

УДК 341.171

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-6\(12\)-125-131](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-6(12)-125-131)

Іванченко Елла Ігорівна, студентка 5 курсу Інституту прокуратури та кримінальної юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, 61001, м. Харків, вул. Дмитрівська, б.28, кв. 86, тел.: +380505745059, e-mail: ella.ivanchenko2016@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2354-2091>

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ВІЛЬНЕ ПЕРЕСУВАННЯ ГРОМАДЯН ЄС У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ

Анотація. Епідемія Covid-19 існує на сьогоднішній день практично у всіх країнах світу. У зв'язку із процесами глобалізації та інтеграції кожного дня відбуваються міграції великої кількості осіб як в межах певної держави, так і поза її межами. Мета пересування громадян може бути доволі різною: туризм, виїзд на лікування, навчання, працевлаштування, реєстрація шлюбу, тощо. Проте, поширення інфекційної хвороби Covid-19 запровадило свої корективи у звичайний спосіб життя майже всього населення світу. Передусім це пов'язується із застосування карантинних заходів, що полягають в обмеженні пересування осіб, роботі заходів харчування, кількості осіб, що можуть одночасно перебувати у певному місці, тощо. Всі ці заходи передусім пов'язані із обмеженням прав громадян, які гарантовані конституціями більшості держав. Стаття присвячується дослідженню особливостей обмеження прав громадян ЄС на вільне пересування на території Європейського союзу в період пандемії Covid-19 та механізм застосування обмеження такого права. По-перше, визначаємо коло суб'єктів, що мають право на вільне пересування у межах ЄС: громадяни ЄС, особи, які мають право на постійне проживання в тій чи іншій державі-члені ЄС та утриманці громадян ЄС. По-друге, визначаємо нормативно-правові акти, що регулюють право на вільне пересування. По-третє, аналізуємо підстави для обмеження права на вільне пересування ЄС на підставах захисту публічного порядку, державної безпеки та громадського здоров'я. По-четверте, розглянуто дії органів влади ЄС, щодо обмеження права на вільне пересування та виключне право осіб, яким необхідно перетнути кордон. У висновку надано оцінку діям органів влади ЄС з точки зору доцільності та законності.

Ключові слова: право Європейського Союзу, пандемія, Covid-19, обмеження прав, право на вільне пересування.

RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO FREE MOVEMENT EU CITIZENS DURING THE PANDEMIC PERIOD

Abstract. The Covid-19 epidemic exists today in almost every country in the world. Due to the processes of globalization and integration, a large number of people migrate every day, both within a country and abroad. The purpose of movement of citizens can be quite different: tourism, medical treatment, education, employment, marriage registration, etc. However, the spread of the infectious disease Covid-19 has introduced its adjustments to the normal way of life of almost the entire population of the world. This is due to the application of quarantine measures, which include restricting the movement of persons, the operation of food measures, the number of persons who can be in a certain place at the same time, and so on. All these measures are primarily related to the restriction of citizens' rights, which are guaranteed by the constitutions of most states. The article is devoted to the study of the peculiarities of the restriction of the rights of EU citizens to free movement within the European Union during the Covid-19 pandemic and the mechanism of application of the restriction of such a right. First, we define the range of entities that have the right to move freely within the EU: EU citizens, persons entitled to permanent residence in an EU Member State and dependents of EU citizens. Secondly, we define the regulations governing the right to free movement. Third, we analyze the grounds for restricting the EU's right to free movement on the grounds of protection of public order, public security and public health. Fourth, the actions of the EU authorities regarding the restriction of the right to free movement and the exclusive right of persons who need to cross the border are considered. The conclusion provides an assessment of the actions of the EU authorities in terms of expediency and legality.

Key words: European Union law, pandemic, Covid-19, restriction of rights, right to free movement.

