

Безвізовий діалог між Україною та ЄС План дій з лібералізації візового режиму

1. Загальні засади

1.1. Вступ

План дій Україна–ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, що діє з 2001 р. та переглянутий у 2007 р., створює загальні рамки для співпраці між Україною та ЄС у сфері ЮСБ. На міністерських засіданнях у форматі Україна–ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки, Підкомітету з питань ЮСБ регулярно здійснюється моніторинг виконання його пріоритетів. У якості першого послідовного кроку на шляху до довгострокової перспективи запровадження безвізового режиму поїздок, що визнана у Плані дій, з 1 січня 2008 р. набули чинності Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз та про реадмісію осіб.

У ході саміту Україна–ЄС (9 вересня 2008 р., м. Париж) сторони вирішили *„започаткувати візовий діалог з метою розробки відповідних умов запровадження безвізового режиму між ЄС та Україною у довгостроковій перспективі“*. Безвізовий діалог між Україною та ЄС з метою вивчення умов запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до ЄС у довгостроковій перспективі, було офіційно розпочато 29 жовтня 2008 р. Україна вже скасувала візовий режим для громадян ЄС з 1 травня 2005 р.

Саміт Східного партнерства (7 травня 2009 р., м. Прага) підтвердив довгострокову мету ЄС щодо повної лібералізації візового режиму для окремих країн-партнерів в індивідуальному порядку, за умов дотримання вимог впорядкованого та безпечного руху осіб.

На Саміті Україна–ЄС (4 грудня 2009 р., м. Київ) було надано оцінку прогресу у безвізовому діалозі та схвалено перехід до *„структурованого безвізового діалогу, який зосереджуватиметься на послідовних пріоритетах щодо заходів та рекомендацій для українських властей“*.

Під час засідання у форматі Україна–ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки 9 червня 2010 р. сторони схвалили перехід до повномасштабної операційної фази безвізового діалогу на основі Плану дій, що встановлюватиме всі технічні умови, які має виконати Україна перед можливим запровадженням безвізового режиму поїздок.

1.2. Попередня оцінка наслідків можливої майбутньої лібералізації візового режиму.

Стадія вивчення умов запровадження безвізового режиму, що розпочалась у жовтні 2008 р., дозволила зробити початкову оцінку відповідних факторів лібералізації візового режиму як довгострокової мети. У грудні 2008 р. - травні 2009 р. проходив перший раунд експертних засідань у рамках чотирьох блоків питань, визначених Регламентом діалогу: безпека документів, у т.ч. біометрика; нелегальна імміграція, у т.ч. реадмісія; громадський порядок та безпека; зовнішні зносини. Ці засідання створили можливість здійснення обміну інформацією про законодавство та адміністративну практику у зазначених сферах в Україні, державах-членах ЄС та ЄС в цілому.

Наступний раунд експертних зустрічей, включаючи виїзні засідання, був проведений в жовтні-листопаді 2009 р. Такий детальний аналіз мав на меті надати чітку оцінку ситуації по кожному блоку питань, виробити рекомендації щодо визначення методології розробки відповідних умов запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до ЄС.

Результати цієї стадії безвізового діалогу підтверджують, що стійкий безвізовий режим для громадян України може бути запроваджений, коли будуть виконані відповідні умови. Зокрема, лібералізація візового режиму залежить від: суттєвого покращення рівня безпеки документів, включаючи біометрику; зміцнення потенціалу у сфері управління кордонами та міграцією, політики притулку; реформ і співпраці у сфері громадського порядку та безпеки; вирішення питань у сфері зовнішніх зносин (у т.ч. щодо прав людини та основоположних свобод), пов'язаних з рухом осіб. Ці реформи та удосконалення мають призвести до високого рівня відповідності європейським та міжнародним стандартам.

Окрім цього, повна та ефективна імплементація Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб, регулярний моніторинг виконання якої здійснює Спільний реадмісійний комітет Україна-ЄС, залишається основною умовою продовження безвізового діалогу та є надзвичайно важливою для запровадження стійкого безвізового режиму. Відбулось три засідання Спільного реадмісійного комітету, останнє – у квітні 2010 р., у ході якого було зазначено, що на сьогодні Угода виконується добре.

