

ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ГРОМАДЯН ІНШИХ КРАЇН В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗИ

§ 18.1. Правові засади громадянства Європейського Союзу

Інститут громадянства ЄС посідає особливе місце в праві Європейського Союзу. Він був запроваджений у результаті набуття чинності Маастрихтським договором 1 листопада 1993 р., що ознаменував новий етап розвитку європейської інтеграції¹. Громадянство ЄС було покликане слугувати символом європейської єдності, сприяти посиленню захисту прав та інтересів громадян держав-членів, а також зміцнити політико-правовий зв'язок між Європейським Союзом та його громадянами з метою створення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян».

На сьогодні інститут громадянства ЄС регламентовано Договором про діяльність ЄС, Договором про ЄС, доданою до нього Декларацією про громадянство (державну приналежність) держави-члена 1992 р., Хартією основних прав ЄС 2000 р., на виконання яких прийнято низку нормативних актів (переважно директив), що уточнюють і деталізують їх положення. Крім того, важливе значення має практика СПЄС, в якій розкривається зміст багатьох положень, що є осно-

¹ Пропозиції щодо юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалися задовго до заснування Європейських співтовариств та Європейського Союзу. Ще у проектах, розроблених у Новий час Б. Беллерсоном, І. Кантом, В. Пенном, Ж.-Ж. Руссо, Ш. де Сен-П'єром, А. Сен-Сімоном обґрунтовувалася ідея єдності громадян різних країн як передумова забезпечення миру в Європі.

вою правової природи громадянства ЄС (справи *Micheletti*¹; *Grzelczyk*²; *Chen*³; *Spain v. United Kingdom*⁴ та ін.).

Відповідно до ст. 9 Договору про ЄС: «Кожен громадянин будь-якої держави-члена є громадянином Союзу». Набуття громадянства однієї з держав-членів зумовлює автоматичне визнання особи громадянином ЄС. І навпаки: втрата громадянства держави-члена (у разі біпатризму – останнього громадянства держави-члена ЄС) означає одночасне припинення громадянства ЄС. Громадянство ЄС є похідним від національного громадянства, оскільки його наявність безпосередньо залежить від наявності громадянства держави-члена ЄС, але при цьому не йдеться про подвійне громадянство. Установчі договори ЄС не створюють інституту самостійного громадянства (так званої «європейської національності»), а лише встановлюють статус, що доповнює національний.

Не існує спеціальної процедури набуття громадянства ЄС. Визначення підстав і порядку його набуття залишаються у компетенції держав-членів. Держави-члени можуть навіть робити заяви (декларації) з питань визначення осіб, які вважаються їх громадянами⁵.

Громадянство ЄС є додатковим до національного громадянства та не замінює його (ст. 9 Договору про ЄС, ст. 20 Договору про діяльність ЄС). Громадянство ЄС лише додає права, однак не звужує перелік та зміст прав, передбачених національним законодавством держави-члена для своїх громадян.

Громадянство ЄС ґрунтується на принципах рівності громадян на рівні ЄС (ст. 9 Договору про ЄС) та заборони дискримінаційного ставлення з боку держави-члена за ознакою державної належності (національності⁶) щодо громадянина іншої держави-члена ЄС у по-

¹ Див.: Справа C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria* (1992) ECR I-04239.

² Див.: Справа C-184/99, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (1999) ECR I-06193.

³ Див.: Справа C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department* (2004) ECR I-09925.

⁴ Див.: Справа C-145/04, *Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (2006) ECR I-07917.

⁵ Див.: Справа C-369/90, *Micheletti v. Delegacion del Gobierno en Canatabria* (1992) ECR I-4239.

⁶ Більшість європейських країн мають, окрім громадянства, інститут національності.

рівнянні з власними громадянами (ст. 18 Договору про діяльність ЄС). При цьому не є порушенням запровадження обмежень щодо доступу до державної служби (ч. 4 ст. 45 Договору про діяльність ЄС) або запровадження більш тривалого мінімального періоду проживання як умови участі у муніципальних виборах, якщо на території держави-члена відсоток громадян інших держав-членів, що мають активне і пасивне виборче право, перевищує 20% від загального електорату (ст. 12 Директиви 94/80, що визначає принципи права участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства).

Характерною ознакою інституту громадянства ЄС є відсутність офіційно закріплених обов'язків громадян перед ЄС. Частина 2 ст. 20 Договору про діяльність ЄС містить положення, згідно з якими громадяни ЄС мають як права, так і обов'язки, але не уточнює, які саме. Правам громадян кореспондують чітко визначені обов'язки Європейського Союзу щодо їх забезпечення, гарантування та захисту. Відповідно до ст. 3 Договору про ЄС громадяни користуються простором свободи, безпеки і справедливості без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю. ЄС сприяє захисту своїх громадян. Рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян (ч. 3 ст. 10 Договору про ЄС). Установи належними засобами надають громадянам та представницьким об'єднанням змогу висловлювати свої погляди з усіх сфер діяльності ЄС та прилюдно обмінюватися думками (ч. 1 ст. 11 Договору про ЄС) тощо.

Громадянство ЄС породжує обов'язки також у держав-членів. Наприклад, електоральні права на виборах до Європейського Парламенту передбачають обов'язок держави-члена здійснити правове і організаційне забезпечення виборчого процесу; право на захист дипломатичних представництв і консульств на території третьої держави вимагає вжиття заходів з боку органів зовнішніх зносин будь-якої держави-члена щодо відповідної особи. При цьому за невиконання або неналежне виконання обов'язків, що випливають з інституту громадянства ЄС, держави-члени несуть юридичну відповідальність.

§ 18.2. Права громадян Європейського Союзу

Специфіка правового становища особи як громадянина ЄС пов'язана із наявністю в особі прав, що надають додаткові можливості в межах Союзу у порівнянні з іншими категоріями осіб.

Громадянам ЄС гарантуються такі права і свободи:

1) право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

2) право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування в будь-якій державі-члені у випадках, коли громадянин мешкає не в країні державної приналежності, на тих самих умовах, як і громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

3) право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту в будь-якій державі-члені у випадках, коли громадянин мешкає не в країні походження на тих самих умовах, як і громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

4) право на отримання дипломатичної та консульської допомоги від дипломатичних і консульських установ інших держав-членів у країнах, де не представлена держава-член, громадянином якої є відповідна особа, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

5) право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського Омбудсмана та інституцій і дорадчих органів Союзу будьякою офіційною мовою ЄС та отримання відповіді цією ж мовою (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

6) право подавати пропозиції щодо діяльності ЄС (так зване право громадської законодавчої ініціативи) (ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС);

7) право на участь у демократичному житті Союзу (ч. 3 ст. 10 Договору про ЄС);

8) право на об'єднання у політичні партії на загальноєвропейському рівні (ч. 4 ст. 10 Договору про ЄС);

9) свобода висловлювання поглядів з усіх сфер діяльності Союзу та право прилюдно обмінюватися думками через установи ЄС (ч. 1 ст. 11 Договору про ЄС);

10) право брати участь в управлінні ЄС через наднаціональні та міжурядові інституції (ст. 13 Договору про ЄС);

11) право на працю, на заснування та надання послуг у будь-якій державі-члені ЄС (ст. 45 Договору про діяльність ЄС, ч. 2 ст. 15 Хартії основних прав ЄС) та ін.

Більшість з цих прав можуть бути реалізованими не лише громадянами держав-членів. З огляду на особливий статус особи в силу шлюбно-сімейних відносин, тривалості і законності перебування в ЄС, що визначається нормативними актами ЄС (див. Директиву 215/637 про заходи з координації та співробітництва в наданні консульського захисту громадянам ЄС, держави-члени яких не представлені у третій країні; Директиву 2004/38 про право громадян ЄС і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів) або на підставі міжнародних договорів (див. Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні 1992 р.) окремі права можуть надаватися також іноземцям та особам без громадянства. Наприклад, відповідно до ст. 15 Хартії основних прав ЄС кожному гарантується право на працю. Однак вільно шукати роботу, працювати в будь-якій державі-члені може кожен громадянин ЄС, у той час як громадяни третіх країн отримують право на працю та на умови праці, еквівалентні тим, що мають громадяни ЄС, лише за спеціальним дозволом, виданим компетентним органом держави перебування.

