



Погляд на лібералізацію візового режиму зсередини ЄС: “Місія неможлива”?

Рауль Ернандес-і-Саггера

Завдяки Плану дій з лібералізації візового режиму подорожі до ЄС без віз здаються реальнішими, ніж будь-коли. Однак для запровадження безвізового режиму Україна повинна здійснити низку непростих реформ. Ключове питання полягає в тому, чи достатньо буде реалізації цих реформ для відмови від віз. Чи залежатиме цей процес від виконання вимог, а отже, буде чимось досяжним? Інакше кажучи, чи застосує Європейський Союз «технічний підхід», який обстоює Єврокомісія? Попри скептицизм деяких держав – членів ЄС, цей підхід повинен бути чітко обумовлений, щоб забезпечити стимул для України рухатися вперед до безвізового режиму.

Лібералізація шенгенських віз для українських громадян — це, поза сумнівом, один із пріоритетів співробітництва між Європейським Союзом і Україною поряд із переговорами щодо Угоди про зону вільної торгівлі. Коли Україна та ЄС 2001 року прийняли перший План дій у галузі юстиції та внутрішніх справ, скасування чинного візового режиму з Шенгенською зоною було визначено як *довготермінову мету*.

Після десяти років непевності щодо того, коли та на яких умовах шенгенські візи буде скасовано для громадян України, 22 грудня 2010 року Брюссель представив План дій щодо візової лібералізації, який було вперше розміщено на сайті видання *Kyiv Post*. Процес візової лібералізації побудовано на принципі виконання умов, тобто для скасування візового режиму Україна повинна досягти низки показників. Чи стане нарешті цей План дій тим рішучим кроком, який прокладе шлях до безвізових подорожей українських громадян у ЄС?

Для скасування візового режиму Україна повинна досягти низки показників

Потрібно врахувати кілька зауважень щодо контексту процесу лібералізації шенгенських віз.

По-перше, він охоплює *тільки* так звані короткотермінові візи, які видаються для подорожей у Шенгенській зоні тривалістю 90 днів упродовж шестимісячного періоду. Фактично короткотермінові візи — єдині, які перебувають у компетенції ЄС. І Європейський Парламент, і Рада Європейського Союзу повинні схвалити скасування візового режиму. А отже, скасуванню не підлягають довготермінові візи (видані відповідно до норм кожної держави — члена ЄС), обов'язкові для триваліших подорожей, наприклад, для навчання та роботи за кордоном тощо. Тому необхідно чітко зазначити, що скасування шенгенських віз охоплює *лише* невелику частину набагато ширшої концепції подорожей з України до ЄС. Фактично шенгенський візовий режим має у своїй основі скасування внутрішнього прикордонного контролю всередині Євросоюзу, про що йшлося в договорі, підписаному 1985 року в люксембурзькому селищі Шенген, яке тоді було географічним центром Європи.

Скасування шенгенських віз охоплює лише невелику частину подорожей з України до ЄС

По-друге, потрібно пам'ятати, що першим кроком до візової лібералізації стала Угода про спро-

щення візового режиму між Брюсселем і Києвом, яка набрала чинності в січні 2008 року. Вона передбачала спрощення процедури отримання віз для певних категорій, зокрема студентів, науковців і підприємців. Відповідно до цього режиму було скасовано візовий збір у певних випадках, зафіксовано плату за візу на рівні 35 євро (хоча вона може бути вищою, якщо держави — члени ЄС доручають процес видачі віз приватним компаніям), а також передбачено видачу багатовізових віз у майбутньому. З набранням чинності Візового кодексу ЄС 2010 року, який є Регламентом ЄС, що визначає процедуру видання шенгенських віз, необхідно внести відповідні зміни до Угоди. Переговори щодо змін до Угоди про спрощення візового режиму відбуваються паралельно до процесу візової лібералізації, і їх не можна недооцінювати. Зрештою безвізовим режимом зможуть скористатися лише громадяни, які матимуть біометричні паспорти. Громадяни зі звичайними паспортами зможуть скористатися лише перевагами спрощеного візового режиму, а не безвізовим режимом. Крім того, у світли Регламенту ЄС щодо малого прикордонного руху Україна та її сусіди — члени Євросоюзу підписали Угоди про місцевий прикордонний рух, які дозволяють безвізові поїздки жителям прикордонних смуг завширшки 30—50 км з обох країн.

