

Суходолська А.А.,

кандидат юридичних наук, старший викладач

Національного авіаційного університету

ORCID: 0000-0002-5794-9167

**ГЕНЕЗА ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕМІЩЕННЯ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ
(ВАІД СТАТУТУ ООН ДО ЛІСАБОНСЬКОГО ПРОТОКОЛУ)****GENESIS OF THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT IN INTERNATIONAL LAW
(WAID OF THE UN CHARTER TO THE LISBON PROTOCOL)**

Стаття присвячена історії розвитку міжнародно-правового захисту права людини і громадянина на свободу переміщення. Точкою відліку вибрано другу половину ХХ століття та період створення ООН, у статуті якої було визнано важливість здійснення міжнародного співробітництва для вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й заохочення і розвиток поваги до прав людини і основних свобод. Авторка стверджує, що із цього часу захист прав і свобод людини на свободу переміщення перестав бути внутрішньою справою окремих держав. Свобода переміщення належить до тих базових свобод, які не тільки були визнані ООН, але й включені до Загальної декларації прав людини, Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейської спільноти вугілля і сталі 1951 р., Римського договору 1957 р. про заснування Євратому, Маастрихтського Договору про Європейський Союз 1992 р., Єдиного європейського акта 1986 р., Амстердамського договору 1997 р., Ніщцького договору 2001 р. та Лісабонський договір 2007 р. Особливе місце, на думку авторки, серед міжнародних договорів, які регулюють проблеми свободи переміщення, займає Лісабонський договір, який був ухвалений для реформування ЄС у період європейської кризи, пов'язаної з неприйняттям Європейської конституції, і більшість положень якого збігаються зі змістом конституційної угоди. Лісабонський договір зобов'язав держави-члени дотримуватися Хартії основних прав Європейського Союзу, проголошеної 7 грудня 2000 р. у Ніщі Європейським парламентом, Радою та Комісією, яка гарантує основні права і свободи людини, серед яких – право на працю й заборона примусової праці, свобода підприємництва, недоторканність приватної власності, право на притулок, заборона дискримінації та ін. Таким чином, було підтверджено готовність членів ЄС дотримуватися принципу свободи переміщення, на що надалі була скерована і судова практика і Європейського Суду ЄС та Європейського Суду з прав людини, які фактично визнають тісний зв'язок права Ради Європи та права ЄС, стали важливою складовою частиною розвитку європейської наукової доктрини захисту прав людини і основних свобод, формування «європейського простору», який будується на принципах захисту прав і свобод людини і громадянина, в тому числі свободи переміщення.

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, право на свободу переміщення, міжнародно-правовий захист права на свободу переміщення, право Європейського Союзу.

The article is devoted to the history of the development of international legal protection of human and civil rights to freedom of movement. The starting point is the second half of the twentieth century and the period of the UN, the charter of which recognized the importance of international cooperation to address international economic, social, cultural and humanitarian issues and the promotion and development of respect for human rights and fundamental freedoms. The author claims that since then the protection of human rights and freedoms to freedom of movement has ceased to be an internal affair of individual states. Freedom of movement is one of the fundamental freedoms not only recognized by the UN but also included in the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, the European Coal and Steel Community in 1951 and the Treaty of Rome in 1957. on the establishment of Euratom, the Maastricht Treaty on European Union in 1992, the Single European Act of 1986, the Treaty of Amsterdam in 1997, the Treaty of Nice in 2001 and the Treaty of Lisbon in 2007. According to the author, a special place among international treaties freedom of movement. occupies the Lisbon Treaty, which was adopted to reform the EU during the European crisis over the non-adoption of the European Constitution. and most of its provisions coincide with the content of the constitutional agreement [181]. The Lisbon Treaty obliges Member States to abide by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, proclaimed on 7 December 2000 in Nice by the European Parliament, the Council and the Commission, guaranteeing fundamental human and human rights, including the right to work and the prohibition of forced labor., inviolability of private property, the right to asylum, prohibition of discrimination, etc. Thus, the readiness of EU members to adhere to the principle of freedom of movement was confirmed, which was followed by the case law of both the European Court of Justice and the European Court of Human Rights, which in fact recognize the close link between Council of Europe

law and EU law. European scientific doctrine of protection of human rights and fundamental freedoms, the formation of the “European space”, which is based on the principles of protection of human and civil rights and freedoms, including freedom of movement.