§ 18.2.1. Право громадян ЄС на вільне пересування та проживання у межах територій держав-членів

Право на вільне пересування і проживання було першим привілеєм, наданим особам відповідно до членства їх держав у Європейських співтовариствах у зв'язку із необхідністю розбудови спільного ринку ЄС.

Право на вільне пересування і проживання в межах ЄС гарантується Договором про діяльність ЄС (ч. 2 ст. 20, статті 21, 45 та ін.), Хартією основних прав ЄС (ст. 45), зміст яких деталізується Директивою 2004/38 про право громадян ЄС і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів, Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС 492/2011 про свободу руху працівників в межах ЄС, Регламентом Європейської Комісії 1251/70 про право працівників залишатися на території держави-члена після завершення трудової діяльності та ін.

Одним із ключових актів вторинного права ЄС є Директива 2004/38 щодо прав громадян ЄС та членів їх родин вільно пересуватись та мешкати на території держав-членів ЄС, яка:

1) кодифікує та спрощує вторинне законодавство ЄС та практику СПЕС щодо вільного пересування громадян ЄС;

2) надає право на отримання дозволу на проживання у державі-члені, перебування працюючих (працівникам та підприємцям) і непрацюючим (студентам та пенсіонерам) – громадянам ЄС за умови, що вони мають достатньо фінансових ресурсів для того, щоб не обтяжувати систему соціального забезпечення держави перебування;

3) надає членам родини громадянина ЄС право на отримання дозволу на проживання у державі-члені перебування після смерті громадянина ЄС або припинення шлюбу, або зареєстрованого співмешкання;

4) зареєстроване співмешкання рівноцінне шлюбу;

5) значно зменшує бюрократичні перешкоди отримання дозволу на проживання працівників ЄС та членів їх родин у державах-членах ЄС (дозвіл на проживання замінено на реєстрацію в уповноважених установах);

6) надає можливість автоматичного отримання громадянами ЄС дозволу на постійне проживання після 5 років легального проживання на території держави-члена ЄС;

7) обмежує можливості дострокової депортації громадян ЄС та членів їх родин із території держави-члена ЄС.

Право на вільне пересування і проживання в межах ЄС є комплексним і охоплює: право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї; право на вільне пересування територіями держав-членів; право на перебування на території держав-членів; право на вільний вибір місця проживання; право на тимчасове або постійне проживання. Ці права мають надаватися на бездискримінаційній основі і передбачати рівне ставлення приймаючої держави до усіх громадян ЄС, які не є її громадянами.

Право на вільне пересування передбачає право на в'їзд на територію будь-якої держави-члена без спеціальних дозволів з боку компетентних органів приймаючої держави або виїзд із неї. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Директиви 2004/38 держави-члени зобов'язані допускати на свою територію громадянина Союзу, що має дійсне посвідчення особи або паспорт. До громадян ЄС не застосовуються вимоги щодо наявності в'їзної візи або еквівалентних документів.

Реалізація права на проживання на території держави-члена, громадянином якої не є громадянин ЄС, має певну специфіку, зумовлену часом перебування особи на території відповідної країни: 1) до 3-х місяців; 2) понад 3 місяці поспіль до 5-ти років та 3) 5 та більше років.

Громадяни ЄС мають право проживати на території іншої держави-члена упродовж строку, що не перевищує 3-х місяців, без будь-яких умов або формальностей, окрім вимоги щодо наявності дійсного посвідчення особи або паспорта (ст. 6 Директиви 2004/38). Реалізація права на проживання понад 3 місяці поспіль до 5-ти років зумовлена обмеженнями економічного характеру, щоб особа не стала фінансовим тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої держави (статті 7, 8 Директиви 2004/38). Йдеться лише про: 1) працівників, які працюють за наймом або є підприємцями в приймаючій державі, та в окремих випадках стосовно осіб, що втратили працездатність, звільнені та шукають роботу, або тих, що перебувають на навчанні; 2) осіб, що мають «достатні кошти» для свого проживання, розмір яких визначається державами-членами, а також повне медичне страхування в приймаючій державі; 3) осіб, що зараховані до складу публічної або приватної установи, акредитованої або фінансованої приймаючою державою, для навчання з відривом від виробництва, у тому числі для професійного навчання, однак і такі особи повинні мати повне медичне страхування та достатні кошти для проживання; 4) інших осіб, які є членами сім'ї і супроводжують громадян ЄС, що відповідають першим трьома категоріям.

Крім того, приймаюча держава-член ЄС може вимагати від таких осіб зареєструватися в її компетентних органах.

Громадяни ЄС, які законно прожили на території приймаючої держави-члена 5 і більше років поспіль, мають право на постійне проживання на її території (ст. 16 Директиви 2004/38). Щодо окремих категорій осіб цей строк може бути скороченим (ст. 17 Директиви 2004/38).

Право на вільне пересування і проживання може бути обмежене за певних умов: 1) громадський порядок, 2) суспільна безпека або 3) охорона здоров'я (глава VI Директиви 2004/38). Такі обмеження мають здійснюватися на бездискримінаційній основі, тобто не передбачати упередженого ставлення до громадян відповідної держави-члена та не бути економічно мотивованими.

§ 18.2.2. Електоральні права громадян ЄС на виборах до Європейського Парламенту та муніципальних виборах

Громадяни ЄС можуть реалізувати електоральні права не лише на виборах до вищих представницьких органів держави або органів місцевого самоврядування, а також на виборах до Європейського Парламенту. Вказана практика є унікальною, оскільки в рамках міжнародних міжурядових організацій жоден з органів не формується шляхом прямого волевиявлення громадян.

Відповідно до ст. ст. 20(2) та 22 Договору про діяльність ЄС, а також ст. ст. 39 та 40 Хартії основних прав ЄС громадянам ЄС гарантується право обирати (активне виборче право) та бути обраними (пасивне виборче право) на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. При цьому громадяни брати участь у парламентських виборах можуть лише в країні власного громадянства. Вибори до національних парламентів не охоплюються компетенцією ЄС.

Загальні засади проведення виборів у Європейський Парламент визначені у ч. 2 ст. 22 Договору про діяльність ЄС, Акті про вибори до Європейського Парламенту прямим загальним голосуванням 1976 р. (Акт про вибори 1976 р.), а також у Директиві 93/109, що визначає принципи права участі в процедурі виборів до Європейського Парламенту для громадян ЄС, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, що діє зі змінами, внесеними Директивою 2013/1 (Директива 93/109).

Передумовою реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту є наявність громадянства держави-члена ЄС. Для більшості держав-членів така норма не становить жодних практичних труднощів. Разом із тим в окремих країнах ЄС (Великій Британії, Данії, Нідерландах, Франції) існує складний правовий зв'язок із населенням асоційованих або заморських країн та територій, що характеризуються високим ступенем автономії і входять до їх складу¹. Держави-члени ЄС самостійно визначають статус мешканців відповідних асоційованих територій, визнаючи або не визнаючи за ними

¹ Такими територіями є, наприклад, Гібралтар, Французька Полінезія, Аруба, Майотта, Фолклендські острови, Британські Віргінські острови та ін.

статусу власних громадян, а відтак, обсягу прав, що їм гарантуються. Розглядаючи низку справ, пов'язаних із електоральними правами на виборах до Європейського Парламенту, ЄСПЛ (справа *Matthews v. the United Kingdom*¹) та СПЄС (справа *Spain v. the United Kingdom*², *Eman and Sevinger*³) визнали право громадян таких територій реалізовувати електоральне право на виборах до Європейського Парламенту, чим розширили традиційне розуміння кола суб'єктів такого права.

В усіх державах-членах ЄС проведення виборів до Європейського Парламенту здійснюється раз на 5 років за пропорційною виборчою системою. Громадянин ЄС може голосувати чи балотуватись кандидатом в депутати до Європарламенту лише в одному місці: державі-члені ЄС, де він проживає, але не має громадянства; або в своїй «рідній» державі-члені ЄС. Стаття 9 Директиви 93/109 визначає порядок внесення громадянина до списку виборців. Із цією метою така особа повинна подати такі самі документи, як і на національних виборах.

