

СТАНОВЛЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Досліджено становлення свободи пересування фізичних осіб в Європейському Союзі від початку формування спільного ринку до прийняття нового Регламенту 492/2011 щодо свободи руху працівників в межах Союзу (кодифікація), який замінив Регламент 1612/68.

The article deals with the promotion of freedom of movement of natural persons in the European Union from the early formation of the common market until the new Regulation 492/2011 on freedom of movement of workers within the Union (codification), which replaced Regulation 1612/68.

Исследовано становление свободы передвижения физических лиц в Европейском Союзе от начала формирования общего рынка к принятию нового Регламента 492/2011 о свободе движения работников внутри Союза (кодификация), заменивший Регламент 1612/68.

Постановка проблеми. Створення Європейського Союзу (Євросоюзу) з його особливою системою правових норм відкрило нові можливості для економічного, соціального, політичного та правового розвитку держав-членів та континенту в цілому. Право на вільне пересування є одним з найважливіших прав особи у праві Євросоюзу і є невід'ємною складовою громадянства Євросоюзу¹. Свобода пересування є засобом створення європейського ринку праці та його перетворення на більш гнучкий та ефективний в інтересах працівників, працедавців та держав-членів Євросоюзу. З 1 січня 2007 року Євросоюз налічує 27 держав-членів, а з 21 грудня 2007 року цілий ряд держав-членів ЄС, які знаходяться у Центральній та Східній Європі, а деякі з них мають спільний кордон з Україною (наприклад, Угорщина, Польща, Словаччина) увійшли до Шенгенської зони. Відтак застосоване нами дослідження набуває **особливу актуальність** для нашої держави. Дослідження процесу становлення та особливостей регулювання свободи пересування осіб в Євросоюзі надасть можливість, по-перше, завершити процес гармонізації законодавчої бази України, що є основою для використання існуючих переваг свободи пересування осіб в Євросоюзі українськими громадянами, зі стандартами та вимогами Євросоюзу, а по-друге, запозичити позитивний досвід правового регулювання міграційних процесів і, по-третє, визначити проблеми, помилки, негативи політики держав, які нещодавно стали членами Євросоюзу у сфері забезпечення вільного пересування осіб, та уникнути їх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для написання статті опрацьовано праці вітчизняних та російських юристів-міжнародників, які стосуються окремих аспектів вільного руху осіб, а саме А. Дмитрієва, С. Кашкіна, В. Копійки, М. Кузьміна, З. Макарухи, С. Максименка, М. Микієвича, В. Муравйова, А. Омельченка, В. Опришка, А. Фастовць. Проаналізовані ідеї, концепції та правові підходи до проблеми правового регулювання свободи руху фізичних осіб в Європейському Союзі закордонних авторів: І. Борути, А. Тагама, Ф. Тоді, Л. Хоффманна, Г. Дейвіса, Е. Дейтрона, Т. Хартлі, А. Геддеса, П. Боуелса, Л. Сімагу, Т. Бланшет, В. Кернза, Н. Муссіна, Н. Мусіса, Г. Кнауца та ін.

Формулювання цілей статті. Цілями статті є детальне дослідження специфіки свободи руху осіб в Європейському Союзі через еволюцію становлення свободи пересування фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Свободу руху фізичних осіб у Європейських Співтовариствах (ЄС) почато одночасно із формуванням спільного ринку [1, 2, 3]. У 1951 р. стаття 69 *Договору про заснування Європейського об'єднання з вугілля та сталі* (ЄОВС) містила деякі базові положення, спрямовані на запровадження вільного руху працівників територією ЄС. Проте, у той час як ця стаття ставить перед державами-членами ЄС завдання усунути будь-які обмеження за ознакою громадянства для громадян інших держав-членів стосовно працевлаштування в галузі видобутку вугілля та сталі, вона виключно стосуються кваліфікованих працівників в зазначених галузях економіки, а не всієї робочої сили.

Створення Європейського Економічного Співтовариства в 1957 р. запровадило істотні зміни, і стало передумовою для подальших здобутків в цій сфері. У 1960-х рр., головними особами, які рухалися в межах Співтовариства, були некваліфіковані працівники із північних районів Італії. У поєднанні із іммігрантами з третіх країн, багато з Греції, Португалії та Іспанії, ця мобільність була відповіддю на потреби ринку праці в дешевій робочій силі.

