

ПОРІВНЯЛЬНЕ І ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО

*Макаруха З.М.**

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ РУХУ ОСІБ, ЯК ОДНА З УМОВ ЗАСНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОСТОРУ СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ ТА ЮСТИЦІЇ В РАМКАХ ЄС

Однією з умов заснування простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС відповідно до Амстердамського договору 1997 р. є забезпечення в межах Союзу свободи руху осіб. Амстердамський договір не конкретизує про яку саме свободу руху осіб йдеться, адже правове регулювання цієї свободи здійснюється положеннями Договору про заснування Європейського Співтовариства як одна з фундаментальних свобод Внутрішнього ринку ЄС та як право громадян ЄС.

Розглядаючи два зазначені виміри (економічний та політичний) свободи руху осіб у історичній ретроспективі слід зауважити, що відповідно до Римського договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства 1958 р. економічний вимір є первинним. Водночас цікавим є той факт, що ще до підписання Маастрихтського договору 1992 р. та запровадження громадянства ЄС існував «інший вимір» (окрім економічного) свободи руху осіб. Відповідно до Директив 90/364 [1], 90/365 [2] та 93/96 [3] до осіб, які користувалися зазначеною свободою (окрім працівників) було віднесено три нові категорії – «студенти, пенсіонери та інші особи».

Маастрихтський договір вніс зміни до Договору про заснування Європейського Співтовариства, відповідно до частини першої ст.18 якого «кожен громадянин ЄС має право на вільне пересування та перебування на території держав-членів, з урахуванням обмежень та умов закладених у цьому Договорі та заходів, ухвалених на його виконання». Слід зазначити, що формулювання частини першої ст.18 Договору про заснування Європейського Співтовариства не змінилося ані в результаті змін внесених Амстердамським договором, ані в результаті реформ, запропонованих Лісабонським договором 2007 р.

Таким чином, право на вільне пересування розглядається як фундаментальне право громадянина ЄС. Воно не визначається економічною метою, як при здійсненні свободи пересування працівників, свободи підприємницької діяльності чи свободи надання послуг. Підтвердженням цьому є рішення Суду ЄС у справі Мартінез Сала [4], яке стало першим у практиці Суду ЄС рішенням, що піднімало питання про право на вільне пересування громадян ЄС на території держав-членів.

Громадянка ЄС, Мартінез Сала, була тимчасовим працівником та мала дозвіл на проживання у іншій державі-члені ЄС. Однак, вона втратила роботу та отримувала соціальну допомогу, а термін дозволу на проживання закінчився, коли вона звернулася до компетентних органів держави перебування за допомогою на виховання дитини. На час її звернення Мартінез мала документи, які засвідчували, що вона подала заяву про продовження терміну дії дозволу на проживання. Проте, компетентні органи держави-перебування поставили під сумнів можливість надання допомоги у зв'язку з відсутністю дозволу на проживання. У зазначеній справі Суд ЄС постановив, що Мартінез Сала не зобов'язана

*докторант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

доводити своє право на вільне пересування та перебування на території ЄС, оскільки вона наділена ним як громадянин ЄС. А відмову у наданні допомоги на виховання дитини Мартінез може оскаржувати на підставі ст.12 Договору про заснування Європейського Співтовариства (заборона дискримінації на основі національності). Водночас слід зауважити, що прецедентне право ЄС часто уникає посилання на свободу руху, як фундаментальне право громадянина ЄС, надаючи перевагу посиланню на ст.39 Договору про заснування Європейського Співтовариства (свобода руху працівників) [5,6].

Право на вільне пересування є безпосередньо застосовним, воно не вимагає прийняття будь-яких правових актів національними органами чи органами ЄС. У своєму рішенні у справі Баумбаст [7] Суд ЄС чітко роз'яснив, що положення частини першої ст.18 Договору про заснування Європейського Співтовариства означають, що кожна особа, яка є громадянином ЄС, наділена безпосередньо чинним правом (навіть, якщо воно може бути обмежене) на вільний в'їзд на територію будь-якої з держав-членів та проживання на ній.

Свобода пересування громадянина ЄС в будь-якій державі-члені ЄС не є абсолютною. Як вже зазначалося, відповідно до частини першої ст.18 Договору про заснування Європейського Співтовариства, це право гарантоване лише з урахуванням обмежень та умов, закладених цим Договором та заходів ухвалених на його виконання. Саме положення вторинного права ЄС є правовою підставою для запровадження державами-членами таких обмежень. Так, незайняті працівники, студенти та інші категорії громадян ЄС можуть скористатися правом на вільне пересування на території іншої держави-члена за умови доведення ними спроможності самостійно забезпечити себе достатніми засобами для проживання чи при наявності медичного страхування. Обмеження на право проживання на території іншої держави-члена вводяться в цілях публічного порядку, безпеки та здоров'я.

