

# Загальний нарис розвитку

## співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки



### **О. В. Зеркаль**

директор Департаменту взаємодії з органами  
влади, заслужений юрист України

*Європейська інтеграція є необхідністю, зумовленою нашим часом. Виклики сучасності, які включають в себе боротьбу з бідністю, кліматичні зміни, боротьбу з тероризмом та хворобами, вимагають створення простору, який виходить за національні межі. Якщо ми поодинокі, ми – незначимі. Разом же ми можемо протистояти викликам сучасного світу.*

*Романо Проді*

**П**олітика ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки (далі – ЮСБ) спрямована на забезпечення міжнародної безпеки як у межах, так і поза межами ЄС. Розвиток свободи пересування осіб в межах ЄС, відкриття внутрішніх кордонів та глобальні інтеграційні процеси додали нового виміру міжнародній інтеграції та співпраці в Європі.

До 1999 року положень, які передбачали б співробітництво з третіми країнами, в Договорі про ЄС\* не було, і це значно обмежувало обсяг дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Адже в таких питаннях, як поліцейська співпраця, боротьба

\* Маастрихтський Договір був підписаний 7 лютого 1992 р. та набув чинності 1 листопада 1993 р.

з міжнародною організованою злочинністю, притулок та міграція, ефективність внутрішніх дій більшою мірою залежить від аналогічних дій на зовнішній арені [1].

Політика у сфері юстиції, свободи та безпеки була вперше представлена як окрема сфера політики ЄС тільки в Амстердамському договорі\*. З того часу зовнішній вимір сфери ЮСБ став суттєвою частиною зовнішньої політики ЄС. З початку 2000-х років в ЄС панує загальна думка, що зовнішні та внутрішні аспекти безпеки нерозривно пов'язані.

Держави, які керуються спільними цінностями, такими, як належне управління, демократія, верховенство права та повага до прав людини, здатні ефективніше реагувати на внутрішні загрози безпеки, а також більш готові до співпраці у боротьбі проти спільних міжнародних загроз [2]. Саме тому ці принципи визначені міжнародною спільнотою як обов'язкові фактори задля досягнення цілей розвитку тисячоліття [3].

Розвиток громадянського суспільства, безпека та права людини доповнюють, підсилюють верховенство права як на національному, так і на міжнародному рівнях. Це не самоціль, а необхідність для сталого розвитку кожної країни і має здійснюватись з урахуванням зовнішніх впливів.

У червні 2000 року у Фейрі Європейська Рада затвердила Програму пріоритетів, цілей, заходів з метою розвитку зовнішніх вимірів політики в сфері ЮСБ [4]. Одним з результатів її реалізації стало прийняття багатьох законодавчих актів Європейського Союзу з питань міграції та надання притулку, управління кордонами, боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, наркотиками, корупцією, в сфері захисту персональних

даних, а також судової співпраці в кримінальних і цивільних справах. Ці законодавчі акти відкрили широку перспективу розвитку співробітництва з третіми країнами. Уже наступного 2001 року було затверджено перший в історії співробітництва ЄС з третіми країнами документ – План дій ЄС в сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні. Цей політичний документ фактично визначив напрями, завдання та цілі співробітництва між Україною та ЄС в цій сфері на наступні п'ять років.

Після розширення Європейського Союзу, яке відбулося 1 травня 2004 року, ЄС і Україна вперше стали межувати між собою і як безпосередні сусіди стикатися зі спільними викликами в боротьбі із злочинністю, тероризмом та іншими видами незаконної діяльності транскордонного характеру.

Протягом 2002–2005 років Україна зробила великий прогрес у створенні законодавчих засад регулювання питань міграції та притулку, боротьби з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів та відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом. Також було проведено багато двосторонніх заходів за участі українських експертів та експертів з країн – членів ЄС, які були покликані посилити співробітництво в сфері ЮСБ.

Зважаючи на те, що Україна була першою з третіх країн, з якими ЄС мав спільний План дій у сфері ЮСБ та спільний кордон, розвитку співробітництва та правової бази відносин у цій чутливій для обох Сторін сфері приділяється особлива увага.

Стратегія ЄС щодо зовнішнього виміру у сфері юстиції, свободи та безпеки [5], представлена Європейською Комісією у 2005 р., визначила, що ЄС може ефективно допомагати іншим країнам належним чином реагувати на зростаючі проблеми виключно шляхом дотримання

\* Амстердамський Договір був підписаний 2 жовтня 1997 р. та набув чинності 1 травня 1999 р.