Key words: *human and civil rights and freedoms, right to freedom of movement, international legal protection of the right to freedom of movement, European Union law/*

Свобода переміщення – одне з важливих прав людини і громадянина. У преамбулі Статуту ООН наголошено на рішучості об'єднаних націй «сприяти соціальному прогресу та покращенню умов життя при великій свободі...» [1], а метою ООН згідно зі ст. 1 Статуту було визнано здійснення міжнародного співробітництва для вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й заохочення і розвиток поваги до прав людини і основних свобод [1]. Із того часу захист прав і свобод людини перестав бути внутрішньою справою окремих держав. Надалі шляхом ухвалення міжнародних актів ООН було створено систему міжнародно-правового захисту прав людини і громадянина, яке беруть за основу як інші міжнародні й міждержавні об'єднання.

Свобода переміщення належить до тих базових свобод, які не тільки були визнані ООН, але й включені до Загальної декларації прав людини, ухваленої 10 грудня 1948 р. резолюцією 217 А (III) Генеральної асамблеї ООН [2]. Передусім свобода переміщення в міжнародному праві передбачає вільне пересування людей. Так, відповідно до ст. 13 Загальної декларації прав людини кожна людина має право вільно пересуватися та вибирати місце проживання в межах будь-якої держави. При цьому кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи власну, та повернутися до неї. Так само, згідно зі ст. 14, кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право може бути порушене лише за умови переслідування за скоєння неpolitичного злочину або дій, що суперечать цілям і принципам ООН. Загальна декларація прав людини гарантує і право на працю та її вільний вибір, що також передбачає пересування людей з метою пошуку кращих умов для працевлаштування.

Більш докладно права і свободи людини гарантовані Міжнародним пактом про громадянські і політичні права [3] та Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права [4], прийнятими Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права статтею 12 гарантує кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, а також право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну. Ці права не можуть бути об'єктом жодних обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я

чи моральності населення або прав та свобод інших, як це має місце у випадку встановлення обмежень у зв'язку із пандемією коронавірусу у 2020–2021 рр.

Створена у 1949 р. Рада Європи, уряди держав-членів якої 4 листопада 1950 р. підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [5], підтвердивши те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами та що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення й розвиток прав людини та основоположних свобод.

Отже, свобода переміщення нині гарантується як нормативними актами ООН, так і актами Ради Європи та інших авторитетних міжнародних організацій, до яких, зокрема на Європейському континенті, належить ОБСЄ. Фактично вони творять певний міжнародно-правовий простір, акти якого беруться до уваги як іншими міжнародними й міждержавними організаціями, так і окремими державами.

Практика захисту права на свободу переміщення дає підстави твердити про формування європейського правового простору, для якого спільним передусім є верховенство права й захист прав людини. Вчені-юристи тлумачать «європейський правовий простір» у широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні це своєрідне правове поле, у межах якого співіснують і взаємодіють національні правові системи європейських держав, наднаціональна правова система ЄС, а також правопорядки різних регіональних та субрегіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, Європейської асоціації вільної торгівлі, Організації економічного співробітництва і розвитку в Європі тощо); а у вузькому – це синонім просторової сфери дії європейського права [6, с. 237].

Говорячи про можливість реалізації правосуб'єктності Європейським Союзом, на переконання О.Г. Турченко, необхідно зазначити, що в установчих договорах ЄС відсутні положення щодо його правосуб'єктності. Однак із ст.ст. 2, 8, 49 Маастрихтського договору можна зробити висновок, що ЄС є міжнародною інституцією, яка виступає, з одного боку, як створена відповідно до класичних канонів міжнародного публічного права міжнародна організація, аналогічна іншим, а з іншого – виконує наднаціональні (наддержавні) функції як наднаціональна організація, що наділена суверенними правами за рахунок переходу їх від органів держав до «наднаціональних» інститутів ЄС [7].

Основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і осново-

положних свобод, становлять загальні принципи права ЄС. Ці положення визнаються й підтверджуються також судом ЄС. Так, у справі «Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities» Суд ЄС визначив основу взаємовідносин права ЄС та міжнародного права з точки зору Союзу. Зокрема, Суд зазначив, що ЄС повинен поважати міжнародне право [8]. У свою чергу, ЄСПЛ у справі «Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland» також визнав, що захист основних прав людини в законодавстві ЄС може вважатися еквівалентним вимогам системи Конвенції [9]. Таким чином, судова практика і ЄС, і ЄСПЛ фактично визнає тісний зв'язок права Ради Європи та ЄС і взаємне посилення на правові норми.

У руслі такого визнання розвивається й європейська наукова доктрина. Зокрема, в популярному посібнику «Європейське право» за редакцією Л.М. Ентіна термін «європейське право» вживається для позначення сукупності правових норм, які регулюють відносини, що складаються переважно між державами Європейського Союзу, включаючи до нього право Європейських Співтовариств, Європейського Союзу та норми Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод [10, с. 34].

Нагадаємо, що ідея створення європейського міждержавного об'єднання зі спільним регулюванням передусім економічних свобод є провідною у європейських інтеграційних процесах і вперше була реалізована в 1951 р. в Європейській спільноті вугілля і сталі (далі – ЄСВС) [11]. Учасники договору – Німеччина, Бельгія, Франція, Італія, Люксембург та Нідерланди – дійшли згоди про те, що «європейська споруда» може спиратися лише на практичні досягнення, що формують реальну солідарність і спільну основу економічного розвитку. Фактично спільний ринок вугілля і сталі, ключових складових частин тодішньої економіки, мав стати своєрідним тестом на визначення готовності поступитися національними інтересам заради спільного розвитку та майбутнього процвітання.

Позитивний досвід функціонування Європейської спільноти вугілля і сталі сприяв подальшій міждержавній інтеграції на Європейському континенті. Правову основу для функціонування інститутів європейських інтеграційних організацій склали установчі договори про заснування Європейських Спільнот (Римський договір про заснування ЄЕС 1957 р. та Римський договір про заснування Євратому 1957 р. [12]) із подальшими змінами та Протоколами до них.

Дальшого розвитку цей інститут набув у Римському договорі 1957 р. [13], сторони якого визначили свою метою зміцнення єдності своїх економік та забезпечення їхнього гармонійного

розвитку, зменшуючи наявні відмінності між різними регіонами та долаючи відсталість тих, що перебувають у найменш сприятливих умовах, бажаючи сприяти через спільну торговельну політику поступовому скасовуванню обмежень міжнародної торгівлі, підвищенню рівня та якості життя, економічній й соціальній згуртованості та солідарності держав-членів [13].

Коментованими документами також було заборонено будь-яку дискримінацію на підставі державної належності [13], вперше гарантовано «чотири свободи» – вільне переміщення людей, товарів, послуг та капіталу між державами-членами, які стали наріжним каменем функціонування майбутнього Європейського Союзу.

У свою чергу, Римський договір про заснування Євратому 1957 р., хоча й створював спільноту виключно для виникнення й розвитку атомної промисловості, проте розглядав її як спосіб підвищення життєвого рівня в державах-членах та розвитку взаємних обмінів з іншими країнами. Як справедливо зауважує Ю.П. Гаряча, Європейське Економічне Співтовариство не змогло подолати всі перешкоди на шляху створення спільного ринку, і тоді з метою вирішення цієї проблеми з'явилася концепція «внутрішнього ринку», прийнята Європейською комісією як Біла книга про завершення формування внутрішнього ринку (затверджена Європейською радою у червні 1985 р.). [14, с. 277].

