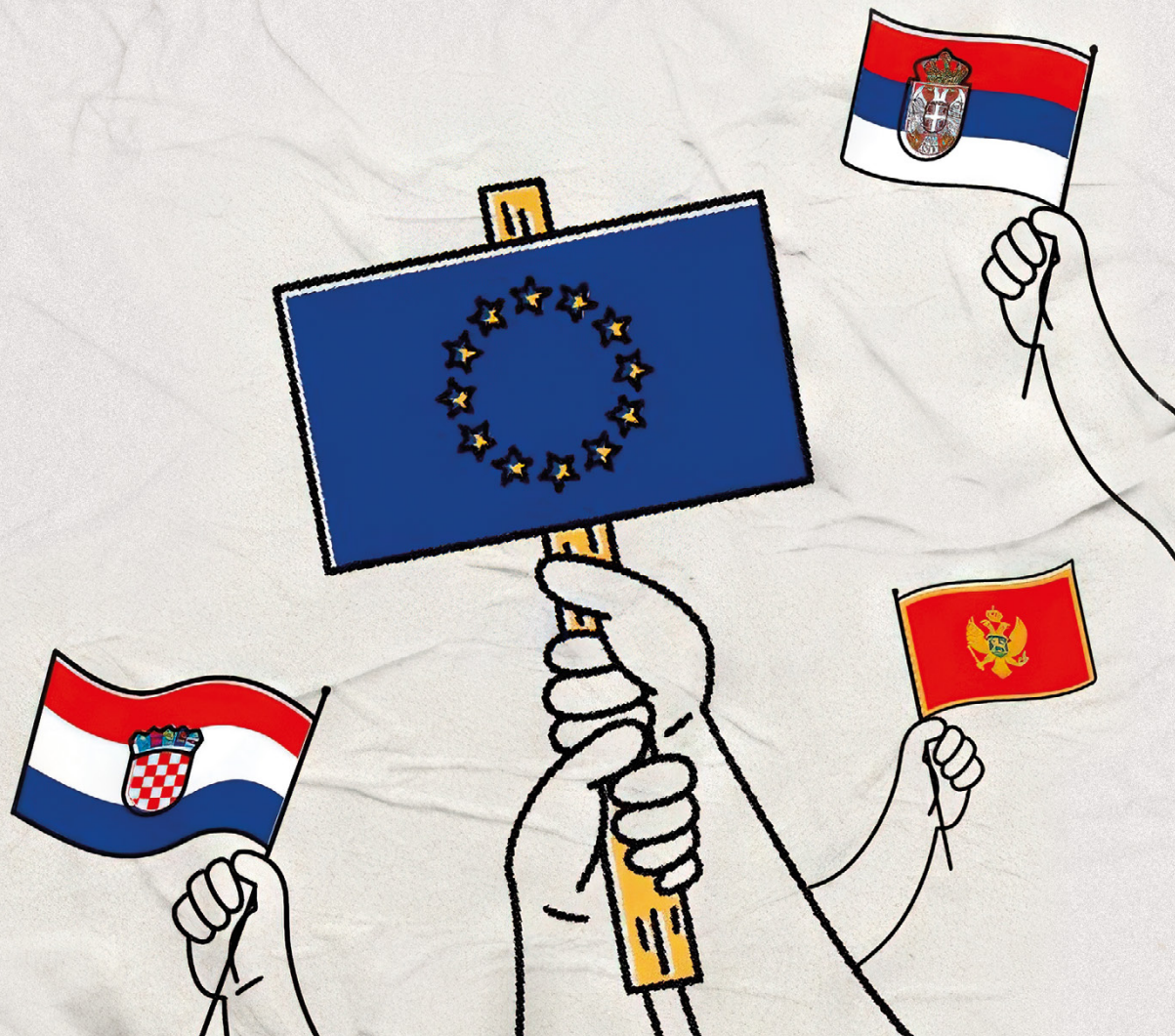


АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

# ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ДОСВІД ЗАХІДНИХ БАЛКАН. УРОКИ ДЛЯ ПРАВОНАХОДИНИКІВ





УДК  
Є24  
341.231.14((497-15):4-6ЄЄ)=162.2

ISBN 978-966-8620-34-8

**Євроінтеграційний досвід Західних Балкан. Уроки для правозахисників:** / Д. Депутат, А. Лихолат; Ред.: Н. Кошель, О. Луньова, О. Синюк, Т. Печончик; Центр прав людини ZMINA. Київ, 2024. — 62 с.

Рецензент — Геннадій Максак, виконавчий директор Ради зовнішньої політики «Українська призма»

Літературна редакторка — Мар'яна Добоні

Верстка — Олена Афанасьева

У цьому дослідженні проаналізований євроінтеграційний поступ Хорватії, Сербії та Чорногорії з фокусом на ключових питаннях, які стосуються захисту прав людини, що постають під час переговорного процесу між урядами цих країн та ЄС і враховані в Розділі 23 «Судова влада та основоположні права». Уроки, зроблені з досвіду правозахисників країн Західних Балкан, можуть слугувати цінним дороговказом українським організаціям громадянського суспільства, які лише починають визначати свою стратегію участі в процесах руху України до ЄС.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в межах спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ

Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990 року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

Facebook: [www.facebook.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.

ZMINA працює у сфері захисту свободи слова, мирних зібрань, об'єднань та асоціацій, протидії дискримінації, тортурам і жорстокому поводженню, боротьби з безкарністю за міжнародні злочини, вчинені на території України, захисту правозахисників і громадських активістів, а також осіб, які постраждали внаслідок війни. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушень прав людини, воєнних злочинів і злочинів проти людяності, готує дослідження, аналітику, домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації й надає пряму допомогу потерпілим.



Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність:  
[zmina.ua](http://zmina.ua), [zmina.info](http://zmina.info)

Контакти для зауважень і пропозицій: [info@zmina.ua](mailto:info@zmina.ua)

# ЗМІСТ

<b>Зміст</b> .....	<b>3</b>
<b>Список умовних скорочень</b> .....	<b>5</b>
<b>Вступ</b> .....	<b>6</b>
<b>Методологія</b> .....	<b>8</b>
<b>Загальний огляд євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан</b> .....	<b>11</b>
<b>Досвід Хорватії</b> .....	<b>18</b>
Огляд методології вступу, що застосовувалася до Хорватії .....	<b>18</b>
Ключові проблеми інституційного й нормативного характеру, пов'язані з Розділом 23 .....	<b>19</b>
Покращення рівня захисту прав людини .....	<b>20</b>
Необхідність посилити захист національних меншин шляхом виконання Конституційного акта .....	<b>21</b>
Розв'язання питань про повернення біженців .....	<b>22</b>
Продовження співпраці з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії .....	<b>22</b>
Роль громадянського суспільства в євроінтеграційному процесі Хорватії .....	<b>23</b>
Хорватія в умовах сьогодення: кроки назад .....	<b>24</b>
Конституційна заборона одностатевих шлюбів .....	<b>25</b>
Політичний тиск на інститут Омбудсмана .....	<b>25</b>
Виклики для громадянського суспільства .....	<b>26</b>
<b>Досвід Сербії</b> .....	<b>28</b>
Огляд методології вступу, що застосовується до Сербії .....	<b>28</b>
Ключові проблеми інституційного та нормативного характеру, пов'язані з Розділом 23 .....	<b>30</b>
Функціонування Омбудсманів різних напрямів і рівнів .....	<b>31</b>
Свобода слова, у тому числі свобода та плюралізм медіа .....	<b>32</b>
Принцип недискримінації та становище вразливих соціальних груп .....	<b>32</b>
Становище національних меншин .....	<b>34</b>
Роль громадських організацій у просуванні Сербії в євроінтеграційному процесі .....	<b>35</b>
<b>Досвід Чорногорії</b> .....	<b>37</b>
Огляд методології вступу, що застосовується до Чорногорії .....	<b>37</b>
Ключові проблеми інституційного та нормативного характеру, пов'язані з Розділом 23 .....	<b>38</b>
Функціонування інституту Омбудсмана .....	<b>39</b>
Антидискримінація, захист прав ЛГБТІК+ спільноти .....	<b>40</b>
Захист прав національних меншин .....	<b>41</b>
Свобода слова, у тому числі плюралізм медіа .....	<b>41</b>
Роль громадських організацій у євроінтеграційному процесі Чорногорії .....	<b>42</b>

<b>Ситуація в Україні</b> .....	<b>45</b>
Огляд методології, що застосовуватиметься до України .....	<b>45</b>
Держава та громадянське суспільство: наявні форми взаємодії .....	<b>48</b>
Ключові проблеми інституційного та нормативного характеру, пов'язані з Розділом 23 .....	<b>50</b>
Функціонування інституту Омбудсмана в Україні .....	<b>50</b>
Захист прав ЛГБТІК+ .....	<b>51</b>
Захист прав національних меншин .....	<b>53</b>
Захист свободи слова .....	<b>54</b>
Реалізація процесуальних прав .....	<b>55</b>
<b>Висновки</b> .....	<b>57</b>
<b>Рекомендації для українського громадянського суспільства</b> .....	<b>59</b>
Ролі організацій громадянського суспільства .....	<b>59</b>
Цінності прав людини та процес встановлення критеріїв (бенчмарків) .....	<b>59</b>
Стратегії адвокації .....	<b>60</b>
Робота над аналітичними документами та розроблення рекомендацій .....	<b>60</b>
Спільна комунікація .....	<b>60</b>
Взаємодія з колегами з інших країн .....	<b>60</b>
Враховання довготривалості процесу євроінтеграції .....	<b>61</b>

## СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БіГ — Боснія і Герцеговина
- ЕК — Європейська комісія
- ЄР — Європейська Рада
- ЄС — Європейський Союз
- ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини
- Закон про медіа — Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-ІХ
- ЗСУ — Збройні Сили України
- ЛГБТІК+ — лесбійки, геї, бісексуальні і трансгендерні люди, інтерсекс- та квір-люди
- МТКЮ — Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії
- Нацрада — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення
- НКЕС — Національна конвенція про Європейський Союз у Сербії
- ОБСЕ — Організація з безпеки та співробітництва в Європі
- Робоча група — Робоча група з підготовки та ведення переговорів щодо вступу Чорногорії до Європейського Союзу щодо *acquis*, що стосується Розділу 23 переговорів
- Розділ 23 — Розділ 23 «Судова влада та основоположні права»
- Розділ 24 — Розділ 24 «Юстиція, свобода та безпека»
- Спільний висновок від травня 2011 року — Спільний висновок організацій громадянського суспільства щодо готовності Хорватії до закриття переговорів за Розділом 23 «Судова влада та основоположні права»
- Угода про асоціацію між Україною та ЄС — Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

## ВСТУП

Понад десятиліття Україна, долаючи політичні, правові й економічні виклики, рухається до набуття повноправного членства в Європейському Союзі (далі — ЄС). Після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну процес євроінтеграції пришвидшився з огляду на неминучу загрозу для безпеки й суверенітету України та забезпечення сталої демократії в Європі.

Завдяки підтримці більшості країн-членів ЄС і належній реакції українських інституцій Україна 23 червня 2023 року отримала<sup>1</sup> статус країни-кандидата, а вже 25 червня 2024 року ЄС офіційно відкрив переговори про вступ<sup>2</sup>. Проте ефективність проведення реформ для набуття статусу держави-члена, їхня короткострокова та довгострокова перспектива впливу на життя суспільства, швидкість виконання всіх встановлених у переговорах із ЄС вимог залежать від низки важливих факторів й ефективного використання інструментів, які можуть цьому сприяти.

З цього погляду корисно вивчити досвід країн Західних Балкан, які досить довго стикаються з різноманітними перешкодами на євроінтеграційному шляху, пов'язаними, зокрема, з частковим блокуванням державною владою належного проведення певних реформ. Це своєю чергою призводить до їх формальності чи неефективності, суттєвого зниження рівня підтримки членства в ЄС населенням, уповільнення темпів інтеграції з

боку ЄС, великого впливу дезінформаційних кампаній.

Перелічені питання — лише частина наявних проблем. Деякі з них через геополітичні фактори та історичне минуле спільні для країн Західних Балкан та актуальні для України. Саме тому важливо проаналізувати їхній досвід, щоб уникнути поширених помилок, запобігти стагнації євроінтеграційного процесу та перейняти успішні практики, напрацьовані ними в межах євроінтеграції.

Особливої уваги з огляду на переглянуту у 2020 році методологію вступу в ЄС набуває переговорний Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» права ЄС (*Chapter 23 “Judiciary and fundamental rights” of EU acquis*<sup>3</sup>), оскільки його складові частини відіграють ключову роль для виконання двох основних критеріїв для вступу — політичного критерію (стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини й повага та захист прав національних меншин) та критерію «здатності брати на себе зобов'язання, пов'язані з членством, впровадження *EU acquis*, також дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзу»<sup>4</sup>.

Права людини й основоположні свободи як складова частина Розділу 23 — основний фокус цього дослідження, адже вони мають великий вплив на життя кожної людини та громадянина. Саме європейські стандарти, їх реалізація — одна з передумов сильного українського суспільства в ЄС.

1 “European Council Conclusions on Ukraine, the Membership Applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and External Relations, 23 June 2022.” 2022. Consilium. June 23. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022>

2 “EU Opens Accession Negotiations with Ukraine.” 2024. Consilium. June 25. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>

3 EU *acquis* — сукупність загальних прав і обов'язків, які є обов'язковими для всіх держав-членів ЄС, що, зокрема, включають: зміст, принципи та політичні цілі договорів, законодавство, ухвалене згідно з договорами, практику Суду ЄС, декларації та резолюції, ухвалені ЄС, інструменти в межах Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, міжнародні договори, укладені ЄС, і ті, що укладені між державами-членами у сфері діяльності ЄС. Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» — один із 35 переговорних розділів, що уособлюють *EU acquis*. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary\\_en#acquis](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en#acquis)

4 “Accession Criteria (Copenhagen Criteria) — EUR-Lex.” n.d. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

Досвід країн Західних Балкан, зокрема Хорватії, Сербії і Чорногорії, хоч і різний, але має чимало спільного<sup>5</sup>. Ці країни напрацювали механізми адаптивності, оскільки методологія вступу до ЄС кілька разів змінювалася. Окрім цього, значна тривалість євроінтеграційного процесу для країн Західних Балкан сприяла формуванню сильного громадянського суспільства й напрацюванню адвокаційних

інструментів, релевантних для країн Східного партнерства.

Саме тому на шляху трансформації для подальшого приєднання до ЄС як України загалом, так українському громадянському суспільству, зокрема, важливо звернутися до позитивних і негативних уроків із досвіду євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан.

---

<sup>5</sup> Країни-кандидати, перш ніж приєднатися до ЄС, мають фактично узгодити національне законодавство з правом ЄС, що є одним з основних завдань переговорів між країною-кандидатом і ЄС. У межах переговорів проводиться *скринінг* національного законодавства, мета якого — встановити його відповідність 35 переговорним розділам *EU acquis*. На основі скринінгу виставляються *бенчмарки*, тобто вимоги для відкриття та закриття цих розділів. Закриття всіх розділів веде до завершення переговорів та унормування проєкту договору приєднання до ЄС. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary\\_en#accession-to-the-eu](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en#accession-to-the-eu)

## МЕТОДОЛОГІЯ

Дослідження спрямоване на висвітлення релевантних для України проблем Розділу 23 «Судова влада та основоположні права» (а саме – його третього блока, який стосується дотримання прав людини), які виникали в ході євроінтеграційного процесу в деяких країнах Західних Балкан, зокрема в Хорватії, Сербії та Чорногорії.

Зазначені три країни мають досить різний досвід у цьому контексті. Зокрема, це стосується впливу політичної ситуації на євроінтеграцію, підходів і прогресу у виконанні вимог для вступу в ЄС (Хорватія єдина з них приєдналася до ЄС у 2013 році), а також рівнів і моделей залучення громадянського суспільства до переговорного процесу. Своєю чергою Сербія веде переговори вже 10 років, а Чорногорія за 11 років переговорів отримала заключні критерії до Розділу 23.

Інші країни Західних Балкан, такі як Боснія і Герцеговина (далі – БіГ), Північна Македонія, Албанія та Косово, не стали об'єктами дослідження з огляду на їхній інший досвід, а саме:

- **БіГ** – досить складна конфедерація, відповідно політичний устрій впливає на характер проведення реформ та способи ухвалення рішень. Поки Європейська комісія (далі – ЄК) вирішила розпочати переговори з БіГ, але Міжурядова конференція (*Inter-Governmental Conference*) не відбулася, тому переговори фактично ще не розпочалися.
- **Північна Македонія та Албанія** декілька років зазнавали політичного блокування з боку інших держав-членів ЄС. Так, Північна Македонія мала спір із Грецією щодо назви країни. Понад те, загострилася суперечка з Болгарією, що мала бути частково врегульована Договором про добросусідські відносини від 2017 року, укладеним між Болгарією та Північною Македонією. За втручання Франції виникла інша проблема – вимога до Північної Македонії внести конституцій-

ні зміни та визнати болгар державотворчим етносом<sup>6</sup>. Тільки у 2022 році ЄС розпочав переговори з Північною Македонією та Албанією, і зараз проводяться пояснювальні та двосторонні скринінги щодо різних переговорних кластерів. ЄС розглядає вступ Албанії та Північної Македонії вкупі, хоча деякі країни висловлювалися проти цього (Нідерланди та Данія)<sup>7</sup>. Попри те, що в Албанії не виникало схожих, як у Північній Македонії, суперечок щодо історичного минулого, вона все ж таки не змогла просунути далі в євроінтеграційному шляху. Це дослідження спрямоване на виокремлення уроків для України вже з тривалого досвіду переговорів, тому вказані країни не стали об'єктами дослідження.

- **Косово** поки перебуває в статусі потенційної країни-кандидата (тобто статус країни-кандидата ще не надано). Відсутність значного прогресу в євроінтеграційному процесі, непрості відносини із Сербією та політична ситуація щодо невизнання деякими членами ЄС (Кіпр, Греція, Словаччина, Іспанія та Румунія) значно ускладнюють вступ цієї країни в ЄС, а також роблять її досвід менш релевантним для цілей цього дослідження.

**Мета** дослідження – вивчення досвіду євроінтеграції країн Західних Балкан (Хорватії, Сербії та Чорногорії) з урахуванням впливу історичного й політичного контексту на процес, напрацювання рекомендацій представникам громадянського суспільства щодо участі в процесі євроінтеграції для уникнення Україною поширених помилок і запобігання уповільненню темпів ведення переговорів щодо набуття членства в ЄС, а також виокремлення позитивного досвіду та найкращих практик залучення громадських організацій до євроінтеграційного поступу, що може перейняти та використати Україна.

6 General Secretariat of the Council, Council conclusions on North Macedonia and Albania, 18 July 2022. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>

7 Український центр європейської політики. «Шлях Західних Балкан до ЄС: уроки для України» / Український центр європейської політики. Грудень 2022. URL: <https://ucep.org.ua/doslidzhennya/shlyah-zahidnyh-balkan-do-yes-uroky-dlya-ukrayiny-2.html>



Дослідження проводилося на основі наявної в публічному доступі інформації станом на 31 грудня 2024 року щодо євроінтеграційних процесів і викликів, пов'язаних із ними, у країн-кандидатів у ЄС. Для більш ефективного опрацювання специфіки євроінтеграційних процесів команда Центру прав людини ZMINA (далі — ZMINA) провела інтерв'ю з 12 експертами з правозахисних громадських організацій Хорватії, Чорногорії, Сербії, а також БІГ та України, щоб дізнатися їхнє бачення ролі прав людини в переговорному процесі між урядом країни та ЄС, а також зібрати рекомендації для українських активістів і правозахисників. Інтерв'ю були напівструктурованими і відбувалися онлайн із 19 червня по 13 вересня 2024 року.

Для пошуку представників і представниць громадянського суспільства з релевантним досвідом ZMINA як частина мережі Домів прав людини (*Human Rights Houses Network*) звернулася до колег по контакти правозахисників у країнах Західних Балкан. Таким чином, перші інтерв'ю пройшли з Іваном Новоселом (Дім прав людини Загреба, Хорватія) та Йованою Спремо (ЮКОМ — Комітет юристів за права людини, Сербія). Далі співрозмовники Центру прав людини ZMINA радили поспілкуватися з правозахисниками з інших організацій Сербії, Хорватії та інших країн регіону.

У межах роботи над дослідженням щодо досвіду євроінтеграції країн Західних Балкан ZMINA спілкувалася з правозахисниками, які:

- мають безпосередній досвід аналізу прогресу країни на шляху до ЄС через підготовку тінювих звітів і рекомендацій для уряду та ЄК;
- беруть участь у переговорних робочих групах між урядом і ЄС як представники громадянського суспільства;
- мають досвід участі в переговорному процесі як колишні держслужбовці.

Блок «Основоположні права»<sup>8</sup> Розділу 23 був **основою** дослідження з огляду на проблему, виокремлені у звітах ЄК щодо України від 8 листопада 2023 року та від 30 жовтня 2024 року<sup>9</sup>, опублікованих у межах щорічного Паке-та розширення<sup>10</sup>.

Серед **ключових питань** блоку «Основоположні права», що висвітлені в цьому звіті та актуальні для країн Західних Балкан, такі:

- законодавче регулювання функціонування інституту Омбудсмана;
- захист прав ЛГБТК+ та боротьба з дискримінацією;
- захист прав національних меншин (особливо з огляду на те, що Україна повинна ухвалити окремий План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин<sup>11</sup>);
- незалежність медіа.

Загалом перед цим дослідженням були поставлені такі **завдання**:

- виокремити вплив історичного минулого на особливості вимог до вступу в ЄС країн Західних Балкан;
- проаналізувати методологію вступу в ЄС, її еволюцію та застосування для Хорватії, Сербії та Чорногорії;
- дослідити наявні звіти ЄК, органів державної влади зазначених країн і громадянського суспільства щодо виконання вимог, встановлених до блоку «Основоположні права» Розділу 23 «Судова влада та основоположні права»;
- провести інтерв'ю з провідними експертами правозахисних громадських організацій країн Західних Балкан для аналізу їхньої ролі в процесі виконання Хорватією, Сербією та Чорногорією ключових вимог до вступу в ЄС;
- висвітлити найпоширеніші систематичні проблеми, що стосуються прав людини в

8 Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» складається із чотирьох блоків: судова влада, боротьба з корупцією, основоположні права та права громадян ЄС.

9 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

10 European Commission. 2023. Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

11 Council of the European Union. 2024. General EU Position: Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). Brussels, 21 June 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfwjji/public-ad00009en24.pdf>, пар. 4.

Хорватії, Сербії та Чорногорії, і їх релевантність для України;

- виокремити роль організацій громадянського суспільства в євроінтеграційному процесі та їхній вплив на проведення необхідних для вступу чи забезпечення дотримання принципу верховенства права реформ.

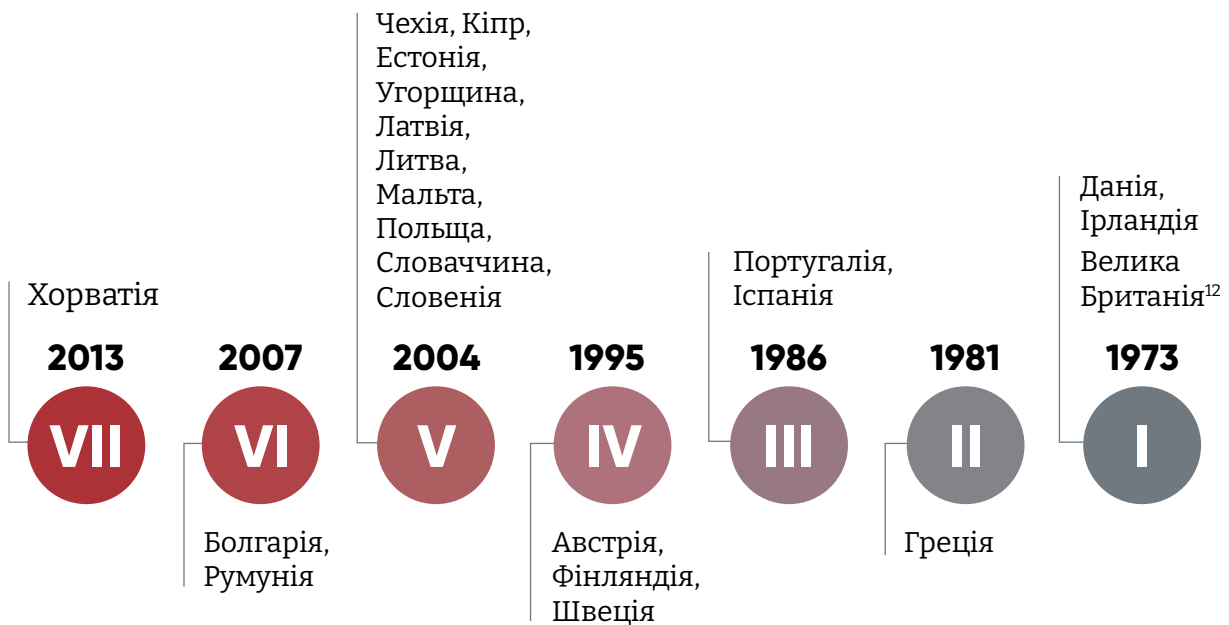
Рекомендації та зроблені уроки за результатами проведеного дослідження розбито на секції, щоб дати відповіді на такі питання:

- Яку роль можуть відігравати організації громадянського суспільства в переговорному процесі між країною-кандидатом та ЄС?
- Як у процесі відображені цінності прав людини та встановлені критерії їх дотримання?
- Які стратегії адвокатури найефективніші?
- Як побудувати роботу над спільними аналітичними дослідженнями?
- На що варто звертати увагу під час спільних комунікаційних кампаній?
- Як проявляється важливість взаємодії із сусідніми країнами в межах переговорного процесу між країною-кандидатом і ЄС?
- Наскільки ресурсомісткий процес євроінтеграції?

## ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ШЛЯХУ КРАЇН ЗАХІДНИХ БАЛКАН

З часу свого заснування в 1950-х роках ЄС розширювався декілька разів, збільшивши кількість членів із 6 до 27. Так, країнами-засновницями Європейського співтовариства вугілля та сталі (попередника ЄС) були Бель-

гія, Франція, Німеччина, Італія, Люксембург і Нідерланди. Опісля ще 22 країни-члени приєдналися до ЄС у ході семи хвиль розширення в такому порядку:



Після семи хвиль приєднання країн, остання з яких відбулася у 2013 році (Хорватія), процес розширення ЄС досить сильно сповільнився через такі фактори:

1. Внутрішня політична ситуація в країнах, що отримали статус країни-кандидата (серед яких Чорногорія, Сербія, Албанія, Північна Македонія та Туреччина) або ж подали заяву на його отримання (БіГ);
2. Неготовність ЄС до розширення через ге-

ополітичні причини, а також позицію ЄК, що, зокрема, спричинило **Берлінський процес**<sup>13</sup>.

