

Центр миру, конверсії
та зовнішньої політики України

Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів»

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РУХУ ДО СИМЕТРИЧНОГО
БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ
МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ**

**ПОТОЧНІ ОЦІНКИ ВІЗОВОЇ
ПРАКТИКИ КРАЇН ЄС В УКРАЇНІ**

За підтримки Європейської програми
Міжнародного фонду «Відродження»

Київ-2010

УДК
ББК

Видання формулює перелік завдань у законодавчій сфері, виконання яких є необхідною умовою для встановлення симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Перелік завдань сформульовано на основі існуючих документів Україна-ЄС, «дорожніх карт» до безвізового режиму, оприлюднених Єврокомісією, та з урахуванням успішного досвіду тих держав, що здобули безвізовий режим з ЄС протягом останнього часу, насамперед Сербії. У другій частині видання систематизовано поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні – з використанням як даних незалежного моніторингу, проведеного «Європою без бар'єрів», так і офіційних даних.

Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні

Інформаційно-аналітичне видання

Автори та консультанти дослідження:

Ірина Сушко
Олексій Врадій
Олександр Сушко

Видання та друк ТОВ «Вістка», наклад 1000 примірників

Проект здійснено за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження»

ISBN:

© Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів»
www.novisa.org.ua
вул. Володимирська, 42 офіс 21
Київ, 01034, Україна
Тел/факс +38 044 238 68 43

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	4
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РУХУ ДО СИМЕТРИЧНОГО БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ	6
Загальна оцінка стану законодавчого забезпечення.....	6
Підписання та ратифікація міжнародних угод, конвенцій та протоколів	8
Законодавство у сфері захисту персональних даних та ідентифікаційних документів.	9
Міграційне законодавство	15
Охорона кордону.....	22
Висновки	25
ПОТОЧНІ ОЦІНКИ ВІЗОВОЇ ПРАКТИКИ КРАЇН ЄС В УКРАЇНІ	26
Результативність візової процедури.	
Рівень відмов.....	27
Багаторазові та довгострокові візи	35
Безкоштовні візи.....	43
Термін розгляду візової заявки	46
Вимоги до документів.....	48
Рекомендації «Європи без бар'єрів»	51

ПЕРЕДМОВА

Українські політики єдині у своєму задекларованому прагненні домогтися скасування візового режиму для громадян України з боку Європейського Союзу. Під час президентської виборчої кампанії 2010 року всі основні кандидати згадували про дану проблему, обіцяючи своїм виборцям досягти прогресу і врешті зруйнувати «візовий мур», що перешкоджає контактам між громадянами України та ЄС.

В той же час практичні дії політиків, що представляють різні політичні сили, зокрема, найбільші фракції парламенту, як урядові, так і опозиційні, свідчать про байдужість українського законодавця до базових умов та вимог щодо нормативних актів, без ухвалення яких безвізовий режим з ЄС залишатиметься недосяжною метою.

В рамках даного дослідження ми пропонуємо чітку дорожню карту реформ, призначену для українського законодавця — фактично ми окреслюємо вичерпний перелік законодавчих змін, необхідних для надання Україні безвізового режиму з боку ЄС (звісно, за умови їх належної імплементації).

Готуючи вказані законопроекти, важливо звернути не лише на їхні пропоновані назви (напрямки), але і на конкретні норми, що мають бути в них відображені — інакше законодавча робота може виявитись марною. Принципово важливим є досягнення відповідності з загальноприйнятими нормами Європейського Союзу та Ради Європи — у питаннях законодавства про захист персональних даних, міграційну політику, охорону кордонів, боротьбу з транскордонною злочинністю, антикорупційну діяльність тощо.

Крім того, як важливий додаток до основного дослідження, ми пропонуємо експертну оцінку поточної візової практики країн-членів ЄС в Україні із відповідними рекомендаціями стосовно вдосконалення нині діючого режиму спрощення оформлення віз.

Дослідження здійснене на основі власного моніторингу, третя хвиля якого відбулась в Україні в липні-серпні 2009 року, а також з урахуванням оцінок, зроблених експертами Європейської Комісії у жовтні 2009 року.

*Від імені всеукраїнської громадської ініціативи
«Європа без бар'єрів»*

Олександр Сушко

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РУХУ ДО СИМЕТРИЧНОГО БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Напрями законодавчої діяльності, перелічені нижче, потребують ретельної уваги для досягнення мети безвізового режиму з ЄС: **міграційна політика, безпека документів, захист персональних даних, управління кордонами та антикорупційна політика.**

Загальна оцінка стану законодавчого забезпечення¹

Українське законодавство у сферах, що беруться до особливої уваги Європейським Союзом в процесі переговорів про надання безвізового режиму, є суттєво недосконалим. Його стан нині визнається експертами Європейського Союзу однією із найбільш очевидних перешкод для подальшого прогресу у візовому діалозі, метою якого є скасування віз для громадян України. У неформальних висновках Ради ЄС на рівні міністрів закордонних справ від 23 лютого 2010 року констатується необхідність досягнення хоча б мінімального прогресу (насамперед у сферах міграційної політики та захисту персональних даних) як передумови надання Україні Дорожньої карти до безвізового режиму.

Протягом останніх двох років (2008-2009) Верховною Радою України не ухвалено жодного важливого, відповідного європейським нормам документу у сфері **безпеки документів, захисту персональних даних та міграційної політики** – ці сфери державної політики є ключовими для досягнення прогресу щодо скасування віз з боку ЄС.

Єдиний ухвалений в цих сферах закон *«Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»* від 14 квітня 2009 року являє собою радше приклад того, як не можна діяти (зокрема, впроваджувати біометричні дані в систему міграційного контр-

¹ Оцінка дана станом на кінець лютого 2010 року. Ситуація є динамічною і може змінюватись.

олю без попереднього впровадження належного захисту персональних даних), на що вказано в заяві українських правозахисників². Президент скористався правом вето щодо цього закону.

Лише один закон ухвалено у сфері **управління кордонами**: «*Про прикордонний контроль*» від 05.11.2009 №1710-VI³, який запроваджує декілька прогресивних норм, але даного закону недостатньо для законодавчого забезпечення цілей *Концепції розвитку прикордонної служби до 2015 року*, схваленої Указом Президента від 19 червня 2006 року, зокрема, щодо перетворення ДПС на правоохоронний орган європейського зразка⁴.

В сфері **антикорупційного законодавства** у 2009 р. досягнутий у червні прогрес був знівельований подальшими діями парламенту. 11 червня 2009 року Верховною Радою України були ухвалені Закони України «*Про засади запобігання та протидії корупції*», «*Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення*», «*Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення*». Однак 23 грудня 2009 р. за підтримки Партії регіонів, більшості блоку НУНС та фракції Блоку Литвина вступ в дію вказаних законів було перенесено на 1 квітня 2010 року. Депутати мотивували таке рішення недосконалістю вказаних законів. Деякі зауваження експертів з цього приводу дійсно є слушними і потребують врахування⁵. Однак, замість роботи по вдосконаленню законів, вирішено було піти найпростішим шляхом і заблокувати їхню імплементацію, що мала розпочатись з 1 січня 2010 року.

Отже, враховуючи скромний обсяг досягнень вітчизняних законодавців, передбачаючи подальший рух і структурування «візового діалогу» між Україною та ЄС, нагальною

² Звернення УГСПЛ стосовно обов'язкового зняття біометричних даних іноземців при видачі віз <http://eu.prostir.ua/news/234200.html>

³ http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/T091710.html

⁴ Указ Президента України. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006&pass=4/UMFPEGzhhhYvZ.Zi2RzoVXH14PEs80msh8le6>

⁵ Микола Мельник, Микола Хавронюк. Нові антикорупційні закони: пил в очі чи граната в руках мавпи? // Дзеркало тижня № 50 (778) 19-25 грудня 2009. <http://www.dt.ua/1000/1050/68092/>

потребою є систематизація переліку нормативно-правових актів, ухвалення яких є невід'ємною складовою успішної державної політики по забезпеченню свободи пересування для громадян України в Європі та світі.

Наші висновки та рекомендації ґрунтуються на перших результатах «візового діалогу» між Україною та ЄС, що розпочався у жовтні 2008 року, на досвіді «Дорожніх карт до безвізового режиму», наданих з боку ЄС країнам Західних Балкан у 2008 році, а також на існуючих документах Україна-ЄС, насамперед, Плані дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, ухваленому у 2002 р. та оновленому у 2007 р.

Підписання та ратифікація міжнародних угод, конвенцій та протоколів

Нижче подано перелік міжнародних конвенцій та протоколів, що входять до переліку **обов'язкових умов** ЄС для скасування візового режиму, які були підписані Україною (у дужках вказано дату підписання Україною), але наразі (станом на січень 2010 року) залишаються нератифікованими.

- Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, 2005 р. (17.11.2005)
- Європейська конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, 1981 р. (29.08.2005)
- Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо уповноважених органів нагляду та міждержавних інформаційних потоків, 2001 р. (29.08.2005)
- Другий додатковий Протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, 2001 р. (08.11.2001)
- Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму, 2005 р. (29.11.2005)
- Конвенція ООН проти корупції, 2003 р. (11.12.2003)

Європейська конвенція про корупцію у контексті кримінального права, 1999 р. (27.01.1999)

- Додатковий Протокол до Європейської конвенції про корупцію у контексті кримінального права, 2003 р. (15.05.2003)

Крім підписаних і наразі нератифікованих документів, існує низка угод, конвенцій та протоколів, до яких Україна ще не приєдналася, але мусить це зробити з огляду на критерії безвізового режиму з ЄС, насамперед:

- Конвенція від 25.10.1980 про доступ до міжнародного суду
- Європейська конвенція про отримання за кордоном інформації та доказів в адміністративних справах, 1978 р.
- Європейська угода про передачу клопотань щодо правової допомоги, 1977 р.
- Додатковий протокол до Європейської угоди про передачу клопотань щодо правової допомоги, 2001 р.
- Європейська конвенція про репатріацію неповнолітніх, 1970 р.
- Європейська угода від 16.10.1980 про передачу відповідальності за біженців.

Законодавство у сфері захисту персональних даних та ідентифікаційних документів

Європейський Союз, ухваливши у листопаді 2009 року рішення щодо надання безвізового режиму громадянам Сербії, Македонії та Чорногорії, зазначив у відповідній постанові Ради ЄС, що **безвізовий режим поширюється виключно на власників біометричних паспортів**. Отже, запровадження безвізового режиму для наступних країн (зокрема й України) також супроводжуватиметься аналогічною умовою.