Подальше правове регулювання свободи переміщення в рамках Європейських Спільнот пов'язане з ухваленням Єдиного європейського акта від 17 лютого 1986 р. [15], головною новелою якого стали зміни до основоположних договорів. Зокрема, Договір про ЄЕС було доповнено ст. 8а, згідно з якою Спільнота «вживає заходів для поступового створення внутрішнього ринку до 31 грудня 1992 р. Внутрішній ринок повинен був являти собою простір без внутрішніх кордонів, у якому, відповідно до положень цього Договору, забезпечується вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталу».

Також Єдиним європейським актом Договір про ЄЕС було доповнено статтю 100а, згідно з пунктом 1 якої для реалізації цілей, викладених у статті 8а, Рада, приймаючи рішення кваліфікованою більшістю, розробляє заходи, спрямовані на зближення норм, що впроваджуються в державах-членах законодавчим або адміністративним шляхом, для того, щоб забезпечити створення і функціонування внутрішнього ринку. При цьому зазначалося, що пункт 1 не застосовується до положень у сфері оподаткування, а також до положень, що стосуються вільного руху осіб або прав і інтересів осіб найманої праці. Таким чином податкову політику та свободу пересування осіб було залишено в компетенції національних урядів.

З огляду на ці положення ми погоджуємося з твердженням Ю.Ф. Гаврушко, яка основним

інструментом міжнародно-правової регламентації міграційних процесів у ЄС називає акти «м'якого» права, що дають змогу узгоджувати протилежні інтереси держав-членів у сфері їхньої внутрішньої та зовнішньої міграційної політики за умови ефективності принципів прямої дії та примату європейського права [16].

До 1992 року, терміну, який було встановлено Єдиним європейським актом для створення внутрішнього ринку, більшість поставлених завдань, як зазначає Ю.П. Гаряча, було виконано, прийнято понад 90% законодавчих актів, передбачених у Білій книзі, про завершення формування внутрішнього ринку, в основному завдяки запровадженню спрощеної системи прийняття рішень (кваліфікована більшість). Це, зокрема, повна лібералізація руху капіталу; відміна всіх перевірок товарів на внутрішніх кордонах; значний прогрес у практичних питаннях забезпечення свободи підприємницької діяльності та свободи надання послуг. Водночас не було прийнято близько 10% законодавчих актів, серед яких були такі важливі, як повна лібералізація транспортних послуг та податкова гармонізація [14, с. 278].

Успіх європейської інтеграції в тому числі й гармонізація законодавства в рамках Спільноти дали змогу й надалі просуватися на шляху об'єднання держав Європи на основі спільних цінностей, передусім верховенства права. Рішення про початок переговорів щодо створення Європейського Союзу було ухвалено в червні 1990 р. на засіданні Європейської ради у Дубліні, а договори, які започаткували ЄС, були узгоджені під час зустрічі глав держав та урядів на засіданні Європейської ради у Маастрихті у грудні 1991 р. [18]. Підписання Договору про Європейський Союз [17] відбулося 7 лютого 1992 р. у Маастрихті главами 12 держав: Бельгії, Данії, ФРН, Греції, Іспанії, Франції, Ірландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Португалії, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії (Договір набув чинності після його ратифікації усіма сторонами 1 листопада 1993 р.).

У преамбулі Договору держави-члени підтвердили свою прихильність принципам свободи, демократії, поваги до прав людини й основних свобод, а також рішучість зміцнити свої економічні системи, забезпечити їх зближення, ство-

рити економічну і валютну спільноту, що включає єдину та стабільну грошову одиницю.

На особливу увагу заслуговує ст. 2 Договору, яка гарантувала громадянам ЄС простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, вільне пересування осіб у межах ЄС у взаємозв'язку з відповідними заходами контролю зовнішніх кордонів, надання притулку, імміграції, а також запобігання злочинності та боротьби із цим явищем. Таким чином, новостворений ЄС підтвердив і гарантував чотири свободи – вільне переміщення товарів, послуг, робочої сили і капіталу, узгоджені в рамках ЄЕС.

