

**РУДЕНКО О. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
(Чернівецький національний  
університет імені Юрія Федьковича)

**ВАЙЦЕХОВСЬКА О. Р.,**

доктор юридичних наук, професор,  
доцент кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
(Чернівецький національний  
університет імені Юрія Федьковича)

УДК 341.171

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.45>

## **ПРАВО НА ВІЛЬНЕ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ПРОЖИВАННЯ ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

У статті розкриті поняття громадянства ЄС та основні принципи правового положення громадян ЄС, а також детально проаналізовано питання щодо реалізації права на вільне пересування та проживання громадян ЄС. Доводиться, що громадянство Союзу є однією з найяскравіших федеративних рис ЄС. Аргументується автоматичне визнання громадянами Союзу громадян всіх держав-членів, які самостійно вирішують питання про набуття чи втрату свого національного громадянства. Проаналізовані додаткові права (права громадян Союзу), які пов'язують громадянина з ЄС та з його державами-членами, в чому проявляється практичне значення європейського громадянства. Аргументується, що основоположним принципом, на якому базується правове положення громадян ЄС є принцип недискримінації, що в міграційних правовідносинах проявляється в недискримінації залежно від національного громадянства. Розглядається категорія «захищених ознак», за критерієм якої відбувається розмежування між прямою та непрямю дискримінацією. Виокремлюються елементи змісту права громадян ЄС на вільне пересування та проживання. Проаналізовано право громадян ЄС на виїзд, під яким розуміється право покинути територію будь-якої держави-члена з метою відправитися в іншу державу-член. Обґрунтовано, що кожен громадянин ЄС має право в'їзду в іншу державу-член, яке закріплюється за ним шляхом покладання обов'язку на останню впускати на свою територію будь-якого громадянина, який володіє дійсним паспортом чи посвідченням особи. Досліджено право тимчасового проживання на території приймаючої держави-члена протягом терміну, що не перевищує трьох місяців. Розглянуті фактори, які дозволяють пролонгувати термін перебування на території приймаючої держави-члена, у зв'язку з працевлаштуванням чи наявністю достатніх грошових коштів. Проаналізовано право постійного проживання на території приймаючої держави-члена, яке можна отримати після п'яти років перебування у відповідній державі. Окреслені обмеження у праві вільного пересування та проживання з міркувань громадського порядку чи безпеки.

***Ключові слова:** громадянство ЄС, право на вільне пересування та проживання, принцип недискримінації, «захищені ознаки», право виїзду, право в'їзду, право тимчасового проживання, право постійного проживання.*



**Rudenko O. V., Vaitsekhovska O. R. The right to free movement and residence of European Union citizens**

The article reveals the concept of EU citizenship and the basic principles of the legal status of EU citizens, and also analyzes in detail the implementation of the right to free movement and residence of EU citizens. It is proven that Union citizenship is one of the most striking federal features of the EU. The automatic recognition by citizens of the Union of citizens of all member states who independently decide on the acquisition or loss of their national citizenship is argued. Additional rights (the rights of Union citizens) connecting a citizen with the EU and its member states are analyzed, which reveals the practical significance of European citizenship. It is argued that the fundamental principle on which the legal status of EU citizens is based is the principle of non-discrimination, which in migration legal relations is manifested in non-discrimination depending on national citizenship. The category of protected characteristics is considered, according to the criterion of which a distinction is made between direct and indirect discrimination. The elements of the content of the right of EU citizens to free movement and residence are highlighted. The right of EU citizens to leave, which is understood as the right to leave the territory of any member state in order to go to another member state, is analyzed. It is justified that every EU citizen has the right of entry into another Member State, which is assigned to him by imposing the obligation on the latter to admit into its territory any citizen holding a valid passport or identity card. The right of temporary residence in the territory of another Member State for a period not exceeding three months has been studied. Factors that allow extending the period of stay in the territory of the host Member State in connection with employment or the availability of sufficient funds are considered. The right of permanent residence in the territory of the host Member State, which can be obtained after five years of stay in the relevant state, is analyzed. Restrictions on the right of free movement and residence are indicated for reasons of public order or security.

*Key words:* EU citizenship, right to free movement and residence, principle of non-discrimination, protected characteristics, right of exit, right of entry, right of temporary residence, right of permanent residence.