Йдеться про новий стандарт паспорта, що містить вмонтований до паспортної сторінки електронний носій інформації (чіп), який, відповідно до стандартів ІСАО, повинен застосовуватися у вигляді мікросхеми з безконтактним інтерфейсом, що має обсяг пам'яті мінімум 32 кілобайти і

містить закодovanу електронну інформацію про власника документа (фото обличчя, відбитки пальців, електронний підпис).

Головними факторами невідповідності діючого законодавства України щодо документів, які посвідчують особу, умовам запровадження безвізового режиму з боку ЄС, є брак регламентації розміщення біометричних даних та відсутність їхнього правового захисту.

«Положення про паспорт громадянина України», затверджене постановою парламенту від 2 вересня 1993 року, і «Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» № 491/93, затверджене Указом Президента від 28 жовтня 1993 року (зі змінами 2003 та 2004 років) не передбачали можливості розміщення біометричних даних в основних ідентифікаційних документах.

Постанова Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року №719-V, якою затверджено оновлене «Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» вперше в українському законодавстві передбачає можливість розміщення біометричної інформації. Однак ця згадка не містить опису даних і не є імперативною вимогою. В постанові вказано: «Додаткова інформація (зокрема біометрична) про пред'явника паспорта, зміст якої визначається відповідно до законодавства, може відтворюватися на безконтактному електронному носіїві, вмонтованому в паспорт».

Кабінет Міністрів України своєю постановою від 26 червня 2007 року № 858 «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» доручив Міністерству внутрішніх справ ужити заходів щодо розміщення до 2010 року в закордонному паспорті безконтактного електронного носія, який містить паспортні дані та біометричну інформацію.

Отже, базове законодавство щодо запровадження паспортів з біометричними даними ухвалене і справа лише за Кабміном, МВС та вибором організації-підрядника? Ні,

насправді ситуація виглядає значно складніше. Запровадження біометричних даних у сфері ідентифікаційних даних – вельми делікатна справа, яка вимагає якісного супровідного законодавчого забезпечення.

По-перше, як свідчить досвід зарубіжних країн, оптимальним є врегулювання питань видачі документів для виїзду за кордон **на рівні законів** (а не документів нижчого статусу, як в Україні). Так, у Сербії, Македонії та Чорногорії діють Закони *«Про подорожні документи»*, які регламентують формат та режим видачі паспортів та пластикових ідентифікаційних карток. (В Україні наразі виготовлення ідентифікаційних пластикових карток європейського зразка взагалі не передбачено).

По-друге, Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях відзначав, що збір, обробка та використання персональних даних **без належних гарантій їх захисту** є безумовним порушенням статті 8 Європейської Конвенції про захист прав людини⁶.

Українські правозахисники звертали увагу на небезпеку непідготовленого запровадження біометричних технологій, що може створити «умови для тотального стеження за людиною та неконтрольованим поширенням її біометричних даних»⁷.

Основними європейськими документами в галузі захисту персональних даних є Конвенція Ради Європи (№108) *«Про захист особи у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних»*, що регламентує порядок збору та обробки даних про особу, принципи зберігання та доступу до цих даних, способи фізичного захисту даних, а також заборона обробки даних про расове походження, політичні погляди, здоров'я, релігію без відповідних юридичних обґрунтувань, та Директива Європарламенту та Ради ЄС 95/46/ЄС *«Про захист прав приватних осіб*

⁶ Звернення УГСПЛ стосовно обов'язкового зняття біометричних даних іноземців при видачі віз <http://eu.prostir.ua/news/234200.html>

⁷ За кожним тепер стежитимуть <http://www.epochtimes.com.ua/articles/view/5/6877.html>

стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних»⁸.

Для запровадження адекватної європейським стандартам практики захисту біометричних даних слід не лише ратифікувати та імплементувати вищезгадану Конвенцію Ради Європи №108, але і ухвалити Закон України про захист персональних даних у відповідності зі згаданими європейськими документами.

Натомість в українського парламенту вже є негативний досвід спроб ухвалення законопроектів про захист персональних даних, які не узгоджуються з європейськими нормами.

Перший законопроект про захист персональних даних був внесений на розгляд Верховної Ради України ще у 2003 році. Того ж року документ був прийнятий за основу у першому читанні, а 16 березня 2006 року – у другому читанні в цілому. Однак, у квітні цього ж року Президент України ветоував цей законопроект і запропонував відхилити його. У зв'язку з цим була розроблена і прийнята 9 січня 2007 року нова редакція проекту закону, в якій частково враховані зауваження Президента. Однак 18 травня 2007 року документ був знову ветований Президентом «через неузгодженість його положень з Конституцією України та невідповідність вимогам міжнародно-правових актів»⁹.

Згодом у Верховній Раді України було зареєстровано нову версію законопроекту про захист персональних даних №2273 від 25.03.2008 року, поданого народними депутатами України О. Шевчуком, В. Литвиним, В. Полохалом та К. Самойлик. Законопроект було прийнято в першому читанні 25 червня 2009 року.

За висновком українських експертів, як державних, так і незалежних, текст даного законопроекту також не узгоджується із цілою низкою європейських норм. На суттєві

⁸ Білан І. Огляд міжнародного законодавства в сфері регулювання захисту персональних даних http://www.uapp.org/legal_library/12/50.html

⁹ Білан І. Проблеми правового захисту персональних даних <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032696>

недоліки законопроекту вказано також і у висновку Головного науково-експертного управління ВР України від 09.04.2008.

Отже, при підготовці документу до другого читання або внесенні урядом нового законопроекту (другий варіант виглядає оптимальнішим), слід врахувати наступні параметри:

- Обов'язковому визначенню підлягають зміст персональних даних, порядок їх оновлення, обмеження щодо доступу, зокрема, за колом осіб або за будь-яким іншим критерієм, права та обов'язки учасників відносин у цій сфері, їх відповідальність за порушення положень цього закону, порядок повідомлення володільцем бази персональних даних суб'єкта персональних даних про передачу цих відомостей третій особі¹⁰.
- Має бути забезпечено право осіб на компенсацію шкоди, заподіяної внаслідок втрати або незаконного розголошення персональних даних щодо них.
- Слід запровадити незалежний інститут з контролю над використанням персональних даних, наприклад, інститут Уповноваженого з питань захисту персональних даних, який діє в багатьох зарубіжних країнах, здатний забезпечити баланс особистих, громадських та державних інтересів. (Автори законопроекту натомість пропонують створити суто державний орган і, до того ж, потенційно допустити до персональних даних невизначений перелік «інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до повноважень яких належить здійснення захисту персональних даних» (Стаття 4).
- Необхідно врахувати специфіку роботи з персональною інформацією засобами масової інформації, наприклад, стосовно обробки персональних даних в журналістських, художніх чи літературних цілях — з метою недопущення тиску на свободу слова під приводом захисту

¹⁰ Висновок на проект Закону України «Про захист персональних даних» (реєстр. № 2273) Головного науково-експертного управління ВР України від 09.04.2008

персональних даних. (Це може бути здійснено шляхом запровадження відповідних винятків із норм закону)

Крім засадничого закону з питань захисту персональних даних слід ухвалити і інші супровідні нормативні документи, внести зміни у діючі закони. Кроком у правильному напрямку (однак недостатнім, із неясними перспективами ухвалення) є внесений до Верховної Ради 15 грудня 2009 року проект Закону України «*Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порушення законодавства про захист інформації про особу*» (законопроект №5438, н.д. Роман Зварич, фракція НУНС). Законопроектом пропонується визначити в Законі України «Про інформацію» поняття персональних даних, як відомостей або їх сукупність про фізичну особу, і встановити заборону на їх збирання, без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом. Також пропонується доповнити Кримінальний кодекс України статтею, за якою передбачено відповідальність за обробку персональних даних, здійснення якої заборонено законом або якщо такі дані стосуються персональних даних про етнічне походження.

Україні бракує чіткого, встановленого законом реєстру подорожніх документів, внаслідок чого зберігаються деякі архаїчні формати, які мають бути ліквідовані, і досі не запроваджуються нові, загальноприйняті в Європі (насамперед пластикові *ID-картки*). Зокрема, кілька років тому заплановано скасування *проїзного документу дитини для виїзду за кордон* та заміна його звичайним проїзним документом. У звіті МВС щодо Плану-графіку імплементації Плану дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки у вересні 2009 року зазначалось, що це та інші подібні питання будуть врегульовані Законом України «*Про Єдиний реєстр документів громадян України*» який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, однак ретельний пошук у базі даних Верховної Ради не дав результату – законопроекту з такою назвою у парламенті наразі (станом на січень 2010 р.) не зареєстровано.

Отже, законодавче забезпечення переходу до сучасного стандарту біометричних паспортів і пластикових ідентифікаційних карток європейського зразка, створення єдиного реєстру документів громадян України із одночасним запровадженням ефективного законодавства із захисту персональних даних є невід'ємною умовою скасування візового режиму з боку ЄС, яку належить виконати насамперед Верховній Раді України як законодавчому органу.

Міграційне законодавство

Ще однією прогалиною в законодавстві України, особливо помітною в контексті прагнень отримати безвізовий режим з боку ЄС, є законодавство в галузі міграції.

Правову базу для міграційної політики України становлять: чинні міжнародні договори та Закони України: «Про імміграцію» (2001), «Про біженців» (2001), «Про громадянство України» (2001), «Про правовий статус іноземця і осіб без громадянства», «Про Державну прикордонну службу України» (2003) та деякі інші. Механізмами реалізації цих законів стали постанови уряду, що регулювали окремі питання. Між тим, за визнанням вітчизняних експертів, низка суттєвих питань залишається неврегульованими, а Україні бракує адекватного законодавства в галузі міграційної політики та міграційного контролю¹¹.

Насамперед йдеться про необхідність ухвалення **базового закону, який би визначав концептуальні підходи до здійснення міграційної політики.**

На жаль, спроби ухвалення такого закону, підготовленого і схваленого урядом, протягом 2009 року були заблоковані через традиційні для українського законодавчого органу маніпуляції із внесенням альтернативних законопроектів – при чому представниками коаліційних фракцій, які, за ідеєю, мали б підтримувати урядові законопроекти. Отже, міністерством юстиції було розроблено проект За-

¹¹ Інституційне забезпечення міграційної політики держави. національний інститут стратегічних досліджень http://www.niss.gov.ua/monitor/januar2009/7.htm#_ftn18

кону України «Про Концепцію державної міграційної політики України», який внесено на розгляд Верховної Ради України (законопроект №3506 від 18 грудня 2008 року). За підсумками обговорення на пленарному засіданні ВРУ 1 квітня 2009 року законопроект було відхилено – не було прийнято навіть пропозицію про направлення на повторне перше читання.

