



STEFAN
**BATORY
FOUNDATION**



www.batory.org.pl

Візи з «людським обличчям»?

Переговори між Україною та ЄС із лібералізації візового режиму

Якуб Боратинський

Фонд імені Стефана Баторія, Варшава

Ґжеґож Ґромадський

Фонд імені Стефана Баторія, Варшава

Олександр Сушко

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ



Розширений

Європейський Союз

та Україна

Нові відносини



Фонд імені Стефана Баторія
Варшава - Київ
Жовтень 2005

Візи з «людським обличчям»? Переговори між Україною та ЄС із лібералізації візового режиму

1. Поточна ситуація і очікування

Після оголошеного 7-го листопада остаточного рішення щодо надання мандату Єврокомісії на ведення візових переговорів з Україною стало високоімовірно, що ЄС та Україна розпочнуть переговори із лібералізації візового режиму, імовірно, у листопаді, перед самітом Україна ЄС, запланованим на 1 грудня. Про готовність ЄС до такого кроку комісар Беніта Ферреро Вальднер оголосила ще 26 жовтня. Втім ми очікуємо, що ці переговори завершаться не раніше, ніж наприкінці весни 2006 р., оскільки сторони потребуватимуть не менше 3-4 раундів переговорів. Угода може бути підписана влітку 2006 року, і ще кілька місяців триватиме процес ратифікації. Отже, запровадження більш ліберального візового режиму для українців може відбутися, в кращому випадку, з початку 2007 р. Оголошений переговорний процес має сприйматися як перший крок на шляху подальшої лібералізації руху осіб між Україною та ЄС. Лібералізація є невід'ємною частиною процесу зближення України та ЄС, отже, успіх першого етапу буде важливим чинником відносин Україна-ЄС в цілому. Зміст пропозицій щодо лібералізації все ще є предметом дебатів всередині ЄС. Комісія отримала мандат на переговори в кінці серпня. Згідно цього мандату ЄС (відповідаючи на українські пропозиції) пропонує полегшений доступ до віз для окремих категорій громадян, зокрема, бізнесменів, журналістів, студентів, можливо, ще деяких груп. Вищезгадані категорії, ймовірно, зможуть отримувати довгострокові та багаторазові візи. Перспективи для інших груп заявників залишаються неясними. Відкритим питанням залишається готовність ЄС вдатися до реальних кроків щодо стандартизації процедур отримання візи для всіх громадян України в консульських установах країн Шенгенської зони, які ніяк не відрізняються, зокрема, відмінності стосуються переліку і типу документів, які заявники мають подавати для отримання візи. В соціальному сенсі привілейований підхід навряд чи зможе істотно компенсувати дискомфорт, що існує в українському суспільстві стосовно візового режиму. Громадяни, що не належать до вищезгаданих привілейованих категорій (атаких буде біля 90-95%) будуть розчарованими, якщо умови доступу до віз для них залишаться незмінними.

2. Рекомендації:

Список нижче наведених рекомендацій поділено на дві групи: по-перше, загальні принципи, по-друге, специфічні пропозиції.

2.1. Загальні принципи:

1. Дискусія щодо візової лібералізації може призвести до низки технічних змін у кращий бік. З політичних міркувань важливо досягти згоди стосовно хоча б одного рішення, яке буде простим, вигідним і зрозумілим для пересічних громадян України. Таке рішення буде сприйматися як вияв відкритості ЄС до України і вдячна компенсація візової асиметрії, запровадженої Україною в односторонньому порядку.
2. Обидві сторони мають надіслати чіткий сигнал українському суспільству перед президентськими виборами 2006 року щодо очікуваного результату переговорів (оскільки ми передбачаємо, що угода ще не буде готова до підписання до виборів). Це вимагає інтенсивного ведення переговорів у період з листопада по лютий.
3. Рішення, досягнуті між ЄС та Росією у жовтні 2005 року, можуть сприйматися як мінімум, але за жодних обставин не як максимум того, що може бути запропоноване Україні. Найбільшою відмінністю від Росії є те, що уряд України відмовився від «священного» принципу симетричності, відмовившись в односторонньому порядку від візових вимог до громадян ЄС.
4. Переговори щодо лібералізації візового режиму мають тримати в полі уваги існуючу візову модель, яку застосовують до громадян України Польща, Словаччина, Угорщина та Литва, де візи є одночасно безкоштовними і легкодоступними. Досвід цих країн має бути проаналізований і задіяний, наскільки це можливо, у майбутню візову угоду між ЄС та Україною. Розширення Шенгенської зони на нові країни-члени ЄС не повинно призвести до ситуації, коли українські громадяни, що подорожують до цих країн, відчуватимуть зміни на гірше.
5. Обидві сторони в майбутніх переговорах не повинні потрапити в пастку зосередження на ослабленні візових вимог тільки для окремих груп українського суспільства. Таке рішення матиме обмежений ефект щодо загального сприйняття ЄС і може навіть привести до невдоволення серед суспільства, спричиненим існуючим строгим візовим режимом, оскільки тільки маленька частина фактичних і потенційних претендентів на отримання візи можуть вимагати стати членами привілейованих груп. Крім того такий порядок може збільшити ризик зловживання і корупції.
6. У тому випадку, якщо буде прийнято рішення щодо застосування пільгового режиму для окремих привілейованих категорій, надзвичайно важливо, щоб деякі пільгові умови були поширені також і на всіх українських громадян.
7. «Прикордонні візи» (доступні для українських громадян, що проживають в 50-ти кілометровій відстані від кордонів ЄС), можливість видачі яких наразі обговорюється в ЄС, матимуть обмежений вплив на українських громадян в цілому. Жодне з великих українських міст, крім Ужгороду, не знаходиться в достатній відстані від кордону з ЄС, щоб отримати перевагу від прикордонних віз. Тому такі візи не можуть підняти потребу в інших заходах або бути представленими як головна зміна на краще.
8. Переговори із спрощення візового режиму повинні включати положення щодо допомоги ЄС з модернізації та облаштування пунктів перетину кордону, включаючи пункти для пішоходів та велосипедистів. Результат переговорів міг би включати спільну декларацію з майбутніх інвестицій в облаштування кордону.
9. Консульства країн Шенгенського простору мають застосовувати дійсно уніфіковану та єдину процедуру, яка включає домовленості щодо деталей, важливих з точки зору претендентів на візи, такі як, наприклад, перелік необхідної документації, доступ до інформації і консультацій тощо.

