

Інформаційна довідка щодо переговорного розділу 2 «Свобода переміщення працівників»*

***Анотація.** У довідці надано загальну характеристику розділу *acquis* ЄС щодо свободи переміщення працівників – однієї з фундаментальних свобод єдиного ринку Європейського Союзу. Наведено перелік актів права ЄС, які є базовими для цієї сфери. Визначено основні переваги запровадження, а також виклики та актуальні тенденції розвитку правового регулювання. Проаналізовано стан імплементації актів права ЄС у цій сфері в національному законодавстві.*

***Ключові слова:** право ЄС, свобода переміщення працівників, працевлаштування, рівність трудових прав, євроінтеграція, вступ України до ЄС.*

Вступ. Вільне переміщення працівників є однією з чотирьох свобод, якими користуються громадяни ЄС. Вона включає право на переміщення та проживання для працівників, право на в'їзд і проживання для членів сім'ї працівника, а також право працювати в іншій державі-члені та мати рівне ставлення з громадянами цієї держави-члена. Для зайняття посад на державній / публічній службі законодавством держав-членів передбачені обмеження.

Європейське управління праці (ELA) є спеціальним агентством з питань вільного переміщення працівників, у тому числі відряджених¹. Основним завданням агентства є забезпечення кращого дотримання державами-членами законодавства ЄС щодо вільного переміщення працівників (мобільності робочої сили) та координації соціального забезпечення таких працівників.

Основна мета запровадження свободи переміщення осіб – доповнити систему фундаментальних прав ЄС свободою переміщення працівників для створення та забезпечення функціонування єдиного європейського ринку.

Результат запровадження свободи переміщення осіб – зміцнення соціального виміру ЄС, заборона дискримінації за ознакою громадянства під час працевлаштування, винагороди, за інших умов праці та зайнятості. Працівники-громадяни однієї держави ЄС мають право прийняти пропозицію про роботу, зроблену в іншій державі ЄС, вільно пересуватися всередині країни та залишатися з метою працевлаштування.

Основні акти права ЄС щодо свободи переміщення працівників.

Вільне переміщення працівників вважається головним досягненням європейської інтеграції. Мільйони громадян ЄС живуть або працюють в іншій державі-члені, мають можливість шукати роботу і надавати послуги по всьому ЄС, працювати без вимоги отримання дозволу на роботу, проживати в іншій державі з

¹ Regulation (EU) 2019/1149 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 establishing a European Labour Authority, amending Regulations (EC) No 883/2004, (EU) No 492/2011, and (EU) 2016/589 and repealing Decision (EU) 2016/344 (Text with relevance for the EEA and for Switzerland). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R1149>

метою працевлаштування і залишатися після завершення роботи, а також користуватися рівним із громадянами держави ставленням щодо доступу до роботи, умов праці та всіх інших соціальних і податкових переваг.

Громадяни Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії та Швейцарії (держав Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)) мають право працювати в ЄС із тими самими правами та обов'язками, що і працівники – громадяни держав-членів ЄС. Щодо права вільного переміщення працівників із третіх країн, то обов'язковими для дотримання державами-членами є положення статей 77–79 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) та єдиних критеріїв для в'їзду і проживання висококваліфікованих працівників – власників блакитної карти ЄС². Розширення можливостей щодо вільного переміщення працівників передбачається заходами реформування порядку надання єдиного дозволу для громадян третіх країн на проживання і роботу на території держави-члена³.

На рівні ЄС можуть укладатися спеціальні угоди щодо вільного переміщення працівників з інших держав, які не входять до ЄС та ЄАВТ.

Загальні аспекти права працівників на вільне переміщення.

Врегулювання гарантій реалізації права на вільне переміщення працівників передбачалося різними актами ЄС, починаючи з 1960-х років. Їх положення поступово модернізувалися та змінювалися. Директива 2004/38/ЄС запровадила громадянство ЄС як основний статус для громадян держав-членів, на основі якого здійснюється право на вільне переміщення та проживання на території ЄС. Протягом перших трьох місяців кожен громадянин ЄС має право проживати на території іншої держави ЄС без будь-яких умов та офіційного оформлення перебування, за виключенням умови про наявність дійсного посвідчення особи або паспорта. У випадку більш тривалого періоду перебування, приймаюча держава-член може вимагати від громадянина іншої держави-члена зареєструватися в міграційних органах щодо своєї присутності.

Право проживати більше трьох місяців залежить від певних умов: особа, яка не є працівником чи самозайнятою особою, повинна бути застрахованою на випадок хвороби (медичне страхування) і мати достатньо ресурсів, щоб не переобтяжувати систему соціального захисту приймаючої держави. Студенти та ті, хто закінчує професійне навчання, мають право на проживання, як і особи, які зареєструвалися як безробітні. Громадяни ЄС отримують право на постійне проживання у приймаючій державі-члені після п'ятирічного періоду безперервного

² Directive (EU) 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, and repealing Council Directive 2009/50/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021L1883>

³ Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401233

легального проживання. Незалежно від громадянства, члени сім'ї працівника – громадянина ЄС мають право проживати в тій самій країні, що і працівник.