Відповідно до доручення КМУ від 24 квітня 2009 року №22716/1/1-09 Мін'юст розробив новий варіант закону. 19 серпня 2009 року законопроект було схвалено на засіданні КМУ, а 2 вересня 2009 року зареєстровано у Верховній Раді (№5085). Законопроект було внесено до порядку денного пленарного засідання ВР 17 грудня 2009 р, але справа до його розгляду дійшла лише 16 лютого 2010 року, коли його спіткала традиційна для урядових законопроектів доля – його було відхилено.

При цьому і в першому, і в другому випадку народні депутати вносили альтернативні законопроекти, паралельний розгляд яких був і лишається фактором гальмування проходження більш якісних урядових законопроектів з цього питання.

У вересні 2008 року група депутатів з урядових фракцій внесла проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» (реєстр. № 3158 від 16.09.2008 р.), внесений народними депутатами України Кармазіним Ю.А. та Шаровим І.Ф. Автори наполягали, що документ не є тотожним урядовому законопроекту, адже є не суто концептуальним, але визначає «засади регулювання міграційних процесів», які мають регулюватися виключно законами України — відповідно до пункту 10 частини першої статті 92 Конституції України, та на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». Законопроект було відхилено разом з урядовим варіантом 1 квітня 2009 р.

Майже одразу (за два тижні) після внесення переробленого урядового законопроекту (№5085) зазначена група депутатів у розширеному складі (Кармазін, Шаров, Гнаткевич, Бондик, Бондар) внесла альтернативний законопроект (№5085-1 від 16.09.2009) «*Про Концепцію державної міграційної політики*», який нині розглядається як альтернативний і, як і урядовий проект, був внесений до порядку денного ВР 17 грудня 2009 року. Загалом, навіть при поверховому розгляді документ вражає своєю низькою якістю. Згідно висновку Головного науково-експертного управління ВРУ деякі розділи «за своєю формою і змістом більше нагадує статтю, ніж нормативно-правовий акт»¹².

Тим не менше, саме цей законопроект було ухвалено в першому читанні 16 лютого 2010 року.

Ситуація із концептуальним документом щодо міграційної політики свідчить, на нашу думку, про свідоме торпедування розгляду урядових законопроектів шляхом внесення альтернативних (хоч і вочевидь слабше підготовлених) депутатських проектів.

На нашу думку, продуктивнішим було б повернутись до набагато краще виписаної урядової версії, і далі доопрацювати положення щодо механізмів впровадження, адміністрування та законодавчого забезпечення реалізації міграційної політики.

В іншому випадку необхідно доопрацьовувати ухвалений у першому читанні депутатський законопроект №5085-1, доповнюючи його більш сильними компонентами урядового законопроекту і усуваючи недоліки, на які було вказано у висновку.

Важливість ухвалення концептуального закону зумовлена тим, що лише після його ухвалення може бути реалізоване внесення змін і доповнень до цілої низки діючих законів. Йдеться, зокрема, про включення до Закону України «*Про біженців*» нових положень про допоміжний, гумані-

¹² Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про Концепцію державної міграційної політики» (реєстраційний № 5085-1) http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36153

тарний та тимчасовий захист, а саме введення в законодавство положень щодо правового статусу осіб, яким було відмовлено у наданні статусу біженця, але які з об'єктивних загальних причин не можуть повернутись до країни їх походження або останнього проживання.

Мін'юстом розробляється нова редакція Закону України «Про біженців», що включатиме положення про допоміжний, гуманітарний та тимчасовий захист, однак, відповідно до орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету міністрів України від 18.02.2009, термін внесення законопроекту до КМУ – у двомісячний строк після затвердження Верховною Радою України *Концепції державної міграційної політики*.

Законом України слід також запровадити в Україні інститут *притулку*, право на який для іноземців та осіб без громадянства встановлено частиною другою статті 26 Конституції України.

Необхідно внести зміни до *Кримінального Кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення*, якими посилюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні (наразі ці норми є ліберальнішими, ніж в країнах ЄС).

Деякі з вказаних завдань знайшли відображення у законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції» (№2232), повторно внесеному народним депутатом Г. Смітюхом 06.04.2009 р. (після того, як 17 березня 2009 р. парламент направив його перший варіант на повторне перше читання). 22 січня 2010 року Верховна Рада ухвалила даний законопроект в першому читанні.

Серед змін, передбачених цим законопроектом – запровадження інституту *притулку* (внесення змін до статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»), впорядкування процедури видворення за межі України (стаття 32 того ж Закону) та посилення

відповідальності за порушення міграційних правил (зміни до відповідних статей Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення. Втім деякі інші положення цього законопроекту є слабкими, потребують суттєвого уточнення і доопрацювання. Оптимальним шляхом внесення відповідних змін до міграційного законодавства є подання і ухвалення урядового законопроекту, підготовленого у відповідності з *Концепцією державної міграційної політики*.

Законопроект №2232 відображає собою типові вади українського законотворення у сфері міграційної політики: абсолютна більшість нововведень стосується посилення відповідальності (фактично-репресивних заходів), і мало уваги приділяється оптимізації механізмів регулювання міграційних потоків.

Законодавчого врегулювання потребує також і процес створення **єдиного органу виконавчої влади, з проблем міграції**. Нагадаємо, що питання створення єдиного міграційного органу та організації співпраці між ним та відповідними структурами ЄС тривалий час знаходиться в предметному полі відносин Україна-ЄС. В рамках Плану дій з юстиції і внутрішніх справ (підписано у 2002 р, оновлено у 2007 р.) Україна взяла на себе зобов'язання створити такий орган і ухвалити відповідне законодавство. Створення і забезпечення діяльності такого органу, поміж іншого, є одним з важливих елементів *«Дорожніх карт до безвізового режиму»*.

Нині управління міграційною політикою в Україні є інституційно розпорошеним. Його здійснюють:

- Міністерство праці і соціальної політики, (питання економічної міграції та соціальні аспекти міграції);
- Державний комітет у справах національностей та релігій (що перебуває у перманентному стані реорганізації);
- Міністерство внутрішніх справ;
- Міністерство охорони здоров'я;
- Міністерство закордонних справ;
- Міністерство юстиції (ініціює законодавчі ініціативи).

Відсутність єдиної міграційної служби, на думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, суттєво стримує вирішення наступних проблем:

- контролю над нелегальною міграцією та забезпечення права на притулок;
- скоординований міжвідомчий контроль над в'їздом, перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні та їх своєчасним виїздом за межі території держави;
- налагодження належного механізму обміну інформацією між МЗС, МВС та Адміністрацією Держприкордонслужби про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які в установленому порядку прибули і зареєструвалися в пунктах пропуску через державний кордон України, а також про осіб, яким заборонено в'їзд в Україну¹³.

24 червня 2009 року постановою Кабінету Міністрів України №643 «Про утворення Державної міграційної служби України» утворено на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що ліквідується, Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Згідно постанови, **Державна міграційна служба є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб.** Державна міграційна служба є правонаступником Міністерства внутрішніх справ та Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їй повноважень у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Незважаючи на очевидну потребу у створенні такої служби, Президент призупинив дію окремих частин постанови, оскільки з юридичної точки зору процедура її створення виглядала такою, що суперечить Основно-

¹³ Інституційне забезпечення міграційної політики держави. Національний інститут стратегічних досліджень http://www.niss.gov.ua/monitor/januar2009/7.htm#_ftn18

му закону: «Згідно частини третьої статті 17 Конституції України, організація і порядок діяльності відповідних військових формувань і правоохоронних органів держави, які забезпечують державну безпеку і захист державного кордону України, визначаються законом. За розпорядженням пункту 22 частини першої статті 85 Конституції України, визначення функцій МВС України належить до повноважень Верховної Ради України. Пункт 10 частини першої статті 92 Конституції України передбачає, що принципи регулювання міграційних процесів визначаються виключно законами України».

Отже слово знову за українськими законодавцями. Тим більше, що запропонований постановою Кабінету Міністрів України варіант реформування системи державного управління у сфері міграції не в повній мірі відповідає завданням щодо закріплення за єдиним центральним органом виконавчої влади виконання всіх функцій у сфері міграції – останні залишаються розпорощеними між декількома центральними органами виконавчої влади, зокрема, Міністерством праці та соціальної політики, Міністерством закордонних справ, Адміністрацією Державної прикордонної служби України тощо¹⁴. **Слід врегулювати дане питання, ухваливши Закон України «Про Державну міграційну службу України»** на основі доопрацьованої постанови Кабінету Міністрів України №643 від 24.06.2009 року. Незважаючи на відсутність наразі остаточно визначеного нормативно-правового статусу Державної міграційної служби, Кабмін вже подав до ВРУ Проект Закону *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо питань провадження у справах міграції та реєстрації фізичних осіб)* №5278 від 26.10.2009, яким пропонується легітимізувати даний орган шляхом внесення змін до діючого законодавства: Кодексу про адміністративні правопорушення, законів «Про правовий статус іноземців та осіб без

¹⁴ Інституційне забезпечення міграційної політики держави. Національний інститут стратегічних досліджень http://www.niss.gov.ua/monitor/januar2009/7.htm#_ftn18

громадянства», та «Про Державний реєстр фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів» тощо. На нашу думку, внесення даних змін виправдано робити після того, як буде ухвалено *Закон про Державну міграційну службу*, яким створення даної служби буде **остаточно врегульовано** у цілковито легітимний спосіб, у відповідності до Конституції України.

Охорона кордону

Ухвалені 3 квітня 2003 року Закони України «*Про Державну прикордонну службу України*»¹⁵ та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України» свого часу стали суттєвим кроком уперед у переході від мілітаризованого формату радянського зразка до нової концепції прикордонної служби як правоохоронно-го органу.

Втім вітчизняне законодавство з питань кордонів вимагає подальшого розвитку в напрямку створення сучасної системи інтегрованого управління кордонами з урахуванням *Кодексу Шенгенського кордону (Schengen Border Code)*¹⁶ та інших стандартів європейського права.

19 червня 2006 року Президентом України було підписано Указ №546/2006 *Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року*¹⁷. Цей документ вперше вводить в правове поле України європейську концепцію «інтегрованого управління кордонами» і передбачає у визначені Указом терміни «створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону».