Нормативні акти ЄС повністю не уніфікують вимоги, що можуть висуватися для реалізації виборчих прав, а також виборчу процедуру. Зокрема, не визначено єдиного вікового цензу. У переважній більшості віковий ценз при реалізації активного виборчого права становить 18 років, у той час як в Австрії та на Мальті – 16 років. По-різному регламентується й віковий ценз кандидатів у депутати. Зокрема, найнижчий мінімальний вік становить 18 років у Австрії, Данії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, ФРН. У Бельгії, Великій Британії, Греції, Естонії, Ірландії, Латвії, Литві, Польщі цей вік становить 21 рік, у Румунії та Франції – 23 роки, в Італії та на Кіпрі – 25 років. По-різному визначається й мінімальний ценз осідлості. Так, у Люксембурзі для реалізації пасивного виборчого права до Європейського Парламенту необхідно проживати мінімум 2 роки поспіль.

Директива 93/109 передбачає, що держава-член може застосувати певні обмеження при реалізації виборчих прав громадянами інших держав-членів ЄС, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають виборче право, перевищує 20% від загально-го електорату. Така ситуація, приміром, характерна для Бельгії, Люк-

¹ Див.: Рішення у справі Європейського суду з прав людини *Matthews v. the United Kingdom* (1999).

² Див.: Справа C-145/04, *Spain v. the United Kingdom* (2006) ECR I-07917.

³ Див.: Справа C-300/04, *M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag* (2006) ECR I-08055.

сембургу, де з огляду на високу заробітну плату проживає і працює велика кількість громадян інших держав-членів. З метою забезпечення гарантованого представництва власних громадян у Європейському Парламенті держава-член може застосовувати більш складні умови участі у виборах для осіб, які не є її громадянами. При цьому ценз осідлості (постійного проживання) для реалізації активного виборчого права не повинен перевищувати 5 років, а для пасивного – 10 років. У Люксембурзі список кандидатів у депутати не може включати більшість кандидатів, які не мають громадянства Люксембургу.

Особливість реалізації виборчих прав громадян ЄС полягає у тому, що відповідно до ч. 2 ст. 14 Договору про ЄС до складу Європейського Парламенту входить 751 депутат. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з 6-ти представників (Кіпр, Мальта) та максимальним у 96 (Німеччина). Громадяни держав-членів обирають різну кількість депутатів, а отже, різна кількість громадян держав-членів реалізує своє пасивне виборче право.

Такий підхід до формування Європейського Парламенту ґрунтується не на правилі рівного представництва, а враховує чисельність населення відповідної країни, пропорційно якій визначається кількість депутатських місць.

День і час проведення виборів до Європейського Парламенту встановлюються кожною державою-членом самостійно, проте для всіх держав-членів цей день визначається в рамках одного періоду, який починається у четвер зранку та закінчується в наступну безпосередньо за ним неділю. Будь-яка держава-член може офіційно оприлюднювати результати голосування лише після завершення голосування в тій державі-члені, де виборці проголосують останніми. Виборча процедура регламентується положеннями національного законодавства. Ці положення можуть враховувати існуючі в державах-членах особливості, проте не повинні в цілому порушувати пропорційний характер виборчої системи. Актом про вибори передбачена можливість запровадження в державах-членах загороджувального бар'єру для отримання місць в Європейському Парламенті, який не повинен перевищувати 5% поданих голосів. Кожна держава-член встановлює граничний обсяг витрат кандидатів на передвиборчу кампанію, що може суттєво відрізнитися.

Крім реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту громадянам ЄС гарантується активне і пасивне виборче право у муніципальних виборах у державах-членах, в яких вони по-

стійно проживають, на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави (ч. 1 ст. 22 Договору про діяльність ЄС). Особливості реалізації таких прав визначаються Директивою Ради ЄС 94/80. При цьому, як і на виборах до Європейського Парламенту, держава-член може запроваджувати більш складні умови реалізації вказаних електоральних прав для громадян інших держав-членів ЄС. Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 держава-член може передбачити, що тільки її громадяни мають право бути обраними на посади голови та його заступників в органах місцевого самоврядування, а також на посаду одного з директорів колегіального органу місцевого самоврядування.

§ 18.2.3. Право громадянської (законодавчої) ініціативи

Новим правом громадян ЄС, запровадженим Лісабонським договором, є право громадянської (законодавчої) ініціативи. Воно передбачене ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС та ч. 1 ст. 24 Договору про діяльність ЄС та деталізовано у Регламенті 2019/788¹.

Право громадянської ініціативи надає громадянам змогу безпосередньо звертатися із пропозиціями щодо прийняття нормативних актів ЄС до Європейської Комісії (ч. 2 ст. 17 Договору про ЄС), чим забезпечується їхня пряма участь у законодавчому процесі на рівні ЄС та практичне втілення ідеї «якомога тіснішого Союзу народів Європи, де рішення приймаються відкритіше і ближче до громадян».

Можливість реалізації права громадянської ініціативи в ЄС залежатиме від того, наскільки правильно будуть сформульовані відповідні пропозиції та наскільки ретельно будуть дотримані процедури їх просування.

Предметом законодавчих пропозицій громадян ЄС є будь-які питання, що є актуальними, тобто відповідають сучасному рівню розвитку правовідносин у межах ЄС; стосуються компетенції ЄС, тобто пов'язані із тими сферами, що регулюються положеннями установчих договорів або нормативних актів установ ЄС, що прийняті на їх виконання; змістовно не суперечать положенням установчих договорів ЄС, його меті, цілям, завданням та цінностям; не є закріпленими у чинних нормативних актах ЄС на момент подання та розгляду пропозиції

¹ Регламент № 2019/788 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 17.04.2019 про Європейську громадянську ініціативу (О. J. 2019 L130).

Європейською Комісією. Законодавча ініціатива повинна безпосередньо відображати інтереси громадян ЄС, бути зрозумілою і викладеною у відповідній формі, процедури запровадження ініціативи мають бути зрозумілими, достатньо простими, процедури не повинні накладати додаткові адміністративні обтяження на держави-члени.

У Регламенті 2019/788 визначено критерії прийнятності громадянської ініціативи, стадії її реалізації, вимоги до організаторів ініціативи, порядок її реєстрації, положення щодо кількості підписів загалом у ЄС та в окремих державах-членах, вимоги щодо перевірки дійсності підписів тощо.

Реалізація громадянської ініціативи є складним процесом і має кілька стадій. На першій стадії в Європейській Комісії здійснюється реєстрація спеціального громадянського комітету, який має складатися щонайменше із 7-ми громадян, що проживають у 7-ми різних державах-членах ЄС (1/4 держав) та здобули право голосу на виборах до Європейського Парламенту та його законодавчої пропозиції однією з офіційних мов ЄС. Цей комітет є органом представництва громадян із питань просування законодавчої ініціативи і забезпечує комунікацію з Європейською Комісією. Остання упродовж 2-х місяців перевіряє дотримання формальних вимог щодо складу громадського комітету та відповідності предмета ініціативи компетенції Європейської Комісії та цінностям ЄС. Якщо Європейська Комісія відмовляє у реєстрації запропонованої ініціативи, вона повинна мотивовано повідомити організаторам причини такої відмови та всі можливі судові та позасудові засоби захисту їх прав.

Після успішної реєстрації громадської ініціативи на другій стадії відкривається збір підписів на її підтримку упродовж 1-го року.

Перевірка достовірності підписів покладається на відповідні національні органи, що здійснюється упродовж 3-х місяців. Для підтримки законодавчої пропозиції необхідно отримати щонайменше 1 млн підписів громадян, що проживають не менше ніж у 7-ми державах-членах. У масштабах ЄС це небагато, адже йдеться загалом лише про 1% громадян. При цьому Регламентом 2019/788 висувається вимога щодо мінімальної кількості громадян від кожної держави-члена, яка є різною і залежить від чисельності її населення.

У разі набрання необхідної кількості підписів на останній стадії відбувається опрацювання громадської ініціативи Європейською Комісією щодо можливості подальшого врахування висловлених законо-

давчих пропозицій. Упродовж 3-х місяців Європейська Комісія повинна з'ясувати доцільність подальшого впровадження ініціатив громадян та надати офіційну мотивовану відповідь. У разі схвальної оцінки Європейська Комісія передає відповідні законодавчі пропозиції громадян на розгляд до Європейського Парламенту та Ради ЄС. Разом із тим громадська ініціатива не перешкоджає Європейській Комісії виступати із власними законодавчими пропозиціями або відхилити пропозиції, представлені громадянами ЄС.