Постановка проблеми. «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території» саме так проголошується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Але в зв'язку з епідеміологічною ситуацією – це право було обмежено. Чи законно це, на підставі яких актів було прийнято таке рішення? Який механізм та як все таки ж переміщуються люди в межах ЄС у період пандемії?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науці європейського права не достатньо висвітлені питання правового регулювання пересування фізичних осіб у Європейському Союзі (далі, за текстом ЄС). Певні аспекти особливостей правового регулювання осіб можна знайти у працях М. Аракеяна, О. Вишнякова, Л. Грицаєнко, І. Грицяка, А. Дмитрієва, О. Київець, З. Макарухи, М. Микієвича, В. Муравйова, О. Святун, К. Смирнової, А. Федорової, Л. Фалалаєвої та ін. Питання щодо правового механізму регулювання пересування осіб у період пандемії окреслюється у працях С. Закірова, Л. Грицаєнко тощо.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження нормативно-правової регламентації обмеження прав громадян ЄС на вільне пересування на території ЄС в період пандемії. Процедура в'їзду на виїзду на території ЄС та наявні виключення для певної групи осіб під час повного «локдауну» усіх країн.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, пропоную визначитись з суб'єктами, що мають право на віль-

не пересування в межах території країн-учасниць ЄС. Перш за все, таким правом користуються громадяни ЄС. Вперше, інститут громадянства Європейського Союзу було запроваджено Маастрихтським договором 1992 р. [1]. Зміст цього інституту розкривається в Договорі про Європейське співтовариство(статті 17-21), відповідно до норм якого, **громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство будь-якої держави-учасниці ЄС.** Громадянство держави-учасниці вирішується згідно із законодавством відповідної держави.

Нормами Договору про діяльність ЄС [2] та положеннями Регламенту (ЄС) № 562/2006 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [3] визначається коло громадян ЄС, які користуються вільним пересуванням з метою проживання на території іншої держави-члена та здійснення економічної діяльності на території ЄС як:

- працівник. Так, право на вільне пересування працівників в межах Європейського Союзу включає в себе наступні елементи:
 - право приймати реально запропоновану роботу;
 - право вільного пересування з цією метою територією держав-членів;
 - право проживати на території будь-якої з держав-членів для здійснення там трудової діяльності у відповідності до законодавчих, адміністративних положень, що регулюють трудову діяльність національних працівників, за додержання умов, встановлених регламентами Комісії, право залишатися на території держави-члена після завершення там трудової ді-

яльності. Право на свободу пересування працівників віднесене Судом ЄС до фундаментальних прав людини (справа 7/75 Mr. and Mrs. F. v. Belgian State [1975]) [4].

- підприємець; особа, яка надає чи отримує послуги.

Директивою 2004/58 було запроваджено свободу вільного пересування і для членів сімей громадян ЄС. Стаття 2 Директиви 2004/58 передбачає можливість родині приєднатися до громадянина ЄС, який, знаходиться в іншій державі-члені. Членами родини громадянина ЄС, які мають право приєднатися до нього, вважаються інший з подружжя включаючи зареєстроване партнерство, якщо воно визнається державою-членом перебування громадянина ЄС, родичі громадянина ЄС та іншого з подружжя за низхідною лінією (тобто діти, онуки тощо) молодші 21 року або якщо вони є утриманцями, і родичі громадянина ЄС та іншого з подружжя за висхідною лінією (тобто батьки, дід, баба тощо), які є утриманцями. Згідно з ч. 2 ст. 3 Директиви 2004/58 до кола родичів, яких перелічено вище можна додати: утриманців громадянина ЄС або осіб, що мешкали разом з громадянином ЄС у країні, де родина мешкала до переїзду, або тяжко хворі особи, які потребують опіки громадянина ЄС та зареєстровані партнери. При цьому національність (громадянство) членів родини громадянина ЄС, на відміну від національності самого громадянина ЄС, не має значення [5]. Свобода пересування осіб в Євросоюзі в широкому змісті складається із декількох блоків правових норм. Це:

1) норми, що регулюють свободу пересування громадян Євросоюзу (статті 18-25 ДФЄС, Директива

2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року щодо права громадян Союзу та членів їх сімей пересуватися та проживати вільно на території держав-членів Євросоюзу);

2) норми, що регулюють свободу пересування робітників, а також членів їх сімей (статті 45 – 48ДФЄС, статті 28 – 30 Договору про ЄЕП, Регламент ЄС 492/2011 щодо свободи пересування робітників; Регламент 1251/70 щодо права залишатися в країні після завершення трудової діяльності, Директива Ради 2003/86/ЄС щодо права на возз'єднання сімей і т. д.);