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну стало однією з причин відновлення прагнень ЄС до розширення. Це активувало:

- 1.) країни, що хотіли набути статусу країни-кандидата на вступ до ЄС (Україна, Молдова, Грузія та Косово);
- 2.) БіГ (незважаючи на подання заявки на

<sup>12</sup> 23 червня 2016 року на референдумі 52 % виборців у Сполученому Королівстві проголосували за вихід Великої Британії з ЄС після більш ніж 40 років членства в ньому. 29 січня 2020 року Європейський парламент схвалив Угоду про вихід, а 30 січня – Рада ЄС. Вона набула чинності 1 лютого 2020 року, і в цей день Велика Британія покинула ЄС.

<sup>13</sup> Берлінський процес – це платформа, створена у 2014 році для посилення співпраці між шістьма країнами Західних Балкан (WB6) та Австрією, Болгарією, Хорватією, Францією, Німеччиною, Грецією, Італією, Польщею, Словенією та Великою Британією (остання пізніше вийшла з ЄС) з метою наближення WB6 до ЄС. Процес також залучає інституції ЄС, міжнародні фінансові установи, громадянське суспільство, молодь, бізнес. У його межах проводяться різноманітні економічні, політичні та безпекові, соціальні та екологічні перехідні проекти. Він складається із Саміту, урядових зустрічей і безлічі додаткових заходів (цифровий саміт, бізнес-форум, молодіжний форум, форум громадянського суспільства, гендерний форум, наукова конференція, закупівельна ініціатива німецького бізнесу).

членство в ЄС ще в лютому 2016 року, статус країни-кандидата вона отримала лише в грудні 2022 року<sup>14</sup>);

3.) країни, з якими до 2022 року переговорний процес так і не почався (Північна Македонія та Албанія).

Отже, можна констатувати сильні прагнення країн Західних Балкан та Асоційованого тріо<sup>15</sup> набути членство в ЄС. Щоправда, незважаючи на їхні прагнення, для реального розширення з 27 до 36 країн ЄС потрібно провести внутрішні реформи з огляду на економічні, політичні й безпекові питання й урахуванням нового геополітичного контексту.

Загалом євроінтеграційний шлях Західних Балкан триває вже більш як 20 років. Ще у 2003 році на саміті в Салоніках Європейська Рада (далі – ЄР) висловила політичну волю інтегрувати країни Західних Балкан у ЄС, заявивши, що «майбутнє Балкан – у Європейському Союзі». При цьому умови розширення порівняно з тими, що застосовувалися до хвилі «південного розширення» (вступ Греції, Іспанії та Португалії), суттєво змінилися. Так, для прикладу, у межах «південного розширення» демократичні принципи та повага до прав людини лише були додані до *acquis* ЄС, проте вони мали формальний характер<sup>16</sup>.

Ці принципи були посилені **Копенгагенськими критеріями**, ухваленими в 1993 році, які встановлюють три основні принципи для вступу<sup>17</sup>:

- Політичний: наявність стабільних демократичних інститутів, що забезпечують повагу до верховенства права, прав людини та захисту прав меншин.
- Економічний: наявність функціонуючої ринкової економіки та здатність справлятися з конкуренцією та ринковими силами в ЄС.

- Критерії *acquis* ЄС: здатність прийняти й реалізувати права та обов'язки, передбачені ними<sup>18</sup>.

Ці критерії впливають із права ЄС, тобто їх виконання має не лише технічний характер. Попередня практика розширень і ведення переговорів ЄС із Сербією та Чорногорією вказує на те, що практична оцінка виконання встановлених вимог перебуває під значним політичним впливом і небажанням повторити попередні помилки досвіду розширення ЄС<sup>19</sup>.

Іншим важливим аспектом вступу країн Західних Балкан є **угоди про стабілізацію та асоціацію** (*Stabilisation and Association Agreement*), укладені з ЄС у межах Процесу стабілізації та асоціації. Їхня мета полягала не лише у створенні зони вільної торгівлі, а і визначенні спільних економічних і політичних векторів руху й заохоченні регіонального співробітництва між країнами.

Ці угоди мають інший характер, ніж угоди, укладені в межах **Східного партнерства** (Україна, Молдова, Грузія). Для прикладу, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), укладеній у 2014 році, зі сторони ЄС було визнано політичні прагнення України до ЄС і зазначено, що «політична асоціація та економічна інтеграція... залежатиме від прогресу в імплементації цієї Угоди, а також прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах»<sup>20</sup>. Натомість в угодах про стабілізацію та асоціацію ЄС фактично взяв на себе політичні зобов'язання інтегрувати країни Західних Балкан.

14 "Bosnia and Herzegovina." 2024. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). July 23. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en)

15 Асоційоване тріо – тристоронній формат співпраці України, Грузії та Молдови, сформований у 2021 році в контексті євроінтеграції.

16 Policy Department, Directorate-General for External Policies, "The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead." 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf)

17 European Council, Conclusions of the Presidency, 11638/03: 21–22 June 1993, Thessaloniki. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

18 Khrystyna Parandii, "Eastern Europe Joins the Western Balkans: A New Start for the EU's Enlargement Policy?", GMFUS. URL: <https://www.gmfus.org/news/eastern-europe-joins-western-balkans-new-start-eus-enlargement-policy>, с. 10.

19 M. Kmezić, "Overcoming the Crisis of Enlargement", Contemporary Southeastern Europe, Volume 1.1. 2014.

20 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)



Ключовий елемент угод про стабілізацію та асоціацію – регіональне співробітництво. Хоча він зумовлений історичним минулим країн Західних Балкан, його перевага полягає в спонуканні до створення майданчика для держав і громадянського суспільства. Регіональне співробітництво може використовуватися для обміну досвідом і створення колективного тиску на ЄС із метою пришвидшення євроінтеграції країн Західних Балкан.

Україна, Молдова та Грузія в межах угод про асоціацію та торговельних угод не мали вимог до регіонального співробітництва, проте через спільне історичне минуле самостійно створили регіональний альянс **Асоційоване тріо** для координування зусиль із приєднання до європейської сім'ї держав<sup>21</sup>.

Регіональне співробітництво разом із такими вимогами, як співпраця з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії (далі – МТКЮ), покращення безпекової ситуації, повернення біженців, примирення та розв'язання двосторонніх суперечок, утворюють низку критеріїв, які деякі науковці називають **Копенгагенські плюс критерії** (*Copenhagen Plus criteria*)<sup>22</sup>. Їхня основна мета – урахування політичних особливостей регіону та сприяння наближенню Західних Балкан до ЄС.

Окрім зазначених особливостей ЄС запровадив нові механізми, до яких, зокрема, належать такі ініціативи, як Структурований діалог щодо правосуддя з БіГ (*Structured Dialogue on Justice with Bosnia and Herzegovina*), Структурований діалог щодо верховенства права з Косовом (*Structured Dialogue on the Rule of Law with Kosovo*) та Діалог високого рівня з Албанією (*High Level Dialogue with Albania*). Вважається, що ЄС запозичує практики моні-

торингу в Ради Європи, ОБСЄ та деяких неурядових організацій<sup>23</sup>.

Окрім зазначених додаткових умов вступу, що відображають геополітичну відмінність країн Західних Балкан, сама методологія вступу змінювалася декілька разів. Фактично умови вступу стали набагато суворішими, ніж у попередніх хвилях. До змін 2012 року методологія передбачала відкриття кожного розділу окремо із задоволенням вступних критеріїв, а для їх закриття треба було виконати вимоги заключних критеріїв<sup>24</sup>. Після вступу Хорватії розділи 23 («Судова влада та основоположні права») і 24 («Юстиція, свобода та безпека») <sup>25</sup> отримали більшу увагу, оскільки для їх закриття потрібно задовольнити вступні, проміжні та заключні критерії.

Фактично фокус реформ змістився на розбудову належних, сталих інституцій, які ефективно функціонують, що передбачало забезпечення принципу належного управління, розбудову судової системи й забезпечення дотримання принципу верховенства права. Такий підхід сформувався через проблемний досвід у сфері верховенства права при вступі Болгарії та Румунії, і для мінімізації їх виникнення надалі ключову роль для закриття переговорів було надано розділам 23 та 24.

Також ЄС у переговорному процесі застосовує **підхід винагороди за здійснені кроки щодо вступу** (*merit based approach*). Проте на прикладі вступу Хорватії помітне його політизоване застосування, оскільки, незважаючи на позицію частини громадянського суспільства про недостатню реформованість Хорватії для вступу в ЄС станом на травень 2011 року<sup>26</sup>, уже в грудні 2011 року Рада ЄС ухвалила позитивне рішення про вступ Хорватії в ЄС.

21 Кабінет Міністрів України. «Дмитро Кулеба: Асоційоване тріо створює нові європейські можливості для України, Грузії та Молдови». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/dmitro-kuleba-asocijovane-trio-stvoryuye-novi-yevropejski-mozhливosti-dlya-ukrayini-gruziyi-ta-moldovi>

22 Policy Department, Directorate-General for External Policies, “The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead.” 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf), с. 12.

23 Там само. С. 13.

24 European Commission, “Enlargement strategy and main challenges 2006–2007. Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members.” 8 November 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/enlargement-strategy-2006-2007-challenges-and-integration-capacity.html>

25 Розділи 23 «Судова влада та основоположні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» встановлюють вимоги до забезпечення верховенства права. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/rule-law\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/rule-law_en)

26 Gong, “Joint Opinion of the Croatian Civil Society Organisations on the Readiness of the Republic of Croatia for the Closing of Negotiations with EU in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights.” May 2011. URL: <https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/20110511MAY2011-JOINTOPINIONOFCSOsONCHAPTER23.pdf>

Після прийняття Хорватії євроінтеграційні процеси інших країн Західних Балкан значним чином уповільнилися. Серед причин такої негативної зміни:

1. Політика тодішньої ЄК на чолі із Жан-Клодом Юнкером, який на початку свого мандата наголосив, що переговори про вступ триватимуть і надалі, але подальшого розширення протягом періоду діяльності ЄК під його головуванням не буде<sup>27</sup>.
2. Загальна неготовність ЄС до розширення через економічну кризу й спротив розширенню населення. За результатами опитування (*Eurobarometer polls*)<sup>28</sup>, опублікованого навесні 2013 року після декількох місяців із моменту ухвалення Радою ЄС рішення про вступ Хорватії, більша частина населення ЄС була проти можливого розширення. Так, близько трьох четвертих населення в Австрії, Нідерландах, Фінляндії, Франції та Німеччині виступало проти розширення.

Через ці причини у 2014 році стартував Берлінський процес, який триває й досі. Він охоплює співпрацю урядів шести країн Західних Балкан (БіГ, Сербія, Чорногорія, Північна Македонія, Албанія, Косово) та деяких країн ЄС (Австрія, Болгарія, Хорватія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Польща, Словенія та Сполучене Королівство (остання країна пізніше вийшла з ЄС). Учасниками цього процесу є також інституції ЄС (ЄК, Європейська служба зовнішніх дій, Президентство Ради), міжнародні фінансові установи та представники громадянського суспільства, молоді та бізнесу із Західних Балкан. Мета Берлінського процесу — покращення регіонального співробітництва країн Західних Балкан, а також поглиблення співпраці з ЄС у низці політичних сфер, спрямованих на досягнення стандартів ЄС, особливо їх підготовки до інтеграції з ЄС.

Окрім політичної сфери, велику роль відіграє економічна складова, Зелений порядок денний<sup>29</sup>, а також соціальна та економічна інтеграція меншин, у тому числі ромів. Загалом можна зробити висновок, що, не-

зважаючи на стагнацію процесу інтеграції Західних Балкан із боку ЄК, було створено окрему ініціативу, Берлінський процес, яка мала сприяти інтеграції країн Західних Балкан у ЄС у період відсутності політичної волі значної частини європейського суспільства на розширення<sup>30</sup>.

Останні та досить суттєві зміни, яких зазнав процес вступу країн Західних Балкан, торкнулися методології у 2020 році. Затверджена Європейським парламентом у травні 2020 року, оновлена методологія передбачала, що вона застосовуватиметься до країн, з якими переговорний процес почнеться в майбутньому, а з країнами, з якими переговорний процес уже триває (Сербія та Чорногорія), — за умови прийняття ними оновленої методології. Сербія та Чорногорія прийняли зміни до нової методології, основа якої (з урахуванням індивідуального підходу до особливостей кожної країни-кандидата) застосовується до всіх країн-кандидатів, що зараз перебувають у переговорному процесі з ЄС.

Ключові зміни ЄК класифікує за чотирма основними векторами:

#### ► **Більший рівень довіри між сторонами переговорного процесу**

Ця вимога покладає взаємні зобов'язання на сторони переговорів. З одного боку, країни Західних Балкан повинні продемонструвати свою однозначну політичну волю до інтеграції з ЄС, яка супроводжуватиметься відповідними фундаментальними реформами. При цьому країни Західних Балкан мають посилити регіональне співробітництво та добросусідські відносини задля запевнення в стабільності ситуації в регіоні. ЄС зі свого боку зобов'язується об'єктивно оцінювати кожен крок країни-кандидата до вступу, тобто відповідно до *merit based approach*.

У випадку, якщо країна відповідає об'єктивним критеріям, вона має поетапно просуватися. Такі зміни були, зокрема, введені через попередні політичні перешкоди, що створювалися перед країнами-кандидатами.

27 Policy Department, Directorate-General for External Policies, "The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead." 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf), с. 12.

28 European Commission, Standard Eurobarometer, No 79, Spring 2013, T84. 2013. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1120>

29 "Berlin Process | Ministerial Meeting on Green Agenda of the Western Balkans." n.d. Berlin Process. URL: <https://www.berlinprocess.de/en/ministerial-meeting-on-green-agenda-of-the-western-balkans-hamburg>

30 "Berlin Process | Berlin Process." n.d. Berlin Process. URL: <https://www.berlinprocess.de/#about-berlin-process>

Так, найяскравішим прикладом слугує блокування Грецією вступу Македонії через назву країни, тому її було перейменовано на Північну Македонію. Інший приклад, який стосується також Македонії, — перешкоди з боку Болгарії через історичні та мовні питання. Саме тому ЄС зобов'язався також висловлювати однозначну підтримку країнам Західних Балкан і наголошувати на проведенні реформ, важливих для вступу в ЄС, а не спрямованих на задоволення політичної волі певних держав-членів ЄС.

Так, фокус у переговорному процесі змістився на проведення фундаментальних реформ, які мають на меті, зокрема, підвищити рівень забезпечення верховенства права. Ще в методології, що існувала до 2020 року, розділи 23 та 24 були єдиними, для яких встановлювалися три рівні критеріїв: вступні, проміжні та заключні (*opening, interim and closing benchmarks*). Зміна методології призвела до формування кластера 1 «Основи», у який включено п'ять переговорних розділів (окрім 23 та 24 розділів, розділи 5 «Державні закупівлі», 18 «Статистика», 32 «Фінансовий контроль»). Три рівні критеріїв при цьому збереглися, проте нововведенням стало те, що жоден розділ неможливо закрити до до-

сягнення заключних критеріїв за розділами кластера 1 «Основи».

Так, кластер 1 «Основи» відкривається першим і закривається останнім. Окрім того, у кластер 1 «Основи» фактично входять:

1. Дорожня карта із верховенства права, яка за характером змін еквівалентна до попередніх планів дій (для прикладу, раніше плани дій застосовувалися в переговорному процесі з Хорватією, Сербією та Чорногорією).
2. Дорожні карти щодо функціонування демократичних інституцій і реформи державного управління, запровадження яких зумовлене історичними переконаннями ЄС у необхідності сталих інституцій, які функціонують відповідно до європейських принципів, як запобіжних механізмів виникнення ризиків щодо порушення верховенства права.
3. Економічний критерій вступу в ЄС.

Такий підхід відображено в таблиці кластерів зміненої методології ЄК від лютого 2020 року, оскільки в кластер 1 «Основи», окрім п'яти розділів, входять також економічний критерій, функціонування демократичних інститутів і реформа державного управління.

## Кластери зміненої методології ЄК

### Кластер 1 «Основи»:

- 23 — Судова влада та основоположні права
- 24 — Юстиція, свобода та безпека
- Економічні критерії
- Функціонування демократичних інститутів
- Реформа державного управління
- 5 — Державні закупівлі
- 18 — Статистика
- 32 — Фінансовий контроль

### Кластер 2 «Внутрішній ринок»:

- 1 — Вільний рух товарів
- 2 — Свобода пересування працівників
- 3 — Право заснування та свобода забезпечення
- Послуги
- 4 — Вільний рух капіталу
- 6 — Право компаній
- 7 — Право інтелектуальної власності
- 8 — Конкурентна політика
- 9 — Фінансові послуги
- 28 — Захист споживачів і здоров'я

### Кластер 3 «Конкуренто-спроможність та інклюзивне зростання»:

- 10 – Цифрова трансформація та медіа
- 16 – Оподаткування
- 17 – Економічна та грошова політика
- 19 – Соціальна політика та зайнятість
- 20 – Підприємництво та промислова політика
- 25 – Наука і дослідження
- 26 – Освіта і культура
- 29 – Митний союз

### Кластер 4 «Зелений порядок денний і стале підключення»:

- 1 – Вільний рух товарів
- 2 – Свобода пересування працівників
- 3 – Право заснування та свобода забезпечення
- Послуги
- 4 – Вільний рух капіталу
- 6 – Право компаній
- 7 – Право інтелектуальної власності
- 8 – Конкурентна політика
- 9 – Фінансові послуги
- 28 – Захист споживачів і здоров'я

### Кластер 5 «Ресурси, сільське господарство та згуртованість»:

- 11 – Сільське господарство та розвиток села
- 12 – Безпека харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика
- 13 – Рибальство та аквакультура
- 22 – Регіональна політика та координація структурних інструментів
- 33 – Фінансові та бюджетні положення

### Кластер 6 «Зовнішні відносини»:

- 30 – Зовнішні відносини
- 31 – Зовнішня політика, політика безпеки та оборони

#### ► **Посилення політичного керівництва**

Цей вектор змін передбачає зміцнення контролю держав-членів ЄС за євроінтеграційними процесами шляхом організації регулярних самітів ЄС – Західні Балкани, посилення кооперації на рівні міністерств, що своєю чергою передбачає можливість країн-кандидатів бути спостерігачами на важливих для них ініціативах ЄС. Ідеться про посилення політичного діалогу для виконання умов Угоди про стабілізацію та асоціацію та проведення Міжурядових конференцій. Понад те, держави-члени ЄС заохочуються до активного моніторингу через залучення власних експертів

на місцях, щоб ефективніше контролювати загальний прогрес країни-кандидата, надавати підтримку та експертизу.

Окрім наявного звітування ЄК двічі на рік щодо прогресу за розділами 23 та 24, запроваджено інформування про прогрес країн-кандидатів через:

1. **Пакет розширення** – звіт, який публікується ЄК щосені (уперше застосований у 2019 році, але змінами його закріплено на постійній основі).
2. Інші офіційні документи про прогрес у верховенстві права (для прикладу, Звіт про стан верховенства права в краї-



нах-членах ЄС і в країнах-кандидатах у ЄС)<sup>31</sup>.

Уперше на держави було покладено зобов'язання щодо належного інформування населення про переваги та зобов'язання, що впливають із процесу євроінтеграції, і боротьби з дезінформацією.

### ► **Більша динамічність процесу**

Вектор збільшення рівня динамічності процесу передбачає згрупування розділів у шість кластерів, оскільки це сприяє зосередженню політичного діалогу на основних і найважливіших секторах і реформах, необхідних для вступу до ЄС. Формування кластерів передбачає, що розділи, які входять у них, відкриваються всі одночасно після виконання країною-кандидатом вступних критеріїв (*opening benchmarks*), проте закриваються кожен окремо відповідно до виконання критеріїв закриття (*closing benchmarks*). Оскільки кластер 1 «Основи» має надважливе значення, як уже було зазначено вище, методологією передбачено особливості його відкриття та закриття, а також необхідність задоволення країною-кандидатом трьох рівнів критеріїв.

### ► **Передбачуваність, позитивні та негативні умови вступу**

У змінній у травні 2020 року методології вступу до ЄС було наголошено, що «Комісія використовуватиме Пакет розширення, щоб перевірити відповідність кандидатів *acquis* ЄС та надати чіткіші вказівки щодо конкретних пріоритетів реформ та критеріїв відповідності, а також очікування щодо наступних кроків у процесі»<sup>32</sup>. Такий підхід дозволяє забезпечити належну чіткість для сторін переговорів у розумінні того, які кроки надалі потрібно робити для пришвидшення інтеграції з ЄС.

Саме тому в методології передбачено можливі позитивні й негативні наслідки щодо невиконання або неналежного виконання поставлених вимог.

Позитивними результатами можуть бути: (1) більш тісна інтеграція з ЄС (перехід на окремі більш преференційні програми та політики); (2) збільшення фінансування та інвестицій із боку ЄС шляхом використання фондів ЄС.

Негативними наслідками для країни-кандидата за стагнацію чи певні кроки назад у виконанні встановлених вимог можуть бути, для прикладу, такі:

1. Держави-члени ЄС шляхом голосування залежно від серйозності порушення можуть ухвалити рішення про призупинення переговорів у певних сферах або загальною. Для прикладу, розділи, які раніше були попередньо закриті, можуть відкрити знову.
2. Фінансування ЄС може бути зменшено, окрім того, що надається громадянському суспільству.

За наявності переваг більш тісної інтеграції ЄС (тобто якщо було надано доступ до окремих програм ЄС) вони можуть бути скасовані.

Методологія передбачає, що такі рішення можуть бути ухвалені лише на основі щорічної оцінки ЄК у межах Пакета розширення, особливо що стосується ступеня впровадження фундаментальних реформ (зокрема, щодо верховенства права).

Таким чином, ми бачимо еволюцію методології вступу в ЄС з огляду на необхідність об'єктивної оцінки прогресу країн-кандидатів і мінімізації впливу політичної позиції держав-членів ЄС. Проте досі можна спостерігати вплив політичної ситуації на хід євроінтеграції в цілому.

31 European Commission, "Annual Rule of Law Cycle." October 2024. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en)

32 European Commission, "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans", May 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0057>

## Досвід Хорватії

### ОГЛЯД МЕТОДОЛОГІЇ ВСТУПУ, ЩО ЗАСТОСОВУВАЛАСЯ ДО ХОРВАТІЇ

Хорватія — друга країна, яка після розпаду колишньої Югославії отримала повноправне членство в ЄС (першою була Словенія). Хорватія стала першою країною після Греції, коли процес розширення ЄС проходив у межах приєднання однієї країни, та останньою, що долучилася до ЄС. Євроінтеграційний шлях Хорватії був найдовшим<sup>33</sup> порівняно з попередніми розширеннями ЄС, а також на той час найбільш вимогливим із боку ЄС з огляду на змінену методологію вступу.

Перші політичні прагнення Хорватії стати членом ЄС проявилися під час другої хвилі демократичних змін у країні у 2000 році, що було задекларовано під час Загребського саміту, який відбувся того ж року<sup>34</sup>. Проте сам вступ відкладався з огляду на низку причин, серед яких були як недостатня співпраця з МТКЮ, так і політичний фактор, а саме — нерозв'язаний прикордонний спір зі Словенією<sup>35</sup>.

У 2001 році була підписана важлива передумова вступу в ЄС — Угода про стабілізацію та асоціацію, уже згадана раніше, а у 2003 році була подана офіційна заява на вступ до ЄС. У 2005 році розпочався переговорний процес, який закрили у 2011 році з наданням ЄР зеленого світла на прийняття Хорватії як повноправного члена ЄС<sup>36</sup>. Таким чином, безпосередні переговори з ЄС Хорватія вела понад шість років.

Як уже зазначалося вище, методологія вступу Хорватії суттєво змінилася порівняно з тією, яка існувала раніше, оскільки значно

зріс фокус контролю питань, пов'язаних із верховенством права. Так, для Хорватії та Туреччини вперше було введено в переговорні рамки Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» як підсилення вже наявного, а згодом перейменованого Розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека». Як результат, саме ці два розділи охопили питання, пов'язані з верховенством права.

З огляду на попередній досвід ЄС також було запроваджено новий етап переговорного процесу — уперше введено вступні критерії (*opening benchmarks*), що застосовувалися лише для певних розділів, найбільш важливих для вступу країни-кандидата. Це означає, що після проведення оцінки відповідності законодавства країни-кандидата вимогам *aquis* ЄС (скринінгу) країна-кандидат одразу не переходила до безпосередніх переговорів щодо деяких розділів, а мала задовольнити спочатку вступні критерії для їх відкриття<sup>37</sup>. Вважається, що такі зміни мали стати досить сильним інструментом для усунення можливих проблем із верховенством права.

Хоча ЄС зайняв більш сувору переговорну позицію з Хорватією щодо закриття розділів 23 та 24, усе ж припустився попередніх помилок. Зокрема, під час переговорів вимоги ЄС, пов'язані з верховенством права, здебільшого зосереджувалися на інституційних реформах (для прикладу, реформах судової системи, поліції та прокуратури). Щоправда, незважаючи на запевняння тодішнього єврокомісара з питань розширення Штефана Фюле про нетехнічність необхідних реформ, проведені зміни в Хорватії зосереджувалися лише на вдосконаленні роботи інституцій

33 Слово і Діло. «Членство в Євросоюзі: скільки часу проходило між початком переговорів та вступом країн». 2023. 23 листопада. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/11/23/infografika/polityka/chlenstvo-yevrosoyuzi-skilky-chasuproxydylo-mizh-pochatkom-perehovoriv-ta-vstupom-krayin>

34 На Загребському саміті 2000 року, проведеному між ЄС і лідерами країн Західних Балкан, було вперше представлено ідею включення регіону до ЄС.

35 Після розпаду Югославії в 1991 році в Словенії та Хорватії виникли суперечки щодо сухопутного та морського кордону. На момент ведення з Хорватією переговорів про вступ у ЄС спір щодо морського кордону не був розв'язаний. Саме тому Словенія обумовлювала свою згоду на подальший прогрес Хорватії в євроінтеграції в разі делімітації морського кордону двох країн у Піранській затоці. Сторони домовилися звернутись до Постійного арбітражного суду в Гаазі, який у 2017 році ухвалив рішення на користь Словенії, проте Хорватія відмовилася його виконувати. Детальніше: Thomas Bickl, "The border dispute between Croatia and Slovenia", dissertation, University of Duisburg-Essen, 26 June 2019. URL: [https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico\\_derivate\\_00070268/Diss\\_Bickl.pdf](https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00070268/Diss_Bickl.pdf)

36 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Croatia: Negotiation Process. URL: <https://mvep.gov.hr/services-for-citizens/access-to-information/croatia-and-the-european-union-245129/negotiation-process/245134>

37 Програма «U-LEAD з Європою». Процес вступу України до ЄС у контексті регіонального та місцевого розвитку, березень 2023 року. URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/c63b0eb665fdf3266d87a52bf3de8ec9.pdf>

(особливо судової системи), залишаючи поза увагою глибинні законодавчі зміни, і фактично ототожнювали терміни «судова реформа» та «верховенство права»<sup>38</sup>.