§ 18.2.4. Право на захист дипломатичних та консульських установ інших держав-членів ЄС

Одним із прав, що охоплюється громадянством ЄС, є право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави. Такий захист гарантований ст.ст. 20(2), 23 Договору про діяльність ЄС, ст. 46 Хартії основних прав ЄС, а також Директивою 2015/637 про заходи координації і співпраці в наданні консульського захисту громадянам, чия держава-член ЄС не представлена в третіх країнах.

В основі інституту дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС покладено норми загального міжнародного права, які закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. та Віденській конвенції про консульські зносини 1963 р. При цьому особливості дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС зумовлені специфікою самого ЄС.

На сьогодні органи зовнішнього представництва ЄС, а також так звані делегації ЄС не забезпечують захист громадян держав-членів на території третіх країн. Такі функції виконують відповідні органи зовнішніх зносин держав.

Директива 2015/637 передбачає низку зобов'язань для держав-членів ЄС. Перш за все всі держави-члени повинні гарантувати це право на недискримінаційній основі будь-якому громадянину іншої держави-члена ЄС. Це означає, що не допускається ніяких відмінностей в обсязі і умовах надання дипломатичного та консульського

захисту. Крім того, право на консульський захист мають не тільки громадяни держав-членів ЄС, а й члени їхніх сімей, які не є громадянами держав-членів і знаходяться в третій країні, у разі відсутності в цій країні національних дипломатичних і консульських установ. Захист цих категорій осіб також здійснюється на недискримінаційній основі.

Необхідною умовою виконання зобов'язання з дипломатичного і консульського захисту в праві ЄС є відсутність на території третьої держави посольства, консульства, а також почесного консульства держави-члена ЄС, громадянин якої потребує такого захисту (ст. 2 Директиви 2015/637). Наприклад, на території України громадянам Ірландії, Люксембургу, Мальти захист може надаватися відповідними органами зовнішніх зносин інших держав-членів ЄС. Обсяг захисту, що надається почесним консульством у силу специфіки його повноважень, визначається державою самостійно.

При цьому право на консульський захист іншої держави-члена ЄС має також особа, коли посольство, консульство і почесне консульство, акредитовані державою його громадянства, не мають можливості здійснювати такий захист. До уваги береться як можливість доступу, так і близькість його розташування. Враховуючи це, посольства і консульства зобов'язані обмінюватися інформацією про будь-які надзвичайні обставини, що впливають на їх можливість надавати такий захист. Зокрема, навіть за умови наявності та належної діяльності особа має право звернутися до відповідного органу іншої держави-члена ЄС у разі відсутності матеріальних засобів з метою забезпечення особистої безпеки тощо. Таким чином, зобов'язання щодо захисту громадянина ЄС виникає, якщо право на дипломатичний і консульський захист не може бути ефективно реалізовано.

Громадянин ЄС має право вибору установи зовнішніх зносин будь-якої держави-члена ЄС. Разом з тим відповідно до ст. 8 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. на підставі міжнародного договору між державами-членами ЄС після відповідного повідомлення держави перебування консульська установа акредитуючої держави може, якщо держава перебування не заперечує, на постійній основі виконувати консульські функції іншої держави члена ЄС у державі перебування. Однак Директива 2015/637 містить норми щодо можливості відхилення від цієї норми у разі надзвичайної ситуації з огляду на необхідність оперативного здійснення захисту громадянина.

Примірний перелік обставин, за яких особі може бути наданий захист, визначений ст. 9 Директиви 2015/637:

- а) арешт або затримання;
- б) якщо особа є жертвою злочину;
- в) нещасний випадок з тяжкими наслідками або тяжке захворювання;
- г) смерть;
- г) звільнення і репатріація, що вимагають оперативних дій;
- д) необхідність у терміновому отриманні проїзних документів.

Директива 2015/637 визначає необхідні дії дипломатичних та консульських установ у разі надходження до них звернення про захист. Вони зобов'язані невідкладно зв'язатися з міністерством закордонних справ держави, громадянин якої просить про надання захисту, або, якщо це можливо, з компетентним посольством або консульством цієї держави і надати всю необхідну інформацію. Держави-члени мають зобов'язання надавати не тільки необхідну інформацію цим особам, здійснювати пошук і надання відомостей про них їх родичам, вживати заходів щодо юридичного захисту, а й надавати їм фінансову допомогу, в тому числі членам сімей. Делегації ЄС зобов'язалися всіляко сприяти здійсненню цих завдань. Директива 2015/637 покладає також зобов'язання щодо регулярного обміну інформацією між державами-членами ЄС, акредитованими в третій державі, для ефективного захисту осіб, чия держава не представлена в такій країні. Особлива увага приділяється злагодженості дій під час надзвичайних ситуацій у країні перебування.

У практиці держав-членів ЄС набула поширення *концепція «керівної держави»*, що є новою формою консульського співробітництва та полягає в тому, що одна чи більше держав-членів призначаються в третій країні головними для забезпечення захисту громадян ЄС від імені іншої держави-члена. Цей підхід вважається позитивним кроком до посилення захисту громадян ЄС під час кризових ситуацій у третіх країнах. Наприклад, у разі евакуації «керівна держава» є відповідальною за перевезення всіх громадян ЄС до безпечного місця. Право на захист дипломатичних і консульських установ інших держав-членів відображає не лише ідею додаткової підтримки громадян за межами ЄС, а й принцип солідарності і взаємної турботи держав-членів про усіх громадян ЄС, що є особливо важливим у контексті захисту фундаментальних цінностей ЄС, а також в утвердженні ідентичності ЄС на міжнародній арені.

§ 18.2.5. Право на звернення до інституцій та дорадчих органів ЄС

Право на звернення до інституцій та дорадчих органів ЄС (право на звернення) належить до тих прав, які сприяють залученню громадян до процесу діяльності ЄС як демократичного утворення. Це право належить не лише винятково громадянам ЄС (ст. ст. 227, 228 Договору про діяльність ЄС, ст. ст. 43 та 44 Хартії основних прав ЄС), проте здатність його реалізувати за установчими договорами визначена як важливий атрибут інституту громадянства ЄС (ст. 24 Договору про діяльність ЄС).

Право на звернення належить до так званих запобіжно-захисних прав, оскільки дає можливість не лише отримати відповідну інформацію, а й відновити порушене право через подання скарг та петицій і одночасно створює для органів ЄС правові рамки, порушення яких зазіхає на його демократичні основи.

Статтею 24 Договору про діяльність ЄС передбачено, що «...кожен громадянин Союзу має право звернутися до Європейського Парламенту відповідно до статті 227. Кожен громадянин Союзу може звертатися до Омбудсмана, посада якого створена відповідно до статті 228. Кожен громадянин Союзу може письмово звернутися до будь-якої установи, органу, служби або агенції, зазначених у цій статті або в статті 13 Договору про Європейський Союз, однією з мов, зазначених у частині 1 статті 55 Договору про Європейський Союз, та отримати відповідь цією ж мовою». Одночасно із вказаними правами Договору про діяльність ЄС закріплено право доступу за певних умов до документів Європейського Парламенту, Ради ЄС та Європейської Комісії (ст. 15 Договору про діяльність ЄС, ст. 42 Хартії основних прав ЄС).

Стосовно процедури – то вона залежить передусім від установи, до якої має право звернутися громадянин ЄС. Метою звернення до Європейського Парламенту є забезпечення можливості спілкування громадян ЄС із інститутом, що покликаний відображати їх інтереси на рівні ЄС. Гарантується право на подання індивідуальних та колективних петицій, які підлягають обов'язковому розгляду Європейським Парламентом, за умови, якщо ця петиція стосується питань, які охоплюються компетенцією ЄС. Йдеться про вільне пересування осіб, переміщення товарів, послуг та капіталу; принцип недискримінації з огляду на громадянство; принцип рівноправності чоловіків та жінок; захист

навколишнього середовища; гармонізацію податкових систем тощо. Вимогою є те, що петиція повинна безпосередньо стосуватися тієї особи, яка подає її, а право, що порушується, повинно безпосередньо стосуватися особи і її прав, що впливають із права ЄС. У разі недотримання цих вимог петиція буде відхилена.