У контексті попередньої оцінки наслідків можливої майбутньої лібералізації візового режиму також слід зазначити, що частка відмов у видачі віз в Україні та кількість українських громадян, яким відмовлено у в'їзді на зовнішньому кордоні ЄС, залишаються відносно постійними протягом останніх двох років та становлять відповідно до 5% та близько 5000 осіб. Крім того, кількість громадян України, затриманих за незаконне перебування в ЄС, останніми роками постійно зменшується з 22000 осіб у 2006 р. до 12500 осіб у 2009 р. При цьому кількість рішень про повернення за останні два роки залишається стабільною на рівні 14000 (дані Євростату).

1.2. Методологія

Беручи до уваги широке коло питань, що стосуються діалогу з візовою лібералізацією, та важливість створення безпечного середовища для безвізового режиму поїздок, План дій має визначити всі заходи, які має схвалити та імплементувати Україна, встановити чіткі вимоги, що мають бути виконані. План дій – це документ, розроблений з урахуванням сучасного прогресу України у безвізовому діалозі, експертного аналізу, підготовленого у ході стадії безвізового діалогу з вивчення відповідних умов та відповідей України на детальний запитальник, наданих влітку 2010 р., що стосувались чотирьох блоків питань у рамках діалогу. У разі, якщо відбудуться суттєві зміни в поточній ситуації, Комісія може запропонувати перегляд і адаптацію Плану дій.

З метою сприяння стійким та добре спланованим реформам План дій містить два рівні критеріїв: попередні критерії стосовно політичних засад (законодавство та планування), які відкриватимуть шлях до досягнення більш конкретних критеріїв (ефективне та стійке виконання відповідних заходів). Європейська Комісія звітуватиме Раді про виконання першого набору критеріїв з метою прийняття рішення про ініціювання оцінки виконання другого набору критеріїв. Останній буде оцінюватися під час виїзних перевірок за участі експертів держав-членів ЄС. З цією метою Комісія запропонує Україні надати детальну інформацію (включаючи відповідні статистичні дані), що дозволить оцінити конкретні результати на місці.

Швидкість руху до лібералізації візового режиму залежатиме від досягнутого Україною прогресу у виконанні встановлених умов. Таким чином, не буде автоматизму, а прогрес у виконанні кожного рівня критеріїв буде ретельно вивчатись. Відповідні рішення прийматимуться Комісією та Радою. Повне виконання першого набору критеріїв детально вивчатиметься та перевірятиметься Комісією і Радою перед прийняттям рішення про ініціювання оцінки другого набору критеріїв.

Крім цього, Спільним комітетом буде продовжено моніторинг повної та ефективної імплементації Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. Щодо імплементації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз (моніторинг здійснює відповідний Спільний комітет), то особлива увага буде приділятися усуненню ризиків, що сприяють підробці документів.

З метою забезпечення повної оцінки наслідків лібералізації візового режиму, Комісія постійно здійснюватиме моніторинг, крім іншого, частки відмов у видачі віз в Україні, кількості громадян України, яким відмовлено у в'їзді на зовнішньому кордоні ЄС, або затриманих за незаконне перебування в ЄС, кількості рішень про повернення та кількості повернень в Україну тощо.

Європейська Комісія регулярно звітуватиме Європейському Парламенту та Раді про виконання цього Плану дій. Перший звіт буде наданий в середині 2011 р. Комісія також здійснить більш глибокий аналіз можливих міграційних та безпекових наслідків майбутньої візової лібералізації для громадян України, які подорожують до ЄС, перед тим, як Комісією та Радою прийматиметься рішення про започаткування оцінки другого набору критеріїв.

Досягнення всіх критеріїв дозволить Комісії, беручи до уваги загальний стан відносин між ЄС та Україною, внести пропозицію Європейському Парламенту та Раді щодо скасування вимоги мати візу для короткострокового перебування для громадян України шляхом внесення змін до Регламенту ЄС № 539/2001 (ці зміни повинні обмежуватись власниками біометричних паспортів, виданих у відповідності зі стандартами ІКАО). З огляду на таку пропозицію, служби Комісії також братимуть до уваги можливі наслідки візової лібералізації на основі тенденцій, у тому числі щодо частки відмов у видачі віз та кількості громадян України, яким відмовлено у в'їзді на зовнішньому кордоні ЄС, або яких затримано за нелегальне перебування в ЄС, кількості рішень про повернення тощо.

Відповідно до звичайної законодавчої процедури, передбаченої Договором про функціонування Європейського Союзу, на основі пропозиції Комісії Європейський Парламент та Рада прийматимуть рішення.

