

# » SLOVENSKO-UKRAJINSKÁ SCHENGENSKÁ HRANICA: VYBRANÉ ASPEKTY



Vladimír Benč (editor)

Partneri:



**SFPA**  
Slovak Foreign Policy Association



Centrum pre strategické  
**PARTNERSTVO**  
Центр стратегічного  
**ПАРТНЕРСТВА**

Vydané v rámci projektu „Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie vybavovacieho procesu na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici“ (č. CBC 01017)

**Slovensko-ukrajinská  
schengenská hranica:  
vybrané aspekty**  
(zborník príspevkov)

---

**Vladimír Benč**  
(editor)

Prešov  
február 2017

# SLOVENSKO-UKRAJINSKÁ SCHENGENSKÁ HRANICA: VYBRANÉ ASPEKTY (ZBORNÍK PRÍSPEVKOV)

**Editor:** Vladimír Benč

**Grafická úprava a tlač:** ADIN s.r.o., Prešov

Pre RC SFPa, n.o. vydal v roku 2017 ADIN, s.r.o.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti  
pre zahraničnú politiku, n.o.  
Hlavná 11, 080 01 Prešov, Slovenská republika  
[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

© Autori a Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

## Partneri:



**SFPa**  
Slovak Foreign Policy Association



**Centrum pre strategické  
PARTNERSTVO**

**Центр стратегічного  
ПАРТНЕРСТВА**

## Spolufinancovanie:



Vydané v rámci projektu „Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie vybavovacieho procesu na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici“ (č. CBC 01017)

Výška projektového grantu: 829 180,- EUR. [www.norwaygrants.org](http://www.norwaygrants.org)

Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu  
a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca: „Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“

**ISBN 978-80-89540-95-2**

# OBSAH

<b>VÍZOVÝ REŽIM EURÓPSKEJ ÚNIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEHO LIBERALIZÁCIA VOČI KRAJINÁM BÝVALÉHO SOVIETSKÉHO ZVÄZU .....</b>	<b>7</b>
<i>Martin Holeksa</i>	
<b>БЕЗВІЗОВА ДОРОГА УКРАЇНИ ДО ВІДКРИТОЇ ЄВРОПИ В ОБМІН НА РЕФОРМИ .....</b>	<b>16</b>
<b>(Bezvízová cesta Ukrajiny do otvorenej Európy výmenou za reformy)</b>	
<i>Iryna Sushko, Andrej Krzyzhevskiy</i>	
<b>ČINNOSŤ CENTRÁLNEHO VÍZOVÉHO ORGÁNU V PROCESE UDEĽOVANIA SCHENGENSKÝCH VÍZ .....</b>	<b>31</b>
<i>Gabriela Hépalová</i>	
<b>ОЦІНКА ДИНАМІКИ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ І ПРАКТИКИ ГЕНЕРАЛЬНОГО КОНСУЛЬСТВА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В М. УЖГОРОДІ .....</b>	<b>42</b>
<b>(Hodnotenie dynamiky vízovej politiky a praxe Generálneho konzulátu Slovenskej republiky v Užhorode)</b>	
<i>Svitlana Mytryayeva, Janka Buriánová</i>	
<b>МАЛÝ ПОХРАНИЧНÝ СТЫК НА СПОЛОЧНЕJ SLOVENSКО-UKRAJINSKEJ HRANICI .....</b>	<b>50</b>
<i>Milada Bucseková</i>	
<b>PRÁVNE ASPEKTY BOJA PROTI CEZHRAHИЧNEJ TRESTNEJ ČINNOSTI NA UKRAJINE A NA SLOVENSKU .....</b>	<b>60</b>
<i>Svitlana Mytryayeva, Sergij Galkin</i>	
<b>НЕЛЕГАЛНА МІГРАЦІЯ НА УКРАЇНСЬКО-СЛОВАЦЬКОМУ ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ: ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ, КАНАЛИ ПРОНИКНЕННЯ.....</b>	<b>69</b>
<b>(Nelegálna migrácia na ukrajinsko-slovenskej štátnej hranici: charakteristické znaky, trasy nelegálnej migrácie)</b>	
<i>Svitlana Mytryayeva, Sergij Galkin</i>	
<b>ВПЛИВ КОРДОНУ ТА ЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА СЛОВАЧЧИНОЮ .....</b>	<b>83</b>
<b>(Vplyv hranice a rozvoj hospodárskej spolupráce medzi Ukrajinou a Slovenskom)</b>	
<i>Viktória Bondarenko, Oľga Tereščenko</i>	



# PREDSLOV

---

Vladimír Benč

Vážení čitatelia,

publikácia, ktorú držíte v rukách (alebo ju čítate na monitore, čítačke, či tablete) je výsledkom projektu, ktorý má ambíciu prispieť k skvalitňovaniu manažmentu slovensko-ukrajinskej schengenskej hranice. Je súčasťou vydaných publikácií a pracovných zošitov s cieľom podporiť nielen diskusiu, rozšíriť vedomosti, ale aj odborne prispieť svojimi návrhmi k lepšiemu manažmentu migrácie medzi Slovenskom s Ukrajinou.

Táto tretia publikácia zo štvorčlennej série sa venuje rôznym aspektom, ktoré súvisia s migráciou a slovensko-ukrajinskou hranicou. V jej prvej časti sú príspevky autorov venujúce sa (bez)vízovej problematike v EÚ/Slovensko – ukrajinských vzťahov. Autori tiež uvažujú o možných dopadoch zrušenia vízového režimu pre Ukrajinco v na ich migráciu cez slovensko-ukrajinskú schengenskú hranicu. To aj vzhľadom na obavy, ktoré sa šíria v médiách. Experti však neočakávajú významný nárast migrácie z Ukrajiny z viacerých dôvodov, či už z dôvodu absencie biometrických pasov vo väčšine populácie Ukrajiny alebo aktuálne zlej sociálnej a ekonomickej situácie mnohých Ukrajinco v (t.j. absentuje motív cestovať do EÚ/ na Slovensko z turistických dôvodov) a iných.

Jeden z príspevkov sa venuje aj malému pohraničnému styku, nástroju ktorý síce začal v slovensko-ukrajinských podmienkach po jeho liberalizácii lepšie fungovať, no stále existuje priestor pre jeho širšie využitie. Ukrajinskí autori do publikácie prispeli aj ich názormi na cezhraničnú kriminalitu v slovensko-ukrajinských „rozmeroch“ a venujú sa aj nelegálnej migrácii. Posledný príspevok je venovaný pohľadu na ekonomický rozvoj pohraničného územia a vplyvu hranice naň.

Vzhľadom na to, že v rámci viacerých projektov boli realizované jazykové školenia policajtov a colníkov, kde sa Ukrajinci učili slovenčinu a Slováci ukrajinčinu, príspevky sme nechali v pôvodnom jazyku ich autorov, keďže publikácia je primárne určená policajtom a colníkmi slúžiacich (alebo sa pripravujúcich na službu) na slovensko-ukrajinskej hranici. Publikácia je však určená aj širokej verejnosti, osobám, ktoré sa aktívne, či pasívne zaujímajú o migráciu a o dianie v slovensko-ukrajinských vzťahoch so zameraním na cezhraničnú spoluprácu.

Želám Vám príjemné, zaujímavé a vedomosti rozširujúce čítanie.



# VÍZOVÝ REŽIM EURÓPSKEJ ÚNIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEHO LIBERALIZÁCIA VOČI KRAJINÁM BÝVALÉHO SOVIETSKEHO ZVÄZU

---

Martin Holeksa

Vízová politika Slovenskej republiky je v prvom rade rozvíjaná a implementovaná v súlade so spoločnou vízovou politikou Európskej únie. Sekundárne je však tvorená aj prostredníctvom nástrojov vízovej politiky s národným prvkom, čo na jednej strane evokuje ich nezávislosť od harmonizovaných pravidiel Európskej únie, no na strane druhej ich výber a používanie sú viac či menej podmienené existenciou určitej spoločnej normy. Reč je predovšetkým o bilaterálnych dohodách medzi Slovenskou republikou a treťou krajinou o zrušení vízovej povinnosti pre držiteľov diplomatických, služobných prípadne úradných pasov. Slovenská republika a ostatné členské štáty majú túto možnosť na základe delegačného ustanovenia Nariadenia Rady (ES) č. 539/2001 uvádzajúceho zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti

Spoločnú vízovú politiku Európskej únie môžeme chápať ako súbor všetkých pravidiel ustanovených v primárnych a sekundárnych právnych aktoch Európskej únie upravujúcich vízovú oblasť, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty, a tiež pravidiel vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o zjednodušení vydávania víz, ktoré uzatvára Európska únia s tretím krajinami. Pokiaľ ide o pojem „členský štát“, v súvislosti so spoločnou vízovou politikou Európskej únie hovoríme len o tých členských štátoch, ktoré v plnej miere uplatňujú schengenské *acquis* a o pridružených krajinách, medzi ktoré patria Nórsko, Island, Lichtenštajnsko a Švajčiarsko.

Spoločná vízová politika je súčasťou systému zameraného predovšetkým na uľahčenie oprávneného cestovania a na boj proti neoprávnenému prisťahovalectvu.<sup>1</sup> Primárnym právnym základom pre jej budovanie a vývoj je článok 77 Zmluvy

---

<sup>1</sup> Haagsky program: Posilnenie slobody, bezpečnosti a práva v Európskej únii (2005/C53/1), bod



o fungovaní Európskej únie, ktorý, za účelom dosiahnutia uvedeného cieľu deleguje na Európsky parlament a Radu právomoc prijímať všetky potrebné opatrenia týkajúce sa spoločnej politiky v oblasti víz. Spomedzi sekundárnych prameňov práva Európskej únie je najzákladnejším pilierom spoločnej vízovej politiky Európskej únie Nariadenie č. 539/2001. Toto nariadenie zaviedlo tzv. pozitívny a negatívny vízový zoznam, ktoré tvoria základ pre vízovú povinnosť tretích krajín resp. pre ich oslobodenie od vízovej povinnosti. Oba zoznamy sa pravidelne revidujú, a to tak na návrh Komisie ako aj na základe návrhov členských štátov.

Európska únia v praxi uplatňuje dva prístupy k vízovej liberalizácii. Prvý prístup uplatňuje voči krajinám, s ktorými má sama záujem na bezvízovom styku najmä z dôvodu silných ekonomických väzieb (USA, Brazília). V rámci tohto prístupu obe strany dosiahnu bezvízový styk ako rovnocenní partneri. Druhý prístup je naopak uplatňovaný v prípade, keď prioritný záujem na bezvízovom režime má tretia krajina, nie však Európska únia. Keďže tretie krajiny, ktoré sú predmetom tohto článku patria všetky do druhej skupiny, ďalej sa budeme zaoberať len druhým, pre tretie krajiny omnoho náročnejším režimom vízovej liberalizácie.

Základom pre vytvorenie bezvízového režimu medzi Európskou Úniou a treťou krajinou sú bilaterálne rokovania medzi oboma stranami, ktoré sú ale podmienené ochotou konkrétnej tretej krajiny podstúpiť zdĺhavý a náročný proces zásadných reforiem v rôznych oblastiach navrhnutých Komisiou. Dôležitým nástrojom Európskej únie sú v tejto súvislosti dohody o zjednodušení vydávania víz (Visa Facilitation Agreements), ktorých hlavným cieľom je uľahčiť, na základe princípu reciprocity, vydávanie krátkodobých víz z hľadiska rozsahu predkladaných dokladov, dĺžky konania, vízového poplatku a pod. Úspešnú implementáciu dohôd o zjednodušení vydávania víz možno považovať za prvý krok na ceste k bezvízovému režimu. Bezvízový režim je totiž uznaný ako dlhodobý cieľ vo všetkých existujúcich dohodách o uľahčení vydávania víz. Jeho formulácie v jednotlivých dohodách sú ale mierne odlišné.

V dohode s Ukrajinou Európska únia uznáva „významnosť zavedenia bezvízového cestovného režimu pre občanov Ukrajiny vo vhodnom čase, ak sa splnia podmienky pre dôsledne riadenú a bezpečnú mobilitu“<sup>2</sup>, v dohode s Ruskou Federáciou opätovne potvrdzuje „úmysel zaviesť bezvízový režim“<sup>3</sup> atď. Snáď najjednoduchšie je úmysel uzavrieť bezvízový styk vyjadrený v dohodách s krajinami Západného Balkánu, v ktorých zmluvné strany považujú rozvíjanie vzájomných

---

1.7.3., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:CS:PDF> (prístup 8. 2. 2016).

<sup>2</sup> Dohoda medzi Európskou úniou a Ukrajinou, ktorou sa mení a dopĺňa Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o zjednodušení postupu pri vydávaní víz. Úradný vestník Európskej únie L 168/11, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A0620\(02\)&qid=1395935830138](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A0620(02)&qid=1395935830138) (prístup 8. 2. 2016).

<sup>3</sup> Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ruskou federáciou o zjednodušení postupu pri vydávaní víz občanom Európskej únie a Ruskej federácie. Úradný vestník Európskej únie L 129/27, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A0517\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A0517(01)), (prístup 8. 2. 2016).

vzťahov za „*prvý konkrétny krok na ceste k bezvízovému režimu*“<sup>4</sup>. Už samotné dohody o zjednodušení vydávania víz do určitej miery zavádzajú vzájomný bezvízový režim. Ide však len o čiastočné oslobodenie od vízovej povinnosti, ktoré sa týka len držiteľov diplomatických pasov, prípadne držiteľov služobných pasov, a to v závislosti od hodnotenia ich bezpečnosti zo strany Komisie.

Proces zavedenia bezvízového režimu medzi Európskou úniou a treťou krajinou spravidla začína zahájením tzv. vízového dialógu, v rámci ktorého obe zmluvné strany formálne prejavia vôľu dosiahnuť bezvízový režim, zatiaľ však bez konkrétnych krokov. Tie sú obsiahnuté až v akčnom pláne vízovej liberalizácie. Ide o dokument vypracovaný Komisiou obsahujúci jasne definované ciele, ktoré by mala konkrétna tretia krajina splniť za účelom dosiahnutia zrušenia vízovej povinnosti. Metodológia akčných plánov rozlišuje medzi dvoma fázami, oboma rozdelenými na nasledovné štyri bloky: (1) bezpečnosť cestovných dokladov vrátane biometrie; (2) nelegálna migrácia vrátane readmisie; (3) verejný poriadok a verejná bezpečnosť; (4) vonkajšie vzťahy a základe ľudské práva. Všetky stanovené ciele tretia krajina plní najprv v rámci legislatívnej fázy, to znamená, že prijíma potrebné legislatívne opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie omnoho špecifickejších cieľov vyjadrených v druhej, implementačnej fáze. Často ide o zásadné a časovo náročné legislatívne a inštitucionálne zmeny, ktoré si zo strany tretej krajiny vyžadujú veľké úsilie. Takýto koncept vízového dialógu teda pôsobí veľmi jednostranne a dosiahnutý bezvízový styk navodzuje skôr dojem akéhosi daru zo strany Európskej únie. V prípade krajín ako Ukrajina, či Moldavsko síce môže byť tento dojem opodstatnený, no aj tu je stále potrebné mať na pamäti, že tieto krajiny platia za bezvízový styk s členskými štátmi Európskej únie nemalú daň v podobe rozsiahlych reforiem vo viacerých oblastiach verejnej správy. Ďalšou podmienkou, ktorú musí tretia krajina splniť je podpísanie readmisnej dohody. V praxi obe vyjednávania, aj o dohode o zjednodušení vydávania víz aj o readmisnej dohode, prebiehajú paralelne a začiatok uplatňovania jednej dohody je viazaný na začiatok uplatňovania tej druhej.

V súčasnej dobe má Európska únia uzavretých celkovo 12 dohôd o uľahčení vydávania víz, z toho šesť s krajinami bývalého Sovietskeho zväzu: s Arménskom, Moldavskom, Gruzínskom, Azerbajdžanom, Ukrajinou a Ruskou federáciou. V nedávnej minulosti prebehlo viacero kôl rokovaní aj s Bieloruskom, ku konkrétnej dohode však zatiaľ nedošlo.

<sup>4</sup> Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Čiernohorskou republikou o uľahčení udeľovania víz, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A1219\(07\)&qid=1395934765278](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A1219(07)&qid=1395934765278), (prístup 8. 2. 2016).

## Arménsko

Prvý krok na dosiahnutie dlhodobého cieľa, ktorým je zrušenie vízovej povinnosti medzi Európskou úniou a Arménskom urobili obe strany v septembri 2011, kedy spoločne oznámili začiatok vyjednávania o uzavretí dohody o zjednodušení vydávania víz a readmisnej dohody. Už o mesiac neskôr Arménsko podpísalo s Európskou úniou tzv. *Mobilitné partnerstvo*, v ktorom potvrdili „*pevné odhodlanie uzavrieť a efektívne uplatňovať budúce dohody vrátane dohody o zjednodušení vydávania víz a readmisnej dohody*“.<sup>5</sup> Dohoda medzi Európskou úniou a Arménskom o zjednodušení vydávania víz bola podpísaná 17. decembra 2012 v Bruseli, čo pre vzájomné vzťahy bolo významným krokom vpred. Arménsko následne dokonca jednostranne zrušilo vízovú povinnosť pre občanov Európskej únie. Dohoda o zjednodušení vydávania víz sa ale mohla začať uplatňovať až po podpise readmisnej dohody. K tomu došlo 19. apríla 2013 a obe dohody spolu nadobudli účinnosť dňom 1. januára 2014. Pokiaľ ide o vízový dialóg s Arménskom, ten zatiaľ nebol oficiálne začatý, avšak Arménska strana očakáva, že by k tomu mohlo dôjsť v najbližšej dobe.

## Azerbajdžan

Azerbajdžan, podobne ako Arménsko, je v súčasnosti stále súčasťou tzv. negatívneho vízového zoznamu, teda jeho občania potrebujú na vstup do členských krajín schengenskej víza. Základom vzájomnej spolupráce bola Dohoda medzi Európskou úniou a Azerbajdžanom o partnerstve a spolupráci z roku 1999. Tá bola neskôr nahradená Mobilitným partnerstvom. O Mobilitnom partnerstve s Európskou úniou Azerbajdžan začal rokovať ešte v roku 2012 a k samotnému podpisu došlo 5. decembra 2013. V dokumente obe strany štandardne potvrdili dôležitosť vzájomných vzťahov vrátane uzavretia a efektívneho uplatňovania dohody o zjednodušení vydávania víz a readmisnej dohody. Návrh na začatie vyjednávania o oboch dohodách ale Komisia predložila už v septembri 2011. Obe dohody nadobudli účinnosť 1. septembra 2014. Azerbajdžan na rozdiel od Arménska nezrušil jednostranne vízovú povinnosť pre občanov Európskej únie. V dohode o zjednodušení vydávania víz sa síce strany zaviazali dosiahnuť v budúcnosti vzájomný bezvízový režim, v súčasnosti sa o ňom ale zatiaľ nerokuje.

## Bielorusko

Spomedzi popisovaných tretích krajín má Bielorusko najďalej k dosiahnutiu vzájomného bezvízového režimu s Európskou úniou, keďže zatiaľ nedošlo ani len k uzavretiu dohody o zjednodušení vydávania víz. V minulosti prebehlo viacero pokusov na dosiahnutie dohody, ktoré ale stroskotali na jednej či druhej strane. Posledné kolo

<sup>5</sup> Spoločné vyhlásenie o mobilitnom partnerstve medzi Európskou úniou a Arménskom. Dokument Rady Európskej únie č. 14963/11, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility\\_partnership\\_armenia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_armenia_en.pdf), (prístup 8. 2. 2016).

rokovaní sa začalo v roku 2013, ale pomerne rýchlo sa zastavili. Bieloruská strana totiž považovala za diskriminačné v porovnaní s ostatnými krajinami Východného partnerstva, že návrh dohody nezahrňoval zrušenie vízovej povinnosti pre držiteľov diplomatických pasov, ktoré podľa Komisie nespĺňali požadované bezpečnostné štandardy. Začiatkom roka 2015 boli napokon do návrhu doplnené aj diplomatické pasy a podpísanie návrhu dohody sa očakávalo na summite Východného partnerstva v Rige, ku ktorému ale nedošlo. Podľa vyjadrenia bieloruského ministra zahraničných vecí nešlo o chybu na strane Bieloruska<sup>6</sup>. Rokovania medzi Európskou úniou a Bieloruskom majú zrejme skôr politické ako technické pozadie a do veľkej miery môžu byť ovplyvnené politickou situáciou v Bielorusku, najmä pokiaľ ide o otázku politických väzňov, ktorá je dlhodobo kritizovaná zo strany Európskej únie.

### Gruzínsko

Rokovania o uzavretí dohody o zjednodušení vydávania víz medzi Európskou úniou a Gruzínskom začali už v roku 2008 paralelne s rokovaniami o readmisnej dohode. Ešte v dobe pred nadobudnutím účinnosti oboch dohôd (1. marec 2011) Gruzínsko významne uľahčilo cestovanie občanov členských štátov Európskej únie na svoje územie, keďže im jednostranne umožňovalo bezvízový vstup až na obdobie 360 dní bez ohľadu na účel cesty. V júni 2012 bol medzi Európskou úniou a Gruzínskom zahájený vízový dialóg a začiatkom nasledujúceho roka Komisia vypracovala a predložila gruzínskej strane Akčný plán vízovej liberalizácie. Gruzínsko pevne vyhlásilo, že je odhodlané a pripravené na splnenie všetkých bodov akčného plánu, čo Európska únia síce privítala, ale zároveň upozornila na to, že úroveň vzájomných vzťahov bude závisieť aj od schopnosti účinne zaviesť všetky budúce prijaté zmeny do praxe. Čo sa týka prvej, legislatívnej a prípravnej fázy akčného plánu, Gruzínsko robilo rýchle a významné pokroky. V prvej hodnotiacej správe síce Komisia predložila Gruzínsku viacero odporúčaní, ale v druhej z októbra 2014 už konštatovala úplne splnenie všetkých bodov prvej fázy a odporučila zahájenie druhej, implementačnej fázy. V nasledujúcich niekoľkých mesiacoch sa uskutočnila hodnotiacia misia pod vedením Komisie priamo v Gruzínsku, ktorej výsledkom bola tretia hodnotiacia správa. V nej Komisia opäť vyzdvihla obrovské úsilie Gruzínska a väčšinu bodov akčného plánu označila za splnené. Zistené nedostatky Gruzínsko odstránilo v rekordne krátkom čase, lebo už koncom roka 2015 Komisia vydala štvrtú a poslednú hodnotiacu správu, v ktorej potvrdila, že Gruzínsko úspešne splnilo všetky body akčného plánu vízovej liberalizácie a zároveň avizovala, že v prvej polovici roka 2016 predloží legislatívny návrh na zmenu Nariadenia č. 539/2001, ktorým bude Gruzínsko presunuté na bezvízový zoznam. Ide o relatívne jednoduchý legislatívny návrh, čiže možno predpokladať, že bezvízový režim s Gruzínskom bude realitou do konca roka 2016, najneskôr začiatkom roka nasledujúceho.

<sup>6</sup> *Belarus and EU Continue Visa Facilitation Talks*, <http://visa-free-europe.eu/2015/07/belarus-and-eu-continue-visa-facilitation-talks/> (prístup: 9. 2. 2016).

## Moldavsko

Moldavsko je v súčasnosti jedinou krajinou bývalého Sovietskeho zväzu, ktorá absolvovala celý proces od uzavretia dohody o zjednodušení vydávania víz až po úplné zrušenie vízovej povinnosti. Prvým krokom k bezvízovému režimu bolo jednostranné zrušenie vízovej povinnosti pre občanov členských štátov Európskej únie v roku 2007. Hneď nasledujúci rok bola podpísaná dohoda o zjednodušení vydávania víz, ktorá bola medzičasom, v roku 2013, novelizovaná. Cieľom zmien bolo predovšetkým zavedenie transparentnejších pravidiel pri vydávaní víz na viac vstupov. Možnosť vízovej liberalizácie bola Moldavsku ponúknutá v roku 2010, čo Moldavsko samozrejme víťalo a takmer okamžite začalo pracovať na plnení jednotlivých bodov akčného plánu. Úspešné splnenie prvej fázy Komisia konštatovala až v tretej hodnotiacej správe, ktorú vydala v júni 2012. Implementačnú fázu dokončilo Moldavsko v novembri 2013. Komisia vo svojej piatej a poslednej hodnotiacej správe konštatovala, že legislatívny a politický rámec a inštitucionálne a organizačné princípy sú v plnom súlade s európskymi štandardmi. O niekoľko dní neskôr Komisia predložila legislatívny návrh na zmenu Nariadenia č. 539/2001 za účelom presunutia Moldavska na bezvízový zoznam, ktoré nadobudlo účinnosť v apríli 2014. Vzhľadom na to, že v Moldavsku boli ešte stále v obehu nebiometrické pasy, bezvízový režim bol obmedzený len na držiteľov biometrických pasov, ktoré spĺňali štandardy ICAO (International Civil Aviation Organisation). Komisia sa zaviazala, že aj v budúcnosti bude aktívne monitorovať uplatňovanie všetkých bodov akčného plánu zo strany Moldavska, a to na základe už existujúcich štruktúr vzájomnej spolupráce.

## Ruská federácia

Dohoda o zjednodušení víz medzi Európskym Spoločenstvom a Ruskou federáciou vstúpila do platnosti 1. júna 2007 a bola to prvá dohoda svojho druhu. Podobne ako v prípade Moldavska sa neskôr uvažovalo o jej novelizácii. K dohode ale nedošlo kvôli rozdielnemu postoju k oslobodeniu držiteľov služobných pasov od vízovej povinnosti. Zatiaľ čo Rusko trvalo na tejto zmene, Európska únia to rázne odmietala a argumentovala tým, že pravidlá vydávania služobných pasov v Rusku sú veľmi nejasné a voľné. V kontexte vízového dialógu obe strany prijali tzv. „Spoločné kroky smerom k bezvízovému styku pre občanov Ruskej federácie a Európskej únie“ (ďalej len „spoločné kroky“) v decembri 2011. Ide o zoznam rôznych opatrení aj pre Ruskú federáciu aj pre Európsku úniu rozdelených do štyroch blokov.

Pri pohľade na jednotlivé opatrenia je ale zrejmé, že z väčšej časti ide o jednostrannú agendu Európskej únie. Ruská strana od začiatku poukazovala na to, že zavedenie bezvízového režimu je dôležité pre obe strany a odmietala postoj Európskej únie, ktorý bol založený na tom, že bezvízový styk je jej darom pre Ruskú federáciu.<sup>7</sup> Princiipiálne sú spoločné kroky zhodné s akčnými plánmi resp. cestov-

<sup>7</sup> Spoločná vízová politika EÚ vo vzťahu s Ruskom. Rozhovory o bezvízovom styku a dnešná situácia,

nými mapami, ktoré boli použité v prípade iných tretích krajín. Dôležitým rozdielom ale je, že spoločné kroky neobsahujú žiadne chronologické prepojenie medzi ich implementáciou a zavedením bezvízového styku. To znamená, že prijatie všetkých opatrení v spoločných krokoch neznamená automaticky zrušenie vízového režimu. Ide teda skôr o politický dokument, ktorého vykonanie závisí na politickej vôli Ruskej federácie a Európskej únie. Aj napriek viacerým vyjadreniam zo strany predstaviteľov najmä Komisie, že zrušenie vízovej povinnosti nie je použité ako nástroj nátlaku na Ruskú federáciu v oblasti ľudských práv, ukázalo sa, že to nie je pravda. Najlepším príkladom toho, že je to tak je vypuknutie ukrajinskej krízy. Presne v deň, kedy padlo rozhodnutie o pripojení Krymu k Rusku sa stretli najvyšší predstavitelia členských štátov Európskej únie na mimoriadnom zasadnutí v Bruseli a dohodli sa na niekoľkých ráznych krokoch voči Rusku. Jedným z nich bolo aj úplné pozastavenie bilaterálnych rokovaní o zavedení bezvízového styku, ktoré platí dodnes.

### Ukrajina

Dohoda o zjednodušení vízovej povinnosti medzi Európskou úniou a Ukrajinou je v platnosti od 1. januára 2008. V roku 2013 bola novelizovaná s rovnakým zámerom ako v prípade Moldavska. Vzhľadom na to, že Ukrajina túto dohodu spolu s readmisnou dohodou úspešne implementovala, v októbri 2008 Európska únia zahájila vízový dialóg. Ukrajina dávno predtým, v roku 2005, ako prvá krajina Východného partnerstva jednostranne zrušila vízovú povinnosť pre občanov členských štátov Európskej únie. Tento krok ukrajinská spoločnosť vnímala značne negatívne, keďže dlhé roky dúfala v reciprocitu zo strany Európskej únie. Posun v rokovaní o zrušení vízovej povinnosti nastal až koncom roku 2010, kedy Európska únia predstavila ukrajinskej strane akčný plán vízovej liberalizácie. Spočiatku bol tento dokument, neštandardne, verejnosti neprístupný, čo sa zmenilo až na základe silného tlaku zo strany rôznych mimovládnych organizácií. Za účelom splnenia všetkých kritérií Ukrajina dokonca zriadila stály špeciálny orgán – Koordinačné centrum pre implementáciu akčného plánu vízovej liberalizácie, ktorého úlohou bolo koordinovať činnosť ústredných výkonných orgánov s ohľadom na prijímanie opatrení vytyčených v akčnom pláne. Komisia prijala prvú hodnotiacu správu za menej než rok od predstavenia akčného plánu. Najväčší pokrok bol zaznamenaný v oblasti nelegálnej migrácie, keďže Ukrajina prispôsobila svoj zákon o hraničnej kontrole, o službe hraničnej stráže a vymožitelnosti práva plne požiadavkám Európskej únie.