Запроваджений Розділ 23 охопив основні чотири елементи для забезпечення верховенства права: судову систему, боротьбу з корупцією, основоположні права та права громадян ЄС. Проте через широке формулювання вимог для закриття розділу та нечіткість індикаторів їх задоволення саме структурні (інституційні) зміни знову стали основним мірилом досягнутого прогресу. Незважаючи на те, що інституційний підхід як інструмент забезпечення верховенства права спрямований на зміцнення державних інституцій і їх здатність виконувати закони та нормативні акти, він необов'язково сприяє створенню ефективної системи забезпечення верховенства права. Без створення належної законодавчої бази й нормативних змін інституційні реформи не будуть ефективними.

Понад те, на відміну від теперішньої методології, яка передбачає відкриття кластера 1 «Основи» (у який входить Розділ 23) першим серед шести наявних кластерів, за методологією вступу Хорватії його було відкрито на останніх етапах переговорів. Так, хоча офіційне відкриття переговорів між Хорватією та ЄС відбулося в жовтні 2005 року, переговори за Розділом 23 розпочалися в червні 2010 року та завершилися в червні 2011 року<sup>39</sup>.

Поспіх у закритті цього розділу, низька залученість громадянського суспільства, поверховість проведених реформ, неврахування національних особливостей правового середовища та політизованість рішення про закриття розділу з боку ЄС — причини значних проблем із верховенством права в Хорватії після приєднання до ЄС (див. підрозділ «Хорватія в умовах сьогодення: кроки назад»).

Окрім цього, Хорватії вдалося уникнути механізму перевірки проведених реформ після вступу в ЄС, на відміну від Болгарії та Румунії, де у 2007 році такий механізм було створено.

Цей фактор також став причиною відсутності комплексного проведення реформ і їх фактично технічного характеру. У переглянутій у 2011 році стратегії розширення ЄК запропонувала новий підхід до розділів 23 і 24, що збільшив їхню значущість у євроінтеграційному процесі й передбачив встановлення трьох рівнів критеріїв у переговорах (вступних, проміжних та заключних).

Проте факт того, що першою країною, на якій така методологія була застосована, стала Чорногорія (яка вже 12 років веде переговори щодо вступу в ЄС), підтверджує, що закриття Розділу 23 для Хорватії залежало від політичної волі ЄС бачити Хорватію серед країн-членів ЄС. Тобто де-факто проблеми із забезпеченням верховенства права в Хорватії не були розв'язані, але Розділ 23 закрили.

### **КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО Й НОРМАТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗДІЛОМ 23**

В опублікованому звіті ЄК про результати проведення двостороннього скринінгу відповідності законодавства Хорватії Розділу 23 було наголошено на проблемах із забезпеченням прав національних меншин, свободи вираження поглядів, прав дитини, поваги до особистого та сімейного життя, вжиття заходів щодо протидії расизму та ксенофобії, функціонування інституту Омбудсману<sup>40</sup>.

Оскільки Розділ 23 в межах переговорів було відкрито й закрито протягом одного року, лише чотири заключні вимоги стосувалися блоку «Основоположні права». До них належали такі:

1. Покращення рівня захисту прав людини.
2. Необхідність посилити захист національних меншин шляхом ефективного виконання Конституційного акта про права національних меншин.
3. Розв'язання питань щодо повернення біженців.
4. Продовження співпраці з МТКЮ.

38 Policy Department, Directorate-General for External Policies, "The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead." 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf), с. 15.

39 Там само. С. 4.

40 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). "Screening Report Croatia — Chapter 23 — Judiciary and Fundamental Rights." URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-croatia-chapter-23-judiciary-and-fundamental-rights\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-croatia-chapter-23-judiciary-and-fundamental-rights_en)

## ■ ПОКРАЩЕННЯ РІВНЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Стосовно загального покращення рівня захисту прав людини в Хорватії ЄС наголошував на необхідності належного функціонування інститутів моніторингу дотримання прав людини. У звіті за результатами проведення двостороннього скринінгу ЄС наголосив на необхідності посилити інституційну спроможність Урядового офісу з прав людини та Урядового офісу в справах національних меншин, а також збільшити наявні в них повноваження для належного виконання ними свого мандата<sup>41</sup>. Такі ж вимоги стосувалися й інституту Омбудсмана, оскільки наявних фінансових і людських ресурсів було недостатньо для виконання передбачених законодавством повноважень. Як зазначила ЄК, «важко забезпечити присутність Омбудсмана за межами Загреба. Два інші омбудсмани також стикнулися з труднощами в роботі»<sup>42</sup>.

Також у звіті наголошувалося на проблемі невизначеності для суспільства ролі інституцій із забезпечення основоположних прав у правовій системі Хорватії. На підтвердження цього було наведено велику кількість звернень до Омбудсмана щодо тривалості судових проваджень, хоча законодавством ці питання не віднесені до його компетенції. Натомість Омбудсман мав повноваження реагувати на досить обмежене коло питань, а саме – щодо адміністративних проваджень, реконструкції, будівництва, міського планування та питань, що стосувалися повернення біженців.

У звіті також було зосереджено увагу на проблемах із забезпеченням права на справедливий суд: тривалість адміністративних і судових проваджень, відсутність окремого закону про надання правової допомоги та відсутність державної системи надання безоплатної правової допомоги для населення (цим здебільшого займалися неурядові громадські організації).

Покращення захисту прав людини стало дев'ятою заключною вимогою до Хорватії для закриття Розділу 23. У проміжному

звіті ЄК, опублікованому в березні 2011 року щодо виконання Хорватією заключних вимог Розділу 23, ЄК зазначила про прогрес Хорватії в удосконаленні законодавчої бази, яка регулює захист прав людини, підвищенні обізнаності органів державної влади щодо відповідних змін, підвищенні поваги до свободи слова, покращенні доступу до правосуддя, зокрема шляхом ухвалення закону про правову допомогу й збільшення гонорарів адвокатів. Проте ситуація з Омбудсманом не зазнала ґрунтовних змін, адже не було посилено його фінансову та ресурсну спроможність. Такий висновок впливав із розширення переліку повноважень Омбудсмана в різних сферах (для прикладу, запобігання тортурам чи дотримання антикорупційного законодавства), проте відсутності відповідного збільшення штату працівників і матеріального забезпечення для їх виконання.

Щоправда, у Спільному висновку організації громадянського суспільства щодо готовності Хорватії до закриття переговорів за Розділом 23 «Судова влада та основоположні права», опублікованому в травні 2011 року (далі – Спільний висновок від травня 2011 року), наголошувалося на значно більшому переліку проблем, ніж у згаданих звітах ЄК про результати двостороннього скринінгу та проміжному звіті<sup>43</sup>.

Перша проблема, зазначена в Спільному висновку від травня 2011 року, стосувалася закону про безоплатну правову допомогу. Так, незважаючи на визнання у квітні 2011 року Конституційним Судом Республіки Хорватія неконституційними деяких положень згаданого закону, Міністерство юстиції відмовилося їх доопрацювати, а також проігнорувало висновки й рекомендації, надані Центром прав людини щодо його вдосконалення. Сфера надання безоплатної допомоги залишилася до кінця не врегульованою, що поставило під загрозу доступ до правосуддя найбільш вразливих громадян.

Друга проблема стосувалася Омбудсмана, адже у створену робочу групу щодо напрацювання змін у зв'язку з необхідністю внести зміни в профільний закон не входив

41 Там само. С. 9.

42 Там само.

43 Gong, "Joint Opinion of the Croatian Civil Society Organisations on the Readiness of the Republic of Croatia for the Closing of Negotiations with EU in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights." May 2011. URL: <https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/20110511MAY2011-JOINTOPINIONOFCSOsONCHAPTER23.pdf>



ли громадські організації та за головування в ній Міністерства юстиції не було проведено жодних консультацій щодо напрацювання змін.

Понад те, проблему нестачі людських і матеріальних ресурсів хотіли розв'язати шляхом об'єднання омбудсманів зі спеціальних питань (деякі з них якраз моніторили дотримання прав вразливих категорій населення) із загальним Омбудсманом із прав людини. Це своєю чергою, на думку представників громадського сектору, створювало ризик погіршення (1) моніторингу дотримання і захисту прав людини в Хорватії та (2) звітування про виконання взятих Хорватією міжнародних зобов'язань у цій сфері<sup>44</sup>.

Ще одна проблема, зазначена в Спільному висновку від 2011 року, — дискримінація ЛГБТІК+ спільноти (наводиться приклад дискримінації футболістів-геїв клубу «Динамо»), відсутність зрушень у криміналізації нападів на журналістів і правозахисників, а також незакріплення дефініції та ознак злочину проти ненависті.

З огляду на це можна констатувати значну різницю між аналізом ЄК виконання дев'ятої заключної вимоги до закриття переговорів із ЄС за Розділом 23 і Спільним висновком від 2011 року, підготовленим громадянським суспільством.

Основними причинами різниці був вплив політичних факторів і бажання ЄС бачити Хорватію в ЄС, а також низький вплив громадянського суспільства на процес реформування. Теперішня методологія вимагає від країни-кандидата залучення громадянського суспільства, проте це не означає, що ситуації, яка трапилася в Хорватії, можна повністю уникнути. Вона може повторитися у випадках, коли реформи керуються не метою підвищити добробут населення, а формалістичним задоволенням поставлених вимог.

#### ■ НЕОБХІДНІСТЬ ПОСИЛИТИ ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ШЛЯХОМ ВИКОНАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО АКТА

Історична особливість Західних Балкан і не так давно завершені Югославські війни вимагали посиленої уваги до захисту

прав національних меншин. Саме з огляду на зазначені передумови проблема із захистом прав національних меншин існувала та досі існує в усьому регіоні.

Ще у звіті про проведений двосторонній скринінг законодавства Хорватії ЄК наголошувала на значній невідповідності фактичного рівня захисту прав національних меншин положенням Конституційного акта. Зокрема, через відсутність плану дій, який би гарантував захист прав національних меншин, належне забезпечення права на працевлаштування, освіту, свободу асоціацій і мирних зібрань, представництво інтересів меншин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. ЄК у своєму звіті зазначила, зокрема, про наявність дискримінації сербської меншини, а також ромів.

У проміжному звіті про виконання Хорватією заключних вимог Розділу 23, опублікованому в березні 2011 року, ЄК укотре наголосила на низькому представництві національних меншин в органах державної влади й серйозних проблемах із працевлаштуванням представників національних меншин. У Спільному висновку від травня 2011 року, опублікованому громадськими організаціями, було досить різко оцінено зроблені Хорватією кроки для підвищення рівня захисту прав національних меншин.

Основні зауваження стосувалися працевлаштування представників національних меншин в органах державної влади та місцевого самоврядування. Так, у квітні 2011 року уряд ухвалив План дій щодо виконання Конституційного акта щодо прав національних меншин на 2011–2013 роки, де, зокрема, передбачалося впровадження мінімального відсотка працівників державної та муніципальної служби, які мали бути представниками національних меншин. Проте в ньому не конкретизувалася різноманітність представлення національних меншин (фактично наявність представництва хоча б однієї меншини вела до задоволення вимог за планом), а також неможливо було ухвалити інший план дій щодо питань, урегульованих у наявному<sup>45</sup>.

Понад те, під час розроблення згаданого плану дій не проводилися жодні консультації з громадськими організаціями, що

44 Там само. С. 8.

45 Там само. С. 9.

представляють національні меншини в Хорватії. Це вказує на формалістичний характер реформ, які не були направлені на реальне усунення дискримінації.

Це підтверджують і наявні на той період дискримінаційні положення в Законі про вибори народних депутатів. Зокрема, згідно із цим законом представникам національних меншин дозволялося брати участь у виборах лише за наявності 1,5 % та більше їх чисельності від загальної кількості населення. Незважаючи на неодноразові запити громадських організацій до Конституційного Суду щодо конституційності цих положень, висновку так і не було надано.

На думку представників громадського сектору, це було пов'язано з перебуванням Конституційного Суду під впливом правлячої на той момент коаліції, яка пролобіювала вигідне для сербської меншини положення, оскільки остання — найбільша в Хорватії. Про це свідчили й результати публічної консультативної дискусії, на яку запросили лише деякі організації, що захищають права національних меншин, і за результатами якої Конституційний Суд зазначив: «Суд оголосив про подальші міжнародні та внутрішні консультації через відсутність згоди між суддями щодо характеру проблеми».

З огляду на це можна зробити висновок, що неналежне залучення представників різних національних меншин до розроблення та впровадження нормативних змін у Хорватії спричинило дискримінаційний ухил законодавства.

### ■ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПИТАНЬ ПРО ПОВЕРНЕННЯ БІЖЕНЦІВ

Повернення осіб, змушених покинути країну свого проживання через воєнні дії, — важка та комплексна проблематика. Україні також треба буде її розв'язувати у зв'язку з окупацією частини території нашої держави та великою кількістю осіб, що виїхали за кордон через агресію Росії.

Так, ще під час проведення скринінгу законодавства Хорватії ЄС наголосив на наявності перешкод для повернення сербських біженців у Хорватію через проблеми з пошуком житла для оренди, працевлаштуванням, легалізацією документів і правом на пенсію. У проміжному звіті про виконання вимог для закриття Розділу 23 ЄК відмітила певний прогрес у реалізації показників, встановлених на 2008 рік щодо Плану дій щодо Програми забезпечення житлом біженців, що повертаються / колишніх орендарів. Проте надалі прогресу в реалізації згаданого плану не спостерігалось.

У Спільному висновку від травня 2011 року йшлося про врахування урядом заходів, запропонованих громадськими організаціями щодо забезпечення житлом біженців, які повертаються. Проте позитивні зміни переважно стосувалися громадян Хорватії, а щодо осіб без хорватського громадянства жодних зрушень не відбулося.

Також у Спільному висновку було наголошено на необхідності виплатити таким особам компенсацію та відшкодування за тривалість усіх процедур або спорів із колишніми тимчасовими користувачами майном.

### ■ ПРОДОВЖЕННЯ СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМ ТРИБУНАЛОМ ЩОДО КОЛИШНЬОЇ ЮГОСЛАВІЇ

У МТКЮ розглядалися не всі справи про вчинення воєнних злочинів і злочинів проти людяності, оскільки їх лівова частка перейшла на рівень національного переслідування в Хорватії, Сербії та БіГ. Щоправда, вимога постійної та повної співпраці з МТКЮ для Хорватії існувала з моменту визначення переговорних рамок і до кінця євроінтеграційного процесу<sup>46</sup>. МТКЮ фактично впливав на процес євроінтеграції Хорватії, оскільки через те, що остання не заарештувала свого часу Анте Готовіну<sup>47</sup>, початок переговорного процесу з ЄС у березні 2005 року було перенесено на жовтень того ж року.

46 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). "Croatia Negotiating Framework — October 2005." URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/croatia-negotiating-framework-october-2005-0\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/croatia-negotiating-framework-october-2005-0_en); Interim Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Reforms in Croatia in the Field of Judiciary and Fundamental Rights (Negotiation Chapter 23), COM (2011) 110 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011D0010>

47 Анте Готовіна — відставний генерал-лейтенант, національний герой Хорватії, учасник війни в Хорватії та Боснії і Герцеговині 1991–1995 рр. Був звинувачений у 2001 році МТКЮ у вчиненні воєнних злочинів і злочинів проти людяності в ході операції «Буря» наприкінці хорватської війни в 1995 році. Готовіну було виправдано у 2012 році Апеляційною палатою МТКЮ.

Співпраця з МТКЮ стосувалася розслідування справ про вчинення воєнних злочинів і злочинів проти людяності, збирання і передання потенційних доказів, а також видачі військових генералів. Останню форму співпраці суспільство сприйняло двояко, оскільки частина генералів вважалася національними героями. Понад те, як зазначено в Спільному висновку від травня 2011 року, уряд і тодішній президент Хорватії досить негативно відреагували на винесені вироки в справах проти Готовіна (Gotovina), Чермака (Čermak)<sup>48</sup> і Маркача (Markač)<sup>49</sup>. Зокрема, президент Хорватії Іво Йосипович публічно поставив під сумнів справедливість та об'єктивність цих вироків. В одному зі своїх виступів він зазначив, що «в Гаазі сидять не ті люди»<sup>50</sup>. Варто сказати, що у 2012 році Анте Готовіну та Младена Маркача було виправдано Апеляційною палатою МТКЮ.

Хорватське суспільство також не підтримувало рішення про видачу генералів, що проявилось зростанням рівня євроскептицизму<sup>51</sup>. Так, на момент вступу в переговорний процес 82 % населення підтримувало євроінтеграційний шлях Хорватії, тоді як у процесі переговорів їх частка впала на 39 %. Тому поширена думка, що якби перед проведенням національного референдуму про вступ Хорватії в ЄС не було внесено змін у Конституцію про мінімальну явку, то результати референдуму могли бути негативними<sup>52</sup>.

Зокрема, 22 січня 2012 року 66 % хорватів підтримали євроінтеграцію Хорватії, і вже 9 березня 2013 року парламент Хорватії ратифікував Угоду про вступ Республіки Хор-

ватія до ЄС<sup>53</sup>. Проте перед тим уряд Хорватії скасував вимогу про 50 % явку на національний референдум, щоб визнати його проведеним. Як виявилось, таке рішення стратегічно було правильним, оскільки явка на референдум становила лише 43 %, що є одним із найнижчих показників за сім хвиль розширення ЄС<sup>54</sup>.

## РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ ХОРВАТІЇ

Через досить пізні відкриття Розділу 23 для переговорів про вступ Хорватії до ЄС (у червні 2010 року) та його швидке закриття через рік (30 червня 2011 року) проблеми з верховенством права в Хорватії не були належним чином оцінені та розв'язані. Ужиті заходи мали формальний характер, а досить широке формулювання заключних вимог вплинуло на оцінку досягнутого прогресу, ґрунтувану на політичних факторах, а не здобутках (*merit-based approach*).

Недостатня залученість громадянського суспільства до переговорного процесу, пізні формування коаліцій для просування необхідних реформ, розмитість заключних вимог і поверхова оцінка відповідності їм призвели до регресу в забезпеченні верховенства права після вступу Хорватії в ЄС.

Для ведення переговорного процесу за Розділом 23 у Хорватії була створена робоча група, яка мала п'ять підгруп із таких питань: судова реформа, національне переслідування за воєнні злочини, антикорупційна політика, основоположні права та права національних меншин, повернення та забезпечення жит-

48 Іван Чермак — хорватський політик, колишній генерал-полковник армії Хорватії, був виправданий Апеляційною палатою МТКЮ.

49 Младен Маркач — хорватський генерал-полковник, який командував хорватським спецзагоном під час операції «Буря». Був засуджений МТКЮ до 18 років ув'язнення та пізніше виправданий Апеляційною палатою МТКЮ разом з Анте Готовіною.

50 Pavelic, Boris. "Croatia and the ICTY: 'No More Open Questions.'" *Balkan Insight*, May 28, 2018. URL: <https://balkaninsight.com/2012/05/04/croatia-and-icty-no-more-open-questions/>

51 Євроскептицизм традиційно розуміють як демонстрацію скептицизму та опозиції щодо європейської інтеграції, «іноді в поєднанні з бажанням відновити національний суверенітет у поточному процесі європейської інтеграції». Див.: ECPS. "Euroscpticism — ECPS." URL: <https://www.populismstudies.org/Vocabulary/euroscpticism/>

52 Центр «Нова Європа». «Смуга перешкод на шляху до ЄС: досвід Західних Балкан, що має допомогти Україні». URL: <https://neweurope.org.ua/analytcs/smuga-pereshkod-na-shlyahu-do-yes-dosvid-zahidnyh-balkan-shho-maye-dopomogty-ukrayini/>

53 Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia, Croatia and the European Union: Negotiation Process. URL: <https://mvep.gov.hr/services-for-citizens/access-to-information/croatia-and-the-european-union-245129/negotiation-process/245134>

54 Wankiewicz Paulina. "The Fading Star Pupil: Ten Years of Croatia's Membership in the European Union." OSW Centre for Eastern Studies, November 23, 2023. URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-08-18/fading-star-pupil-ten-years-croatias-membership-european-union>

лом біженців<sup>55</sup>. Саме ці підгрупи охоплювали 10 заключних вимог, які мала виконати Хорватія для закриття Розділу 23. Чотири з них стосувалися третього блоку Розділу 23 «Основоположні права». До них належали необхідність посилити захист національних меншин шляхом ефективного виконання Конституційного акта про права національних меншин; розв'язання питань, що стосуються повернення біженців; покращення рівня захисту прав людини; продовження співпраці з МТКЮ<sup>56</sup>.

Щоправда, до робочої групи не входили представники громадянського суспільства, а лише представники органів державної влади та науковці. Низький рівень залучення хорватського громадянського суспільства до обговорення та консультацій щодо виконання вимог за Розділом 23 призвело до опублікування двох Спільних висновків організацій громадянського суспільства про готовність Хорватії до закриття переговорів за Розділом 23 «Судова влада та основоположні права» в лютому та травні 2011 року<sup>57</sup>. Ці документи громадські організації надіслали безпосередньо Європейському парламенту, дипломатичним представництвам держав-членів ЄС і комітетам, відповідальним за зовнішню політику<sup>58</sup>.

Також це стало передумовою формування **Платформи 112**<sup>59</sup> (*Platform 112*) – коаліції близько 60–70 громадських організацій, які вели різноманітну діяльність у таких сферах, як захист прав людини, демократизація, захист довкілля, боротьба з корупцією, розбудова миру тощо. Також Платформа 112 опублі-

кувала передвиборчі вимоги до політичних партій у 2011 році щодо необхідних реформ для забезпечення верховенства права та представила їх пізніше створеному уряду.

У зв'язку з поспіхом закриття переговорів про вступ Хорватії в ЄС Платформа 112 не могла вплинути безпосередньо на їх хід, проте прагнула проштовхнути зміни в законодавство на етапі ратифікації Угоди про вступ Хорватії до ЄС. Зокрема, ішлося про ідею створення моніторингових механізмів, для прикладу Національної ради з моніторингу боротьби з корупцією, верховенства права та основоположних прав. На думку представників громадянського суспільства, до її повноважень мало б входити подання піврічних висновків і рекомендацій, обов'язкових для парламенту та уряду. Проте цей механізм не було впроваджено, як і не було встановлено окремий постмоніторинговий механізм зі сторони ЄС для Хорватії (як це зроблено в Болгарії та Румунії).

### **ХОРВАТІЯ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ: КРОКИ НАЗАД**

З історичної перспективи, незважаючи на велику кількість реформ, що проводять держави-кандидати на євроінтеграційному шляху, досить поширені кроки назад у рівні забезпечення й захисту основоположних прав уже держав-членів ЄС. Це негативні ситуації як для забезпечення добробуту населення, так і загального іміджу ЄС, оскільки унаслідок цього зростає рівень євроскептицизму в країнах, що перебувають на шляху набуття членства в ЄС. Фактично кроки назад

55 European Policy Institute – Skopje, “Partial Reforms and Incomplete Europeanisation – Croatia’s Experience in Conducting Reforms in the Context of the Chapter 23 Negotiations with the EU.” URL: <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Policy-Insight-Partial-Reforms-and-Incomplete-Europeanisation-Croatia%E2%80%99s-Experience-in-Conducting-Reforms-in-the-Context-of-.pdf>

56 Interim Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Reforms in Croatia in the Field of Judiciary and Fundamental Rights (Negotiation Chapter 23), COM (2011) 110 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0110>

57 Gong, “Joint Opinion of the Croatian Civil Society Organisations on the Readiness of the Republic of Croatia for the Closing of Negotiations with EU in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights.” May 2011. URL: <https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/20110511MAY2011-JOINTOPINIONOFCSOsONCHAPTER23.pdf>

Zelena Akcija, “Joint Opinion of the Croatian Civil Society Organisations on the Readiness of the Republic of Croatia for the Closing of Negotiations with EU in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights.” February 2011. URL: <https://zelena-akcija.hr/en/publication/joint-opinion-of-the-croatian-civil-society-organisations-on-the-readiness-of-the-republic-of-croatia-for-the-closing-of-negotiations-with-eu-in-chapter-23-judiciary-and-fundamental-rights>

58 Zelena Akcija, “Joint Opinion of the Croatian Civil Society Organisations on the Readiness of the Republic of Croatia for the Closing of Negotiations with EU in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights.” 2011. URL: <https://zelena-akcija.hr/en/publication/joint-opinion-of-the-croatian-civil-society-organisations-on-the-readiness-of-the-republic-of-croatia-for-the-closing-of-negotiations-with-eu-in-chapter-23-judiciary-and-fundamental-rights>

59 Назва цієї Платформи була обрана у зв'язку з формуванням 112 вимог до політичних партій, уряду та інших політичних сил перед парламентськими виборами. Детальніше: Platform 112, Civil Society Assessment Report of the Croatian Government Performance in view of 112 Requests, Zagreb, March 6, 2013. URL: [https://gong.hr/media/uploads/20130326\\_platform\\_112\\_annual\\_assessment\\_report\\_of\\_croatian\\_government.pdf](https://gong.hr/media/uploads/20130326_platform_112_annual_assessment_report_of_croatian_government.pdf)



вказують на недоліки методології, що застосовувалася, поверховість реформ або ж політичну оцінку прогресу виконання вимог вступу конкретної країни.

Хорватія також стикнулася з регресом у забезпеченні верховенства права та реалізації основоположних прав населення, що проявилось, зокрема, у таких проблемах:

#### ■ **КОНСТИТУЦІЙНА ЗАБОРОНА ОДНОСТАТЕВИХ ШЛЮБІВ**

Через декілька місяців після остаточного приєднання Хорватії до ЄС, а саме 1 грудня 2013 року, відбувся національний референдум за ініціативою хорватської католицької групи під назвою «В ім'я сім'ї», що збрала понад 700 000 підписів під своєю петицією. Питання, винесене на референдум: «Чи згодні ви з тим, що шлюб — це шлюб між чоловіком і жінкою?»<sup>60</sup>. Хоча правляча коаліція та правозахисні організації виступили проти таких поправок, закликаючи також населення голосувати проти, конституційну заборону все ж було ухвалено, попри явку на референдумі менше ніж 50 % від хорватського населення.

Більша частина громадянського суспільства зазначила, що такі зміни недемократичні, оскільки обмежують права ЛГБТК+ спільноти. Також вона виступила із застереженнями використання демократичного механізму в недемократичних цілях, зазначаючи, що, хоча правом ЄС однозначно не врегульовано це питання, Хорватія зобов'язала себе Рамковою конвенцією про захист прав національних меншин захищати та не порушувати їхні права<sup>61</sup>.