Здійснюючи реєстрацію петицій, Європейський Парламент має можливість проводити постійну перевірку того, як на практиці застосовується право ЄС, і оцінювати ступінь реакції європейських інститутів на проблеми громадян ЄС та інших приватних осіб. З метою забезпечення розгляду петицій у Європейському Парламенті утворений спеціальний підрозділ – Комітет із петицій. Завдання Комітету полягає у наданні відповідей на усі звернення, які надходять на адресу Парламенту, та, за можливості, у забезпеченні позасудового захисту легітимних інтересів громадян із питань, які стосуються сфери застосування права ЄС і є предметом заяви.

Петиція може бути подана в письмовій або електронній формі однією з офіційних мов ЄС чи будь-якою іншою мовою з обов'язковим перекладом. Процедури, які стосуються подання петицій, урегульовані Правилами 215–218 та Додатком VI (XX) Правил процедури Європейського Парламенту 2015 р.

Вимоги щодо прийнятності заяви поділяються на формальні та матеріальні. Формальні вимоги стосуються оформлення петиції, яка повинні містити інформацію про ім'я, громадянство, адресу заявника. Петиція повинна бути складена однією з офіційних мов ЄС. Матеріальні вимоги стосуються предмета петиції, тобто сфери діяльності ЄС. В іншому випадку петиція визнається непринятною. Заявник інформується про це і про причини прийняття такого рішення. Основна причина відмови у прийнятті петицій полягає у тому, що заявники часто плугають компетенцію ЄС і держав-членів, так само як і компетенцію ЄС та Ради Європи у сфері забезпечення прав людини.

У результаті розгляду петиції у Комітеті можуть бути прийняті такі рішення:

1) якщо петиція стосується конкретного випадку, що вимагає окремої уваги, Комітет може звернутися до відповідних національних органів влади або до постійного представництва відповідної держави-члена з метою врегулювання питання;

2) якщо петиція пов'язана із питанням, що становить спільний інтерес, наприклад, якщо Комісія доходить висновку, що законодавство

ЄС було порушено, вона може розпочати процедуру про порушення права. Результатом цієї процедури може стати розгляд справи у Загальному Суді ЄС, до якого заявник може звернутися із позовом про анулювання нормативного акта (ст. 263 Договору про діяльність ЄС) або позовом про бездіяльність (ст. 265 Договору про діяльність ЄС);

3) петиція може привести до політичної дії з боку Європейського Парламенту або Європейської Комісії.

В усіх випадках заявник отримує відповідь із докладним викладом результатів виконаних дій, а також про весь процес розгляду петиції.

Органом ЄС, право на звернення до якого передбачено установчими договорами ЄС, є Європейський Омбудсмен (ст. 228 Договору про діяльність ЄС, ст. 43 Хартії основних прав ЄС). Він уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина Союзу, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, окрім судових. Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу, про результати розслідування. Загальний мандат Омбудсмена був уточнений Рішенням Європарламенту щодо регулювання і загальних умов виконання обов'язків Омбудсменом 1994 р.

Євроомбудсмен є незалежним і неупередженим органом. Можливість розгляду Омбудсменом скарг забезпечує ефективність урядування у ЄС та надає гарантії забезпечення прав особи, на яку можуть поширюватися акти і дії органів ЄС. Омбудсмен може встановити на основі скарги факт неналежного урядування у випадку, якщо інститут не дотримується основних прав особи, правових норм або принципів, або ж принципів належного врядування. Незадовільне управління охоплює адміністративні правопорушення, дискримінацію, зловживання владою, відсутність відповіді, відмову в наданні інформації, а також невинуваті затримки у діях або прийнятті рішень.

Повноваження Євроомбудсмена поширюються лише на розгляд скарг, що стосуються діяльності інституцій (окрім СПЕС), органів та агенцій ЄС. Він не розглядає скарги про порушення прав особи на рівні національних, регіональних чи місцевих органів, причому навіть у випадку, якщо скарги стосуються питань права ЄС. Не може Омбудсмен розглядати і скарги на діяльність національних судів та омбудсменів, скарги проти фізичних або юридичних осіб. Предметом розгляду не можуть бути також факти, що є або були предметом судового

провадження. Не підлягають розгляду скарги щодо трудових відносин між органами та інститутами ЄС та їх службовцями і посадовими особами, крім випадків, зазначених у п. п. 1 та 2 ст. 90 Положення про Європейську публічну службу¹ та якщо закінчився строк надання відповіді.

Скарга може бути подана Євроомбудсмену безпосередньо або через члена Європейського Парламенту. Вона може бути складена у письмовій формі або он-лайн. У ній скаржник повинен зазначити особисту інформацію та предмет скарги. Особа, що подає скаргу, має право вимагати, щоб її персональні дані залишалися конфіденційними. Скарга має бути подана протягом 2-х років з моменту, як особі стали відомі факти, які становлять предмет скарги. Поданню скарги має передувати звернення до відповідних органів та інститутів ЄС, яких вона стосується.

Згідно зі своїми обов'язками Омбудсмен за власною ініціативою або на підставі поданих йому скарг проводить розслідування, які він вважає обґрунтованими, крім випадків, коли інкриміновані факти є або були предметом судового провадження. Якщо Омбудсмен встановлює факт незадовільного управління, він передає питання на розгляд відповідної установи, органу, служби або агенції, які мають тримісячний строк для інформування Омбудсмена про їхню позицію.

Після цього Омбудсмен направляє звіт до Європейського Парламенту та відповідної установи, органу, служби або агенції. Особа, що звертається зі скаргою, інформується про результат таких розслідувань. За результатами своєї роботи (розслідувань) щороку Омбудсмен подає до Європейського Парламенту звіт. Результати цих звітів можуть бути покладені в основу майбутніх нормативно-правових актів або ж змін до чинних.

Ще однією інституцією, до якої має право звертатися громадянин ЄС, є Європейська Комісія (ч. 4 ст. 24 Договору про діяльність ЄС), яка здійснює загальний нагляд за виконанням права ЄС. На відміну від мандата Європейського Омбудсмена, який обмежується розглядом скарг щодо дій та актів інституцій та допоміжних органів ЄС, звертатися до Комісії можна з приводу застосування права ЄС у державах-членах. При цьому Комісія наполягає на необхідності звернення заявника в пер-

¹ Регламент №31 (СЕС), 11 (ЕАЕС), що визначає положення про персонал та умови праці інших посадових осіб Європейського Економічного Співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії від 14.06.1962 зі змінами (ОJ 45, 14.6.1962, р. 1385).

шу чергу до національних органів з метою безпосереднього і всебічного розгляду справи, а лише згодом до інституцій та органів ЄС.

Правила розгляду скарги і встановлення порушення узагальнені у Повідомленні Європейської Комісії «Право ЄС: кращі результати через краще застосування» 2017 р.¹

Відповідно до ст. 258 Договору про діяльність ЄС у випадку, якщо Європейська Комісія вважає, що держава-член не виконала зобов'язання за Договорами, вона надає обґрунтований висновок із цього питання після надання заінтересованій державі змоги надати свої пояснення. Якщо заінтересована держава не дотримується цього висновку протягом періоду часу, встановленого Комісією, вона може винести питання на розгляд СПЕС.

Громадяни ЄС мають право також звертатися до Європейського Контролера із захисту персональних даних, який отримує скарги від службовців і працівників органів ЄС та будь-якої особи, яка має підстави вважати, що мало місце зловживання у процесі обробки персональних даних. Якщо скарга визнається прийнятною, Контролер, як правило, проводить розслідування, про результати якого повідомляється скаржнику і, за необхідності, вживаються відповідні заходи. Крім того, громадяни ЄС мають право звертатися до інших установ ЄС, зокрема Комітету регіонів та Економічно-соціального комітету та ін. Важливою гарантією захисту прав громадян ЄС, як і будь-яких інших осіб, є право на звернення до Суду ЄС, зокрема Загального Суду, із позовами про анулювання нормативно-правових актів ЄС у порядку ст. 263 Договору про діяльність ЄС та з позовами про бездіяльність у порядку ст. 265 Договору про діяльність ЄС.

§ 18.3. Співвідношення прав громадян Європейського Союзу та громадян третіх країн. Політичні права громадян третіх країн

Загалом ідея громадянства ЄС спричинила чимало проблем, але однією з найскладніших видається проблема правового статусу грома-

¹ Повідомлення Європейської Комісії «Право ЄС: кращі результати через краще застосування» (ОJ 2017 С 18/02, С 18/10).

дян інших держав ЄС. У термінології ЄС такі особи називаються «громадяни третіх країн».