чітко визначених принципів та пріоритетів, а також систематичного наближення до поставленої мети. Вказане Повідомлення було спрямоване на представлення позиції Європейської Комісії щодо взаємозв'язку між зовнішнім та внутрішнім вимірами простору свободи, безпеки та юстиції. Визначені такі основні цілі розвитку зовнішнього виміру:

- права людини: заохочення прав людини в третіх країнах відповідно до міжнародних стандартів та гарантування, що права людини знаходяться в центрі політики правоохоронних органів; підтримка розвитку верховенства права та незалежного й неупередженого судового захисту прав людини.

- посилення спроможності органів державної влади, правоохоронних органів та забезпечення дотримання принципу належного управління; посилення боротьби з корупцією, сприяння прозорості, підзвітності та раціональному управлінню, а також посиленню міжнародної співпраці таких установ;

- міграція, притулок та управління кордонами: вдосконалення спроможності третіх країн регулювання міграційними процесами; забезпечення захисту біженців відповідно до вимог міжнародного права; підтримка розвитку системи управління кордонами; підвищення безпеки документів; запобігання незаконній імміграції; забезпечення повернення нелегальних мігрантів;

- боротьба з тероризмом: забезпечення інституційної спроможності третіх країн та імплементація міжнародних договорів; співпраця з іншими країнами з метою вирішення проблем фінансування тероризму та вербування; підтримка ключової ролі ООН;

- організована злочинність, включаючи торгівлю людьми, наркотиками та органами людини; економічні, фінансові злочини та кіберзлочинність: підтрим-

ка розвитку інституційної спроможності та розвиток міжнародного співробітництва.

Оціночною місією Європейської Комісії у 2005-2006 роках було проведено аналіз стану справ у сфері ЮСБ в Україні, за результатами якого було підготовлено Звіт, що був представлений на розгляд Європейської комісії, Ради ЄС, держав – членів ЄС та Уряду України. У Звіті, зокрема, визначалось, що Україна розвиває і впроваджує законодавство з огляду на наближення до принципів ЄС і відповідності положенням міжнародних та регіональних конвенцій і протоколів.

За результатом роботи цієї місії також були підготовані рекомендації експертів щодо подальшого розвитку співробітництва з Україною відповідно до цілей розвитку зовнішнього виміру політики ЄС у сфері ЮСБ. Ці рекомендації фактично стали основою наступного Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки [6] (далі – План дій ЮСБ), затвердженого 18 червня 2007 року на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Укладання у 2008 році угод між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз\* та про реадмісію осіб\*\* стало черговим кроком вперед на шляху до створення спільної зони стабільності та безпеки. Ці угоди заклали фундамент для розвитку діалогу, метою якого є запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до країн ЄС.

Водночас сприйняття цих угод як українськими експертами, так і суспільством було доволі контроверсійним. Так, багато хто висловлював думку, що через Угоду про реадмісію осіб Україна “стане відстійником для нелегалів”, а засновник

\* Угоду ратифіковано Законом № 117-VI (117-17) від 15.01.2008. ВВР.- 2008.- № 10.- Ст. 97.

\*\* Угоду ратифіковано Законом № 116-VI (116-17) від 15.01.2008. ВВР.- 2008.- №9.- Ст. 86.

Української Гельсінкської групи Мирослав Маринович вважав, що "шенгенська бюрократія піддає приниженню українських гуманітаріїв і нині зводиться нова стіна у Європі" [7]. Варто зазначити, що півтора роки дії цієї угоди засвідчили хибність цих побоювань. Кількість осіб, переданих Україні за процедурою реадмісії, не перевищила 700 осіб, при цьому 90% з них громадяни України. Водночас за фінансової підтримки ЄС були введені в експлуатацію два нових пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (у Чернігівській та Волинській областях), із загальною кількістю місць, розрахованою на 420 осіб.

Попри загальні очікування, Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз лише частково вирішила питання щодо спрощення процедур оформлення віз, прямий ефект від якого відчула на собі лише незначна частина українських громадян. Разом з тим, Угода визначила, що «запровадження безвізового режиму для громадян України є довгостроковою перспективою».

Отже, імплементацію Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз можна вважати початком візового діалогу між Україною та ЄС, а наступним етапом мала стати розробка переліку умов та критеріїв, виконання яких дозволило б скасувати візи для українських громадян під час короткострокових поїздок до країн ЄС (Шенгенської зони).

Важливим кроком до подальшого поглиблення взаємин з Євросоюзом у міграційно-візовій сфері та в питанні забезпечення права громадян України на свободу пересування стало започаткування в жовтні 2008 р. безвізового діалогу, метою якого була підготовка т.зв. «дорожньої карти». Цей документ мав визначити передумови і критерії, виконання яких дозволить скасувати візи у взаєминах

з країнами ЄС\*. Зрештою, безвізовий режим передбачає створення спільного міграційного простору, що вимагає високого ступеня довіри, безпеки та забезпечення верховенства права.