Обмежений характер свободи руху громадян ЄС був визначений прецедентним правом ЄС. У своєму рішенні у справі Май [8] Суд ЄС послався на частину другу ст.17 Договору про заснування Європейського Співтовариства та підкреслив, що «громадяни ЄС користуються правами, наданими їм відповідно до положень Договору та, водночас, мають і обов'язки». Суд ЄС поєднав ст.17 та 18 Договору зазначивши, що «ст.18 не є безумовною, і обов'язком громадян ЄС є надання відповідних доказів, що вони відповідають умовам щодо надання права на вільне пересування та перебування на території держав-членів ЄС».

Водночас, у низці своїх рішень [9, 10, 11] Суд ЄС постановив, що обмеження свободи пересування та проживання громадян ЄС мають відповідати принципу пропорційності. Так, у справі Хен [12] йшлося про запровадження Бельгією законодавства та адміністративної практики щодо встановлення вимоги доведення наявності відповідних ресурсів для проживання. Обов'язок доведення лягав, відповідно до бельгійського законодавства, на громадянку Португалії, яка мала дітей і перебувала у сімейних відносинах з громадянином Бельгії. Оскільки необхідних засобів для проживання у неї не було, їй відмовили у дозволі на проживання. У цьому зв'язку Суд ЄС зазначив, що адміністративні органи Бельгії не врахували фінансових ресурсів партнера (який перебував у сімейних відносинах з громадянкою Португалії), тому визнав бельгійські законодавчі заходи непропорційними і такими, що суперечать ст.18 Договору та ст.1(1) Директиви 90/364.

У доктрині права ЄС піднімається питання про спрямованість статусу громадянина ЄС [13; с.347]. На думку європейської дослідниці Патріції Колан «громадянство ЄС є фундаментальним статусом для усіх осіб, які хочуть скористатися своїм правом на свободу пересування та перебування на території держав-членів ЄС» [14; с.56]. Однак, як вже зазначалося, відповідні посилання у практиці Суду ЄС є нечастими і здебільшого містяться у ранніх його рішеннях (зокрема, у справі Мартінез Сала).

Зміщення акцентів щодо спрямованості статусу громадянина ЄС відбувається у рішенні Суду ЄС у справі Гжелчик [15] та продовжується у низці наступних рішень [16, 17, 18, 19, 20].

У справі Гжелчик Суд ЄС постановив, що «статус громадянина ЄС є основоположним статусом громадянина держави-члена і спрямований на те, щоб дозволяти особі, незалежно від державної належності та не порушуючи чітко передбачених винятків, користуватися таким самим правовим становищем, як і ті, хто знаходиться в такій самій ситуації». Таким чином, відповідно до зазначеного рішення, статус громадянина ЄС (у поєднанні з принципом загальної заборони дискримінації) обґрунтовує також право особи, яка не є громадянином цієї держави-члена, вимагати до себе такого ставлення з боку приймаючої держави-члена, яке є тотожним ставленню до власних громадян.

В такий спосіб право на вільне пересування, гарантоване кожному громадянину ЄС, поєднується у практиці Суду ЄС з принципом загальної заборони дискримінації закріпленою у частині першій ст.12 Договору про заснування Європейського Співтовариства. Це, насамперед, дає змогу громадянам ЄС отримувати на території приймаючої держави-члена різного роду соціальну допомогу, яка надається власним громадянам (як, наприклад, у справах Трояні [21] та Бідар [22]).

Зміст свободи пересування громадян ЄС визначається Директивою №2004/38 «Про право громадян ЄС та членів їхніх сімей на вільне пересування та місце проживання на території держав-членів» [23], яка об'єднала цілий комплекс законодавчих інструментів у вказаній сфері правового регулювання.

Таке спрощення полегшує виконання своїх повноважень компетентними органами держав-членів, а також розуміння громадянами ЄС змісту та меж наданої їм свободи. Заходи запровадженні Директивою №2004/38 спрямовані на заохочення громадян ЄС до реалізації свого права на вільне пересування, скорочення до мінімуму адміністративних формальностей, забезпечення більш досконалого визначення статусу «членів сім'ї» та скорочення підстав для відмови у в'їзді на територію держави-члена чи обмеження права на проживання у цій державі-члені.

Директива 2004/38 регулює: умови реалізації громадянами ЄС свого права на вільне пересування та перебування на території держав-членів ЄС; право на постійне проживання; обмеження вищезазначеного права на підставі публічної політики, безпеки чи здоров'я.

Відповідно до положень Директиви 2004/38 право на вільне пересування та перебування на території держав-членів терміном до трьох місяців є безумовним. Усі громадяни ЄС можуть скористатися цим правом за наявності чинного документа, який засвідчує особу (посвідчення чи паспорт). За жодних обставин не може бути встановлено вимог щодо обмеження громадянами ЄС в'їзних чи виїзних віз. Члени сім'ї, які не є громадянами ЄС користуються такими ж правами, як і громадяни ЄС, яких вони супроводжують.