Особи, які мають громадянство третіх країн, але законно мешкають на території ЄС, не можуть вважатися громадянами ЄС, оскільки вони не відповідають вимозі наявності політичного зв'язку з державою-членом ЄС (тобто бракує громадянства держави-члена), що є найважливішою та єдиною умовою громадянства ЄС. Таким чином, положення Договору про діяльність ЄС щодо громадянства ЄС не стосуються громадян третіх країн, навіть якщо вони протягом усього життя законно мешкають у ЄС. Із перелічених вище прав, що надаються громадянам ЄС, Договір про діяльність ЄС надає громадянам інших країн лише право звертатися з петицією до Європейського Парламенту та до Омбудсмана.

Конвенція Ради Європи від 5 лютого 1992 р. про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні гарантує всім іноземцям, що постійно мешкають в європейських країнах-членах Ради Європи, певні базові права, такі як свобода слова, право зборів і асоціацій, активне та пасивне виборче право на місцевих виборах. Оскільки документи, що приймаються в рамках Ради Європи, не є джерелом права ЄС, з імплементацією в національне законодавство держав-членів ЄС цієї Конвенції невідворотно постають конфлікти з правом ЄС, яке не надає громадянам інших країн жодних прав щодо участі у місцевих виборах.

Загалом складається досить двозначна ситуація, коли мільйони іноземців законно мешкають на території ЄС, працюють на користь ЄС, сплачують податки та інші соціальні платежі так само, як і громадяни ЄС, і при цьому мають обмежені права в ЄС. Як було докладніше розглянуто в темі 8, громадяни інших держав лише дуже обмежено користуються свободою пересування громадян ЄС (головним чином – як члени сімей громадян ЄС).

Об'єктивно така ситуація навряд чи зміниться доти, доки існує величезна економічна різниця між країнами ЄС та іншими державами. Здається, що наразі єдине, на що можуть сподіватися громадяни інших держав у ЄС – це надання дедалі більшої значущості принципу фундаментальних прав людини в праві ЄС, бо це означатиме, що будь-який акт чи дії повинні перевірятися для з'ясування, чи не порушують вони базових прав людини, а відтак – й іноземців.

§ 18.4. Права громадян третіх країн на Внутрішньому ринку Європейського Союзу

Договір про діяльність ЄС поширює свободи Внутрішнього ринку ЄС (свободи вільного пересування працівників, капіталу, ділового за-снування та надання послуг) винятково на громадян ЄС¹. Отже, громадяни інших держав (включаючи громадян України) не мають права доступу до свобод Внутрішнього ринку ЄС, окрім деяких випадків (схема 19), що означені:

1) у первинному законодавстві ЄС (установчих договорах ЄС), вторинному законодавстві ЄС, міжнародних угодах ЄС;

2) у законодавстві ЄС, що регулює становище громадян ЄС (як і членів їх родини);

3) у двосторонніх угодах, угодах про асоціацію між ЄС та іншими країнами, угодах про доступ до Внутрішнього ринку ЄС на умовах взаємності.

Загалом держави-члени ЄС мають виключну компетенцію щодо надання доступу громадянам інших держав до власної території, тому права громадян інших держав на в'їзд до держави-члена ЄС, вільне пересування у межах ЄС та право на здійснення економічної діяльності регулюються імміграційним та іншим законодавством кожної окремої держави-члена ЄС, з якою громадянин іншої держави вступає в правовідносини. Але права громадян інших країн в ЄС з користування свободами Внутрішнього ринку ЄС залежать від того, чи належить громадянин іншої держави до сім'ї громадянина ЄС та чи має він дозвіл на постійне (довготермінове) проживання в державі-члені ЄС. В останніх випадках громадяни інших держав можуть користуватися законодавством ЄС, положеннями двосторонніх угод між ЄС та країною громадянства суб'єкта правовідносин.

У цілому права громадян третіх країн на доступ до свобод Внутрішнього ринку ЄС класифікуються за такими ознаками:

1) правове становище фізичних та юридичних осіб третіх країн в ЄС згідно з положеннями двосторонніх угод між іншими країнами та ЄС;

¹ Стаття 21 Договору про діяльність ЄС окремо визначає право на вільний рух та постійне проживання на території держав-членів ЄС, ст. 45 Договору про діяльність ЄС – право на вільний рух, ст. 49 Договору про діяльність ЄС – право вільного за-снування, ст. 56 Договору про діяльність ЄС – на надання послуг щодо громадян ЄС.

- 2) правове становище громадян третіх країн, що є членами родини громадянина ЄС;
- 3) правове становище громадян третіх країн, що є працівниками компаній, зареєстрованих в ЄС;
- 4) доступ фізичних та юридичних осіб третіх країн до свобод Внутрішнього ринку ЄС згідно з двосторонніми угодами між ЄС та іншими державами.

§ 18.4.1. Правове становище фізичних та юридичних осіб третіх країн в ЄС згідно з положеннями двосторонніх угод між іншими державами та ЄС

Права громадян третіх країн в ЄС на в'їзд та користування свободами Внутрішнього ринку ЄС відрізняються залежно від характеру двосторонніх угод між країною громадянства та ЄС. Деякі угоди поліпшують доступ громадян інших держав до території ЄС та поширюють на них деякі свободи Внутрішнього ринку ЄС (Угода про створення Європейського Економічного Простору (ЄЕП), Угоди про асоціацію). УА між Україною і ЄС є двосторонньою угодою, яка регулює правове становище українських фізичних та юридичних осіб в ЄС. Слід зазначити, що УА не має на меті набуття членства України в ЄС, але за умовами УА деякі свободи Внутрішнього ринку ЄС поширюються на українських фізичних та юридичних осіб. Наприклад, УА запроваджує національний режим щодо ставлення до українських працівників (заборона дискримінації на підставі громадянства, умов праці, винагороди або звільнення)¹. Також ЄС і Україна намагатимуться посилити мобільність українських громадян в ЄС шляхом скасування візового режиму та посилити мобільність українських працівників в ЄС². Загалом кожна окрема держава-член ЄС зберігає виключну компетенцію з надання доступу на власну територію фізичних та юридичних осіб інших держав, і це питання практично не регулюється на рівні ЄС, крім кількох резолюцій рекомендаційного характеру, прийнятих Радою ЄС, зокрема: Резолюцією 1993 р. про возз'єднання родини та Резолюцією 1994 р. про доступ до зайнятості громадян інших

¹ Див.: Ст. 17 УА між Україною і ЄС.

² Див.: Ст.ст. 18–19 УА між Україною і ЄС.

країн – довготермінових резидентів в ЄС¹, Резолюцією 1994 р. про доступ громадян інших країн до ЄС з метою зайнятості та надання послуг², Резолюцією 1994 р. про статус підприємців³, Резолюцією 1994 р. про статус студентів у державах-членах ЄС⁴, Резолюцією 1997 р. про боротьбу з фіктивними шлюбами⁵ та Резолюцією 1996 р. про статус довготривалих резидентів з інших країн в ЄС⁶.

Наприклад, за умовами Резолюції про прийняття громадян третіх країн до ЄС з метою зайнятості та надання послуг органи влади держави-члена ЄС не мають права відмовити громадянину третьої країни у працевлаштуванні, якщо робоче місце не може бути зайнято громадянином ЄС. Таким чином, українські громадяни мають право вільного в'їзду до держави-члена ЄС та право на отримання дозволу на працевлаштування та довготермінове проживання винятково як члени родини громадянина ЄС, як працівники компанії, зареєстрованої в державі-члені ЄС, або згідно з положенням УА.

§ 18.4.2. Правове становище громадян третіх країн, що є членами сім'ї громадянина ЄС

За Директивою 2004/38 та Регламентом 492/2011⁷ члени сім'ї громадянина ЄС користуються значними правами, наданими згідно з правом ЄС незалежно від їх громадянства. До «членів сім'ї громадянина ЄС» належать інший з подружжя та діти віком до 21 року чи утриманці – члени родини громадянина ЄС. Громадяни інших країн (включаючи Україну) з таким статусом користуються правом в'їзду до будь-якої держави-члена ЄС з метою приєднання до працівника-

¹ Див.: Резолюція 1993 р. про возз'єднання родини (Minutes of the Home Affairs Council, June 1993, SN2828/1/93) та Резолюція 1994 р. про доступ до зайнятості громадян інших країн – довготермінових резидентів в ЄС (Minutes of the Home Affairs Council, June 1994, EN 7760/94).