¹⁵ Верховна Рада України. Закони України «Про Державну прикордонну службу України» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=661-15&test=4/UMfPEGznhhDql.ZiDGbcvPHI45Qs80msh8le6>

¹⁶ Regulation (EC) 562/2006 of the European Parliament and the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code of the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14514_en.htm

¹⁷ Указ Президента України №546/2006 Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006&pass=4/UMfPEGznhhYvZ.Zi2RzoVXH14PEs80msh8le6>

Згідно Указу, і затвердженої ним Концепції, до закону «Про державну прикордонну службу України» та низки супутніх законів та кодексів мають бути внесені зміни, які повинні:

- оптимізувати структуру Державної прикордонної служби України та реформувати її систему управління;
- реформувати систему підготовки особового складу з урахуванням загальноєвропейських стандартів;
- створити ефективну систему логістики, в тому числі забезпечити технічне переоснащення підрозділів з охорони державного кордону сучасними засобами;
- забезпечити відкритість діяльності Державної прикордонної служби України та заходів щодо її розвитку для демократичного цивільного контролю.
- забезпечити послідовну адаптацію законодавства України про державний кордон до законодавства Європейського Союзу;
- удосконалити нормативно-правові акти, що регулюють діяльність оперативних підрозділів;
- удосконалити правовий механізм участі органів охорони державного кордону у кримінальному судочинстві та застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон, зокрема встановлення адміністративної відповідальності за:
 - плавання і перебування невійськових суден у заборонених для цього районах територіального моря та внутрішніх вод України;
 - провадження без дозволу компетентних органів промислової, дослідної та пошукової діяльності іноземних невійськових суден у територіальному морі та внутрішніх водах України;
 - повторне порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
 - проникнення або намагання проникнути на транспортні засоби закордонного прямування з метою незаконного виїзду з території України;

– перешкоджання посадовим особам органів охорони державного кордону в проведенні огляду транспортних засобів та невиконання водіями вимог щодо зупинки.

Ситуацію ускладнює факт, що не всі рішення Президента та РНБО із зазначених питань повністю узгоджуються із потребою перетворення ДПС на сучасний правоохоронний орган. Наприклад, Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 було схвалено рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «*Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів*» і затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції України, в цьому документі немає згадки про реформування Державної прикордонної служби в напрямку перетворення її на правоохоронний орган європейського зразка.

Як наслідок, ані в уряді, ані в законодавців немає єдиного уявлення щодо методів подальшого реформування ДПС, про що свідчить, зокрема, внесений 12.03.2008 проект Закону України «*Про Державну прикордонну міліцію*» №2205 (автор – Г.Москаль, фракція НУНС), який передбачає створити Державну прикордонну міліцію (як правоохоронний орган) на базі існуючої ДПС, і з підпорядкуванням нової служби МВС України, яка має перебрати на себе значну частину функціональних повноважень Державної прикордонної служби України. При цьому ДПС має залишитись як воєнізований орган, що забезпечує фізичну охорону кордонів. Такий підхід не відповідає європейській практиці, веде до нераціонального розпорошення функцій та відповідальності. Даний проект було знято з розгляду 03.02.2009 р. без ухвалення рішення, отже, питання законодавчого забезпечення реформ ДПС України досі залишається відкритим і потребує належної професійної уваги українських законодавців.

Висновки:

Українське законодавство у сферах, що беруться до особливої уваги Європейським Союзом в процесі переговорів про надання безвізового режиму, залишається суттєво недосконалим.

Темпи і якість законодавчої роботи за напрямками **міграційна політика, безпека документів, захист персональних даних, управління кордонами та антикорупційна політика** є незадовільними.

Робота над вдосконаленням відповідного законодавства вимагає скоординованих і систематичних зусиль з боку Кабінету міністрів, профільних міністерств, парламентських комітетів та парламенту в цілому із залученням незалежних експертів, як з України, так і з Європейського Союзу.

Український законодавчий орган має продемонструвати політичну волю і деполітизований, системний та професійний підхід для заповнення прогалин у вітчизняному законодавстві з метою забезпечення свободи пересування для громадян України в Європі та світі.

ПОТОЧНА ВІЗОВА ПРАКТИКА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС В УКРАЇНІ У ПОРІВНЯЛЬНИХ ОЦІНКАХ

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України та всеукраїнський консорціум громадських організацій «Європа без бар'єрів» влітку 2009 року виконали третій етап дослідження політики та практики видачі віз громадянам України консульськими установами країн ЄС після розширення Шенгенської зони (21 грудня 2007 р.) та набуття чинності Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС (1 січня 2008 р), далі — Угода, що було реалізоване за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»¹⁸.

Дослідження, що є третьою хвилею громадського моніторингу візової політики ЄС, проведене шляхом опитування респондентів на виході з консульств (чи візових центрів).

Охоплено дві вибірки респондентів:

Вибірка 1: особи на виході з консульських установ, які завершили процедуру подання візових документів на розгляд (2303 особи в 21-й консульській установі).

Вибірка 2: особи на виході з консульських установ, що отримали рішення щодо візового клопотання (2102 особи в 21-й консульській установі).

Досліджено консульські установи 11 країн шенгенської зони, що розташовані в Києві (10 консульств або візових центрів) та інших регіонах України (11 консульств).

Вибірка 2 охоплює лише тих отримувачів шенгенських віз, що самостійно проходили весь шлях отримання візи — від подання документів до одержання рішення. До вибірки не включено тих, хто отримував візи через туристичні агентства.

¹⁸ Дослідження проведене шляхом опитування респондентів на виході з консульств (чи візових центрів). Охоплені країни (в дужках — кількість консульських установ, охоплених моніторингом): Німеччина (1), Франція (1), Італія (1), Іспанія (1), Бельгія (1), Греція (2), Польща (5), Угорщина (3), Чеська Республіка (3), Словаччина (2), Литва (1). Проведення дослідження підтримано Європейською програмою Міжнародного фонду «Відродження».

Серед багатьох елементів процесу оформлення віз особливу увагу в дослідженні було зосереджено на визначенні рівня виконання положень Угоди, зокрема¹⁹:

- Результативність візової процедури (рівень та причини відмов);
- Надання визначеним Угодою категоріям громадян багаторазових, довгострокових та безкоштовних віз;
- Дотримання положень Угоди щодо вичерпного переліку документів на обґрунтування мети візиту;
- Виконання положення Угоди щодо термінів розгляду візової заявки.

Моніторингове дослідження було доповнене аналізом оприлюдненого Єврокомісією у жовтні 2009 року робочого документу щодо оцінки виконання Угод про спрощення оформлення віз із третіми країнами (*Commission Staff working document. Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries Brussels, 15.10.2009 SEC (2009) 1401 final*).

Результативність візової процедури. Рівень відмов

Дослідженням виявлено наступні тенденції:

- Стабілізація кількості відмов у наданні віз (8%) при збереженні значної відмінності між різними консульськими установами: від 1% (Литва) до 17% (Чехія).
- Серед опитаних під час подання візового клопотання у 8% респондентів документи не були прийняті консульством. Отже реальна кількість тих, хто мав намір поїздки і не реалізував його, є більшою за 8% рівня остаточних відмов.
- Більшість заявників, що не отримали дозвіл на в'їзд, клопотали про короткострокову, одноразову візу. Серед заяв-

¹⁹ Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про Концепцію державної міграційної політики» (реєстраційний № 5085-1) http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36153

ників, що не отримали візу — 55% клопотали про одноразовий візит, 87% — бажали отримати візу категорії «С», 33% — клопотали про термін дії візи від 15 до 30 днів.

- *Збільшилась кількість надання пояснень у відмові в наданні віз, що у більшості випадків носять формальний характер та не розкривають у повній мірі причин відмови.*
- *Більшість випадків неприйнятих візових клопотань — через неповний комплект документів.*

Ключові висновки:

- *Питома вага відмов, на рівні 8% корелюється з даними, отриманими під час попередньої (другої) хвили моніторингу у 2008 році та свідчить про певну стабілізацію результативності візової процедури без суттєвих позитивних та негативних змін.*
- *Окрім відсотка відмов, необхідно звернути увагу на питому вагу тих, у кого документи не були прийняті до розгляду. Ця категорія осіб (8% згідно даних моніторингу) суттєво збільшує (в півтора-два рази) кількість тих, хто прагнув здійснити подорож, але не зміг цього зробити. Лише певна частина заявників здійснює другу спробу подачі документів, решта, зіштовхнувшись зі складнощами — відмовляється від поїздки взагалі.*
- *В рамках формально уніфікованих правил Шенгену залишається місце для здійснення окремими країнами власної візової практики, зокрема більш дружньої, прозорої та необтяжливої процедури, як у випадку консульств Литви, Польщі та Словаччини.*
- *Відсутність вичерпного переліку документів залишається стійкою перешкодою суттєвому полегшенню візової процедури. Кількість документів зростає у разі появи сумнівів щодо заявника та слугує одним з основних способів перевірки його особи, матеріального та сімейного стану, цілей поїздки тощо.*

- *Випадки надання консульствами обґрунтувань відмови у візі стали частішими, однак залишається проблемою їх схематичність та формалізований підхід, що не розкриває усіх причин відмови. Надання вичерпного і зрозумілого обґрунтування у випадку відмови залишається для переважної більшості консульств правом, а не зобов'язанням.*

Рівень відмов — це не лише головний показник успішності візового клопотання, але й один із базових критеріїв готовності країни до набуття безвізового режиму — адже при зниженні цього рівня до 3% ЄС вважає, що за даним критерієм країна готова до безвізового режиму²⁰.

Реальна практика країн, що здобували право безвізових поїздок до країн ЄС вказує на те, що даний критерій є впливовим, але не єдиним визначальним в оцінках Єврокомісії готовності країн до виходу з «чорного списку» Шенгену.

Згідно з оцінками Єврокомісії щодо виконання країнами-суб'єктами відповідних Угод²¹ про спрощення оформлення віз в період з 2007 по 2008 рік, ситуація з кількістю відмов українським громадянам була дещо кращою у порівнянні з Сербією, що в грудні 2009 року отримала безвізовий режим та значно кращою в порівнянні з Албанією, що нині має більш інтенсивний візовий діалог з ЄС, ніж Україна.

Критерій «рівень відмов» не завжди самодостатній. Промовистим є приклад Росії, що мала у період 2007–2008 р. найменший рівень відмов при найбільшій кількості поданих заявок, що суттєвим чином не вплинуло на інтенсифікацію переговорів про скасування віз для громадян Росії. (Таблиця 1, подається скорочено)

²⁰ Visa Roadmap A to Z http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=371#_Toc229907926

²¹ Станом на 2008 рік Угоди про спрощення оформлення віз були укладені ЄС з Росією, Албанією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Республікою Молдова, Чорногорією, Сербією та Україною.