**Вступ.** Громадянство, міграція та права людини є ключовими пунктами європейського та національного порядку дня – хто має право в'їжджати та оселитися в Європі та за яких умов, є темою, яка наразі найчастіше обговорюється. Згідно Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС), статус громадянина ЄС надається кожній особі, яка має громадянство держави-члена. Відповідно до цього положення, громадяни ЄС наділяються певними правами та обов'язками, що встановлені Договорами ЄС. Суд ЄС постановив, що громадянство ЄС є фундаментальним статусом громадян держав-членів. Кожен громадянин ЄС має право вільно пересуватися та проживати на території держави-члена, відповідно до обмежень та умов, що встановлені Договорами та заходів, що прийняті для їх виконання. Відповідні обмеження та умови встановлені Директивою 2004/38/ЄС про право громадян Союзу та членів їхніх сімей вільно пересуватися та проживати на території держави-члена, яка, поряд з іншим, реалізує ці права та свободи.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення права громадян ЄС на вільне пересування та проживання, а також особливості його реалізації.

**Результати дослідження.** Наявність власного громадянства є однією з найяскравіших федеративних рис ЄС. Неофіційно громадянство називається європейським чи наднаціональним, а офіційно – громадянством Союзу.

Положення про те, хто ж вважається громадянами Союзу закріплене в установчих документах ЄС, а саме Договорі про Європейський Союз (ДЕС) та Договорі про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС). Громадянами Союзу автоматично визнаються



громадяни всіх держав-членів, причому держави-члени самостійно вирішують питання про набуття чи втрату свого національного громадянства (а разом із ним і європейського). При цьому, громадянство Союзу доповнює національне громадянство, а не замінює його.

Громадянин ЄС, окрім цього, наділений ще й додатковими правами – правами громадянина Союзу, які пов'язують громадянина з ЄС та з його державами-членами; в цьому проявляється практичне значення європейського громадянства. Таким чином громадяни Союзу отримують більш розлогі можливості для реалізації своїх потреб та інтересів понад ті, які вони мають як людські істоти та як громадяни своїх держав.

Громадяни Союзу володіють, зокрема, наступними правами: право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів; право обирати та бути обраними на виборах до Європейського парламенту та на місцевих виборах в приймаючій державі-члені на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави; 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; право громадської ініціативи [1, с. 271].

Свобода пересування та проживання в межах державної території є одним з основних прав людини та національного громадянина. Це право закріплене у конституційних та міжнародно-правових документах. Згідно зі ст. 2 Протоколу № 4 1963 р. до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод [2], прийнятої в рамках Ради Європи, «Кожен, хто на законних підставах перебуває на території будь-якої держави, має в межах цієї території право на свободу пересування та свободу вибору місця проживання». Окрім цього, це право в повній мірі зберігається за громадянами всіх держав-членів ЄС. При цьому, будучи європейськими громадянами, ці особи уповноважені знаходитися і жити на території будь-якої держави-члена ЄС, відмінної від держави свого національного громадянства.

У міграційних правовідносинах всередині ЄС за громадянами Союзу, згідно Хартії Європейського Союзу про основоположні права [3], закріплені такі основні права та свободи: право вільно пересуватися та проживати на території держав-членів; право обирати та бути обраними на виборах до Європейського парламенту, а також на муніципальних виборах у державі-члені, де вони проживають, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави; свобода шукати роботу, працювати, засновувати власну справу та надавати послуги у всіх державах-членах; право громадян ЄС на отримання консульського захисту у третіх країнах з боку дипломатичних та консульських установ усіх держав-членів ЄС, при виїзді за межі ЄС.

Установчими договорами ЄС та актами вторинного законодавства [4] встановлено право на консульський захист, яке передбачає можливість захисту з боку дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена для будь-якого громадянина ЄС на території третьої країни, де не представлена його держава-член, на тих же умовах, що й для громадян цієї держави. Консульський захист передбачає право громадян ЄС розраховувати на отримання сприяння в ряді випадків: коли вони потребують допомоги в екстреній ситуації; у разі втрати паспорта (для отримання тимчасового документу); у випадку, якщо вони стали жертвою будь-якого правопорушення; в разі затримання чи взяття під варту; при нещасному випадку або серйозному захворюванні; в разі смерті та ін.