Своєю чергою, право на проживання протягом терміну більшого ніж шість місяців є предметом встановлення низки умов. Заявник зобов'язаний відповідати одній з зазначених категорій: займатися економічною діяльністю (бути працевлаштованим чи на основі самозайнятості); мати відповідні ресурси та медичне страхування з метою доведення, що він не стане тягарем для соціальних служб приймаючої держави-члена (остання може не визначати мінімальної суми, а враховувати «особисті обставини»); проходити професійне навчання як студент та мати відповідні ресурси і медичне страхування; бути членом сім'ї громадянина ЄС, який підпадає під одну з вищезазначених категорій.

Громадяни ЄС отримують право на постійне проживання у приймаючій державі-члені після п'ятирічного безперервного проживання (на законних підставах) у ній, якщо щодо них не приймалося жодних рішень про видворення.

Законодавство ЄС не встановлює інших умов стосовно набуття права на постійне проживання. Такі ж правила застосовуються і до членів сім'ї, які не є громадянами ЄС, але проживають з громадянами ЄС протягом цих п'яти років. Особа втрачає право на постійне проживання лише у випадку її відсутності на території приймаючої держави-члена протягом двох послідовних років. Громадяни ЄС, які мають право на перебування чи постійне проживання, а також члени їх сімей користуються перевагами національного режиму (таке ж ставлення, як і до громадян приймаючої держави) у сферах, передбачених Договором про заснування Європейського Співтовариства. Однак, приймаюча держава-член не зобов'язана надавати право на соціальне забезпечення протягом перших трьох місяців проживання особам, які мають статус відмінний від статусу найманого чи само зайнятого працівника та членів їх сімей. Так само від приймаючої держави-члена не може вимагатися надання допомоги на навчання, в тому числі для професійного навчання (у формі грантів чи ін.), до отримання особою права на постійне проживання. Члени сім'ї, незалежно від їх національності, отримують право на зайняття економічною діяльністю на основі працевлаштування чи само зайнятості.

Отже, свобода руху осіб в рамках ЄС має два виміри – економічний та політичний. Як одна з умов забезпечення, відповідно до Амстердамського договору, простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС, ця свобода має розглядається як фундаментальне право громадянина ЄС та не визначатися економічною метою.

Аналіз положень установчих договорів, законодавства та прецедентного права ЄС визначає основні риси політичного виміру свободи руху осіб.

Право на вільне пересування є безпосередньо застосовним - кожна особа, яка є громадянином ЄС, наділена безпосередньо чинним правом на вільний в'їзд на територію будь-якої з держав-членів та проживання на ній.

Це право не є абсолютним, а гарантоване лише з урахуванням обмежень та умов, закладених установчими договорами та заходів, ухвалених на їх виконання.

Статус громадянина ЄС у поєднанні з принципом загальної заборони дискримінації обґрунтовує право особи, яка не є громадянином цієї держави-члена, вимагати до себе такого ставлення з боку приймаючої держави-члена, яке є тотожним ставленню до власних громадян, в тому числі щодо забезпечення права на вільне пересування та проживання.

Література

1. Official Journal L 180/28, 13.7.1990, p.26.
2. Official Journal L 180/28, 13.7.1990, p.28.
3. Official Journal L 317/59, 18.12.1993, p.59.
4. C – 85/96 Martinez Sala [1998] ECR I -2691.
5. C – 441/02 Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany [2006] ECR I - 3412.
6. C – 258/04 Ioannidis [2005] ECR I – 8275.
7. C – 413/99 Baumbast [2002] ECR I – 7091.
8. C – 293/03 My [2004] ECR I – 12013.
9. C – 456/02 Trojani [2003] ECR I – 1452.
10. C – 224/98 D'Hoop [1999] ECR – 138.
11. C – 224/02 Pusa [2003] ECR I – 1243.
12. C – 408/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium [2004] ECR I -234.
13. Conlan P. Citizenship of the Union: the Fundamental Status of Those Enjoying Free Movement? // ERA – Forum. – 2006. - №10. – P.345-355.

14. Chalmers A., Hadjiemmanait P., Monti S., Tomkins N. European Union Law. – Cambridge University Press, Cambridge. – 2006. – 603 p.
15. C – 184/99 Grzelczyk [2001] ECR I – 16193.
16. C – 413/99 Baumbast, R [2002] ECR I – 7091.
17. C – 148/02 Garcia Avello [2003] ECR I – 1678.
18. C – 482/01 Orfanopoulos, C – 493/01 Oliveri [2004] ECR I – 5257.
19. C – 138/02 Collins [2004] ECR I – 2703.
20. C – 200/02 Zhu and Chen [2003] ECR I – 2873.
21. C – 456/02 Trojani [2003] ECR I – 1238.
22. C – 209/03 Bidar [2004] ECR I – 523.
23. Official Journal L 158 of 30.4.2004, p.29.