Регламент (ЄС) № 492/2011 про свободу пересування працівників у межах ЄС регламентує правила працевлаштування, рівного ставлення та возз'єднання сімей працівників. Положення Регламенту також поширюються на працівників із держав, які входять до Європейської економічної зони (ЄЕЗ)⁴. Будь-який громадянин держави-члена має право шукати роботу в іншій державі-члені згідно з відповідними правилами, що врегульовані для національних працівників. Держави-члени не мають права застосовувати будь-яку дискримінаційну практику обмеження пропозицій про роботу громадянам іншої держави або вимагати знання мови, що виходить за рамки розумного та необхідного, для виконання роботи, на яку претендує особа. Працівник має право отримувати таку ж допомогу від національного бюро зайнятості, як і громадяни приймаючої держави, а також залишатися в країні протягом періоду, достатнього для пошуку нової роботи, подання заявки на роботу та працевлаштування.

Що стосується умов праці на території приймаючої держави-члена, то громадяни іншої держави, які працюють, мають такі само соціальні й податкові пільги та доступ до житла, як і національні працівники. Окрім того, працівники-громадяни іншої держави мають право на рівне ставлення щодо здійснення профспілкових прав.

Правове регулювання праці відряджених працівників. Роботодавці можуть використовувати свободу надання послуг в інших державах ЄС (стаття 56 ДФЄС) і з цією метою відправляти працівників у відрядження за межі держави перебування.

Відрядженим є працівник, якого роботодавець направляє для надання послуг / виконання робіт в інші держави-члени ЄС на тимчасовій основі. На відряджених працівників не поширюються правила, передбачені Регламентом (ЄС) № 492/2011, оскільки перебуваючи у статусі «відрядженого працівника», особа не використовує право на вільне переміщення. Права і свободи відряджених працівників захищені Директивою (ЄС) 2018/957 про внесення змін до Директиви 96/71/ЄС щодо відрядження працівників у рамках надання послуг⁵, положення якої забезпечують захист відряджених працівників під час їх призначення на посаду, встановлення обов'язкових положень щодо умов праці, захисту здоров'я та безпеки на роботі. На відряджених працівників поширюються трудове законодавство держави перебування, а також положення актів соціального діалогу (колективних договорів).

Акти ЄС про відряджених працівників розглядаються як спосіб забезпечення рівних умов праці працівників у разі транскордонного надання

⁴ Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/492/oj/eng>

⁵ Consolidated text: Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01996L0071-20200730>

послуг, а також захисту прав відряджених працівників шляхом гарантування загального набору соціальних прав із метою запобігання несправедливому поводженню та створенню дешевої робочої сили.

Первинне право:

- Стаття 3(2) Договору про Європейський Союз (TEU); Статті 4(2)(а), 20, 26, 45 – 48 Договору про функціонування ЄС (TFEU):

Вторинне право:

- Директива 2004/38/ЄС про право громадян Союзу та членів їхніх сімей вільно переміщатися та проживати на території держав-членів
- Регламент (ЄС) № 492/2011 про свободу переміщення працівників у межах Союзу
- Директива 2014/54/ЄС про заходи, що сприяють реалізації прав, наданих працівникам у контексті свободи переміщення працівників
- Регламент (ЄС) 2019/1149 про заснування Європейського органу з питань праці
- Директива 2014/54/ЄС про заходи, що сприяють здійсненню прав, наданих працівникам у контексті свободи переміщення працівників
- Директива 2018/957/ЄС про внесення змін до Директиви 96/71/ЄС щодо відрядження працівників у рамках надання послуг

Прецедентне право:

Судова практика про перешкоди вільного переміщення працівників⁶

Обмеження свободи пересування.

ДФЄС дозволяє державі-члену відмовити громадянину ЄС у праві на в'їзд або проживання з міркувань громадського порядку, громадської безпеки чи громадського здоров'я. Такі заходи мають ґрунтуватися на особистій поведінці відповідної особи, яка має становити достатньо серйозну та реальну загрозу основним інтересам держави. Директива 2004/38/ЄС передбачає необхідність дотримання державами низки процедурних гарантій.

Із моменту запровадження громадянства ЄС Суд Європейського Союзу (СЄУ) удосконалив тлумачення положень Директиви 2004/38/ЄС щодо вільного переміщення працівників. Так, згідно зі статтею 45(4) ДФЄС вільне переміщення працівників не поширюється на зайнятість у державному секторі. Цей відступ тлумачиться Судом Європейського Союзу в дуже обмежувальний спосіб. Наразі в ЄС до державного сектору віднесено державне управління – діяльність, яка здійснюється публічною адміністрацією (тобто державною службою), і оборону. На практиці це: забезпечення управління державою, реалізація економічної та соціальної політики (загальне управління; виконавча, законодавча, фінансова адміністрація на всіх рівнях управління); надання послуг суспільству

⁶ Case law - Obstacles to free movement. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/network-legal-experts-moves/case-law/case-law-obstacles-free-movement_en

(адміністрування та діяльність міністерств, дипломатичних і консульських представництв, розміщених за кордоном; оборонна діяльність; судова діяльність; забезпечення громадського порядку і безпеки, зокрема поліцією та пожежною службою); заходи з обов'язкового соціального забезпечення (адміністрування державних програм соціального забезпечення)⁷.