Хоча уряд у 2014 році ухвалив Закон про позитивне партнерство, який передбачає однакові права та обов'язки для одностатевих і гетеросексуальних пар, проте заборона одностатевих шлюбів на рівні Конституції залишається й досі.

#### ■ **ПОЛІТИЧНИЙ ТИСК НА ІНСТИТУТ ОМБУДСМАНА**

Проблеми з належним забезпеченням функціонування інституту Омбудсману проявилися ще протягом переговорного процесу щодо вступу Хорватії до ЄС і не були розв'язані до його завершення. Так, відсутність належного законодавчого закріплення механізмів мінімізації політичного тиску на тематичних Омбудсманів у Хорватії уможливила усунення Омбудсману у справах дітей із політичних мотивів. 10 червня 2016 року парламент Хорватії (сабор) проголосував проти прийняття звіту за 2015 рік Івани Мілас, Омбудсману у справах дітей. Схоже голосування відбулося в травні 2016 року, коли сабор проголосував проти прийняття звіту за 2015 рік Омбудсману з прав людини Лори Відович.

Як було зазначено у звіті ЄК, Омбудсман у справах дітей — незалежна інституція, яка разом з Омбудсманом у справах гендерної рівності та Омбудсманом у справах осіб з інвалідністю входить в офіс Омбудсману з прав людини. Закон про Омбудсману у справах дітей визначає, що він може брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав дитини, при цьому він зобов'язаний подавати сабору щорічні звіти. У випадку, якщо після заслуховування річного звіту сабор його не прийме, Омбудсман можуть усунути з посади<sup>62</sup>. ЄК зазначила, що річний звіт за 2015 рік, поданий Омбудсманом у справах дітей, суттєво не відрізнявся від звітів за попередні роки. Утім, навіть попри прийняття цього звіту парламентським комітетом у справах сім'ї, молоді та спорту, парламент річний звіт за 2015 рік не прийняв<sup>63</sup>.

Інші проблеми з інститутом Омбудсману були згадані в розділі, присвяченому Хорватії, Звіту про верховенство права, опублікованому ЄК у липні 2023 року<sup>64</sup>. Незважаючи на позитивні зрушення в опрацюванні запитів і рекомендацій, наданих Омбудсма-

60 BBC News. "Croatia to Hold Referendum on Same-Sex Marriage Ban." BBC News, November 8, 2013. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24873498>

61 Pasic, Lana. "Is Croatia's 'Yes' Vote Tyranny of the Majority?" Al Jazeera, December 4, 2013. URL: <https://www.aljazeera.com/opinions/2013/12/4/is-croatias-yes-vote-tyranny-of-the-majority>

62 Croatian National Parliament, The Law on the Ombudsman for Children, Official Gazette No. 96/2003. URL: [https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_Law-Ombudsman-Children.pdf](https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Law-Ombudsman-Children.pdf)

63 European Social Policy Network, "Croatian Parliament rejects Ombudsperson for Children's Report", ESPN Flash Report 2016/30, June 2016. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15883&langId=en>

64 European Commission, Commission Staff Working Document: 2023 Rule of Law Report—Country Chapter on the Rule of Law Situation in Croatia, SWD/2023/811 final. Brussels, 05.07.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023SC0811>

ном, лише 46 % рекомендацій, викладених у щорічному звіті за 2021 рік, було враховано виконавчими органами у 2022 році<sup>65</sup>. Понад те, досі існують законодавчі обмеження щодо доступу Омбудсмана до інформації органів виконавчої влади, оскільки пряий доступ до захищеної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ можуть мати лише авторизовані користувачі з персоналізованими параметрами доступу<sup>66</sup>.

## ■ ВИКЛИКИ ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Через недосконалість тогочасної методології вступу в ЄС, незалученість, а також запізню реакцію громадянського суспільства на незалежне адвокатування реформ, встановлення прямого діалогу з інституціями ЄС і дипломатичними представництвами держав-членів ЄС постала необхідність у реакції Хорватії на роль громадського сектору та його розвитку. Уряд Хорватії вирішив це «компенсувати» шляхом ухвалення в липні 2012 році Пропозиції національної стратегії щодо створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства на 2012–2016 роки<sup>67</sup>.

Щоправда, громадянське суспільство через негативний досвід, отриманий у ході ведення переговорів про вступ Хорватії до ЄС, вимагало закріпити свою роль на законодавчому рівні. Так, у 2014 році була ухвалена оновлена редакція Закону про асоціації, оскільки протягом десяти років існували проблеми з впровадженням попередньої<sup>68</sup>. Проте після закінчення дії у 2016 році Національної стратегії щодо створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства на 2012–2016 роки сім років у Хорватії не ухва-

лювали нову. Як результат, країна залишилася без такого важливого для розвитку громадянського суспільства документа<sup>69</sup>.

У Звіті ЄК про верховенство права в Хорватії від 2023 року було наголошено на стагнації підготовки нового Національного плану створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства на 2023–2030 роки. Також ЄК зазначила, що підготовка цього плану затягується вже декілька років, а взаємодія з громадянським суспільством поки відбувається через Урядовий офіс громадських організацій та ініціативу «Відкриті урядові партнерство», яка координується Урядовим офісом<sup>70</sup>.

Також важливо зазначити про Національний план із захисту та просування прав людини та боротьби з дискримінацією на 2023–2027 роки, який уряд Хорватії ухвалив на початку 2023 року. У «Civic Space Report 2024», опублікованому Домом прав людини Загреб, цей план розкритикували: «Хоча цей план визнає важливість покращення співпраці з громадянським суспільством та правозахисниками, супровідний План дій щодо прав людини на 2023 рік не передбачав жодних нових заходів, спрямованих на усунення виявлених проблем у сфері участі громадськості, фінансування громадянського суспільства та в інших відповідних сферах»<sup>71</sup>.

Понад те, Звіт громадського простору 2024 року (Civic Space Report 2024) вказує на недоліки наявних механізмів залучення громадянського суспільства до напрацювання законодавчих і нормативних змін. Так, у звіті наголошується на неефективності проведення онлайн-консультацій, до яких уряд залучає громадянське суспільство, оскільки вони більшою мірою відбуваються формально, що, зокрема, проявляється в необґрунтованому

65 Там само.

66 Там само.

67 Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia, Croatia and the European Union: Negotiation Process. URL: <https://udruga.gov.hr/national-strategy-for-the-creation-of-an-enabling-environment-for-the-civil-society-development/3032>

68 Croatian National Parliament, Law on Associations, Official Gazette, No. 74/2014. URL: <https://udruga.gov.hr/law-on-associations/2962>

69 Human Rights House Zagreb, “Civic Space Report 2023 – European Civic Forum.” European Civic Forum – Democracy, Solidarity, Rights, March 2023. URL: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2023/03/Civic-Space-Report-2023-CROATIA-European-Civic-Forum.pdf>

70 European Commission, Commission Staff Working Document: 2023 Rule of Law Report—Country Chapter on the Rule of Law Situation in Croatia, SWD/2023/811 final. Brussels, 05.07.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023SC0811>

71 Human Rights House Zagreb, “Civic Space Report 2024 – European Civic Forum.” European Civic Forum – Democracy, Solidarity, Rights, May 24, 2024. URL: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/05/CIVIC-SPACE-REPORT-2024-CROATIA.pdf>, с. 7.

скороченні часу їх проведення. Також відсутня прозора процедура залучення неурядових організацій до дорадчих органів і вимоги до їх експертності, результатом чого є беззмістовний характер проведення публічних консультацій щодо законопроектів і публічної політики.

У «Civic Space Report 2024» також наголошено на значних проблемах у роботі Урядової ради з розвитку громадянського суспільства, оскільки вона неспроможна більше виконувати функції майданчика для діалогу між урядом і громадянським суспільством. Це підтверджує, на думку авторів, процес ухвалення останньої редакції Закону про виборчі округи, оскільки: (1) не було створено офіційної робочої групи з напрацювання законопроекту, що мала б включати зовнішніх експертів із питань виборів, які своєю чергою мали б обиратися з громадянського суспільства; (2) не було проведено публічного обговорення законопроекту<sup>72</sup>.

Саме тому, на думку хорватських громадських організацій, досі існує потреба ухвалити Національний план створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства та Національну програму захисту й сприяння правам людини, реформувати Урядову раду з розвитку громадянського суспільства та вдосконалити наявну систему фінансової підтримки громадянського суспільства. Понад те, Хорватії потрібно зробити значні кроки для відновлення прозорого ведення публічних консультацій і незалежного й неупередженого обрання експертів із громадського сектору для напрацювання законодавчих змін. Такі кроки потрібні для загального підвищення рівня участі громадянського суспільства в процесі ухвалення рішень.

## Досвід Сербії

### ОГЛЯД МЕТОДОЛОГІЇ ВСТУПУ, ЩО ЗАСТОСОВУЄТЬСЯ ДО СЕРБІЇ

Історія євроінтеграційного шляху Сербії бере початок ще з Процесу стабілізації та асоціації, розпочатого в червні 1999 року для країн Західних Балкан. Проте безпосередні переговори щодо укладення Угоди про стабілізацію та асоціацію як важливої передумови для подальшого просування до інтеграції з ЄС були розпочаті лише в жовтні 2005 року та перервані на два роки через недостатню співпрацю Сербії з МТКЮ.

У квітні 2008 року Угода про стабілізацію та асоціацію все ж була підписана, після чого відбулася лібералізація візового режиму між Сербією та ЄС із 2009 року, а також надання Сербії статусу країни-кандидата на вступ у ЄС у 2012 році. Щоправда, незважаючи на певні спільні з іншими країнами Західних Балкан політичні, економічні та правові проблеми, інтеграція Сербії в ЄС має свої особливості. До них належить необхідність зменшення проросійського вектора в політиці та — найважливіше — замирення конфлікту з Косовом.

Перша з них проявилася у відмові Сербії у 2014 році приєднатися до низки декларацій ЄС, що критикували Росію через «дестабілізацію» ситуації в Україні, а також відмові запровадити економічні санкції<sup>73</sup>. Фактично це означало порушення зобов'язань, узятих на себе Сербією в межах Угоди про стабілізацію та асоціацію, оскільки вона передбачала поступове узгодження політики Сербії зі Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки ЄС<sup>74</sup>. Сербія залишається «послідовною» в проросійському векторі, що проявилось в незапровадженні санкцій проти Росії навіть

після повномасштабного вторгнення в Україну. Сербія досі залишається «вікном у Європу» для російських інвестицій, туристів і торгівлі з Росією.

Друга особливість проявилася у вимогах ЄК для надання Сербії статусу країни-кандидата в ЄС і подальшого відкриття переговорів про вступ. Так, у позитивному висновку ЄК щодо заявки Сербії на членство в ЄС, опублікованому в жовтні 2011 року, зазначено: «Сербія перебуває на шляху до достатнього виконання політичних критеріїв, встановлених Європейською Радою в Копенгагені в 1993 році, і умов Процесу стабілізації та асоціації у випадку, якщо прогрес буде зростати і якщо будуть знайдені практичні рішення проблем з Косовом»<sup>75</sup>. Нормалізація відносин відповідно до вимог ЄК мала полягати в дотриманні принципів регіонального співробітництва (фактично це передбачало виконання Першої угоди про принципи нормалізації відносин між Сербією та Косовом), виконанні Угоди про енергетичне співробітництво та активній співпраці з Місією ЄС із питань верховенства права в Косові (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX*)<sup>76</sup>.

Зважаючи на реформи, проведені Сербією, і беручи до уваги позитивні зміни в ситуації між Сербією та Косовом, ЄР надала їй статус країни-кандидата в члени ЄС у 2012 році. Уже на початку 2014 року було розпочато переговори із Сербією й узгоджено переговорну рамку, де врегулювання відносин із Косовом потрапило до Розділу 35 «Інші питання»<sup>77</sup>.

Оскільки ЄС намагається максимально врахувати досвід попередніх розширень, методологія вступу для Сербії і Чорногорії (переговори з якою розпочалися в середині

73 The Balkans in Europe Policy Advisory Group, "What Does It Mean That Serbia Refuses to Align Itself with European Sanctions against Russia?", 2 December 2014. URL: <https://www.biepag.eu/blog/what-does-it-mean-that-serbia-refuses-to-align-itself-with-european-sanctions-against-russia>

74 Policy Department, Directorate-General for External Policies, "The Western Balkans and EU Enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead." 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf), с. 9.

75 EU Commission, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, COM(2011) 668 final. Brussels, 12.10.2011. URL: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/misljenje\\_kandidatura\\_sr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura_sr_rapport_2011_en.pdf)

76 Там само. С. 13.

77 General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, AD 1/1. Brussels, January 2014. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, с. 11.



2012 року) відрізнялася від застосованої до Хорватії. Також у переговорних рамках ЄС намагається врахувати специфіку політико-економічної ситуації кожної країни. Зокрема, у випадку Сербії значну роль при вступі в ЄС відіграє Розділ 35, що якраз стосується Косова, оскільки в переговорній рамці зазначено: «Питання нормалізації відносин між Сербією і Косовом буде розглядатися в Розділі 35: “Інші питання” як конкретний пункт, який повинен бути розв’язаний на початку і протягом процесу переговорів про вступ і в належним чином обґрунтованих випадках в інших відповідних розділах»<sup>78</sup>.

Інша суттєва відмінність — впровадження вступних, проміжних і заключних критеріїв для розділів 23 та 24<sup>79</sup>. Окрім цього, ЄК наголосила на необхідності відкрити розділи 23 та 24 на ранніх стадіях ведення переговорів. Це було зроблено через складність виконання вимог для їх закриття й потребу в тривалому часі, щоб напрацювати та впровадити стабільні інституційні механізми й належні законодавчі гарантії. Цей підхід відмінний від застосовуваного до Хорватії, оскільки, зокрема, Розділ 23 було відкрито на останньому етапі ведення переговорів. Щоправда, першими були відкриті розділи 32 «Фінансовий контроль» та 35 «Інші питання — пункт 1: Нормалізація відносин між Сербією і Косовом» і тільки через сім місяців — розділи 23 та 24<sup>80</sup>.

Також у переговорній рамці було визначено, що вступними вимогами для відкриття цих розділів будуть плани дій, які Сербія мала ухвалити на основі вказівок, сформованих за результатами проведеного ЄК двостороннього скринінгу національного законодавства Сербії. Проміжні вимоги відповідно до переговорної рамки формувалися вже після відкриття розділів і переважно передбачали реформування законодавства та створення і посилення адміністративних інституцій відповідно до засобів та етапів, передбачених у планах дій<sup>81</sup>. На основі позитивного задоволення проміжних критеріїв

формується заключні критерії, відповідність яким потрібна до попереднього закриття переговорного розділу. Тобто мова йде про постійне оцінювання ЄК прогресу та відповідності критеріям, результати якого враховані у відповідних звітах про виконання вступних, проміжних і заключних критеріїв.

Проте для розділів 23 і 24 передбачена особлива процедура, що зобов’язує ЄК звітувати двічі на рік про прогрес у виконанні критеріїв за цими розділами. При цьому у випадку проблем під час ведення переговорів за розділами 23 і 24 за ЄК залишається право оновити критерії, що відповідно вимагатиме оновлення країною-кандидатом планів дій та заходів, необхідних для їх виконання<sup>82</sup>.

Як зазначено в Розділі «Загальний огляд євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан», загальну методологію вступу було переглянуто й оновлено в лютому 2020 року та опубліковано ЄК у програмному документі «Покращення процедури вступу: достовірна перспектива ЄС для Західних Балкан» (*Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans*). Державам, з якими ЄС на той момент уже вів переговорний процес (тобто Сербії та Чорногорії), було запропоновано прийняти оновлену методологію в травні 2021 року, на що вони погодилися.

Загальний вектор змін методології передбачав посилену увагу до верховенства права, основоположних прав, функціонування демократичних інститутів і реформи державного управління.

Застосування оновленої методології до Сербії (і Чорногорії), окрім оновлених підходів, описаних у Розділі «Загальний огляд євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан», передбачає такі особливості<sup>83</sup>:

- жоден розділ, щодо якого ведуться переговори, не може бути попередньо закритий, поки не буде задоволено вимоги, встановлені проміжними критеріями для розділів 23 та 24;

78 Там само. С. 11.

79 Там само. Пар. 42.

80 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, “Serbia.” October 30, 2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en)

81 Там само. С. 43.

82 Там само. С. 44.

83 General Secretariat of the Council, Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia, 8536/21. Brussels, 6 May 2021. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>

- щойно проміжні критерії будуть досягнуті, окремий план дій щодо верховенства права має бути оновлено;
- розділи 23 та 24 мають бути закриті останніми в межах переговорів;
- міжурядові конференції будуть проводитися з більшим фокусом на фундаментальні реформи, тобто за оновленою методологією — з фокусом на кластері 1 «Основи» (*Fundamentals*), у який, окрім розділів 23 і 24, входять також розділи 5 «Державні закупівлі», 18 «Статистика», 32 «Фінансовий контроль»;
- передбачено зростання ролі боротьби з корупцією, оскільки жоден розділ не може бути закрито, поки до нього не буде розроблена належна антикорупційна політика;
- передбачено оборотність процесу переговорів (можуть бути введені коригувальні заходи у випадку неналежного задоволення встановлених критеріїв у ході переговорів);
- оскільки до Сербії також вводився кластерний підхід, ЄК зобов'язалася оцінити всі розділи, які ще не були відкриті відповідно до кластерної класифікації, і надати рекомендації щодо реформування для якнайшвидшого їх відкриття;
- як перевага прийняття оновленої методології та тіснішої інтеграції з ЄС у випадку позитивного виконання вимог, передбачалося збільшення фінансування та провадження окремих політик і програм ЄС.

У результаті від початку переговорів, тобто із січня 2014 року, і до прийняття оновленої методології в червні 2021 року в Сербії було відкрито 18 із 35 розділів, два з яких були попередньо закриті<sup>84</sup>. Відповідно до Звіту ЄК у межах щорічного Пакета розширення від жовтня 2024 року, з моменту прийняття оновленої методології кількість відкритих розділів

збільшилася до 22, при цьому відповідно до кластерної системи всі розділи кластерів 1 та 4 були відкриті<sup>85</sup>. При цьому у звітах ЄС укотре наголошує на залежності переговорного процесу як від реформ у сфері верховенства права, так і нормалізації відносин Сербії з Косовом.

### КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗДІЛОМ 23

Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» був серед трьох перших розділів, відкритих для ведення переговорів між ЄС і Сербією. Так, роз'яснювальна нарада щодо скринінгу відбулася ще наприкінці вересня 2013 року, двостороння зустріч — на початку грудня<sup>86</sup>. При цьому переговорну позицію з боку Сербії було затверджено в січні 2016 року, а з боку ЄС — представлено Сербії в липні 2016 року при проведенні третьої Міжурядової конференції. На третій Міжурядовій конференції було відкрито переговори за Розділом 23 після задоволення Сербією вступних критеріїв, а саме ухвалення у квітні 2016 року Плану дій за Розділом 23<sup>87</sup>. На цій конференції ЄС представив 50 проміжних критеріїв до Розділу 23 для оцінювання прогресу Сербії. План дій, затверджений у 2016 році, було переглянуто Сербією у 2020 році, а в січні 2024 року — оновлено механізм його виконання.

Щоправда, варто зауважити, що частина інформації, висвітленої в Механізмі реалізації плану дій, не зовсім відповідає дійсності, особливо та, що стосується високого рівня залученості громадянського суспільства для проведення консультацій, урахування наявної в них експертності та рекомендацій. Так, у Книзі рекомендацій, опублікованій Національною конвенцією про Європейський Союз у Сербії (НКЄС) у 2023 році, наголошено, що уряд не врахував 178 рекомендацій за всіма розділами, 10 з яких стосуються Розділу 23.

84 European Commission. 2020. Serbia 2020 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2020) 352 final. Brussels, 6.10.2020. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f531fc4d-185d-4ada-b1bf-8fecf305c0d4\\_en?filename=serbia\\_report\\_2020.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f531fc4d-185d-4ada-b1bf-8fecf305c0d4_en?filename=serbia_report_2020.pdf), с. 3.

85 European Commission. 2024. Serbia 2024 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2024) 695 final. Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902\\_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf), с. 3.

86 EU Commission, Screening report Serbia: Chapter 23 — Judiciary and fundamental rights, MD 45/14. 15.05.14. URL: [https://www.mpravde.gov.rs/files/Screening-report-chapter-23-serbia%20Official%20\(3\)%201.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Screening-report-chapter-23-serbia%20Official%20(3)%201.pdf)

87 Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU, Accession negotiations with Serbia Chapter 23 : Judiciary and fundamental rights,10074/16. Brussels, 5 July 2016. URL: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/ch\\_23\\_eu\\_common\\_position.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/ch_23_eu_common_position.pdf)

Так, проміжні критерії, виставлені ЄС до Розділу 23 «Судова влада та основоположні права», фактично охоплюють дев'ять різних тематичних підгруп і містять 14 проміжних критеріїв, для виконання яких передбачено орієнтовно 108 заходів. До зазначених підгруп належать такі:

1. Заборона тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження та покарання
2. Омбудсман, провінційний та локальний омбудсмани
3. Свобода слова, у тому числі свобода та плюралізм медіа
4. Принцип недискримінації та становище вразливих соціальних груп
5. Процесуальні гарантії
6. Становище національних меншин
7. Становище біженців та внутрішньо переміщених осіб
8. Заходи проти расизму та ксенофобії
9. Захист персональних даних

Загалом порівняно з критеріями для закриття Розділу 23, встановленими свого часу для Хорватії, ЄС у випадку Сербії сформулював їх більш конкретизовано, проте досі залишається можливість залучити політичні фактори для оцінки прогресу. Так, щодо питань функціонування Омбудсмана критерій 3.2. ЄС вимагав від Сербії внести зміни в законодавство про Омбудсмана, посилити його «незалежність відповідно до міжнародних стандартів... зміцнити інституційну спроможність його структур, включаючи його роль як національного механізму запобігання тортурам»<sup>88</sup>. Також Сербія зобов'язувалася активно й постійно надавати публічну підтримку відповідним незалежним правозахисним інституціям<sup>89</sup>.

Виникають питання до того, яким чином ЄК оцінює поняття «активно» та «постійно», а також «посилення відповідно до міжнародних стандартів». Звісно, плани дій затверджує країна-кандидат, яка і розробляє заходи для задоволення вставлених ЄС критеріїв, проте у випадку, якщо оціночних положень забагато, існує ризик того, що оцінка прогресу з боку ЄК та ЄР може бути політизованою. Це

потрібно враховувати Україні при розробленні заходів для задоволення встановлених критеріїв до Розділу 23.

Загалом для якнайбільшого охоплення релевантних і спільних проблем для Сербії, інших країн Західних Балкан та України в цьому дослідженні увага зосереджена лише на деяких підгрупах проміжних критеріїв. Розглянемо їх нижче.

## ■ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОМБУДСМАНІВ РІЗНИХ НАПРЯМІВ І РІВНІВ

Інститут Омбудсмана — провідний у сфері моніторингу дотримання прав людини. Рекомендації до Розділу 23, надані ЄК для Сербії у 2023 році в межах щорічного Пакета розширення, свідчать про те, що частина наявних проблем у Сербії аналогічна до тих, що мала Хорватія при закритті переговорного процесу. Для прикладу, Омбудсмана не було забезпечено необхідними ресурсами для виконання нових повноважень, покладених на цю інституцію в межах ухваленого у 2021 році профільного закону. Бракувало належного матеріального й людського ресурсу (оскільки замість передбачених у плані дій 106 працівників інституції Омбудсмана на практиці їх було лише 74). Окрім цього, ЄК наголосила на необхідності законодавчих змін до процедури призначення Омбудсмана.

Чинне національне законодавство Сербії відхиляється від принципів Венеційської комісії (Принципи щодо захисту та просування інституту Омбудсмана<sup>90</sup>), оскільки передбачає призначення Омбудсмана абсолютною більшістю парламенту, а також можливість його повторного призначення (це суперечить згаданим принципам). Так, повноваження попереднього Омбудсмана закінчилися в липні 2022 року, а процедура призначення нового почалася в лютому 2023 року, що суперечить строкам, указаним у новому законі. Ця процедура завершилася у квітні 2023 року, у результаті Омбудсманом повторно була призначена та сама особа.

Інші питання, що постали в ЄК до Сербії, стосувалися ефективності діяльності Ом-

88 Там само. С. 28.

89 Там само. С. 28.

90 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), Opinion No. 897 / 2017. Strasbourg, 3 May 2019. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

будсман. Хоча за наявною статистикою відсоток його рекомендацій, врахованих органами державної влади, з 2021 року виріс на 14 % (було 78 %, а у 2023 році — 92 %), досі не зрозуміло, яким чином Омбудсман фактично перевіряє, чи рекомендації належно виконані.

#### ■ СВОБОДА СЛОВА, У ТОМУ ЧИСЛІ СВОБОДА ТА ПЛЮРАЛІЗМ МЕДІА

Проблеми, пов'язані зі свободою слова та плюралізмом медіа, — актуальні майже в кожному переговорному процесі, адже це важливі механізми інформування населення про реальний хід євроінтеграції. Сербія отримала два проміжні критерії — 3.3.1 та 3.3.2, які передбачали, що ця країна поважатиме незалежність медіа, не толеруватиме погрози й напади на журналістів і розслідуватиме випадки їх вчинення. Сербія має сприяти діяльності Комісії з розгляду фактів, отриманих під час розслідування вбивств журналістів. Понад те, вона зобов'язана реалізувати Стратегію розвитку системи публічної інформації для створення середовища із забезпеченням прозорості, доброчесності та плюралізму у свободі вираження поглядів.

Проте ці питання в Сербії врегульовано надзвичайно проблемно, оскільки численні положення Стратегії розвитку системи публічної інформації в Республіці Сербія на період 2020–2025 (Медіастратегія)<sup>91</sup> не закріплені на законодавчому рівні, відповідні зміни не внесені в нові закони. Понад те, як зазначила коаліція prEUgovor<sup>92</sup> у звіті про прогрес Сербії в кластері 1 «Основи» (*Fundamentals*), органи державної влади у своїй риториці заохочують напади на журналістів, і відповідно мова ворожнечі проти журналістів лише зростає<sup>93</sup>. Так, члени правлячої партії відкрито погрожували журналістам, а президент Александр Вучич регулярно та публічно зневажав медіа й навіть в одному з інтерв'ю прямо назвав ім'я журналіста та громадського активіста як одну

з причин негативного звіту «Freedom House» за 2023 рік щодо Сербії<sup>94</sup>.

У звіті коаліції prEUgovor ідеться про відсутність політичної волі з боку держави для досягнення суттєвого прогресу у виконанні проміжних критеріїв. Це підтверджують висновки у звіті ЄК і виставлений низький бал (2 з 5).