Рух робочої сили в межах ЄС вирішував дві проблеми: держави-члени задовольняли потребу в трудових ресурсах під час розбудови економіки та дефіциті працівників; країни походження працівників-мігрантів в такий спосіб вирішували свої проблеми, пов'язані з високим рівнем безробіття. Яскравим прикладом була Італія, одна із держав-засновниць Європейського Економічного співтовариства, яка потерпала від високого безробіття, а тому була особливо зацікавлена в забезпеченні можливостей для працівників пересуватися та працювати в рамках Співтовариства.

¹ Communication of the Commission "Free movement of workers – achieving the full benefits and potential"

Статті 48 – 51 *Договору про заснування Європейського Економічного співтовариства* (ДЗЕС) (згодом ст.ст. 39 – 42 *Договору про заснування Європейського Співтовариства*) містили головні положення, що стосувалися права на свободу пересування працівників. Стаття 48 проголошувала, що «будь-яка дискримінація за національною ознакою з питань зайнятості, винагороди та інших умов праці заборонена». Гарантії, спрямовані на забезпечення руху працівників, закріплені в ст. 49 ДЗЕС. До них віднесені: тісне співробітництво між органами зайнятості, усунення адміністративних бар'єрів та домовленості про удосконалення законодавства в цій сфері. В свою чергу ст. 50 містила положення про необхідність та сприяння обміну молодими спеціалістами.

Інституційний механізм реалізації права на вільний рух осіб був передбачений в ст. 51. Стаття 121 (зараз ст. 160 ДФЕС) передбачала створення Комітету із соціального захисту із консультативним статусом з метою сприяння співробітництву в галузі політики соціального захисту, в тому числі для здійснення загальних заходів для соціального забезпечення мігруючих працівників [8].

З самого початку створення ЄЕС робилися перші спроби щодо прийняття актів вторинного законодавства, спрямовані на заохочення руху робочої сили. Так, деякі акти раннього законодавства (Регламенти 3/58, 4/58) опікувалися питаннями соціального забезпечення мігрантів. Проте необхідні заходи для прогресивної імплементації вільного руху працівників не були запроваджені аж до кінця 1960 р. Як будь-які інші іноземні працівники, європейці, які мали намір працювати в іншій державі-члені, повинні були виконувати національні імміграційні закони, звертаючись за дозволами на працевлаштування або проживання. При цьому держави-члени могли на власний розсуд вирішувати видавати чи ні такий дозвіл. Така практика діяла до 1968 р. З того моменту прийняття, проживання, рівне ставлення та право залишатися в іншій державі-члені стало предметом регулювання на рівні вторинного законодавства ЄС. Право Співтовариства та Суд ЄС значно розширили сферу дії основних прав, закріплених в установчому договорі, роблячи наголос та захищаючи персональні межі мобільності. Навіть раніше у *Директиві Ради 64/221 від 25 лютого 1964 р. стосовно координації спеціальних заходів стосовно руху та проживання іноземців, обґрунтованих мотивами державної політики, громадської безпеки та громадського здоров'я*, Рада мала можливість втрутитися з метою обмеження дискреційних повноважень держав-членів, встановлюючи межі вільного руху [11].

Поступова реалізація прав, закріплених у ст. 45 (колишня ст. 48), була досягнута завдяки прийняттю *Регламенту Ради 1612/68 від 15 жовтня 1968 р. про вільний рух працівників в межах Співтовариства*, в якому були прописані умови для обмеження свободи руху працівників в межах Співтовариства та *Директиві Ради 68/360/ЕЕС від 15 жовтня 1968 р. про скасування обмежень на пересування та місце проживання в межах Співтовариства для працівників держав-членів та їх сімей*. Ці два нормативні акти завершили перехідний режим тодішньої ст. 48 (зараз 45) та передбачили умови ефективної реалізації вільного руху працівників [12].

Головним завданням нормативних актів того періоду було визнання незаконної дискримінації за національною ознакою. У нормативних актах також були передбачені заходи для потенційних працівників у сфері доступу до інформації про вакансії через європейську систему (SEDOC), що була запроваджена в 1989 р., а в 1993 р. була замінена мережею європейських служб зайнятості (EURES) [8].

Таким чином, створення спільного ринку, що було головною метою, закріпленою в Договорі про заснування ЄЕС, передбачало об'єднання економік держав-членів, зокрема шляхом запровадження вільного руху працівників. Скасування квот, свобода для будь-якого громадянина ЄС шукати та приймати пропозицію роботи в іншій державі-члені ЄС на однакових умовах з громадянами держави перебування були досягнуті до 1 січня 1970 р.