Ostatné časti akčného plánu boli vnímané o čosi negatívnejšie, no mnohé opatrenia mali z pohľadu Komisie dobrý potenciál do budúcnosti. Len päť mesiacov po prvej správe bola zverejnená druhá hodnotiacia správa. Tá vyznievala vo veľmi podobnom duchu, avšak určité pokroky boli zaznamenané aj v ostatných

blokoch akčného plánu. V tretej hodnotiacej správe Komisia vyzdvihla najmä rýchlosť, akou Ukrajina napreduje v plnení akčného plánu, avšak ešte stále neodporučila prechod do jeho druhej fázy. Nedostatky boli zaznamenané v oblasti bezpečnosti dokladov (odtlačky prstov ako povinná súčasť biometrických cestovných dokladov), azylu (nedostatočná zdravotná starostlivosť o žiadateľov o azyl) boja proti korupcii. Vo štvrtej hodnotiacej správe z mája 2014 Komisia konečne prijala záver o tom, že Ukrajina prijala všetky potrebné legislatívne a prípravné opatrenia potrebné na úspešnú implementáciu druhej fázy akčného plánu vízovej liberalizácie. Zároveň vyzdvihla veľké odhodlanie ukrajinskej strany, ktorá zaznamenala významné pokroky aj napriek zložitej vnútropolitckej situácii, ktorá tam nastala po protestoch na Námestí nezávislosti v Kyjeve. V piatej hodnotiacej správe z mája 2015 Komisia opäť poukázala na enormnú snahu Ukrajiny v plnení akčného plánu a z toho dôvodu sa rozhodla skrátiť lehotu na prijatie ďalšej správy. Tá bola zverejnená v decembri 2015 a bola zároveň poslednou, keďže v nej Komisia konštatovala splnenie všetkých potrebných opatrení druhej fázy akčného plánu vízovej liberalizácie a zároveň avizovala predloženie legislatívneho návrhu na zmenu Nariadenia č. 539/2001, ktorým by Ukrajina mala byť presunutá na bezvízový zoznam spolu s Gruzínskom.

#### LITERATÚRA:

1. *Belarus and EU Continue Visa Facilitation Talks*, <http://visa-free-europe.eu/2015/07/belarus-and-eu-continue-visa-facilitation-talks/> (prístup: 9. 2. 2016).
2. *Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Čiernohorskou republikou o uľahčení udeľovania víz*, [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A1219\(07\)&qid=1395934765278](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A1219(07)&qid=1395934765278), (prístup 8. 2. 2016).
3. *Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ruskou federáciou o zjednodušení postupu pri vydávaní víz občanom Európskej únie a Ruskej federácie*. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A0517\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22007A0517(01)), (prístup 8. 2. 2016).
4. *Dohoda medzi Európskou Úniou a Arménskom o zjednodušení vydávania víz*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A1031%2801%29&qid=1395933742139> (prístup 8. 2. 2016).
5. *Dohoda medzi Európskou Úniou a Azerbajdžanom o zjednodušení vydávania víz*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22014A0430\(02\)&qid=1399887021732](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22014A0430(02)&qid=1399887021732) (prístup 8. 2. 2016).
6. *Dohoda medzi Európskou Úniou a Gruzínskom o zjednodušení vydávania víz*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:22011A0225%2802%29&qid=1395934620139> (prístup 8. 2. 2016).
7. *Dohoda medzi Európskou Úniou a Moldavskom o zjednodušení vydávania víz*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A0620%2801%29&qid=1395934646246> (prístup 8. 2. 2016).

8. *Dohoda medzi Európskou úniou a Ukrajinou, ktorou sa mení a dopĺňa Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o zjednodušení postupu pri vydávaní víz.* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A0620\(02\)&qid=1395935830138](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22013A0620(02)&qid=1395935830138) (prístup 8. 2. 2016).
9. *EU - Russia Visa Facilitation and Liberalization – State of Play and Prospects for the Future*, [http://eu-russia-csf.org/fileadmin/Docs/Visa/Draft\\_Visa\\_Report.pdf](http://eu-russia-csf.org/fileadmin/Docs/Visa/Draft_Visa_Report.pdf) (prístup: 9. 2. 2016).
10. *Haagsky program: Posilnenie slobody, bezpečnosti a práva v Európskej únii*, bod 1.7.3., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:CS:PDF> (prístup 8. 2. 2016).
11. *Hodnotiace správy Komisie k pokroku pri plnení akčného plánu vízovej liberalizácie s Ukrajinou, Moldavskom a Gruzínskom*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/index_en.htm) (prístup: 9. 2. 2016).
12. *Spoločné vyhlásenie o mobilnom partnerstve medzi Európskou úniou a Arménskom. Dokument Rady Európskej únie č. 14963/11*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility\\_partnership\\_armenia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_armenia_en.pdf), (prístup 8. 2. 2016).



# БЕЗВІЗОВА ДОРОГА УКРАЇНИ ДО ВІДКРИТОЇ ЄВРОПИ В ОБМІН НА РЕФОРМИ

# BEZVÍZOVÁ CESTA UKRAJINY DO OTVORENEJ EURÓPY VÝMENOU ZA REFORMY

Iryna Sushko, Andrej Krzyzhevskyi

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РАМКИ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Витоки візової політики ЄС походять з Шенгенської нормативно-правової бази. Відповідно до Договору про функціонування Європейського Союзу спільні повноваження ЄС та держав-членів стосуються співпраці у сфері свободи, безпеки та правосуддя. Шенгенський доробок (Schengen Acquis) є частиною законодавства ЄС, що розподілений між першим «стовпом» ЄС, до якого відноситься контроль кордонів та візова політика, та третім, які разом входять до компетенції Європейської Комісії, із залученням Європейського Парламенту.

Європейська комісія володіє ексклюзивним правом ініціативи у сфері контролю зовнішніх кордонів та візової політики для короткотермінового перебування. Це означає, що Європейська Комісія повинна вносити пропозиції щодо політики, а Рада та Європейський Парламент повинні проголосувати за те, щоб ці пропозиції стали законом. Держави – члени ЄС відповідальні за їх втілення.

До включення Шенгенської конвенції в Acquis в 1999 році, ЄС мав виняткову компетентність у видачі шенгенських короткострокових віз терміном до 90 днів. В той час як питання довгострокових віз входять до компетенції країн – членів Європейського Союзу. Лісабонський договір не передбачає конкретних положень, що стосуються політичних інструментів, які будуть розроблені у візовій політиці ЄС щодо третіх країн. У Статті 77.2.(a) Договору про функціонування Європейського союзу зазначається, що „загальна політика

щодо віз та інших дозволів на короткострокове перебування „знаходиться в межах звичайної законодавчої Процедури», без посилань на інші детальні роз'яснення<sup>8</sup>. Втім, візова практика країн ЄС, що мала суттєві відмінності в реалізації, потребувала додаткового регулювання та уніфікації.

## **ВІЗОВИЙ КОДЕКС ЄС ТА ФЛАГМАНСЬКА ІНІЦІАТИВА В СХІДНОМУ ПАРТНЕРСТВІ**

У відповідь на цю потребу, Європейським Союзом було розроблено новий Візовий кодекс, що вступив у дію в квітні 2010 року як Регламент №810/2009 ЄС, що встановлює Кодекс Спільноти з візових питань. Документ має юридичну силу для 25 країн Шенгенської зони, три з яких (Норвегія, Ісландія та Швейцарія) не є членами Євросоюзу<sup>9</sup>. В рамках даного документу здійснено уніфікацію численних норм та правил візової політики. Це означає, що всі дії консульських установ шенгенських країн мають бути синхронними, а вимоги – ідентичними. Візовим кодексом також приймалось рішення прирівняти довгострокові національні візи до посвідки на проживання, ухвалене Європарламентом 9 березня 2010 року.

Починаючи з 2009 року питання візової лібералізації стало пріоритетом і ще для однієї програми – Східне Партнерство<sup>10</sup>. З самого початку одним із елементів СхП було заохочення швидшого прогресу для скасування візових бар'єрів за умов дотримання відповідних стандартів безпеки. Ініціатори пропонували адаптувати для країн Східного Партнерства досвід, що був направлений для країн Західних Балкан.

У цьому плані в Стокгольмській програмі встановлюється, що „візова політика повинна також бути частиною більш широкого бачення, що враховує відповідні внутрішні та зовнішні політичні проблеми“<sup>11</sup>. Візова лібералізація знаходиться в компетенції тематичної платформи №1 «Демократія, належне врядування та стабільність», яку з боку країн –партнерів координують міністерства юстиції. Також своєрідним «ноу-хау» політики Східне Партнерство стало створення «флагманської ініціативи», - інтегроване управління кордонами – питання, що належить до ключових елементів на шляху до лібералізації візового режиму з боку ЄС. Три країни Східного Партнерства та їх представники громадянського суспільства - Молдова, Україна та Грузія виявили найбільш активний інтерес до даного інструменту, запровадивши, започаткувавши «безвізові діалоги» з ЄС<sup>12</sup> Оцінка прогресу країн Східного

<sup>8</sup> Лісабонський договір, 2009

<sup>9</sup> Європейський парламент і Рада ЄС, 2009

<sup>10</sup> Європейська Комісія, 2009 - 2011

<sup>11</sup> Council of the EU, 2010, p. 58

<sup>12</sup> Безвізова Європа для країн Східного Партнерства: шляхи досягнення <http://europewb.org.ua/bezvizova-yevropa-dlya-krayin-shidnogo-partnerstva-shlyahi-dosyagnennya/>

Партнерства відбувалась в рамках проекту Індекс візової лібералізації країн Східного Партнерства, що виконувався незалежними експертами з відповідних країн<sup>13</sup>.

### **«БІЛИЙ» ТА «ЧОРНИЙ» СПИСКИ КРАЇН**

До підписання Шенгенських угод (1985 рік) кожна європейська країна самостійно визначала перелік «безвізових» країн. Уряди країн керувались при цьому переважно міркуваннями безпеки, а також наявністю специфічних історичних зв'язків. Наприклад, Іспанія традиційно мала безвізовий режим із більшістю країн Латинської Америки, не дивлячись на невисокий рівень соціально-економічного розвитку цих країн, демонструючи тим самим наявність особливої преференційної політики стосовно іспаномовних народів. В той же спосіб діяла і Португалія, маючи безвізовий режим із португаломовною Бразилією. Франція, хоч і не практикувала безвізового режиму стосовно своїх колишніх колоній, однак умови видачі віз у франкофонних країнах Африки були значно ліберальнішими, ніж в інших державах.

Запровадження норм Шенгену істотно обмежило можливість країн проводити самостійну візову політику. Саме тому постала необхідність узгодження списку безвізових та візових країн, адже із зняттям контролю на внутрішніх кордонах Шенгену автоматично відкривався доступ подорожувальників до всіх інших країн Угоди.

Також постало питання визначення спільних критеріїв щодо внесення чи невнесення тієї чи іншої країни до безвізового списку у майбутньому. Перший спільний список, що поділяв треті країни на візові і безвізові, з'явився у 1993 році, напередодні практичного запровадження Шенгенської системи та зняття контролю на внутрішніх кордонах.

Шенгенське право, що з 1999 року є інтегральною частиною права Європейського Союзу (Амстердамська угода), охоплює питання процедур і умов надання віз, правил їх оформлення, консульської співпраці, обміну інформацією тощо. Одним із перших і основоположних заходів в рамках Шенгенської системи стало формування двох списків: країн, громадяни яких не потребують віз для в'їзду на територію країн ЄС та країн, громадяни яких потребують візи для в'їзду на територію країн ЄС. Україна опинилась у так званому «Чорному списку», разом з іншими 131 країнами та 3 територіями.

### **ІНСТРУМЕНТИ ДОСЯГНЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ДЛЯ ТРЕТІХ КРАЇН**

Для того, щоб вийти із даного списку, Україна могла скористатись наступними практичними інструментами: візовим спрощенням та візовою лібералізацією. Візове спрощення – перший етап, пропонований ЄС в контексті «безвізового діалогу» та досягається завдяки Угоді про спрощення оформлення віз,

<sup>13</sup> Індекс візової лібералізації країн Східного Партнерства <http://monitoring.visa-free-europe.eu/>

Угоді про реадмісію та двостороннім Угодам про малий прикордонний рух. Втім, точкою відліку «безвізового діалогу» для України став 2005 рік, коли українська влада в односторонньому порядку скасувала візові вимоги для громадян Європейського Союзу, продемонструвавши крок відкритості та готовності до візового спрощення у відносинах з ЄС<sup>14</sup>.

### **Скасування віз в односторонньому порядку**

До цього, в країнах з тоталітарними та авторитарними режимами візова політика переважно будувалася на симетричному підході, коли візові вимоги застосовувались на взаємних засадах – незалежно від рівня реальних міграційних загроз. В той же час в інших частинах світу, в демократичних країнах вже тривалий час практикується інша філософія візової політики – візи вимагають лише від громадян тих країн, які знаходяться на значно нижчому рівні соціально-економічного розвитку, мають недостатній рівень захищеності кордонів та складають міграційні і безпекові загрози. На протигагу симетричному режиму у світі набули поширення асиметричні візові режими, коли країни в односторонньому порядку скасовують візи для громадян із «багатих та безпечних» країн, в той час як їхні власні громадяни все ще потребують віз для візитів у ці країни<sup>15</sup>. Україна обрала саме такий асиметричний підхід у відносинах з ЄС та незворотно рухалась у заданому напрямку.

### **Безвізовий діалог та Угода про спрощення оформлення віз**

Наступним кроком зближення України та ЄС у напрямку візового спрощення, став перегляд Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки у 2007 році, в якому було визнано, що Україна виконує його пріоритети. Успішна оцінка імплементації даного Плану дала поштовх до запровадження «безвізового діалогу», результатом якого став початок роботи України та ЄС над інструментами спрощення візового режиму для України.

Практичним виявом такої політики стало підписання 2008 року Угоди про спрощення візового режиму з ЄС, що передбачала пільгові умови для окремих категорій громадян з оформлення шенгенських віз<sup>16</sup>. До найбільш прогресивних норм Угоди можна віднести ті, що визначали скорочений перелік документів для пільгових категорій громадян, право на одержання багаторазових віз, скасування візового збору та визначення чіткого терміну розгляду візових заявок.

В 2009 році, під час Саміту Україна – ЄС (грудень, 2009 року) було відмічено прогрес у безвізовому діалозі та схвалено перехід до структурованого «без-

<sup>14</sup> <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1131/2005>

<sup>15</sup> Олександр Сушко. Безвізовий режим у відносинах з ЄС: уроки сусідніх країн для України <http://old.niss.gov.ua/book/ec/content/s1/04.htm>

<sup>16</sup> Угода про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС, <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-agreement>

візового діалогу», який зосереджувався на послідовних пріоритетах щодо заходів і рекомендацій для України. Вже через півроку (червень 2010) під час засідання у форматі Україна – ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки 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.

Результати цієї стадії безвізового діалогу підтвердили, що 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 надання притулку; реформ і співпраці у сфері громадського порядку та безпеки; вирішення питань у сфері зовнішніх зносин, зокрема у сфері протидії дискримінації<sup>17</sup>.

Окрім цього, до уваги брались результати імплементації *Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб*, що була парафована в жовтні 2006 року. Таким чином Україна впритул наблизилась до формування навколо себе «реадмісійного простору», що передбачає взаємну відповідальність держав регіону за повернення нелегальних мігрантів з третіх країн на батьківщину.

Також критеріями готовності України до безвізового режиму слугували дані з міграційного потенціалу (Migratory impact assessment), а саме частка відмов під час видачі шенгенських віз та частки відмов громадянам під час перетину зовнішнього кордону ЄС. Крім того, бралась до уваги кількість громадян, затриманих за незаконне перебування в ЄС.

Станом на 2008 рік ситуація з видачею шенгенських віз відображала наслідки останнього розширення з ЄС, коли країни ЄС, зокрема Польща, Словаччина, Чехія та Угорщина ускладнили візові вимоги для одержання віз<sup>18</sup>.

За перші чотири місяці цього року кількість поїздок громадян України до країн Європейського Союзу скоротилась по відношенню до відповідного періоду минулого року у 2,6 разів<sup>19</sup>. Така статистика була безпрецедентною для України: подібного скорочення не відбувалось у минулому жодного разу, навіть у період 2000-2004 років, коли країни ЦСЄ, готуючись до вступу в ЄС, запровадили для громадян України національні візи, скасувавши безвізові режими, які існували перед тим.

<sup>17</sup> <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/cooperation>

<sup>18</sup> 21 грудня 2007 року до Шенгенської зони приєдналися 9 країн з числа тих, що вступили до Європейського Союзу 1 травня 2004 року, а саме: Естонія, Латвія, Литва, Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія та Мальта. До вільного переміщення осіб повною мірою входять 22 із 27-и держав ЄС (окрім Великої Британії, Ірландії, Кіпру, Болгарії та Румунії), а також Норвегія та Ісландія, які не входять до Європейського Союзу

<sup>19</sup> Розширення та модернізація Шенгену: наслідки та перспективи для України. <http://europeweb.org.ua/rozshirennya-ta-modernizaciya-shengenu-naslidki-i-perspektivi-dlya-ukrayini/>

Для зменшення негативних наслідків мобільності громадян та контактів між людьми, Україні було запропоновано ще один додатковий інструмент – *Угоду про малий прикордонний рух*, що охоплював прикордонні населені пункти, розташовані в 50 кілометровій зоні по обидва боки кордону та передбачав дозвіл на спрощений перехід кордону за спеціальною багаторазовою посвідкою протягом обмеженого часу.

Тож, станом на 2008 рік, українські громадяни отримали кілька додаткових інструментів, що мали компенсувати зменшення мобільності, тож чи були вони ефективними на практиці?

Головним інструментом вимірювання ефективності Угоди про спрощення оформлення віз мав стати *Спільний Комітет експертів*, що представляли офіційний Київ та Брюссель. Під час зустрічі сторони принципово погодили регламент роботи Комітету, що загалом мав на постійній основі підтримувати відвертий та конструктивний діалог з метою своєчасного вирішення питань, які виникають під час реалізації Угоди. Особливістю української частини Комітету стало включення до його складу не лише представників офіційної сторони України та ЄС, але і представників неурядового сектору та профільних організацій, які могли надати незалежну експертизу дії Угоди.

Втім, перші два роки, згідно моніторингу, що проводився зусиллями незалежних експертів, - представників Комітету, не дали суттєвих змін. Давався ознаки рекомендаційний характер норм Угоди та наявність положень, що виходили з – під порядкування Шенгенського права. Так, найбільш проблемним залишався параметр, пов'язаний з регуляцією відмов у наданні шенгенських віз та права на апеляцію, що перебували у компетенції національного законодавства кожної з країн Шенгену<sup>20</sup>. Таким чином, на практиці була помітною різниця у підходах та вимогах консульств країн членів ЄС до заявників. Для усунення виявлених розбіжностей Спільним комітетом експертів було напрацьовано рекомендації, що увійшли до оновленої редакції Угоди в 2013 році.

Таким чином, Угода як інструмент спрощення набуває змін за рахунок нових категорій громадян – пільговиків, до яких потрапляють і представники громадських організацій. Також врегульовувався термін дії багаторазових та довгострокових віз, на які могли претендувати заявники з відповідною візовою історією.

Паралельно з оновленням змісту Угоди відбувалось роз'яснення громадянам про те як ефективно використовувати Угоду, оскільки одержання пільг залежало переважно від особистої компетентності людини.

Частиною інформаційної кампанії також стало роз'яснення специфіки дії Угоди. Зокрема йшлося про те, що Угода, запроваджуючи низку пільг, не знімає ті обмеження, про які безпосередньо не вказано в Угоді, але які існують

<sup>20</sup> <http://www.euointegration.com.ua/experts/2014/11/25/7028124/>

згідно шенгенського права. Наприклад, особа, якій у минулому було відмовлено в отриманні візи, чи яка була депортована або здійснила правопорушення на території країн ЄС, не може розраховувати на всі пільги, навіть якщо потрапляє до специфічних категорій, визначених Угодою.

Згідно результатів незалежного моніторингу<sup>21</sup>, найбільш проблемною для виконання виявилась *Стаття 5 Угоди щодо отримання довгострокових і багаторазових віз*, яка визначає 10 категорій осіб з правом одержання довгострокових (від 1 до 5 років) віз. Однак на практиці скористатись цією перевагою було складно переважно через довільне трактування консульськими службовцями даної норми, на яку впливали попередня візова історія та зміст супровідних документів, включно з їхніми деталями, не надто помітними на перший погляд.

З часом Угода стала більш ефективною про що свідчать дані з офіційної статистики.

## ДОВГОСТРОКОВІ І «КОРОТКІ» ВІЗИ

У ТРИВАЛІ ПОДОРОЖІ ЇЗДЯТЬ ЧИНОВНИКИ, ДІТИ І МОЛОДЬ

### ТОП-5 країн, які видають найбільше довгострокових віз

Рейтинг базується на кількості віз, які видали консульства, терміном понад 90 днів



1. Словаччина 64,4%
2. Угорщина 62,8%
3. Польща 55,2%
4. Австрія 47,7%
5. Чехія 44,2%

Найбільше «короткі» візи видає Британія – понад 93%, оскільки має власні закони, які суттєво відрізняються від норм Шенгенської зони

### ТОП-5 країн, які видають найменше віз із тривалим терміном дії

Рейтинг базується на кількості віз, які видали консульства, терміном понад 90 днів



1. Греція 6,6%
2. Швеція 14,6%
3. Португалія / Іспанія 18%
4. Німеччина 20,6%
5. Латвія 28,4%

До цієї категорії потрапляють громадяни членів територій і консульств, які не мають права видавати довгострокові візи

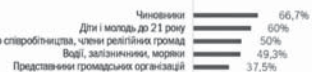


### Хто їздить надовго?

Відсоток базується від усіх тих хто перебував за кордоном 2 - 3 місяці. Відсоток базується від усіх тих хто отримав візи

Учасники програм ЄС з прив'язкою до спостереження, члени релігійних громад

Вояки, зазначені моряки



Дані опитування проекту «Судиння дванадцяти візової практики країн Європейського Союзу в Україні та транзитний вплив на її зміни»

## ПЛАН ДІЙ З ВІЗОВОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ

Пройшовши кілька етапів попереднього аналізу та оцінки наслідків можливої майбутньої лібералізації візового режиму з ЄС, Україна отримала в листопаді 2010 році *План дій з візової лібералізації (ПДВЛ)*, - документ, що містить вичерпний перелік умов та критеріїв, виконання яких Україною, підтверджене

<sup>21</sup> Результати громадського моніторингу візової практики країн ЄС. <http://europewb.org.ua/vizova-praktika-krajini-yes-v-ukrajini-pidsumki-gromadskogo-monitoringu-2012/>

відповідними органами ЄС, мало призвести до скасування з боку останнього візових вимог для громадян України.

Лібералізація візового режиму не означає право на вільну подорож в Європейській Союз. Це право обмежується тими громадянами країн, які мають нові біометричні паспорти і можуть в'їжджати в країни ЄС для максимального періоду в 90 днів протягом 180 днів. Крім цього, вони, як і раніше, повинні відповідати початковим умовам, що встановлені в так званому «Шенгенському кодексі про кордони», згідно якого у в'їзді може бути відмовлено, якщо визначені умови не виконуються. Початкові умови визначені у статті 5.1 Шенгенського кодексу про кордони. Вони вимагають: наявність дійсних проїзних документів або інших документів на право перетину кордону, обґрунтування достатніх засобів до існування впродовж запланованого перебування і для повернення до країни походження.

Отриманий документ передбачав дві фази виконання: *законодавчо-планувальну та імплементаційну*. Під час першої фази оцінювалось: ухвалення законів, а також концептуальних рамкових документів, прийняття підзаконних актів (постанов, розпоряджень, наказів), необхідних для повноцінної імплементації відповідних законів, розробка та затвердження планувальних документів з конкретними виконавцями та часовими рамками, укладання та ратифікація необхідних міжнародних угод та конвенцій. Під час другої фази оцінювалась якість впровадження раніше ухвалених нормативно-правових документів.

Досвід країн Західних Балкан, що отримали безвізовий режим у 2009 – 2010 роках вказує, що вимоги для безвізового статусу змінились і були ускладнені для інших країн, що претендували на безвіз у так званій другій хвилі. До одержання Україною відповідного Плану дій, попередні країни керувались так званими Дорожніми картами (Road Map), що не містили двохфазового підходу та не потребували додаткового погодження зі сторони ЄС на перехід від однієї фази і до іншої<sup>22</sup>. Швидкість руху до лібералізації візового режиму залежала від досягнутого Україною прогресу у виконанні встановлених умов. Таким чином, прогрес у виконанні кожного рівня критеріїв ретельно вивчався представниками експертних місій з країн – членів ЄС і лише після їх позитивної оцінки надавалось право на перехід до іншої фази. Кінцеве рішення щодо запровадження безвізу приймаються Європейською Комісією, Європейським парламентом та Радою ЄС.

План дій з візової лібералізації, що складався з 4-х блоків завдань був покладений в основу *Національного плану заходів*, до якого були залучені представники всі профільні відомства та міністерства. Втім, головна роль під час першого етапу належала парламенту.

<sup>22</sup> Як досягти безвізового режиму з Європейським Союзом? Досвід країн Західних Балкан. <http://eu.prostir.ua/library/246091.html>



## НАПРЯМКИ ЗМІН ТА РЕФОРМ В РАМКАХ ПДВЛ

У рамках 1-го блоку заходів, що стосується захисту персональних даних та впровадження нового рівня біометричних даних, визначено пріоритетні завдання, що полягають у видачі біометричних закордонних паспортів, які відповідають стандартам Міжнародної цивільної авіації (ІКАО)<sup>23</sup>. Завдання мало вирішуватись із залученням міжнародної технічної допомоги для створення національної системи ідентифікації громадян, іноземців та осіб без громадянства. Також передбачалось впровадження інформаційної системи, в рамках якої дані про втрачені та викрадені документи мали оперативно надаватись до баз даних Інтерполу.



Малюнок з інфографіки: *Ukraine EU Visa liberalization dialogue: key deliverables*

Основними заходами в межах 2-го Блоку ПДВЛ, що охоплює питання нелегальної імміграції, зокрема реадмісії стало впровадження Закону України «Про прикордонний контроль», що включає перевірки на кордоні; забезпечення належної інфраструктури, технічного оснащення, фінансових та людських ресурсів в рамках концепції Інтегрованого управління кордонами<sup>24</sup>. Також передбачалось ефективне виконання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, зокрема укладання операційних протоколів з країнами ЄС та країнами

<sup>23</sup> [http://iom.org.ua/sites/default/files/doc\\_sec\\_ukr.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/doc_sec_ukr.pdf)

<sup>24</sup> <http://eubam.org/ua/what-we-do/integrated-border-management/>

походження нелегальної міграції. Передбачалось також впровадження заходів щодо реінтеграції громадян України, що добровільно повертаються. У 2-й фазі ПДВЛ очікувалась імплементація законодавства у сфері управління міграцією, зокрема запровадження міграційного профілю та його регулярне оновлення, ефективний аналіз даних про обсяги та потоки міграції, а також ефективна імплементація законодавства з питань притулку, зокрема забезпечення належної інфраструктури в центрах розміщення та захисту їх прав.

**Третій блок ПДВЛ – «Громадський порядок і безпека»** передбачає виконання завдань та критеріїв у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, протидією торгівлі людьми, відмиванням коштів та протидії корупції. Також цей блок охоплює посилення співробітництва з правоохоронних питань завдяки виконанню міжнародних конвенцій про судове співробітництво у кримінальних справах; забезпечення високого рівня співробітництва суддів та прокурорів зі своїми колегами з держав-членів ЄС у кримінальних справах; захист даних в рамках Закону України «Про захист персональних даних».

#### THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME IN FIGURES



Working group on the improvement of witness protection was created. With the support of European Commission, EUAM and US Marshals Service working group is developing the most optimal model of Witness protection for Ukraine.

Малюнок з інфографіки: Ukraine EU Visa liberalization dialogue: key deliverables

**4-й Блок ПДВЛ – «Зовнішні зносини та фундаментальні права»** передбачає заходи, які спрямовані на забезпечення свободи пересування осіб у межах території України. Йдеться про надання доступної інформації про вимоги щодо реєстрації іноземцям, які бажать проживати в Україні. Визначено умови та процедури видачі ідентифікаційних документів для забезпечення повного доступу до проїзних документів усім громадянам України. Особливу увагу приділено правам представників національних меншин та чутливих груп населення через посилення співпраці з ООН, ОБСЄ, Радою Європи щодо ефективної імплементації анти дискримінаційних стратегій.