Коаліція prEUgovor також звертає увагу на негативний вплив політичних та економічних чинників на поширення євроскептицизму. Так, боротьба з антиєвропейськими настроями й належне інформування населення — неформальна складова частина переговорного процесу, введена разом з оновленою методологією вступу 2020 року. Цей обов'язок покладено на державу. Для прикладу, Сербія зобов'язана не допускати поширення дезінформації про вступ у ЄС серед населення. Проте на практиці спостерігається протилежна ситуація: незважаючи на інформаційні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності населення про євроінтеграційні процеси, частина сербських державних діячів продовжує просувати наративи, що переговори Сербії з ЄС затягнулися на десять років саме через нерегульовану ситуацію з Косовом. Питання Косова справді має суттєвий вплив, але залишається не єдиною перешкодою до шляху в ЄС, зокрема тільки до Розділу 23 Сербії виставлено 50 проміжних критеріїв.

Відволікання уваги від необхідності виконувати критерії такими сенситивними питаннями лише веде до невиконання плану дій і відтягування євроінтеграції.

#### ■ ПРИНЦИП НЕДИСКРИМІНАЦІЇ ТА СТАНОВИЩЕ ВРАЗЛИВИХ СОЦІАЛЬНИХ ГРУП

Стосовно питань недискримінації та становища вразливих груп ЄС виставив Сербії три проміжні критерії<sup>95</sup>. Це зумовлено комплексним характером питання запобігання та

91 OSCE Mission to Serbia, “Support to the inclusive and transparent development of Media Strategy”, August 2020. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/461605.pdf>

92 Коаліція prEUgovor — коаліція семи громадських організацій, що зосереджує свою діяльність винятково на моніторингу та аналізі ходу переговорів за розділами 23 і 24. Детальніше про неї в підрозділі «Роль громадських організацій у просуванні Сербії в євроінтеграційному процесі».

93 prEUgovor, “Alarm Report on Progress of Serbia in Cluster 1 — May 2024.” URL: <https://preugovor.org/Alarm-Reports/1879/Alarm-Report-on-Progress-of-Serbia-in-Cluster-1.shtml>

94 Snezana Congradin, “Burazer o Vučićevom napadu: Pokušaj diskreditacije Fridom hausa i svih ocena koje dolaze iz sveta — Politika.” Dnevni List Danas, March 4 2024. URL: <https://www.danas.rs/vesti/politika/nikola-burazer-fridom-haus/>

95 Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU, Accession negotiations with Serbia Chapter 23 : Judiciary and fundamental rights,10074/16. Brussels, 5 July 2016. URL: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/ch\\_23\\_eu\\_common\\_position.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/ch_23_eu_common_position.pdf)



боротьби з дискримінацією та її фактичними проявами до різних соціальних груп.

Так, відповідно до першого проміжного критерію, Сербія повинна реалізувати стратегію та план дій щодо боротьби з дискримінацією, а також внести поправки до Закону про заборону дискримінації відповідно до *acquis* ЄС. Понад те, вона має забезпечити функціонування інституційного механізму щодо їх реалізації та моніторингу впровадження згаданої стратегії та законодавчих змін.

Другий проміжний критерій стосується ухвалення нового Закону про гендерну рівність та Плану дій щодо боротьби з насильством проти жінок у сімейних і партнерських відносинах. У межах цього критерію Сербія також має забезпечити функціонування інституційного механізму щодо їх реалізації і впровадити стратегію та план дій щодо покращення становища жінок і просування гендерної рівності.

Третій проміжний бенчмарк стосується виконання Сербією зобов'язань, передбачених Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю, і моніторингу їх виконання.

У розробленому й переглянутому Сербією Плані дій до Розділу 23 було заплановано 17 заходів у сфері боротьби з дискримінацією (щоправда, тренінги для поліцейських з управління конфліктами та медіації в місцевій громаді не відбулися), а також 10 заходів із питань гендерної рівності. Зафіксовано випадки жорстокого поводження з ЛГБТІК+ особами з боку представників органів влади.

У своєму звіті від листопада 2023 року про прогрес Сербії ЄК укотре наполягла на впровадженні стратегій боротьби з дискримінацією, які б охоплювали права ЛГБТІК+, питання гендерної рівності, насильства проти жінок та деінституціоналізацію. Також ЄК наголосила, що необхідно активніше протидіяти злочинам на ґрунті ненависті та стежити за веденням розслідувань і винесенням вироків.

Як приклад проблеми з виконанням Сербією вимог у межах згаданих трьох критеріїв, можна навести ситуацію, задокументовану організацією «Da se zna». Так, співробітники спеціальної поліції в Белграді ввірвалися у квартиру двох ЛГБТІК+ осіб (через нібито зберігання наркотиків), жорстоко ображали їх, навіть застосували до них насильство, після того як дізналися, що вони геї<sup>96</sup>. Справу було відкрито за підозрою в перевищенні службових повноважень, проте потерпілого не допитали, у зв'язку із чим він оголосив голодування, яке тривало шість днів, допоки прокуратура Белграда не прийняла його заяву<sup>97</sup>.

ЄК також констатувала відсутність прогресу у виконанні Сербією Закону про гендерну рівність щодо обов'язку навчальних закладів враховувати гендерну перспективу й усунути гендерні стереотипи з навчальних програм, підручників та інших матеріалів. Також у 2022 році Омбудсман із питань захисту рівноправності опублікувала декілька заяв про дискримінаційне ставлення та словесне насильство проти жінок, у тому числі з боку публічних діячів. Там йшлося, що «жінки ромської національності, похилого віку, бідні жінки, жінки з інвалідністю, жінки-біженки та внутрішньо переміщені жінки продовжують зазнавати численних та інтерсекційних<sup>98</sup> форм дискримінації»<sup>99</sup>. Понад те, вони досі мають обмежений доступ до медичних послуг, освіти, працевлаштування й соціальної допомоги.

ЄК зауважила, що Сербія досі неадекватно виконує законодавство про злочини на ґрунті ненависті, у тому числі на ґрунті сексуальної орієнтації. Хоча під час проведення прайду в Белграді у вересні 2023 року не відбулося жодних атак, але було зафіксовано численні напади на Прайд-інфоцентр, розміщений у столиці Сербії.

96 "Organisation Da se zna: Police broke onto the apartment of two LGBT people, torture lasted several hours." FoNet/N1. URL: <https://n1info.rs/vesti/organizacija-da-se-zna-policija-upala-u-stan-dve-lgbt-osobe-tortura-trajala-celu-noc/>

97 "Protest in front of the Police Department for Belgrade due to a raid in a Roma settlement." Beta/N1 Vanja Đurić, N1, 12. URL: <https://n1info.rs/vesti/drustvo-rom-protiv-policaajaca-koji-su-upali-u-romsko-naselje-pokrenut-postupak/>

98 Інтерсекційна дискримінація — перетин різних форм дискримінації, наприклад коли ромська жінка з інвалідністю підпадає під дискримінацію і як жінка, і як людина з інвалідністю, і як представниця етнічної меншини.

99 European Commission. 2023. Serbia 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 695 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53\\_en?filename=SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?filename=SWD_2023_695_Serbia.pdf)

## ■ СТАНОВИЩЕ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

З огляду на історичне минуле та Югославські війни питання захисту прав національних меншин і покращення їхнього становища — проблемне для всіх країн Західних Балкан. Сербія отримала два проміжні критерії із цього питання. Перший із них передбачав реалізацію рекомендацій Консультативного комітету Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, Плану дій щодо реалізації прав національних меншин та національної законодавчої бази щодо захисту прав національних меншин загалом. Особлива увага приділялася таким питанням: освіта, використання мов національних меншин, доступ до медіа та релігійних служб мовами національних меншин і належне представництво в органах державного управління.

У 2023 році ЄК зазначила, що, хоча законодавча база для поваги й захисту національних меншин існує, Сербії необхідно взяти до уваги рекомендації із четвертого висновку Консультативного комітету Ради Європи від червня 2019 року, який своєю чергою перегукується з проміжними критеріями, опублікованими ЄК ще в середині 2016 року. Тобто можна констатувати відсутність значного прогресу в цих питаннях. ЄК вважає, що Сербії треба забезпечити відчутне покращення реалізації прав національних меншин, сприяти відбудові міжетнічних відносин та інтегрувати наявні в країні меншини в сербське суспільство.

Найбільш проблемна ситуація склалася з албанською меншиною. Це проявилось, зокрема, у запізненому створенні для неї нових рад національних меншин після виборів, що відбулися в листопаді 2022 року (для албанської меншини рада була створена аж у травні 2023 року). Для врегулювання представництва албанської меншини в органах державної влади було ухвалено план дій із семи пунктів. Попри це, і надалі фіксувалися випадки мови ворожнечі проти національних меншин у медіа, з приводу чого колишній президент Ради албанської національної

меншини Рагмі Мустафі (Ragmi Mustafi)<sup>100</sup> подав позов проти міністра внутрішніх справ Александра Вуліна (Aleksandar Vulin) за ймовірне використання мови ненависті. Вищий суд Белграда відхилив позов, це рішення підтвердив суд апеляційної інстанції. З приводу цієї ситуації Рагмі Мустафі наголосив, що албанська меншина звернеться окремо в Конституційний Суд зі скаргою. ЄК вкотре наголосила на потребі «детального моніторингу» прогресу за виконанням проміжних критеріїв, що стосуються захисту прав національних меншин.

У Сербії спостерігався певний прогрес у створенні механізмів інституційного характеру, зокрема щодо доступу до права на освіту та реєстрації ромів (проте процедура реєстрації всіх народжень, незалежно від статусу батьків, потребує ефективного впровадження та моніторингу). Щоправда, у сербських школах досі наявна сегрегація ромів, після закінчення навчання їм важко працевлаштуватися. Ці проблеми стали причиною ухвалення Національної програми трансформації незадекларованої праці серед ромів.

Також у звіті ЄК про адекватні умови життя ромів зазначено таке: «*Майже 20 % населення ромських поселень, які були нанесені на карту, не мають або мають нерегулярний доступ до безпечної питної води, тоді як понад 55 % не мають або мають нерегулярний доступ до каналізаційних мереж, а 14,5 % не мають або мають нерегулярний доступ до електроенергії... Про застосування домашнього насильства також часто не повідомляється*»<sup>101</sup>. Понад те, досі трапляється примусове виселення ромів, а, за статистичними даними, переважна частина дітей-правопорушників — ромського походження.

Таким чином, аналізуючи висвітлені чотири групи різних проблем, що виникають у Сербії при задоволенні критеріїв за Розділом 23, зокрема блоку «Основоположні права», можна сказати, що вони певним чином мають універсальний характер для країн Західних Балкан. Водночас ці питання актуальні і для України, де також були зафіксовані нерозв'язані проблеми в згаданих сферах.

100 Stojanovic, Milica. "Serbian Minister Faces New Legal Challenge for 'Insulting Albanians.'" *Balkan Insight*, December 23, 2021. URL: <https://balkaninsight.com/2021/12/23/serbian-minister-faces-new-legal-challenge-for-insulting-albanians/>

101 European Commission. 2023. Serbia 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 695 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90acb6ba6bd72b53\\_en?filename=SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90acb6ba6bd72b53_en?filename=SWD_2023_695_Serbia.pdf), c. 52.

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОСУВАННІ СЕРБІЇ В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

Незважаючи на те, що держава виступає суб'єктом переговорів щодо вступу в ЄС і відповідно державні органи беруть активну участь у цьому процесі, залученість громадянського суспільства в робочих групах для ведення переговорів щодо інтеграції з ЄС — важливий аспект для проведення якісних реформ. Досвід вступу країн Західних Балкан у ЄС дає змогу виокремити дві основні моделі залучення громадянського суспільства в процесі інтеграції з ЄС:

1. Громадянське суспільство автономно функціонує як моніторинговий механізм, виконуючи роль *watchdog*, при цьому не входячи в переговорні групи, сформовані державою.
2. Частина громадських організацій включена в переговорні групи, а решта моніторить євроінтеграційні процеси самостійно або шляхом утворення коаліцій.

До першої категорії можна віднести Хорватію, де громадські організації не були включені в переговорний процес щодо євроінтеграції (окрім залучення науковців чи вихідців із певних професійних кіл), а великі громадські коаліції навколо теми вступу до ЄС сформувалися на останніх стадіях переговорів. Також сюди належить і Сербія, оскільки переговорні групи в цій країні не включають представників громадських організацій, але паралельно існує платформа Національна конвенція про Європейський Союз у Сербії (*National Convention on European Union in Serbia, далі — НКЕС*), що моніторить євроінтеграційні процеси за 35 переговорними розділами, а також інші різноманітні коаліції.

До другої категорії належить Чорногорія, оскільки представники певної частини громадянського сектору входять у переговорну структуру та робочі групи, а частина односуб'єктно або в коаліціях здійснює роль *watchdog*.

Аналізуючи досвід ведення переговорів Сербією, бачимо, що від держави пред-

ставлено 35 переговорних груп, які складаються зазвичай із представників органів державної влади<sup>102</sup>. Щодо переговорної групи з правосуддя та основоположних прав, то фактично її веде Міністерство юстиції, оскільки саме від нього призначаються голова, заступник голови, секретар і заступник секретаря. Серед інших органів та організацій, що входять до складу цієї переговорної групи, — Офіс співпраці з громадянським суспільством, Уповноважений з питань захисту рівноправності, Управління з прав людини та меншин, Управління співпраці церков і релігійних громад, Команда соціальної інтеграції та зменшення бідності, Офіс європейської інтеграції та інші<sup>103</sup>. Представники сербського громадянського сектору в складі переговорної групи за Розділом 23 відсутні.

НКЕС — це інституціоналізований консультативний і моніторинговий механізм, платформа для діалогу між органами державної влади, політичними партіями, неурядовими організаціями, експертами, представниками бізнесу й професійними організаціями щодо вступу Сербії до ЄС. Вона об'єднує понад 850 організацій і складається з 28 робочих груп (у кожній від 25 до 40 громадських організацій), кожна з яких має координатора, а також Програмної ради, що об'єднує координаторів. НКЕС у теперішньому розумінні було засновано 17 організаціями ще у 2014 році, і вже у 2018 році вона налічувала понад 750 організацій-членів. Комітет із питань європейської інтеграції парламенту Сербії відповідно до законодавчих змін від червня 2014 року повинен консультиватися з робочими групами НКЕС під час процесу ухвалення переговорних позицій<sup>104</sup>.

У серпні 2015 року уряд Республіки Сербія визнав, що ця платформа слугує механізмом інформування населення про переговорний процес, а також інституціоналізованою формою співпраці й проведення консультацій з урядом і переговорними групами. Фактично ця інституція виконує такі функції:

- здійснює моніторинг та аналізує відповідність реформ у Сербії вимогам для євроінтеграції;

102 “MEI — Negotiating Group on Judiciary and Fundamental Rights.” URL: <https://www.mei.gov.rs/eng/serbia-and-eu/who-is-who/serbia-and-eu/who-is-who.819.html>

103 Там само.

104 Bojan Elek, Ljiljana Ubović, Tomasz Żornaczuk, “Civil Society Networks in the EU Integration of Serbia,” No. 8 (110), April 2015. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/190403/PISM%20Policy%20Paper%20no%208%20\(110\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/190403/PISM%20Policy%20Paper%20no%208%20(110).pdf)

- надає рекомендації щодо відповідності проведених змін вимогам переговорних розділів;
- сприяє формуванню спільних позицій громадянського суспільства щодо різних питань, що виникають у ході переговорного процесу;
- виступає інформатором населення про хід переговорного процесу та переваги вступу в ЄС.

Важливий результат діяльності НКЄС — Книга рекомендацій (*Book of Recommendations*), яка публікується щороку, де кожна робоча група аналізує поточний стан виконання встановлених ЄС критеріїв, а також надає рекомендації щодо вдосконалення реформ і напрацювання необхідних законодавчих змін.

Окрім описаної вище найбільшої євроінтеграційної платформи, у Сербії існують інші громадські організації та коаліції, що працюють у цьому напрямі.

Серед них prEUgovor — коаліція семи громадських організацій, чия діяльність зосереджена лише на моніторингу та аналізу ходу переговорів за розділами 23 та 24. Ця коаліція була сформована в травні 2013 року, тобто до початку переговорного процесу Сербії та ЄС. Вона публікує звіт про прогрес Сербії у виконанні вимог, встановлених ЄС для розділів 23 і 24, один раз на пів року, а також prEUformator — щомісячний бюлетень, у якому висвітлюються різні події в Сербії та ЄС у сферах, охоплених розділами 23 і 24<sup>105</sup>. Перший піврічний звіт публікується навесні (зазвичай травень), а другий — восени (зазвичай листопад, якраз після появи звіту ЄК у межах Пакета розширення).

Мета діяльності коаліції prEUgovor:

- розроблення методології, критеріїв, індикаторів і методів моніторингу політики та розвитку переговорного процесу за розділами 23 та 24, а також розроблення відповідних рекомендацій;
- розроблення законодавчих змін до наявних нормативно-правових актів відповідно до критеріїв, встановлених для розділів 23 та 24;

- інформування населення про хід євроінтеграційного процесу;
- адвокаційна діяльність і реалізація різних комунікаційних стратегій.

Коаліція функціонує на основі (1) ротаційної системи, тобто що шість місяців змінюється організація, яка здійснює координацію, та (2) одностайності в ухваленні рішень (окрім випадків, коли рішення важко досягти, тоді застосовується правило простої більшості). Коаліція prEUgovor не є юридичною особою та має складну процедуру прийняття інших організацій у свій склад.

Деякі дослідники зазначають, що якщо НКЄС — це модель залучення громадянського суспільства, яка є незалежною платформою для діалогу, то prEUgovor виступає як «зовнішня моніторингова коаліція, яка не має офіційних зв'язків з урядом»<sup>106</sup>. З позитивного боку, це може свідчити про більш незалежний процес моніторингу та неупередженість у звітуванні про виконання критеріїв до Розділу 23, а з негативного — її звіти можуть проігнорувати, і вони належно не вплинуть на формування політики без активної адвокації<sup>107</sup>.

Саме тому на основі проаналізованих механізмів впливу громадянського суспільства на переговорний процес щодо вступу в ЄС можна виокремити такі фактори, які необхідно враховувати громадянському сектору:

- людський ресурс для проведення аналізу;
- експертність;
- наявність належного фінансування;
- спроможність активно адвокатувати напрацювання й рекомендації та просувати звіти на рівні ЄС.

З досвіду сербських громадських організацій також можна сказати, що сам факт включення їхніх напрацювань у звіти ЄК можна вважати значним досягненням в адвокаційній діяльності.

105 prEUgovor. "About Us." URL: <https://preugovor.org/prEUgovor/1121/About-us.shtml>, с. 2.

106 Bojan Elek, Ljiljana Ubović, Tomasz Żornaczuk, "Civil Society Networks in the EU Integration of Serbia," No. 8 (110), April 2015. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/190403/PISM%20Policy%20Paper%20no%208%20\(110\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/190403/PISM%20Policy%20Paper%20no%208%20(110).pdf), с. 6.

107 Там само. С. 6.



## Досвід Чорногорії

### ОГЛЯД МЕТОДОЛОГІЇ ВСТУПУ, ЩО ЗАСТОСОВУЄТЬСЯ ДО ЧОРНОГОРІЇ

Чорногорія — наймолодша країна з проаналізованих у цьому дослідженні, адже вона здобула незалежність лише у 2006 році шляхом відокремлення від Сербії. Уже наступного року, у середині жовтня 2007 року, ЄС уклав партнерство із Чорногорією та підписав Угоду про стабілізацію та асоціацію<sup>108</sup>. Хоча лібералізація візового режиму з ЄС і надання статусу країни-кандидата для вступу відбулися для Сербії та Чорногорії майже в один час (2009 та 2012 рік відповідно), ЄК розпочала переговори про вступ із Чорногорією швидше, ніж із Сербією<sup>109</sup>. Розділ 23 для Чорногорії також було відкрито найшвидше порівняно з іншими країнами Західних Балкан, що зараз перебувають у євроінтеграційному процесі, — у 2013 році.

З цього випливає, що Чорногорія — найбільш досвідчена в контексті ведення євроінтеграційних переговорів і виконання вимог за Розділом 23. Понад те, у червні 2024 року ця країна отримала позитивний звіт про виконання проміжних критеріїв (*Interim Benchmark Assessment Report, IBAR*), що тільки посилює увагу до її шляху в ЄС.

Аналізуючи детальніше переговорні рамки та методологію вступу, що застосовується до Чорногорії, бачимо, що вони змінювалися. Так, у переговорних рамках від березня 2012 року ЄС наголошував на «класичних» для країн Західних Балкан вимогах до вступу: відповідність Копенгагенським критеріям 1993 року; економічному критерію; *acquis* ЄС; виконання Угоди про стабілізацію та асоціацію; регіональне співробітництво; розв'язання прикордонних суперечок мирним шля-

хом<sup>110</sup>. Загалом методологія та переговорні рамки, встановлені для Чорногорії та Сербії, були досить схожими й суттєво відрізнялися від підходу, застосованого до Хорватії.

У зв'язку з розробленням ЄК у лютому 2020 року програмного документа (*Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*), як і для Сербії, методологія вступу в ЄС для Чорногорії також змінилася в травні 2021 року після ухвалення ЄР документа «Застосування переглянутої методики розширення до переговорів про приєднання із Чорногорією та Сербією» (*Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia*). Основні зміни, що стосувалися Розділу 23, описані в підрозділі «Огляд методології вступу, що застосовується до Сербії».

Надзвичайно великою різницею було загальне становище Чорногорії та Сербії на момент зміни методології у 2021 році: якщо для Сербії було відкрито лише 18 розділів із 35, два з яких попередньо закриті, то для Чорногорії — 33 із 35 розділів (залишалось відкрити лише розділи 34 «Інституції» та 35 «Інші питання»), три з яких попередньо закриті. Понад те, в оновленій методології було зазначено, що після «відкриття останнього розділу в червні 2020 року пріоритетом для подальшого загального прогресу в переговорах про вступ і до переходу до тимчасового закриття інших розділів залишається виконання проміжних критеріїв щодо верховенства права, встановлених Розділами 23 і 24»<sup>111</sup>.

Тобто нововведена для Чорногорії кластеризація не вплинула на темпи відкриття переговорних розділів для цієї країни, оскільки 33 із 35 із них на момент розроблення нової методології вже було відкрито. Тому

108 Council of European Union, “Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and Their Member States of the One Part, and the Republic of Montenegro, of the Other Part,” L 108 29/04/2010. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2007070>

109 Початок переговорів із Чорногорією відбувся в червні 2012 року, тоді як із Сербією переговорна рамка була затверджена тільки наприкінці 2013 року.

110 General Secretariat of the Council of the European Union, “Accession Negotiations with Montenegro Draft General EU Position,” No 8339/12, 29 March 2012. URL: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>, с. 5.

111 General Secretariat of the Council of the European Union, “Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia,” No 8536/21, 6 May 2021. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>, пар. 16.

вона почала застосовуватися лише «щодо визначення заходів прискореної інтеграції»<sup>112</sup>.

Також ЄК зобов'язувалася продовжувати надавати підтримку Чорногорії для досягнення проміжних критеріїв за розділами 23 та 24. На 16-й Міжурядовій конференції, що відбулася наприкінці червня 2024 року, ЄС підтвердив, що Чорногорія в цілому виконала проміжні критерії, встановлені для розділів 23 та 24<sup>113</sup>. Станом на 2024 рік у Чорногорії всі переговорні розділи відкриті, шість — попередньо закриті<sup>114</sup>.

### КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗДІЛОМ 23

Хоча Чорногорія вже одинадцять років веде переговори щодо виконання вимог за Розділом 23, найдовше порівняно з іншими країнами Західних Балкан, вона єдина змогла досягти стадії отримання заключних критеріїв до згаданого розділу. Так, на 16-й Міжурядовій конференції ЄС підтвердив, що Чорногорія в цілому задовольнила проміжні критерії, встановлені для розділів 23 і 24, і тому переходить до стадії отримання заключних бенчмарків.

Проте варто зазначити, що частина проблем, спільних із Сербією та схожих із Хорватією, також висвітлена у вимогах до Чорногорії.

Загалом Чорногорія отримала 45 проміжних критеріїв до Розділу 23, 18 з яких стосувалися судової системи, 14 — боротьби з корупцією і лише 11 — основоположних прав. Окрім того, один критерій стосувався співпраці з громадянським суспільством: «Чорногорія забезпечує належне залучення громадянського суспільства до розроблення, впровадження та моніторингу політики у вищезазначених сферах політики»<sup>115</sup>.

21 червня 2024 року Чорногорія отримала заключні критерії, серед яких 5 стосуються судової системи, 6 — боротьби з корупцією, 6 — основоположних прав<sup>116</sup>. Проте, як зазначено в Спільній позиції ЄС від 21 червня 2024 року, моніторинг прогресу триватиме й надалі. При цьому особлива увага приділятиметься зв'язку Розділу 23 з іншими розділами *acquis* і кластерами. Це пов'язано з тим, що Розділ 23 стосується як створення ефективного й демократичного інституційного механізму, так і забезпечення верховенства права загалом. ЄС наголошує на потребі розв'язання ключових проблем у функціонуванні інституцій та реформи державного управління, у тому числі через розроблення відповідних планів дій.

Такий підхід також відповідає оновленій для Чорногорії методології вступу від травня 2021 року, де передбачено обов'язок країни оновити плани дій у сфері верховенства права після отримання позитивного Звіту оцінки задоволення проміжних критеріїв (*Interim Benchmark Assessment Report, IBAR*). Чорногорія також має надавати додаткову письмову інформацію Раді зі стабілізації та асоціації щодо прогресу в імplementації *acquis*, окрім тієї, яку вона зобов'язана надавати в межах Міжурядових конференцій. Окрім того, ЄС указує на можливість проведення остаточної оцінки відповідності вимогам за Розділом 23 тільки на пізніх стадіях переговорів і появи нових *acquis* до завершення переговорів<sup>117</sup>.

Відповідно до цього можна зробити висновок про необхідність проведення послідовних реформ, з довгостроковим ефектом, адже основна ціль виставлення вимог із боку ЄС — це корінні зміни правової системи та її узгодження з європейськими стандартами. Тому ЄС заздалегідь попереджає про це Чорногорію, щоб не спровокувати регрес у досягнутому.

112 Там само. Пар. 16.

113 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). "Sixteenth Meeting of the Accession Conference with Montenegro at Ministerial Level," June 26, 2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/sixteenth-meeting-accession-conference-montenegro-ministerial-level-2024-06-26\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/sixteenth-meeting-accession-conference-montenegro-ministerial-level-2024-06-26_en)

114 European Council, Seventeenth Meeting of the Accession Conference with Montenegro at Ministerial Level, 16 December 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/seventeenth-meeting-of-the-accession-conference-with-montenegro-at-ministerial-level/>

115 "Chapter 23 — Judiciary and Fundamental Rights | EUME." URL: <https://www.eu.me/en/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>; EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 17/13. Brussels, 12 December 2013. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-17-2013-INIT/en/pdf>

116 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 13/24. Brussels, 21 June 2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-13-2024-INIT/en/pdf>

117 Там само.