Регламенти (ЄЕС) № 1408/71 і 574/72 замінили Регламент 1958 р. Вони передбачали рівність працівників з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням. Ці акти встановлювали обов'язок держав-членів прийняти в національному законодавстві норми, які дозволяли працівникам-мігрантам не втрачати пенсійні та страхові пільги, накопичені ними за період працевлаштування в інші держави-члени Співтовариства. Спочатку ці норми застосовували тільки до працівників, їх сімей та утриманців, осіб, які не мають громадянства, та біженців.

Протягом 1973 – 1975 рр. нормативне регулювання свободи руху було поширене на індивідуальних підприємців. Починаючи з 1970-х років, Суд ЄС відіграв визначальну роль в розширенні меж вільного руху, змістивши акценти з вільного руху працівників на вільний рух осіб. Суд зміг дати більш широке тлумачення ст. 45 (тоді 48) та Регламенту 1612/68, роблячи наголос на соціальному та індивідуальному вимірі вільного руху, який більше не розглядався виключно як інструмент розбудови спільного ринку [11].

Політичні дебати, які тривали в ЄЕС в середині 80-х років, примусили звернутися до ідеї створення внутрішнього ринку. У 1985 році Комісія ЄС підготувала Білу Книгу створення внутрішнього ринку (*White Paper on the completion of the internal market*) (Біла книга), де серед фізичних бар'єрів на шляху створення спільного ринку для фізичних осіб були зазначені імміграційні процедури, перевірки з міркувань безпеки, митний контроль і т. д. Комісія ЄС мала розробити основні пропозиції в цьому напрямку і включити їх в Білу книгу, що нараховувала більше ста проектів директив. Однак вказані строки не мали юридичної сили і були лише закликом до країн-членів ЄС притримуватися проголошених цілей.

Єдиний Європейський Акт (ЄСА) 1986 р. виключив використання кваліфікованої більшості для зближення законодавства, що стосувалося вільного руху фізичних осіб (ст. 100а). Проте До-

говір про застосування ЄС відніс питання стосовно вільного руху до сумісного відання Співтовариства та держав-членів, поступово запроваджуючи альтернативні процедури, що дозволяли уникати прийняття рішень шляхом одноголосного голосування (ст. 62, 67, 251) [12].

Певні положення про свободу руху осіб можна знайти в Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників 1989 р. Уже в перших статтях Хартії було підтверджене право працівників на вільний рух всією територією Співтовариства. Згодом на виконання положень Хартії Комісія висунула ініціативи стосовно застосування заходів для забезпечення гарантій прав працівників в прикордонних районах та координації додаткових схем соціального забезпечення.

1986-1992 роки характеризуються активізацією євроінтеграційних процесів. Позиції щодо пересування в державах-членах ЄС громадян третіх країн, які постійно проживали на їх території узгоджувалися поступово. Так, отримали право на вільне пересування іноземці — члени сімей громадян країн ЄС. Однак переважно громадяни третіх країн й досі підпадали під дію не спільного, а національного законодавства країн перебування [8].

Держави-члени не надто бажали співпрацювати в рамках Європейського Економічного Співтовариства, оскільки наднаціональні інституції розглядалися як, до певної міри, суперники. Наймасштабніший проект, який розпочався у сфері міграції поза рамками Європейського Економічного Співтовариства, була співпраця в рамках Шенгенського Договору (ШД). ШД був підписаний між країнами Бенілюксу (Бельгія, Голландія, Люксембург), Францією та Німеччиною 14 травня 1985 р. Метою ШД була поступова відміна перевірок на спільних кордонах держав-членів ЄС. До основних цілей ШД належали: ліквідація паспортного контролю всередині Шенгенської; посилення прикордонного контролю на зовнішніх кордонах; створення Шенгенської інформаційної; спільна політика усіх держав-учасниць у справі надання притулку; спільна візова політика усіх країн-учасниць; співпраця поліції, адміністрації і судів; співпраця у боротьбі з торгівлею наркотиками.

Однак, не всі держави, котрі підписали угоду, відразу виконали передбачені нею умови. У деяких країнах ШД набув чинності через кілька років після підписання: Австрія, Італія - 1998 р.; Греція - 2000 р.; Данія, Фінляндія, Швеція - 2001 р. Країни, які приєдналися до договору, створюють так звану Шенгенську зону (ШЗ). Ісландія і Норвегія не входять до складу Євросоюзу, але мають спеціальний статус на території Шенген (формально з 19 грудня 1996 р.; регулювання набуло чинності 25 березня 2001 р.). Сучасний склад членів Шенгенської зони буде розглянутий в Розділі 3.