## BLOCK 4: EXTERNAL RELATIONS AND FUNDAMENTAL RIGHTS

 <p>Human Rights National Strategy and its implementing Action Plan were adopted.</p>	 <p>Law on Amendments to the Labor Code of Ukraine, which explicitly prohibits discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity was adopted.</p>	 <p>Permanent dialogue with civil society and, in particular, national minorities is maintained through Public Council under the Ministry of Culture of Ukraine.</p>
 <p>Interagency Coordinating Council was established to improve the implementation of the Action Plan to the 2020 Strategy on Protection and Integration of the Roma minority into society.</p>	 <p>AIDS/HIV was removed from the list of infectious diseases, which may serve as a ground for denial in immigration permit.</p>	 <p>Freedom of movement of people who travel from/to temporary occupied territories is ensured. On 16 June 2015 the temporary procedures for control over movements of individuals, vehicles and goods along the contact line in Donetsk and Luhansk regions were improved.</p>

### ОЦІНЮВАННЯ ДОСЯГНУТОГО ПРОГРЕСУ

З метою оцінки виконаних завдань, Європейська комісія делегує до України профільні місії експертів з ЄС. Незалежну оцінку процесу візової лібералізації також здійснювали представники громадянського суспільства та незалежні експерти<sup>25</sup>. Представники місії ЄС систематично проводили робочі групи

<sup>25</sup> Шенгенські консульства в оцінках та рейтингах. <http://europewb.org.ua/shengenski-konsulstva-v-otsinkah-ta-rejtingah-vizova-praktika-krayin-chleniv-yes-v-ukrayini-2010-roku/>

із незалежними експертами для отримання альтернативної та комплексної оцінки стану виконання ПДВЛ.

Згідно з Національним планом завдання ПДВЛ мали бути виконані за один рік, тобто впродовж 2011 року. Однак, згідно незалежного моніторингу та оцінок експертних місій ЄС, станом на 2012 рік повністю виконаних завдань не було<sup>26</sup>. Також було зафіксовано диспропорцію у прогресі відповідних напрямків. Зокрема, найбільш відставали Блок 1, що стосувався закордонних біометричних паспортів, Блок 3, в рамках якого мав бути продемонстрований прогрес у боротьбі з корупцією та Блок4 щодо захисту основних прав людини, зокрема у сфері «протидія дискримінації».

Таким чином, станом на лютий 2012 року, Європейська комісія у своїй 2-й доповіді наголосила, що Україна повинна продовжити роботу над вдосконаленням внутрішнього законодавства, зокрема у сфері безпеки документів, юстиції, міграційної політики та протидії дискримінації.

У повному обсязі Україні вдалось виконати першу (законодавчу) фазу Плану дій лише у травні 2014 року, ухваливши низку законів, необхідних для переходу до другого етапу ПДВЛ. У відповідь на цей прогрес, Європейська комісія надала рекомендацію щодо переходу України до другої імплементаційної фази. Вже через місяць Рада ЄС на рівні міністрів закордонних справ ухвалила рекомендацію ЄК. Ще через місяць Європарламент ухвалив відповідну рішення<sup>27</sup> щодо ситуації з ПДВЛ та запропонувала вести в дію необхідні законодавчі норми, що стосуються безвізового режиму. У свою чергу, Уряд України у серпні 2014 року ухвалив<sup>28</sup> оновлений Національний План з імплементації законодавства.

Рішення ЄС щодо переходу до 2-ї фази означало активізацію роботи в імплементаційній фазі. Однією з рекомендацій незалежних експертів до Уряду України було дотримуватись динаміки у виконанні завдань ПДВЛ не залежно від рішення ЄС про перехід від однієї фази і до іншої, з тим, щоб уникнути утворення пробілу у процесі.

Приймаючи частково цей підхід, Уряд працював над імплементацією окремих завдань і під час законодавчої фази. Саме тому, вже у вересні 2014 року в Україні перебувала місія ЄС, до складу якої входили не лише експерти ЄК, держав-членів ЄС, але і представники ФРОНТЕКС та Європейської служби підтримки осіб з питань отримання притулку. Фокус уваги експертів – безпека документів та захист біометричних даних з управління кордонами, включаючи міграцію та надання притулку. За результатами

---

<sup>26</sup> Як Україна виконує План дій з візової лібералізації? Результати громадського моніторингу. <http://europewb.org.ua/yak-ukrayina-vikonue-plan-diy-z-vizovoyi-liberalizaciyi-2/>

<sup>27</sup> Резолюція № 2014/2717(RSP)

<sup>28</sup> Розпорядження № 805р «Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України».

перевірки було відзначено відчутний прогрес у порівнянні з попередніми роками.

Попередні хвилі моніторингу ПДВЛ (з 2010 по 2013 роки) вказували на необхідність продовження системного контролю за виконанням завдань, передбачених візовою лібералізацією через зафіксовані випадки імітації та значного відставання владою у виконанні завдань, передбачених ПДВЛ. Законодавчо-планувальний етап візової лібералізації тривав більше ніж три роки, а з літа 2013 року і до березня 2014 року громадським моніторингом було зафіксовано найбільш тривалий період стагнації процесу, спричинений як відмовою режиму Януковича підписання у листопаді 2013 року Угоди про асоціацію з ЄС так і слабкою політичною волею парламенту приймати непопулярні законодавчі кроки, зокрема у сфері протидії дискримінації та боротьби з корупцією.

Події Революції Гідності в Україні заклали ґрунт для змін, в першу чергу щодо відношення керівництва держави до процесу візової лібералізації. Одержання безвізового режиму стало одним із пріоритетів у передвиборчій програмі Президента П. Порошенка. Відповідно темпоритм виконання завдань був прискорений. Кожен крок влади з виконання ПДВЛ знаходився у фокусі уваги представників громадянського суспільства, що мінімізувало спроби імітації чи формального підходу у процесі.

8 травня 2015 року Європейська Комісія оприлюднила п'яту Доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, в якій відзначила досягнутий прогрес і висловила готовність підготувати до кінця 2015 року Доповідь, в якій оцінить виконання завдань, які ще залишалися невіршеним. Каменем спотикання для завершення процесу візової лібералізації знову виявилась боротьба з корупцією<sup>29</sup>.

Найбільше запитань було спрямовано щодо *Національного антикорупційного бюро (НАБУ)*, для запуску роботи якого потрібно було створити *Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру*, що мала відповідати критеріям незалежності та непідкупності. Також українська влада повинна була утворити Офіс із повернення активів, налагодити взаємодію між держорганами задля їх повернення та передбачити можливість арешту активів третіх осіб.

Ще одним проблемним завданням з виконання ПДВЛ виявилась протидія з дискримінації. У листопаді 2015 року Парламент ухвалив поправки до Кодексу законів про працю, які прямо забороняють дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації. Затвердження даної норми супроводжувалось гарячими дискусіями представників різних політичних сил та продемонструвало брак толерантного відношення значної частини депутатського корпусу до проблем сексуальних меншин (представників ЛГБТ).

---

<sup>29</sup> <http://www.euointegration.com.ua/articles/2015/10/7/7039204/>

18 грудня 2015 року Європейська Комісія оприлюднила фінальну шосту Доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, у якій зазначено, що з урахуванням оцінки й узятих зобов'язань та з огляду на результати безперервного моніторингу й звітування Європейська Комісія вважає, що Україна виконала всі критерії, визначені в рамках чотирьох блоків Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму.

На початку 2016 року Європейська Комісія надала законодавчу пропозицію Європейському Парламенту та Раді ЄС внести зміни до Регламенту (ЄС) № 539/2001 від 15 березня 2001 року стосовно вилучення України з переліку країн з візовим режимом в'їзду та включення нашої країни до переліку країн, громадяни яких (власники біометричних паспортів) не потребують віз для короткострокових (до 90 днів) поїздок до країн Шенгенської зони.

### **АЛГОРИТМ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ**

Після надання пропозиції Європейською Комісією у дію вступає Європарламент, що призначає доповідачів у профільних комітетах, де відбувається схвалення пропозиції. Далі формується рекомендація проведення триалогу – міжінституційних переговорів Ради ЄС та Європарламенту. Питання по Україні розглядалось комітетом Європарламенту з громадянських свобод, юстиції та внутрішніх справ.

Далі згідно процедур мандат на переговори отримує Рада ЄС. Їй його надає Комітет постійних представників (COREPER). Цей комітет існує в двох конфігураціях з різними сферами компетенції – Корепер I і Корепер II (якраз він і займатиметься українським безвізом).

Корепер є підготовчим органом, а не центром прийняття рішень. На практиці це означає, що хоча рішення ухвалюються тільки Радою ЄС, але практично всі вони перед цим проходять погодження у Корепері. Цей орган складається з постійних представників кожної країни у Євросоюзі і збирається кожного тижня.

Як уже згадувалося, триалог – це міжінституційні переговори Ради ЄС і Європарламенту під загальною регуляцією Єврокомісії, у процесі яких інституції приходять до консенсусного бачення законодавчих новацій. Після цього текст запропонованого консенсусного акту аналізують юристи, і він потрапляє до Європарламенту.

Європарламент голосує і передає проголосований текст на остаточне схвалення Раді ЄС, що схвалює документ за системою кваліфікованої більшості (для ухвалення потрібні голоси не менше 55% країн, населення яких складає не менше 65% від загального, для блокування – голоси не менше, ніж 4 країн, населення яких складає не менше 35%).

Текст публікується в офіційному віснику ЄС та набуває чинності на 21-й після публікації або в обумовлений у самому законодавчому акті день. Наразі Україна чекає остаточного вступу в дію безвізового режиму літку 2017 року.

## ВИСНОВКИ

Візова лібералізація – процес, що став для України не лише умовою отримання безвізового режиму у відносинах з ЄС, але й інструментом для проведення реформ у державних напрямках політики, що мають стосунок до питань безпеки, юстиції та захисту прав людини.

Інструменти, запропоновані Європейським Союзом для візового спрощення та лібералізації виявились дієвими, а безвізовий режим як мета – реальною та досяжною.

Безвізовий режим не є політичним подарунком від ЄС, його досягнення вимагало наполегливої роботи, але її можливо виконати.

Завдяки Плану дій з візової лібералізації було запроваджено законодавчі та інституційні зміни до таких сфер політики як «безпека документів», «управління міграцією та кордонами», «протидія організованим злочинності та боротьбі з корупцією», протидія дискримінації». Візова лібералізація посилила співпрацю правоохоронних та міграційних органів влади України та ЄС, наблизивши стандарти роботи до міжнародних.

Втім, реформи, розпочаті в рамках Плану дій з візової лібералізації отримали лише старт, деякі з них мають бути продовжені під час імплементації Угоди про Асоціацію, що логічно продовжує впровадження критеріїв у сфері юстиції та безпеки.

Рух до безвізового режиму на прикладі України відбувався достатньо прозоро і заслуга в цьому без перебільшення належить громадянському суспільству, що не лише здійснювали моніторинг виконання Урядом завдань, але й надавала незалежну експертизу та аналіз.

Безвізовий режим, що згідно очікувань має запрацювати влітку 2017 року може бути призупинено в разі суттєвого зростання міграційних та безпекових ризиків, передбачених механізмом призупинення. Критеріями запуску механізму призупинення є суттєве збільшення кількості непропуску на кордоні ЄС громадян, суттєве збільшення виявлених нелегальних мігрантів з країни походження, інше. Тому громадяни України нестимуть особисту відповідальність за збереження безвізового режиму та коректне його використання.

# ČINNOSŤ CENTRÁLNEHO VÍZOVÉHO ORGÁNU V PROCESSE UDEĽOVANIA SCHENGENSKÝCH VÍZ

Gabriela Hépalová

Slovenská republika od svojho osamostatnenia prešla v oblasti vízovej politiky veľkými zmenami. Z dôvodu zachovania bezpečnosti a ochrany územia pred nelegálnou migráciou ešte pred vstupom do schengenského priestoru, zaviedla pri udeľovaní víz cudzincom kategóriu osobitného vízového režimu, kde hlavným cieľom bola ochrana pred zneužitím víz na iný účel, ako bolo deklarované žiadateľom pri podaní žiadosti o víza.

Následne v súvislosti s posilnením protiteroristickej legislatívy po teroristických útokoch v Spojených štátoch amerických Slovenská republika prijala Uznesenie vlády SR č. 1137/2001<sup>30</sup>, kde jedným z opatrení, vyplývajúcich z tohto uznesenia bola úloha daná ministrom zahraničných vecí, vo vzťahu k občanom pochádzajúcich z rizikových štátov, zaviesť a uplatňovať vízovú prax, v rámci ktorej budú zastupiteľské úrady Slovenskej republiky povinné vyžadovať od úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru súhlas na udelenie víza pre vybranú kategóriu cudzincov, u ktorých budú môcť vízum udeliť len po získaní vyžadovaného súhlasu.

Vybranou kategóriou na vyžadovanie súhlasu boli určení žiadatelia o víza, ktorí boli zaradení do osobitného vízového režimu. Do uvedenej kategórie boli zaradení cudzinci, ktorí boli držiteľmi cestovného dokladu rizikového štátu.

Od 1.2.2002 bol na odbore cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Policajného zboru organizačne zriadený centrálny vízový orgán, ktorý od 15.2.2002 začal vykonávať bezpečnostné previerky žiadateľov o udelenie víz. Od 1.4.2002 nadobudol účinnosť zákon č. 48/2002 Z. z.<sup>31</sup> čím sa činnosť centrálného vízového orgánu rozšírila i na lustrácie k overovaniu služobných pozvaní, súkrom-

<sup>30</sup> Uznesenie vlády SR č. 1137/2001zo 06. decembra 2001, k správe o rozpracovaní súboru opatrení vyplývajúcich z Akčného boja proti terorizmu Európskej únie, Rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN č. 1373/2001 a ďalších relevantných dokumentov v podmienkach Slovenskej republiky.

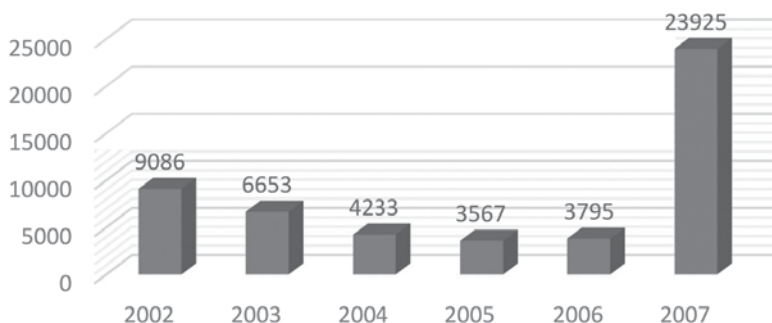
<sup>31</sup> Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



ných pozvaní a žiadostí o súhlasy k overeniu inej, než príbuznej osoby. V tom čase vykonávanie bezpečnostných previerok a spracovávanie odpovedí prebiehalo manuálne pracovníkmi centrálného vízového orgánu.

Graf vyjadruje počet vykonaných bezpečnostných previerok žiadateľov o udelenie víza od založenia centrálného vízového orgánu až po vstup Slovenskej republiky do schengenského priestoru, kedy dňom 21.12.2007 Slovenská republika spustila produkčnú prevádzku VISION, čo zapríčinilo vysoký nárast počtu vybavených žiadostí.

Počet vybavených žiadostí o stanovisko pre žiadateľov o udelenie víz



Jednou z hlavných úloh centrálného vízového orgánu bolo vykonávanie bezpečnostných previerok k žiadostiam o overenie pozvania. Pozvanie je podporný doklad k žiadosti o udelenie víz, ktoré cudzinec prikladá k žiadosti o víza na zastupiteľskom úrade.

Pozvanie bolo možné rozdeliť podľa vzťahu k pozývanému cudzincovi na súkromné a služobné. Súkromné pozvanie bolo rozdelené na dve kategórie, a to ak pozývateľ pozýval na návštevu rodinných príslušníkov napr. rodiča, dieťa, prarodiča, vnuka, súrodenca, manžela, manželku, zaťa, nevestu alebo inú osobu napr. kamaráta, snúbenca, strýca, tetu, bratranca, sesternicu.

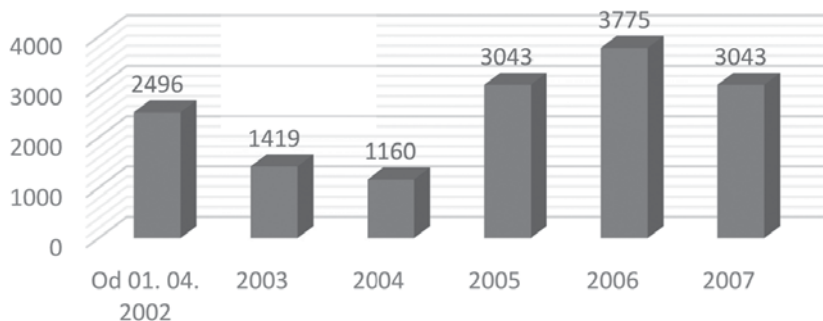
V praxi to znamenalo, že policajti oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru po prijatí žiadosti o overenie pozvania vložil údaje o pozývateľovi a pozývanej osobe do informačného systému, kde po vykonaní lustrácie bol zaznamenaný pracovníkom centrálného vízového orgánu výsledok bezpečnostnej previerky, na základe ktorého bolo oddelením cudzineckej polície Policajného zboru rozhodnuté o overení/neoverení pozvania. Rozhodovanie o žiadosti o overenie pozvania inej ako príbuznej osoby bolo v kompetencii oddelenia centrálného vízového orgánu a stanovisko bolo pre policajný útvar záväzné.

V priemere 60% lustrácií k žiadostiam o overenie pozvania tvorili služobné pozvania. Nárast vykonaných bezpečnostných previerok, ktorý vyjadruje graf, nastal

po ustálení ekonomickej situácie na území Slovenskej republiky, po vstupe do Európskej únie, kedy sa Slovenská republika zapojila do služobných a obchodných aktivít investorov tretích krajín.

Počty prijatých žiadostí o overenie pozvania v rokoch 2002 až 2007 vyjadruje priložený graf.

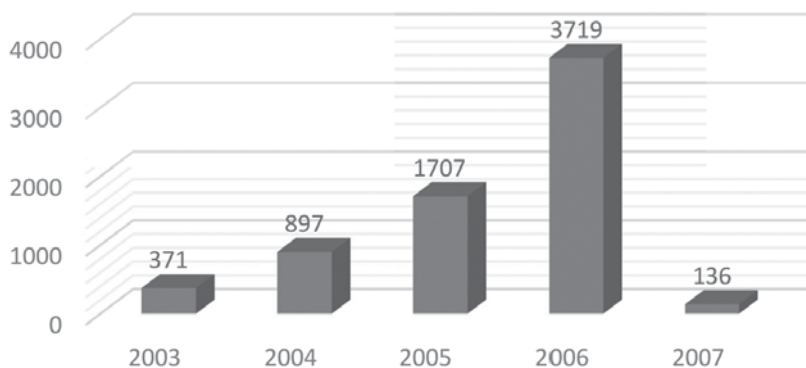
Počet žiadostí o overenie pozvania



Bezpečnostné preverky cudzincov boli vykonávané aj pre žiadateľov o udelenie víz na hraničných priechodoch. Od 1.1.2000 na hraničných priechodoch bola obmedzená možnosť vydávania turistických a služobných víz. Podmienky udeľovania víz boli upravené v národnej legislatíve, a to v zákone č. 48/2002 Z. z.. Víza bolo možné udeliť len po predchádzajúcom súhlase odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru a po zriadení centrálneho vízového orgánu bola táto úloha vyčlenená do jeho kompetencie.

Počty udelených víz na hraničnom priechode v rokoch 2002 až 2007 vyjadruje priložený graf.

Počet udelených víz na hraničných priechodoch



V súvislosti so vstupom do schengenského priestoru hodnotiaca komisia vo svojich odporúčaniach požadovala harmonizáciu vízovej politiky, a to napríklad zavedenie jednotného formulára žiadostí o udelenie víza, jednotného formátu víz<sup>32</sup> a dokladu o zabezpečení sponzorstva, pozvania alebo ubytovania. Požadovala zjednotenie spôsobu udeľovania víz, vyberania správnych poplatkov a pod.

Ďalším z odporúčaní hodnotiacej komisie bolo zriadenie centrálného orgánu, ktorý mal v nepretržitej prevádzke zabezpečovať vykonávanie bezpečnostných previerok žiadateľov o víza, konzultácie s inými členskými štátmi prostredníctvom zastupiteľských úradov v jednotlivých členských štátoch, prostredníctvom Národnej ústredne SIRENE a konzultácie s útvarmi Policajného zboru týkajúce sa udeľovaných víz a povolených pobytov.

Z uvedeného dôvodu bolo ku dňu 1.5.2007 zriadené na odbore cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky oddelenie centrálného vízového orgánu. Zriadením oddelenia sa navýšil počet policajtov, ktorí od 1.8.2007 vykonávajú konzultácie nepretržite, 24 hodín /7 dní v týždni.

Pre splnenie podmienky vstupu do schengenského priestoru a vydávania schengenských víz Slovenskou republikou bolo potrebné zabezpečiť vytvorenie podmienok pre výmenu údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi prostredníctvom konzultačnej siete VISION, pripraviť prepojenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky s Ministerstvom zahraničných vecí Slovenskej republiky na vykonávanie lustrácií podľa článkov 15 a 25 Schengenského dohovoru v SISone4all s postupným prechodom na SIS II.

Vízový informačný systém je budovaný Európskou komisiou a členskými krajinami na základe Rozhodnutia Rady z 8. júna 2004 (2004/512/ES), ktorým sa vytvára vízový informačný systém (VIS) a na základe Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008<sup>33</sup>.

V podmienkach Slovenskej republiky bol Vízový informačný systém rozdelený do dvoch častí, a to Vízový informačný systém Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktorý sa využíva na vykonávanie bezpečnostných previerok cudzincov a Vízový informačný systém Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktorý sa využíva na vydávanie víz, na evidovanie databáz vydaných víz Slovenskej republiky a komunikáciu s Centrálnym vízovým informačným systémom a sprostredkovanie komunikácie s Centrálnym vízovým informačným systémom pre relevantné systémy.

---

<sup>32</sup> Nariadenie rady č. 1683/1995 stanovujúce jednotný formát víz. Úradný vestník Európskej únie L 164, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1456134204484&uri=CELEX:01995R1683-20131018> (prístup 8. 2. 2016)

<sup>33</sup> Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2011 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS). Úradný vestník Európskej únie L 218, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1456138994152&uri=CELEX:32008R0767> (prístup 8. 2. 2016)

Vízový informačný systém Ministerstva vnútra Slovenskej republiky bol v podmienkach Slovenskej republiky vybudovaný ako podsystem Diela Národného komunikačného rozhrania SIS a gestorom je centrálny vízový orgán. Vízový informačný systém Ministerstva vnútra Slovenskej republiky je rozdelený na štyri časti.

Prvou časťou bola komunikačná sieť VISION. Z dôvodu absencie Centrálného vízového informačného systému bol Európskou komisiou prijatý Portugalský plán, ktorým bola Slovenská republika viazaná a podľa článku 17 (2) Schengenského dohovoru bola povinná vykonávať bezpečnostné previerky žiadateľov o udelenie víz uvedených na Prílohe 5B Rozhodnutia výkonného výboru z 28. apríla 1999 o záväznej verzii Spoločnej príručky a Spoločných konzulárnych pokynov v platnom znení. Slovenská republika spustila riadnu prevádzku prostredníctvom konzultačnej siete VISION ku dňu vstupu do schengenského priestoru, t. j. 21.12.2007.

Členský štát v prípade prijatia žiadosti cudzinca, zaradeného na uvedenej prílohe, zasielal žiadosť o lustráciu členskému štátu vyžadujúcemu konzultáciu, prípadne prijímal žiadosti ku konzultácii u vyžadovaných štátnych príslušníkov. Uvedenú konzultačnú procedúru na území Slovenskej republiky vykonávali pracovníci oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Pomocou druhej časti boli vykonávané bezpečnostné previerky žiadateľov o víza uvedených na Prílohe 5A Rozhodnutia výkonného výboru z 28. apríla 1999 o záväznej verzii Spoločnej príručky a Spoločných konzulárnych pokynov v platnom znení a vypracovávané stanoviská k udeľovaniu víz pre zastupiteľské úrady Slovenskej republiky.

Slovenská republika začala uplatňovať spoločnú vízovú politiku podľa nariadenia Rady (ES) č. 539/2001<sup>34</sup> a bezpečnostné previerky pri žiadostiach o víza prijatých na zastupiteľských úradoch Slovenskej republiky už neboli vykonávané len pri cudzincoch zaradených v osobitnom vízovom režime, ale pri každom žiadateľovi zaradenom v prílohe č. I., ktorý musel mať vízum pri prekračovaní vonkajších hraníc.

Tretia a štvrtá časť aj v súčasnej dobe rieši vykonávanie bezpečnostných previerok žiadateľov o overenie pozvania a žiadateľov o udelenie pobytu na území Slovenskej republiky podľa článku 25 schengenského dohovoru.

V praxi to znamená, že policajti oddelení cudzineckej polície Policajného zboru zasielajú elektronickú žiadosť o bezpečnostnú previerku cudzinca prostredníctvom Vízového informačného systému Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Žiadosť prechádza automatickou, prípadne manuálnou lustráciou. Vypracované stanovisko je odosielané priamo informačným systémom. Aby bola zachovaná nezávislosť rozhodovania správneho orgánu, v prípade udeľovania pobytov je stanovisko oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej

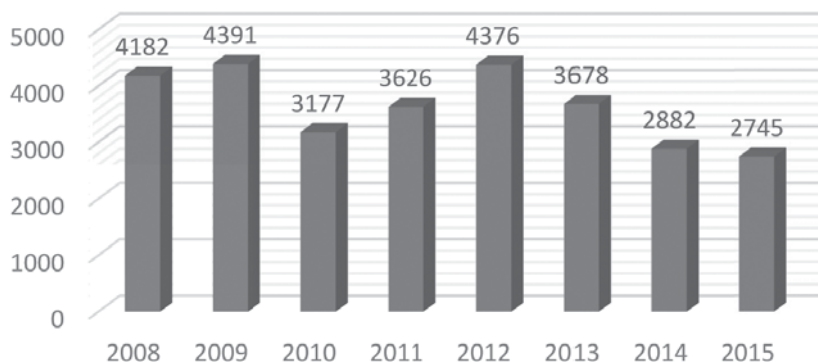
<sup>34</sup> Nariadenia Rady (ES) č. 539/2001, ktoré stanovuje zoznam krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc vízum (príloha II), a krajín, ktorých štátni príslušníci sú od tejto povinnosti oslobodení (príloha I). Úradný vestník Európskej únie L 081, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1456139264989&uri=CELEX:02001R0539-20140609>

a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru len podporným podkladom pre správny orgán pri rozhodovaní o udelení pobytu na území Slovenskej republiky.

V prípade overovania pozvaní postupuje policajť oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru ako pri žiadosti o vykonanie bezpečnostnej previerky cudzinca k udeleniu pobytu na území Slovenskej republiky. Novelou zákona č. 404/2011 Z. z.<sup>35</sup> boli upravené časti týkajúce sa druhov pozvaní a udeľovania súhlasu k overeniu pozvania a od 1.5.2013 pre služobné aj pre súkromné pozvania dáva súhlas/nesúhlas k overeniu pozvania Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Počty prijatých žiadostí o overenie pozvania v rokoch 2008 až 2015 vyjadruje priložený graf.

Počet žiadostí o overenie pozvania



Od vstupu Slovenskej republiky do schengenského priestoru oddelenie centrálného vízového orgánu spolupracuje s národnou ústredňou SIRENE úradu medzinárodnej policajnej spolupráce Prezídia Policajného zboru. Komunikácia prebieha osobne, ale aj prostredníctvom informačných systémov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Konzultované sú jednotlivé prípady súvisiace s pozitívnymi záznamami cudzincov, ktorým mal byť odopretý vstup do schengenského priestoru podľa článku 96 Schengenského dohovoru. V súlade s Európskou legislatívou sa v apríli 2013 uskutočnil prechod zo SISone4all na SIS II. a pôvodný článok 96 Schengenského dohovoru bol nahradený novým článkom 24. Zmeny boli zapracované do informačných systémov využívaných pri vykonávaní bezpečnostných previerok cudzincov oddelením centrálného vízového orgánu.

<sup>35</sup> Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V októbri 2011 bol spustený Centrálny vízový informačný systém, kde prvým pripojeným zastupiteľským úradom Slovenskej republiky bolo Veľvyslanectvo Slovenskej republiky v Káhire. Následne boli postupne podľa harmonogramu určeného Európskou komisiou pripájané všetky zastupiteľské úrady Slovenskej republiky podľa jednotlivých regiónov. Posledný samostatný región (hraničné priechody na vonkajších hraniciach) začal zhromažďovanie a prenos údajov do Vízového informačného systému v prípade všetkých žiadostí dňom 29.02.2016.

Dobudovanie Centrálného vízového informačného systému zabezpečilo členským štátom výmenu informácií k žiadateľom o udelenie víz. Oprávnené vnútroštátne orgány môžu do systému vstupovať a aktualizovať údaje k žiadateľom o udelenie víza a elektronicky nahliadnuť do týchto údajov. Systém zefektívňuje a uľahčuje prácu týkajúcu sa vízovej agendy pracovníkom zastupiteľských úradov zaoberajúcim sa vydávaním víz, ako aj policajtom zodpovedným za vykonávanie bezpečnostných previerok cudzincov a za kontrolu vízových cudzincov na vonkajšej hranici.

Policajti oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru od jeho spustenia pôsobia ako centrálny prístupový bod pre sprístupnenie Centrálného vízového informačného systému pre určené operačné jednotky a poskytujú súčinnosť iným zložkám Policajného zboru na základe rozhodnutia Rady č. 633/2008<sup>36</sup>.