² Див.: Резолюція 1994 р. про доступ громадян інших країн до ЄС з метою зайнятості та надання послуг (О. J. 1996 C74/3).

³ Див.: Резолюція 1994 р. про статус підприємців (О. J. 1996 C274/7).

⁴ Див.: Резолюція 1994 р. про статус студентів в державах-членах ЄС (О. J. 1996 C274/10).

⁵ Див.: Резолюція 1997 р. про боротьбу з фіктивними шлюбами (О. J. 1997 C382/1).

⁶ Див.: Резолюція 1996 р. про статус довготривалих резидентів з інших країн в ЄС (О. J. 1996 C80/2).

⁷ Див.: Регламент 492/2011 від 5 квітня 2011 р. (О. J. 2011 L141/1).

громадянина ЄС, хоча держава-член ЄС, до якої подорожує громадянин іншої країни, має право вимагати наявності в'їздної візи. Під поняттям «*подружжя*» право ЄС розуміє винятково осіб, які перебувають в офіційному шлюбі¹, але можуть проживати окремо (перебувати у так званому стані *сепарації*)². Громадяни інших країн – члени сім'ї громадян ЄС можуть залишатися на території держави-члена ЄС після смерті громадянина ЄС чи розлучення з ним. Директива надає право членам сімей громадян ЄС працювати та займатися підприємницькою діяльністю в державі-члені ЄС, де працює чи перебуває громадянин ЄС. Крім того, на членів сімей громадян ЄС поширюються права громадян держави-члена перебування на освіту та інші соціальні пільги.

Директива 2004/38 поширює права громадян інших держав-членів сімей працівників ЄС на членів сімей усіх громадян ЄС незалежно від їх економічного статусу.

У випадку, коли члени сім'ї громадянина ЄС (громадяни третіх країн) знаходяться на території держави-члена більше 3 місяців, вони можуть бути зобов'язані отримати дозвіл на проживання в цій державі-члені.

§ 18.4.3. Правове становище громадян третіх країн, що є працівниками компаній, зареєстрованих в ЄС

Громадяни третіх країн, найняті компанією, зареєстрованою в будь-якій державі-члені ЄС, мають право вільного пересування в ЄС винятково з метою роботи в цій компанії на території ЄС³. Держава-член ЄС, до якої прибуває громадянин третьої країни – працівник європейської компанії, не має права вимагати обов'язкового отримання дозволу на працевлаштування від такої особи. Це правило діє винятково у випадку, коли така компанія знаходиться в державі-члені ЄС тимчасово і не має місця постійного ділового заснування⁴.

¹ Див.: Справа 59/85, *Netherlands v. Reed* (1986) ECR 1283.

² Див.: Справа, 267/83, *Diatta v. Land Berlin* (1985) ECR 567.

³ Див.: Справа 62&63/81, *Seco v. Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidite* (1982) ECR 223.

⁴ Див.: Справа C-113/89, *Rush Portuguesa Lda v. Office National d'Immigration* (1990) ECR I-1417.

§ 18.4.4. Доступ українських фізичних та юридичних осіб до свобод Внутрішнього ринку ЄС згідно з Угодою про асоціацію між Україною і ЄС

Угода про асоціацію між Україною і ЄС передбачає частковий доступ громадян України до свобод Внутрішнього ринку ЄС. Зокрема, ст.ст. 97–102 УА надають права громадянам України в'їжджати на територію ЄС або перебувати на цій території в будь-якому статусі, філіалам українських компаній в ЄС наймати чи використовувати працю громадян України, українським компаніям наймати громадян України для роботи інших осіб та під їх контролем за тимчасовими контрактами на працевлаштування. Проте за умовами УА українські компанії, засновані на території ЄС, мають право наймати та надсилати до власних філій чи дочірніх компаній в ЄС робітників чи службовців, які є громадянами України та належать до «основного персоналу» (англ. *key personnel*) (ст. 86 УА між Україною і ЄС). Дозволи на проживання та працевлаштування членів «ключового персоналу» в державі-члені видаються винятково на строк найму такої особи компанією. В'їзд і тимчасове перебування такого персоналу становить до 3-х років. Як «ключовий персонал» визначається фізична особа-керівник чи особливо кваліфікований фахівець, який працює в українській компанії, який заснована, має дочірню компанію чи філію в ЄС, не менше 1-го року. Зокрема, до «ключового персоналу» належать: особи, що обіймають керівні посади в організації з повноваженнями на управління установою, відділом чи підрозділом установи, здійснення нагляду і контролю за роботою інших кадрів; особи, що мають повноваження на особисте здійснення, наймання і звільнення персоналу, а також особи, що мають нестандартні знання, які є суттєвими в галузі послуг, що надаються, тощо. «Ключовий персонал» користується правом вільного в'їзду до ЄС з метою роботи в компанії, а також рівними трудовими правами з працівниками ЄС. Оплата пенсій та соціальні права громадян України, що легально працювали в ЄС, мають регулюватися окремими договорами між Україною та ЄС. Крім того, в'їзд і тимчасове перебування в ЄС дозволяється випускникам-стажерам (англ. *graduate trainees*) (ст. 99 УА) терміном до 1 року, продавцям бізнес-послуг (англ. *business service sellers*) (ст. 100 УА) терміном до 90 днів протягом 12 місяців, постачальникам договірних послуг (англ. *contractual services*

suppliers) (ст. 101 УА) та незалежним фахівцям (англ. *independent professionals*) (ст. 102 УА) на термін дії договору постачання послуг, але не більше 12 місяців.

§ 18.5. Реформа законодавства Європейського Союзу щодо статусу громадян третіх країн

Статус громадян третіх країн в ЄС зазнав значних змін після підписання Амстердамського Договору. Всі держави-члени ЄС, крім Великої Британії та Ірландії¹, приєдналися до Шенгенських угод² шляхом підписання Шенгенського Протоколу про інтеграцію Шенгенських *acquis* в ЄС. Шенгенські угоди регулюють питання контролю за зовнішніми та внутрішніми кордонами держав-учасниць³, спільні заходи щодо боротьби з обігом наркотичних речовин, спільну політику щодо надання віз громадянам інших країн, розгляд заяв щодо надання притулку та статусу біженця, контроль за товарами та речами громадян, які перетинають державний кордон, право ве співробітництво у кримінальних та цивільних справах. Прикордонний контроль за внутрішніми кордонами держав-учасниць змінено на централізований контроль за їх зовнішніми кордонами. Держави-учасниці Шенгенських угод взяли на себе зобов'язання гармонізувати власне законодавство з візової політики, імміграційного права та статусу іноземців. За умовами Шенгенських угод громадяни держав-учасниць та громадяни інших країн мають право безконтрольного вільного пересування через внутрішні кордони держав-учасниць за винятком випадків необхідності захисту державної політики та національної безпеки. Сторони визнають єдину «Шенгенську візу», яку громадяни інших країн отримують

¹ Приєднання до Шенгенських угод Кипру, Болгарії та Румунії очікується після виконання певних політичних та правових вимог з боку ЄС. Норвегія та Ісландія є асоційованими членами Шенгенських угод. Велика Британія приєдналась до Шенгенської Інформаційної Системи та деяких положень Шенгенської Конвенції від 19 червня 1990 р.

² Див.: Шенгенські угоди: Угода про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 14 червня 1985 р. та Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 19 червня 1990 р.

³ Крім держав-членів ЄС до Шенгенських угод приєдналися Монако, Норвегія, Ісландія, Швейцарія та Ліхтенштейн.

у представництві держави-учасниці. «Шенгенська віза» видається на тримісячний строк та надає можливість вільного пересування у межах держав-учасниць ЄС. Надання віз на більший строк регулюється національним законодавством кожної держави-учасниці. Нагляд та координація за наданням віз громадянам інших держав здійснюються за допомогою Шенгенської Інформаційної Системи, центр якої розташований в м. Стразбурзі (Франція), а відділення – в кожній державі-учасниці Шенгенських угод. Шенгенська Інформаційна Система містить базу даних, яка використовується з метою надання віз, дозволів на проживання, та іншої інформації, що необхідна для надання дозволу на вільне пересування та проживання громадян інших країн. Кожна держава-учасниця включає до Шенгенської Інформаційної Системи особисті дані про особу, якій було відмовлено в наданні візи. Інформація про осіб може бути включена до цієї Системи винятково з міркувань державного порядку та національної безпеки.