Протягом перехідного періоду після приєднання нових держав-членів можуть застосовуватися певні умови, які обмежують вільне переміщення працівників із цих держав-членів, до них та між ними. Наразі перехідних періодів немає.

Рівень імплементації в законодавстві України актів права ЄС щодо свободи переміщення працівників.

Вільне переміщення працівників запроваджується з моменту вступу до ЄС. Водночас Україна має дотримуватися зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію з ЄС (статті 17–18)⁸ щодо забезпечення вільного руху робочої сили із числа громадян ЄС та їх працевлаштування; врегулювання заходів підтримки в разі вимушеного безробіття, хвороби чи нещасного випадку, якщо трудові відносини припинилися; вільного й рівного доступу до вищої освіти, у тому числі працівників із дітьми; запровадження заходів щодо гарантій медичного обслуговування (Розділ 4, кластер 2, глава 2 Звіту Комісії Європейського парламенту)⁹.

Законодавство України не приведено у відповідність до законодавства ЄС у сфері вільного переміщення працівників – громадян держав-членів ЄС та їх доступу до ринку праці. Іноземці та особи без громадянства можуть бути працевлаштовані в Україні після отримання відповідного дозволу, виданого Державною службою зайнятості України. Спеціального законодавства щодо працевлаштування громадян ЄС не прийнято, необхідних змін до трудового законодавства та законодавства про зайнятість населення не внесено.

Стан адаптації. Статистична інформація щодо імплементації переговорного розділу відповідно до Звіту України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) за 2023 рік¹⁰, є такою:

⁷ Browse by Sector. URL: <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-intelligence/sectors?sector=06.14&country=BE#>

⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF REGIONS. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

¹⁰ Звіт України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) за 2023 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf



Актуальні тенденції розвитку законодавства ЄС у сфері свободи.

ЄС докладає значних зусиль для сприяння мобільності працівників. Наразі забезпечуються заходи реформування системи визнання професійних кваліфікацій (Директива 2013/55/ЄС про визнання професійних кваліфікацій¹¹) та щодо запровадження європейської професійної картки для окремих професій.

Суттєвим стимулом мобільності працівників є врегулювання на рівні ЄС: соціального захисту працівників (Регламент (ЄС) № 883/2004 щодо координації схем соціального забезпечення¹² (перебуває у стані перегляду)); медичного страхування, у тому числі запровадження європейської картки медичного страхування (Директива 2011/24/ЄС про застосування прав пацієнтів у транскордонній охороні здоров'я¹³); прав на додаткову пенсію (Директива 2014/50/ЄС про мінімальні вимоги для посилення мобільності працівників між державами-членами шляхом покращення набуття та збереження прав на додаткову пенсію¹⁴); забезпечення судового захисту та відшкодування працівникам, які зазнали дискримінації, а також наявності органів, які заохочують і контролюють рівне поводження (Директива 2014/54/ЄС про заходи, що сприяють здійсненню

¹¹ Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation') Text with EEA relevance

¹² REGULATION (EC) No 883/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the coordination of social security systems. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0883>

¹³ DIRECTIVE 2011/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0024>

¹⁴ Directive 2014/50/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0050&qid=1606314462348>

прав, наданих працівникам у контексті свободи переміщення для працівників¹⁵) тощо.

Створене в 2019 році Європейське управління праці (ELA) надає послуги підтримки для мобільних працівників і роботодавців, підтримує координацію між державами-членами у транскордонному правозастосуванні, включаючи спільні інспекції. Агентство взяло на себе відповідальність за низку ініціатив із трудової мобільності, зокрема портал робочої мобільності, EURES (Європейська служба зайнятості)¹⁶ та європейську платформу боротьби з незадекларованою працею.

Висновки.

Запровадження вільного руху осіб створює можливості для економічного зростання. Вільний рух осіб сприяє більшому руху робочої сили між державами ЄС, допомагає зменшити дефіцит робочої сили в окремих секторах і забезпечує компанії доступом до робочої сили з різними навичками і досвідом.

Мобільність працівників сприяє обміну знань і передових технологій між країнами, інноваціям і підвищенню продуктивності в різних галузях, доступу до різноманітних освітніх та навчальних можливостей, що підвищує кваліфікацію робочої сили. У цілому, запровадження вільного руху осіб потенційно призводить до збільшення інвестицій у державу.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹⁵ DIRECTIVE 2014/54/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054>

¹⁶ Consolidated text: Regulation (EU) 2016/589 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2016 on a European network of employment services (EURES), workers' access to mobility services and the further integration of labour markets, and amending Regulations (EU) No 492/2011 and (EU) No 1296/2013 (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0589-20190731>