2. Складові Плану дій

2.1. Блок 1: Безпека документів, включаючи біометрику

1-й етап (законодавство та політичні засади):

- Схвалення законодавчої бази для випуску машинозчитувальних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією (документи про цивільний стан і первинні документи, що засвідчують особу) та, беручи до уваги належний захист персональних даних.
- Схвалення Плану дій, що міститиме часові рамки повного переходу на видачу біометричних закордонних паспортів, що відповідають стандартам ІКАО, у тому числі в консульствах України за кордоном, та повного вилучення з обігу паспортів, що не відповідають стандартам ІКАО.
- Створення навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики для посадових осіб будь-якого органу державної влади, що має справу із закордонними паспортами, а також національними паспортами та іншими первинними документами, що засвідчують особу.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Поступова видача біометричних закордонних паспортів, що відповідають стандартам ІКАО, у тому числі в консульствах України за кордоном, поступове вилучення паспортів, що не відповідають стандартам ІКАО.
- Високий рівень інтегрованості та безпеки подання заяв, персоналізації і процесу передачі закордонних паспортів, а також національних паспортів та інших

первинних документів, що засвідчують особу.

- Швидка та систематична передача інформації про втрачені та вкрадені паспорти до Інтерполу/бази даних LASP.
- Регулярний обмін зразками паспортів та співробітництво з ЄС у питаннях безпеки документів.

2.2. Блок 2: Нелегальна імміграція, включаючи реадмісію

2.2.1 Управління кордонами

1-й етап (законодавство та політичні засади):

- Схвалення всіх необхідних заходів з імплементації правоохоронної програми розвитку та реконструкції державного кордону на період до 2015 року та Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, включаючи правові засади для міжвідомчого співробітництва між Прикордонною службою, правоохоронними органами та іншими установами, що задіяні в управлінні кордонами, а також надання Прикордонній службі можливості брати участь у виявленні та розслідуванні прикордонних злочинів у координації з усіма причетними правоохоронними органами.
- Схвалення Національної стратегії інтегрованого управління кордонами та Плану дій з її ефективною імплементації, що міститиме часові рамки та конкретні цілі для подальшого розвитку законодавства, організації, інфраструктури, матеріальної бази, а також достатні фінансові та людські ресурси у сфері управління кордонами.
- Запровадження навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики, що безпосередньо стосуються посадових осіб прикордонної служби, митних органів та інших посадових осіб, що задіяні в управлінні кордонами.

2-й етап (критерії ефективною імплементації):

- Ефективна імплементація Закону „Про прикордонний контроль” від 2009 р. шляхом здійснення належних перевірок на кордоні та прикордонного нагляду, процедур, оперативної ефективності, оцінки ситуації на національному, регіональному та місцевому рівнях, включаючи здійснення аналізу ризиків, розвідку та управління потоками даних, а також прямого доступу та проведення звірок з національною та міжнародною базами даних.
- Забезпечення належної інфраструктури, технічного оснащення, ІТ-технологій, фінансових та людських ресурсів у відповідності до Стратегії інтегрованого управління кордонами, що має бути схвалена; ефективне виконання навчальних програм і антикорупційних заходів.
- Удосконалення міжвідомчого співробітництва (включаючи обмін інформацією між Прикордонною службою та правоохоронними органами), міжнародної співпраці, включаючи імплементацію Робочих домовленостей з ФРОНТЕКС.

2.2.2 Управління міграцією

1-й етап (законодавство та політичні засади):

- Схвалення законодавчої бази у сфері міграційної політики, що передбачатиме ефективну інституційну структуру управління міграцією, правила в'їзду та перебування іноземців, заходи з реінтеграції громадян України (які повертаються добровільно або відповідно до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб), моніторинг міграційних потоків, боротьбу з нелегальною міграцією (включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови утримання; зусилля, спрямовані на укладення угод про реадмісію з основними країнами походження; виявлення нелегальних мігрантів всередині країни).
- Схвалення Національної стратегії управління міграцією з метою ефективною імплементації законодавчої бази у сфері міграційної політики та Плану дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.
- Запровадження механізму моніторингу міграційних потоків, що визначатиме регулярно оновлюваний міграційний профіль України з даними як щодо