По-третє, потрібно також пам'ятати, що шенгенські правила зараз слабкі на внутрішньому рівні. Торік громадян ЄС ромської національності, які проживали у Франції, було депортовано до Румунії та Болгарії: відповідність цього заходу законодавству ЄС було піддано сумніву. Навіть більше, Румунія та Болгарія не увійшли до Шенгенської зони через нехиті кількох держав — членів ЄС. Недавно Франція вирішила повернути внутрішній прикордонний контроль з

Італією через приплив біженців з Лівії. Данія також в односторонньому порядку запровадила прикордонний контроль на всіх своїх кордонах. Усі ці події в жодному разі не повинні впливати на процес візової лібералізації з Україною, але є чіткими сигналами, які свідчать про слабкість шенгенського режиму всередині Євросоюзу.

Нарешті, процесу візової лібералізації для України передувало скасування віз для західнобалканських країн у 2009—2010 роках. У рамках Планів візової лібералізації необхідно здійснити реформи у сфері захищеності документів (запровадження біометричних даних), управління міграцією, громадського порядку та безпеки (зокрема ухвалення Конвенцій Ради Європи щодо захисту даних, торгівлі людьми) та прав людини й основних свобод.

Історія успіху Албанії, Боснії та Герцеговини, Республіки Македонії, Чорногорії та Сербії дали надію країнам Східного партнерства. Такий самий перелік реформ включено до Плану дій з візової лібералізації, який почали виконувати Україна та Молдова.

Однак порівняльний аналіз документів виявляє низку відмінностей. З одного боку, План дій розділено на дві фази: перша стосується законодавства та планування, а друга — здійснення реформ. Такий підхід неодмінно призводить до сповільнення процесу. По-друге, зміст реформ, передбачених Планами дій, набагато масштабніший. Наприклад, у блоці щодо управління міграцією необхідною умовою є повна демілітаризація Міністерства внутрішніх справ, а також цілковита повноцінна робота Державної міграційної служби.

Процесу візової лібералізації для України передувало скасування віз для західнобалканських країн у 2009—2010 роках

Шенгенські правила зараз слабкі на внутрішньому рівні

Візова лібералізація на Західних Балканах – прецедент?

Питання візової лібералізації привернуло загальну увагу, коли в листопаді 2009 року ЄС вирішив скасувати візові обмеження для громадян Республіки Македонія, Чорногорії та Сербії. Дві інші західнобалканські країни, в яких було почато процес візової лібералізації, – Албанія та Боснія і Герцеговина, повинні були чекати на скасування візового режиму до січня 2011 року, оскільки в оцінці Комісії було наголошено недопрацювання в здійсненні реформ, передбачених Планами візової лібералізації. Громадяни з Косово, які не мали сербського паспорта, не могли скористатися безвізовим режимом. Жителі колишніх югославських республік могли подорожувати до більшості держав – членів ЄС без віз, доки не почалися війни, які призвели до розпаду Югославії. Поворотним пунктом на шляху повернення до безвізового режиму стала Європейська Рада в Тессалоніках 2003 року.

Угоди ЄС про реадмісію та спрощення візового режиму з цими п'ятьма західнобалканськими країнами набрали чинності в січні 2008 року, лише на кілька місяців раніше до початку дії таких угод в Україні та Молдові. Так само 2008 року було започатковано процес візової лібералізації у форматі плану дій, що перераховував реформи, які мали здійснити західнобалканські країни. Їх зміст було синтезовано в чотирьох блоках дій, які перекочували до плану дій з візової лібералізації для України: захищеність документів; нелегальна міграція, зокрема реадмісія; громадський порядок і безпека; зовнішні відносини та основні свободи. Цей зміст практично однаковий для всіх п'ятьох країн.