Загалом за Розділом 23 у ході переговорів Чорногорії та ЄС порушувалися актуальні для більшості країн Західних Балкан проблеми. Саме тому в цьому дослідженні увага зосереджена лише на окремих, найбільш релевантних для порівняння критеріях. До поширених проблем, щодо яких були виставлені критерії, належать такі:

#### ■ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА

Ще в Спільній позиції від грудня 2013 року ЄС відзначив, що в Чорногорії Міністерство з прав людини та прав національних меншин має провідну роль у сфері захисту прав людини, тоді як Омбудсман — основна відповідальна за моніторинг та захист прав людини інституція. Як і у звітах щодо Хорватії та Сербії, ЄС звернув увагу на відсутність достатніх людських і фінансових ресурсів для належної реалізації повноважень Омбудсмана.

Тому перший критерій блоку «Основоположні права» стосувався узгодження законодавства, що забезпечує функціонування Омбудсмана, а також зміцнення його незалежності, професіоналізму та інституційної спроможності. Останнє, зокрема, передбачало створення Національного механізму запобігання тортурам. Також цей критерій стосувався забезпечення захисту прав людини, особливо прав дітей і людей з інвалідністю, через судову систему та інші органи<sup>118</sup>.

У звіті в межах Пакета розширення від 2019 року ЄК відзначила акредитацію Омбудсмана Глобальним альянсом національних правозахисних установ (*Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI*)<sup>119</sup> з наданням йому статусу В. Понад те, ЄК зазначила у звіті від 2023 року<sup>120</sup>, що Чорногорія могла б підвищити статус Омбудсмана до категорії А, для чого необхідно забезпечити відповідність діяльності інституції Паризьким принципам<sup>121</sup>.

Також відзначено розширення Офісу Омбудсмана (такий самий висновок подано у звіті ЄК від 2023 року) і підвищення довіри громадськості до цієї інституції. Щоправда, постало питання про необхідність систематичного й структурованого підходу до інформаційної діяльності Офісу Омбудсмана. Фінансування залишалося проблемою протягом певного часу, на чому ЄК наголошувала у звітах 2019 і 2021 років (тоді фінансування скоротилося)<sup>122</sup> та у звіті 2023 року<sup>123</sup>.

Окремо йшлося про проблему з виконанням органами державної влади рекомендацій Омбудсмана, яка виникає через не обов'язковий характер таких рекомендацій. Загалом відповідно до статистики станом на жовтень 2023 року Омбудсман провів перевірки в 576 справах: у 94 справах порушень не виявлено; у 327 справах виявлено правопорушення, з яких 89 порушень було усунено; у решті випадків Офіс Омбудсмана надав висновки у 238 справах і 658 рекомендацій<sup>124</sup>. Варто пам'ятати, що населення Чорногорії — понад 600 тис. осіб, тому дані статистики вка-

118 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 17/13. Brussels, 12 December 2013. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-17-2013-INIT/en/pdf>, c. 14, 25.

119 European Commission. 2021. Montenegro 2021 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2019) 217 final. Brussels, 29.5.2019. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e5f886d9-191e-46fc-aac8-3fd7912735f8\\_en?filename=20190529-montenegro-report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e5f886d9-191e-46fc-aac8-3fd7912735f8_en?filename=20190529-montenegro-report.pdf), c. 25.

120 European Commission. 2023. Montenegro 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 694 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), c. 40.

121 Паризькі принципи встановлюють узгоджені на міжнародному рівні мінімальні стандарти, яким повинні відповідати національні інституції з прав людини (НІПЛ), щоб вважатися такими, що заслуговують довіри. Акредитацію зі статусом «А» отримують НІПЛ, які визнані такими, що відповідають Паризьким принципам, акредитацію зі статусом «В» отримують ті НІПЛ, що відповідають цим принципам частково. Див.: <https://ganhri.org/accreditation/>

122 European Commission. 2021. Montenegro 2021 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2021) 293 final/2. Strasbourg, 19.10.2021. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4\\_en?filename=Montenegro%202021%20report.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4_en?filename=Montenegro%202021%20report.PDF), c. 29.

123 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 13/24. Brussels, 21 June 2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), c. 40.

124 European Commission. 2023. Montenegro 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 694 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), c. 40.

зують на значне зміцнення функціонування інституту Омбудсмана й підвищення загальної довіри до цієї інституції.

У Спільній позиції ЄС від 21 червня 2024 року ЄС укотре наголосив на необхідності зміцнення інституційного забезпечення Міністерства з прав людини та прав меншин й Офісу Омбудсмана (у тому числі Національного механізму запобігання тортурам) відповідно до Паризьких принципів. Проте заключні критерії, сформовані ЄС, уже не стосувалися Омбудсмана, що свідчить про успіх у посиленні цієї інституції.

Два заключні критерії для Чорногорії в цій сфері стосуються (1) забезпечення ефективною реалізації та дотримання прав людини відповідно до Європейської конвенції з прав людини, протоколів до неї та судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ); (2) реалізації рекомендацій Європейського комітету із запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню і забезпечення належного судового захисту у випадку наявності порушень.

#### ■ АНТИДИСКРИМІНАЦІЯ, ЗАХИСТ ПРАВ ЛГБТІК+ СПІЛЬНОТИ

Захист від дискримінації поряд із захистом прав ЛГБТІК+ – універсальні проблеми як для країн Західних Балкан, так і України.

Для Чорногорії ці два питання були виокремлені у два критерії в Спільній позиції ЄС від грудня 2013 року. Так, Чорногорія зобов'язалася забезпечити наявність інституційних механізмів для захисту вразливих груп від дискримінації (до них належать ромська та єгипетська меншини) та протидії гендерно зумовленому насильству.

Інший проміжний критерій стосувався реалізації Стратегії щодо покращення статусу осіб ЛГБТІК+ спільноти, підвищення обізнаності щодо їхніх прав і життя заходів

проти дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації<sup>125</sup>. Так, у звітах ЄК від 2019 та 2021 років, опублікованих у межах щорічного Пакета розширення, наголошувалося на відсутності комплексної стратегії боротьби з дискримінацією та труднощах у захисті від неї через суд чи адміністративну процедуру<sup>126</sup>.

У звітах від 2021 та 2023 років йшлося про те, що, незважаючи на реформування Міністерства юстиції, посилення гарантій захисту прав людини та меншин, ці реформи не охоплювали захист прав ЛГБТІК+, оскільки не визначали відповідальний за просування захисту прав ЛГБТІК+ орган державної влади. Позитивними змінами було створення національної й місцевої мереж координаційних центрів для поширення прав ЛГБТІК+, ухвалення та моніторинг виконання Національної стратегії покращення якості життя ЛГБТІК+ у Чорногорії (2019–2023)<sup>127</sup>. Щоправда, у звіті від 2023 року було вкотре вказано на дискримінацію, що триває, найбільш вразливих груп суспільства, до яких відносять ромів, єгиптян, осіб з інвалідністю й ЛГБТІК+, і потребу впроваджувати належний механізм боротьби з дискримінацією.

ЄС наголосив, що станом на 2023 рік не було досягнуто жодного прогресу в захисті прав вразливих категорій населення, а навпаки – зафіксовано декілька нападів<sup>128</sup>.

У Спільній позиції від червня 2024 року ЄС закликав Чорногорію належно боротися з дискримінацією відповідно до *acquis* ЄС і європейських стандартів, активізувати зусилля з надійного й систематичного захисту прав ЛГБТІК+, у тому числі шляхом законодавчих змін. Проте заключний критерій було сформульовано досить широко. Так, він вимагає, щоб Чорногорія встановила «надійний досвід впровадження положень про недискримінацію, гендерну рівність та боротьбу з гендерним насильством, захист осіб, що належать до меншин, та культурні права, відповідно до *acquis* ЄС та європейських стандартів» і

125 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 17/13. Brussels, 12 December 2013. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-17-2013-INIT/en/pdf>, c. 25.

126 European Commission. 2021. Montenegro 2021 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2021) 293 final/2. Strasbourg, 19.10.2021. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4\\_en?filename=Montenegro%202021%20report.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4_en?filename=Montenegro%202021%20report.PDF), c. 28.

127 Там само. С. 35–36.

128 European Commission. 2023. Montenegro 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 694 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), c. 49.



забезпечила «ефективні механізми відшкодування та допомоги жертвам насильства»<sup>129</sup>.

## ■ ЗАХИСТ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Питання забезпечення та захисту прав національних меншин, як свідчить практика інших країн, — проблематичне. Так, Чорногорія в грудні 2013 року отримала аж три критерії, спрямовані на врегулювання цієї проблеми. Відповідно до Спільної позиції від грудня 2013 року проміжні критерії містили підсекцію, що стосувалася національних меншин. Серед вимог для забезпечення їхніх прав були такі:

1. Здійснити конкретні дії, передбачені Планом дій щодо судової влади та основоположних прав, «для запобігання дискримінації та систематичного розгляду випадків дискримінації шляхом адміністративного чи судового розгляду».
2. Реалізувати Стратегію щодо покращення статусу ромів і єгиптян у Чорногорії та посилити захист і реалізацію їхніх соціальних та культурних прав.
3. Покращити умови життя внутрішньо переміщених осіб, у тому числі шляхом полегшення їх реєстрації, а також доступу до освіти, охорони здоров'я, роботи та соціального життя.

Хоча в Чорногорії було затверджено Стратегію політики стосовно національних меншин на 2019–2023 роки, у парламенті досі немає рівного ставлення до меншин і не знижено парламентський поріг для представництва прав національних меншин. Понад те, саме єгиптяни та роми залишаються найбільш вразливими національними групами, хоча щодо останніх уряд зобов'язався запровадити ефективні системи моніторингу та звітності для вимірювання прогресу в реалізації нових стратегій, зокрема відповідно до Декларації

західнобалканських партнерів щодо інтеграції ромів у межах процесу розширення ЄС (**Познанської декларації**) (*Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process (Poznan Declaration)*)<sup>130</sup>.

Щодо захисту прав національних меншин та протидії дискримінації і захисту прав ЛГБТІК+ був сформований один досить розлогий заключний критерій. Безпосередньо в Спільній позиції від 2024 року лише наголошувалося на впровадженні Чорногорією жорсткої антидискримінаційної політики, а також зобов'язань за Рамковою конвенцією про національні меншини та рекомендацій її моніторингового органу. Відповідно, як зазначила ЄК у щорічному звіті від жовтня 2024 року в межах Пакета розширення щодо Чорногорії, 11 липня 2024 року Чорногорія ухвалила Стратегію політики щодо меншин на 2024–2028 роки та План дій на 2024–2025 роки. Щоправда, ЄК зауважила, що Чорногорія не забезпечила рівне ставлення до ромів, оскільки не знизила поріг представництва в парламенті<sup>131</sup>.

## ■ СВОБОДА СЛОВА, У ТОМУ ЧИСЛІ ПЛЮРАЛІЗМ МЕДІА

Питання свободи слова та плюралізму медіа — важливі інструменти реального, а не заполітизованого представлення євроінтеграції для населення. Окрім того, боротьба з дезінформацією та адекватне висвітлення процесу євроінтеграції — необхідні кроки для забезпечення підтримки населенням вступу в ЄС. У цьому контексті ЄС у Спільній позиції від грудня 2013 року виставив Чорногорії один проміжний критерій, що стосувався свободи слова. Відповідно до нього Чорногорія мала:

1. покращити забезпечення свободи слова та медіа;
2. застосовувати політику нульової терпимості до погроз і нападів на журналістів,

129 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 13/24. Brussels, 21 June 2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-13-2024-INIT/en/pdf>

130 Декларація західнобалканських партнерів щодо інтеграції ромів у межах процесу розширення ЄС (Познанська декларація) була укладена 5 лютого 2019 року в Познані на саміті, проведеному в межах Берлінського процесу. Основні цілі Познанської декларації: сприяння інтеграції та рівності ромів у ключових сферах, у тому числі сфері працевлаштування, житла, освіти, охорони здоров'я, реєстрації актів цивільного стану та недискримінації. Див.: Regional Cooperation Council. Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process, 05 July 2019. URL: <https://www.rcc.int/docs/464/declaration-of-western-balkans-partners-on-roma-integration-within-the-eu-enlargement-process>

131 European Commission. 2024. Montenegro 2024 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2024) 694 final. Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/a41cf419-5473-4659-a3f3-af4bc8ed243b\\_en?filename=Montenegro%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/a41cf419-5473-4659-a3f3-af4bc8ed243b_en?filename=Montenegro%20Report%202024.pdf), с. 43.

надаючи пріоритет кримінальним розслідуванням у разі виникнення таких випадків;

- створити Комісію для моніторингу дій компетентних органів у розслідуванні старих і нещодавно виявлених випадків погроз і насильства проти журналістів, убивства журналістів<sup>132</sup>.

У звітах від 2019 та 2021 років ЄК указувала на обмежений прогрес у підвищенні рівня свободи слова, розслідувань справ щодо погроз і насильства проти журналістів, а також звертала увагу на слабкі механізми саморегуляції та поляризацію медіа. У звіті від 2023 року ЄК наголосила на обмеженому прогресі в підвищенні рівня забезпечення свободи слова, проте відзначила покращення оперативності та ефективності правоохоронних та інституційних органів у реагуванні на нові випадки насильства проти журналістів (це не стосується розслідування справ). У цьому звіті також сказано, що уряд залучив громадянське суспільство та медіастейкхолдерів до напрацювання законодавства про медіа. Проте він не завершив роботу над цими змінами та не представив їх у парламенті.

ЄК наголосила, що важливо надалі забезпечити кроки для протидії дезінформації та обмеження наслідків онлайн-переслідувань і при цьому не обмежувати непропорційно свободу вираження поглядів. Понад те, вона зауважила, що досі відсутні надійні та ефективні механізми саморегулювання для зміцнення доброчесності й професіоналізму медіа<sup>133</sup>. У Спільній позиції від червня 2024 року йшлося про необхідність повної імплементації оновленого законодавства про свободу слова та медіа й напрацювання позитивної практики його виконання. Також ЄС закликав Чорногорію забезпечити відповідність зобов'язанням, передбаченим Європейським актом про свободу медіа.

Стосовно свободи слова для Чорногорії виставлено лише один заключний критерій, який також сформовано досить загально.

Відповідно до нього Чорногорія зобов'язана «забезпечити ефективний захист свободи вираження поглядів і медіа шляхом впровадження реформованої законодавчої та нормативної бази, у тому числі щодо прозорості власності медіа, відповідно до *acquis* ЄС, європейських стандартів, найкращих практик і рекомендацій, а також ефективної боротьби з маніпулюванням і втручанням іноземної інформації»<sup>134</sup>.

### **РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ ЧОРНОГОРІЇ**

Досвід участі громадянського суспільства Чорногорії в євроінтеграційних процесах кардинально відрізняється від досвіду Хорватії та Сербії. Саме в Чорногорії вперше була запроваджена практика безпосередньої участі неурядового сектору в переговорній структурі та всіх робочих групах. Так, наприклад, у Хорватії до великих робочих груп були долучені лише науковці чи вихідці з певних професійних кіл, тоді як у Чорногорії зараз функціонують менші робочі групи, проте громадянське суспільство залучене ширше завдяки представникам різних сфер.

У переговорній структурі Чорногорії робочі групи з підготовки та ведення переговорів щодо вступу Чорногорії до ЄС щодо *EU acquis* за 33 переговорними розділами. Зокрема, 26 липня 2018 року уряд Чорногорії створив Робочу групу з підготовки та ведення переговорів щодо вступу Чорногорії до ЄС щодо *acquis*, що стосується Розділу 23 переговорів (далі – Робоча група), яка складається із 47 членів (39 осіб – представники державних інституцій та 8 – громадського сектору)<sup>135</sup>.

Щодо участі громадського сектору, то до Робочої групи ввійшли по одному представнику від таких громадських організацій: Центр розвитку неурядових організацій (CRNVO), Центр громадянської освіти (CGO), Асоціація суддів Чорногорії, Інститут Аль-

132 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 17/13. Brussels, 12 December 2013. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-17-2013-INIT/en/pdf>, с. 26.

133 European Commission. 2023. Montenegro 2023 Report: Commission Staff Working Document, SWD(2023) 694 final. Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?filename=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), с. 43.

134 EU Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, Montenegro, AD 13/24. Brussels, 21 June 2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-13-2024-INIT/en/pdf>, с. 17.

135 “Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights | EUME.” 2022. February 17. URL: <https://www.eu.me/en/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>

тернатива, Центр моніторингу та досліджень (CEMI), Центр прав жінок, Мережа Politikon та Мережа громадського сектору ствердження (MANS)<sup>136</sup>.

Це — приклад другої моделі залучення громадянського суспільства в процесі інтеграції з ЄС (детальніше про дві моделі в Розділі «Досвід Сербії»), який має свої переваги й недоліки.

Так, серед переваг цієї моделі можна виділити такі:

1. **Чіткість у розумінні темпів переговорного процесу<sup>137</sup> та всіх складнощів і перешкод, що виникають під час виконання вимог.**  
Громадянське суспільство може бачити «внутрішню кухню» переговорів: можливі проблеми з внутрішньою комунікацією, вплив політики (а не реального прогресу країни-кандидата) на ухвалення певних рішень чи оцінку виконання поставлених вимог.
2. **Безпосередній доступ до всієї інформації, що стосується євроінтеграційних процесів.**  
Ця перевага дозволяє уникнути ситуації, як у Хорватії, де громадянське суспільство не отримувало повну інформацію про хід переговорного процесу. Безпосередній доступ до інформації передбачає в першу чергу доступ до всіх необхідних у межах переговорів документів, можливість прямої передачі неполітизованої інформації до медіа й населення, а також безпосередню змогу комунікувати з відповідальними органами про наявні проблеми напряду. Це важливий інструмент для боротьби з дезінформацією, що є вимогою відповідно до переговорних рамок.
3. **Прозорість переговорного процесу.<sup>138</sup>**  
Сама наявність громадянського суспільства в переговорному процесі робить цей процес більш прозорим для населення. Понад те, представники громадського сектору можуть не просто бути джерелом інформації, але й безпосередньо впливати на хід переговорів, беручи в них активну участь. Також вони можуть звітувати пе-

ред населенням щодо впливу різних реформ на повсякденне життя людей.

4. **Зацікавленість міжнародних стейкхолдерів у баченні внутрішніх процесів ведення переговорів.<sup>139</sup>**

Більшою мірою ця перевага стосується бажання міжнародних стейкхолдерів мати сильне незалежне джерело інформації для оцінювання реформ і водночас бачити реальне розуміння євроінтеграційних процесів населенням і рівень його підтримки вступу в ЄС. У такому випадку на громадянське суспільство покладена подвійна роль: впливати на якість законодавчого й інституційного реформування та представляти інтереси населення при проведенні таких реформ.

5. **Проведення більш ефективних адвокаційних кампаній.<sup>140</sup>**

Розуміння внутрішніх процесів дозволяє краще будувати внутрішню та зовнішню комунікацію як із населенням країни-кандидата, так із ЄР, ЄК, дипломатичними представництвами тощо.

6. **Залучення експертизи громадського сектору до реформування.**

Для участі в переговорному процесі потрібні знання законодавства ЄС, попереднього досвіду розширення ЄС, розуміння основних проблем у різних сферах, передбачених переговорними розділами, бачення особливостей суспільства, якого стосуватимуться реформи, і їхнього впливу на буденне життя людей. Звісно, органи державної влади не можуть охопити всі вищезазначені особливості інтеграції з ЄС, зокрема йдеться про широкі бачення впливу євроінтеграційних процесів на задоволення інтересів населення і наявність достатніх знань та експертності в приєднанні до ЄС. Саме тому постає необхідність залучити експертів із громадянського суспільства, які зможуть забезпечити належний рівень спеціалізації в різних сферах. Як показує проаналізована вище практика євроінтеграції,

136 Там само.

137 Jovana Marović, "Direct participation of CSOs in the working groups to conduct accession negotiations with the European Union | The Curious Case of Montenegro," Дијалог кон ЕУ 2020, URL: <https://dijalogkoneu.mk/en/wp-content/uploads/sites/3/2020/07/2.-Policy-brief-Jovana-Markovic-4.pdf>, с. 2.

138 Там само. С. 2.

139 Там само. С. 2.

140 Там само. С. 2.

часто країни-кандидати можуть мати проблеми із залученням експертного ресурсу серед державних службовців і недостатні фінансові можливості для його збільшення.

Щоправда, вищеописана модель має й певні недоліки у випадку її недобросовісного використання, ігнорування суспільних інтересів і технічного реформування різних сфер життєдіяльності. Серед них можна виділити такі:

- 1. Обмеженість впливу голосу громадського сектору в ухваленні рішень.**  
Це проявляється в компонуванні переговорних / робочих груп і способі голосування за ухвалення рішень у межах групи. Як свідчить практика, лише декілька представників громадськості входить у переговорну / робочу групу, і у випадку голосування простою більшістю відмінне бачення представників громадського сектору не вплине на хід розв'язання проблеми й досягнення бажаного для суспільства результату.
- 2. Потенційна неможливість чіткого висвітлення всього, що відбувається за дверима переговорів**  
Зрозуміло, що не можна забезпечити повну транспарентність у поясненні поточної ситуації з ходом переговорів для населення. Понад те, накладення різних «заборон» у межах переговорної групи на висвітлення певної інформації веде до «легітимізованих» обмежень свободи слова представників громадського сектору.
- 3. Забезпечення незалежного моніторингу євроінтеграції та відсутності порушень верховенства права.**  
Проблема стосується публікування неупереджених і незалежних звітів громадським сектором. Незалежно від прозорості голосування презюмується, що ухвалені рішення також підтримали представники громадянського суспільства. Понад те, особливості висвітлення реальної ситуації за дверима переговорів впливають на довіру до звітів громадських організацій, представники яких входять у переговорні / робочі групи.



## Ситуація в Україні

### ОГЛЯД МЕТОДОЛОГІЇ, ЩО ЗАСТОСОВУВАТИМЕТЬСЯ ДО УКРАЇНИ

Шлях України в ЄС відмінний від країн Західних Балкан з огляду на різну тривалість, інший підхід до побудови відносин із боку ЄС і міжнародний збройний конфлікт між Росією та Україною, який триває з лютого 2014 року.

Як ішлося вище, ЄС ще на початку 2000-х років висловив бажання приєднати країни Західних Балкан. Фактично це були політичні зобов'язання, що пізніше «оформлювалися» у вигляді Угоди про стабілізацію та асоціацію. Україна ж тривалий час і самостійно постійно звертала увагу ЄС на свої євроінтеграційні прагнення, ще навіть до початку Євромайдану, що, правда, тоді євроінтеграційні кроки мали інший масштаб, і більша частина з них стосувалася зовнішньополітичних, безпечових й економічних аспектів зближення.

Українське громадянське суспільство поступово розвивається в проєвропейському напрямі, проте найбільше масштабування й прогрес відбулися в межах і після Євромайдану. Однак і до цього громадські організації активно долучалися до різних євроінтеграційних форматів. Наприклад, Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства діяла з 2009 року і включала близько 300 організацій.

Переломним і важливим моментом у відносинах України з ЄС стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка разом із Поглибленою та всеосяжною зоною вільної торгівлі повністю набула чинності у вересні 2017 року. При цьому лібералізований візовий режим запрацював у червні 2017 року.

Одразу після початку повномасштабного вторгнення Росії 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в ЄС.

23 червня 2022 року ЄР одногосно схвалила надати їй статус країни-члена на вступ у ЄС. Разом із цим позитивним рішенням ЄК оприлюднила сім кроків<sup>141</sup> для подальшого просування України євроінтеграційним шляхом. З передбачених семи кроків три так чи інакше стосувалися блоку «Основоположні права», а саме:

1. Втілення положень Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»<sup>142</sup>

Ця вимога постала через великий вплив олігархів на економіку в країні та, зокрема, медіа. Для боротьби з ним ще 23 вересня 2021 року було ухвалено Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Утім, Україна домовилася з ЄК, що імплементація цього закону, включно з формуванням реєстру олігархів, розпочнеться після завершення війни.

Таким чином, один із семи кроків, що стосувався обмеження впливу олігархату, перетворився на вимогу ЄК щодо необхідності регулювання лобістської діяльності в Україні. У межах щорічного Пакета розширення від 8 листопада 2023 року Україна отримала таку рекомендацію для наближення до відкриття переговорного процесу: «Ухвалити закон, який регулюватиме лобіювання відповідно до європейських стандартів, як частину антиолігархічного плану дій»<sup>143</sup>.

У листопаді 2023 року Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розпочало підготовку нових законо-

141 European Commission, Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union, Brussels, 17.6.2022. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/c8316380-6cb6-4ffd-8a84-d2874003b288\\_en?filename=Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/c8316380-6cb6-4ffd-8a84-d2874003b288_en?filename=Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf)

142 Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23 вересня 2021 року № 1780-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>

143 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. "2023 Communication on EU Enlargement Policy," Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2023-communication-eu-enlargement-policy\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2023-communication-eu-enlargement-policy_en), c. 23.

проектів «Про добросовісне лобіювання в Україні» та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства у сфері здійснення лобіювання та адвокації» й позиціонувало цю роботу як виконання національного антикорупційного законодавства, вимог для членства в ЄС і частину антиолігархічних заходів. Проект у початковій редакції містив загрози для громадських організацій, які підпадали під дію Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні, що є надмірним втручанням у свободу об'єднань та асоціацій.

За належне доопрацювання відповідно до європейських стандартів цих двох законопроектів виступило 260 громадських організацій. У заяві йшлося про необхідність забезпечити прозорі, змістовні й інклюзивні публічні консультації щодо законопроектів про лобіювання<sup>144</sup>.

Ризики, пов'язані з перешкоджанням діяльності громадських організацій, переважно були усунуті, і Закон України «Про лобіювання» ухвалили 23 лютого 2024 року<sup>145</sup>. Він вводиться у дію із 1 січня 2025 року.

Утім, закон досі містить досить широкі формулювання, тому можливість застосувати його до громадських організацій залишається. Наразі важко сказати, чи буде (і якщо буде, то в якій формі) Закон про лобіювання використовуватися як інструмент тиску на організації громадянського суспільства після ухвалення норм про адміністративну відповідальність за порушення Закону України «Про лобіювання» у березні 2024 року<sup>146</sup>. Ризики, хоча і здаються невисокими, проте все ж наявні через юридичну невизначеність тексту<sup>147</sup>.

## 2. Завершення реформування законодавчої бази про національні меншини в Україні.

Завершення реформування законодавчої бази про національні меншини в Україні було ще однією вимогою ЄС для відкриття переговорного процесу.

ЄК ще у звіті від 8 листопада 2023 року в межах Пакета розширення надала рекомендацію внести зміни в законодавство, які враховуватимуть «*решту рекомендацій Венеційської комісії від червня та жовтня 2023 року щодо Закону України “Про національні меншини (спільноти) України”, а також враховуватимуть рекомендації Венеційської комісії, що стосуються законодавства про державну мову, медіа та освіту*»<sup>148</sup>.