Оцінки Європейської Комісії

**Порівняльна таблиця видачі віз консульськими
установами країн-членів ЄС громадянам третіх країн
в 2007 та 2008 роках²²**

Країни	Кількість поданих візових заявок	Кількість виданих віз	Кількість відмов	Загальний відсоток відмов
Боснія і Герцеговина 2007	114,254	107,837	8,505	7,4%
Боснія і Герцеговина 2008	110,520	116,898	8,045	7,3%
Сербія 2007	538,495	525,897	27,266	5,1%
Сербія 2008	467,385	474,646	24,425	5,2%
Україна 2007	1,304,186	1,324,193	56,765	4,4%
Україна 2008	869,361	867,036	36,961	4,3%
Росія 2007	3,411,556	3,368,311	74,099	2,2%
Росія 2008	3,674,842	3,716,850	71,050	1,9%
Албанія 2007	81,236	96,514	18,872	23,2%
Албанія 2008	104,317	90,203	18,345	17,6%

В діаграмі 2 «*Чи отримали ви візу (по країнах)*» наведені дані, що свідчать про різний рівень результативності візової процедури, прозорості та суворості вимог тощо. Перше місце посідають консульства Чеської Республіки, що мали суворі вимоги і обтяжливу процедуру ще до вступу Чехії до Шенгенської зони (грудень 2007). Серед інших країн, що надають високу кількість відмов — Італія та Греція. Іншу практику демонструють Литва, Угорщина та, частково, Польща, які до останнього розширення Шенгену мали найменш обтяжливу візову практику, значною мірою зберігши її й після вступу до Шенгенського простору.

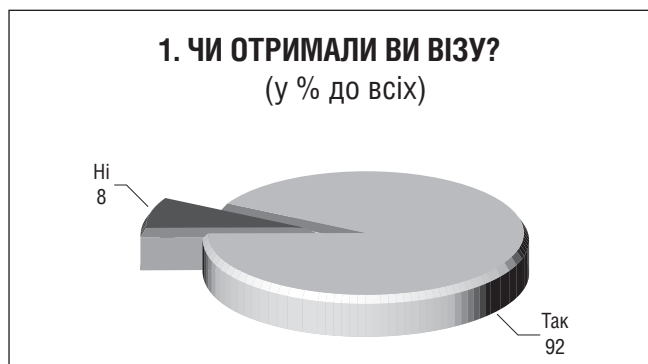
Відмова у наданні візи — це лакмусовий папірець прозорості процедурних правил та рішень, що приймаються

²² Commission Staff working document. Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries Brussels, 15.10.2009 SEC (2009) 1401 final

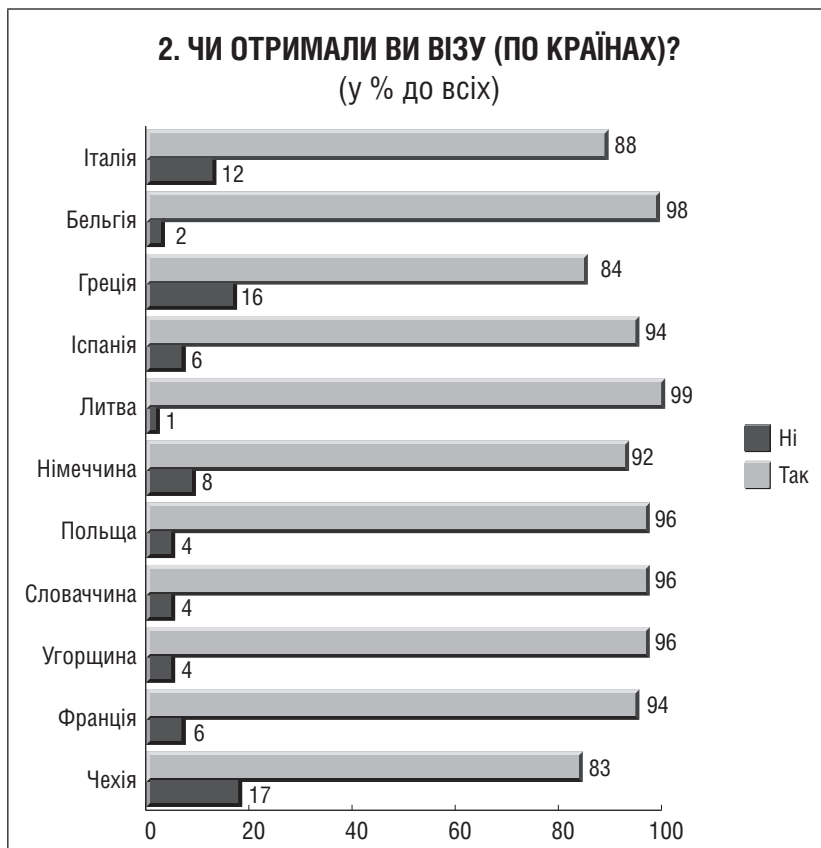
службовцями консульських установ. Саме відсутність, чи, рідше, наявність можливостей результативної апеляції щодо негативного рішення та їх обґрунтованість є орієнтиром у визначенні чітких обрисів візової політики кожної з держав-членів ЄС.

Згідно результатів дослідження – більша половина заявників, яким було відмовлено у візі, отримала пояснення такого рішення (*Дивись діаграму 5, «Чи пояснили вам причину відмови»*), що значно вище у порівнянні з результатами попередніх досліджень. Подальше покращення даного показника буде можливим лише після вступу у дію Візового кодексу ЄС (згідно очікувань Візовий кодекс в квітні-травні 2010 року замінить СКІ (Спільну консульську інструкцію) який міститиме обов'язкову норму щодо надання пояснення відмови²³.

Зокрема, стаття 32 Візового кодексу «Підстави для відмови у видачі віз, мотивація та оскарження рішення про відмову» містить чіткий перелік причин для відмови у наданні візи та, головне, — право заявника оскаржити дане рішення, з обов'язковим інформуванням консульства відповідної країни щодо процедурних особливостей реалізації такого права.

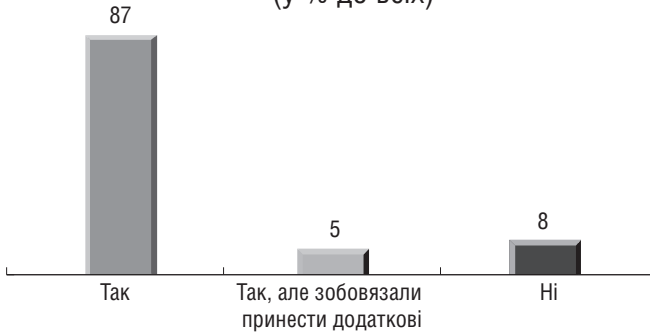


²³ REGULATION (EC) No 810/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visa (Visa Code) http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/visa/doc/oj_2009_l_243_1_en.pdf

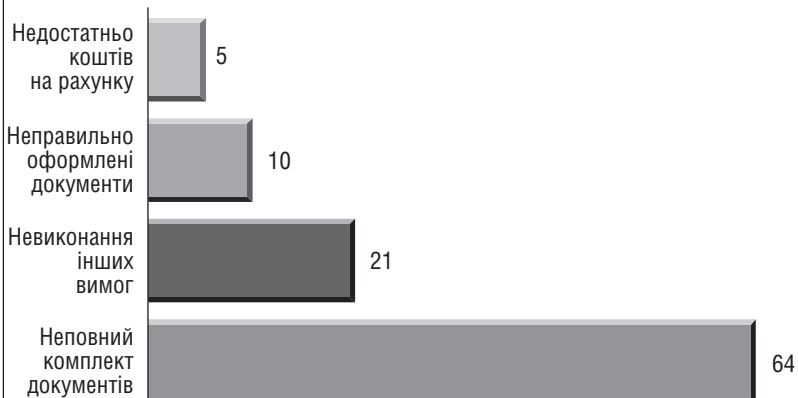


3. ЧИ ПРИЙНЯЛИ У ВАС ДОКУМЕНТИ?

(у % до всіх)

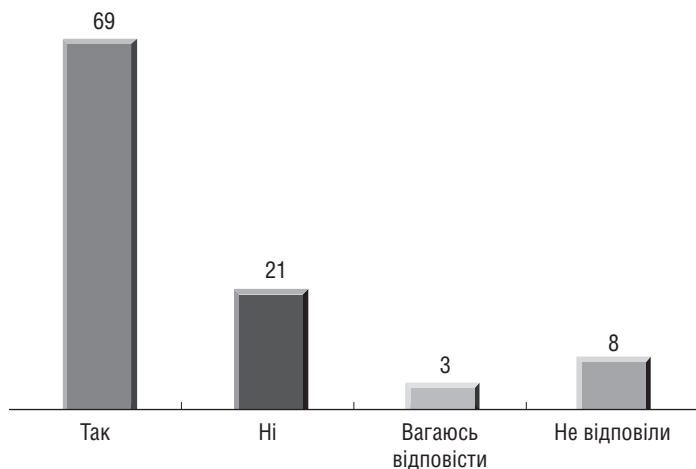
**4. З ЯКИХ ПРИЧИН У ВАС НЕ ПРИЙНЯЛИ ДОКУМЕНТИ?**

(у % до тих, у кого не прийняли документи)



5. ЧИ ПОЯСНИЛИ ВАМ (ЧИ НАДАЛИ В ПИСЬМОВОМУ ВИГЛЯДІ) ПРИЧИНУ ВІДМОВИ?

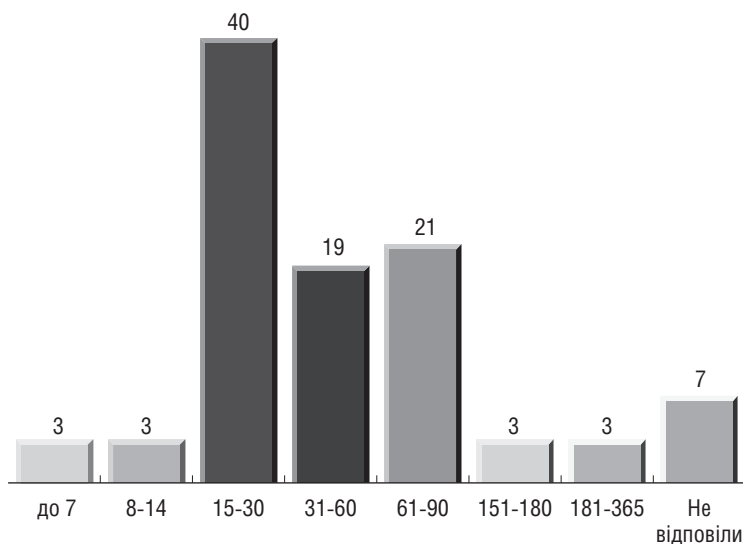
(у % серед осіб, які не отримали візу)



6. ПРО ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ КЛОПОТАЛИ?