Наведемо два промовисті приклади реформ, здійснених на Західних Балканах. Запровадження біометричних даних у паспортах і всіх подорожніх документах у рамках реформи захищеності документів у Боснії та Герцеговині було далеко не простим. На її території існує 11 органів влади (відповідно до 11 округів), у чий компетенції перебуває видача паспортів, плюс один у Сербській Республіці. Інша реформа – це прийняття Додаткового протоколу Європейської конвенції щодо захисту даних.

Процес візової лібералізації на Західних Балканах міг би стати прецедентом для України, однак через відсутність політичної волі до скасування візових вимог, продемонстрованої кількома державами – членами ЄС, малоймовірно, що цей процес відбуватиметься за тією самою схемою, навіть якщо досвід Західних Балкан буде успішним.

Наразі ключове питання полягає в тому, чи буде достатньо виконання реформ, визначених у Плані дій для України з візової лібералізації, для скасування візового режиму. Інакше кажучи, чи справді процес залежатиме від виконання певних вимог, а отже, буде чимось досяжним? Це важливе питання: українська влада матиме стимул здійснювати реформи тільки якщо буде впевнена в дотриманні обіцянок, даних у рамках технічного підходу, що ґрунтується на прогресі у здійсненні реформ, визначених у Плані дій. Хоча Європейська Комісія підтримує технічний підхід, деякі держави – члени ЄС опираються лібералізації візового режиму з Україною. Така позиція пов'язана з тим, що рішення про те, хто може в'їжджати на територію держави, лежить в основі суверенітету, навіть якщо видача короткотермінових віз належить до компетенції ЄС. Спротив також зумовлений помилковим припущенням, що безвізовий режим може створити загрозу міграції. Керівництво кількох держав – членів ЄС вважає, що безвізовий режим спровокує масову імміграцію до Євросоюзу українських громадян, які залишаться на території ЄС після закінчення терміну дії віз. Позитивний досвід Західних Балкан має розвіяти такі безпідставні страхи.

Українська влада матиме стимул здійснювати реформи, тільки якщо буде впевнена в надійності технічного підходу Плану дій

Наостанок треба зазначити: для того, щоб процес візової лібералізації просувався вперед, технічний підхід неодмінно має бути чітко обумовленим чи то в Україні, чи то в Росії (де діалог щодо візової лібералізації почався 2007 року), чи то в Молдові (яка застосовує *випереджальний* підхід у здійсненні цих реформ), чи в решті країн Східного партнерства, які повинні будуть слідувати тим самим шляхом. Як сказав Президент Віктор Янукович минулого січня: "Окремо висловлю свої надії, що до про-

Керівництво кількох держав – членів ЄС вважає, що безвізовий режим спровокує масову імміграцію українських громадян до Євросоюзу

ведення Євро – 2012 безвізовий режим для України з боку Європейського Союзу стане реальністю". Видається малоімовірним, що це станеться до того часу, зважаючи на двофазовий підхід

і масштабні реформи, передбачені Планом дій з візової лібералізації. У кожному разі наступні місяці, поза сумнівом, будуть надзвичайно важливим періодом на шляху до безвізового режиму.

*Вперше нагруковано у KyivPost,
3 червня 2011 року*

Рауль Ернандес-і-Сагрера – міжнародний стажер у Міжнародному центрі перспективних досліджень (МЦПД) у Києві. Дослідник в Інституті міжнародних студій у Барселоні.

"Європейські акценти" – щомісячне видання МЦПД, яке запроваджує дискусію з важливих питань європейської інтеграції України та політики ЄС стосовно України. Публікацію видано за підтримки Фонду аналітичних центрів Інституту відкритого суспільства (OSI).

e-mail: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua