

УДК: 341.23 (477+061.1ЄС):351.756

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ВІЗОВИХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Оксана Олексів

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Січових Стрільців, 19, м. Львів 79000, Україна, тел. (032)239-41-99,
e-mail: ooleksiv@yahoo.com*

Розглянуто основні принципи формування та правові засади регулювання візової політики Європейського Союзу. Проаналізовано засади візової політики ЄС щодо третіх країн, елементи якої були закріплені в Маастрихтському договорі 1992 р. Розглянено положення, що включають список третіх країн, громадяни яких повинні мати візу єдиного формату при в'їзді на територію ЄС. Відповідно до цих вимог Рада ЄС затвердила постанову про встановлення єдиної форми короткострокових віз. Проте зазначено, що правила візового режиму для громадян тих країн, які не включені в загальний список, залишаються в компетенції країн-членів ЄС.

Наголошено на правових засадах співробітництва України та Європейського Союзу у сфері візової політики. Проаналізовано Угоду між Україною та Європейським Союзом про спрощення оформлення віз та План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Значну увагу сконцентровано на тексті Угоди про асоціацію, яка є базовим актом у сфері візової політики між Україною та ЄС.

Проаналізовано правові засади встановлення безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом. Зазначено, що ключовим моментом у цьому питанні був початок діалогу між Україною та ЄС, який дав змогу обговорити і затвердити всі деталі щодо введення безвізового режиму. З'ясовано, що домовленість про започаткування такого діалогу для короткострокових поїздок українських громадян до країн Євросоюзу (безвізового діалогу) була досягнута на засіданні Україна – Трійка ЄС на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ 28–29 травня 2008 р. у м. Київ. Визначено, що політичне рішення з цього приводу було ухвалено під час Саміту Україна – ЄС 9 вересня 2008 р. у м. Париж. Офіційно безвізовий діалог Україна – ЄС був започаткований 29 жовтня 2008 р. у м. Брюссель. Саме із цього моменту можна стверджувати про перспективи введення безвізового режиму Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: візова політика, лібералізація візового режиму, безвізовий режим.

Візова політика ЄС сформувалась у відповідь на інтеграцію країн-членів ЄС для забезпечення функціонування внутрішнього ринку ЄС, одним з основних принципів

якого є вільний рух осіб. Саме візова політика ЄС стала одним з інструментів, який протягом багатьох років сприяв забезпеченню внутрішньої політики Союзу, а також важливим елементом зовнішньої політики ЄС. Зазначимо, що сучасний візовий режим ЄС бере початок від Шенгенської угоди, яка стала підґрунтям створення механізму координації та співробітництва між її учасниками, а також визначимо основні елементи Шенгенської системи та заснованої Шенгенської Інформаційної Системи «SIS». Згідно з Шенгенською Конвенцією було створено спеціальний режим у межах Шенгенської зони, який, з одного боку, спрямований на забезпечення внутрішньої безпеки в регіоні та мінімізацію загроз, пов'язаних зі скасуванням контролю на внутрішніх кордонах, але з іншого, значно обмежує свободу пересування громадян третіх країн, що підлягають візовим вимогам. Шенгенські домовленості передбачали також узгодження візових політик держав, що їх підписали. Зокрема, було введено візу єдиного взірця, складено список країн, громадяни яких повинні мати візи для в'їзду до Шенгенського простору. Нині до нього належить 101 країна світу, в тім числі й Україна.

Важливим етапом у формуванні принципів візової політики стало підписання Договору про Європейський Союз у 1992 р., який затвердив інститут громадянства Європейського Союзу і правові засади співпраці з третіми країнами. Політика у сфері притулку, правила перетину зовнішніх кордонів і контролю на них, імміграційна політика (умови в'їзду, пересування, проживання, об'єднання сімей, працевлаштування іноземців, запобігання несанкціонованій імміграції) були кваліфіковані Маастрихтською угодою як питання, що становлять спільний інтерес і які мають вирішувати на міжурядовому рівні.