Правове положення громадян ЄС базується на ряді принципів, основоположним з яких, ще з часів заснування колишнього Європейського економічного співтовариства, є принцип недискримінації. Даний принцип вважається наріжним каменем будь-яких правовідносин, зокрема міграційних. В міграційних правовідносинах він проявляється в недискримінації залежно від національного громадянства. Даний принцип закріплений в установчих договорах ЄС (ДФЄС, Хартії ЄС про основоположні права) і передбачає заборону будь-якої дискримінації за ознакою національного громадянства. Принцип недискримінації тотожний принципу рівності, який, в свою чергу, передбачає заборону дискримінації. Забороненою вважається не лише пряма, але й непряма дискримінація. При цьому, пряма дискримінація проявляється у менш сприятливому ставленні до особи у порівнянні зі ставленням до інших осіб у подібній ситуації, причиною якого є наявність у цієї особи певних



характеристик, що відносяться до категорії «захищених ознак». В свою чергу, непрямую є дискримінація, яка проявляється в нейтральному положенні, що впливає на групу осіб, які мають «захищену ознаку», значно більше, ніж на інших осіб в аналогічній ситуації. Згідно права ЄС, до «захищених ознак» відносяться: вік, раса, етнічне та національне походження, стать, сексуальна орієнтація, обмежені фізичні можливості, релігійні переконання та ін. [5] Отже, пряма дискримінація є відкритою, явною і проявляється в приналежності фізичної особи до громадянства іншої держави-члена ЄС, а непрямая дискримінація є прихованою і виявляється у заходах, які зовні мають нейтральний характер стосовно всіх громадян, але насправді ставлять громадян інших держав-членів у менш сприятливі умови.

Певні аспекти недискримінації не пов'язані з міграційними правовідносинами за участю громадян ЄС. До них відноситься недискримінація за ознаками статі, раси, кольору шкіри, етнічного чи соціального походження, релігії чи переконань, політичних чи будь-яких інших поглядів, належності до національної меншини, майнового походження, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації та ін.

Право вільно пересуватися та проживати на території будь-якої держави-члена ЄС, відмінної від своєї власної, вважається найважливішим серед додаткових прав, які отримують громадяни ЄС, адже воно не тільки позитивно позначається на економіці держав-членів ЄС, але й вважається його найбільш позитивним досягненням.

В установчих договорах закріплене положення, згідно якого «Кожен громадянин Союзу має право вільно пересуватися та проживати на території держав-членів за умови дотримання обмежень та умов, передбачених Договорами та положеннями, прийнятими на підставі останніх».

Основним нормативним актом, що регламентує право громадян ЄС та членів їх сімей вільно пересуватися та проживати на території держав-членів є Директива 2004/38/ЄС [6] Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. про право громадян Союзу та членів їх сімей вільно пересуватися та проживати на території держав-членів.

Право громадян ЄС на вільне пересування та проживання є нормою прямої дії та є комплексним правом, що складається з сукупності окремих, тісно пов'язаних між собою суб'єктивних прав, до яких відносяться: право виїзду; право в'їзду; право тимчасового проживання на території іншої держави-члена; право постійного проживання на території іншої держави-члена.

*Право виїзду* означає право громадянина Союзу покинути територію будь-якої держави-члена з метою відправитися в іншу державу-член. Рідна держава громадянина Союзу не може перешкоджати здійсненню цього права шляхом впровадження дозволу на виїзд чи запровадження виїзної візи. Рідна держава громадянина Союзу також зобов'язана за вимогою видавати проїзні документи (закордонний паспорт чи посвідчення). Паспорти громадян Союзу мають єдиноподібний дизайн (єдині стандарти) [7]: бордова кольорова обкладинка, спеціальні елементи безпеки та біометричні елементи.

*Право в'їзду* в іншу державу-член закріплюється шляхом покладання обов'язку на останню впускати на свою територію будь-якого громадянина, який володіє дійсним паспортом чи посвідченням особи. При цьому, ніяких додаткових вимог доведення можливості в'їзду, як-то засвідчення мети своєї поїздки, умов перебування, наявності грошових коштів, чи виконання інших умов не може бути пред'явлено. Такі вимоги зазвичай пред'являються для громадян третіх країн, які приїжджають до ЄС. Отже, для громадян Союзу всередині ЄС візи повністю скасовані, навіть незалежно від того чи входить держава-член ЄС до Шенгенської зони (Кіпр та Ірландія наразі не приєдналися до «шенгену»). Єдиним обов'язком, який держава-член може покласти на громадянина Союзу, який в'їжджає, є «обов'язок повідомляти про свою присутність на її території в розумний і недискримінаційний термін. Недотримання цього обов'язку може супроводжуватися недискримінаційними санкціями».