Для виконання цієї рекомендації український парламент ухвалив Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13 грудня 2022 року № 2827-IX<sup>149</sup>, проте він неодноразово доопрацьовувався у 2023 році.

Більше інформації в підрозділі «Захист прав національних меншин».

## 3. Ухвалення законодавства про медіа відповідно до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги

На виконання цієї вимоги було ухвалено Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX (далі — Закон про медіа)<sup>150</sup>, щоправда, він далі доопрацьовувався, зокрема у зв'язку з наданням вищезазначеної рекомендації ЄК. Понад те, практична реалізація цього закону зазнала значної критики як від ЄК, так і громадянського суспільства, про що детальніше йдеться в підрозділі «Захист свободи слова».

144 Громадські організації закликали владу доопрацювати законопроекти про лобізм — заява. Центр прав людини ZMINA, 30 листопада 2023 року. URL: <https://zmina.info/news/gromadski-organizaciyi-zaklykaly-vladu-doopraczyuvaty-zakonoprojekty-pro-lobizm-zayava>

145 Закон України «Про лобіювання» від 23 лютого 2024 року № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#top>

146 Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання» від 25 грудня 2023 року реєстр. № 10373. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43450>

147 Попков Д. Пристрасті за лобізмом: що несе багатостраждальний закон «Про добросовісне лобіювання». ZMINA, 2024. URL: <https://zmina.info/columns/prystrasti-za-lobizmom-shho-nese-bagatostrazhdalnyj-zakon-pro-dobrochesne-lobiyuvannya/>

148 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, “2023 Communication on EU Enlargement Policy,” Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2023-communication-eu-enlargement-policy\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2023-communication-eu-enlargement-policy_en), с. 23.

149 Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13 грудня 2022 року № 2827-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>

150 Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

Пізніше сім згаданих кроків було фактично доповнено звітом<sup>151</sup> про узгодження законодавства країни з *acquis* ЄС від лютого 2023 року.

Україну вперше включили до переліку держав, щодо яких європейська перспектива оцінюється в межах щорічного Пакета розширення. 14 грудня 2023 року ЄР ухвалила рішення розпочати переговори про вступ України в ЄС, проте офіційним початком переговорів вважається 25 червня 2024 року, адже саме тоді було проведено першу Міжурядову конференцію. Перші кроки для визначення рівня узгодженості законодавства України із ЄС (початок двостороннього скринінгу) були зроблені на початку липня 2024 року та продовжилися в Брюсселі у вересні того ж року.

Важливий документ — Загальна позиція ЄС від 21 червня 2024 року<sup>152</sup>, представлена на першій Міжурядовій конференції, адже в ній міститься застосовувана методологія та переговорні рамки.

Загалом переговорні рамки побудовані на основі оновленої методології 2020 року, вони передбачають сильний акцент на реформах у сферах верховенства права та прав людини, зміцненні демократичних інститутів і реформі державного управління, а також задоволенні економічних критеріїв (фактично мова йде про кластер 1 «Основи» (*Fundamentals*)). Указівки, викладені ЄС у звітах про скринінг національного законодавства України, стануть основою для подальшого розроблення трьох дорожніх карт відповідно до методології, описаної в Розділі «Загальний огляд євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан»).

ЄС вкотре нагадав Україні про важливість добросусідських відносин, що особливо актуально через загострення відносин із Польщею та Угорщиною в деяких політичних сферах.

Не повторюючи особливостей оновленої методології, висвітлених у Розділі «Загальний огляд євроінтеграційного шляху країн Західних Балкан», зазначимо, що ключовими умовами вступу для України порівняно з країнами Західних Балкан є лише (1) Копен-

гагенські критерії та (2) виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, Поглибленою та всеохопною зоною вільної торгівлі (передбаченою Розділом IV Угоди про асоціацію) і висновків, що містяться у звітах ЄК та ЄР. Понад те, у переговорних рамках з Україною ЄС досить деталізував можливість застосування коригувальних заходів у випадку серйозної або тривалої стагнації процесу вступу або ж відкату в проведенні реформ. Так, пунктом 16 Загальної позиції ЄС від 21 червня 2024 року передбачено чотири групи порушень:

**1. Серйозне та постійне порушення Україною цінностей ЄС**

У такому випадку ЄК може за власною ініціативою або належним чином мотивованим запитом держави-члена рекомендувати призупинити переговори й запропонувати умови для можливого відновлення. Таке рішення вважається ухваленим ЄР, якщо, заслухавши Україну, вона не вирішить кваліфікованою більшістю відхилити рекомендацію ЄК протягом 90 днів.

**2. Виконання поставлених вимог**

Це порушення має два підвиди:

- Будь-яка серйозна або тривала стагнація чи відкат у здійсненні реформ у кластері 1 «Основи» (*Fundamentals*).
- Ситуація, коли прогрес у кластері 1 «Основи» значно відстає від прогресу в інших сферах і це призводить до загального дисбалансу переговорів про розширення.

Якщо виникне така ситуація та будуть вичерпані всі інші доступні заходи, ЄК може за власною ініціативою або належним чином мотивованим запитом держави-члена запропонувати відмовитися від своїх рекомендацій щодо відкриття та/або закриття інших переговорних кластерів і розділів. Понад те, можуть бути припинені підготовчі роботи, якщо це доцільно, поки застій, відкат або дисбаланс не будуть усунені. Рішення ухвалюється ЄР відповідно до процедури, описаної вище. Держави-члени в такому випадку повинні діяти на Міжурядовій конференції відповідно до рішення ЄР. Після того, як ЄК оцінить, що стагнацію, відкат або дисбаланс усунено, вона

151 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). "Commission Analytical Report on Ukraine's Alignment with the EU Acquis." February 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis_en)

152 Council of the European Union. 2024. General EU Position: Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). Brussels, 21 June 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfwjji/public-ad00009en24.pdf>

рекомендуватиме ЄР відкрити та/або закрити відповідні кластери й розділи переговорів.

3. Після тимчасового закриття розділу / кластера Україна не змогла продовжити досягати важливих критеріїв або виконати свої зобов'язання

У такій ситуації ЄК може за власною ініціативою або належним чином мотивованим запитом держави-члена рекомендувати відновити переговори щодо розділу й кластера, частиною якого він є, якщо кластер також було тимчасово закрито. Рішення ухвалюється ЄР за аналогічною процедурою.

4. У разі значного відступу в кластері або певному розділі, який ще не було тимчасово закрито

Процедура ухвалення рішення про застосування коригувальних заходів аналогічна до вищеописаних. Також потенційною санкцією для країни-порушника може бути зменшення фінансування, за винятком того, що йде на громадянське суспільство.

Важливим аспектом переговорів залишається розуміння, що всі домовленості, досягнені в межах окремих розділів або кластерів, навіть часткових, не є остаточними, адже потрібно дійти згоди щодо всіх кластерів.

Аналізуючи методологію відкриття та закриття кластера «Основи», відзначимо, що кластер включатиме дві дорожні карти, одна з яких стосуватиметься верховенства права, виконання яких постійно розглядатиметься на міжурядових конференціях. Понад те, питання антикорупційної політики будуть в усіх розділах. Також Україна зобов'язана ухвалити План дій щодо захисту прав національних меншин у тому числі «у сфері недискримінації, боротьби з мовою ненависті, використання мов меншин та освіти мовами меншин, встановлення ефективних заходів, механізмів звітності та визначення відповідних відповідальних установ»<sup>153</sup>.

Переговорна рамка, затверджена для України, фактично ідентична до переговорних рамок, схвалених у 2020 році для Албанії та Македонії. Основна відмінність полягає в тому, що для України врахований контекст повномасштабного вторгнення Росії.

Процедура відкриття та закриття кластерів аналогічна до передбаченої в оновленій методології. Так, у ній наголошено, що при задоволенні вступних критеріїв відкривається кластер 1 «Основи» (*Fundamentals*), тоді виставляються проміжні критерії. Від задоволення останніх у межах кластера 1 залежить потенційне закриття інших розділів і кластерів.

Також потрібно зауважити, що переговори щодо кожного кластера будуть відкриті в цілому, а всі розділи кластера будуть відкриті одночасно. За винятком кластера 1 «Основи», кожен кластер автоматично тимчасово закривається після попереднього закриття всіх його розділів без додаткових кроків для тимчасового закриття кластера. Понад те, від України вимагається надати детальну письмову інформацію про прогрес в узгодженні та впровадженні *acquis*, навіть після тимчасового закриття розділів.

#### **ДЕРЖАВА ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: НАЯВНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ**

Окремими пунктами Загальної позиції ЄС від 21 червня 2024 року деталізовано необхідність залучення громадянського суспільства, що, зокрема, забезпечуватиметься прозорим процесом ведення переговорів із боку ЄС, для прикладу, шляхом опублікування спільних позицій ЄС і максимальним намаганням залучити громадськість до нього. Від України також очікується «*проводити власну підготовку в умовах повної прозорості з відповідним залученням зацікавлених сторін і шляхом інклюзивного та змістовного діалогу з громадянами та громадянським суспільством*»<sup>154</sup>.

При цьому ЄС наголошує, що внутрішні консультації та обговорення будуть захищені настільки, наскільки це необхідно для захисту процесу ухвалення рішень, відповідно до законодавства ЄС про доступ громадськості до документів у всіх сферах діяльності ЄС. Тобто можна зробити висновок, що ЄС не вимагає якогось єдиного конкретного формату залучення громадянського суспільства, віддаючи це питання на дискрецію держави.

153 Council of the European Union. 2024. General EU Position: Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). Brussels, 21 June 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>, пар. 40.

154 Там само. С. 21.



Конкретний формат залучення громадянського суспільства був передбачений Угодою про асоціацію, у статтях 469–470 якої йшлося про створення **Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС**. Це орган, який складається з п'ятнадцяти представників різних секторів громадянського суспільства України, з одного боку, і членів Європейського економічного і соціального комітету – з іншого<sup>155</sup>. Саме через таку платформу громадянське суспільство має можливість бути залученим до процесу виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Інструментом її діяльності було передбачено проведення щорічного Асоційованого діалогу.

Також навесні 2022 року представники громадянського суспільства долучалися до підготовки відповідей на опитувальник ЄК щодо подання заявки на членство в ЄС, а у 2023 році – до проведення Україною селф-скрінінгу.

У затверджених переговорних рамках ЄС звертає увагу, що при розробленні дорожніх карт Україна повинна проводити прозорі консультації з усіма відповідними сторонами, у тому числі громадянським суспільством. Так, дорожні карти мають передбачати чіткий графік виконання й конкретні кроки для задоволення вимог. Роботу над Дорожньою картою за сферою «Верховенство права» (переговорні розділи 23 та 24) уряд України розпочав ще в січні 2024 року з початком скрінінгу українського законодавства ЄК<sup>156</sup>. Так, після затвердження переговорних рамок 21 червня 2024 року робота над Дорожньою

картою посилилася, зокрема було залучено представників громадянського суспільства до її напрацювання<sup>157</sup>. Як результат, 21 листопада 2024 року Міністерство юстиції України представило проект Дорожньої карти за сферою «Верховенство права» членам робочих груп щодо підготовки переговорних позицій України під час переговорів із ЄС<sup>158</sup>.

Стосовно робочих груп варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2024 року «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу»<sup>159</sup> уряд України вирішив закласти засади залучення громадянського суспільства до переговорного процесу.

Так, у згаданій постанові передбачено, що в склад робочої (переговорної) групи щодо підготовки переговорних позицій України під час переговорів із ЄС щодо укладення Угоди про вступ України до ЄС із питань судової влади та основоположних прав має входити, зокрема, представник громадянського суспільства. Загалом кількість учасників такої робочої групи за Розділом 23 – 89 осіб, серед яких 22 представники громадських об'єднань та одна представниця наукової установи<sup>160</sup>. На момент публікації цього дослідження не було передбачено конкретних повноважень цієї групи, тому робити висновки, чи така модель аналогічна до тієї, що існує в Чорногорії, досить складно.

Паралельно до формування урядом засад залучення громадянського суспільства до переговорного процесу деякі неурядові орга-

155 “Civil Society Platform,” Government Portal of Ukraine. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/authorities/sections/platforma-gromadyanskogo-suspilstva/>

156 Судово-юридична газета. «Україна ухвалить дорожню карту судової реформи на основі вказівок, наданих у звітах Єврокомісії, після консультацій з громадянським суспільством». 30 червня 2024 року. URL: [https://sud.ua/uk/news/publication/304444-ukraina-primet-dorozhnyu-kartu-sudebnoy-reformy-na-osnove-ukazaniy-predstavlennykh-v-otchetakh-evrokomissii-posle-konsultatsiy-s-grazhdanskim-obschestvom#google\\_vignette](https://sud.ua/uk/news/publication/304444-ukraina-primet-dorozhnyu-kartu-sudebnoy-reformy-na-osnove-ukazaniy-predstavlennykh-v-otchetakh-evrokomissii-posle-konsultatsiy-s-grazhdanskim-obschestvom#google_vignette)

157 European Integration Portal. «Україна продовжує роботу над дорожньою картою у сфері верховенства права». 21 червня 2024 року. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/en/news/ukrayina-prodovzhuye-robotu-nad-dorozhnyu-kartoyu-u-sferi-verhovenstva-prava/>

158 Кабінет Міністрів України. «Мін'юст: презентовано Дорожню карту за сферою “Верховенство права” членам робочих груп щодо підготовки переговорних позицій України під час переговорів з Європейським Союзом». 21 листопада 2024 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/miniust-prezentovano-dorozhniu-kartu-za-sferoiu-verkhovenstvo-prava-chlenam-robochykh-hrup-shchodo-pidhotovky-perehovornykh-pozytsii-ukrainy-pid-chas-perehovoriv-z-ievropeiskym-soiuzom>

159 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу» від 27 серпня 2024 року № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-2024-%D0%BF#Text>

160 Персональний склад робочої (переговорної) групи щодо підготовки переговорних позицій України під час переговорів із ЄС щодо укладення Угоди про вступ України до ЄС з питань судової влади та основоположних прав, затверджений Віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – міністром юстиції України, листопад 2024. URL: <https://appu.org.ua/wp-content/uploads/2024/11/personalnij-sklad-robochih-peregovornih-grup.pdf>

нізації опублікували тіньові звіти до Розділу 23, де детально описали проблеми, що стосуються основоположних прав.

Так, Тіньовий звіт до розділу 23 «Судова влада та фундаментальні права» підготувала коаліція громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив<sup>161</sup>. У коаліцію з напрацювання звіту ввійшли такі організації: Адвокат майбутнього, Асоціація правників України, Трансперенсі Інтернешнл Україна, Центр прав людини ZMINA. Це перший тіньовий звіт, наданий ЄК безпосередньо громадським сектором після отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС<sup>162</sup>. Він містить «350 заходів щодо виконання 142 рекомендацій Європейської комісії та передбачено залучення більше 100 виконавців, серед яких міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні (військові) адміністрації, інші державні органи та органи місцевого самоврядування»<sup>163</sup>. Понад те, 350 рекомендацій, висвітлених у звіті, стосуються 90 різних прав.

Тіньовий звіт було опубліковано на початку вересня 2024 року й направлено ЄК на ознайомлення. Також його представили на конференції в Києві 29 жовтня 2024 року.

Ще один тіньовий звіт «Верховенство права, правосуддя та основоположні права» представили на початку листопада 2024 року такі громадські організації: Фондація DEJURE, Центр протидії корупції, Автомайдан, Антикорупційний центр «Межа», Міжнародний центр української перемоги, Інститут масової інформації, Медійна ініціатива за права людини<sup>164</sup>. У ньому проаналізований прогрес України за переговорними розділами 23 та 24 і зроблено фокус на таких сферах, як правосуддя, протидія корупції та права людини. У контексті основоположних прав особлива увага приділена аналізу поточних зобов'язань

України, функціонуванню інституту Омбудсмана, наявним механізмам міжнародного захисту прав людини, свободі медіа, захисту прав національних меншин і внутрішньо переміщених осіб.

## КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗДІЛОМ 23

Аналізуючи досвід країн Західних Балкан, звіти ЄК щодо України в межах щорічного Пакета розширення від 8 листопада 2023 року<sup>165</sup> та від 30 жовтня 2024 року<sup>166</sup>, а також комплексне дослідження, проведене коаліцією громадських організацій щодо прогресу України, починаючи від червня 2023 року по серпень 2024 року включно, можемо побачити спільність проблем для теперішніх країн-кандидатів у члени ЄС. Це вкотре підкреслює важливість блоку «Основоположні права», який містить опис інституційних і законодавчих проблем, розв'язання яких не можна компенсувати винятково реформами у сфері правосуддя та антикорупції.

У межах цього дослідження основна увага буде приділена найбільш доцільним для порівняння з країнами Західних Балкан проблемам, серед яких такі: функціонування Омбудсмана в Україні, захист прав ЛГБТІК+, захист прав національних меншин, забезпечення свободи слова та реалізація процесуальних прав.

### ■ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ

Омбудсман – надважлива моніторингова інституція за дотриманням прав людини, функціонування якої відповідно до звітів ЄК проблемне в усіх державах, що перебува-

161 Тіньовий звіт до розділу 23 «Судова влада та основоположні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf)

162 Звіт Єврокомісії щодо прогресу України на шляху до ЄС врахував рекомендації правозахисників. Центр прав людини ZMINA, 6 листопада 2024 року. URL: <https://zmina.ua/event/zvit-yevrokomisiji-shhodo-progresu-ukrayiny-na-shlyahu-do-yes-vrahuvav-rekomendacziyi-pravozahysnykiv/>

163 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf)

164 Фондація DEJURE. «Верховенство права, правосуддя та основоположні права: тіньовий звіт 2024», 10 листопада 2024 року. URL: <https://drive.google.com/file/d/1g-kcshVbK3QJvM0okp1l3Ab-IrvDw65s/view>

165 European Commission. 2023. Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

166 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

ють у процесі вступу в ЄС. Незважаючи на те, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (тобто Омбудсман) є національною інституцією з прав людини зі статусом А (на противагу Чорногорії, де інститут Омбудсмана має статус В), проблеми, що виникають у процесі здійснення ним своїх повноважень, досить схожі.

Так, у Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році було виокремлено такі найбільші проблеми у функціонуванні Омбудсмана: (1) відсутність незалежного фінансування для реалізації мандата; (2) процедура призначення Омбудсмана й можливість його звільнення в період дії воєнного стану; (3) нестача відповідного людського ресурсу й проблеми з організаційною структурою; (4) потреба в законодавчих змінах у сфері захисту персональних даних; (5) необхідність удосконалення стратегічного планування й керівництва<sup>167</sup>.

У звіті ЄК щодо України від 30 жовтня 2024 року, опублікованому в межах щорічного Пакета розширення, також наголошено на недостатності ресурсів, наявних в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для виконання своїх повноважень. Окрім того, ЄК зауважила на необхідності реформувати законодавчу базу, що визначає мандат і повноваження Омбудсмана, для повного узгодження з *acquis* ЄС. Також Омбудсману все ще необхідно посилити співпрацю з громадськими організаціями, сфера діяльності яких — документування та розслідування воєнних злочинів. Ця рекомендація пов'язана з тим, що Верховний комісар ООН з прав людини указав на відсутність прогресу в розслідуванні п'яти кримінальних проваджень із 22 потерпілими, розпочатих за підозрою у вчиненні українськими збройними силами кримінальних правопорушень<sup>168</sup>.

Можна зробити висновок про схожість проблем в Україні та країнах Західних Балкан (Хорватії, Сербії, Чорногорії), що стосуються Омбудсмана, і важливість удосконалення цього інституту як одного з найважливіших

для задоволення вимог блоку «Основоположні права».

## ■ ЗАХИСТ ПРАВ ЛГБТІК+

В Україні досить проблемне питання захисту прав ЛГБТІК+ через відсутність їх належного законодавчого закріплення та інституційної спроможності. Як зазначено в Тіньовому звіті до розділу 23 «Судова влада та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, найбільш проблемні такі напрями: (1) запровадження інституту цивільних (реєстрованих) партнерств; (2) удосконалення законодавства щодо правопорушень із мотивів нетерпимості за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності; (3) відсутність єдиної державної політики інклюзії ЛГБТІК+ у Збройних Силах України (далі — ЗСУ)<sup>169</sup>.

Порівнюючи їх із проблемами, що виникають при захисті прав ЛГБТІК+ у трьох проаналізованих вище країнах Західних Балкан, бачимо, що остання унікальна для України. Через війну потреба в інклюзії ЛГБТІК+ у ЗСУ та наявності механізмів для захисту їхніх прав як військовослужбовців зростає. У цьому контексті Україна має безпрецедентну ситуацію, належне врегулювання якої специфічне, але водночас і надзвичайно корисне для інших держав ЄС у контексті інтеграції правозахисного підходу в регулярній армії. Важливо, щоб законодавче закріплення супроводжувалося подальшою ефективною імплементацією на локальному рівні.

У контексті другої наявної проблеми варто зазначити, що, незважаючи на законодавче закріплення ознак сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності в Кодексі законів про працю України, не було напрацьовано судової практики щодо дискримінації ЛГБТІК+ на робочому місці. Це може свідчити про низьку обізнаність населення із цими положеннями та формальність у їх законодавчому врегулюванні.

Стосовно запровадження інституту одностатевих шлюбів в Україні варто ска-

167 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 294.

168 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 38–39.

169 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 367.

зати, що розуміння шлюбу як союзу чоловіка і жінки, закріплене на рівні Конституції України, не можна змінити через введений воєнний стан. Проте, для прикладу, у Хорватії також існує конституційне обмеження, але питання одностатевих шлюбів було врегульовано шляхом ухвалення відповідного закону про одностатеві пожиттєві партнерства<sup>170</sup>.

В Україні врегулювання питання «сімейних союзів осіб однієї документальної статі»<sup>171</sup> було вперше передбачено в плані дій, спрямованому на реалізацію Національної стратегії у сфері прав людини<sup>172</sup> на період до 2020 року. Відповідно до нього Міністерство юстиції України мало зареєструвати відповідний законопроект, проте цього не було зроблено.

Натомість є законопроект, який вводить нове поняття в розумінні сімейних союзів, а саме — інститут одностатевих партнерств. Так, проект Закону України «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстр. № 9103)<sup>173</sup>, зареєстрований 13 березня 2023 року з ініціативи народної депутатки Інни Совсун і ще 17 народних депутатів, уже в жовтні підтримали Міністерство оборони та Міністерство юстиції України. Щоправда, він «застряг» у Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики на опрацюванні.

27 листопада 2024 року було зареєстровано інший законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до вимог статей 8 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської

конвенції з прав людини) та Регламенту Ради (ЄС) 2016/1104 про впровадження посиленої співпраці у сфері юрисдикції, застосовного законодавства та визнання та виконання рішень у справах майнових наслідків зареєстрованих партнерств», яким пропонується запровадити інститут зареєстрованих партнерств як для різностатевих, так і одностатевих пар<sup>174</sup>.

Спроби запровадити інститут одностатевих партнерств — прогресивний крок для захисту прав ЛГБТК+, проте він не передбачає всіх тих прав, які можуть мати чоловік та жінка у зв'язку з реєстрацією шлюбу. Як зазначено в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, «цивільне партнерство не регулює права й обов'язки партнерів як батьків і не передбачає прав щодо всиновлення / удочеріння»<sup>175</sup>.

У звіті ЄК щодо України від 30 жовтня 2024 року, опублікованому в межах щорічного Пакета розширення, ЄК відзначила наявність тенденції до підвищення рівня сприйняття й толерантності до ЛГБТК+, проте зауважила на зупинці прогресу в просуванні законопроектів № 9103, попри рішення ЄСПЛ від 1 червня 2023 року, винесене проти України щодо невиконання вимоги «забезпечити рівне ставлення до одностатевих пар в Україні»<sup>176</sup>.

Також було наголошено на зупиненні руху законопроектів № 5488 про внесення змін у Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України щодо боротьби з проявами дискри-

170 Parliament of Republic of Croatia, Same-Sex Life Partnership Act, adopted July 15, 2014. URL: <https://www.zivotnpartnerstvo.com/wp-content/uploads/2015/06/same-sex-life-partnership-act-croatia.pdf>

171 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 373.

172 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» від 23 листопада 2015 року № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D1%80#Text>

173 Проект Закону України «Про інститут реєстрованих партнерств» від 13 березня 2013 року реєстр. № 9103. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41497>

174 Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до вимог статей 8 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини) та Регламенту Ради (ЄС) 2016/1104 про впровадження посиленої співпраці у сфері юрисдикції, застосовного законодавства та визнання та виконання рішень у справах майнових наслідків зареєстрованих партнерств» від 27 листопада 2024 року реєстр. № 12252. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/45293>

175 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 374.

176 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 42.



мінації<sup>177</sup>, який передбачає включення сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності до визначення злочинів на ґрунті ненависті<sup>178</sup>.

Загалом для закріплення законодавчого захисту ЛГБТК+ українські правозахисні організації продовжують різноманітні адвокаційні кампанії у двох напрямках — ухвалення законодавства для визнання сімейних союзів ЛГБТК+ і закріплення сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності як захищених від дискримінації ознак на рівні національного законодавства.

## ■ ЗАХИСТ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Питання захисту національних меншин в Україні, мабуть, одне з найбільш комплексних з переліку проаналізованих у цьому дослідженні. Як було зазначено вище, відповідно до переговорних рамок Україна зобов'язана ухвалити План дій щодо захисту прав національних меншин. Порівняно з країнами Західних Балкан, у яких вимозі регіональної кооперації та захисту прав національних меншин з огляду на криваве історичне минуле було приділено велику увагу, що сприяло виробленню багатьох інституційних механізмів і законодавчих гарантій, в Україні ситуація значно різниться.

Так, відповідно до звіту ЄК щодо України від 2023 року, хоча з 2017 року законодавча база стосовно національних меншин реформується, проте вона не виконується необхідною мірою<sup>179</sup>. На цій проблемі також наголошувалося у звіті ЄК щодо заявки України на набуття статусу кандидата, де зазначено про

необхідність завершити реформування законодавчої бази для захисту національних меншин.

13 грудня 2022 року було ухвалено Закон України «Про національні меншини (спільноти) України»<sup>180</sup>, який замінив Закон України «Про національні меншини» від 1992 року. Це основний законодавчий акт, що регулює права національних меншин. 8 грудня 2023 року в Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» було внесено ґрунтовні зміни, що стосувалися медіа, державної мови, видавничої справи та освіти, а 31 травня 2024 року — створено Раду громадських об'єднань національних меншин (спільнот) України<sup>181</sup>. З огляду на ці зміни ЄК у звіті від 30 жовтня 2024 року зазначила, що Україна зробила всі залежні від неї кроки для реформування цієї сфери, належне здійснення яких є ключем до успіху<sup>182</sup>.