Термін перебування (в днях)

(у % до всіх; серед осіб, які отримали відмову)

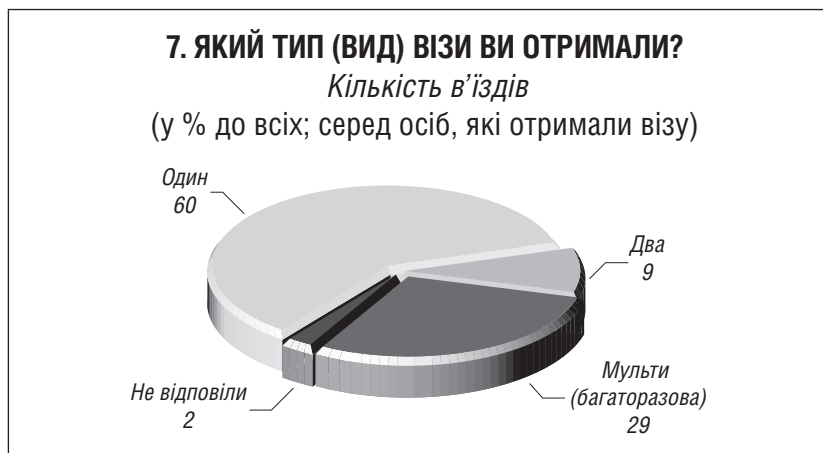


Багаторазові та довгострокові візи

Стаття 5 Угоди про спрощення оформлення віз

Дослідженням виявлено наступні тенденції:

- Зменшення загальної кількості багаторазових віз (з 37% до 29%), але, при цьому, збільшення середньої тривалості багаторазових віз.
- Збільшення з 13-14% до 20% питомої ваги віз терміном дії понад 5 місяців, що є обнадійливим, позитивним результатом. Приблизно кожна десята віза має термін дії один рік. Найкращі результати стосовно видачі довгострокових віз демонструють консульські установи Угорщини (більше половини віз – терміном дії понад 5 місяців).

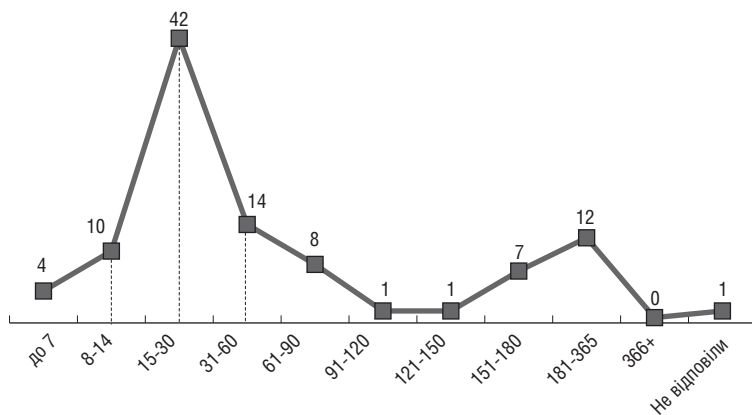


- Лише 11 із 2102 опитаних респондентів (0,5%) отримали візи терміном дії понад рік (два-три роки). Сім з цих віз видано консульствами Польщі.

8. ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ ОТРИМАЛИ?

Термін дії (в днях)

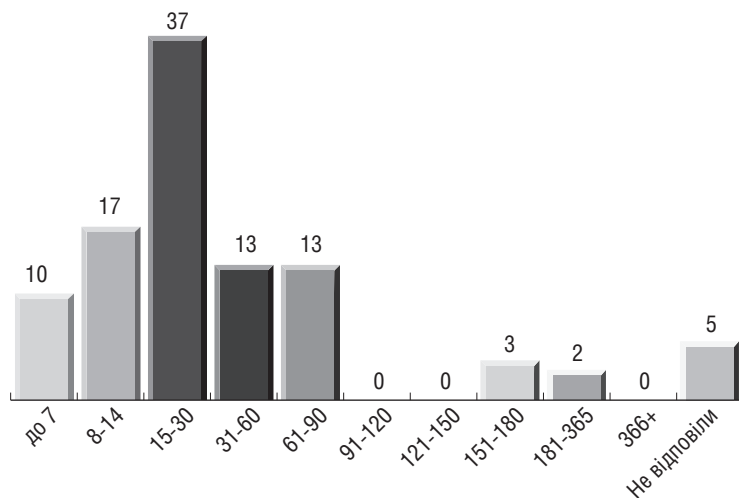
(у % до всіх; серед осіб, які отримали візу)



9. ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ ОТРИМАЛИ?

Термін перебування (в днях)

(у % до всіх; серед осіб, які отримали візу)



Ключові висновки:

- *Окремі консульства країн членів ЄС демонструють сталі результати у сфері видачі багаторазових, довгострокових віз. Зокрема, консульства Угорщини, Польщі вже два роки поспіль отримують пальму першості у видачі багаторазових віз, в той час як грецьке та чеське консульства продовжують видавати найменшу кількість таких віз*
- *Питома вага тих, хто має потенційне право претендувати на довгострокові візи згідно з Угодою є 55% (діаграма 10), а реальна частка таких віз (понад 5 місяців) – біля 20%. Оскільки вказана пільга не поширюється на тих, хто їде до ЄС вперше або після тривалої перерви, або мав відмови у недавньому минулому, чи конфлікт з законами ЄС, приблизна оціночна кількість власників таких віз має скласти 30-40%.*

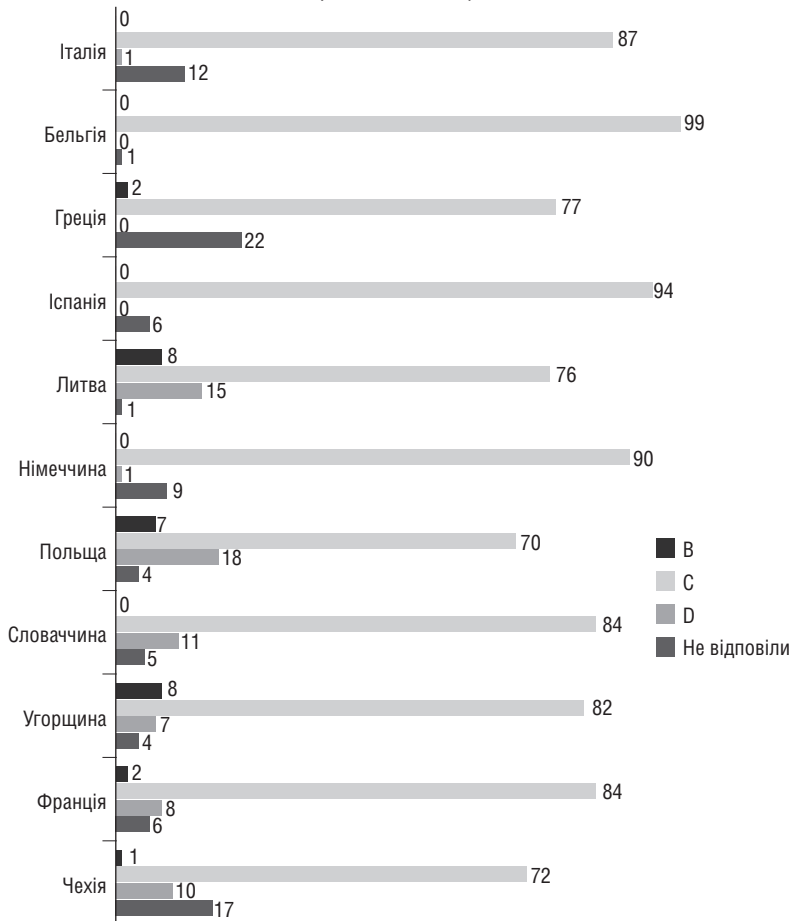
10. ЧИ НАЛЕЖИТЕ ВИ ДО ОДНІЇ З ПЕРЕЛІЧЕНИХ НИЖЧЕ КАТЕГОРІЙ ОСІБ?

(у % до всіх)



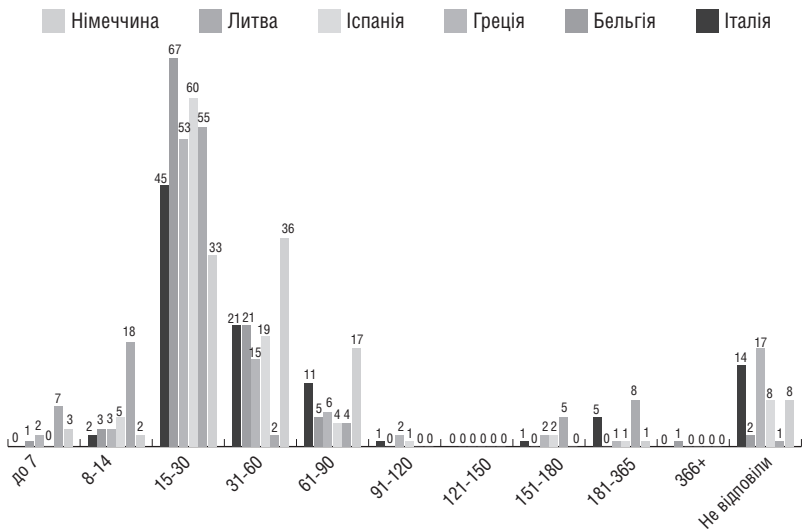
Результати даного моніторингу підтверджують отримані дані попередніх досліджень, згідно яких переважна кількість багаторазових віз має короткий термін дії (1 – 3 місяці). Нерідко практична цінність таких віз нівелюється, оскільки лише незначна кількість громадян може здійснити кілька поїздок у такий короткий термін.

З поміж країн, візова практика яких стала об'єктом моніторингу, — Бельгія та Греція видає найменшу кількість багаторазових віз. Певну стабільність у видачі віз терміном від одного до чотирьох місяців демонструють консульства Німеччини та Франції, чії візові вимоги заявники традиційно оцінюють як складні та обтяжливі. Багаторазові візи з тривалим терміном дії є більш доступними у консульствах Угорщини, Литви та Словаччини.

11. ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ ОТРИМАЛИ?Символ (категорія) візи
(у % до всіх)

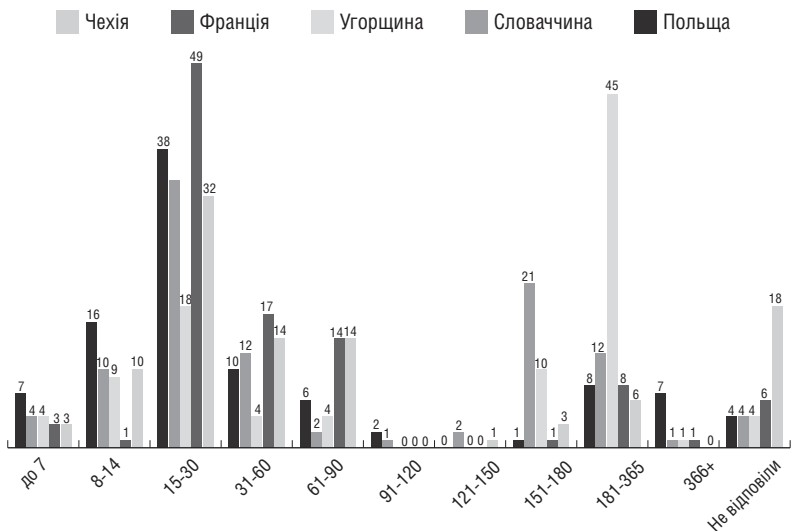
12.1 ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ ОТРИМАЛИ?

Термін дії (в днях) частина 1



12.2 ЯКИЙ ТИП (ВИД) ВІЗИ ВИ ОТРИМАЛИ?

Термін дії (в днях) частина 2



Отримані дані черговий раз підтверджують наявність групи країн, що формують свої візові вимоги не лише виходячи з рівня відповідності заявника загальним умовам, але й керуючись принципами власної міграційної політики, безпеки та історично сформованого більш (або менш) дружнього ставлення до українських громадян.

Схильність однієї групи країн до «мінімізації» термінів дії віз та, навпаки, адекватне виконання іншими консульствами 5-ї статті Угоди про багаторазові та довгострокові візи є прикладом нерідко довільного тлумачення положень Угоди. Проблема часткового виконання даної статті неодноразово ставала предметом обговорення засідань Спільного комітету експертів, що здійснюють моніторинг та контроль за виконанням Угоди про спрощення оформлення віз, які вказували на необхідність відмови від практики тлумачення віз терміном «до року» буквально та збільшенні видачі річних віз.

Як зазначено вище, у жовтні 2009 року, після двох років з початку імплементації Угоди про спрощення оформлення віз, Єврокомісія підготувала та оприлюднила аналіз та оцінки її виконання в різних країнах, зокрема в Україні, Росії, Молдові, країнах Західних Балкан.

Зокрема, у звіті було вказано на схильність більшості консульських установ країн Шенгену уникати видання однорічних, дво- та п'ятирічних віз, що розраховані на певних категорій заявників. Важливо, що **даний документ є першим внутрішнім документом ЄС, який чітко зазначає, що практика «мінімізації» термінів віз є невідповідною букві Угод про спрощення оформлення віз.** Вказано на те, що, наприклад, термін «до 1 року» слід трактувати у більшості випадків як «1 рік».

Реагуючи на скарги та зауваження країн щодо видачі консульськими установами країн ЄС віз переважно з терміном дії від 3-х до 6-ти місяців, експерти Єврокомісії наголошують, що така практика не відповідає положенням даної Угоди. В той же час, у звіті зазначається, що консульства можуть видавати однорічні і більше візи лише у належним чином обґрунтованих випадках, зокрема якщо представник визначеної

пільгової категорії мав попередньо кілька багаторазових віз, що були ним використані згідно діючих міграційно-візових правил ЄС. Також експерти вказують, що представники пільгових категорій повинні мати усі підстави для одержання віз за спрощеним принципом, зокрема задекларована мета поїздки має відповідати професійній діяльності пільговика. Наприклад, якщо заявник хоче отримати трирічну візу з метою службових поїздок, але при цьому через рік після подання документів він виходить на пенсію, в такому разі консульство не задовольнить його очікування.

В той же час, у звіті зазначалось, що загалом кількість виданих у 2008 році багаторазових віз зросла, хоча й з відчутною різницею, коли йшлося про окремі країни. Так, наприклад, найбільшу кількість – 39,3% багаторазових віз отримала Албанія, в той час як Україна – одну з найменших – 12,6%. Високий рівень отриманих багаторазових віз Албанією однак, супроводжується найвищою кількістю відмов, яку албанські заявники отримали за минулі два роки (*Дивись «Порівняльна таблиця видачі віз консульськими установами країн-членів ЄС громадянам третіх країн в 2007 та 2008 роках», див стор. 30*).

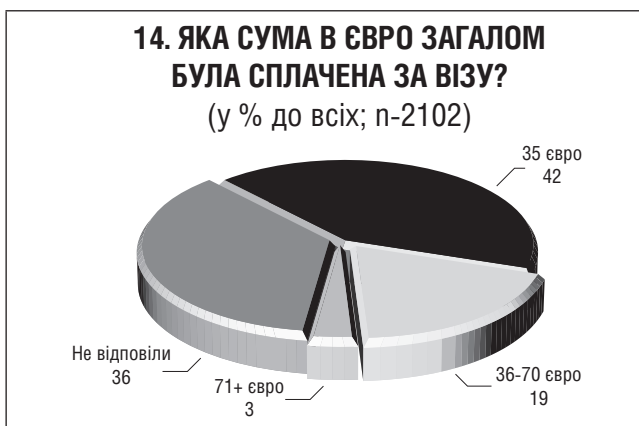
Оцінюючи виконання статті 5 Угоди про спрощення оформлення віз, експерти Єврокомісії вказують на відносно невисоку кількість виданих багаторазових віз в 2008 році, зокрема віз з дворічним та п'ятирічним терміном дії. Опрацювавши дані, надані консульськими установами країн-членів ЄС, експерти Єврокомісії дійшли висновку, що в багатьох випадках заявники пільгових категорій не використовують своє право подавати запит саме на багаторазову візу, навіть якщо вони мають для цього усі підстави. Разом з тим, наголошується, що Угодою передбачено чітко визначений перелік вимог, повне виконання яких дозволить заявнику претендувати на одержання багаторазової візи. До згадуваних вимог, зокрема, входить надання обґрунтування необхідності регулярних подорожей до ЄС та наявність попередніх одноразових шенгенських віз протягом року, що минув.

Безкоштовні візи

Стаття 6 Угоди про спрощення оформлення віз

Дослідженням виявлено наступні тенденції:

- незначне збільшення (з 28 до 32%) питомої ваги безкоштовних віз.
- Біля третини тих, хто платили за візу, сплачували більше, ніж 35 Євро, встановлені Угодою про спрощення оформлення віз. Питома вага цієї категорії збільшилася з 16 до 22% від усіх респондентів, що свідчить про зростання ринку платних посередницьких (аутсорсингових) послуг.



Ключові висновки:

- 54% респондентів дослідження відносять себе до пільгових категорій, визначених статтею 6, і які потенційно могли б претендувати на безкоштовне оформлення віз (реальна частка є меншою через те, що не всі пільговики їдуть з «цільовою» метою, наприклад, навчання чи професійної діяльності). Тим не менше, є ресурс збільшення питомої частки безкоштовних віз з нинішніх 32% до рівня 40-45%.

Угодою передбачено оформлення безкоштовних віз для 14-ти категорій громадян, що прагнуть отримати дозвіл на короткотермінову (до 90 днів) подорож, окрім тих, що пов'язані з працевлаштуванням та визначаються як візи категорії «Д» або так звані «національні візи». Даний тип віз регулюється національним правом країн-членів ЄС, а візовий збір може складати більше, ніж 35 Євро. В 2009 році окремі країни-члени ЄС скористались своїм правом на регулювання візового збору за національні візи, знизивши або скасувавши відповідний збір. Зокрема, було укладено міждержавну угоду між Україною та Литвою про відмову від консульських зборів, у тому числі скасування оплати за національні візи для українських громадян. Також було досягнуто домовленостей про зменшення вартості польських національних віз для українських громадян. До кроків в напрямку спрощення візових вимог можна віднести й домовленість з Естонією, однак лише для власників службових паспортів.

Виконання статті 6-ї кожної з Угод перебувало в полі зору Єврокомісії, яка зробила свої висновки, покладаючись на офіційні дані, отримані з консульських установ країн-членів ЄС. Серед основних висновків є й такі:

- більше третини безкоштовних віз було видано в країнах, в яких діють Угоди про спрощення оформлення віз;
- різниця у кількості виданих безкоштовних віз країнам, в яких виконується Угода може варіюватись між 36,1%, як у випадку з Україною, і до 41.3% в Сербії²⁴.

Окрема думка була сформульована щодо діяльності посередницьких компаній (outsourcing), яким окремі консульські установи передали частину своїх повноважень, зокрема у сфері прийому документів. Не заперечуючи права консульських установ на запровадження таких послуг, експерти Єврокомісії однак наголошують на необхідності дотримання духу угоди, згідно положень якої візовий збір не повинен перевищувати 35 Євро та у випадку пільгових категорій, зокрема пенсіонерів, візові послуги мають залишатися безкоштовними.

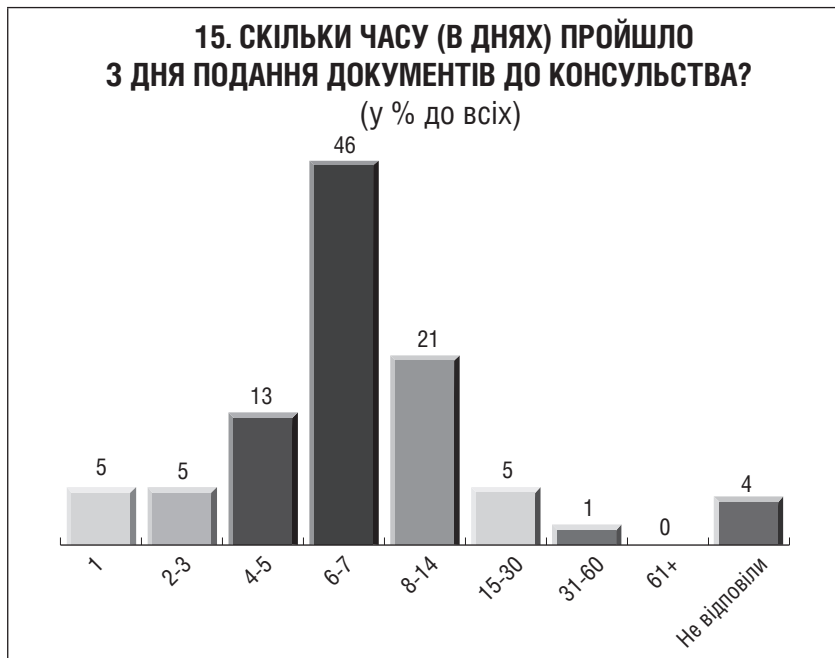
У свою чергу, укладачі Візового кодексу пішли ще далі, обмеживши аутсорсингові платежі загальною сумою не більше, ніж 50% консульського збору.