Súčasná vízová prax Slovenskej republiky zodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009<sup>37</sup>. Udeľovanie víz v podmienkach Slovenskej republiky je v kompetencii Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky sa do procesu udeľovania víz zapája prostredníctvom oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru vykonávaním bezpečnostných previerok cudzincov na základe národnej legislatívy a legislatívy Európskej únie.

Slovenská republika implementovala zmeny vo Vízovom informačnom systéme Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súlade s technickou špecifikáciou<sup>38</sup> vrátane implementácie článku 31 vízového kódexu týkajúceho sa informovania ústredných orgánov iných členských štátov o udelení víz pre cudzincov vybraných tretích krajín tzv. notifikácia o udelení víz.

---

<sup>36</sup> Rozhodnutie Rady (ES) č. 633/2008 z 23. júna 2008 o sprístupnení vízového informačného systému (VIS) na nahliadnutie určeným orgánom členských štátov a Europolu na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania. Úradný vestník Európskej únie L 218, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1456139413807&uri=CELEX:32008D0633>

<sup>37</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex). Úradný vestník Európskej únie L 243, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1456139504132&uri=CELEX:02009R0810-20131018>

<sup>38</sup> Rozhodnutie Rady č. 2009/1024/EU z 22. 12. 2009 (technická špecifikácia).

Úprava Vízového informačného systému prebehla aj na strane Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Programová aplikácia bola zosúladená s požiadavkami vyplývajúcimi z vízového kódexu.

Bezpečnostná previerka každého žiadateľa o udelenie víza je vykonávaná podľa článku 22 vízového kódexu v informačných systémoch, ktoré sú dostupné policajtom oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

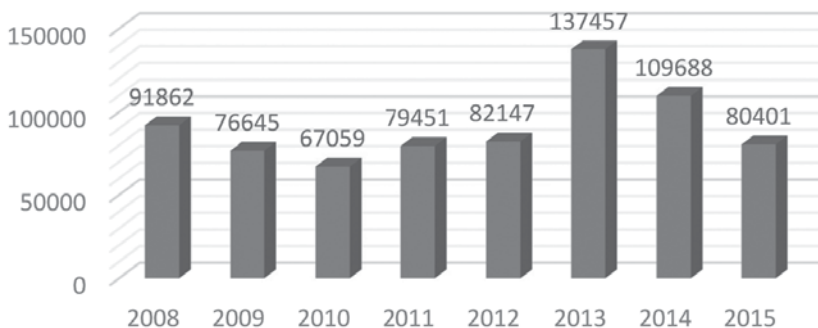
V prípade negatívnej lustrácie žiadateľa je zaslané stanovisko, na základe ktorého pracovník na zastupiteľskom úrade Slovenskej republiky po overení podmienok vstupu a po posúdení rizika podľa článku 21 vízového kódexu žiadateľovi môže, ale nemusí udeliť víza.

V prípade, ak má žiadateľ pozitívny záznam v informačných systémoch dostupných policajtom oddelenia centrálného vízového orgánu je zaslané zamietavé stanovisko, kde v poznámke je uvedený dôvod zamietnutia udelenia víza podľa článku 32 ods. 1 vízového kódexu. V tomto prípade pracovník zastupiteľského úradu Slovenskej republiky nemôže cudzincovi udeliť vízum a žiadateľovi o udelenie víza vydá štandardný formulár pre oznámenie dôvodu zamietnutia, zrušenia alebo odvolania víza podľa Prílohy č. 6 vízového kódexu.

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje oddeleniu centrálnemu vízového orgánu vydať záväzný súhlas na vydanie víza a určiť hraničný priechod na vstup do schengenského priestoru. V tomto prípade pracovník zastupiteľského úradu musí udeliť vízum.

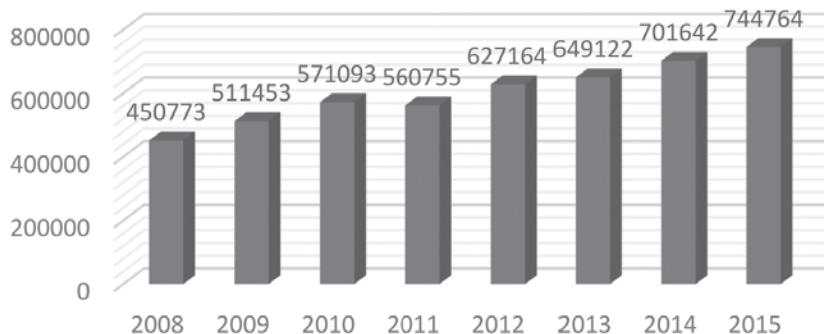
Graf vyjadruje počet vykonaných bezpečnostných previerok žiadateľov o udelenie víza na zastupiteľských úradoch Slovenskej republiky od vstupu do schengenského priestoru.

Bezpečnostné previerky vykonané k žiadostiam o udelenie víza na ZÚ SR



Graf vyjadruje počet vykonaných bezpečnostných previerok žiadateľov o udelenie víz na zastupiteľských úradoch členských štátov od vstupu do schengenského priestoru.

### Bezpečnostné preverky vykonané k žiadostiam o udelenie víza na ZÚ iných ČŠ



Prostredníctvom Vízového informačného systému Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky je vykonávané predlžovanie víz, podľa článku 33 vízového kódexu<sup>8</sup>. Predĺženie víz je možné len v prípade, ak je jednotné vízum platné a udelené na dobu kratšiu ako 90 dní v jednom polroku a žiadateľ preukáže zásah vyššej moci alebo humanitárne dôvody. Vízum je možné predĺžiť aj v prípade, ak držiteľ víza preukáže vážny osobný dôvod, ktorý opodstatňuje predĺženie jeho platnosti.

Žiadosť o predĺženie víza predloží držiteľ platného víza na oddelení cudzineckej polície Policajného zboru. Následne je oddelením centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru vykonaná bezpečnostná preverka žiadateľa a predĺženie víza je možné po predchádzajúcom súhlase riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Vízum sa predlžuje vydaním novej vízovej nálepky.

V súlade s článkom 35 vízového kódexu<sup>8</sup> je možné aj súčasnej dobe vo výnimočných prípadoch udeliť krátkodobé vízum na hraničnom priechode s maximálnou platnosťou na 15 dní, ak žiadateľ nemohol požiadať o vízum vopred a na požiadanie predloží sprievodné doklady, ktoré preukazujú nepredvídateľné a naliehavé dôvody na vstup. Vízum je možné udeliť po vykonaní bezpečnostnej previerky žiadateľa o vízum prostredníctvom oddelenia centrálného vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru a predchádzajúcom súhlase riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Policajt na hraničnom priechode udeľuje vízum vo vlastnej kompetencii v prípade, ak núdzovo pristane lietadlo a ďalšia preprava cestujúcich, ktorí pricestovali týmto lietadlom sa uskutoční iným dopravným prostriedkom a v prípade, ak ide

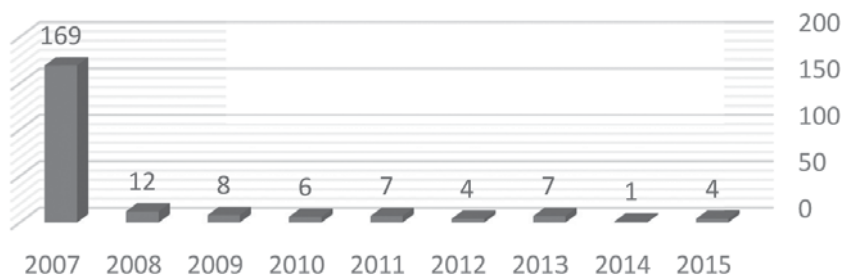


o cudzinca podliehajúceho vízovej povinnosti, ktorý je zároveň rodinným príslušníkom občana Únie a preukáže podmienky, ktoré sú stanovené príslušnou legislatívou.

Pri udelení víza policajt postupuje rovnako ako pracovník zastupiteľského úradu Slovenskej republiky, pričom musí zohľadniť skutočnosť, že žiadateľ o vízum je už osobne prítomný na hraničnom priechode. Víza na hraničných priechodoch sú vydávané prostredníctvom Vízového informačného systému Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktorý je využívaný aj na evidenciu vízových nálepiek na hraniciach a letiskách.

Graf vyjadruje počet udelených víz na hraničných priechodoch po vstupe do schengenského priestoru. Ako ukazuje graf ide o výnimočné prípady.

Počet udelených víz na hraničných priechodoch



Poslednou zmenou ku dňu 20.1.2016, ktorú implementovala Slovenská republika, bolo nahradenie konzultačnej siete VISION komunikačnou sieťou VISMAIL II <sup>39</sup>.

VISMAIL bol vyvinutý ako vhodná komunikačná sieť na prenos informácií týkajúcich sa konzulárnej spolupráce a žiadostí o sprievodné doklady, opravu údajov a predčasné vymazanie údajov. VISMAILII v podmienkach Ministerstva vnútra Slovenskej republiky umožňuje prenos správ medzi členskými štátmi prostredníctvom sieťovej infraštruktúry Vízového informačného systému.

V procese vízovej politiky policajti oddelenia Centrálneho vízového orgánu odboru cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru sa podieľajú na vykonávaní legislatívnej činnosti, vykonávajú kontrolnú činnosť na základných útvaroch Policajného zboru k pozvaniam a vízovej problematike, organizujú školenia, prednášky a pôsobia v komisiách a projektoch. Zároveň sú nominovaní ako experti v orgánoch Európskej únie, v pracovných skupinách VISA, VISA/VISION a riadiacej skupine „Priatelia VIS“.

<sup>39</sup> Vykonávacie rozhodnutie Komisie, ktorým sa prijímajú technické špecifikácie komunikačného mechanizmu VISMAIL na účely nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a ktorým sa zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/377/ES a vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2012) 1301.

Z uvedeného vyplýva, že pôsobnosť centrálného vízového orgánu má národný, ako aj nadnárodný charakter. Svojou činnosťou podporuje vykonávanie spoločnej vízovej politiky Európskej únie v oblasti migrácie a vykonávaním bezpečnostných previerok žiadateľov o víza na zastupiteľských úradoch Slovenskej republiky, a tiež zastupiteľských úradoch iných členských štátov napomáha eliminovať hrozby a predchádzať teroristickým útokom, čo prispieva k udržaniu bezpečnosti, slobody a práva v schengenskom priestore.

# ОЦІНКА ДИНАМІКИ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ І ПРАКТИКИ ГЕНЕРАЛЬНОГО КОНСУЛЬСТВА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В М. УЖГОРОДІ

## HODNOTENIE DYNAMIKY VÍZOVEJ POLITIKY A PRAXE GENERÁLNEHO KONZULÁTU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V UŽHORODE

Svitlana Mytryayeva, Janka Buriánová

Упродовж 20 років офіційних міждержавних відносин незалежних України та Словацької Республіки сформувалася цілісна і багаторівнева система та досить чіткий механізм двосторонніх українсько-словацьких відносин, які спираються на міцну нормативно-правову базу – більше, ніж 100 договорів та угод міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру. Крім того, одним з найважливіших інструментів зовнішньої політики України є розвиток відносин із ЄС, в тому числі і Словацькою Республікою, яке має сприяти, як економічному розвитку прикордонних регіонів наших країн, так і загалом поглибленому співробітництву в політичній, гуманітарній, науковій та інших сферах. Послідовно проводячи курс на європейську інтеграцію, Україна зацікавлена у динамізації цих зв'язків на всіх рівнях. Невід'ємний елемент цього шляху – повноцінний безвізовий режим для громадян України з боку країн-членів ЄС.

З липня 2013 року діє спрощена система видачі віз до країн ЄС для українців як перехідна система від візового до безвізового режиму. Спрощена система в'їзду, як і безвізовий режим не дають право на постійне проживання і роботу в країнах ЄС. Термін перебування на території Євросоюзу становить не більше 90 днів протягом півроку. Спрощена система поширюється на категорії громадян, що чітко визначені в угоді, яку підписали Україна та ЄС. Цей порядок поширюється на водіїв міжнародно-вантажних і пасажирських

перевезень, журналістів і технічний персонал. Такий порядок діє для тих українців, які беруть участь у програмах обміну, які організовані місцевими радами, адміністраціями, органами влади. Під спрощену систему підпадають близькі родичі українців, які офіційно проживають в країнах ЄС, або ті українці, які хочуть відвідати своїх родичів, які отримали громадянство ЄС. Частково поширюється на тих, хто відвідує ЄС з метою лікування (залежно від самого лікування: в якій країні, якої складності). Спрощена система працює для українців, які відвідують ЄС в навчальних цілях; спортсменів; для представників громадських організацій, якщо вони беруть участь у міжнародних конференціях; членів релігійних громад та учасників офіційних програм ЄС з прикордонного співробітництва; власників біометричних паспортів, які відвідують країни ЄС за службовою необхідністю і в короткострокових цілях<sup>40</sup>.

Поточний процес лібералізації візового режиму для громадян України з боку ЄС відбувався за спеціальною «дорожньою картою», яку надано Україні 22 листопада 2010 року на саміті Україна – ЄС нашій державі – План дій щодо лібералізації Європейського Союзу візового режиму для України<sup>41</sup> (далі – План дій). Цей документ передбачав запровадження процесу лібералізації візового режиму, а також визначає всі технічні умови, які має виконати Україна для забезпечення прогресу в напрямку лібералізації візового режиму. План дій складався із двох частин і містить перелік заходів, які Україна мала виконати для того, аби домогтися скасування короткотермінових віз для поїздок у країни Шенгенського простору. У документі прописано чотири основні блоки, які Україна мала реалізувати, зокрема:

- безпека документів;
- міграція та реадмісія;
- громадський порядок та безпека;
- зовнішні зносини і фундаментальні права.

У Плані дій було регламентовано, що реалізація вимог ЄС має здійснюватись у дві фази. На першій передбачено створення відповідної законодавчої бази, концептуальних та програмних документів у визначених сферах, після чого ЄС надасть оцінку новій нормативно-правовій базі України. Про виконання Україною першої фази Плану дій та рекомендацію про перехід до другої фази Європейська комісія заявила у четвертій Доповіді 27 травня 2014 року, після чого 28 червня 2014 року Рада ЄС із закордонних справ ухвалила рішення про перехід України до другої фази Плану дій. Ця фаза спрямова-

<sup>40</sup> УГОДА між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b15](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b15)

<sup>41</sup> План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247754429](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247754429)

на на імплементацію законодавчих і програмних документів, забезпечення адаптації національної практики до європейських стандартів.

Значна частина вимог першої законодавчо-планувальної фази була виконана у 2011-2013 роках (прийнято закони про біометричні паспорти, про обмін відомостями прикордонної служби, перші норми про реадмісію, про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, про біженців, про протидію торгівлі людьми, про єдиний державний демографічний реєстр, тощо).

Протягом усього періоду виконання Україною Плану дій Європейською Комісією та Європейською службою зовнішньої діяльності за участю експертів держав-членів ЄС здійснюється щорічний моніторинг та оцінка прогресу нашої держави в його реалізації.

8 травня 2015 року Європейська Комісія оприлюднила п'яту Доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, в якій відзначила досягнутий прогрес і вже 18 грудня 2015 року комісія схвалила позитивний звіт щодо виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму з Євросоюзом<sup>42</sup>.

Однак, в даному контексті окремо необхідно окреслити політичну складову процесу лібералізації ЄС візового режиму відносно України, адже остаточне рішення щодо надання чи ненадання Україні безвізового режиму будуть приймати держави Євросоюзу, виходячи, перш за все, з власного розуміння ситуації як в Україні, так і в Європі в цілому. Сьогодні українські експерти з євроінтеграційних процесів умовно поділяють європейські держави на «адвокатів» та «скептиків». Одним з найбільших лобістів у питанні лібералізації ЄС візового режиму для України є саме *Словаччина* (а також Литва, Польща та Угорщина). Нейтрально до цього питання ставляться Італія, Німеччина, Чехія, Швеція та Нідерланди. Франція ж взагалі не йде на контакт з українськими експертами у питанні безвізового режиму.

Особливо експерти відмічають вплив останніх терористичних актів та нових терористичних загроз на європейському континенті на проблему візового режиму з Україною. Одним з можливих сценарії розвитку подальшої візової політики ЄС може стати поява «*трьох ядер*», між якими встановляться кордони: перше ядро – це Німеччина, Франція і невеликі країни на зразок Бенілюксу, друге – решта країн Західної Європи, третє – нові члени ЄС зі Східної Європи<sup>43</sup>.

Включення Словаччини до Шенгенського простору в 2004 році ускладнило можливості для контактів населення, що проживає у прикордонних регіонах обох країн. Саме тому укладання Угоди про спрощення оформлення віз 15 січня 2008 року було надзвичайно позитивно оцінене як в ЄС, так і в Украї-

<sup>42</sup> [http://dt.ua/UKRAINE/jevromisiya-shvalila-zvit-ukrayina-gotova-do-skasuvannya-viz-194432\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/jevromisiya-shvalila-zvit-ukrayina-gotova-do-skasuvannya-viz-194432_.html)

<sup>43</sup> [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350)

ні. Аналізуючи результативність згаданої Угоди, дослідники відмічають такі позитивні зміни, що відбулися в процесі реалізації комплексу заходів щодо лібералізації візового режиму, а саме:

- досягнуто спрощення візової процедури щодо оформлення шенгенських віз (багаторазові безкоштовні візи) для визначених 14 категорій громадян всієї країни;
- запроваджено місцевий прикордонний рух для жителів прикордонних територій України, Угорщини, Словаччини і Польщі та розпочато роботу над його запровадженням з Румунією;
- розпочато новий етап візових відносин з ЄС, а саме: від спрощення процедури оформлення віз до поступової лібералізації візового режиму (скасування візових зборів для всіх категорій громадян України) та інше. Про ефективність двосторонньої співпраці щодо реалізації угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз свідчить те, що сьогодні кожна десята шенгенська віза видається в Україні<sup>44</sup>.

Одним з ключових років на шляху нормалізації єврорегіональної співпраці України з Словаччиною стало підписання у травні 2008 року Угоди про місцевий прикордонний рух<sup>45</sup>, яка набрала чинності у вересні 2008 року.

У зону дії даного місцевого прикордонного руху входить 281 населений пункт Берегівського, Великоберезнянського, Воловецького, Мукачівського, Перечинського, Свалявського та Ужгородського районів (415 тис. мешканців). У Словаччині Угода стосується 283 населених пунктів округів Сніна, Собранце, Міхаловце, Гуменне, Требішов, Вранов-над-Теплов, Медзілаборце (431 тис. мешканців).

Однак, з ряду причин, напрацьована в українсько-словацьких взаєминах форма МПР є менш ліберальною, відповідно і менш витребуваною серед жителів прикордонних територій Закарпатської області порівняно ідентичними інструментам, що діють із Угорщиною та Польщею. Загалом, процедура оформлення такого дозволу навіть є складнішою і тривалішою ніж при оформленні шенгенської візи.

Ключовими відмінними і проблемними умовами напрацьованої українсько-словацької форми МПР є наступні:

- Менша територіальна зона дії МПР у порівнянні з українсько-угорською та українсько-польською формами. До того ж, в її дії нема тих населених пунктів Словаччини, які б підвищили інтерес до цього інструменту. До прикладу, при визначенні зони дії МПР з Угорщиною, окремим пунктом було введено

<sup>44</sup> Мітряєва С. І. Україна – Словаччина: порядок денний взаємовідносин / С. І. Мітряєва // Україна: безпековий вимір східного сусіда Словаччини / Упорядн. : Іво Самсон. – Братислава, 2011. – С. 14-18

<sup>45</sup> Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

таке місто як Ніредьгаза, яке знаходиться на відстані 60 км від кордону і, відповідно, не входило в 50-ти км прикордонну зону.

- Триваліший період оформлення дозволу на МПР у порівнянні з українсько-угорською формою. Крім того, цей період значно перевищує період оформлення шенгенської візи (в 10 -15 разів). За цією умовою, такий інструмент лібералізації візової процедури не те, що не спрощує її, а навіть погіршує чинну візову практику видачі шенгенських віз.
- Більший перелік необхідних документів у порівнянні з українсько-угорською та українсько-польською формами. Цей перелік також часто є більш ширшим, ніж для оформлення шенгенської візи, а його підготовка вимагає додаткових фінансових витрат, зокрема для здійснення перекладів. Відповідно, це також суперечить самій ідеї лібералізації візового режиму.
- Менший максимальний термін перебування у зоні дії МПР протягом одного візиту у порівнянні з українсько-угорською та українсько-польською формами.
- Крім згаданих відмінностей, які спричинять проблеми у застосуванні МПР у українсько-словацьких взаєминах, слід окремо зупинитися на вартості цього дозволу. Хоча вартість дозволу на МПР є однаковою у всіх напрацьованих формах, вона все ж таки є значною для жителів прикордонних територій, які переважно є слабorozвиненими та депресивними<sup>46</sup>.

Слід зазначити, що напрацьована в угорсько-українських взаєминах форма місцевого прикордонного руху наразі виявилася більш ліберальною, ніж в словацько-українських взаєминах і, власне як сама прогресивна і дієва, потребувала нормативного закріплення та поширення її використання на інші суміжні з Україною країни ЄС. На виконання українсько-словацьких домовленостей, досягнутих на найвищому рівні підчас офіційного візиту в Україну Президента Словацької Республіки І. Гашпаровича та окремого доручення Президента України В.Януковича щодо подальшої лібералізації візового режиму між Україною та Словацькою Республікою, Посольство України в Словаччині 29 листопада 2011 р. в рамках робочої зустрічі провело переговори представників української та словацької сторін з питань реалізації Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух на яких були визначені конкретні напрями модифікації її положень.

Подальший процес візової лібералізації з боку Словацької Республіки проілюстровано в конкретних кроках Генерального консульства Словацької Республіки в м. Ужгороді:

---

<sup>46</sup> Місцевий прикордонний рух (Local Border Traffic): щодо модифікації Угоди між Україною та Словаччиною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/pr\\_ruh-6dc38.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/pr_ruh-6dc38.pdf)

- з грудня 2012 року Генеральне консульство Словацької Республіки в Ужгороді розпочало видавати для громадян України візи, відповідно до директиви Міністерства закордонних справ Словацької Республіки № 12/2012 (про спрощення візового режиму для громадян України). Директива диференціювала категорії заявників для отримання візи з метою «туризм», «відвідування близьких родичів» та бізнес, для яких стала можливим надання багаторазових віз строком до 5 років при дотриманні умов, встановлених Візовим кодексом. Йдеться про умови прийняття заяв для отримання візи згідно Візового кодексу та дотримання ст. 24, пункт 2 Візового кодексу щодо підтвердження чесності, надійності та законного використання раніше виданих віз, за керованої мети перебування та реальними намірами залишити територію Словацької Республіки до закінчення терміну дії візи. Виконання згаданої директиви Генеральне консульство Словацької Республіки в м. Ужгороді неможливо передбачило кроки ЄС що лібералізації, що знайшло своє відображення в угоді між ЄС та Україною про спрощення оформлення віз. Відповідно до цієї Угоди з 01.07.2013 року Генеральне консульство запровадило нові процедури прийняття рішення щодо видачі віз громадянам України. Одночасно, консульській відділ у візовому процесі і надалі керується директивою 12/2012 (про спрощення візового режиму для громадян України), якою доповнюється принципи спрощення процедури видачі віз громадянам, що подорожують в Словаччину з метою «туризм». Результатом лібералізації візового режиму стало збільшення кількості заяв для отримання візи, більше ніж на 300% (таблиця 1).

**Таблиця 1: Показники видачі шенгенських віз в Генеральному консульстві Словацької Республіки в м. Ужгороді (2009-2015 рр.)**

2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
<b>Кількість поданих заявок на шенгенські візи</b>						
10 651	12 155	19 880	N.A.	41 259	27 966	25 900
<b>Кількість виданих шенгенських віз</b>						
10 398	11 879	19 616	N.A.	40 606	27 641	25 248
<b>Кількість відмов від числа прийнятих заявок</b>						
266	284	370	N.A.	636	329	632
<b>Кількість виданих багаторазових віз</b>						
6	13	21	N.A.	31 392	19 928	17 856

Завдяки проведенню регулярних консультацій, наданню інформації в телефонному режимі та письмовому спілкуванню з громадянами України, значно покращилося юридичне мислення заявників, які намагаються дотримуватись умов подання заяви для отримання візи з відповідними документами, встановленими Візовим кодексом та Шенгенськими правилами.



Також необхідно зазначити, що якість документів, що подаються, значно покращилась, пропорційно до більш консолідованого розвитку торгово-економічних взаємин між нашими країнами, особливо між Закарпатською областю та Східним регіоном Словацької Республіки. Це також стосується й запланованих довготривалих проектів співпраці у культурній, спортивній, освітній та науковій діяльності. Необхідно також зазначити той факт, що значна лібералізація візового режиму стала для декотрих громадян України підставою для надання фальшивих або підроблених документів. Кількість подібних недостовірних документів значно збільшилась, що прямо пропорційно збільшенню кількості заяв для отримання візи.

- з 01.01.2013 року Генеральне Консульство Словацької Республіки в м. Ужгороді відновило прийом документів для отриманні дозволів на місцевий прикордонний рух, зі збором біометричних даних (відбитків пальців). Інформацію щодо необхідних документів було розміщено на офіційній вебсторінці Генерального консульства в м. Ужгороді. Одночасно дану інформацію було оприлюднено в друкованих ЗМІ та інтернет-виданнях. Однак, *атрибут надання дозволу МПП із соціальних причин не використав жоден заявник.*
- з 15.05.2013 року Генеральне консульство ввело обов'язків електронний запис заявників для отримання Шенгенської візи. На власній інтернет-сторінці було розміщено інструкцію щодо заповнення електронної анкети та реєстрації дати подачі документів. Процес електронної реєстрації значно полегшив та спростив подачу заяв на отримання візи для громадян України та працівників консульства.

В рамках дослідження, проведеного в Україні протягом 2008-2013 років<sup>47</sup> в Генеральному консульстві Словацької Республіки протягом зазначеного періоду проводився громадський моніторинг щодо виконання консульськими установами основних положень міжнародних документів щодо візового режиму та його лібералізації між Україною та ЄС. За його результатами були підготовлені щорічні аналітичні звіти, які дали оцінити візову політику та практику Генерального консульства Словацької Республіки в м. Ужгороді.

Загалом в Генеральному Консульстві спостерігається стабільна позитивна динаміка роботи щодо видачі шенгенських віз. Положення Угоди про спрощення візового режиму між Україною та ЄС та доповнень до неї, Візового кодексу Консульством дотримуються в повному обсязі, зокрема, плата за оброблення заяв та термін їх розгляду. Заявники добре поінформовані щодо положень Угоди та про можливість отримати шенгенську візу безкоштовно. Також значним позитивом, який необхідно відзначити є продовження надан-

<sup>47</sup> <http://novisa.org.ua/otsinka-dinamiki-vizovoyi-politiki-i-praktiki-ugorshhini-ta-slovachchini-v-konsul-s-kih-ustanovah-na-teritoriyi-zakarpats-koyi-oblasti/>

ня в Консульстві спеціальної послуги – консультацій з заявниками перед поданням документів, що дозволяє їм більш ретельно підготуватись до візової процедури та значно зменшити ризик відмови. Також стабільною є ситуація із очікуванням рішення Консульства. Рішення Консульства щодо відкриття візи надається протягом 7 днів після подання документів.

В той же час, серед *найбільших перешкод та типових проблем*, які виникають у заявників в ході подання документів є подання недостовірних даних. Найчастіше українські заявники надають сфальсифіковані довідки з банківських установ, іноді навіть з неіснуючих банківських установ. Також дуже поширеною є практика подання фальшивих підтверджень з готелів про бронювання і оплату номерів.

Також у повній відповідності до Візового кодексу заявникам забезпечується право апеляції. У випадку відмови у видачі візи, заявнику надається письмове повідомлення про причини відмови, в якому повідомляється про можливість подання апеляції на рішення консула про відмову у видачі візи (текст повідомлення додається). Заявник може звернутись з апеляцією до Генерального консула. У випадку, якщо заявник не буде задоволений відповіддю Генконсула, він може звернутися безпосередньо до МЗС Словацької Республіки.

У випадку видачі коротшого терміну дії візи та у інших подібних випадках заявник може звернутися за поясненнями до консула. В цьому випадку письмове повідомлення не видається. Ця процедура не є апеляцією. Результат співбесіди може мати позитивний результат для заявника тільки в майбутньому.

В ставленні співробітників Консульства до заявників відсутні випадки невічливої поведінки або грубого ставлення до громадян України. Крім того, важливим проявом більш лояльного ставлення до заявників є можливість донести необхідні документи. Наразі протягом прийомних годин заявники мають змогу донести необхідні документи.

Також необхідно зауважити, що протягом останніх років *спостерігається позитивна динаміку змін громадської думки щодо роботи Генерального консульства Словацької Республіки в м. Ужгороді* та процесу отримання шенгенських віз. Зростання кількості багаторазових, довгострокових та безкоштовних віз, зменшення кількості відмов протягом останнього року створюють підстави для усунення найбільш непривабливих сторін оформлення шенгенських віз та позитивно впливають на загальне ставлення громадян до цього процесу.

# MALÝ POHRANIČNÝ STYK NA SPOLOČNEJ SLOVENSKO-UKRAJINSKEJ HRANICI

Milada Bucseková

## VÝVOJ A PRÁVNÝ ZÁKLAD MALÉHO POHRANIČNÉHO STYKU

Vstupom Slovenskej republiky do spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa obyvateľom prihraničného územia Ukrajiny zhoršili podmienky na navštevovanie Slovenskej republiky sprísnením požiadaviek na prekračenie vonkajšej schengenskej hranice. Aby mali obyvatelia prihraničných území oboch štátov, Slovenskej republiky aj Ukrajiny, dobré podmienky na život, ich cezhraničná spolupráca a vzájomné dobré susedské vzťahy sú ich základom. V uvedenom duchu susediace krajiny uzatvárajú zmluvy o cezhraničnej spolupráci, zmluvy o vzájomnej pomoci v snahe, aby sa susedské vzťahy naďalej zlepšovali.

Snaha o rozvoj spolupráce medzi susednými krajinami bola z bilaterálnej úrovni povýšená až na najvyššiu európsku úroveň. Európska únia nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú pravidlá malého pohraničného styku na vonkajších pozemných hraniciach členských štátov a ktorým sa menia a dopĺňajú ustanovenia Schengenského dohovoru (ďalej len „nariadenie o MPS“) zaviedla možnosť využívania inštitútu malého pohraničného styku (ďalej len „MPS“) za účelom nebránenia obchodnej, sociálnej a kultúrnej výmene alebo regionálnej spolupráci. Režim MPS podľa nariadenia o MPS predstavuje odchýlku od všeobecných pravidiel, ktorými sa riadi hraničná kontrola osôb, prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie, ktoré sú ustanovené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (kódex schengenských hraníc)<sup>48</sup>. MPS predstavuje rovnováhu medzi liberalizáciou podmienok prekračovania vonkajšej pozemnej

<sup>48</sup> Bod 3) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú pravidlá malého pohraničného styku na vonkajších pozemných hraniciach členských štátov a ktorým sa menia a dopĺňajú ustanovenia Schengenského dohovoru.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. Marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) – kodifikované znenie.

hranice v dobrej viere obyvateľmi pohraničnej oblasti, ktorí majú oprávnené dôvody na takéto časté prekračovanie, a na strane druhej záväzok členského štátu zabezpečiť bezpečnosť celého schengenského priestoru eliminovaním nelegálnej migrácie a cezhraničnej trestnej činnosti.

Pri vykonávaní režimu MPS prenieslo Spoločenstvo opätovne právomoc na jednotlivé členské štáty, ktoré sú oprávnené uzatvoriť zo susednými štátmi bilaterálne dohody zamerané na riešenie špecifických potrieb týkajúcich sa ich susedov, nakoľko tieto potreby sa môžu líšiť v dôsledku miestnych, geografických, sociálnych a hospodárskych pomerov. Európska komisia (ďalej len „Komisia“) si však vyhradila právo skontrolovať pred uzavretím bilaterálnej dohody o MPS jej súlad s podmienkami a kritériami stanovenými v nariadení o MPS, v prípade zistenia jej nesúladu prijať všetky potrebné kroky na zmenu a doplnenie návrhu dohody za účelom odstránenia rozporov.

Komisia z dôvodu vykonávania kontrolnej a poradnej činnosti v rámci uzatvárania bilaterálnych dohôd o MPS spracovala doposiaľ dve hodnotiace správy o vykonávaní a fungovaní režimu MPS zavedeného nariadením o MPS Európskemu parlamentu a Rade.

Slovenská republika zaslala v marci 2008 komisii prvý návrh bilaterálnej dohody o MPS. Komisia v rámci prvej hodnotiacej správy z roku 2009 prejavila názor, že návrh dohody nebol úplne zlučiteľný s nariadením o MPS z dôvodu, že oblasť malého pohraničného styku presahovala oblasť, ktorá bola povolená v rámci nariadenia o MPS. Slovenská republika dohodu upravila a Zmluva medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku (ďalej len „zmluva o MPS“) vstúpila do platnosti 27. septembra 2008. Komisii bola v novembri 2008 poskytnutá mapa upravenej pohraničnej oblasti. Z predložených máp bolo zrejmé, že Slovenská republika zmeny vykonala, avšak zmeny týkajúce sa rozsahu pohraničnej oblasti boli nedostatočné a dohoda o MPS nebola úplne zlučiteľná s nariadením o MPS.<sup>49</sup>

V druhej hodnotiacej správe Komisie sú na základe údajov poskytnutých 18 členskými štátmi zosumarizované štatistické údaje (napr. o počte vydaných povolení, o počte zamietnutých žiadostí, o prípadoch zneužitia MPS) slúžiace k informácii o uplatňovaní a účinkoch režimu MPS. Zo správy Komisie pre Slovenskú republiku vyplynulo, že v zmluve o MPS jednak, aj keď v menšej miere ako v platnej dohode o MPS medzi Maďarskom a Ukrajinou, presahuje pohraničná oblasť vymedzenú v nariadení o MPS, boli ustanovené prísnejšie podmienky dĺžky pobytu osôb v rámci režimu MPS a zároveň sa ani nevyužili zjednodušujúce opatrenia v plnej miere. Komisia konštatuje, že aj „na základe relatívne obmedzených informácií, ktoré má k dispozícii, dospela k záveru, že režim MPS v praxi funguje dobre, pretože výrazne uľahčuje život ľuďom žijúcim blízko vonkajších pozemných hraníc, pri-

<sup>49</sup> Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní a fungovaní režimu malého pohraničného styku zavedeného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006, ktorým sa ustanovujú pravidlá malého pohraničného styku na vonkajších pozemných hraniciach členských štátov.

čom doposiaľ bolo preukázaných len málo prípadov zneužitia tohto režimu. Komisia je preto presvedčená, že nariadenie o MPS udržiava správnu rovnováhu medzi výhodami a otázkami bezpečnosti schengenského priestoru ako takého. Komisia preto neuvažuje o zmene a doplnení nariadenia o MPS na účely nového vymedzenia pohraničnej oblasti alebo požiadavky týkajúcej sa cestovného zdravotného poistenia. Komisia preto žiada členské štáty, ktoré uzatvorili dohody v rozpore s týmto nariadením, aby zmenili a doplnili tieto dohody v súlade s postupom upraveným v článku 13 tohto nariadenia. V prípade, že nedôjde k zmene a doplneniu týchto dohôd, bude komisia nútená využiť svoju právomoc vyplývajúcu zo zmluvy s cieľom zabezpečiť súlad a správne vykonávanie právnych predpisov EÚ.<sup>50</sup>

Z dôvodu potreby vykonania zmien v pôvodnej bilaterálnej zmluve o MPS a reagujúc na druhú Správu o vykonávaní a fungovaní režimu malého pohraničného styku zavedeného nariadením o MPS bola 17. júna 2011 podpísaná Zmluva medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o zmene a doplnení zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku. Vykonala sa zmena maximálnej dĺžky neprerušeného pobytu na základe režimu MPS v pohraničnej oblasti druhej zmluvnej strany na najviac deväťdesiat dní v rámci sto osemdesiatich dní, upravila sa lehota na vydanie povolenia na MPS žiadateľovi a administratívne spracovanie žiadosti o povolenie na MPS a vydanie povolenia sa stalo bezplatným.

Zmeny, aj keď ešte legislatívne neupravené, ale v praxi v plnej miere aplikované, si vynútilo vydanie rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-254/11 Shomodi (ďalej len „rozhodnutie súdneho dvora“), v ktorom Súdny dvor Európskej únie vykladá nariadenie o MPS. Podľa uvedeného rozhodnutia je držiteľ oprávnenia na MPS oprávnený pohybovať sa v pohraničnej oblasti členského štátu po dobu 90 dní, pokiaľ jeho pobyt nebol prerušený. Po každom prerušení pobytu žiadateľovi prináleží nové právo na pobyt v dĺžke 90 dní. Vzhľadom na prednosť európskeho práva pred právnym poriadkom Slovenskej republiky už nie je možné v praxi uplatňovať článok 4 ods. 1 zmluvy o MPS (maximálna dĺžka neprerušovaného pobytu najviac 90 dní v rámci 180 dní).

V súčasnosti je v legislatívnom procese druhý návrh na zmenu zmluvy o MPS. Zmenou by sa mala legislatívne upraviť maximálna dĺžka oprávneného pobytu v pohraničnej oblasti (zharmonizovať úpravu s rozhodnutím súdneho dvora) a zároveň návrh rozširuje zoznam obcí spadajúcich do pohraničnej oblasti, pri ktorých bolo dodatočne vyhodnotené, že spĺňajú podmienky na ich zaradenie do zoznamu. Gestorom navrhovaných zmien ako aj samotnej zmluvy o MPS je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Pre ucelený prehľad o právnej úprave MPS medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou je potrebné uviesť, že je zakotvená v práve Európskej únie, v bilaterálnych

---

<sup>50</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o druhej správe o vykonávaní a fungovaní režimu malého pohraničného styku zavedeného nariadením (ES) č. 1931/2006.

zmluvách medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou a vo vnútroštátnych právnych normách.

Čo sa týka práva Európskej únie, MPS je upravený v sekundárnej právnej norme – v nariadení o MPS.

Bilaterálna zmluva o MPS bola vyhlásená v zbierke zákonov ako č. 411/2008. Pôvodná zmluva bola pozmenená Zmluvou medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o zmene a doplnení Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku (vyhlásená v zbierke zákonov ako č. 529/2011). Ako už bolo spomínané vyššie, je nevyhnutné vykonať zmenu v zmluve o MPS v dôsledku neúčinnosti čl. 4 ods. 1.

Do režimu MPS zasahujú už okrem spomenutých prameňov aj vnútroštátne právne normy oboch krajín, ktoré sa dotýkajú len niektorých vybraných oblastí MPS alebo upravujú oblasti, ktoré nie sú v zmluve o MPS špecifikované.<sup>51</sup>

Základným interným predpisom je rozkaz riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 45/2008 k uplatňovaniu Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku v znení rozkazu riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 59/2008 (ďalej len „rozkaz o uplatňovaní zmluvy“).

## DÔVODY UDELENIA POVOLENIA NA MPS

Časté prekračovanie spoločnej štátnej hranice zmluvných strán obyvateľmi pohraničnej oblasti s cieľom pobytu v pohraničnej oblasti najmä zo sociálnych, kultúrnych, opodstatnených hospodárskych alebo rodinných dôvodov na čas, ktorý nepresahuje čas ustanovený v zmluve<sup>52</sup> predstavuje legálnu definíciu pojmu MPS. Uvedená definícia umožňuje udeliť povolenia na MPS, nie len z výslovne uvedených dôvodov, ale dáva možnosť udeliť povolenie aj z iných opodstatnených dôvodov. Z uvedených štatistických údajov však vyplýva, že povolenia na MPS boli udeľované len z demonštratívne uvedených dôvodov a ani v jednom prípade od roku 2008 – 2015 nebolo udelené povolenie na MPS z iného v zmluve o MPS ani v nariadení o MPS nešpecifikovaného dôvodu. Tento stav môže mať dve príčiny. Jednou z nich je skutočnosť, že žiadatelia o povolenie na MPS nepodali žiadosti z iných nešpecifikovaných dôvodov, alebo orgány oprávnené rozhodovať o udelení povolenia na MPS takéto žiadosti neschválili. Najčastejším dôvodom udelenia povolenia na MPS je kultúrny a najmenej frekventovaným je sociálny dôvod – v hodnotenom období bolo na jeho základe udelené len jedno povolenie na MPS.

<sup>51</sup> Napríklad zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon „o pobyte cudzincov“), zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

<sup>52</sup> Článok 2 písm. a) Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

**Počet schválených žiadostí MPS v konkrétnom roku:**

	<i>Kultúrny dôvod</i>	<i>Rodinný dôvod</i>	<i>Hospodársky dôvod</i>	<i>Sociálny dôvod</i>	<i>Spolu</i>
<b>2008</b>	20	49	56	0	125
<b>2009</b>	162	125	345	0	632
<b>2010</b>	345	134	133	1	613
<b>2011</b>	303	36	42	0	381
<b>2012</b>	39	3	1	0	43
<b>2013</b>	569	71	47	0	687
<b>2014</b>	323	24	11	0	358
<b>2015</b>	1 507	61	10	0	1 578

**PODMIENKY K UDELENIU POVOLENIA NA MPS**

Povolenie na MPS oprávňuje jeho držiteľa na prekročenie spoločnej štátnej hranice zmluvných strán na účel vstupu na územie druhej zmluvnej strany, výstupu z jej územia a na pobyt v pohraničnej oblasti tejto zmluvnej strany na čas ustanovený v zmluve najmä zo sociálnych, kultúrnych, opodstatnených hospodárskych alebo rodinných dôvodov<sup>53</sup>. K tomu, aby obyvateľ pohraničnej oblasti získal povolenie na MPS, musí spĺňať viacero podmienok. Jednou z nich je dĺžka trvalého pobytu v pohraničnej oblasti<sup>54</sup> – tri roky. Zmluva o MPS ustanovuje výnimku dĺžky pobytu v pohraničnej oblasti pre fakultatívne daný okruh osôb so vzťahom k žiadateľovi resp. k držiteľovi povolenia na MPS. Ďalšou podmienkou je podanie žiadosti osobne na úradnom tlačíve. Aj z povinnosti podať žiadosť osobne zmluva o MPS umožňuje výnimku, keď za maloleté dieťa mladšie ako 16 rokov koná v konaní o udelenie povolenia na MPS jeho zákonný zástupca. V prípade, že maloleté dieťa nemá zákonného zástupcu v konaní koná súdom ustanovený opatrovník. Obdobne sa postupuje aj v prípade osoby, ktorá bola právoplatným rozhodnutím súdu pozbavená spôsobilosti na právne úkony.

K žiadosti o udelenie MPS je obyvateľ pohraničnej oblasti povinný priložiť aj cestovný doklad, ktorého platnosť sa skončí najmenej o pätnásť mesiacov odo dňa prijatia žiadosti, dve rovnaké fotografie s rozmermi 3 x 3,5 cm zobrazujúce aktuálnu podobu žiadateľa, doklady preukazujúce existenciu oprávnených dôvodov na časté prekračovanie spoločnej štátnej hranice v rámci režimu MPS, pričom sa bude prihliadať na predchádzajúce časté prekračovanie spoločnej štátnej hranice a doklady potvrdzujúce trvalý pobyt v pohraničnej oblasti, ktoré sú uvedené v prí-

<sup>53</sup> Článok 6 ods.1 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

<sup>54</sup> Územie administratívnych jednotiek zmluvných strán, ktoré sa nachádzajú vo vzdialenosti nepresahujúcej tridsať km od spoločnej štátnej hranice; za súčasť pohraničnej oblasti sa považuje aj administratívna jednotka ak sa časť takejto administratívnej jednotky nachádza vo vzdialenosti viac ako tridsať a menej ako päťdesiat km od hraničnej čiary.

lohe č. 3 tejto zmluvy<sup>55</sup>. Doklady priložené k žiadosti nesmú byť staršie ako 90 dní z dôvodu reálneho posúdenia, či existuje dôvod pre udelenie MPS alebo takýto dôvod už pominul, čo je pri starších dokladoch reálne možné. Výnimku z uvedenej podmienky majú matričné doklady a občianske preukazy, pričom orgán oprávnený na prijímanie žiadosti môže požadovať, aby bol akýkoľvek doklad potrebný v konaní doplnený úradným prekladom do štátneho jazyka druhej zmluvnej strany.

Zmluva o MPS jasne stanovuje orgány, ktoré sú oprávnené k prijímaniu žiadostí o udelenie MPS a k odovzdaniu povolenia na MPS a orgány, ktoré povolenie na MPS vydávajú. Pre obyvateľov pohraničnej oblasti na území Slovenskej republiky je orgánom oprávneným k prijatiu žiadosti o udelenie MPS, k odovzdaniu povolenia na MPS a aj k vydaniu povolenia na MPS Generálny konzulát Ukrajiny v Prešove. V prípade obyvateľov pohraničnej oblasti na území Ukrajiny sú oprávnené dva orgány. Pre prijímanie žiadostí o udelenie povolenia na MPS a odovzdanie povolenia na MPS je to Generálny konzulát Slovenskej republiky v Užhorode a jediným vecne príslušným orgánom, resp. útvarom v oblasti preberania žiadostí o udelenie MPS, rozhodovania o žiadostiach, vydania/nevydania povolenia na MPS je Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru v Michalovciach<sup>56</sup>, ktoré organizačne patrí pod Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Prešov úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Oprávnený orgán je povinný vydať povolenie na MPS žiadateľovi v čo najkratšom čase, najneskôr do tridsiatich dní odo dňa podania žiadosti; výnimočne v mimoriadne zložitých prípadoch možno túto lehotu predĺžiť na šesťdesiat dní<sup>57</sup>. V pôvodnej zmluve o MPS boli uvedené lehoty stanovené dlhšie.

Platnosť povolenia na MPS je obmedzená časom platnosti a aj územnou platnosťou. Povolenie sa vydáva na najmenej jeden rok a najviac na päť rokov. Dĺžka platnosti povolenia na MPS sa skraca v závislosti od dĺžky platnosti dokladu na základe ktorého sa povolenie na MPS vydalo. V praxi by nemalo dochádzať k prípadom, kedy platnosť vydaného povolenia na MPS presiahne platnosť cestovného dokladu na základe ktorého sa konkrétne povolenie vydalo. Územná platnosť povolenia je striktné daná len pre pohraničnú oblasť tej zmluvnej strany, ktorá povolenie vydala.

V súčasne platnej legislatíve sa za spracovanie žiadosti o udelenie povolenia na MPS a vydanie povolenia na MPS jeho držiteľovi nevyberá žiadny správny poplatok. Ide o bezplatný právny úkon pre všetky osoby bez rozdielu. V pôvodnej zmluve o MPS bol tento úkon spoľatný vo výške 20 €, pričom invalidný dôchodcovia,

---

<sup>55</sup> Článok 6 ods. 3) Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

<sup>56</sup> Článok 1 ods. 2 rozkazu riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 21. Novembra 2008, ktorým sa mení a dopĺňa rozkaz riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 45/2008 k uplatňovaniu Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

<sup>57</sup> Článok 4 ods. 2 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o zmene a doplnení zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.



deti do pätnásť rokov a osoby staršie ako 60 rokov boli od tejto povinnosti oslobodení.

### **PODMIENKY VSTUPU A DĺŽKA POBYTU V POHRANIČNEJ OBLASTI PRE DRŽITEĽOV POVOLENIA NA MPS**

Podmienky vstupu pre obyvateľov pohraničnej oblasti na základe povolenia MPS sú upravené v nariadení o MPS a aj v zmluve o MPS. Podmienky vstupu však v uvedených právnych predpisoch nie sú upravené totožne, a podľa môjho názoru čl. 3 ods. 1 zmluvy o MPS nie je v úplnej zlučiteľnosti s nariadením o MPS. Obyvatelia pohraničnej oblasti podľa nariadenia o MPS sú oprávnení prekročiť vonkajšiu pozemnú hranicu susedného členského štátu pod podmienkou, že majú povolenie na MPS, a ak to príslušné dvojstranné dohody uvedené v článku 13 vyžadujú, aj platný cestovný doklad alebo doklady; nie sú osobami, o ktorých bol vydaný zápis v Schengenskom informačnom systéme (SIS) na účely odopretia vstupu; nie sú považovaní za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy akéhokoľvek z členských štátov, a najmä o nich nebol vydaný zápis v národných databázach členských štátov na účely odoprenia vstupu z rovnakých dôvodov<sup>58</sup>.

Práve v poradí druhá uvedená podmienka vstupu – nie sú osobami, o ktorých bol vydaný zápis v Schengenskom informačnom systéme (SIS) na účely odoprenia vstupu, absentuje v úprave podmienok vstupu podľa zmluvy o MPS čo v praxi môže vyvolať značné problémy. Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že čl. 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), sa na držiteľov povolenia na MPS nevzťahuje, tak podľa podmienok vstupu ustanovených v nariadení o MPS v prípade, že by sa k hraničnej kontrole dostavil držiteľ povolenia na MPS a išlo by o osobu o ktorej bol vydaný zápis v Schengenskom informačnom systéme na účely odopretia vstupu, policajt vykonávajúci hraničnú kontrolu musí uvedenej osobe odoprieť vstup, bez ohľadu na to, ktorý členský štát Európskej únie záznam vytvoril. Podľa ustanovení zmluvy o MPS, kde absentuje uvedené ustanovenie, policajt vykonávajúci hraničnú kontrolu držiteľovi povolenia na MPS odoprie vstup na územie Slovenskej republiky len v prípade, že záznam o odopretí vstupu vytvorila Slovenská republika.

Veľkým pozitívom pre držiteľov povolenia na MPS je skutočnosť, že sa ich cestovné doklady pri prekračovaní štátnej hranice neoznačujú ani pri vstupe, ani pri výstupe odtlačkom vstupnej resp. výstupnej pečiatky. Práve skutočnosť neoznačovania cestovných dokladov držiteľov povolenia na MPS vstupnou resp. výstupnou pečaťou, predstavuje jeden z dôvodov zneužitia režimu MPS. V praxi dochádza

---

<sup>58</sup> Článok 4 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú pravidlá malého pohraničného styku na vonkajších pozemných hraniciach členských štátov a ktorým sa menia a dopĺňajú ustanovenia Schengenského dohovoru.

k prípadom, keď držiteľ povolenia na MPS je zároveň aj držiteľom povolenia na pobyt, čo osobitný predpis<sup>59</sup> nevyklučuje, a pri prechode štátnou hranicou sa na hraničnom priechode obyvateľ pohraničného územia preukáže povolením na MPS, avšak nezdržiava sa len v povolenej oblasti ale pokračuje mimo pohraničného územia. Ide o jasný prípad zneužitia povolenia na MPS z dôvodu, aby sa držiteľovi povolenia na MPS súčasne aj povolenia na pobyt nezapíňal cestovný doklad odtlačkami vstupných resp. výstupných pečiatok. Uvedené konanie však môžeme špecifikovať ako prípad porušenia režimu MPS, kedy je policajt oprávnený zrušiť povolenie na MPS a odňať doklad. V prípade ak policajt zistí porušenie podmienok pobytu cudzinca, ktorý sa zdržiava na území Slovenskej republiky na základe zmluvy o MPS rozhodne o uložení sankcie. Policajt postupuje podľa ustanovení prvej hlavy štvrtej časti (administratívne vyhostenie), resp. druhej hlavy piatej časti (priestupky a iné správne delikty) osobitného predpisu<sup>60</sup>.

Držitelia povolení na MPS môžu prekročiť slovensko-ukrajinskú štátnu hranicu cez hraničné priechody, ktorých zoznam je uvedený v prílohe k Zmluve medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o hraničných priechodoch cez spoločné štátne hranice podpísanej 15. júna 1995 v Kyjeve v znení Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Ukrajiny o hraničných priechodoch cez spoločné štátne hranice uzavretej formou výmeny nót a v ďalších dohodách medzi vládami štátov zmluvných strán, ktorými sa zriadia nové hraničné priechody na spoločnej štátnej hranici<sup>61</sup>. Ide o nasledovné hraničné priechody:

- Ubl'a – Malyj Bereznyj,
- Vyšné Nemecké – Užhorod,
- Čierna nad Tisou – Čop,
- Veľké Slemence – Mali Selmenci,
- Maťovské Vojkovce – Pavlovo.

Úprava dĺžky pobytu na základe povolenia na MPS v pohraničnej oblasti bola od podpisu zmluvy o MPS menená z 30 dní nepretržitého pobytu, pričom celková dĺžka pobytu na území druhej zmluvnej strany bola najviac 90 dní v rámci 180 dní na 90 dní v rámci 180 (čiže držiteľ povolenia sa mohol nepretržite zdržiavať na území druhého zmluvného štátu namiesto pôvodných 30 dní 90 dní v rámci 180 dní). Ďalšiu zmenu, aj keď ešte zmluvne neupravenú ale v praxi aplikovanú, si vyžiadalo platné a pre všetky členské štáty zaväzujúce rozhodnutie súdneho dvora. Rozhodnutie súdneho dvora ustanovilo, že všeobecné pravidlo schengenského *acquis* obmedzujúce dĺžku pobytu cudzincov na 90 dní v rámci akéhokoľvek 180 dňového

<sup>59</sup> Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>60</sup> Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>61</sup> Článok 5 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o malom pohraničnom styku.

obdobia sa neuplatňuje pri režime MPS. Držiteľ povolenia na MPS je oprávnený pohybovať sa v pohraničnej oblasti Slovenskej republiky po dobu až 90 dní, pokiaľ jeho pobyt nebol prerušený, a po každom prerušení (prekročení hranice) aj keby k nemu dochádzalo niekoľkokrát denne, mu prináleží nové právo na pobyt v dĺžke 90 dní.

### MOŽNOSTI LIBERALIZÁCIE REŽIMU MPS

Režim MPS nepochybne zjednodušil podmienky cestovania obyvateľov pohraničných oblastí, avšak je potrebné konštatovať, že aj napriek zmenám v legislatívnej oblasti zo strany kompetentných orgánov (bezplatnosť právneho úkonu, úprava času dĺžky pobytu na území susedného štátu, skrátenie lehoty na udelenie povolenia na MPS) nie sú možnosti tohto inštitútu plne využité. Tento fakt potvrdzuje aj počet držiteľov povolenia na MPS, aj napriek tomu, že v roku 2015 bolo udelených najviac povolení na MPS od zavedenia inštitútu. Právna úprava režimu MPS obsahuje ešte dostatočné množstvo možností k liberalizácii režimu, dispozitívne ustanovenia nariadenia o MPS nie sú dostatočne využité.

Medzi možné smery k uvoľneniu režimu môžeme zaradiť skrátenie ustanovenej dĺžky pobytu v pohraničnej oblasti na menej ako tri roky, zriadenie osobitných hraničných priechodov otvorených výhradne pre obyvateľov pohraničnej oblasti, vyhradenie osobitných jazdných pruhov pre obyvateľov pohraničnej oblasti na bežných hraničných priechodoch a v prípade, že existujú osobitné požiadavky so zreteľom na miestne podmienky, povoliť obyvateľom pohraničnej oblasti prekračovať svoje vonkajšie pozemné hranice na určených miestach mimo povolených hraničných priechodoch a stanovených prevádzkových hodín. Zmiernenie režimu formou zavedenia osobitných jazdných pruhov pri súčasnej infraštruktúre existujúcich hraničných priechodoch si vyžaduje nie malú finančnú investíciu z dôvodu potreby rekonštrukcie hraničných priechodov. S uvedenou možnosťou by sa mohlo počítať do budúcnosti, v prípade vytvorenia nových hraničných priechodov. Zmeny týkajúce sa možnosti prekračovať svoje vonkajšie pozemné hranice na určených miestach mimo povolených hraničných priechodoch a stanovených prevádzkových hodín, sú v blízkom časovom horizonte aj v dôsledku prebiehajúcej migračnej krízy a hrozby zo strany „zahraničných bojovníkov“ málo pravdepodobné. Na európskej úrovni sa presadzujú nástroje za účelom zabezpečenia bezpečnosti schengenského priestoru.<sup>62</sup> Ako najviac prípustná možnosť prichádza do úvahy zmiernenie podmienky trvalého pobytu v pohraničnej oblasti na menej ako tri roky.

<sup>62</sup> Európska komisia predložila 15. decembra 2015 do legislatívneho procesu návrh nariadenia, ktorým sa bude meniť Kódex schengenských hraníc. Zmeny sa týkajú vykonávania systematických kontrol občanov Európskej únie vrátane biometrických prvkov.

## **ZÁVER**

Zavedenie inštitútu MPS jednoznačne prispelo k rozvoju dobrých susedských vzťahov medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou. Zjednodušili sa podmienky pre cestovanie obyvateľov pohraničnej oblasti do susedného štátu, čím sa podporila aj cezhraničná spolupráca. Netreba však zabúdať, že možnosti na prehĺbenie spolupráce a liberalizáciu režimu nie sú vyčerpané. Aj naďalej je potrebné hľadať nové možnosti a formy zlepšenia v súlade s európskymi záujmami a so zachovaním bezpečnosti schengenského priestoru.

# PRÁVNE ASPEKTY BOJA PROTI CEZHRANIČNEJ TRESTNEJ ČINNOSTI NA UKRAJINE A NA SLOVENSKU

Svitlana Mytryayeva, Sergij Galkin

Jednou z hlavných hrozieb pre bezpečnosť Ukrajiny a medzinárodného spoločenstva ako celku, pre jeho demokratický a hospodársky rozvoj v 21. storočí sa stala tiež cezhraničná organizovaná trestná činnosť, ktorá má globálny rozmer. Nadnárodný organizovaný zločin je výzvou, na ktorú možno reagovať len spoločným úsilím a spoločnou cezhraničnou spoluprácou.

Cezhraničná organizovaná trestná činnosť je zložitý asociálny jav, ktorý nemá žiadne hranice. Po mnoho desaťročí sprevádzajú rozvoj väčšiny krajín aj nedostatky ľudskej spoločnosti, ako je korupcia, vydieranie, násilie, drogová závislosť, prostitúcia a i. V rámci cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti sa dá za veľmi negatívne považovať vykonávanie aktivít nelegálnymi zločineckými organizáciami spojených s presunmi peňazí, fyzických predmetov, ľudí, ostatných hmotných a nehmotných aktív cez štátne hranice s cieľom využitia priaznivej situácie na trhu v jednej alebo viacerých cudzích krajinách na získanie značných ekonomických prínosov, pre efektívne odmietnutie spoločenskej kontroly prostredníctvom korupcie, násillia a zneužitia podstatných rozdielov v systéme trestného súdnictva v rôznych krajinách.