нелегальної, так і легальної міграції, а також утворення органів, відповідальних за збирання та аналіз даних про обсяги і потоки міграції.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Тривале ефективне виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб та заходів щодо реінтеграції громадян України (які повертаються добровільно або за процедурою реадмісії);
- Ефективна імплементація законодавчої бази у сфері управління міграцією, включаючи забезпечення адміністративних структур належними людськими ресурсами з відповідними чіткими повноваженнями в усіх аспектах управління міграцією, а також ефективна співпраця між причетними відомствами.
- Запровадження міграційного профілю та його регулярне оновлення, ефективний аналіз накопичених даних про обсяги та потоки міграції.
- Послідовне впровадження ефективної методології виявлення нелегальної міграції всередині країни, аналіз ризиків (включаючи звітування відповідних відомств та аналіз на кожному адміністративному рівні, наприклад регіональному, центральному), а також розслідування справ про організовану нелегальну міграцію, включаючи ефективну співпрацю між відповідними установами.
- Забезпечення належної інфраструктури (включаючи центри утримання), зміцнення спроможності відповідальних органів у забезпеченні ефективного вислання з території України громадян третіх держав, які нелегально перебувають та/або перетинають територію країни.

2.2.3 Політика притулку

1-й етап (законодавство та політичні засади):

- Схвалення законодавства у сфері притулку у відповідності з міжнародними стандартами (Женевської конвенції 1951 року, Нью-Йоркського протоколу) та стандартами ЄС, що передбачатиме підстави для міжнародного захисту (включаючи допоміжні форми захисту), процедурні правила перевірки звернень за міжнародним захистом, а також права шукачів притулку та біженців.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Ефективна імплементація законодавства у сфері притулку, включаючи забезпечення належної інфраструктури (у т.ч. центрів розміщення) та зміцнення спроможності відповідальних органів, зокрема у сфері здійснення процедур надання притулку, розміщення шукачів притулку та захист їхніх прав (у т.ч. документування шукачів притулку та біженців з метою забезпечення ефективного доступу до користування своїми правами), а також інтеграція біженців.

2.3 Блок 3: Громадський порядок та безпека

2.3.1 Попередження та боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.
- Схвалення Закону „Про протидію торгівлі людьми”, Плану дій з метою ефективної імплементації Державної програми протидії торгівлі людьми, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси.
- Ухвалення законодавства про запобігання і боротьбу з корупцією, створення єдиного та незалежного антикорупційного органу; посилення координації та обміну інформацією між органами державної влади, відповідальними за боротьбу з корупцією.

- Схвалення національної стратегії протидії та боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму; прийняття закону про запобігання фінансуванню тероризму.
- Схвалення нової Національної стратегічної програми щодо боротьби з наркотиками та відповідного Плану дій, ратифікація Меморандуму про взаєморозуміння з EMCDDA.
- Схвалення відповідних Конвенцій ООН та Ради Європи у сферах, зазначених вище, а також про боротьбу з тероризмом.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Імплементація Стратегії та Плану дій щодо боротьби з організованою злочинністю, включаючи ефективну координацію між відповідними органами влади.
- Імплементація Державної програми боротьби з торгівлею людьми, включаючи ефективну координацію між державними органами та ефективний захист жертв торгівлі людьми, включаючи дітей.
- Імплементація законодавства про запобігання та боротьбу з корупцією, що забезпечить ефективне функціонування незалежного антикорупційного органу; розробка кодексів етики та навчань з питань боротьби з корупцією, особливо для посадових осіб, задіяних до правоохоронної та судової діяльності.
- Імплементація Стратегії та Плану дій щодо запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, виконання закону про запобігання фінансуванню тероризму, імплементація відповідного законодавства про конфіскацію активів, отриманих злочинним шляхом (включаючи положення, що стосуються прикордонних аспектів).
- Імплементація Національної стратегічної програми щодо боротьби з наркотиками та відповідного Плану дій, створення можливостей доступу у пунктах пропуску на кордоні до інформації про вилучення наркотиків та пов'язаних з цим осіб; подальший розвиток співробітництва та обмін інформацією з компетентними міжнародними органами у сфері боротьби з наркотиками.
- Імплементація відповідних Конвенцій ООН та Ради Європи, а також GRECO у зазначених вище сферах.

2.3.2. Судове співробітництво у кримінальних справах

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Ухвалення законодавчої бази щодо взаємної правової допомоги.
- Ратифікація Другого протоколу до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу.
- Укладення Угоди з Євроюстом.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Імплементація міжнародних конвенцій про судове співробітництво у кримінальних справах (зокрема, Конвенцій Ради Європи).
- Високий рівень ефективності судового співробітництва суддів та прокурорів з державами-членами ЄС у кримінальних справах.