Наступним кроком гармонізації політики європейських держав у сфері міграції було підписання 1997 р. Амстердамської угоди, де окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Спеціальним протоколом, доданим до угоди, до права ЄС інтегровано Шенгенські домовленості. Єдина візова політика передбачала: справедливий розподіл витрат; спільні стандарти допуску членів сімей іммігрантів та працівників-мігрантів; спільні стандарти допомоги біженцям; забезпечення рівності прав громадян та іноземців; полегшення доступу до громадянства; підвищення рівня участі іноземців у політичному житті; недопущення дискримінації у працевлаштуванні, умовах проживання [9].

Спільна візова політика ЄС розвивається разом зі створенням зони свободи, безпеки та справедливості ЄС. З моменту вступу Амстердамського Договору в силу впроваджено три комплексні програми – Тампере (1999–2004), Гаага (2004–2009) і Стокгольм (2010–2014) – розроблені з метою створення спільних інструментів ЄС із забезпечення зони свободи, безпеки і справедливості. Узгоджена візова політика стала одним з таких інструментів, елементи якого були достатньо розвинені та змінені з 1999 р., щоб служити цілям інтеграції до ЄС та забезпечувати внутрішню безпеку Європейського Союзу.

Сучасні напрями розвитку візової політики ЄС визначені положеннями Лісабонського договору про функціонування ЄС [1], згідно з якими Союз вживає заходів стосовно: спільної візової політики, забезпечення відсутності будь-якого контролю осіб, що перетинають внутрішні кордони, забезпечення перевірки осіб та ефективного нагляду за перетином зовнішніх кордонів. Важливим інструментом забезпечення безпеки зовнішніх кордонів стало функціонування Візової інформаційної системи (VIS), яка поліпшує спільну візову політику ЄС шляхом спрощення обміну інформацією між країнами-членами і надання допомоги в ідентифікації будь-якої особи, яка не може або більше не може виконувати умови в'їзду, перебування або проживання на території держави-члена [8]. VIS містить всю інформацію про кандидатів, охоплюючи біометричні та особисті дані, відомості про проїзні документи, дату і місце запиту візи, тип запитаної візи, дані про особу, яка надіслала запрошення, основне призначення та тривалість запланованого перебування, визначеної дати прибуття та від'їзду, призначення першого пункту перетину кордону чи маршрут транзиту, місця проживання, поточного виду діяльності та попередні запити віз. VIS має стати ще одним інструментом спільної візової політики ЄС та важливим кроком у напрямку поглиблення інтеграції держав-членів у простір свободи, безпеки та правосуддя.

Ефективність реалізації візової політики ЄС для громадян третіх країн потребує розроблення єдиних вимог і процедур видачі віз, узгодження роботи консульських представництв ЄС у третіх країнах та забезпечення консульського співробітництва між країнами-членами. Перший суттєвий крок до конвергенції в роботі консульських служб було зроблено з ухваленням Спільних Консульських Інструкцій (СКІ), які містять детальний опис процедури оформлення візових запитів громадян третіх країн, які хочуть приїхати в ЄС на термін до 90 днів, і передбачають консульське співробітництво на локальному рівні. СКІ визначили типи віз, від яких залежить ступінь свободи пересування власника візи. Нещодавно ухвалений Візовий кодекс ЄС, спрямований на усунення недоліків СКІ та поліпшення роботи консульських представництв.

Саме Візовий кодекс ЄС, який набув чинності 5 квітня 2010 р., ознаменував остаточний етап формування візової політики ЄС і став правовою основою для видачі віз для короткострокового перебування в одній із країн-членів Шенгенського простору. Візовий кодекс охоплює питання видачі віз громадянам третіх країн, визначає перелік документів для отримання візи, а також уперше консульства зобов'язуються зазначати причину відмови у видачі візи та забезпечити процедуру апеляції. Як наголошено в положеннях Візового кодексу, спільна візова політика ЄС спрямована на сприяння пересування на законних підставах і боротьбу з незаконною імміграцією. Безумовно, прийняття Візового кодексу ЄС є значним кроком у бік уніфікації та координації процедур видачі віз консульськими установами країн-членів. Кодекс містить більшу прозорість процесу отримання візи, зменшує строк отримання візи і дає змогу зменшити бюрократичні витрати для тих, хто

часто подорожує до ЄС, шляхом надання їм візи більш тривалого терміну. Тим не менше, процедура, яка дає можливість громадянам третіх країн використовувати право свободи пересування, досі залишається складною і обтяжливою [5].