V súčasnej dobe medzi Ukrajinou a Slovenskou republikou sú podpísane viaceré dohody a zmluvy o spolupráci, vrátane boja proti cezhraničnej trestnej činnosti (napr. Dohoda medzi Ukrajinou a Slovenskou republikou o režime na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici, spolupráci a vzájomnej pomoci pri hraničných otázkach; Dohoda medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Správou štátnej hraničnej služby Ukrajiny o spoločných hliadkach na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici; Dohoda medzi vládou Ukrajiny a vládou Slovenskej republiky o spolupráci v boji proti organizovanému zločinu; Protokol medzi Správou štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru o smeroch spolupráce operatívnych zložiek a i.). Na úrovni vedúcich pracovníkov rezortov sa pravidelné konajú stretnutia, počas ktorých sa diskutuje o všetkých problémoch v oblasti bezpečnosti. Dvojstranná medzinárodná spolupráca napomáha okrem spoločného boja proti kriminalite vymieňať si najlepšie skúsenosti

bezpečnostných rezortov obidvoch štátov.

Všeobecne je potrebné poznamenať, že v zahraničí používané mechanizmy sa líšia od domácich postupov nevýznamne a v rôznych formách sú používané v našom právnom systéme. Medzinárodná spolupráca s bezpečnostnými orgánmi oboch krajín sa realizuje v rámci zlepšenia súčinnosti a praktického naplnenia skúseností v oblasti boja proti cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti, nelegálnej migrácii, obchodovania s ľuďmi, pašovaniu narkotík a ďalších aktuálnych výziev a hrozieb pre medzinárodnú bezpečnosť.

V podstate spolupráca Ukrajiny so SR obsahuje skoro všetky aspekty spoločnej služobnej činnosti: vyšetrovanie trestných činov, vykonávanie medzinárodných vyšetrovacích pokynov, výmena operatívnych informácií, či vzdelávanie expertov s cieľom zlepšenia ich odbornej kvalifikácie.

Najvýznamnejšími oblasťami koordinovanej súčinnosti bezpečnostných orgánov Slovenskej republiky a Ukrajiny je boj proti:

- terorizmu;
- obchodovaniu s ľuďmi;
- prieniku cez štátne hranice oboch krajín nelegálnych migrantov a iných osôb súvisiacich so zločinom;
- pašovaniu, daňovým a iných trestným činom v oblasti hospodárstiev oboch štátov;
- nedovolenému obchodovaniu so zbraňami, rádioaktívnymi materiálmi, strelivom, výbušnými a jedovatými látkami, výbušnými zariadeniami;
- nedovoleného obchodovania s omamnými a psychotropnými látkami.

Nelegálna migrácia zostáva jedným z najväznejších problémov, ktorým čelia rozvinuté krajiny na začiatku 21. storočia v oblasti medzinárodnej migrácie. Z tohto pohľadu, aspoň európske krajiny, alebo krajiny Európskej únie, čelia zvýšenému tlaku zo strany migrácie a tak aj nelegálnej migrácie. Trestné právo týkajúce sa problémov nelegálnej migrácie a jej negatívnych účinkov je dôležitým nástrojom pre jej obmedzenie.

Právny mechanizmus pre boj s hlavným druhom nezákonných aktivít na štátnej hranici, hlavne s nelegálnou migráciou, upravuje článok 332 Trestného zákona Ukrajiny. To znamená, že prevádzanie osôb cez štátne hranice Ukrajiny, organizácia nedovoleného prekročenia štátnej hranice Ukrajiny, riadenie takejto činnosti alebo napomáhanie jej páchanu poradenstvom, inštrukciami, poskytovaním zariadení alebo odstránením prekážok sa trestá odňatím slobody na tri roky až päť rokov s konfiškáciou vozidiel alebo iných prostriedkov použitých pre spáchanie trestného činu. To isté konanie, spáchané spôsobom, ktorý môže ohroziť životy a zdravie osôb prevádzaných cez štátne hranice Ukrajiny, alebo spáchané voči niekoľkým osobám, alebo opakovane, alebo spáchané po predbežnej dohode skupinou osôb, alebo spáchané verejným činiteľom pri výkone svojej funkcie sa trestá

odňatím slobody na päť rokov až sedem rokov s konfiškáciou vozidiel alebo iných prostriedkov použitých pre spáchanie trestného činu, s odňatím práva obsadenia niektorých funkcií až na tri roky alebo bez neho. Čin uvedený v odseku 1 alebo 2 tohto článku, spáchaný skupinou osôb alebo v úmysle získať finančnú výhodu, sa trestá odňatím slobody na sedem rokov až deväť rokov, s odňatím práva obsadenia niektorých funkcií až na tri roky, s konfiškáciou vozidiel alebo iných prostriedkov použitých pre spáchanie trestného činu aj s prepadnutím majetku.<sup>63</sup>

Hoci článok 332 Trestného zákona Ukrajiny ustanovuje zodpovednosť za prevádzanie osôb cez štátne hranice, v Ukrajine ešte nie sú schválené také legislatívne opatrenia, ktoré by umožnili uznať celý súbor úmyselných aktivít ako trestný čin, zameraný na organizovanie nelegálnej migrácie. Napríklad výroba, zaobstarávanie alebo poskytnutie falošného cestovného dokladu alebo falošného dokladu totožnosti na účel prevádzania osôb cez štátne hranice. Najčastejšie takýto trestný čin je kvalifikovaný iba podľa článku 358 Trestného zákona Ukrajiny ako falšovanie dokladov, tesnenia, pečiatky a formulárov, predaj alebo používanie falošných dokladov, pečiatok, formulárov. Druhým problémom je stanoviť legislatívne opatrenia vo veci používania vozidiel (vrátane súkromných) na prevoz nelegálnych migrantov vo vnútrozemí štátu ako aj nedostatok legislatívnej podpory pre boj proti prevozu migrantov po mori.

Slovenská republika ako aj Ukrajina je prevažne tranzitnou krajinou, ale ako krajina EÚ a schengenského priestoru sa stále viac stáva aj cieľovou krajinou pre migrantov. Z pohľadu riadenia migrácie a zavádzania opatrení v boji proti nelegálnej migrácii boli pre SR kľúčové práve vstup do EÚ a Schengenského priestoru. To znamená, že na vývoj migračnej situácie v SR mali zásadný vplyv najmä dve kľúčové udalosti, a to vstup do EÚ (01.05.2004) a pripojenie sa k schengenskému priestoru (21.12.2007). Práve ony zvýšili potrebu harmonizovať národnú legislatívu s komunitárnym právom EÚ, zadeť novat' nové úlohy a reagovať na výzvy aj v oblasti nelegálnej migrácie. Sprievodnými javmi tohto vývoja bola zvyšujúca sa životná úroveň, rastúce ekonomické príležitosti a stabilnejšie sociálne zázemie, takže sa SR postupne transformuje z tranzitného štátu na cieľovú krajinu migrácie, čo ju núti zvyšovať úroveň kooperácie v otázkach riadenia legálnej migrácie a potláčania nelegálnej migrácie.

Podľa znenia slovenskej legislatívy, prevádzadžstvo je organizovanie nedovoleného prekročenia štátnej hranice SR, prechodu cez jej územie, napomáhanie pri takomto konaní alebo umožnenie takého konania pre osobu, ktorá nie je štátnym občanom SR alebo osobou s trvalým pobytom na území SR. Trestnoprávna zodpovednosť za uvedené konanie, ako aj vyrobenie, zaobstaranie, poskytnutie, držanie falošného cestovného dokladu alebo falošného dokladu totožnosti za vyššie spomenutým účelom, alebo umožnenie či pomáhanie zotrvať, alebo zamestnať sa nedovolené na území SR, uskutočnené s úmyslom získať pre seba alebo iného

<sup>63</sup> Trestný zákon Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny ), 2001, č. 25-26, str.131.

priamo či nepriamo finančnú výhodu alebo inú materiálnu výhodu, je rovnako vyvodzovaná v súlade s ustanoveniami trestného zákona o prevádzlačstve<sup>64</sup>. V tom aj spočívá určitý rozdiel s ustanoveniami ukrajinských právnych predpisov v boji proti nelegálnej migrácii. Podľa Trestného zákona Ukrajiny takéto konanie, súvisiace s umožnením či pomáhaním zotrvať, alebo zamestnať sa nedovolené na území štátu, sa nepovažuje ako prevádzlačstvo.

Tým pádom, podľa § 355 (Prevádzlačstvo) Zákona č. 300/2005 Zb. z. Trestný zákon (ďalej len Trestný zákon) sa stanovuje nasledujúca právna zodpovednosť za prevádzčanie osôb cez štátne hranice Slovenskej republiky:

**(Ods. 1)** Kto pre osobu, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky alebo osobou s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, organizuje nedovolené prekročenie štátnej hranice Slovenskej republiky alebo prechod cez jej územie, alebo také konanie umožní, alebo v ňom pomáha, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

**(Ods. 2)** Kto v úmysle získať pre seba alebo iného priamo či nepriamo finančnú výhodu alebo inú materiálnu výhodu pre osobu, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky alebo osobou s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky:

- a) organizuje nedovolené prekročenie štátnej hranice Slovenskej republiky alebo prechod cez jej územie, alebo také konanie umožní, alebo v ňom pomáha, alebo
- b) na účel podľa písmena a) vyrobí, zaobstará, poskytne alebo drží falošný cestovný doklad alebo falošný doklad totožnosti, potrestá sa odňatím slobody na tri roky až osem rokov.

**(Ods. 3)** Odňatím slobody na sedem rokov až desať rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2

- a) a získa ním pre seba alebo iného väčší prospech (2 660 eur),
- b) z osobitného motívu,
- c) spôsobom, ktorý môže ohroziť životy a zdravie prevádzčaných osôb alebo znamená neľudské zaobchádzanie alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo zneužívanie prevádzčaných osôb, alebo
- d) závažnejším spôsobom konania.

**(Ods. 4)** Odňatím slobody na desať rokov až pätnásť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2

- a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť,
- b) a získa ním pre seba alebo iného značný prospech, (26 600 eur) alebo
- c) ako člen nebezpečného zoskupenia.

<sup>64</sup> Andrea Mrlianová, Natália Ulrichová, Monika Zollerová. Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike, Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť, Bratislava, november 2011.



**(Ods. 5)** Odňatím slobody na dvanásť rokov až dvadsať rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2

- a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerým osobám alebo smrť viacerých osôb,
- b) a získa ním prospech veľkého rozsahu (133 000 eur), alebo
- c) za krízovej situácie<sup>65</sup>.

Medzi základné ustanovenia legislatívy v tomto kontexte patrí úprava organizovania, umožnenia alebo pomoci pri prekročení štátnej hranice alebo prechode cez územie SR, takzvaného prevádzca, pri ktorom môžu prísne nastavené sankcie vo svojej najstriktejšej podobe viesť k trestu odňatia slobody až na 20 rokov. Ďalším významným ustanovením z hľadiska potlačania nelegálnej migrácie je úprava umožnenia alebo napomáhania pri neoprávnenom pobyte alebo zamestnaní sa na území SR, ktorého účelom je priviesť k trestnoprávnej zodpovednosti jednotlivcov, ktorí touto činnosťou chcú získať neoprávnený fi nančný alebo iný majetkový prospech, a to s nastavením hornej hranice trestu odňatia slobody na 8 rokov.

V kontexte boja proti organizovanej a cezhraničnej medzinárodnej trestnej činnosti hrajú dôležitú úlohu aj ustanovenia, vzťahujúce sa na obchodovanie s ľuďmi a predaj detí, ktoré sú negatívnym sprievodným javom nelegálnej migrácie.

Pri porovnaní ustanovení trestného práva Ukrajiny a Slovenskej republiky v oblasti boja proti nelegálnej migrácii súvisiacej s organizovaním, umožnením alebo pomocou pri nedovolenom prekročení spoločnej štátnej hranice neboli zistené významné rozdiely, čo sa stalo v dôsledku zjednotenia prístupov právneho systému krajín európskeho kontinentu k vyššie uvedenému objektu sociálno-právnych vzťahov, ktorým je neporušiteľnosť štátnych hraníc.

Na druhej strane, tento prístup sa nevzťahuje ďalšieho najčastejšieho druhu protiprávnej činnosti na spoločnej štátnej hranici, konkrétne pašovania tovaru.

V súlade s článkom 458 Colného kódexu Ukrajiny, porušovanie colných predpisov je priestupkom, ktorý je protiprávnym, úmyselným alebo z nedbanlivosti konaním, ktorý porušuje zavedený týmto kódexom a inými právnymi predpismi Ukrajiny postup na prepravu tovaru, dopravných prostriedkov a iných položiek cez colné hranice Ukrajiny, a takisto poriadok ich predloženia pred finančné úrady na colnú kontrolu a colné vybavenie, a rovnako ako transakcie s tovarom, ktorý sa nachádza pod colným dohľadom, pre ktoré tento zákon upravuje administratívnu zodpovednosť<sup>66</sup>. Vyššie uvedené ustanovenia platia aj pre prepravu tovaru s kontrolnými známkami, kontrolnými páskami alebo inými kontrolnými technickými opatreniami na označenie tovaru (tabakové výrobky, alkohol, pohonné hmoty).

Na rozdiel od viac benevolentnejších ukrajinských právnych predpisov, v trestnom práve Slovenskej republiky sú stanovené prísnejšie represívne opatrenia voči

<sup>65</sup> Zákon č. 300/2005 Zb. z. trestný zákon zo dňa 20. mája 2005.

<sup>66</sup> Colný kódex Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny), 2012, č. 44-45, č. 46-47, č. 48, str. 552.

subjektom konajúcim vyššie uvedené druhy nezákonnej činnosti. Podľa § 254 (Porušovanie predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou) Trestného zákona Slovenskej republiky sa stanovuje nasledujúca právna zodpovednosť za pašovanie tovaru:

**(Ods. 1)** Kto vo väčšom rozsahu ohrozí všeobecný záujem tým, že poruší zákaz alebo obmedzenie dovozu, vývozu alebo prevozu tovaru, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

**(Ods. 2)** Kto vo väčšom rozsahu skráti alebo nezaplatí clo alebo inú platbu vybranú podľa zákona pri dovoze tovaru, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky.

**(Ods. 3)** Odňatím slobody na jeden rok až päť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2 najmenej s dvoma osobami.

**(Ods. 4)** Odňatím slobody na tri roky až osem rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2

- a) a spôsobí ním značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok, alebo
- b) závažnejším spôsobom konania.

**(Ods. 5)** Odňatím slobody na sedem rokov až dvanásť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 alebo 2

- a) a spôsobí ním škodu veľkého rozsahu, alebo
- b) ako člen nebezpečného zoskupenia <sup>67</sup>.

Závažné sankcie proti nelegálnym činnostiam v oblasti dovozu a vývozu tovaru, vrátane tovaru s kontrolnými známkami, kontrolnými páskami alebo inými kontrolnými technickými opatreniami na označenie tovaru, sú motivované snahou krajín Európskej únie, ku ktorej patrí aj Slovenská republika, ochrániť svoj vlastný trh od konkurenčných produktov z iných krajín.

Na rozdiel od nelegálnej migrácie, pašovanie tovaru na štátnej hranici nevytvára veľkému nebezpečenstvu vnútorný trh vďaka jeho otvorenosti a nízkym nákladom. V dôsledku toho aj bola zrušená v roku 2011 na Ukrajine trestná zodpovednosť za pašovanie tovaru. Avšak Trestné právo Slovenskej republiky, ktorá sa zaviazala k ochrane vnútorného trhu Európskej únie, stanovuje prísnu zodpovednosť za tento druh nezákonnej činnosti na štátnej hranici.

Obchodovanie s ľuďmi a zneužitie otrockej práce sú trestné činy medzinárodného charakteru. Obchodovanie s ľuďmi, ako aj prevádzachstvo nelegálnych migrantov úzko súvisí s prevozom osôb cez štátne hranice. Problém obchodovania s ľuďmi neuznáva štátne hranice, nerozlišuje medzi rozvinutými a rozvojovými krajinami. Trestný zákonník Ukrajiny stanovuje zodpovednosť za konanie súvisiace s obchodovaním s ľuďmi v článku 149, ktorý je rozdelený podľa kvalifikačných príznakov do troch častí:

- obchodovanie s ľuďmi alebo iné ilegálne obchody, predmetom ktorých je človek, ako aj nábor, preprava, prechovávanie, odovzdanie alebo prijímanie osoby

<sup>67</sup> Zákon č. 300/2005 Zb. z. trestný zákon zo dňa 20. mája 2005.

spáchané na účely jej vykoristovania, pomocou podvodu, vydierania alebo zraniteľného stavu osoby, potrestá sa odňatím slobody na tri rokov až osem rokov.<sup>68</sup>

- pri priťažujúcich okolnostiach, stanovených v odseku 2 tohto článku, páchatel' sa potrestá odňatím slobody na päť rokov až dvanásť rokov s prepadnutím majetku alebo bez neho.
- Najzávažnejší trest za konanie, ktoré je uvedené v odseku 3 článku 149, súvisiací s obchodovaním s ľuďmi, je odňatie slobody na osem rokov až pätnásť rokov.

Podobne ako v ukrajinských právnych predpisoch, tak aj v Trestnom práve Slovenskej republiky je ustanovená právna zodpovednosť za obchodovanie s ľuďmi. Podľa § 179 (Obchodovanie s ľuďmi) Trestného zákona Slovenskej republiky, akákoľvek dohoda vo vzťahu k človeku sa cieľom jej ďalšieho využitia alebo získania inej neoprávnenej výhody sa potrestá odňatím slobody na štyri rokov až desať rokov. Podľa odseku 2 tohto paragrafu to isté konanie, opísané v prvom odseku, a spáchané vo vzťahu k maloletému dieťaťu (vo veku menej ako 15 rokov), sa považuje za veľmi priťažujúcu okolnosť. Ďalšie priťažujúce okolnosti, uvedené v odseku 3 tohto paragrafu, sú získanie pachateľom pre seba alebo pre iného väčšieho prospechu, spôsobenie ťažkej ujmy na zdraví alebo smrť, ako aj pachanie trestného činu verejným činiteľom. Takéto konanie sa na Slovensku potrestá odňatím slobody na sedem rokov až dvanásť rokov. V súvislosti s rozsahom prospechu, prijatého jednotlivým členom nebezpečného zoskupenia, alebo zo spôsobením obetiam obchodovania s ľuďmi ťažkej ujmy na zdraví, v odseku 4 tohto paragrafu je stanovený trest v odňatí slobody na dvanásť rokov až dvadsať rokov. V odseku 5 tohto paragrafu je stanovený trest v odňatí slobody na dvadsať rokov až dvadsaťpäť rokov, alebo trest odňatia slobody na doživotie.

Na základe vyššie uvedeného materiálu možno dospieť k záveru, že trestná zodpovednosť za obchodovanie s ľuďmi v Slovenskej republike je oveľa prísnejšia ako na Ukrajine, čo významne prispieva k účinnej prevencii trestnej činnosti tohto druhu v krajine. Samozrejme, že problém obchodovania s ľuďmi, ktorý má prevažne cezhraničný charakter, stále zostáva aktuálny ako na Ukrajine tak aj na Slovensku, a to aj napriek prísnejšej zodpovednosti v slovenskom trestnom práve.

Ďalším druhom protiprávných aktivít, ktoré stále zostávajú aktuálne na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici je pašovanie omamných, psychotropných látok, ich analógov alebo prekurzorov. Vo viacerých krajinách je pašovanie narkotík považované za jeden z najnebezpečnejších druhov trestnej činnosti.

Podľa článku 305 Trestného zákona Ukrajiny, ktorý zavádza trestnú zodpovednosť za horeuvedené konanie, za pašovanie omamných, psychotropných látok, ich analógov alebo prekurzorov, a taktiež falšovaných liekov, je stanovený trest v odňatí slobody na päť rokov až osem rokov s konfiškáciou takýchto narkotických prostriedkov<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Trestný zákon Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny ), 2001, č. 25-26, str.131.

<sup>69</sup> Trestný zákon Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny ), 2001, č. 25-26, str.131.

To isté konanie, spáchané opakované, alebo spáchané po predbežnej dohode skupinou osôb, a taktiež keď predmetom takého konania boli zvlášť nebezpečné omamné alebo psychotropné látky, potrestá sa odňatím slobody na osem rokov až desať rokov, s konfiškáciou takýchto narkotických prostriedkov aj s prepadnutím majetku. Tretia časť tohto článku sa odvoláva na to isté porušenie a sa odlišuje len nasledujúcimi kvalifikačnými príznakmi ako stupeň organizácie zločineckého zoskupenia a obsah pašovaných drog.

Podobne ako v Trestnom zákone Ukrajiny tak aj na Slovensku takisto je ustanovená v § 179 Trestného zákona Slovenskej republiky (Nedovolená výroba omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držanie a obchodovanie s nimi) právna zodpovednosť za nelegálny prevoz cez štátne hranice omamných látok a prekurzorov.

Na rozdiel od § 179 Trestného zákona Slovenskej republiky, v článku 305 Trestného zákona Ukrajiny povinným prvkom hodnotenia zločinu je miesto páchania trestného činu – a to colná hranica<sup>70</sup>. Slovenské trestné právo nerozlišuje objektívne stránky zločinu týkajúce sa miesta a smeru prepravovania omamných látok a prekurzorov, tak povediac bez ohľadu na to, či sú prepravované cez štátnu hranicu alebo vo vnútrozemí štátu. Na rozdiel od slovenského trestného zákona, na Ukrajine úkony spojené s nedovolenou výrobou, získavaním, skladovaním, dopravou alebo zasielaním na účely predaja, a takisto nelegálny predaj omamných a psychotropných látok alebo ich analógov, bez ich premiestnenia cez štátnu hranicu Ukrajiny spadá pod samostatný článok č. 307 Trestného zákona Ukrajiny.

Tým pádom, podľa odseku 1 § 179 Trestného zákona Slovenskej republiky, dovoz, vyvoz, prevoz, nákup, predaj, výmena, prechovávanie po akúkoľvek dobu omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov sa potrestá odňatím slobody na tri roky až desať rokov.

**(Ods. 2)** Odňatím slobody na desať rokov až pätnásť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1,

- a) a už bol za taký čin odsúdený,
- b) pre osobu, ktorá sa lieči z drogovej závislosti,
- c) závažnejším spôsobom konania,
- d) na chránenej osobe, alebo
- e) vo väčšom rozsahu.

**(Ods. 3)** Odňatím slobody na pätnásť rokov až dvadsať rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1

- a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť,
- b) voči osobe mladšej ako pätnásť rokov alebo prostredníctvom takej osoby, alebo
- c) v značnom rozsahu.

---

<sup>70</sup> M.I. Melnik, M.I. Chavroňuk. Vedecké a praktické komentár Trestného zákona Ukrajiny. Kiev, 2007

**(Ods. 4)** Odňatím slobody na dvadsať rokov až dvadsaťpäť rokov alebo trestom odňatia slobody na doživotie sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1

- a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerým osobám alebo smrť viacerých osôb,
- b) ako člen nebezpečného zoskupenia, alebo
- c) vo veľkom rozsahu<sup>71</sup>.

Jednoduchá komparatívna analýza právnych predpisov Ukrajiny a Slovenskej republiky v oblasti boja proti cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti na spoločnej štátnej hranici ponúka nasledujúce závery: každá krajina sa snaží maximálne chrániť svoje vlastné záujmy na štátnej hranici. S ohľadom na stupeň ohrozenia týchto záujmov sa reguluje aj sankčný mechanizmus pre boj proti porušeniam národnej legislatívy v oblasti nedotknuteľnosti štátnych hraníc. Čo sa týka Ukrajiny ako aj Slovenskej republiky, veľmi vážnu hrozbu predstavuje nekontrolovaná nelegálna migrácia cez štátne hranice, ktorá je viazaná predovšetkým na získanie nelegálnych finančných príjmov z takýchto činností. Práve z tohto dôvodu ako bolo uvedené vyššie, ustanovenia trestného práva v oboch krajinách v tejto oblasti sú podobného charakteru a stupňa vplyvu.

V tomto článku boli preskúmané hlavné druhy protiprávnej činnosti, ktoré zostávajú aktuálne na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici. Napriek určitým rozdielom v legislatívnom zabezpečení trestného zákona oboch štátov v boji proti cezhraničnej trestnej činnosti, dá sa povedať, že každá z našich krajín zabezpečuje dostatočnú ochranu v právnom aspekte svojich záujmov na štátnej hranici. Tvrdé sankcie trestu za protiprávne konanie na štátnej hranici sú indikátorom pre aktuálnosť problematiky cezhraničnej trestnej činnosti, ktorá v existujúcich podmienkach svetového poriadku môže byť významným faktorom v ohrození národných záujmov.

#### LITERATÚRA:

1. M.I. Meľnik, M.I. Chavroňuk. Vedecké a praktické komentár Trestného zákona Ukrajiny. Kiev, 2007
2. Trestný zákon Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny ), 2001, č. 25-26, str.131).
3. Zákon č. 300/2005 Zb. z. Trestný zákon zo dňa 20. mája 2005.
4. Andrea Mrlianová, Natália Ulrichová, Monika Zollerová. Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike, Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť, Bratislava, november 2011
5. Colný kódex Ukrajiny (Noviny Najvyššej rady Ukrajiny), 2012, č. 44-45, č. 46-47, č. 48, str. 552.

---

<sup>71</sup> Zákon č. 300/2005 Zb. z. trestný zákon zo dňa 20. mája 2005.

# НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ НА УКРАЇНСЬКО-СЛОВАЦЬКОМУ ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ: ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ, КАНАЛИ ПРОНИКНЕННЯ

## NELEGÁLNA MIGRÁCIA NA UKRAJINSKO-SLOVENSKEJ ŠTÁTNEJ HRANICI: CHARAKTERISTICKÉ ZNAKY, TRASY NELEGÁLNEJ MIGRÁCIE

Svitlana Mytryayeva, Sergij Galkin

З агальновідомо, що Україна та Словацька Республіка знаходяться на перехресті шляхів «між Сходом і Заходом». Актуальність досліджуваної проблеми полягає у тому, що останніми десятиліттями географічне положення України та Словацької Республіки почали активно використовувати з метою нелегальної міграції, транспортування мігрантів та торгівлі людьми. Водночас обидві країни відіграють важливу роль у стримуванні потоків нелегальної міграції зі Сходу до держав Центральної та Західної Європи.

**Неlegальна міграція** є незаконне переміщення через державний кордон, тобто поза пунктами пропуску або з приховуванням від прикордонного та митного контролю, при використанні підроблених документів, візи або без таких, самостійно чи за допомогою третіх осіб, а також проживання на території країни без належного дозволу компетентних державних органів.

Словацьке законодавство не передбачає цей термін, і тому він визначений згідно термінологічного словника, який видала Європейська міграційна мережа. Згідно цього словника, нелегальною міграцією являється переміщення осіб на нове місце проживання або транзит за допомогою неле-

гальних засобів, без дійсних документів, або з використанням підроблених документів<sup>72</sup>.

Структурні зміни на політичній карті Європи, котрі привели до утворення наддержавного політичного об'єднання – Європейського Союзу та вільної для внутрішньої міграції Шенгенської зони, створили ситуацію, за якої країни Східної та Південної Європи неминуче перетворюються на сталий транзитивний простір (географічний коридор) для нелегальної міграції. Не залишається у цьому сенсі винятком і Україна, що розташована на перехресті традиційних шляхів прямування мігрантів до «європейського благополуччя» та за пострадянського періоду історії значним чином лібералізувала режим західного кордону, водночас істотно не посиливши режим контролю північних та східних рубежів (українсько-російський та українсько-білоруський кордони).

Основними факторами, які стимулюють потенційних нелегальних мігрантів можна умовно поділити на два типи, а саме такі, що виганяють нелегальних мігрантів з країни походження, і такі, що приваблюють тих же нелегальних мігрантів до прибуття в цільову країну.

Таким чином, факторами, які виганяють нелегальних мігрантів з країни походження являються:

- 1) Збройні конфлікти, суспільні потрясіння, війни, політична нестабільність, расові, етнічні, релігійні переслідування.
- 2) Неприятливі економічні та соціальні умови, високий рівень безробітності, низька оплата труда.
- 3) Зростаюча щільність населення.
- 4) Неприятливі екологічні умови проживання.

Фактори, які приваблюють нелегальних мігрантів до прибуття в цільову країну:

- 1) Привабливі перспективи в роботі та торгівлі.
- 2) Вища оплата труда.
- 3) Кращі умови проживання (соціальне забезпечення, медицина, освіта, навколишнє середовище, безпека, права людини)
- 4) Вищий рівень життя.
- 5) Контакти закордоном служать як підтримка та основна причина подальшої міграції.

Однак з нелегальною міграцією пов'язано багато негативних чинників, наприклад переправлення мігрантів, торгівля людьми, транскордонна злочинність, нелегальне працевлаштування в небезпечних умовах праці. Нелегальна міграція ускладнює умови в'їзду та пересування іноземців на території цільових країн, сприяє зростанню тіньової економіки, спричиняє податковий

---

<sup>72</sup> Dostupne na [www.emn.ec.europa.eu](http://www.emn.ec.europa.eu) (cit. 29. 9. 2011).