Надалі Договір про Європейський Союз доповнювався та змінювався новими договорами. Найважливішими з них є: Амстердамський договір 1997 р. (набув чинності 1 травня 1999 р.), Ніццький договір 2001 р. (набув чинності 1 лютого 2003 р.) та Лісабонський договір 2007 р. (набув чинності 1 грудня 2009 р.).

Лісабонський договір посідає особливе місце серед договорів ЄС. Він був ухвалений для реформування ЄС у період європейської кризи, пов'язаної із неприйняттям Європейської конституції. Як наголошує Т.В. Сидорук, більшість положень нового договору збігаються зі змістом конституційної угоди, але водночас із договору вилучена вся термінологія і принципи, які наближували європейське будівництво до конституційної практики національних держав. Так, розробники договору відмовилися від самого терміна «Конституція», посади міністра закордонних справ ЄС, символів Союзу (прапора та гімну), нових назв нормативно-правових актів ЄС, таких як «закони» і «рамкові закони», що мали місце в Конституції, повернувшись до старих «регламентів» і «директив» [19].

Лісабонський договір також зобов'язав держави-члени дотримуватися Хартії основних прав Європейського Союзу, проголошеної 7 грудня 2000 р. у Ніцці Європейським парламентом, Радою та Комісією, яка гарантує основні права і свободи людини, серед яких – право на працю й заборона примусової праці, свобода підприємництва, недоторканність приватної власності, право на притулок, заборона дискримінації та ін. Усі вони фактично у черговий раз підтверджують готовність держав – членів ЄС дотримуватися принципу вільного ринку та свободи переміщення.

Список використаних джерел:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : ООН; Статут, Міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_010 (дата звернення: 04.04.2018).
2. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 03.04.2018).
3. Альтернативні та судові процедури вирішення спорів: сучасний стан і нові тенденції в Україні, Німеччині та Польщі / заг. ред. Олександра Копиленка, Фрідріха-Крістіана Шрьодера ; Інститут законодавства Верховної Ради України, Мюнхенський Інститут східноєвропейського права. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 277 с.

4. Анакіна Т.М. Словник термінів з основ права ЄС. URL: <http://asyan.org/potrf> (дата звернення: 02.04.2018).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 03.04.2018).
6. Національні тенденції та міжнародний досвід сучасного праворозуміння : монографія / за заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ : Юридична думка, 2013. 480 с.
7. Турченко О.Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (Зближення законодавства України з правом ЄС) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 145 с.
8. Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities [2008] ECR I-06351, Opinion of AG Poiares Maduro, para 39. URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ (Last accessed: 30.03.2018).
9. Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland [GC] – 45036/98 Judgment 30.6.2005 [GC]. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%5C%22002-3835%22%5D%7D> (Last accessed: 30.03.2018).
10. Європейське право / под общ. ред. Л.М. Энтина. Москва : Норма, 2000. 720 с.
11. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі : Міжнародний документ від 18.04.1951 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_026/page3 (дата звернення: 02.04.2018).
12. Договір про заснування європейського співтовариства з атомної енергії : Євратом; Договір, Міжнародний документ від 25.03.1957 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_027 (дата звернення: 02.04.2018).
13. Договір про заснування Європейської Спільноти : ЄЕС; Договір, Перелік, Міжнародний документ від 25.03.1957 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 02.04.2018).
14. Гаряча Ю.П. Правові засади внутрішнього ринку Європейського Союзу. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 1(10). С. 275–279.
15. Єдиний європейський акт : ЄЕС; Акт, Декларація, Міжнародний документ від 17.02.1986 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_028 (дата звернення: 02.04.2018).
16. Гаврушко Ю.Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Київ, 2005. 204 с.
17. Договір про Європейський Союз : Європейський Союз; Договір, Міжнародний документ від 07.02.1992 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення: 02.04.2018).
18. Михайлишин І.В. Зміст права на вільне пересування та вибір місця проживання. *Право і безпека*. 2012. № 3(45). С. 32–37.
19. Сидорук Т.В. Лісабонський договір: зміни та нововведення в інституційному устрої і праві ЄС. URL: <http://vnu.kyivpu.edu.ua/v/10/08.htm> (дата звернення: 04.04.2018).