Ще однією правовою формою співробітництва між ЄС і третіми країнами є угоди про спрощення візового режиму. Вони передбачають спрощення видачі короткострокових віз для певних категорій громадян третіх країн, таких, як вчені, журналісти, близькі родичі, які мають бажання відвідати свої сім'ї, водії, які виконують міжнародні вантажні та пасажирські перевезення тощо; створення можливості видачі багаторазових віз для цих категорій пасажирів, зменшення вартості візи та скорочення терміну розгляду заяв на отримання візи. Крім того, угоди про спрощення візового режиму містять положення про встановлення безвізового режиму як довгострокову перспективу. Переваги угод є спірними значною мірою для третіх країн. Хоча угоди про спрощення візового режиму передбачають зниження візових зборів та спрощення процедури подачі заяв, вони не впливають на видачу довгострокових багаторазових віз.

Варто наголосити на Угоді між Україною та Європейським Союзом про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р. (набула чинності з 1 січня 2008 р.) [2], яка посідала важливе місце у становленні візової політики ЄС щодо України. Положеннями Угоди визначено преференції для всіх категорій громадян України в частині, що стосується візового збору та тривалості візових процедур, а також спрощення візових процедур для окремих категорій громадян України. Це, зокрема, стосується уніфікації документів, що підтверджують мету поїздки, критеріїв видачі багаторазових віз. Було також скасовано візові вимоги для власників дипломатичних паспортів. Право на безоплатне отримання шенгенських віз отримали 14 категорій українських громадян. Зазначимо, що 23 липня 2012 р. у Брюсселі підписано Угоду про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз. Удосконалена Угода передбачає розширення категорій громадян України, які можуть отримувати безкоштовні та багаторазові Шенгенські візи до того часу, поки Україна не отримає безвізовий режим з ЄС. Йдеться також про розширення категорій громадян, які матимуть право на спрощене оформлення безкоштовних, багаторазових віз [6]. Отже, Угода про спрощення оформлення віз та Угода про внесення змін до Угоди про спрощення оформлення віз регулюють сферу лібералізації візової політики ЄС стосовно України.

Важливим етапом у відносинах між Україною та ЄС стало підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і подальша співпраця в цій сфері. Угода про асоціацію має мету забезпечити якісно новий, поглиблений формат відносин між Україною та ЄС. Питання візової політики зосереджені у розділі III Угоди **«Юстиція, свобода та безпека»**, де важливу увагу приділено забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема, шляхом запровадження безвізового режиму після виконання відповідних критеріїв, передбачених у Плані дій щодо лібералізації візового режиму для України 2010 р.[3].

План дій передбачає запровадження паспортів з біометричними даними, вилучення з обігу паспортів, які не відповідають стандартам, посилення заходів боротьби з нелегальною міграцією, удосконалення управління кордонами, приведення законодавства та політики надання притулку у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері, поглиблення міжнародно-правової взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків та торгівлею людьми. Дотримання всіх критеріїв стане підставою для Європейської Комісії внести пропозицію Європейському Парламенту та Раді ЄС щодо скасування віз на короткострокове перебування для громадян України шляхом внесення змін до Регламенту № 539/2001 (для власників біометричних паспортів).

Отже, швидкість наближення до лібералізації візового режиму значно залежатиме від прогресу, якого досягатиме Україна у виконанні визначених умов. Подальша візова політика України спрямована на відстоювання позицій безвізового режиму в'їзду своїх громадян до країн ЄС на принципах взаємності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01): хрестоматія / упоряд. Б. В. Бабіна. – О. : Фенікс, 2012. – 294 с.
2. Угода між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз. – Люксембург. 18.06.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
3. Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 22.04.2011 № 494/2011 // ВВР 494/2011.
4. Кіш Є. Б. Розширення безвізового «шенгенського» європейського простору: проблемні питання для України / Є. Б. Кіш // Історія науки і біографістика. – 2008. – № 2. – С. 39.
5. Сушко О. «Візовий кодекс ЄС – незалежна експертиза від “Європи без бар’єрів”. Європа без бар’єрів 27.04.2010, Retrieved on 15 May, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novisa.com.ua/analytic/?analytic_id=19
6. Про розвиток безвізового діалогу між Україною та ЄС./ Офіційний сайт Представництва України при Європейському Союзі та Європейському співтоваристві із атомної енергії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>
7. Резнікова Н. В. Міграційно-візова політика у взаємовідносинах Україна – ЄС / Н. В. Резнікова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2005. – Вип. 54. – Ч. 1. – С. 45–48.