2.2. Специфічні пропозиції:

1. Сплату за візу необхідно повністю скасувати або значно знизити (до 10 євро за звичайну Шенгенську візу). Політично це могла б бути найкраща винагорода за односторонню асиметрію у візовій системі, оскільки на відміну від інших, більш тонких заходів, даний крок став би прогресом в очах всього українського народу. Крім того, це не суперечить аспектам безпеки візового процесу.
2. Видача довгострокових багаторазових віз має стати звичайною процедурою для тих осіб, які отримали Шенгенську візу (щонайменше двічі або тричі) протягом останніх 2-3 років та не мали проблем із законом. Строк дії таких віз має бути не менше одного року, але краще - до 5 років. Віза може бути анульована у випадку «простроченого» перебування або у випадку інших зловживань.
3. Консульства Європейського Союзу мають забезпечити для заявників повну інформацію щодо процедури, вимог, доступну на інформаційних стендах, листівках та веб-сайтах, включаючи зразки заповнених анкет.
4. Потрібно призначити працівників консульства для забезпечення інформацією місцевою мовою тих осіб, які вперше звертаються за отриманням візи, а також інших осіб, які потребують інформації щодо деталей процедури (по-перше, дані послуги надають зараз приватні агентства, що впливає на неприємне сприйняття консульств ЄС; по-друге, заявники віз інколи лише під час співбесіди дізнаються про те, які документи необхідно було подати).
5. Необхідно відмінити або значно скоротити попередню процедуру між першим контактом із консульством та часом, коли вони отримують дозвіл подати документи на візу.
6. Необхідно раціоналізувати та спростити вимоги стосовно інформації, яку подає заявник, зробивши нормою обмеження кількості документів лише анкетою та запрошенням. Додаткові документи слід вимагати тільки за виняткових обставин.
7. Слід уникати втручання у приватне життя заявників, як наприклад, ставити питання стосовно сім'ї, родичів, подробиць про роботу та вимагати допоміжну документацію (це можливо тільки за виняткових обставин). Загалом персональні співбесіди потрібно проводити лише з тими, хто подорожує вперше, отримав новий паспорт або з тими, хто, можливо, мав у минулому проблеми з візовим режимом або міграційними правилами.
8. Десятиденний термін прийняття рішення про надання візи (як у випадку з Росією) вважається прийнятним і також має бути включений до договору України з ЄС. Дане часове обмеження необхідно застосовувати для всієї процедури: неприйнятно, якщо заявники мають чекати декілька тижнів до отримання можливості подати документи, і лише після цього починається відлік часу.
9. Процедура має бути обмежена двома-трьома днями у випадку, коли особа подає заяву на отримання Шенгенської візи втретє за останні 2-3 роки. Це означає, що ця особа успішно пройшла процедуру Шенгену першого разу, а вдруге країни-члени Шенгену могли зафіксувати можливі порушення закону цією особою, якби такі були.
10. Консульства ЄС мають приймати заяви на візу та допоміжну документацію поштою або електронною поштою. Документи може бути подано та перевірено за принципом одного дня: подача паспорта та допоміжних документів вранці (що може супроводжуватися співбесідою), отримання паспорта у другій половині дня або ввечері.
11. Варто враховувати «принцип сумніву». Під час аналізу візових заяв з точки зору іміграційних ризиків консульствам слід надавати перевагу заявнику перед сумнівом або підозрою. Не слід «неформально» дискримінувати певні категорії заявників (наприклад, молодих незаміжніх жінок).

12. Необхідно вжити різноманітних заходів щодо скорочення часу перебування в черзі. Для поліпшення ситуації консульства ЄС мають проводити моніторинг черг та часу, що його витрачають клієнти консульства. Дані заходи можуть включати: наймання додаткового персоналу, призначення співбесід на конкретний час. ЄС, у свою чергу, може запропонувати проведення моніторингу спроможності консульських установ країн-членів Шенгену.

**Публікація з'явилася завдяки фінансовій підтримці
Міністерства закордонних справ Польщі.**