Рік відповідним чином структурованого візового діалогу засвідчив, що ЄС висуває Україні практично ті ж вимоги та стандарти, відповідно до яких оцінювались країни Західних Балкан, що пройшли (проходять) через формат «Дорожніх карт». За результатом низки зустрічей експертів сторін Європейська комісія підготувала Оціночний звіт та рекомендації, які були покладені в основу т. зв. «дорожньої карти» запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до країн Шенгенської зони.

В той же час, слід зазначити, що питання надання Україні т.зв «дорожньої карти» запровадження безвізового режиму було доволі заполітизованим. По-перше, тому, що Україна за сталою практикою мала отримати цей документ першою серед країн Східного партнерства\*\*. По-друге, тому, що рішення надавати Україні таку «дорожню карту» мали ухвалити всі країни-члени ЄС, а для цього необхідний консенсус всередині ЄС, якого важко досягти в такому чутливому питанні, як візи.

Саме з метою зняття напруги в середині ЄС, пов'язаної з наданням Україні т. зв. «дорожньої карти», Рада міністрів ЄС на своєму засіданні 22 березня 2010 року вирішила змінити назву цього докумен-

\* У Додатку I до Регламенту Ради ЄС № 539/2001 перераховуються ті країни, громадяни яких повинні мати візу для в'їзду на територію Шенгенського простору (чорний список), та у Додатку II - ті країни, громадяни яких звільнені від необхідності мати візу (білий список).

\*\* Східне партнерство, яке було започатковано 7 травня 2009 р. на саміті в Празі, є окремим виміром Європейської політики сусідства. Учасниками є 27 країн-членів ЄС, а також Вірменія, Азербайджан, Білорусь (участь якої залежатиме від розвитку її відносин із ЄС), Грузія, Республіка Молдова й Україна.



та для країн Східного партнерства, однією з яких є Україна, на – План дій щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, та консенсусно підтримала надання Україні цього Плану, але за чітких умов.

Передумовами було визначено прийняття трьох законодавчих актів, зокрема – ратифікація Конвенцій Ради Європи про автоматизовану обробку персональних даних і торгівлю людьми та прийняття стратегічного документа щодо боротьби з незаконним розповсюдженням наркотичних засобів, а також заборона видачі закордонних паспортів (старий зразок паспорта), які не відповідають стандартам ІКАО.

Принципово важливим стало те, що Єврокомісія на засіданні Трійки міністрів юстиції та внутрішніх справ України – ЄС 9 червня 2010 р. таки передала для опрацювання “Запитальник у контексті розробки Плану дій, який встановлює всі технічні вимоги для України для можливого запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до держав ЄС”.

Ґрунтовні відповіді на Запитальник та виконання у стислі терміни всіх передумов забезпечили можливість отримати План дій для України щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом у ході Чотирнадцятого саміту України – ЄС 22 листопада 2010 р.

Цей План дій складається з чотирьох основних блоків: безпека документів, включаючи біометричні дані; нелегальна міграція, включаючи реадмісію; громадський порядок та безпека; зовнішні відносини та основоположні права. Кожен з блоків Плану дій містить дворівневі критерії: перший критерій стосується рамкової політики (законодавство та планування), другий критерій – предметний (ефективна та послідовна імплементація необхідних заходів).

Варто зазначити, що заходи, які містяться в Плані дій для України щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, багато в чому повторюють заходи Плану дій Україна – ЄС у сфері ЮСБ, які реалізуються Сторонами з 2007 р.

Отже, надання Україні Плану дій щодо лібералізації візового режиму є багато в чому лише уточненням і конкретизацією заходів, які Україна має виконати для досягнення основних стратегічних цілей співробітництва з ЄС.

Слід наголосити на тому, що у всіх чотирьох блоках Плану дій заходи, які потребують законодавчого врегулювання, поділяються таким чином:

- розробка рамкового законодавства (правовий статус іноземців та осіб без громадянства, права біженців, протидія торгівлі людьми, положення про документи, які посвідчують особу);

- розробка національної стратегії реалізації державної політики (національні стратегії по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму, боротьба проти всіх форм дискримінації тощо);

- розробка детального плану заходів з виконання національної стратегії.

Загалом, План дій можна розглядати як програму розвитку і реформування, виконання якої дозволить забезпечити реалізацію права громадян України на свободу пересування територією ЄС та усуне суттєві обмеження щодо доступу до внутрішнього ринку ЄС.