8. European Parliament and the Council Regulation (EC) № 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), *Official Journal*, L 218, Strasbourg, 9.07.2008.
9. Koslowski R. European Union Migration Regime, Established and Emergent // Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe a. the U.S. / Ed. by Joppke Chr. – Oxford: Oxford Univ. press, 2011. – P. 153.

Стаття надійшла до редколегії: 16 грудня 2014 р.

Прийнята до друку: 20 грудня 2014 р.

LEGAL BASIS OF REGULATION OF THE VISA POLICY BETWEEN UKRAINE AND EUROPEAN UNION

Oksana Oleksiv

*Ivan Franko National University of Lviv,
Sichovykh Striltciv Str. 1, Lviv 79000, Ukraine, tel. (032) 239-41-99,
e-mail: ooleksiv@yahoo.com*

In the article the legal aspects of regulation of the European Union visa policy are investigated. The accent is made on examination of collaboration between European Union and Ukraine in the sphere of visa policy. This cooperation is regulated by Ukraine-EU Action plan on justice, liberty and security adopted at the Ukraine-EU Cooperation Council (18 June 2007, Luxemburg), and by Scoreboard of its implementation approved at the meeting of Subcommittee n.6 “Justice, Liberty and Security” of the Cooperation Committee Ukraine-EU (10 April 2008, Kyiv). On 29 October 2008 the visa liberalization dialogue between Ukraine and the EU was officially launched. At Ukraine–EU Summit on 22 November 2010 in Brussels Ukraine presented an action Plan on visa liberalization for short term travels of the citizens of Ukraine to the European Union.

The Agreement between Ukraine and European Communities (European Union) on the facilitation of the issuance of visas and the Visa Liberalization Action Plan (VLAP) are analyzed. Ukraine –EU Action Plan on JLS and Scoreboard of its implementation cover 15 key directions of cooperation, namely: migration, asylum, border management, visas, documents security, fight against organized crime, money laundering, including counteraction to terrorism financing, fight against human and drugs trafficking, legal assistance in civil and penal proceedings. The Agreement between Ukraine and the European Communities (European Union) on the facilitation of the issuance of visas sets out special facilitations which are applied to the citizens of Ukraine, related to fees for processing visa applications, timeframes for processing visa applications and simplified procedures for some categories of travelers such as, in particular, the list of supporting documents regarding the purpose of the journey, the criteria for issuance of multiple-entry visas. The key point of the Agreement is the possibility of visa-free travels of citizens of Ukraine in

the future. On 23 July 2012 the enhanced Agreement amending the Visa Facilitating Agreement was signed envisaging broadening the categories of the citizens of Ukraine who are entitled to receive multiple and free of charge visas until the moment when the short-term visa requirements for Ukrainian citizens to enter the EU are abolished. Both Ukraine and the EU note successful implementation of these agreements.

The Action Plan provides for introduction of biometric data, withdrawal of passports that do not meet requirements from circulation, strengthening of measures aimed at the fight against illegal migration, improvement of border management, approximation of asylum legislation to the international standards in this area, deepen of judicial cooperation in the field of organized crime, drug and human trafficking. The document will be implemented in two stages. At the first stage Ukraine provides for adoption of necessary legislation and national programs in the fields covered by visa dialogue. During the second phase the European Commission together with EU-member states will assess whether Ukraine meets more precise criteria with reference to which the efficiency and coherence of the implementation of necessary measures will be assess. When all criteria are met, the European Commission will have a reason to make a proposal to the European Parliament and the Council to abolish short-term stay visas for the Ukrainian nationals by introducing modifications to the Regulations 539/2001 (for holders of biometric passports).