Важливим досягненням співробітництва у сфері внутрішніх справ стала Дублінська конвенція 1990 р., яка набула чинності з 1997 р. Основна мета конвенції – усунення ситуацій, коли емігранти подають заяву з проханням надати політичний притулок одночасно в декількох державах-членах ЄС, чи коли одна з країн надає притулок, в той же час як інші відмовляють в цьому.

Як наслідок тривалих дебатів щодо розширення права на проживання, було прийнято три директиви з метою гарантування свободи пересування та проживання для осіб або категорій осіб, які не були економічно активними (а також членів їх сімей): студентів, пенсіонерів, а також безробітних. Це Директиви 90/366, 90/365 та 90/364 від 28 червня 1990 р. (перша з них була замінена Директивою 93/96 від 29 жовтня 1993 р.)

Поворотним пунктом свободи руху осіб, стало підписання в 1992 р. Договору про Європейський Союз, який запровадив інститут «громадянства Союзу». З його прийняттям свобода пересування осіб в Євросоюзі набуває нового значення. Положення про співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ були виділені в окремий розділ Договору (розділ VI). Ці положення визначали сфери політики внутрішніх справ та юстиції, що мали спільний інтерес для держав-членів, та обов'язки співпраці за такими напрямками: охорона зовнішніх кордонів Євросоюзу, імміграційна політика, надання притулку, візовий контроль, юридичне співробітництво, співробітництво органів охорони правопорядку тощо.

У 1996 р. Комісія ЄС створила Групу високого рівня з питань вільного руху осіб, метою діяльності якої було виявлення проблем, які виникають в цій сфері, для надання їм оцінки та розробки пропозицій щодо врегулювання цих проблем. В 1997 р. Комісія прийняла План дій щодо вільного руху працівників. План дій за головну мету мав як створення більш чіткої та переглянутої правової бази, яка б включала результати практики Суду ЄС, так і розбудову більш ефективного ринку праці в Європі із залученням мережі EURES.

Результатом Міжурядової конференції 1996-1997 рр. стало прийняття рішення про створення Європейського простору свободи, безпеки і юстиції для забезпечення свободи пересування громадян Євросоюзу та наближення політики Євросоюзу до потреб громадян. Головною умовою здійснення цього проекту була визначена «комунітаризація» таких сфер внутрішніх справ та правосуддя, як імміграція, надання політичного притулку, охорона зовнішніх кордонів Союзу. Під час роботи конференції був підготовлений проект договору, який був схвалений у червні 1997 р. на сесії Європейської ради в Амстердамі. 2 жовтня 1997 р. «Амстердамський договір про зміну Договору про Європейський Союз, Договорів, що засновували Європейські співтовариства, та пов'язаних з ними актів» був остаточно схвалений головами держав та урядів держав-членів ЄС. В ньому був відтворений принцип, запроваджений Єдиним Європейський Актом про заборону дискримінації за національною ознакою (ст. 12 Договору про заснування ЄС). Також Рада отримувала повноваження приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів, з метою попередження такої дискримінації.

Розділ «Вільне пересування осіб, право притулку, імміграція» передбачав регламентацію перетину внутрішніх і зовнішніх кордонів країн-членів Євросоюзу, гармонізацію політики притулку й імміграції, правового та адміністративного співробітництва в цивільній сфері.

З метою виконання концепції формування Європейського простору свободи, безпеки та юстиції на самміті у Відні в грудні 1998 р. було прийнято Віденський план дій, що став першим етапом реалізації ідеї «європейського простору свободи, безпеки та юстиції». Окрема частина Амстердамського договору присвячена імміграційній політиці та наданню політичного притулку.

Слід зазначити, що протягом років було розширено коло осіб, які користувалися свободою руху та правом на соціальне забезпечення. Сфера застосування правових норм в цій сфері в 1982 р. була розширена на індивідуальних підприємців, в 1998 р. вони стали застосовуватися до державних службовців, а з 1999 р. – до студентів та інших категорій осіб. У 2003 р., виходячи з Регламенту 859/2003 подібна умова була прийнята для громадян третіх країн.

Беручи до уваги той факт, що з'явилися нові групи осіб, які потребували захисту свого права на вільний рух територією ЄС, первісні Регламенти були замінені в 1996 р. новим консолідуючим Регламентом № 118/97. Також була прийнята Директива Ради 96/71/ЄС про реєстрацію працівників в службах зайнятості, яка розширила гарантії соціального захисту та прав зайнятості на працівників, які працювали в іншій державі-члені протягом обмеженого періоду часу.