порушення, викликає нові загрози безпеці, стає причиною неприязні до країн походження мігрантів, поглиблює соціальну прірву та пролеми інтеграції в суспільство, часто стає причиною екстремальних політичних ідей.

Засилля нелегальних іммігрантів є викликом безпеці. Загрози безпеці, які можуть бути як реальними, так і потенційними, виникають на різноманітних рівнях. Мова йде, з одного боку, про безпеку приймаючої сторони, а з іншого – про безпеку людей. При цьому важливими складовими безпеки є:

- особиста чи індивідуальна безпека, фізична безпека в широкому розумінні;
- соціальна безпека, збереження гідного соціального статусу та системи гарантій і благ;
- економічна безпека. На даний момент, особливу загрозу нелегальна імміграція становить у санітарно-епідеміологічному вимірі країни перебування.

Крім того, нелегали, не маючи стабільної зайнятості та бажання повертатись у гірші умови, поповнюють групи «вигнанців суспільства» і стають джерелом злочинності та тероризму.

Нелегальна міграція створює реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки приймаючої сторони. Вона спотворює соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострює конкуренцію на місцевих ринках праці та житла, створює цілі сектори зайнятості, які не мають законодавчого регулювання, викликає соціальну напругу, ріст ксенофобії та екстремізму<sup>73</sup>.

Нелегальна міграція все частіше розглядається як один із можливих шляхів розповсюдження міжнародного тероризму. Крім того, трагічні події останніх років призвели до необхідності вибору між свободою особистості та безпекою. Важливо зазначити, що повсякденна свідомість в європейських країнах так глибоко засвоїла традицію свободи та безпеки, що саме безпека стала однією з найголовніших культурних цінностей Європи. І якщо в 90-х рр. ХХ ст. свобода займала перше місце, то тепер європейці все частіше надають перевагу безпеці. Іншими словами, нелегальна імміграція тісно переплітається зі сферою як національної, так і особистої безпеки.

Як було вказано вище, проблематика нелегальної міграції для України та Словацької Республіки залишається спільною як для сусідніх країн. Як Україна так і Словацька Республіка докладають максимальні зусилля щодо ефективної протидії незаконному перетину нелегальних мігрантів спільного державного кордону. У зв'язку із запровадженими дієвими заходами на спільному кордоні та тісній двохсторонній співпраці між країнами, починаючи з 2010 року спостерігається стійка тенденція щодо зменшення потоку нелегальних мігрантів на українсько-словацькому державному кордоні.

---

<sup>73</sup> Нелегальна міграція : Реалії ЄС у галузі трудових відносин // <http://rozum.info/publ/6-1-0-89>



Разом з тим, існує ряд суттєвих факторів, які відрізняють Україну та Словачку Республіку як суб'єктів протидії незаконному переміщенню осіб через спільний державний кордон, а також як об'єктів нелегальної міграції в загальноєвропейському контексті.

У відношенні до українсько-словацької ділянки державного кордону Україна являється державою, яку нелегальні мігранти намагаються покинути, а Словачка Республіка стає країною, куди дані особи намагаються незаконно потрапити. Крім того, у зв'язку із тим, що Україна не належить на відміну від Словачької Республіки до інститутів Європейського Союзу та Шенгенської угоди, по обидві боки спільного кордону існують певні розбіжності в критеріях оцінки нелегальної міграції та в правових механізмах її регулювання та протидії.

З огляду на вищевказане, для більш об'єктивного розуміння феномену нелегальної міграції на українсько-словацькому державному кордоні доцільно цю проблему дослідити окремо як з українського так і зі словацького боку.

Україна вважається однією із країн накопичення нелегальних мігрантів, які в подальшому прямують до країн Європейського Союзу. Хоча маршрут нелегальної міграції, який пролягає через Україну, не представляє для ЄС найбільшу загрозу, для України його наявність зумовлює загострення санітарно-епідеміологічної ситуації, житлового питання, проблем працевлаштування та додаткового навантаження на державний бюджет у зв'язку з необхідністю ідентифікації, утримання та повернення нелегальних мігрантів.

Після розпаду СРСР Україна виявилася відкритою для безконтрольного переміщення через кордон мігрантів, зброї, інших предметів контрабанди. Крім того, дві третини її кордонів не були визначені на міждержавному рівні і не охоронялися. Україна стала місцем накопичення мігрантів різних категорій, у тому числі нелегальних. Характерна риса незаконної міграції – високий рівень її транснаціональної організованості і фінансово-технічного забезпечення міжнародними злочинними угрупованнями. Незаконні мігранти осідають переважно в містах (удвічі більше, ніж у сільській місцевості). Це створює додаткові проблеми: збільшується навантаження на міську соціальну інфраструктуру, загострюються житлове питання, проблеми працевлаштування, виникає соціальна напруга.

Варто зазначити, що у 80% випадках незаконна міграція через територію України не є стихійною, навпаки, це добре організований і з роками налагоджений бізнес. Мало хто з мігрантів спроможний відважитись на таку «мандрівку» самотужки. Зазвичай ще у своїй країні вони домовляються за незаконну переправу до країн ЄС з членами міжнародних злочинних угруповань, які спеціалізуються на переправленні людей. Ціна на такі послуги коливається від \$4 тис. до \$7 тис., в залежності від різних нюансів, наприклад: країни походження, транзитного маршруту, кількості посередників під час переправи. Деякі охочі потрапити до ЄС продають свої квартири, будинки, останнє май-

но, щоб назбирати ці суми, особливо, якщо емігрувати вирішила уся сім'я. Кращим варіантом для шукачів притулку є випадок, якщо вдається відкрити туристичну візу до України, в такому разі доведеться перетинати лише один кордон – Україна – ЄС. Активно використовується процедура легального в'їзду, студентського каналу і використання процедури отримання статусу біженця для тимчасової легалізації іноземців в Україні, зокрема, громадян Сомалі, Афганістану та В'єтнаму. Крім того, збільшується потік громадян Сирії через нестабільну ситуацію в країні.

Пік міграції через Україну припав на кінець 1990 – тих та 2000-ні роки, значно спавши після 2010 р., коли Україна підписала закон про реадмісію. Згідно з цією угодою від 1 січня 2010 року держава зобов'язалася приймати до себе десятки тисяч нелегалів з ЄС, які дісталися туди через територію України. Проте мало кого з нелегалів радувала перспектива уже з країн ЄС бути депортованими до України, та в подальшому до своєї країни походження, тому відбувся деякий спад.

Основні тенденції у сфері нелегальної міграції в Україні обумовлені:

- загостренням соціально-політичної ситуації у ряді країн Азії та Близького Сходу, насамперед, у Афганістані та Сирії;
- бойовими діями на сході України, що суттєво вплинуло на функціонування каналів нелегальної міграції з території України;
- високим міграційним потенціалом України за рахунок іноземців, які раніше прибули в Україну легально;
- можливим активним використанням каналів авіаційного міжнародного сполучення та морських портів для переправлення потенційних нелегальних мігрантів.

Суттєвим фактором, який позитивно впливає на розвиток міграційної обстановки в Україні, являється вжиття дієвих заходів щодо обмеження можливостей легального в'їзду на територію країни потенційних нелегальних мігрантів, які являлися громадянами країн міграційного ризику. Наприклад, якщо в 2013 році Державною прикордонною службою в Україну не було пропущено більше 6 856 потенційних нелегальних мігрантів, то в 2014 році ця кількість збільшилась на 33 % і досягла 9110 осіб. Потенційних нелегальних мігрантів не пропущено в пунктах пропуску на кордоні з Російською Федерацією (35% від загальної кількості потенційних нелегальних мігрантів, яким відмовлено у в'їзді в Україну), Республікою Молдова (27%), у пунктах пропуску для повітряного сполучення (24%), білоруській (13%) та морській (0,3%) ділянках кордону<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Informacie poskytla ŠHS Ukrajiny

Основними схемами прибуття потенційних нелегальних мігрантів в Україну через пункти пропуску залишаються:

- використання громадянами країн Південно-Східної Азії та країн Африканського континенту підроблених паспортних документів, віз країн ЄС та дозволів на проживання у країнах Європи на транзитному напрямку;
- використання вихідцями з країн Африки та Азії чужих національних (своїх співвітчизників) паспортів;
- використання підроблених посвідок на постійне (тимчасове) проживання в Україні та відміток Держприкордонслужби невстановленого зразку з метою подальшої легалізації на території України;
- організація злочинними угрупованнями схем нелегальної міграції в Україну шляхом виготовлення підроблених запрошень державних навчальних закладів, турфірм, приватних та державних підприємств та підставних фізичних осіб.

Посилення заходів щодо недопущення нелегальних мігрантів на в'їзд в Україну через пункти пропуску значно ускладнила процес їх проникнення на територію України, що в подальшому позитивно вплинуло на динаміку незаконного переміщення мігрантів через українсько-словацький державний кордон. Саме завдяки цьому фактору більшість нелегальних мігрантів, які в подальшому потрапляють на державний кордон з країнами Євросоюзу, вимушені потрапляти в Україну нелегально, що значно ускладнює сам процес нелегальної міграції та суттєві підвищує фінансові витрати на його реалізацію.

Загалом по Україні кількість нелегальних мігрантів, затриманих органами охорони державного кордону, збільшилась на 39 % (2013 рік – 1 950 нелегальних мігрантів, 2014 рік – 2 709)<sup>75</sup>, з них за:

- незаконне перетинання кордону – збільшилась на 3% (2013 рік – 928 осіб, 2014 рік – 952);
- порушення правил перебування – збільшилась у 1,8 р. (2013 рік – 980, 2014 рік – 1 732);
- інші правопорушення – зменшилась у 1,7 р. (2013 рік – 42, 2014 року – 25).

Нелегальних мігрантів затримано на кордоні з Республікою Молдова (47% від загальної затриманих нелегальних мігрантів), у пунктах пропуску для повітряного сполучення (19%), зі Словацькою Республікою (14%), Російською Федерацією (6%), Угорщиною (5%), Республікою Польща (4%), Румунією, Республікою Білорусь ( по 2%), на морській ділянці (0,3%).

У 2014 році (порівняно з 2013 роком), збільшилась кількість мігрантів з країн СНД на 38% (2013 рік – 7 334 особи, 2014 рік – 10 093), з країн Азії та Африки

<sup>75</sup> Informacie poskytla ŠHS Ukrajiny

– на 18% (2013 рік – 1 347 осіб, 2014 рік – 1 583) та з інших країн – на 14% (2013 рік – 125 осіб, 2014 рік – 143)<sup>76</sup>.

Найбільша активність нелегальної міграції поза пунктами пропуску на кордонах з країнами ЄС відмічалась навесні та восени. Зокрема, процеси нелегальної міграції характеризувались:

- продовженням спроб переправлення нелегальних мігрантів з країн Африки, Близького Сходу та Південно-Східної Азії поза пунктами пропуску, в тому числі з неповнолітніми дітьми;
- активністю «сирійського» каналу, в тому числі з використанням чужих і підроблених документів на маршрутах міжнародного сполучення;
- спробами налагодження каналів переправлення через кордон чисельних груп нелегальних мігрантів;
- спробами переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон за допомогою засобів малої авіації;
- подальшим функціонуванням каналів торгівлі людьми.

Загальний потік мігрантів можна поділити на кілька маршрутів незаконного переміщення осіб щодо національної належності мігрантів. Серед найбільш актуальних та зловодених каналів нелегальної міграції на державному кордоні України вважаються на сьогоднішій день сирійський та афганських канали. Процеси нелегальної міграції у 2014 році характеризувались активізацією каналів переправлення громадян Афганістану (за незаконне перетинання кордону затримано 227 осіб), Сирії (затримано 140 осіб), В'єтнаму (затримано 42 особи) та Молдови (затримано 179 осіб)<sup>77</sup>.

**Сирійський канал.** У зв'язку із активними бойовими діями в Сирії потік нелегальних мігрантів цієї категорії становить найбільшу міграційну загрозу на державному кордоні України. Громадяни Сирії прибувають в Україну переважно нелегально з території Російської Федерації. Через російсько-український державний кордон громадян Сирії переправляють нелегально поза пунктом пропуску нечисельними групами. Як правило громадяни Сирії з метою легалізації свого статусу в Україні звертаються в органи Державної міграційної служби з метою отримання документу на право тимчасового перебування в країні. В подальшому групи нелегальних мігрантів з громадян Сирії приховано доставляються приватним автотранспортом в прилеглу до державного кордону України місцевість та незаконно переправляються поза пунктом пропуску через «зелену» ділянку кордону в країні Євросоюзу.

<sup>76</sup> Informacie poskytla ŠHS Ukrajiny

<sup>77</sup> Informacie poskytla ŠHS Ukrajiny

**Афганський канал.** Контингент порушників державного кордону становлять біженці з Афганістану, яким надано притулок в Україні, Росії, країнах Середньої Азії. Комплектують, оформляють фіктивні документи та відправляють групи мігрантів їхні співвітчизники, які легально мешкають у Києві, Москві та інших містах СНД і займаються комерційною діяльністю. Громадяни Афганістану як правило прибувають на територію України нелегально з Російської Федерації і в подальшому також нелегально намагаються покинути Україну з метою прибуття в країни Євросоюзу.

**В'єтнамський канал.** Контингент порушників складається з громадян В'єтнаму, які раніше прибули для роботи за контрактом до країн СНД і згодом перейшли на нелегальне становище. Нині існує тенденція до збільшення кількості спроб незаконного перетинання державного кордону такими особами за підробленими документами – службовими та сервісними паспортами громадян В'єтнаму, виготовленими в Москві. Громадяни В'єтнаму потрапляють на територію України переважно нелегально з території Російської Федерації, після чого їх в подальшому переміщують до кордонів з країнами ЄС, в тому числі зі Словацькою Республікою.

**Шрі-ланкійсько-бангладешський канал.** Зафіксовано спроби створення стабільного каналу переправлення через західний державний кордон України громадян Шрі-Ланки та Бангладеш за допомогою провідників – громадян України, Польщі, Угорщини, Румунії та ін.

**Курдський канал.** З 1995 року (після початку військових дій у Курдистані) збільшилася кількість громадян Ірану, Іраку, Туреччини курдського походження, які прибувають до України через пункти пропуску за недійсними документами або за сприяння міжнародних організацій. Канал діє з періодичною активізацією. Після прибуття в Україну через пункти пропуску нелегальні мігранти курдської національності в подальшому переправляються в країни Євросоюзу нелегально через «зелену» ділянку кордону.

**Сомалійський канал.** Останнім часом активність каналу суттєво зменшилась. Громадяни Сомалі прибувають в Україну з території Російської Федерації нелегально, поза пунктом пропуску, через сухопутний державний кордон. Як правило громадяни Сомалі з метою легалізації свого статусу в Україні звертаються в органи Державної міграційної служби з метою отримання документу на право тимчасового перебування в країні. В подальшому групи нелегальних мігрантів з громадян Сомалі приховано доставляються приватним автотранспортом в прилеглу до державного кордону України місцевість та незаконно переправляються поза пунктом пропуску через «зелену» ділянку кордону в країни Євросоюзу.

**Пакистансько-індійський канал.** Контингент складається з громадян Індії та Пакистану, яким у Делі оформляють туристичні візи до України та Російської Федерації з подальшим переміщенням груп через територію України до Європи.

**Китайський канал.** Формується вербувальниками з громадян Китаю, які на законних підставах прибувають до Москви за туристичними візами і далі нелегально переправляються через територію України до Західної Європи.

Певна категорія мігрантів використовує законні й незаконні можливості для того, щоб залишитися в Україні на певний час і знайти підставу для виїзду у країни Західної Європи. Це характерне для громадян Афганістану, Сирії, Пакистану, Іраку, Ірану, Шрі-Ланки та Індії. Кошти для проживання в Україні заробляються завдяки торгівлі на ринках великих міст, реалізації контрабандного товару і т. ін. Спроби нелегально осісти в Україні здійснюють лише 3–5 % затриманих правопорушників. Це в основному громадяни арабських країн Близького Сходу та Афганістану, які спочатку прибувають до Російської Федерації або Білорусі, а потім переправляються в Україну.

Нині нелегальна міграція поступово структурується, перебуваючи під жорстким контролем міжнародних злочинних угруповань, і перетворюється на високоприбутковий бізнес. Аналіз маршрутів нелегальних мігрантів засвідчує, що найпривабливішою для незаконного проникнення на Захід є українсько-словацька й українсько-угорська ділянки державного кордону, де затримується понад 70% їхньої загальної кількості. Механізм і тактика дій організаторів переправлення нелегальних мігрантів зазнають певних змін, однак основні тактичні прийоми незмінні. Зазвичай більшість нелегальних мігрантів зазначають, що вони прибули до Москви, куди потрапили безпосередньо з країни проживання або місця первинного формування потоків нелегальної міграції. У Москві спільники з числа іноземних громадян формують групи, які нелегально переправляють через східний (через територію Росії) або північний (через територію Білорусі) кордон України.

На думку фахівців, найактивнішу позицію у нелегальній міграції займають закарпатські злочинні угруповання. Вважається, що до 40 % приватного капіталу в прикордонних районах сформовано за рахунок нелегального перетинання людей кордону. Крім того, такий бізнес дає зарібок місцевому населенню. При затриманні нелегальні мігранти, як правило, ведуть себе спокійно і не опираються. Вони впевнені, якщо не вийшло з першого разу, вийде з другого, тому що діє система, за якої «транспортувальник» отримує плату лише тоді, коли «товар» прибуде до пункту призначення.

У минулому році українсько-словацька ділянка кордону залишалась у сфері нелегальної міграції доволі активною. Як було вказано вище, на українсько-словацькій ділянці кордону було затримано приблизно 14 % від загальної кількості всіх затриманих нелегальних мігрантів в Україні. Разом з тим, необхідно відзначити переорієнтацію каналів та значну активізацію нелегальної міграції на кордоні з Угорщиною (затримано у 2013 р. – 35 осіб, 2014 р. – 136 осіб) та Молдовою (затримано у 2013 р. – 122 особи, 2014 р. – 185 осіб)<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Informácie poskytla ŠHS Ukrajiny.

Виходячи із накопичених даних щодо тактики дій переправницьких угруповань на державному кордоні, умовно можна виділити наступні способи незаконного переправлення мігрантів через українсько-словацький державний кордон:

- найпоширеніший спосіб це переправлення через зелену ділянку державного кордону, тобто поза пунктами пропуску. В цьому контексті найбільш загрозливою залишається північна ділянка спільного державного кордону, яка простягається по лісистій гірській місцевості, що створює сприятливі умови для маскування порушників кордону в тяжкодоступній та непроглядній місцевості;
- через пункти пропуску за допомогою підроблених документів на право перетину державного кордону (переправлення нелегальних мігрантів в пунктах пропуску але з приховуванням від прикордонного контролю в транспортних засобах перестало бути актуальним приблизно десять років тому);
- завдяки успішним та ефективним діям з охорони спільного кордону члени злочинних угруповань вдаються до нових форм та методів переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон, зокрема за допомогою малих літальних апаратів та малої авіації. В минулому році на території Словацької Республіки був зафіксований трагічний випадок переправлення групи з шести нелегальних мігрантів за допомогою вертольоту Mi-2.
- Чинниками, що можуть вплинути на розвиток процесів нелегальної міграції в Україні, залишаються:
- високий транзитний потенціал, розвиненість транспортної інфраструктури України та сусідніх країн (Росії, Білорусії, Молдови) та близьке географічне положення до країн ЄС;
- певна активність громадян з країн Близького, Середнього Сходу, Південно-Східної Азії та Африки щодо отримання українських віз;
- діяльність досить великої кількості національних діаспор та земляцтв на території країни, які забезпечують умови для нелегальної та напівлегальної міграції, легалізації нелегальних мігрантів, проведення незаконних фінансових операцій, втягування у протиправну діяльність представників влади та правоохоронних органів;
- недостатність адміністративних засобів і механізмів контролю перебування іноземців на території країни, що створює сприятливі умови для юридичного забезпечення легальних каналів в'їзду потенційних нелегальних мігрантів в Україну та їх подальшу легалізацію на її території;
- наявність значної кількості навчальних закладів, які мають право на здійснення підготовки іноземних громадян, та їх орієнтація, насамперед, на країни Південно-Східної Азії та Африки, низький рівень міграційного контролю за іноземними студентами;
- сприятливі умови для перебування нелегальних мігрантів в країні, можливість тривалий час нелегально працювати на торгових ринках, у будівництві тощо;

- високий рівень криміналізації протиправної діяльності з незаконного переміщення мігрантів, широка пособницька база серед мешканців прикордонних регіонів.

Виходячи з позиції словацької сторони феномен нелегальної міграції розкривається в дещо іншій площині і не в повній мірі відповідає критеріям кваліфікації даного виду протиправних дій згідно українського законодавства. Спостерігаються певні розбіжності в тому сенсі, що згідно критеріїв Словацької Республіки як члена Шенгенської угоди, до нелегальних мігрантів також прираховуються іноземні громадяни, які легально перетнули державний кордон країн Євросоюзу, однак після закінчення терміну дії візи, залишались закордоном. Нелегальним мігрантом вважається особа, яка була затримана на незаконне перетинання державного кордону СР або за незаконне перебування на території СР. Фактично під категорію нелегального мігранта підпадають іноземні громадяни, в діях яких вбачаються:

- **незаконне перетинання державного кордону – зовнішнього кордону (сухопутний, в аеропортах)** – в цій категорії охоплені всі діяння іноземців, які незаконно перетнули або спробували незаконно перетнути державний кордон СР незалежно від напрямку руху, при чому період часу між їх затриманням та перетином кордону не перевищує 48 годин, і на території СР вони були затримані прикордонним нарядом, головним завданням якого є охорона кордону.
- **незаконне перебування на території СР** - в цій категорії охоплені всі діяння іноземців, які знаходяться на території СР всупереч закону, іншій постанови або міжнародної угоди, незалежно від того, чи вони прибули або перебували на території СР законно або незаконно, або якщо такий факт був виявлений в ході прикордонного контролю при виїзді з СР на зовнішньому кордоні, крім спроби незаконного перетинання державного кордону.

В цьому контексті виникають певні труднощі щодо тлумачення феномену нелегальної міграції. Дана категорія іноземних громадян в принципі прибувала на територію країн Шенгенської угоди легально, на підставі дійсних віз, і в таких випадках недоречно формулювати такий процес як нелегальна міграція.

Нелегальні мігранти в Словацькій Республіці донедавна представляли з себе переважно як шукачі притулку, як один із динамічних компонентів транскордонної міграції. Більшість з них представляли нелегальні економічні мігранти з Південної та Східної Азії чи зі Східної Європи.

Однак ця тенденція зазнала суттєвих змін, і внаслідок ряду внутрішніх та зовнішніх факторів кількість транзитних нелегальних мігрантів в країні постійно зменшується. Одним із значимих моментів став процес підготовки СР до



вступу до Шенгенської угоди та взяті на себе зобов'язання у сфері внутрішніх справ та безпеки, конкретизовані Шенгенським кодексом кордонів.

З часу вступу СР в Шенген частка незаконних перетинів державного кордону на «зеленій» ділянці складала майже третину від всього обсягу нелегальної міграції. В 2015 році ця частка склала вже лише 14,5 %. Щорічне зменшення кількості затриманих осіб на «зеленому» кордоні (з 351 осіб на 189 осіб, тобто зменшення на 46,2 %) викликано цілим рядом факторів. Одним з них стало закінчення розбудови на північній ділянці кордону СР сучасного комплексу виявлення осіб, а також ефективна робота на сухопутному кордоні компетентних словацьких та українських органів. Зменшення кількості порушень державного кордону безумовно пов'язане із ситуацією на сході України.

Згідно огляду нелегальної міграції в СР за 2014-2015 роки<sup>79</sup>, в 2015 році за порушення зовнішнього сухопутного кордону поза пунктом пропуску було затримано лише 134 особи (в 2014 році – 189 осіб). На в'їзд в СР в пунктах пропуску на українсько-словацькому кордоні був затримано 74 особи (в 2014 році – 42 особи), дії яких також кваліфікуються як порушення державного кордону. Мова йде про осіб (переважно громадян України), які мали в паспортних документах підроблені відтиски датоштампів прикордонних відомств шенгенських країн. Фактично із загальної кількості виявлених в 2015 році 2535 осіб, які вважаються в СР нелегальними мігрантами, за порушення зовнішнього сухопутного кордону між Україною та СР було затримано лише 208 осіб. Решта 2313 нелегальних мігрантів в Словацькій Республіці в 2015 році були притягнені до відповідальності за незаконне перебування на території СР.

Згідно попереднього досвіду СР у сфері нелегальної міграції стало відомо, що нелегальні мігранти перетинають зовнішній кордон поза пунктами пропуску, переважно пішки, організовано, невеликими групами за допомогою провідника.

Найчастіше місця незаконного перетину кордону знаходяться неподалік від населених пунктів на українській території, поблизу розвиненої транспортної інфраструктури. Місця незаконного потрапляння на територію СР обумовлені декількома факторами, серед яких можна назвати кліматичні умови, пори року, рельєф місцевості. Мігранти перетинають «зелений» кордон в основному на північній лісистій ділянці. На південній ділянці, який обладнаний мережею відеокамер, було затримано останніми роками лише 10 % мігрантів. Щодо ділянок відділів прикордонного контролю ПК, то 60 % від затриманих мігрантів перетнули «зелений» кордон на ділянках відповідальності ВПК ПК Подгородь та ВПК ПК Петровце. Переправники обирають для переходу ці ділянки з декількох причин. Ці ділянки з українського боку добре доступні, включаючи невелику відстань, яку необхідно пішки пройти, що сут-

<sup>79</sup> Informacie poskytol UNCP P PZ

тево скорочує тривалість та складність пішого переходу. Зі словацького боку ландшафт легший для сходження, так само як на ділянках відповідальності ВПК «Збой» та «Уліч». Складність рельєфу та лісиста рослинність створюють сприятливі умови для непоміченого переходу. Від кордону існує дуже добре під'єднання на оживлену трасу Е 50, яка веде від пункту пропуску «Вишне Немецьке - Ужгород» до м. Кошице, яка надає можливість швидкого транспортування від кордону.

До практичних заходів, направлених на запобігання нелегальній міграції ще до прибуття мігранта на територію цільової країни, можна включити прикордонний контроль та використання технічних засобів та приладів, корисних при охороні зовнішнього кордону ЄС. Контроль першої та другої лінії на зовнішньому кордоні СР забезпечується комбінуванням заходів фізичної охорони, технічного прикриття та оперативно-розшукової діяльності на автомобільних та залізничних магістралях.

З огляду на вищевикладені обставини кількість затриманих нелегальних мігрантів, які транзитом слідуєть через Словацьку Республіку, знизилась. Однак на перший план виходить другий компонент нелегальної міграції – незаконне перебування іноземців на території країни, який має тенденцію до повільного зростання. Це означає, що СР поступово починає приваблювати нелегальних мігрантів як цільова країна.

На думку словацьких експертів:

- нелегальна міграція в подальшому буде залежати від розвитку обстановки на сході України,
- псевдо-легальний в'їзд стане переважним способом в'їзду, що може спричинити зменшення нелегальної міграції на «зеленій» ділянці кордону,
- різка активізація видачі віз у зв'язку з візовою лібералізацією з Україною та Росією незабаром призупиниться та стабілізується,
- з огляду на обстановку в країнах північної Африки та Близького Сходу, в першу чергу в Сирії та сусідніх країнах, можливо припустити, що в разі продовження конфлікту може спостерігатись подальша експансія біженців, які в найближчому майбутньому можуть використовувати східно-європейський маршрут,
- зростання випадків використання підроблених документів для отримання віз, дозволів на проживання або документів на право перетину кордону,
- попутно з нелегальною міграцією припускається і збереження інших видів транскордонної злочинності, які стосуються не тільки контрабанди товарів, але й переправлення людей через кордон та торгівля людьми.
- Були вироблені спільні рекомендації щодо запобігання нелегальній міграції на спільному кордоні, а саме:
- активне використання можливостей щодо спільного патрулювання на українсько-словацькому державному кордоні,

- використання згідно національного законодавства можливостей щодо недопущення нелегальної міграції громадянами третіх країн, які під час виїзду із суміжної країни не мають при собі документів на право перетину спільного державного кордону,
- подальший обмін оперативною інформацією на регіональному рівні щодо проблематики нелегальної міграції осіб, в першу чергу з визначенням напрямків руху, складу груп, способів перетинання спільного кордону тощо,
- продовження практики спільного моніторингу спільного кордону.

Отже, нелегальна міграція в Україні та Словацькій Республіці залишається гострою проблемою, що впливає на стан правопорядку, економічну ситуацію, і на міжнародний імідж не тільки наших держав, але й багатьох інших. Стрімкий розвиток та розширення географічних меж нелегальної імміграції пояснюється різноманітними факторами економічного та політичного характеру. Нелегальна міграція займає вагомий відсоток у структурі міграційних потоків. Вона є соціально-небезпечним, шкідливим, протизаконним явищем, яке реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці наших держав.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри; Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика: Енциклопедія / / Ю.І. Римаренко (ред.), Ю.І. Римаренко (уклад.); НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Довіра, 2009. – 910 с.
2. Надьон О. Нелегальна міграція: Міжнародні та національно-правові проблеми / О. Надьон // Право України 2004 №6 с. 13-17
3. Олефір В. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції / В. Олефір, Д. Цвігун // Право України – 2005 - №4
4. Державна прикордонна служба України // режим доступу [<http://dpsu.gov.ua/>].
5. Державна міграційна служба України // режим доступу [<http://dmsu.gov.ua/>].
6. Міжнародна організація з міграції // режим доступу [<http://www.iom.int/>]
7. Asylum and Migration Glossary 3.0 a tool for better comparability produced by the European Migration Network. October 2014.
8. Zákon SR č. 404/2011 Z. z. z 21. októbra 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
9. Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2015. UNCP P PZ, Ministerstvo vnútra SR.