Thus, the speed of moving towards visa free regime depends, in a great manner, on the progress reached by Ukraine in implementing the requirements. The enhanced mobility of citizens in a secure and well-managed environment is also one of the core objectives of the Eastern Partnership. To this end, the EU carries out Visa Liberalization Dialogues with interested partner countries.

Key words: visa policy, visa liberalization, visa-free regime.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВИЗОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Оксана Олексив

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Сечовых Стрельцов, 19, 79000 г. Львов, Украина, тел. (032)239-41-99,
e-mail: ooleksiv@yahoo.com*

В статье рассмотрены основные принципы формирования и правовые основания регулирования визовой политики Европейского Союза. Проанализированы правовые аспекты визовой политики ЕС относительно третьих стран, элементы которой были закреплены в Маастрихтском договоре 1992 г. Рассмотрены положения, включающие список третьих стран, граждане которых должны иметь визу единого формата при въезде на территорию ЕС. Соответственно этим требованиям Совет ЕС утвердил постановление об учреждении единой формы краткосрочных виз. Однако указано, что правила визового режима для граждан тех стран, которые не включены в общий список, остаются в компетенции стран-членов ЕС.

Особенное внимание уделено правовым основаниям сотрудничества Украины и Европейского Союза в сфере визовой политики. Проанализировано Договор между Украиной и Европейским Союзом об упрощении оформления виз и План действий в сфере либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины. Особое внимание уделено Соглашению об ассоциации, которое является основополагающим документом в сфере визовой политики между Украиной и ЕС. 29 октября 2008 диалог о либерализации визового режима между Украиной и ЕС был официально начат. На Саммите Украине-ЕС 22 ноября 2010 в Брюсселе Украина представила план действий по либерализации виз для краткосрочных путешественников граждан Украины в страны Европейского Союза. Дорожная карта его внедрения касается 15 ключевых направлений сотрудничества, а именно: миграция, убежище, управление границами, визы, безопасность документов, борьба с организованной преступностью, отмыванием денег, включая противодействие финансированию терроризма, борьба с торговлей наркотиками и людьми, юридическая помощь в гражданских и уголовных слушаниях.

Соглашение между Украиной и Европейским экономическим сообществом (Европейским Союзом) об упрощении оформления виз устанавливает специальные упрощения, которые применяются относительно сборов за обработку заявлений на получение визы, периодов для обработки заявлений на получение визы и упрощение процедуры для получения виз некоторыми категориями граждан. Ключевым пунктом соглашения является возможность безвизовых путешествий граждан Украины в будущем. 23 июля 2012 были внесены изменения к Соглашению об упрощении оформления виз, предусматривающие расширение категорий граждан Украины, которые наделены правом на многократные и бесплатные визы до того момента, когда краткосрочные визовые требования для украинских граждан будут отменены. И Украина, и ЕС отмечают успешное внедрение этих соглашений.

План действий предусматривает введение биометрических данных, отмену паспортов, которые не отвечают требованиям, укрепления мер борьбы с незаконной миграцией, улучшение управления границами, приближение законодательства об убежище к международным стандартам, углубление правового сотрудничества в области борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми. Документ должен быть осуществлен на двух стадиях. На первой стадии предусматривалось принятие Украиной необходимого законодательства и национальных программ в сфере визовой политики. На второй фазе Европейская комиссия вместе со странами-членами ЕС оценит, соответствует ли Украина более точным критериям эффективности и последовательности имплементации необходимых мер. Когда все критерии будут выполнены, Европейская комиссия сможет внести предложение Европейскому парламенту и Совету ЕС об отмене краткосрочных виз для пребывания украинских граждан на территории ЕС, вводя изменения в Инструкции 539/2001 (для владельцев биометрических паспортов).

Таким образом, время введения безвизового режима между Украиной и странами ЕС зависит от прогресса, достигнутого Украиной в имплементации требований. Следует отметить, что остается ряд противоречивых вопросов на пути введения безвизового режима с Европейским Союзом в полном объеме.

Ключевые слова: визовая политика, либерализация визового режима, безвизовый режим.