Метою прийняття цих актів вторинного законодавства ЄС була не гармонізація систем соціального забезпечення, а її координація для того, щоб працівники не були обмежені в правах під час пересування в кордонах ЄС. Протягом 1996 – 2004 рр. Суд ЄС виніс понад 500 рішень, даючи тлумачення тих чи інших регламентів та директив.

У квітні 2004 р. Європейський парламент та Рада прийняли Регламент 883/2004 про координацію систем соціального забезпечення. Цей регламент був розроблений для перетворення, спрощення та координації національних заходів соціального забезпечення. У 2004 р. Директива 2004/38/ЄС, яка набула чинності в 2006 р., замінила дев'ять попередніх директив. Реформування нормативно-правової бази було здійснено напередодні розширення ЄС і приєднання 10 нових держав-членів. Однак, більшість держав-членів проголосили, що вони мають намір скористатися перехідним періодом (сім років), для максимального затримання імплементації норм, передбачених цією директивою.

Врешті 5 квітня 2011 р. Європейський парламент та Рада прийняли новий Регламент 492/2011 щодо свободи руху працівників в межах Союзу (кодифікація), який замінив Регламент 1612/68.

На особливу увагу заслуговує той факт, що закріплення багатьох правових норм в сфері захисту свободи пересування фізичних осіб в Євросоюзі мало політичну основу. На першому етапі (перші 25 років) Європейські Співтовариства майже зовсім не втручалося в регулювання соціальної та економічної сфери, зокрема в сфері трудової мобільності. У 1990-х рр. пріоритети Союзу були змінені, на порядку денному стояло зменшення безробіття, тому і політика в галузі свободи пересування стала більш складною та обґрунтованою. На початку ХХІ сторіччя серед проблем внутрішньоєвропейської мобільності населення на перший план вийшла демографічна криза та «старіння» населення Союзу, розширення засобів соціальної підтримки працівників та стабілізації економічного зростання.

Опитування проведені в 2010 р. показали, що майже 9 з 10 громадян Євросоюзу знають, про своє право на вільний рух в рамках Союзу. У 2009 р. приблизно 11,7 млн. громадян Євросоюзу проживали в іншій державі-члені, хоча опитування свідчать, що набагато більше осіб можуть реалізувати це право на певному етапі свого життя. Таким чином, можна зробити висновок, що незважаючи на більш як 60-річну історію становлення свободи руху осіб в ЄС, проблема юридичного забезпечення реалізації цього права не втрачає своєї актуальності, а вимагає збільшення зусиль з боку Євросоюзу щодо удосконалення умов вільного користування цим правом з боку громадян держав-членів.

Література

1. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу : підруч. / В. І. Муравйов. – К., 2007. – 303 с. – укр.
2. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу : підруч. / В. І. Муравйов. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2007. – 303 с. – укр.
3. Муравйов В. І. Право Європейського Союзу та його система // Вісник Київського університету. Серія: Міжнародні відносини / В. І. Муравйов. – К., 2003. - Вип. 25. – С. 34-38.
4. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. І. Муравйов. – К.: Академ-Прес, 2002. – 426 с. – укр.
5. Татам А. Право Європейського Союзу: підруч. / А. Татам; пер. з англ. – К.: Абрис, 1998. – 424 с. – укр.
6. Дэйвис К. Право Европейского Союза / К. Дэйвис; пер. со 2-го англ. изд. – К. : Знання, 2005. - 406 с. - рус.
7. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества / Т. К. Хартли; пер. с англ. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с. – рус.
8. Boeles P. Fair immigration proceeding in Europe. - Hague: Nijhoff, 2010. – XVIII. - 510 p. – Eng.
9. Bourdoulvalis C. The European Union and the Immigration Problem: Small Steps and Possible Solutions // Immigration into Western Societies: Problems and Policies / Ed. By E. Ucarer and D. Puchala. - L., W.: Printer, 2007. — P. 266-278. – Eng.
10. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal. Series C. - 2008. — Vol. 51. - №115. - P. 1-388.
11. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe. – London : Thousand Oaks; New Delhi : SAGE Publications, 2003. - 220 p. – Eng.
12. Koslowski R. European Union Migration Regime, Established and Emergent // Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe a. the U.S. / Ed. by Joppke Chr. — Oxford: Oxford Univ. press, 2011. — P. 153-190.
13. Population and Migration in the European Union / Ed. by P.Rees. J.Stillwell, A.Convey, M.Kupiszewski. — Chichester: John Wiley and Sons, 2010. – 386 p. – Eng.