації є спрощення процедур щодо порядку в'їзду та перебування громадян членів ЄС на території інших держав співдружності, зведення до мінімуму формальностей. Директива 2004/38/ЄС внесла також низку змін і доповнень, зокрема неї скасовано обов'язок громадян ЄС отримувати дозвіл на проживання, достатньою визнається реєстрація за місцем проживання, розширено перелік осіб, що визнаються членами сім'ї та посилено гарантії цих осіб тощо. Крім цього, Директива 2004/38/ЄС деталізувала підстави та змінила процедуру застосування обмежень на пересування громадян ЄС та членів їх сімей із міркувань громадського здоров'я та безпеки, а також передбачила правовий механізм захисту прав особи в разі застосування до неї обмежень на пересування.

Міграційні процеси в сучасному світі набувають особливої актуальності, вони породжують як позитивні, так і негативні наслідки. Розширенням ЄС на схід і входження до його складу менш економічно розвинених країн викликало нову хвилю міграцій до регіонів із вищим рівнем життя та спровокувало загострення протестних реакцій та вимог перегляду імміграційних правил ЄС у деяких країнах Західної Європи. Так, попри критику Європейської комісії, мотивуючи свої дії необхідністю підтримки соціального порядку та безпеки громадян, уряд Франції депортував із країни понад 8 400 ромів у 2011 році, 9 400 у 2012 році та 19 380 у 2013 році [15]. Глибоке занепокоєння викликали заяви британського прем'єр-міністра Д. Кемерона в 2013 році про намір введення обмежень прав іноземців на отримання соціальних пільг та запровадження квот щодо міграції [16]. Посилення націоналістичних настроїв у суспільстві призвело до таких їх крайніх проявів, як злочини на національному ґрунті.

Та не зважаючи на ці гострі проблеми, європейська спільнота знаходить способи і шляхи їх подолання, досягнення компромісів та подальшої інтеграції і при цьому, як заявила канцлер Німеччини А. Меркель свобода пересування є найважливішою опорою ЄС і це не ставиться під сумнів [17].

Висновки. На сьогодні у світі немає ніде таких масштабів усунення кордонів та розвитку свободи пересування, як у Європі. Свобода вільного пересування об'єднує 28 держав.

Історичною основою вільного пересування осіб стало вільне пересування працівників і можливість доступу на ринок праці. Згодом право вільного пересування на території ЄС поширилось і на членів сімей працівників, а пізніше й на інші категорії громадян держав-членів, зокрема студентів та пенсіонерів. Зі створенням Європейського Союзу свобода

вільного пересування звільнилась від первісного тісного зв'язку з працею і стала невід'ємною ознакою європейського громадянства. Громадяни ЄС мають право на вільне перетинання кордонів держав-членів із метою працевлаштування, навчання чи відпочинку. Мають таку ж саму можливість доступу на ринок праці держав-членів як і громадяни цих держав, тобто без будь-якого обмеження, дозволу чи інших умов.

Правове регулювання вільного пересування в Європейському Союзі базується на засновницьких угодах, регламентується нормами вторинного законодавства та судової практики. Інтеграційні процеси сучасної Європи спрямовані на усунення перешкод вільного пересування в межах спільної території держав-членів Європейського Союзу його громадян та інших осіб, що прирівняні до них у своєму статусі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баев А.В. Свобода передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза. : автореф. канд. юрид. наук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1302307>.
2. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі : Договір, Міжнародний документ від 18.04.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_026/page3.
3. Штратеншульте Э.Д. Европейский Союз – просто и понятно факты и связи / Э.Д. Штратеншульте [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kas.de/wf/doc/kas_29374-1522-1-30.pdf?111110160127.
4. Гурина М.В. Этапы формирования социальной политики Европейского Союза / М.В. Гурина // Вестник БДУ. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/2407/4/09%20%D0%93%D0%A3%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%90.pdf>.
5. Билозир О.В. Проблемы развития правового регулирования свободы передвижения рабочей силы в рамках Европейского Союза / О.В. Билозир // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 6 (7).
6. Договір про заснування Європейської Спільноти : Договір, Міжнародний документ від 25.03.1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017_7.
7. Регламент № 1612/68 Ради Європейських Співтовариств про вільне пересування працівників усередині Співтовариства : Міжнародний документ від 15.10.1968 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/32425.
8. Регламент № 1408/71/ЄЕС Комісії Європейських Співтовариств про право працівника залишатися на території держави-члена після закінчення трудової діяльності у відповідній державі : Міжнародний документ від 29.06.1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/svoboda_pered3.htm.
9. Регламент № 1408/71 (ЄЕС) Ради Європейських Співтовариств про застосування схем соціального забезпечення щодо осіб, що працюють за наймом, та їхніх сімей під час пересування в межах Співтовариства : Міжнародний документ від 14.06.1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_653.
10. Малиновська О.А. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України : [аналітична доповідь] / О.А. Малиновська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf.
11. Договір про Європейський Союз : Договір, Міжнародний документ від 07.02.1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
12. Міграційна політика: порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу // Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/168>.
13. Право Європейського Союзу : [підручник для ВНЗ] / за ред. В.І. Муравйова, І.В. Вляцько, О.М. Лисенкова. – К. : «Юрінком інтер», 2011. – 704 с.
14. Директива 2004/38/ЄС Европейского Парламента и Совета о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвижаться и проживать на территории государств-членов от 29 апреля 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/svob_peredv/svoboda_pered12.htm.
15. Joshua Melvin. France doubles number of Roma evictions // The local. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.thelocal.fr/20140114/france-expels-record-number-of-roma-people>.
16. Еврокомиссия выступила против ограничения миграции внутри ЕС // Ежедневная деловая газета РБК. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131129225541.shtml>.
17. Меркель: Кемерон не ставит под угрозу свободу пересування в ЕС // Європейська правда. – 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/12/2/7028350/>.
18. Бисага Ю.М. Вступ до права Європейського союзу : [навч. посібник] / [Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, Я.І. Ленгер, М.В. Палінчак, І.В. Решетар, М.І. Сідак] ; під заг. ред. проф. Ю.М. Бисаги та проф. Д.М. Белова. – Ужгород : Гельветика, 2013. – 216 с.
19. Byelov D. The Paradigm of Constitutionalism / D. Byelov, Ju. Kovach, Ya. Lenger // *Ponatie a character prava : zbornik prispevkov z medznarodnej vedeckej konferencie (27 februara 2014)*. – Bratislava, 2014 – S. 55–60.