У ширшому контексті реалізація цього документа сприятиме:

- ефективному використанню громадянами України прав, що виникають з положень Угоди про асоціацію з ЄС, які визначають умови здійснення підприємницької діяльності та надання послуг у спосіб, який вимагає перетину кордону, що осо-

бливо важливо для надання послуг автомобільного транспорту;

– розвитку людського капіталу через спрощення доступу до навчання, культурного та соціального обміну;

– посиленню ефективності реалізації державної політики у сфері міграції та управління кордонами, що також істотно впливає на економічний розвиток в умовах глобалізації та масової економічної міграції.

Перші підсумки реалізації Плану дій підведені у червні 2011 р. на черговому засіданні Трійки міністрів юстиції та внутрішніх справ Україна – ЄС, на якому представлено відповідний Звіт.

В цьому контексті, слід зазначити, що протягом року були прийняті або підготовані до прийняття акти законодавства, на які чекали роками. До таких актів належать, зокрема, Концепція державної міграційної політики [8], закони України “Про захист персональних даних” [9] та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних”, проект Закону “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” у новій ред. (реєстр. № 8570), проект Закону “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” (реєстр. № 7252), проект Закону “Про протидію торгівлі людьми” (реєстр. № 8469).

Крім того, в рамках адміністративної реформи створено Державну службу з питань захисту персональних даних та Державну міграційну службу [10].

Але зауважимо, що основним стратегічним документом, який визначатиме напрями та цілі співробітництва між Україною та ЄС у майбутньому, має стати Угода про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода).

Окремий розділ цієї Угоди присвячено саме питанням співробітництва

у сфері ЮСБ. Положення цього розділу визначають як загальні взаємні права та обов’язки, так і рамки подальшої співпраці.

Так, Сторони погодились, що надаватимуть особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій всіх рівнів у сфері управління взагалі та, зокрема, у сфері правоохоронної діяльності і здійснення правосуддя, при цьому співробітництво здебільшого буде спрямоване на посилення судової системи, покращення її ефективності та боротьбу з корупцією. Крім того, співробітництво у сфері ЮСБ буде здійснюватись на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод [11].

В Угоді істотно оновлено підхід до співпраці у сфері міграції, зокрема, закріплено принцип спільного управління міграційними потоками між територіями Сторін та наголошено на необхідності розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції.

Одним з важливих елементів політичної згоди мало би стати закріплення в Угоді положення про скасування візового режиму після досягнення визначених умов, за аналогією до угод з Західними Балканами. Однак така пропозиція України досі не підтримана стороною ЄС та залишена для обговорення на завершальній стадії переговорів.

Переговори щодо укладання Угоди планується завершити в поточному році та підписати її в наступному 2012 р. Проте положення розділу Угоди «Юстиція, свобода та безпека» набудуть чинності тільки після завершення всіх внутрішньодержавних процедур, тобто її ратифікації Європейським парламентом, парламентами всіх 27 країн-членів ЄС та Верховною Радою України.

Незважаючи на тривалість процесу формального оформлення подальших

рамок співробітництва з ЄС, напрямок його розвитку вже визначено як на двосторонньому рівні, так і всередині кожної з договірних сторін. Співпраця між Україною та ЄС у сфері ЮСБ з кожним роком стає дедалі глибшою, і це логічно з огляду на те, що виклики та загрози є спільними. Тому й долати ці загрози маємо разом.

Отже, метою співпраці у сфері ЮСБ безперечно є створення єдиного простору стабільності та безпеки для громадян України та ЄС, який, з одного боку, охоплюватиме вільний і безпечний рух громадян територією України та ЄС, а, з другого боку, гарантуватиме належний захист зовнішніх кордонів та ефективну боротьбу проти злочинності.

## Література

1. *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs\** JÖRG MONAR, *European Foreign Affairs Review* 9: 395–415, 2004.
2. «The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice» Juan Santos Vara, University of Salamanca, [http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/santos%20vara\\_03C.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/santos%20vara_03C.pdf).
3. United Nation Millenium Declaration -Millennium Development Goals (16.09.2000).
4. Priorities and objectives of the European Union for external relations in the field of Justice and Home Affairs, Conclusions of European Council, 19 and 20 June 2000.
5. Communication from the Commission – A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice (COM (2005)491).
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення проекту Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» від 13 червня 2007 р. № 406-р.
7. <http://ua-reporter.com/novosti/77301>.
8. Указ Президента України «Про затвердження Концепції міграційної політики» від 30.05.2011 р. №622.
9. Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. №2297-VI.
10. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 р. № 1085/2010.
11. Стаття 2 Лісабонського Договору.