3) норми, що регулюють пересування осіб з третіх держав на території Євросоюзу (статті 67-76, 77-80, 81-89 ДФЄС, Директива Ради 2003/86/ЄС щодо права на возз'єднання сімей, Директива Ради 2003/109/ЄС щодо статусу громадян третіх країн, які є довгостроковими резидентами, Директива Ради 2005/71/ЄС про сприяння в'їзду науковців на територію Євросоюзу, Регламент Ради (ЄС) № 859/2003, що розширює межі Регламенту ЄЕС № 1408/71 та Регламенту ЄЕС № 574/72 щодо громадян третіх держав, які ще не охоплені положеннями відповідних актів на підставі їх національності, Регламент Ради № 1030/2002 щодо формату доступу проживання громадян третіх держав в Євросоюзі, Директива щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх держав з метою працевлаштування на посади, що потребують високої кваліфікації і т.д.);

4) Шенгенські договори, інкорпоровані Лісабонським договором у ДФЄС, та їх право (статті 67-76 ДФЄС).

З огляду на те, що право пересування на території Європейського Союзу не є абсолютним, виникає необхідність у чіткому регулюванні підстав такого обмеження. У ст. 45 Договору про діяльність ЄС, яка була запроваджена Директивою 2004/58, йдеться про можливість встановлення обмежень вільного пересування громадян ЄС на підставах захисту публічного порядку, державної безпеки та громадського здоров'я. В якості захворювань, що дають підставу для застосування заходів, що обмежують вільне пересування, виступають лише ті потенційно епідемічні захворювання, які визначені в доречних документах Всесвітньої Організації Охорони здоров'я, а також інші заразні інфекційні або паразитарні захворювання – за умови, що в приймаючій державі-члені вони виступають предметом захисних заходів щодо його власних громадян. Тож, при пандемії Covid-19 йдеться про захист громадського здоров'я.

Які все ж таки рекомендації та заходи обмеження були встановлені для країн-учасниць ЄС? Під час, першої хвилі захворювання, країни-учасниці ЄС закривали свої кордони від іноземців, та одна від одної. Виключенням були невідкладна подорож у справах бізнесу, смерть одного із близьких родичів, поїздка до лікарні або транзит країною, що не перевищує 24 годин. Слід також пам'ятати, що особа, яка має невідкладні обставини, повинна була надати докази. Якщо ми говоримо про подорож у справах бізнесу, то це є: контракт з роботодавцем, який є резидентом країни до якої ми маємо намір в'їхати/або має законні підстави перебування, або це довідка з відповідного місця роботи з поясненням

цілей подорожі та неможливістю вирішення питань віддалено. У випадку смерті близького родича, необхідним є ксерокопія свідоцтва про смерть та у разі наявності, документи, що підтверджують родинні зв'язки. Поїздка до лікарні також супроводжується документами, що підтверджують необхідність госпіталізації та документ від клініки, в якому йдеться про згоду на прийняття такого пацієнта. Особам, що в'їжджають у країну або повертаються додому обов'язковим є карантин 14 днів та проходження тесту на коронавірус. На відміну від правил, що встановлені в Україні, особи не звітують про перебування у своїй оселі та проходження тесту є обов'язковим і не тягне за собою недотримання карантину у строк 2 тижні [6].

Наразі, країни-учасниці ЄС планують остаточний вихід з карантину. На виконання цього вони погодили, що кожного тижня надаватимуть Європейському центру з профілактики та контролю захворюваності (ECDC) дані на основі визначених критеріїв:

- кількість нових зареєстрованих випадків на 100 000 населення за минулі 14 днів (рейтинг реєстрації);
- кількість тестів на 100 000 населення, що здійснені протягом попереднього тижня (рейтинг тестування);
- відсоток позитивних тестів серед тих, що були зроблені протягом попереднього тижня (рейтинг позитивних тестів).

На основі таких даних ECDC щотижня оприлюднюватиме карту країн-членів ЄС, із розподілом на окремі регіони, для допомоги країнам-членам у прийнятті рішення щодо запобіжних заходів. Країни та регіони матимуть такі кольорові позначки:

«Зелені» – якщо рейтинг реєстрації за 14 днів є нижчим за 25 і рейтинг тестування є нижчим за 4%;

омаранчеві» – якщо рейтинг реєстрації за 14 днів є нижчим за 50, але рейтинг тестування дорівнює або перевищує 4 відсотки; або якщо рейтинг реєстрації за 14 днів знаходиться між показниками 25 і 50, але рейтинг тестування є меншим за 4%;

«Червоні» – якщо дорівнює 50 або є вищим, та рейтинг тестування є 4% або вищим; або якщо рейтинг реєстрації за 14 днів є вищим за 150.