# ВПЛИВ КОРДОНУ ТА ЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА СЛОВАЧЧИНОЮ

## VPLYV HRANICE A ROZVOJ HOSPODÁRSKEJ SPOLUPRÁCE MEDZI UKRAJINOU A SLOVENSKOM

Viktória Bondarenko, Oľga Tereščenko

**А**симетрія соціально-економічного розвитку прикордонних територій України та Словаччини обумовлюють необхідність визначення чинників активізації прикордонного співробітництва. Серед факторів ефективності транскордонного економічного співробітництва територій є режим перетину кордону, організованість роботи прикордонних та митних служб.

Будь-який кордон як фізичний рубіж має свої матеріальні та статусні виміри. У цьому сенсі новий Східний кордон Європейського Союзу не є винятком. Його технічна, технологічна і організаційна облаштованість є серйозним чинником відкритості та безпеки транскордонної системи «Схід-Захід Європи».

Всього на кордоні України із сусідніми країнами - членами Європейського Союзу функціонує 31 контрольний-пропускний пункт (КПП). На кордоні України з Польщею діють 12 міжнародних пунктів контролю та пропуску, з них 6 - залізничних та 6 автомобільних. На кордоні зі Словаччиною діють 5 КПП, з них - 2 автомобільних, 2 залізничних та 1 пішохідний/велосипедний. На кордоні з Угорщиною – 7 КПП, з них - 5 автомобільних та 2 залізничних. На кордоні з Румунією діють 7 КПП, з них - 4 залізничних та 3 автомобільно-пішохідних [80].

Нинішній стан справ з облаштованістю кордонів сусідів не задовольняє нікого. Це породжує численні проблеми як для сусідніх держав, суб'єктів бізне-

---

<sup>80</sup> Президенти України і Словаччини Віктор Ющенко та Іван Гашпарович зустрілися в Ужгороді [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/25215/>.

су, так і для громадян. Недостатня кількість контрольних пунктів, їх низька пропускна спроможність, що нерідко призводить до великих черг на кордоні; технічна оснащеність, що бажає кращого; не завжди ефективний менеджмент та задовільна культура обслуговування з боку персоналу; непоодинокі приклади зловживань та поборів – все це проблеми кордону ЄС. Хоча для вирішення цих проблем як з боку країн - нових членів ЄС, так і з боку східноєвропейських держав останнім часом робиться чимало.

Скажімо, з 2003 р. почалося активне освоєння Словаччиною коштів, виділених європейськими фундаціями для підвищення рівня охорони кордону з Україною. За цей час зарахунок коштів фундації «PHARE» закуплено техніку на загальну суму 200 млн. словацьких крон (6,7 млн. дол. США), за рахунок Шенгенської перехідної фундації - на суму 550 тис. євро. Всього ж Шенгенською перехідною фундацією на облаштування словацько-українського кордону виділено 44 млн. євро. В кінці 2005 року Україна і Словаччина відкрили пункт пропуску «Малі Селменці - Великі Селменці».

У 2006 році урядом України була затверджена концепція комплексної програми облаштування та реконструкції державного кордону. Концепція передбачає підвищення рівня облаштування кордону та його технічного оснащення, протидію потенційним загрозам, створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва та використання транзитного потенціалу України [81].

В Україні наразі реалізовується Концепції Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2020 року [82].

Виконання даної Програми<sup>83</sup> дасть змогу:

- завершити договірно-правове оформлення державного кордону;
- підвищити рівень захисту державного кордону шляхом спільного виконання завдань з прикордонними органами Республіки Польща, Словацької Республіки, Румунії, Угорщини, Республіки Молдова та здійснення скоординованих заходів щодо охорони державного кордону з Республікою Білорусь;
- удосконалити інженерно-технічне облаштування державного кордону;

<sup>81</sup> Президенти України і Словаччини Віктор Ющенко та Іван Гашпарович зустрілися в Ужгороді [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/25215/>.

<sup>82</sup> Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2020 року. Розпорядження КМУ від 11 листопада 2015 р., № 1179-р. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1179-2015-%D1%80>

<sup>83</sup> Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2020 року. Розпорядження КМУ від 11 листопада 2015 р., № 1179-р. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1179-2015-%D1%80>

- забезпечити сталий розвиток міжнародних зв'язків, швидке та безпечне перетинання державного кордону особами і переміщення через нього вантажів відповідно до вимог Кодексу шенгенських кордонів, збільшення обсягів транзитних перевезень та прискорення інтеграції України до Європейського Союзу;
- забезпечити належний рівень оснащення пунктів пропуску через державний кордон засобами митного контролю;
- створити сприятливі умови для забезпечення розвитку транскордонного співробітництва та соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів;
- привести інфраструктуру пунктів пропуску через державний кордон у відповідність з європейськими стандартами, забезпечити їх сучасними технічними засобами, впровадити сучасні технології контролю;
- модернізувати систему зв'язку та інформатизації, досягти якісного рівня автоматизації системи інтегрованого управління кордонами та забезпечити оснащення її суб'єктів новими інформаційно-телекомунікаційними системами із застосуванням геоінформаційних технологій;
- здійснити переоснащення сучасними зразками і видами озброєння, військової техніки, технічними засобами контролю та спостереження суб'єктів інтегрованого управління кордонами і т. д. [84].

З такого стану справ видно, що наразі існуюча система пунктів пропуску та їх інфраструктура часто не задовольняють потреби України на шляху розвитку міжнародних економічних зв'язків, не забезпечує процес швидкого перетину державного кордону подорожуючими та суб'єктами бізнесу та потребу обслуговування ноу-хау.

Така ситуація стримує і економічне співробітництво бізнесу прикордонних територій (і не тільки прикордонних) та країн. Крім того, неефективний режим роботи кордону може створити передумови до його незаконного перетину, переміщення контрабандних потоків товарів, і як результат, недоотримання доходів в бюджети країн.

## **СТАН ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА СЛОВАЧЧИНОЮ**

Проаналізуємо динаміку активності бізнесу між Україною та Словаччиною в процесі здійснення міжнародних ділових угод. Результати аналізу приведено у таблиці 1, а теми росту/спаду відповідних показників на рис. 1.

---

<sup>84</sup> Про схвалення Концепції Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2020 року. Розпорядження КМУ від 11 листопада 2015 р., № 1179-р. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1179-2015-%D1%80>

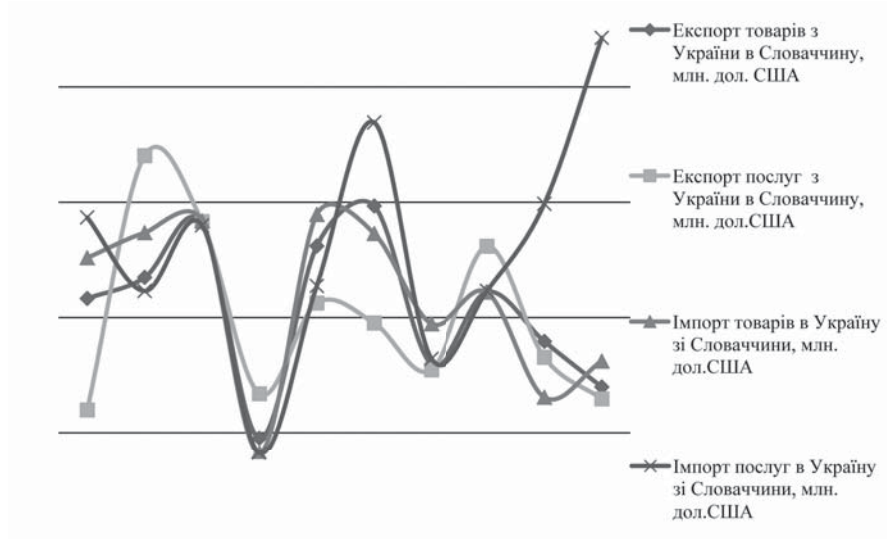
**Таблиця 1. Динаміка міжнародної торгівлі між Україною та Словаччиною, 2005-2015 рр.**

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Експорт товарів з України в Словаччину, млн. дол. США	507,7	549,6	645,2	910,2	433,7	568,2	843,0	672,6	747,4	670,2	468,5
Експорт послуг з України в Словаччину, млн. дол. США	49,2	29,5	50,2	71,1	47,6	50,6	49,4	38,2	50,0	41,4	26,8
Імпорт товарів в Україну зі Словаччини, млн. дол. США	304,0	382,8	523,5	742,5	306,0	442,6	603,9	587,7	652,2	426,9	346,3
Імпорт послуг в Україну зі Словаччини, млн. дол. США	17,5	25,1	28,0	39,2	16,0	18,2	33,6	27,6	30,8	46,0	101,8
Обсяги ПІІ зі Словаччини в Україну, тис. дол.	93,3	93,8	100,1	102,9	106,2	64,2	62,1	71,1	70,7	99,7	74,2

*Джерело: складено на основі Запиту до Головного управління статистики у Закарпатській області*

З даних таблиці 1 видно, що за 10 років обсяг експорту товарів з України в Словаччину зменшився з 507,7 до 468,5 млн. дол. США. Суттєвий спад обсягів наявний після кризи 2008 року, зокрема показник зменшився майже в половину.

**Рис. 1. Динамка темпів росту/спаду показників міжнародної торгівлі між Україною та Словаччиною, %**



Динаміка щорічних темпів росту експорту товарів з України в Словаччину також невітніша, зокрема у 2015 році показник склав 69,9% проти 108,3% у 2006 р.

Аналогічні тенденції спостерігаються в експорті послуг з України в Словаччину. Так, у 2015 році показник склав 26,8 млн. дол. США проти 49,2 млн. дол. США у 2005 році. Щорічні темпи росту аналізованого показника мали стрибкоподібну тенденцію, однак в останні роки аналізу суттєво зменшилися.

Імпорт товарів зі Словаччини у 2005 році склав 304, 0 млн. дол. США, а до кінця 2015 року досяг рівня в 346,3 млн. дол. США. Щорічні темпи росту аналізованого показника спостерігалися протягом всього аналізованого періоду за винятком 2009, 2014 та 2015 років. Щодо імпорту послуг зі Словаччини, то абсолютні значення показників були досить незначними, однак щорічні коливання досить суттєві і важливо що у 2015 році показник у абсолютному виразі склав 101, 8 млн. дол. США на фоні 17,5 млн. дол. США 2005 року.

Важливим етапом технологічного рівня економічного співробітництва між країнами є аналіз товарних груп експорту та імпорту.

З аналізу товарної структури експорту та імпорту товарів та послуг зі Словаччиною можна зробити наступні висновки:

- найбільшу питому вагу, як у експорті так і в імпорту послуг займають транспортні послуги, частка змінювалася у діапазоні від мінімального у 53% всього експорту послуг до максимального 90,7% експорту послуг до Словаччини. Варто зауважити, що у імпорті ці ж послуги також займали велику



- частку: від мінімальної 35,4% до максимальної 88,3% всього обсягу імпорту послуг з Словаччини (найбільше значення спостерігалось у 2016 році);
- серед інших видів експорту послуг зі Словаччини, які займали чималу частку слід назвати: ділові професійні послуги, послуги зв'язку, будівельні послуги, комп'ютерні послуги, послуги кур'єрської служби;
  - щодо зовнішньої торгівлі товарами зі Словаччиною, то слід констатувати той факт, що найважливішими за весь період аналізу є «руди, шлаки, зола». Питома вага цих товарів у експорті складала від 30 до 40%, а чорних металів від 10 до 20%;
  - серед товарів, що імпортуються зі Словаччини в Україну найбільшу частку займали засоби наземного транспорту та їх частини, сіль, сірка, штукатурні матеріали; полімерні матеріали, пластмаси та вироби з них;
  - структура експорту товарів свідчить про низький технологічний рівень та більше сировинну спрямованість експорту;
  - структура експорту послуг також підтверджує той факт, що сфера послуг, яка характеризує постіндустріальну економіку, забезпечується в контексті співробітництва між Україною та Словаччиною, за рахунок останньої та підтверджує відсталість ринків України.

На основі приведено аналізу та результатів аналітичних оглядів, що характеризують стан співпраці між Україною та Словаччиною, можна визначити певні **напрями співпраці цих двох країн:**

- розширення співробітництва за рахунок співпраці в науці, технологіях. Реалізація цього напрямку забезпечить підвищення рівня технологічного укладу, зміцнить конкурентні позиції двох країн. Крім того, Угода з ЄС активно сприяє реалізації наукових програм та дослідної діяльності, а для України - це шанс на економічний прорив та місце на ринках ЄС;
- зміщення пріоритетів прикордонного співробітництва на користь таких видів діяльності, як транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я. Оскільки саме ці види діяльності визнані пріоритетними в Угоді з ЄС;
- розширення контактів та комунікацій між підприємствами України та Словаччини, а також обмін досвідом, інноваціями, пропозиціями через міжнародні форуми, інформаційно-комунікаційних платформи, інвестиційних проектів та їх реалізацію.

З даних аналізу видно, обсяги експорту та імпорту товарів і послуг у динаміці зменшуються. Серед основних причин частіше називають політичну, економічну кризи та воєнні дії на Сході України. В такому турбулентному середовищі суб'єкти бізнесу сусідніх країн стають дуже вразливими до укладення ділових угод, тому охорона та ефективна робота кордону, прикордонної інфраструктури є гарантом безпеки та чинником сприяння активізації цих угод і операцій.

## ВПЛИВ РОБОТИ КОРДОНУ ТА ЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА СЛОВАЧЧИНОЮ

За даними Всесвітнього банку «Doing Business» [85] рейтинг України за індексом ведення бізнесу у 2017 році - 115 місце, а у 2016 році – 110, тобто впав на 5 пунктів і вказує на негативну динаміку.

Врахування такого індексу в цілях дослідження є важливим, оскільки методологія індексу оцінює часові та фінансові витрати на організацію і забезпечення експорту та імпорту товарів за трьома основними етапами: дотримання вимог оформлення документів, дотримання вимог прикордонного і митного контролю та транспортування товарів всередині країни [86].

Для кращого уяочення представимо результати рейтингу за напрямом «міжнародна торгівля» за 2017 рік у таблиці 1 та візьмемо для порівняння дані по Норвегії.

**Таблиця 1. Індикатори міжнародної торгівлі України та Норвегії у рейтингу «Doing Business» [87].**

Показники	Україна	Норвегія	Європа і Центральна Азія
Час на експорт: прикордонний і митний контроль (годин)	26	2	28
Вартість експорту: прикордонний і митний контроль (доларів США)	75	125	195
Час на експорт: оформлення документів (годин)	96	2	27
Вартість експорту (оформлення документів) (долари США)	292	0	111
Вартість імпорту: прикордонний і митний контроль (доларів США)	100	125	202
Час на імпорт: оформлення документів (годин)	168	25	26
Вартість імпорту: оформлення документів (доларів США)	212	0	91
Індекс по міжнародній торгівлі у 2017 році	64,26	96,97	-

Складено на основі: [88].

<sup>85</sup> Doing Business 2017. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/slovakia>

<sup>86</sup> Doing Business 2017. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/slovakia>

<sup>87</sup> Doing Business 2017. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/slovakia>

<sup>88</sup> Doing Business 2017. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/slovakia>

З даних таблиці 1 видно, що суб'єкти підприємницької діяльності в Україні мають великі витрати часу на оформлення документів, що пов'язані з експортом та імпортом. Якщо порівнювати витрати часу на прикордонний і митний контроль в Норвегії, то Україна значно відстає, як результат можна зробити висновок про неефективність роботи прикордонних та митних служб при експорті та імпорті вантажів. Крім того, наявність великої кількості процедур що пов'язані з оформленням документів на експортовані вантажі теж помітно відбилася на часових витратах суб'єктів бізнесу.

В епоху постіндустріального суспільства і постійних змін та актуальності інновацій - транскордонне співробітництво та менеджмент прикордонних і митних служб отримав би багато переваг від розробки і інтеграції електронних інтерфейсів. Актуальними могли б стати автоматизовані системи митного оформлення, удосконалення обміну електронного обміну інформацією між митними, прикордонними службами та іншими учасниками процесу перетину кордону країн.

Крім того, збільшення потоків інформації сприяє відкритості суспільства, уникненню бюрократичних процедур, активізує міжнародну торгівлю.

За рахунок застосування електронної системи обігу документів, до прикладу в St. Lucia процеси оформлення документів скорочено до 24 годин. [89, с. 80].

Закордонний досвід свідчить, що впровадження системи «єдиного вікна» в сфері міжнародної торгівлі позитивно впливає на економічне співробітництво між суб'єктами бізнесу, до прикладу, в Коста Ріці застосування такого єдиного вікна в системі отримання дозволів на експорт призвело до збільшення кількості експортів на 22,4% [90, с. 80].

Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5.10.2011 р. № 1030 [91].

Такою постановою по-суті було запроваджено систему «єдиного вікна». Як результат, забезпечено інформаційне співробітництво таких міністерств та відомств:

---

<sup>89</sup> Doing Business 2017. Trading Across Borders Technology gains in trade facilitation – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-CS-Trading-across-borders.pdf>

<sup>90</sup> Doing Business 2017. Trading Across Borders Technology gains in trade facilitation – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-CS-Trading-across-borders.pdf>

<sup>91</sup> ПОСТАНОВА КМУ «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» від 5 жовтня 2011 р. № 1030. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>

1. Державна митна служба;
2. Міністерство охорони здоров'я;
3. Міністерство екології та природних ресурсів;
4. Міністерством аграрної політики та продовольства;
5. Міністерством культури.

У постанові зазначено, що для здійснення попереднього документального контролю товарів перевізник або експедитор чи уповноважена особа надає посадовій особі митного органу документи та/або відомості, необхідні для здійснення відповідного виду державного контролю, зокрема:

1) для здійснення санітарно-епідеміологічного контролю харчових продуктів (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту) - міжнародний санітарний сертифікат, що видається країною-експортером (оригінал документа), якщо такий сертифікат вимагається санітарними заходами;

2) для здійснення ветеринарно-санітарного контролю товарів:

міжнародний ветеринарний сертифікат, що видається країною-експортером (оригінал документа) (під час ввезення товарів на митну територію України або транзиту);

реквізити дозволу на ввезення в Україну об'єктів ветеринарно-санітарного контролю у випадках, визначених статтею 83 Закону України "Про ветеринарну медицину" (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту);

відомості про включення товарів до державного реєстру ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів, а саме: номер реєстраційного посвідчення та дата реєстрації (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту);

3) для здійснення фітосанітарного контролю товарів, крім дерев'яного пакувального матеріалу як супровідного матеріалу для товарів, що класифікуються у товарній позиції 4415 згідно з УКТЗЕД (під час ввезення товарів на митну територію України або транзиту):

фітосанітарний сертифікат, який видається державним органом з карантину і захисту рослин країни-експортера, що засвідчує фітосанітарний стан товару (оригінал документа);

4) для здійснення екологічного контролю товарів:

свідоцтво про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів (оригінал документа) (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних вантажів згідно із Законом України "Про перевезення небезпечних вантажів");

свідоцтво про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (оригінал документа);

реквізити висновку Мінприроди про те, що відходи, які включені до Зеленого переліку відходів, не підпадають під дію пунктів 6-33 Положення про

контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням;

відомості про включення товарів до Державного реєстру пестицидів і агрохімікатів, а саме: серія, номер реєстраційного посвідчення та дата реєстрації (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту);

5) для здійснення контролю за переміщенням культурних цінностей (під час ввезення товарів на митну територію України, крім транзиту) - свідоцтво на право вивезення культурних цінностей, якщо це передбачено законодавством держави, з якої культурні цінності ввозяться на митну територію України.

Реквізити передбачених цим пунктом документів (крім тих, що видаються компетентними органами іноземних держав, а також свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі) зазначаються у попередній митній декларації [92].

Крім того, під час здійснення попереднього документального контролю товарів перевіряється:

- наявність документів для здійснення контролю;
- відсутність заборон чи обмежень на ввезення на митну територію України або транзит товарів;
- наявність державної реєстрації товарів у випадках, визначених законодавством;
- відповідність відомостей, зазначених у документах для здійснення контролю (форми, реквізити документів), наявним зразкам;
- наявність інформації про видачу контролюючими органами України документів, в єдиній автоматизованій інформаційній системі Держмитслужби (крім свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі) [93].

В Інструкції з організації роботи посадових осіб митних органів під час здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску че-

---

<sup>92</sup> ПОСТАНОВА КМУ «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» від 5 жовтня 2011 р. № 1030. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>

<sup>93</sup> ПОСТАНОВА КМУ «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» від 5 жовтня 2011 р. № 1030. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>

рез державний кордон України [94], яка по-суті визначила процедуру роботи «єдиного вікна» зазначено:

Після отримання від перевізника або експедитора чи уповноваженої особи товаросупровідних (товаротранспортних) документів на товари, що ввозяться в Україну, та інформації про номер і дату документа контролю за переміщенням товарів (далі - ДКПТ), оформленого митницею призначення, посадова особа митного органу:

- робить оперативний запит до Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів України (далі - ЄАІС Держмитслужби України) за номером ДКПТ та перевіряє наявність в ЄАІС Держмитслужби України електронної копії цього документа;
- перевіряє відповідність відомостей, наведених в електронній копії ДКПТ, відомостям, зазначеним у поданих для митного оформлення товаросупровідних (товаротранспортних) документах.

При здійсненні попереднього документального контролю товарів посадова особа митного органу з використанням відповідного функціонального модуля автоматизованої системи митного оформлення:

- 1) перевіряє відсутність встановлених заборон чи обмежень щодо ввезення на митну територію України або транзиту митною територією України товарів.
- 2) перевіряє наявність необхідних для здійснення відповідного виду державного контролю документів (у разі відсутності таких документів або відсутності в ЄАІС Держмитслужби України відповідних реквізитів документів здійснення попереднього документального контролю для визначеного виду державного контролю припиняється та вживаються заходи для залучення посадової особи державного органу, що здійснює відповідний вид державного контролю);
- 3) перевіряє відповідність форм, реквізитів поданих документів наявним у програмно-інформаційному комплексі ЄАІС Держмитслужби України зразкам;
- 4) перевіряє наявність у програмно-інформаційному комплексі ЄАІС Держмитслужби України інформації про державну реєстрацію товарів: пестицидів та агрохімікатів (при здійсненні екологічного контролю); ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів (при здійсненні ветеринарно-санітарного контролю).
- 5) вводить до відповідного поля програмно-інформаційного комплексу ЄАІС Держмитслужби України один із реквізитів документів, що видаються державними органами, уповноваженими на здійснення відповідного виду державного контролю;

<sup>94</sup> Інструкція з організації роботи посадових осіб митних органів під час здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України. Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 05.02.2013 № 61. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0312-13/paran15>

б) з метою контролю за вичерпанням визначених у дозвільних документах квот вводить до програмно-інформаційного комплексу ЄАІС Держмитслужби України інформацію про обсяги товарів, що ввозяться на митну територію України на підставі відповідних дозволів [95].

Таким чином, система попереднього митного контролю згідно аналізу нормативних документів спрощує процедуру оформлення документів щодо експорту, однак в більшості випадків за рахунок інформаційного обміну служб та відомств, які задіяні в цьому процесі, ніж за рахунок спрощення довільних процедур.

В цілому запровадження попереднього документального контролю, безумовно, є позитивним кроком вперед у спрощенні проходження митних формальностей та спрощення контрольних процедур на державному кордоні. На нашу думку, слід визначити наступні переваги запровадження попереднього документального контролю як функції митних органів:

- скорочення чисельності представників державних контролюючих органів у пунктах пропуску;
- передача функцій попереднього документального контролю митним органам з метою забезпечення уніфікації, спрощення та удосконалення процедури контролю товарів у пунктах пропуску;
- консолідація контрольних заходів, щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України;
- зменшення загального часу, необхідного для проходження формальностей у пунктах пропуску на державному кордоні, як наслідок прискорення пропуску транспортних засобів на кордоні;
- покращення позитивного іміджу України;
- прискорення товарообігу;
- створення умов для привабливості України як транзитної держави;
- збільшення надходжень до Державного бюджету України [96].

Беручи до уваги результати опитування подорожуючих, бізнесу складено СВOT – баланс роботи контрольних пунктів між Україною та Словаччиною:

---

<sup>95</sup> ПОСТАНОВА КМУ «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» від 5 жовтня 2011 р. № 1030. – Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>

<sup>96</sup> Документальний контроль митних органів. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=13365&chapter=1>

Рис. 2. СВТОТ – матриця діяльності контрольно-пропускних пунктів між Україною та Словаччиною

<p><b><u>Переваги</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Середній час перетину кордону від 30 до 60 хв.</li> <li>✓ Ввічливість працівників українських прикордонних служб</li> <li>✓ Відсутність видимого хабарництва</li> <li>✓ Доступність інформації щодо митних правил та правил перетину кордону на українській частині</li> <li>✓ Організована співпраця прикордонних та митних служб як в Україні та із сусідніми державами</li> </ul>	<p><b><u>Недоліки</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Більші затримки на кордоні за рахунок словацьких служб</li> <li>✓ Оперативність прикордонних служб на середньому рівні</li> <li>✓ Незабезпеченість української частини кордону санітарними об'єктами</li> <li>✓ Низька організаційно-технічна робота митної служби</li> <li>✓ Недостатнє інформаційно-технічне та комунікаційне забезпечення пунктів пропуску</li> <li>✓ Недостатня кількість працівників прикордонних служб</li> <li>✓ Недостатня кількість смуг для перетину</li> </ul>
<p><b><u>Загрози</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Більша питома вага подорожуючих - мешканці України</li> <li>✓ Лише третина подорожуючих має на меті здійснення економічної діяльності</li> <li>✓ Наявність обмежень на ввіз окремих товарів</li> <li>✓ Висока часова тривалість перевезення вантажів в силу наявності великої кількості учасників (інституцій) у ланцюгу оформлення документів</li> </ul>	<p><b><u>Можливості</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Близько 20% подорожують з метою туризму</li> <li>✓ Близько 10% подорожують з метою працевлаштування</li> <li>✓ Вирішення проблем «пересічників»</li> <li>✓ Вивчення прикордонниками та митниками словацької мови чи мови третіх країн</li> <li>✓ Збільшення пунктів пропуску</li> <li>✓ Розвиток співпраці між службами сусідніх країн</li> </ul>

*\*Складено на основі систематизації результатів опитування подорожуючих, бізнесу та експертів*

Співставивши всі загрози та можливості, та також переваги та недоліки можна висунути наступні **варіанти удосконалення роботи кордону між Україною та Словаччиною**, які можуть позитивно вплинути на економічне співробітництва суб'єктів бізнесу:

- будівництво нових і реконструкція існуючих пунктів пропуску, відкриття додаткових смуг, облаштування зон обслуговування осіб, що перетинають державний кордон;



- впровадження сучасних системи контролю в пунктах пропуску;
- активізація економічних операцій між суб'єктами двох держав, спрощення процедур трудової міграції, використання і активізація туристичного потенціалу країн за рахунок спрощення процедури перетину кордону для туристів;
- вирішення проблем «пересічників» (найпростіший варіант – відкриття додаткової смуги) та розвантаження кордону для інших типів подорожуючих і, як результат, - скорочення тривалості часу перетину кордону;
- покращення прикордонної інфраструктури та транспортної мережі прикордонних територій для підвищення комфорту подорожуючих;
- для покращення системи попереднього митного контролю слід:
  1. забезпечити митні органи сучасною комп'ютерною технікою, програмним забезпеченням, доступом до Інтернету, засобами зв'язку, підвищити матеріальне та соціальне забезпечення працівників митних органів;
  2. забезпечити проведення професійного навчання, семінарів, круглих столів для працівників оперативних підрозділів митних органів з метою удосконалення механізмів здійснення попереднього документального контролю. Одночасно, необхідним є визначення планів заходів з питань покращення взаємодії та координації контролюючих органів на митному кордоні, особливо у перехідний період;
  3. здійснювати подальше інформування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян з питань запровадження попереднього документального контролю. Розміщення інформаційних стендів у пунктах пропуску на державному кордоні [97];
  4. удосконалення взаємодії суб'єктів інтегрованого управління кордонами: МВС, МЗС, Мінінфраструктури, Міноборони, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби, ДФС, ДМС, Національної поліції, Національної гвардії та інших компетентних органів державної влади [98];
  5. зменшення кількості контролюючих органів у пунктах пропуску вантажів та спрощення процедури їх оформлення;
- упорядкування потоків подорожуючих, шляхом організації вікна попереднього запису на сайті митниці з чітким часом перетину. Такий підхід забезпечить уникнення тривалих черг для осіб, подорожжя яких є запланованими у часі, а також забезпечить пунктуальність в ділових операціях та домовленостях.

<sup>97</sup> Беднарський О. П. Митний контроль та митне оформлення товарів: сутність і прагматика реалізації в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/1068/1/%D0%91%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9E%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%20%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.pdf>

<sup>98</sup> Концепція інтегрованого управління кордонами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248619108>



## Spolufinancovanie:



Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca:  
„Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“



ISBN 978-80-89540-95-2