Схоже до ситуації в країнах Західних Балкан, найбільш гостро в Україні стоїть питання з ромською меншиною. Відповідно до висновків ЄК, це одна з найбільш маргіналізованих меншин в Україні, яка постійно стикається з такими проблемами, як дискримінація, економічна та соціальна ізоляція, відсутність доступу до документів, що посвідчують особу, відсутність адекватної освіти, наявність сегрегації в поселеннях, відсутність житла та значна бідність. Серед проблем також необхідність боротися з дитячою злочинністю та дискримінацією ромів із боку поліції, впровадження соціальних програм, що допомагали б ромським жінкам у плануванні сім'ї й при цьому також запобігали підлітковій вагітності.

177 Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» від 13 травня 2021 року реєстр. № 5488. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26573>

178 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 42.

179 European Commission. 2023. Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf), с. 52.

180 Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13 грудня 2022 року № 2827-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>

181 Рада громадських об'єднань національних меншин (спільнот) України — постійний консультативно-дорадчий орган Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, утворений із метою проведення за участю представників громадських об'єднань національних меншин (спільнот) України консультацій із питань щодо визначених законом прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України. Детальніше: наказ Державної служби України з етнополітики та свободи совісті «Питання діяльності Ради громадських об'єднань національних меншин (спільнот) України» від 2 жовтня 2023 року № Н-86/12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2017-23#Text>

182 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 42–43.

У липні 2021 року Україна ухвалила Стратегію сприяння реалізації прав та можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року<sup>183</sup>. ЄК у звіті щодо України від 8 листопада 2023 року зазначила, що темпи впровадження стратегії надзвичайно повільні, а також наголосила на необхідності ухвалити план дій для її реалізації. Він мав би узгоджуватися зі Стратегічними рамками щодо ромів (*EU Roma strategic framework*) щодо повної інтеграції ромів в українське суспільство, передбачати належне фінансування та ресурси на його виконання. Уже 22 грудня 2023 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1197-р «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки з реалізації Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року» було затверджено необхідний план дій. Проте у звіті ЄК від 30 жовтня 2024 року наголошено, що серйозними перешкодами для повної інтеграції ромських громад в українське суспільство досі залишається «доступ до медичних послуг та документів, що посвідчують особу, бідність і переміщення під час війни, дискримінація та відчуження»<sup>184</sup>.

## ■ ЗАХИСТ СВОБОДИ СЛОВА

Забезпечення свободи слова в Україні має певні особливості, оскільки на прогрес, досягнутий до повномасштабного вторгнення Росії в Україну, наклалися коригування з доступом медіа в певних сферах й областях, а саме — обмеження з мотивів безпеки. Це осо-

бливо стосується вступу України, адже ЄС не має досвіду розширення країною, що перебуває у стані війни.

ЄС надав рекомендації із цього питання, що передбачають розроблення спрощених правил для ведення репортажів із зони бойових дій і прилеглих територій з урахуванням заходів безпеки; незалежне фінансування для національного регулятора, особливо узгодження його структури з новим Законом про медіа<sup>185</sup>; а також розроблення дорожньої карти «для підтримки відновлення плюралістичного, прозорого та незалежного післявоєнного медіаландшафту»<sup>186</sup>.

У звіті ЄК щодо України за 2024 рік наголошено на обмежених фінансових ресурсах Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (далі — Нацрада)<sup>187</sup>. Це пов'язано з припиненням дії Верховною Радою України положень Закону про медіа, де передбачене мінімальне фінансове забезпечення, яке мала б отримувати Нацрада. Відповідно до нього фінансування діяльності медіарегулятора має становити не менше ніж 0,022 % від доходів загального фонду Державного бюджету України за попередній рік. Так, у 2023 році Нацрада фактично отримала вдвічі менше коштів, ніж закладено в згаданому законі, що негативно позначилося на її діяльності. Недофінансованим у 2023 році також було ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України», яке отримало лише 28 % від усього обсягу, передбаченого чинним законодавством фінансування<sup>188</sup>. У Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році зауважено, що на фоні недофінансування Нацради «зріс вплив держави на інформаційну політику через формат єдиного

183 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року» від 28 липня 2021 року № 866-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2021-%D1%80#Text>

184 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 43.

185 Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

186 European Commission. 2023. Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf), с. 43.

187 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 39.

188 Частина 3 статті 14 Закону України «Про суспільні медіа України» від 17 квітня 2014 року № 1227-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text>

телемарафону»<sup>189</sup>.

Наявність єдиного телемарафону — особливість України порівняно з країнами Західних Балкан, адже його поява була спричинена необхідністю уніфікації інформації, що надається населенню, для зменшення впливу дезінформації. Проте минулого року телемарафон зазнав значної суспільної критики через «незбалансовану подачу інформації та відсутність доступу до нього опозиції»<sup>190</sup>. Понад те, недопущення частини телеканалів до участі в єдиному телемарафоні (а саме — «Прямого», «Еспресо» та «5 каналу») загрожує забезпеченню плюралізму медіа в Україні. Важко не погодитися з висновками ЄК, викладеними у звіті щодо України від 2024 року, що «слід переоцінити, чи це (тобто телемарафон) є найкращою платформою для вільного обміну думками між українцями»<sup>191</sup>.

Усі проаналізовані країни Західних Балкан та Україна мають проблеми, пов'язані з нападами на журналістів. Так, вище описано проблеми в Хорватії з криміналізацією нападів на журналістів, заохочення риторикою органів державної влади в Сербії здійснення нападів на журналістів і проблеми з ефективністю розслідування нападів на журналістів у Чорногорії. В Україні також наявний тиск на діяльність журналістів. Так, у звіті ЄК щодо України від 2024 року наголошено на випадках переслідування й залякування журналістів, у тому числі здійснення незаконного стеження та навіть висловлення погроз призвати їх у ЗСУ. Понад те, ЄК указала на наявність двох стратегічних позовів проти участі

громадськості (*strategic lawsuits against public participation, SLAPPs*<sup>192</sup>).

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ

Найбільше питань до України виникає не з приводу забезпечення права на безоплатну правову допомогу та меж реалізації (як у випадку Хорватії та Сербії), а інших процедурних питань і питань реалізації процесуальних прав, для прикладу, які стосуються розгляду справ *in absentia* (за відсутності особи). Так, від початку міжнародного збройного конфлікту у 2014 році, а саме 7 жовтня 2014 року, Законом України № 1689-VII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини»<sup>193</sup> було введено процедуру розгляду справ *in absentia*, проте механізм перегляду рішень відрізняється від європейських стандартів<sup>194</sup>.

Так, у Тіньовому звіті громадянського суспільства наголошено на необхідності створення механізму реального перегляду справи *ex novo* (новий розгляд) для вироків, винесених *in absentia*<sup>195</sup>. Згаданий механізм передбачає новий розгляд справи в присутності особи, якщо буде встановлено, що цю особу не було належним чином оповіщено про розгляд справи або якщо її відсутність була зумовлена незалежними від неї причинами. Це питання стає дедалі більш актуальним для України, оскільки через російську агресію загальна кількість вироків, винесе-

189 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 312.

190 Виклики для свободи слова та журналістів в умовах війни: соціологічне дослідження. Центр прав людини. ZMINA. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar\\_socialresearchua\\_web.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar_socialresearchua_web.pdf), с. 47.

191 European Commission. 2024. Ukraine 2024 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 30.10.2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf), с. 39.

192 Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) — шкідливі позови, націлені на суб'єктів, що висловлюються з питань, які становлять суспільний інтерес, з метою обмеження свободи слова та можливості проведення публічних дискусій. Див.: Public Participation Project, "What is a SLAPP?" URL: <https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp>

193 Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» від 7 жовтня 2014 року № 1689-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-18#Text>

194 Можливість розгляду справ *in absentia* передбачена в національних системах окремих держав і також впливає з практики ЄСПЛ, разом із конкретними вимогами для того, щоб ця процедура відповідала праву на справедливий суд, зокрема праву на перегляд справи.

195 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali\\_shadowreport\\_chapter23.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf), с. 421.

них *in absentia*, щоденно зростає.

Ще одна значна проблема, яка стосується процесуальних прав, — слабкість судової системи, що впливає на неефективність їх реалізації. Так, уже двічі ЄК наголошувала на ній у звітах у межах Пакета розширення, зазначаючи: «Процесуальні права викладені та гарантовані в Законі України “Про судоустрій і статус суддів”<sup>196</sup>, а також у Кримінальному процесуальному кодексі України<sup>197</sup>, проте їх реалізація страждає від неефективності й слабкості судової системи. Законодавство України ще не узгоджено з *acquis* ЄС».

Понад те, порушення права на справедливий протягом розумного строку судовий розгляд, права на оскарження судового рішення, процесуальних прав під час досудового розслідування — систематичні для України, оскільки звіти ЄК за 2023 та 2024 роки повторюються в цій частині.

Кількість письмових звернень стосовно порушень у сфері верховенства права й доступу до правосуддя, опрацьованих Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у 2023 році, становила 5003<sup>198</sup>, тоді як за 2022 рік, відповідно до звіту ЄК, — 5105<sup>199</sup> (тобто на 100 більше, ніж за 2023 рік). Відповідно до щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2022 та 2023 роки, кількість звернень щодо порушень процесуальних прав із місць несвободи майже вдвічі збільшилася: у 2022 році їх було 687<sup>200</sup>, у 2023 році ця цифра виросла до 1005 звернень<sup>201</sup>. Це негативна для України статистика, що вказує на погіршення ситуації із забезпеченням прав осіб у місцях несвободи.

196 Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції від 8 серпня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

197 Кримінальний процесуальний кодекс України в редакції від 21 листопада 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

198 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_доповідь\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_доповідь_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf)

199 European Commission. 2023. Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document, Brussels, 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf), с. 51.

200 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/images/documents/annual-report-2022.pdf>

201 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_доповідь\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_доповідь_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf)



# ВИСНОВКИ

Підсумовуючи проведене дослідження євроінтеграційного досвіду країн Західних Балкан щодо виконання вимог за Розділом 23 «Судова влада та основоположні права», а саме — блоку, що стосується прав людини, зосередимо увагу на трьох суттєвих аспектах:

- методології вступу в ЄС;
- характері проведення реформ для виконання критеріїв для закриття розділів;
- ролі громадянського суспільства в євроінтеграції.

Досліджуваний Розділ 23 з'явився лише в сьомій хвилі (зі вступом Хорватії), та, попри це, вимоги для його закриття та його роль при вступі держави в ЄС неодноразово зазнавали модифікації.

Це вказує на змінність методології ЄС щодо вимог і темпів розширення, оскільки разом із країнами, що вступають, ЄС також набирається досвіду. Через динаміку розвитку права, механізмів реалізації та гарантій здійснення прав людини, а також помилки в недооцінці певних сфер, важливих для подальшого стабільного функціонування ЄС, методологія пройшла декілька «раундів» змін, включно з Розділом 23.

На основі проведеного аналізу ми бачимо, що зміни в методології зумовлені:

- виявленими проблемами з верховенством права в Болгарії та Румунії, через що вони отримали членство з умовами (*conditional membership*);
- досвідом Угорщини та Польщі після вступу, де атака на демократичні інституції щодо забезпечення верховенства права зумовила необхідність застосування комплексного підходу до сфер правосуддя, антикорупції та прав людини й проведення реформ із довгостроковим ефектом.

Хорватія була першою країною, що відкрила Розділ 23. Під час формування переговорної рамки Чорногорії, а пізніше й Сербії цей розділ зазнав суттєвих змін, що призвели до впровадження початкових, проміжних і заключних критеріїв (*opening, interim та closing benchmarks*) і його першочергового відкриття через розуміння серйозності та

необхідності значного часу для проведення реформ, що давали б постійний позитивний результат, а не стали формальністю тільки для технічного виконання поставлених вимог. Також це проявилось в персоналізованій оцінці кожної держави під час формування для неї переговорної рамки (це можна простежити на прикладі вимог до врегулювання відносин із Косовом для вступу Сербії).

Через декілька років ЄС укотре змінив методологію вступу, ще більше посилюючи вимоги до верховенства права та — поряд із Розділом 23 — впроваджуючи дві дорожні карти, тісно з ним пов'язані (Дорожня карта для розділів із верховенства права та Дорожня карта щодо функціонування демократичних інституцій і реформи державного управління). Це було зроблено для того, щоб підвищити рівень забезпечення верховенства права настільки, щоб після вступу певної країни до ЄС не виникали проблеми з функціонуванням державних інституцій і захистом прав людини.

Хоча для кожної країни, з якою розпочато переговори про вступ, встановлено окрему переговорну рамку, що відображає оновлену методологію, немає гарантій, що вона не змінюватиметься, як це сталося у випадку Хорватії та Сербії. Саме тому в межах цього дослідження велику роль було приділено висвітленню методології, оскільки значення мають не тільки сформовані вимоги в межах вступу в ЄС, а й те, яким чином вони формуються, які були причини для цього та чого потенційно можна очікувати в майбутньому, якщо ЄС ухвалить рішення знову внести корективи в методологію.

Останній аспект, вірогідно, можливий, оскільки на цей момент тривають розмови про внутрішнє реформування ЄС у зв'язку з можливим розширенням із 27 до 36 країн у блоці, включаючи такі країни, як Албанія, БіГ, Грузія, Косово, Сербія, Чорногорія, Туреччина, Україна. Хоча начебто в першу чергу йдеться про бюджет і систему голосування за ухвалення рішень, зміни можуть зачепити й методологію вступу та стосуватися як Розділу 23 «Судова влада та основоположні права», так і кластера 1 «Основи» (*Fundamentals*) загалом.

Понад те, з огляду на проведений аналіз та опитування експертів варто наголосити на важливості реального сприйняття основної цілі вступу, якої прагне населення та яка стала підставою для Революції Гідності. Мова йде про підвищення рівня життя, захисту прав людини, функціонування інституцій регулятивних та охоронних. Реформи мають будуватися саме на такому розумінні, адже в протилежному випадку вони просто будуть неефективними та затягуватимуть процес переговорів, результатом чого стане зростання євроскептицизму. У переговорних рамках України з ЄС указано на важливості боротьби з дезінформацією про вступ, проте держава сама може її породжувати, якщо реформи зовні виглядатимуть проєвропейськими, проте насправді закріплюватимуть чийсь інтереси.

Саме тому варто наголосити на такому:

- реформи повинні ґрунтуватися на наявній методології, а не формальному закритті критеріїв;
- реформи повинні будуватися з довгостроковими результатами й урахуванням національних особливостей (системи права та правової традиції), без зведення їх проведення до формальності;
- План дій щодо захисту прав національних меншин має бути втілений ефективно, оскільки, як свідчить практика євроінтеграції Хорватії, Сербії та Чорногорії, це питання буде стабільно важливим і може стати одним із заключних критеріїв;
- необхідно надалі продовжувати реформування інституту Уповноваженого з прав людини (Омбудсмана), оскільки в межах блоку «Основоположні права» це одна з найважливіших інституцій;
- при цьому не треба зміщувати акцент реформ тільки на посилення інституційної спроможності, оскільки ЄК також серйозно оцінює напрацювання належних гарантій реалізації прав людини в різних сферах. Понад те, належне забезпечення прав людини веде до відсутності потреби в перенавантаженні інституцій зверненнями за захистом прав.

Варто також зазначити, що в трьох проаналізованих країнах Західних Балкан громадянське суспільство розвивалося дуже по-різному та має різний вплив. Досліджуючи його роль, бачимо, що воно використовувало схожий набір інструментів для впливу на євроінтеграційний процес: адвокатування, публікацію тіньових звітів, організацію громадських консультацій, обмін досвідом із громадянським суспільством іншої держави, що перебуває в процесі вступу в ЄС, спілкування напряду з Європейським парламентом, налагодження відносин із дипломатичними представництвами держав-членів ЄС у своїй країні, Представництвом ЄС у своїй країні, лобювання напрацьованих аналітичних матеріалів безпосередньо в Брюсселі. Проте використання цих інструментів значно залежить від моделі залучення громадянського суспільства в євроінтеграційний процес. Як зазначалося вище, існує дві основні моделі:

- громадянське суспільство автономно функціонує як моніторинговий механізм, виконуючи роль *watchdog*, при цьому не входячи в переговорні групи, які формує держава;
- частина громадських організацій включена в переговорні групи, а решта моніторить євроінтеграційні процеси самостійно або шляхом утворення коаліцій.

Станом на зараз постанову Кабінету Міністрів України про формування переговорних груп і їхній персональний склад від листопада 2024 року вже затверджено Віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України — міністром юстиції України. Проте поки не ясно, яким чином робочі групи функціонуватимуть й ухвалюватимуть рішення, що надзвичайно важливо для розуміння фактичного впливу представників громадянського суспільства, які будуть входити в такі групи, на остаточний результат задоволення виставлених ЄС критеріїв.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Проведене дослідження досвіду євроінтеграції Хорватії, Сербії та Чорногорії, а також участі громадянського суспільства в цих процесах дозволило сформулювати низку порад і рекомендацій, які можуть стати в пригоді українському громадському сектору, у тому числі правозахисникам.

### РОЛІ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

- Процес вступу в ЄС — це час, коли правозахисна спільнота може досягти найбільшого прогресу у сферах своєї роботи. Зміни, які пропагуються та впроваджуються під час цього процесу, залишаться на десятиліття. Тому варто використовувати цей час, щоб зрозуміти довгострокові наслідки висунутих законодавчих пропозицій, а не просто переймати досвід інших країн.
  - Існують різні формати й можливості для різноманітних організацій долучитися до переговорного процесу, оскільки ЄС важливі прозорість і відкритість діалогу не лише з представниками державних органів, а й іншими стейкхолдерами.
  - Правозахисники можуть виступати в ролі спостерігачів, учасників переговорів / членів робочих груп або аналітичних центрів, які напрацьовують конкретні рішення й таким чином підтримують процес євроінтеграції.
  - Важлива співпраця з організаціями та стейкхолдерами, які мають досвід в інших сферах, значущих для інтеграції в ЄС (наприклад, екологічна політика тощо). Варто утворювати формальні чи неформальні коаліції організацій для регулярного обміну інформацією про процес інтеграції в ЄС, як це відбувається, наприклад, в БіГ.
  - Якщо уряду бракуватиме адміністративної спроможності вести процес вступу до ЄС або сформулювати свою позицію, він покладатиметься на профільних експертів із громадянського суспільства. Важлива якість професійних дискусій у країні з питань розбудови державних інституцій.
- Варто звертати увагу на те, як відбувається відбір груп громадянського суспільства до складу робочих груп для імплементації реформ на шляху України до ЄС, щоб взаємодія між урядом і громадянським суспільством була якомога більш змістовною.

### ЦІННОСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ПРОЦЕС ВСТАНОВЛЕННЯ КРИТЕРІЇВ (БЕНЧМАРКІВ)

- Переговорний процес провадить уряд країни та ЄС. Уряд повинен мати чіткий вимір досягнення кожного критерію в межах переговорів, наприклад кількість закритих розслідувань злочинів проти журналістів чи кількість осіб, залучених до державного управління у сфері внутрішніх справ. Тому організаціям громадянського суспільства, які долучені до переговорного процесу, важливо відстежувати прогрес як на рівні якісних, так і кількісних показників. Варто зосередитися не тільки на формулюванні критерію (яке може бути розпливчастим), а й на переліку конкретних дій, які допоможуть його досягти, наприклад на дорожній карті імплементації певної реформи.
- Європейський суд з прав людини — важливий для захисту прав людини на європейському рівні. ЄСПЛ також слугує ресурсом для розуміння європейського законодавства, цінностей і норм. Його рішення важливі для встановлення стандартів захисту прав людини, тому на них мають спиратися рекомендації щодо реформ на шляху України до ЄС додатково до чинних директив ЄС.
- Громадянське суспільство може впливати на те, як ЄС і дипломатичні місії в Києві, які зосереджені на питаннях, пов'язаних із правами людини, оцінюють ситуацію та вимірюють, чи було досягнуто бенчмарків. Окремо варто відзначити важливість другорядних джерел, таких як звіти «V-Dem», «Freedom House», «Репортерів без кордонів», «Transparency International» тощо. Вони також дають можливість поглянути на ситуацію в країні ззовні.

## СТРАТЕГІЇ АДВОКАЦІЇ

- Для організацій громадянського суспільства, у тому числі правозахисної спільноти, важлива системна адвокаційна діяльність, спрямована на ЄС і національний уряд.
- В адвокаційній діяльності варто зосереджувати зусилля на залученні аналітичних центрів партій Європейського парламенту та аналітичних центрів, які займаються питаннями європейської інтеграції в Брюсселі.
- Правозахисникам важливо розуміти, хто їхні союзники в Європейському парламенті та хто відстоює цінності прав людини. Ці люди можуть стати першочерговою цільовою аудиторією для знайомства з пропозиціями в процесі руху України до ЄС.
- Тіньові звіти громадянського суспільства після звіту ЄК відіграють важливу роль у процесі адвокації. Вони мають містити реальний опис ситуації та поєднуватися з адвокацією в Брюсселі.
- ЄС звертається до експертних організацій, які працюють над конкретними питаннями, наприклад захистом свободи слова та прав журналістів, правами людини для ЛГБТІК+, підтримкою та захистом прав національних меншин, боротьбою з корупцією, аналізом судової реформи тощо, щоб сформулювати бачення прогресу уряду країни на шляху до ЄС. Важливо мати спроможність оперативно надавати якісну експертизу та зворотний зв'язок на запит ЄС.

## РОБОТА НАД АНАЛІТИЧНИМИ ДОКУМЕНТАМИ ТА РОЗРОБЛЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- Правозахисним організаціям важливо долучитися до процесу підготовки тіньових звітів про оцінку імплементації реформ у певних сферах або за певними розділами. Ці документи мають бути результатом консенсусу між експертами, долученими до роботи над ними, і ґрунтуватися на фактах, аналізі й доказах. Важливо зазначити назви організацій, які долучилися до підготовки звіту, бо це сприяє їхній видимості як серед офіційних осіб, так і журналістів.
- Важливо розробити правила спілкування та координації роботи в межах формаль-

ної чи неформальної коаліції організацій, які працюють над спільним аналітичним дослідженням чи реформою. Такі правила спілкування можуть стосуватися вимог до використання посилань, обмеження на кількість сторінок, графіка зустрічей і розв'язання спірних питань тощо.

- Варто готувати коротке резюме аналітичних досліджень великого обсягу. З огляду на обмеженість часу в політиків, управлінців і журналістів коротке резюме великих досліджень підвищить імовірність того, що цільова аудиторія почує висновки та рекомендації й не загубиться в поясненнях.
- Важливо робити все можливе, щоб підготувати якісний аналіз із питань, над якими ви працюєте. Будьте максимально об'єктивними.

## СПІЛЬНА КОМУНІКАЦІЯ

- Позиції щодо оцінки реформ на шляху до ЄС можуть комунікувати як члени робочої групи, долучені до офіційного переговорного процесу, так і окремі ситуативні коаліції. Якщо всередині групи чи коаліції виникають розбіжності в думках, то правозахисники з країн Західних Балкан практикують публікацію спільних коментарів чи позицій, які містять думки всіх учасників процесу.
- Не треба забувати про співпрацю з медіа та регулярне інформування різноманітних цільових груп про процес інтеграції в ЄС. Будь-які нові реформи чи закони мають бути підтримані всебічними освітніми й інформаційними кампаніями, що пояснюють суспільству їхню суть.

## ВЗАЄМОДІЯ З КОЛЕГАМИ З ІНШИХ КРАЇН

- Необхідно розв'язувати питання, пов'язані з мовою та історією, у взаєминах із сусідніми країнами — членами ЄС, адже це впливає на характер і швидкість переговорного процесу. Складні історичні події, які пов'язують країни та є чутливими для суспільства, політичні сили можуть використати для блокування руху країни до ЄС.
- Варто враховувати потенційний шкідливий вплив дезінформаційних кампаній проти ЄС, які проводить Росія в регіоні. Ро-

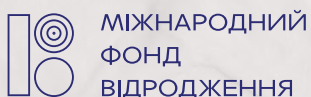


сія зацікавлена в ослабленні ЄС, розколах і розбраті, тому вдається до різних тактик для досягнення цієї мети.

- Важливо долучатися до регіональних правозахисних мереж, конференцій та інших заходів, які організують активісти із сусідніх країн, і використовувати можливості, які відкриваються, для обміну інформацією між неурядовими організаціями, аналітичними центрами й академічними колами з країн ЄС.
- З огляду на досвід війни між країнами Західних Балкан декілька правозахисників наголосили на важливості визнавати роль своїх урядів у воєнних злочинах або злочинах, скоєних під час війни, для налагодження регіональної співпраці.

### **ВРАХУВАННЯ ДОВГОТРИВАЛОСТІ ПРОЦЕСУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

- Європейська інтеграція – це складний і довгий процес, який потребує багато людських ресурсів для участі в роботі переговорних груп, адвокатуванні змін і моніторингу стану імплементації реформ на шляху до ЄС. Що довший процес, то важче залишатися вмотивованим долучатися до процесів. Тому організаціям громадянського суспільства важливо планувати роботу в цьому контексті як довгострокову гру й мислити стратегічно.
- За наявності сильної політичної підтримки процес просуватиметься швидше. Цінною є роль політиків та урядовців, які налаштовані на євроінтеграційний курс і з якими варто співпрацювати.
- Після зміни методології вступу країн до ЄС у 2020 році останні контрольні показники для Розділу 23 будуть закриті в останню чергу. Швидкого шляху немає, тому ЄК буде часто переглядати досягнення країни у сфері основоположних свобод і верховенства права.
- Зі зміною уряду може змінитися й процес переговорів, тому організаціям громадянського суспільства, які долучаються до процесів руху України до ЄС, важливо мати довгострокову перспективу та орієнтуватися в першу чергу на якість реформ.
- Російські медіа можуть перешкоджати прагненням країни вступити до ЄС. Зокрема, антизахідні нарративи в Сербії відіграють важливу роль у зниженні громадської думки про ЄС і необхідність змінюватися, щоб приєднатися до блоку. Частиною цих зусиль можуть стати кампанії проти правозахисників та активістів як «іноземних агентів», а також напади через їхню професійну діяльність. Це варто враховувати у своїй роботі й посилювати механізми захисту правозахисників, активістів, журналістів, які просувають реформи на шляху до ЄС і можуть через це піддаватися різноманітним нападам.
- Без гарантій збереження прогресу, досягнутого під час переговорів, і його закріплення в законодавстві реформи можуть відкотитися назад. Як приклад, колеги з Хорватії наводили наступ на права ЛГБТК+ уже після вступу цієї країни до ЄС. Тому важливо розробити механізм моніторингу для відстеження прогресу країни у сфері прав людини навіть після вступу до ЄС. Варто звернути увагу на технічний аналіз політик і процедур, впроваджених у межах процесу вступу до ЄС, щоб уникнути прогалин, які уможливлять відступ.



Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990 року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)



Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.