2.3.3. Правоохоронне співробітництво

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Створення належного координаційного механізму між відповідними національними органами та спільної бази даних, що гарантує прямий доступ на всій території України.
- Укладення Угоди про оперативне співробітництво з Європолем з окремим наголосом на положеннях про захист даних.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Високий рівень оперативної та спеціальної слідчої спроможності правоохоронних органів та її послідовне і ефективне використання у боротьбі з прикордонною злочинністю.

- Високий рівень ефективності правоохоронного співробітництва між відповідними національними органами, особливо прикордонниками, митниками, міліцією, а також співпраці з судовими органами.
- Посилена регіональна співпраця у правоохоронній сфері, двосторонні та багатосторонні угоди про оперативне співробітництво, включаючи вчасний обмін відповідною інформацією з компетентними правоохоронними органами держав-членів ЄС.

2.3.4. Захист даних

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Прийняття відповідного законодавства про захист персональних даних та створення незалежного наглядового органу у сфері захисту персональних даних.
- Ратифікація відповідних міжнародних конвенцій, таких як Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї 2001 року.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Імплементація Закону „Про захист персональних даних” та забезпечення ефективного функціонування незалежного наглядового органу з питань захисту персональних даних, у тому числі шляхом передбачення необхідних фінансових і людських ресурсів.

2.4. Блок 4: Зовнішні зносини та фундаментальні права

2.4.1. Свобода пересування в межах України

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Перегляд законодавчих та регуляторних засад здійснення процедур реєстрації та зняття з реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України, з метою уникнення необґрунтованих обмежень або зобов'язань щодо їхньої свободи пересування в межах України, зокрема стосовно умов законного проживання без реєстрації місця проживання чи заходів, які вживаються у випадку, коли особа не дотрималась вимог щодо реєстрації, а також щодо відповідальності осіб, які винаймають житло.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Забезпечення того, що свобода пересування в межах України її громадян, іноземців або осіб без громадянства, які легально перебувають на території держави, не підпадає під необґрунтовані обмеження, включаючи заходи дискримінаційного характеру за будь-якою ознакою - статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних ознак, мови, релігії чи віросповідання, політичних або будь-яких інших поглядів, приналежності до національних меншин, власності, походження, працевлаштування, віку чи сексуальної орієнтації.
- Надання доступної інформації про вимоги щодо реєстрації для іноземців, які бажають проживати в Україні, та забезпечення однакової та прозорої імплементації відповідного законодавства.

2.4.2. Умови та процедури видачі ідентифікаційних документів

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Перегляд законодавчих та регуляторних засад з метою забезпечення ефективного доступу до проїзних та ідентифікаційних документів без дискримінації, зокрема, що стосується вразливих груп.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Повний, ефективний доступ до проїзних та ідентифікаційних документів для всіх громадян України, включаючи жінок, дітей, людей з обмеженими можливостями та тих, які належать до меншин, а також інших вразливих груп.

2.4.3. Права громадян, включаючи захист меншин

1-й етап (законодавчі та політичні засади):

- Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, що рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації.
- Активно дотримуватись конкретних рекомендацій органів ООН, ОБСЄ/БДІПЛ, Ради Європи/ЕКРН та міжнародних правозахисних організацій у виконанні антидискримінаційної політики, захисті меншин та боротьби зі злочинами, скоєними на ґрунті ненависті.
- Ратифікація відповідних документів ООН та Ради Європи про боротьбу з дискримінацією.
- Визначити умови та обставини набуття громадянства України.

2-й етап (критерії ефективної імплементації):

- Ефективна імплементація законодавства та антидискримінаційної політики, імплементація відповідних документів ООН та Ради Європи.
- Ефективна імплементація Плану дій щодо боротьби з дискримінацією; кампанії щодо підвищення обізнаності громадськості з питань протидії расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм дискримінації; зміцнення спроможності відповідальних органів у сфері антидискримінаційної політики та боротьби з расизмом, ксенофобією та антисемітизмом.
- Проведення спеціальних навчань для посадових осіб правоохоронних органів, прокурорів та суддів, які потенційно залучені до розслідування злочинів, скоєних на ґрунті ненависті.