Окремі угоди ЄС про спрощення оформлення віз, зокрема з Росією та Україною, передбачають можливості термінового оформлення візи. За розгляд таких термінових заявок встановлено додаткову плату (100%). У звіті зазначається, що заявники нерідко використовують таку послугу навіть у випадках, коли обґрунтувань щодо пришвидшеного розгляду заявки не вистачає, а сама поїздка не є терміною.

²⁴ Наведені дані відповідають оцінкам Єврокомісії щодо імплементації статті 6 Угоди про спрощення оформлення віз за 2008 рік

Термін розгляду візової заявки.

Стаття 7 Угоди про спрощення оформлення віз



Ключові висновки:

- *Біля 15% заявників чекали рішення консульства довше, ніж 10 днів, встановлені Угодою про спрощення оформлення віз.*
- *Найдовше чекають рішення щодо візи заявники консульських установ Італії, Іспанії, Чеської республіки*

В статті 7 Угоди термін розгляду візової заявки обмежується десятима календарними днями та зазначається, що розпочинається відлік терміну з моменту подання в консульство усього пакету необхідних документів. Визначений період може подовжуватись до 30-ти календарних днів, зокрема у тих випадках, коли з'являється необхідність додаткової перевірки, наданих заявником відомостей та документів.

Експерти Єврокомісії вказують на неодноразові скарги представників третіх країн²⁵, які зазначали, що термін розгляду заявки та прийняття рішення є тривалішим, ніж визначені 10 календарних днів, оскільки візова процедура розпочинається не з моменту подання документів, а з моменту реєстрації в чергу на подання документів. В окремих випадках, до подання заявником документів, проходить від кількох днів до кількох тижнів без врахування визначених Угодою 10-ти календарних днів на розгляд.

Час, проведений заявником в черзі на подання документів не регулюється Угодою, однак Візовий кодекс, що незабаром ступить в силу, вказує на те, що час від моменту реєстрації заявника в чергу до моменту подання документів не повинен перевищувати двох тижнів, а сам розгляд візової заявки – не більше 15 днів²⁶.

²⁵ Треті країни – держави, громадяни яких підлягають візовим вимогам ЄС

²⁶ Стаття 9 «Умови подання заявки на практиці» Кодекс Спільноти з візових питань (Візовий Кодекс). Брюссель, 2009

Вимоги до документів.

Стаття 4 Угоди про спрощення оформлення віз.

Дослідженням виявлено наступні тенденції:

- *Відсутність істотних змін стосовно документів (їхньої кількості і змісту), що вимагаються від заявників*
- *Кожен додатковий документ (до основного пакету документів) необхідно подавати особисто.*

Положення статті 4 покликані обмежити перелік документів, що подаються заявниками визначених пільгових категорій до консульства. Згідно положень Угоди заявник, що здійснює поїздку в рамках наукового, культурного, університетського обмінів, має надати лише запрошення від тієї сторони, до якої прямує заявник. Однак на практиці консульські службовці саме цю статтю трактують довільно і частіше всього — не на користь заявника.

Проблема різнотлумачень даної статті бере свій початок із положень пункту 3 статті 4, згідно якого консульські службовці мають право призначити співбесіду та вимагати надати додаткові документи в разі виникнення сумнівів щодо намірів поїздки заявника. Керуючись принципом «сумніватись і перевіряти», консульські службовці частіше всього використовують своє право вимагати у заявника додаткових підтверджень намірів поїздки.

Найбільшою ж проблемою є те, що стаття 4 Угоди обмежує тільки перелік тих документів, що обґрунтовують **мету поїздки**. При цьому неврегульованим залишається перелік документів на обґрунтування **матеріального забезпечення та намірів повернутися на батьківщину** після виконання мети поїздки. Брак або недостатність цих документів у більшості випадків стає причиною відмови, крім того, саме їх найважче оформлювати, а зміст таких документів традиційно викликає у заявників відчуття приниження (документи щодо сімейного стану, особис-

тих стосунків, місця роботи, посади та розміру зарплати, комерційного стану підприємства, наявної нерухомості та інших доказів «міцного зв'язку з батьківщиною»).

Без розв'язання цього питання, без чіткого обмеження цієї групи документів на рівні внесення доповнень до Угоди та змін відповідної практики більшість заявників не відчуватиме суттєвих полегшень, і громадська думка буде продовжувати трактувати Угоду про спрощення оформлення віз як **декларативний і неефективний інструмент**.

Експерти з Єврокомісії звернули увагу на неоднозначний характер статті 4. Однак головні сподівання, як і в попередніх випадках, експерти покладають на новий Візовий кодекс ЄС, що вміщує більш чіткий, визначений перелік документів, які можуть вимагатись консульськими службовцями та врегулювати вищезгадану розбіжність.²⁷ Однак, знову ж таки – цей визначений перелік стосується лише обґрунтування мети візиту, а не інших груп документів.

В контексті подання додаткових документів експертами ЄС було розглянуто питання можливості подавати документи не лише в оригіналі, але й в копіях, та не тільки особисто, а й, наприклад, факсом. Відомо, що переважна більшість консульств вимагає надання тільки оригіналів, однак така практика є по-перше, обтяжливою, по-друге, нерациональною. З огляду на це, експерти сформулювали компромісний погляд на дану проблему, зазначивши, що принцип подання документів в оригіналах має залишатись пріоритетним у консульській практиці, однак консульські установи можуть розпочинати обробку даних на основі ксерокопій чи копій документів, в разі відсутності сумнівів щодо задекларованих намірів заявника.

Аналізуючи стан справ в сфері «вимоги до документів», експерти звертають особливу увагу на випадки подання заявниками фальшивих документів, що стали набувати

²⁷ REGULATION (EC) No 810/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visa (Visa Code) http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/visa/doc/oj_2009_l_243_1_en.pdf

характеру розповсюдженої проблеми. З метою зменшення випадків фальшувань та підроблення документів, експерти радять консульським установам країн ЄС підтримувати тісну співпрацю з місцевими органами виконавчої влади для встановлення контролю та адміністративної чи кримінальної відповідальності за подібні правопорушення.

Беручи до уваги різні оцінки та статистичні дані, експерти Єврокомісії вказали на ті складові візової процедури, положення яких вимагають внесення необхідних змін, що забезпечать якісне функціонування Угод. Зокрема:

- перегляд та корегування положень щодо списку документів, які подаються заявником для підтвердження цілей поїздки
- внесення змін щодо положень про візовий збір, а саме: розширити перелік категорій громадян, що звільняються від сплати консульського збору та скасувати плату за терміновий розгляд візових клопотань
- покращити інформування заявників щодо тих положень, які виходять за межі компетенції Угоди та є частиною внутрішнього законодавства країн ЄС
- з метою об'єктивної оцінки дії Угоди, систематично збирати статистику кількості виданих довгострокових і багаторазових віз та безкоштовних віз.

РЕКОМЕНДАЦІЇ «ЄВРОПИ БЕЗ БАР'ЄРІВ»

Отже, виходячи із порівняльного аналізу даних незалежного моніторингу, проведеного «Європою без бар'єрів» та робочого документу Європейської Комісії щодо стану виконання Угод про спрощення оформлення віз (оприлюдненого у жовтні 2009 року) ми, констатуємо низку позитивних зрушень, дійшли висновку, що **прогресивний потенціал Угод про спрощення оформлення віз або вичерпаний, або близький до вичерпання.**

Поки скасування віз розглядається як біль-менш тривала перспектива, необхідні нові кроки в напрямку реальної лібералізації видачі віз шенгенських країн:

- Варто продовжити переговори про удосконалення механізму Угод про спрощення оформлення віз через запровадження обмежень на список документів, які можуть вимагатися на обґрунтування матеріального забезпечення та доведення «міцності зв'язків з батьківщиною».
- Потрібно заборонити, окрім виключних випадків, вимагати у заявників документи, які не мають стосунку до мети та змісту самої планованої поїздки (особливо документи приватного, комерційного характеру тощо). Винятком можуть бути тільки справи раніше депортованих осіб або тих, хто має інші доведені випадки конфлікту з законом.
- Слід звести до мінімуму кількість можливих винятків з правил, які дозволяють консульствам затягувати розгляд справи або вимагати потенційно невичерпний перелік документів
- Варто передбачити норму, яка б надавала заявникам подавати візове клопотання у вигляді факсів чи сканованих документів у випадках, коли йдеться про документи 3-за кордону.

-
- Слід передбачити можливість проходження візової процедури без особистого інтерв'ю і без візиту до консульства, наприклад, шляхом подання документів поштою.
 - Бажано відійти від обов'язкової практики доведення заявником необхідності у майбутньому багаторазових візитів до ЄС (для багаторазової візи), якщо попередня візова історія заявника свідчить про його реальну потребу у регулярних відвідуваннях країн-членів ЄС.

ПРО «ЄВРОПУ БЕЗ БАР'ЄРІВ»

Громадську ініціативу «Європа без бар'єрів» створено у 2008 році на основі однойменного всеукраїнського консорціуму громадських організацій та аналітичних центрів з метою консолідації зусиль громадських активістів та експертів, спрямованих на усунення перешкод свободи пересування в Європі.

Учасники ініціативи спільно здійснюють як дослідницьку, так і адвокаційну діяльність, зокрема, моніторинг видачі віз громадянам України консульствами країн ЄС, оцінюють якість імплементації Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС та лобіюють внутрішні реформи, пов'язані із необхідністю досягнення Україною критеріїв безвізової країни у відносинах з ЄС. Географічно організації-учасники представляють міста (регіони), де розташовані консульські установи країн ЄС: Київ, Львів, Одеса, Донецьк, Ужгород, Луцьк, Харків.

Створення та функціонування громадської ініціативи підтримано Міжнародним фондом «Відродження».

Україна, 01034,
Київ, вул. Володимирська, 42, офіс 21
тел./факс.: (+38044) 2308376
e-mail: iryna_sushko@ukr.net
www.novisa.org.ua

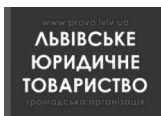
ОРГАНІЗАЦІЇ-ФУНДАТОРИ ГРОМАДСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ «ЄВРОПА БЕЗ БАР'ЄРІВ»



Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ



Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді



Львівське юридичне товариство



Донецька обласна громадська організація «Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу»



Фонд місцевої демократії, Харків



Асоціація захисту прав молоді Волині, Луцьк

Інформаційно-дослідницький Центр «Глобал», Одеса