*Право тимчасового проживання на території іншої держави-члена* передбачає «право громадян Союзу проживати на території іншої держави-члена протягом терміну, що не перевищує трьох місяців, без будь-яких інших умов або формальностей, крім вимоги



мати дійсне посвідчення особи чи паспорт». На протязі даних трьох місяців не передбачається надання приймаючою державою-членом будь-якої соціальної допомоги.

Реалізація права проживання понад три місяці передбачає виконання громадянином Союзу адміністративних формальностей, які може покласти на нього приймаюча держава-член. До таких адміністративних формальностей відносять реєстрацію громадянина Союзу в компетентних органах приймаючої держави-члена. При цьому, громадянину ЄС видається довідка про реєстрацію з зазначенням імені, адреси зареєстрованої особи та дати реєстрації.

Право проживання в приймаючій державі-члені понад три місяці залежить від ряду факторів: громадянин Союзу повинен здійснювати трудову чи самостійну економічну діяльність, тобто бути найманим або ненайманим працівником в приймаючій державі-члені; мати достатні кошти, щоб не стати тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої держави та мати медичну страховку.

Громадянину Союзу, який законно і безперервно прожив на території приймаючої держави-члена протягом п'яти років надається право постійного проживання (термін скорочується для найманих і ненайманих працівників). Тимчасова відсутність громадянина Союзу не впливає на безперервність проживання, якщо вона: не перевищує загалом шести місяців на рік; пов'язана з виконанням військових обов'язків; пов'язана з вагітністю або народженням дитини, навчанням, серйозним захворюванням та ін. При цьому, громадянин Союзу повинен зареєструватися у компетентних органах та отримати посвідку про постійне проживання.

Посвідки про постійне чи тимчасове проживання, видаються громадянам Союзу на безоплатній основі або при сплаті мита, розмір якого не перевищує розмір мита, що стягується з національних громадян за видачу подібних документів. У разі відсутності у громадян Союзу відповідних посвідок, приймаючі держави-члени можуть накладати на таких громадян санкції, аналогічні тим, які вони застосовують до своїх власних громадян у разі відсутності у них при собі посвідчення особи.

Запровадження приймаючою державою-членом територіальних обмежень щодо права проживання та права постійного проживання можливе лише в тих випадках, коли аналогічні обмеження в рівній мірі передбачені для її власних громадян.

В ЄС заборонені будь-які заходи держав-членів, які здатні утримувати громадян від бажання подорожувати його територією. Це правило передусім стосується держав походження, які не повинні ставити своїх національних громадян, які скористалися міграційними правами громадян Союзу, у менш сприятливе становище порівняно з громадянами, які цього не зробили.

Водночас, право громадян Союзу на вільне пересування та проживання має й ряд обмежень: з міркувань громадського порядку, громадської безпеки та громадського здоров'я.

**Висновки.** На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що свобода пересування та проживання в межах державної території є одним з основних прав людини та національного громадянина. Право вільного пересування та проживання громадян ЄС є комплексним правом, що складається з сукупності окремих, тісно пов'язаних між собою суб'єктивних прав, до яких відносяться: право виїзду; право в'їзду; право тимчасового проживання на території іншої держави-члена; право постійного проживання на території іншої держави-члена.

#### Список використаних джерел:

1. Кулабухова А.В. Каталог прав громадян Європейського Союзу. *Право та інновації*. № 1 (13), 2016. С. 270–275.
2. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї, 16.09.1963 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_059#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059#Text) (дата звернення: 30.04.2024).



3. Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 30.04.2024).

4. Council Directive (EU) 2015/637 of 20 April 2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC // OJ L 106, 24.4.2015, p. 1–13. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0637> (дата звернення: 30.04.2024).

5. Handbook on European non-discrimination law. URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf) (дата звернення: 30.04.2024).

6. Directive 2004/38/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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0038> (дата звернення: 30.04.2024).

7. Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R2252> (дата звернення: 30.04.2024).