«Сірі» – якщо від країни не надійшло належної інформації або рейтинг тестування є нижчим за 300.

Такі кольорові позначки матимуть вплив на обмеження вільного руху людей. Країни-члени не будуть обмежувати вільний рух людей, які подорожують в «зелені» зони або повертаються звідти.

Країни-члени не мають відмовляти у в'їзді особам, що подорожують з інших країн-членів. Ті країни-члени, які вважають за необхідне ввести обмеження, можуть вимагати від осіб, які подорожують не з «зелених» зон проходити через карантин та тест після прибуття [7].

Висновки. Аналізуючи усе вищезазначене, можна зробити висновок про гармонійну та узгоджену роботу країн-учасниць ЄС та уповноважених органів ЄС. По-перше, повної заборони в'їзду та виїзду жодною країною ЄС не було встановлено, адже ми всі розуміємо, що це негативно вплинуло б на економічну та зовнішню торгівлю кожної країни. По-друге, у нормативно-правових актах, проаналізованих у даній статті, ми говоримо саме про обмежувальні заходи свободи віль-

ного пересування у випадку загрози громадському здоров'ю, а не про повне скасування такого права. По-третє, при правильному застосуванні та встановленні плану, епідеміологічна обстановка повинна покращуватися та обмежувальні заходи щодо вільного пересування послаблюватися. Як ми бачимо, велика кількість країн ЄС входить до «зеленої» зони, що свідчить про відповідальне ставлення громадян до свого здоров'я та здоров'я оточуючих, сумлінного виконання встановлених рекомендацій з протидії поширенню інфекції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Маастрихтський договір 1992 р. Електронний доступ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>.
2. Договір про заснування Європейської Спільноти, Електронний ресурс: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
3. Регламент (ЄС) № 562/2006 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 року, що встановлює Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) // Московська Державна Юридична Академія: [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm
4. Справа 7/75 Mr. and Mrs. F. v. Belgian State, 1975, Електронний ресурс: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ri=CELEX%3A61975CJ0007>
5. DIRECTIVE 2004/58/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repeal-

ing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. Электронний ресурс: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:en:PDF>

6. Rapid risk assessment: Coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK – seventh update. Электронний ресурс: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-seventh-update-Outbreak-of-coronavirus-disease-COVID-19.pdf>

7. The website of European Council of the European Union. Электронний ресурс: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-freemovement/?utm_source=dmsauto&utm_medium=email&utm_campaign=COVID19%3a+Council+adopts+a+recommendation+to+coordinate+measures+affecting+free+movement

REFERENCES:

1. Treaty on European Union Official (Journal C 191 , 29/07/1992 P. 0001 – 0110) Retrieved from: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>

2. Dohovir pro zasnuvannya Yevropeiskohoi Spilnoty, Dokument 994_017 Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

3. Reglament (YeS) № 562/2006 Yevropeiskoho Parlaamentu ta Rady vid 15 bereznia 2006 roku, shcho vstanovliuie Kodeks Spivtovarystva pro rezhym peretynu liudmy kor-

doniv (Shenhenskyi kodeks pro kordony) // Moskovska Derzhavna Yurydychna Akademiya: Retrieved from http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm

4. Case 7/75 and Mrs. F. v. Belgian State, 1975, Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0007>

5. DIRECTIVE 2004/58 / EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221 / EEC, 68/360 / EEC, 72/194 / EEC, 73/148 / EEC, 75/34 / EEC, 75/35 / EEC, 90/364 / EEC, 90 / 365 / EEC and 93/96 / EEC Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.0035:0048:en:PDF>

6. Rapid risk assessment: Coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU / EEA and the UK – seventh update, Retrieved from: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-seventh-update-Outbreak-of-coronavirus-disease-COVID-19.pdf>

7. The website of the European Council of the European Union. Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-free-movement/?utm_source=dmsauto&utm_medium=email&utm_campaign=COVID19%3a+Council+adopts+a+recommendation+to+coordinate+measures+affecting+free+movement