Нині згідно з Шенгенськими угодами, укладеними між 26-ти з 28-ми державами-членами ЄС (крім Великої Британії та Ірландії), громадяни ЄС, Європейського Економічного Простору та громадяни інших країн мають право в'їзду, пересування та перебування в будь-якій державі-учасниці Шенгенських угод строком до 3 місяців за наявності візи та дійсних документів. Дублінська Конвенція 1990 р. про право притулку (ратифікована всіма державами-членами ЄС) визначає подібний порядок отримання притулку громадянами ЄС та громадянами інших країн. Після набрання чинності Амстердамським Договором 1 травня 1999 р. положення Шенгенських угод стали частиною права Співтовариства/ЄС.

За Амстердамським договором Договір про Співтовариство 1957 р. поповнився новим розділом IV щодо віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним пересуванням осіб в ЄС. Велика Британія, Данія та Ірландія не беруть участі в заходах, передбачених розділом IV Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз глава 2 Договору про діяльність ЄС), але мають право приєднатися до будь-яких рішень у тримісячний строк.

Лісабонський Договір значно розширив компетенцію ЄС щодо регулювання доступу громадян інших країн до ЄС. Договір про діяльність ЄС було доповнено розділом V щодо зони свободи, безпеки і справедливості. Глава 2 цього розділу стосується заснування політик ЄС з прикордонного контролю, надання політичного притулку і імміграції.

Зокрема, запровадження спільної політики з надання віз та дозволів на проживання на території ЄС (ст. 77 Договору про діяльність ЄС) передбачає:

- 1) заходи щодо забезпечення контролю за перетинанням громадянами інших країн внутрішніх кордонів держав-членів;
- 2) заходи щодо контролю за перетинанням зовнішніх кордонів держав-членів ЄС;
- 3) поступове запровадження інтегрованої систем управління зовнішніми кордонами ЄС;
- 4) правила щодо надання віз на період перебування на короткий термін;
- 5) заходи для визначення, умов здійснення свободи подорожування громадян інших країн в межах територій держав-членів на короткий термін.

Запровадження спільної політики з надання політичного притулку громадянам інших країн (ст. 78 Договору про діяльність ЄС) передбачає:

- 1) заходи щодо надання притулку відповідно до Женевської конвенції від 28 липня 1951 р., Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців та інших відповідних договорів у сферах критеріїв та механізму розгляду прохання про надання притулку громадянам іншої країни, мінімальних стандартів прийняття осіб, які прагнуть політичного притулку, мінімальних стандартів процедур надання та позбавлення статусу біженця;
- 2) встановлення єдиних стандартів надання та позбавлення політичного притулку громадян іншої країни в ЄС;
- 3) встановлення спільної системи і процедур надання тимчасового захисту переміщеним особам – громадянам інших країн, що потребують міжнародного захисту; підтримання балансу зусиль держав-членів з питань надання притулку біженцям і переміщеним особам;
- 4) встановлення єдиних критеріїв визначення відповідальної держави-члена для надання політичного притулку громадянам іншої країни в ЄС.

Запровадження спільної імміграційної політики (ст. 79 Договору про діяльність ЄС) передбачає:

- 1) заходи у сфері імміграційної політики, які встановлюють умови в'їзду та проживання, стандарти щодо процедури надання довготермінових дозволів на проживання (зокрема з метою возз'єднання сімей);

2) заходи щодо визначення прав та встановлення умов, за яких громадяни інших країн, що є легальними резидентами держави-члена, можуть мешкати на території іншої держави-члена ЄС;

3) заходи щодо репатріації нелегальних іммігрантів з території ЄС;

4) заходи щодо боротьби з торгівлею людьми, особливо щодо жінок і дітей.

На сьогодні прийнято низку актів вторинного законодавства ЄС, що забезпечують реалізацію заходів, передбачених у главі 2 Договору про діяльність ЄС:

а) встановлено загальні матеріальні та процесуальні стандарти перевірки громадян інших країн, що перетинають кордон ЄС¹;

б) встановлено перелік інших країн, громадяни яких повинні отримати візи на в'їзд до ЄС на строк не більше 3-х місяців²;

в) затверджено умови та процедури надання віз громадянам інших країн³;

г) затверджено загальний формат візи для в'їзду на територію ЄС⁴;

г) затверджені умови надання та загальний формат віз для довгострокового проживання та дозволів на проживання у ЄС⁵;

д) встановлені загальні правила возз'єднання сімей⁶;

е) гарантії соціального захисту поширено на громадян інших країн⁷;

є) визначено статус громадян інших країн, які мешкають в ЄС довготривалий строк (більше 5-и років)⁸;

¹ Див.: Регламент 789/2001 від 24 квітня 2001 р. (О. J. 2001 L116/2), Регламент 790/2001 від 24 квітня 2001 р. (О. J. 2001 L116/5) (не діють щодо Великої Британії, Ірландії та Данії).

² Див.: Регламент 539/2001 від 15 березня 2001 р. (О. J. 2001 L81/1) (не діє щодо Великої Британії та Ірландії).

³ Див.: Регламент 415/2003 від 27 лютого 2003 р. (О. J. 2003 L64/1) (не діє щодо Великої Британії та Ірландії), Регламент 1091/2001 від 28 травня 2001 р. (О. J. 2001 L150/4) (не діє щодо Великої Британії та Ірландії).

⁴ Див.: Регламент 334/2002 від 18 лютого 2002 р. (О. J. 2002 L53/7) (не діє щодо Ірландії), Регламент 333/2002 від 18 лютого 2002 р. (О. J. 2002 L53/4) (не діє щодо Ірландії).

⁵ Див.: Регламент 1091/2001 від 28 травня 2001 р. (О. J. 2001 L150/4) (не діє щодо Великої Британії та Ірландії), Регламент 1030/2002 від 13 червня 2002 р. (О. J. 2002 L157/1) (не діє щодо Ірландії).

⁶ Див.: Директива 2003/86 від 22 вересня 2003 р. (О. J. 2003 L251/12) (не діє щодо Великої Британії, Ірландії та Данії).

⁷ Див.: Регламент 859/2003 від 14 травня 2003 р. (О. J. 2003 L124/1), який доповнює Регламент 1408/71 (не діє щодо Данії).

⁸ Див.: Директива 2003/109 від 25 листопада 2003 р. (О. J. 2004 L16/44).

ж) встановлено умови допуску громадян інших країн з метою освіти, академічного обміну, волонтерської діяльності¹.

Ці акти сприяють поліпшенню правового становища громадян інших країн, які постійно проживають в ЄС, та можливого розширення кола суб'єктів, які можуть користуватись привілеями громадянства ЄС.

Кожна держава-кандидат на вступ до ЄС має приєднатися до Шенгенських угод. Таким чином, розширення ЄС на схід означає посилення щодо прикордонного контролю нових держав-членів ЄС з Україною. Зрозуміло, що вони зобов'язані скасувати безвізовий режим з нашою державою з метою впровадження єдиної «Шенгенської візи». Проте можна сподіватися, що режим щодо доступу громадян інших країн до ЄС, включаючи громадян України, буде значно лібералізовано та уніфіковано. Наразі іде підготовка правових актів, які встановлять єдині умови легального перебування та проживання громадян інших країн в ЄС, спільні правила захисту біженців, та правила виселення іноземців з території ЄС. Серед них – підготовка регламенту, який встановлює перелік інших країн, громадяни яких мають отримати візу для в'їзду на територію ЄС. Найближчим часом планується поступово замінити дипломатичні представництва держав-членів на єдині представництва ЄС.

Контрольні питання

1. Що таке громадянство ЄС? Які його правові засади?
2. Як співвідноситься громадянство ЄС із громадянством держав-членів ЄС?
3. Який зміст прав громадян ЄС?
4. Які нормативні акти регулюють правове становище громадян третіх країн в ЄС?
5. Якими правами користуються члени родин працівників ЄС згідно із законодавством ЄС?
6. Які реформи має провести ЄС з метою поліпшення правового становища громадян третіх країн на території ЄС?
7. Що таке «Шенгенська віза»?

¹ Див.: Директива 2004/114 від 13 грудня 2004 р. (О. J. 2004 L375/12).