

Десять страхів європейців

Чому Євросоюзу не варто відтермінувати безвізовий режим із Україною

18 грудня 2015 року Єврокомісія схвалила звіт щодо виконання Україною Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ), а в квітні рекомендувала Раді ЄС надати нам безвізовий режим. Однак дискусія всередині ЄС щодо того, чи скасовувати візи для громадян України, не вщухає. У деяких країнах-членах ЄС існують страхи щодо негативних наслідків, до яких може призвести запровадження безвізового режиму з Україною.

Інститут світової політики опитав низку європейських експертів щодо того, які саме ризики та загрози вбачають європейські уряди та громадяни у скасуванні віз для України, і підготував спільно з «Європою без бар'єрів», Центром протидії корупції та «Європейською правдою» аргументи, які доводять: більшість європейських страхів є необґрунтованими.

Цей документ стане в нагоді тим, хто спілкується з європейськими політиками і має бути готовим до дискусії з ними, в тому числі українським депутатам, посадовцям та активістам.

Безвізова тема для українців дуже «емоційна» і це природно: останні дії ЄС та заяви окремих політиків часом свідчать про подвійні стандарти та про спроби політиків не виконувати свої зобов'язання.

Однак тут потрібно **визначити свою мету: чи ми хочемо отримати безвізовий, чи лише посперечатися з європейцями і довести їх неправоту.** Ми радимо українським посадовцям, політикам та громадським активістам робити акцент не на контрзвинуваченнях на адресу ЄС (навіть якщо вони вірні), а на роз'ясненнях української позиції. Другий шлях – значно ефективніший, якщо наша мета – наближення безвізового режиму. І, що особливо важливо, це не означає, що ми маємо погоджуватися з усіма вимогами європейців. Навпаки, позиції європейських політиків можливо і потрібно опонувати.

Але робити це варто із фактичними даними та цифрами на руках.

ЗМІСТ:

Перелік страхів щодо безвізового режиму з Україною, поширених в країнах-членах ЄС:

1. «Існує загроза, що трудовий ринок Євросоюзу заповнять українські робітники».
2. «Безвізовий режим із Україною несе загрозу з огляду на міграційну кризу в Європі та війну в Україні».
3. «Мігранти з України нестимуть загрозу збільшення злочинності в державах-членах ЄС».
4. «Безвізовий режим між Україною та ЄС розлютить Росію».
5. «Україна – корумпована країна, План дій з візової лібералізації вона не виконала повністю»
6. «Скасування віз для українців потрібно прив'язати до запровадження нового жорсткішого механізму, який призупиняє дію безвізового режиму».
7. «Лібералізація візового режиму нашкодить Україні, тому що зникне головний важіль впливу на уряд для проведення реформ».
8. «Україна не контролює частину своєї території, а отже, існує ризик контрабанди та торгівлі людьми через територію України до ЄС».
9. «Занадто мало українців отримали біометричні паспорти. Тому не можна сказати, що безвізовий режим важливий для більшості українців».
10. «Україна робила реформи не для скасування віз, а сама для себе. Прикро, якщо українці не розуміють важливості змін і перебувають у такій залежності від зовнішнього впливу».

Додається також перелік використаних джерел інформації та опитаних закордонних експертів.

Контраргументи до стереотипів, що звучать в ЄС

Міф №1: «Існує загроза, що трудовий ринок Євросоюзу заповнять українські робітники».

Насправді візова лібералізація для України стосується тільки короткотермінових віз (для перебування у зоні Шенген терміном до 90 днів) і не дає права на роботу.

При цьому **проблема нелегальної трудової міграції йде на спад**. Торік компанія GfK в дослідженні на замовлення Міжнародної організації з міграції виявила, що **кількість неофіційно працевлаштованих громадян України за кордоном зменшилася**: з 328 тисяч у 2006 році до 209 тисяч у 2015 році[1]. За тим же дослідженням, досвід безвізового режиму між ЄС і Республікою Молдова засвідчує, що **після запровадження безвізового режиму проблема нелегального працевлаштування за кордоном знизилася майже до нуля**.

Питання ж легальної міграції лишається в компетенції кожної окремої країни-члена ЄС. Деякі держави зберігають ринок праці закритим, інші – відкривають його для українців, ґрунтуючись на позитивному досвіді. Приміром, Чехія заохочує приїзд українських трудових мігрантів та спрощує процедури отримання дозвільних документів для висококваліфікованих працівників з України[2]. Голова ж польської Спілки підприємців і робітників Цезарі Казьмерчак зазначив на початку 2016 року: українці – «це мігранти високого класу», яких не потрібно вчити мові, професійним навичкам, надавати їм житло, оскільки вони самі з цим чудово справляються[3].

Міф №2: «Безвізовий режим із Україною несе загрозу з огляду на міграційну кризу в Європі та війну в Україні».

Передовсім, Україна не належить до переліку країн, з яких надходять значні потоки мігрантів. Так, у 2015 році найбільша кількість прохань про притулок надійшла від мігрантів із Сирії (363 тис.), Афганістану (178 тис.). Іраку (121 тис.).

Із України, де так само тривають військові дії, за притулком звернулися 21 тис. громадян – це лише 0,046% від загальної кількості громадян України. Для порівняння: із Косово з проханням надати притулок в ЄС торік звернулося 67 тис. громадян – а це 3,6% від загальної кількості, що в 72 рази (!) перевищує питому вагу прохачів притулку з України.

Ще важливіше те, що українці не мають великих шансів на притулок в ЄС.

За 2015 рік лише 415 українців отримали статус біженця у ЄС. Це – лише 2% від усіх шукачів притулку з України. Для порівняння, за той самий час країни ЄС надали статус біженця 2458 громадянам Росії (в 6 разів більше).

Головною причиною відмови українцям у наданні притулку є «альтернатива внутрішньої втечі» до безпечної частини України[4]. Незважаючи на продовження обстрілів на Донбасі, безпекова ситуація на більшій частині території України залишається мирною та стабільною і **немає підстав очікувати масштабного напливу українських біженців нині, на третій рік протистояння**. Мінський процес, попри всі його недоліки та обмеження, забезпечує крихке перемир'я і створює підґрунтя для мирного врегулювання конфлікту.

Навіть у період найактивніших воєнних дій на Донбасі основним напрямком для переселенців з охоплених конфліктом територій був не ЄС, а інші регіони України; із закордонних напрямків – Росія та Білорусь. Пояснення просте: мешканці Сходу України виїжджали туди, де мали родинні зв'язки, а також де, на їхню думку, вони мають вищі шанси для успішної соціальної інтеграції, зважаючи на спільний культурно-мовний простір.

За даними ООН, близько 387 тис українців у РФ звернулись із клопотаннями про тимчасовий притулок, отримання статусу біженця. 1,8 млн. громадян України стали внутрішніми переселенцями і знайшли собі нове житло та роботу в інших областях країни.

Будь-які паралелі між Україною та іншими державами з гарячими точками (особливо Сирією) є надзвичайно сумнівними, беручи до увагу різну природу конфліктів та їхній перебіг, але передусім – загальну гуманітарну та економічну ситуацію у країнах.

Міф №3: «Мігранти з України нестимуть загрозу збільшення злочинності в державах-членах ЄС».

Для спростування страху про українців-злочинців варто звернутися до прикладів тих країн, які мають великі українські громади. Однією з таких країн є Італія – там мешкає найбільша українська громада у Західній Європі, яка формувалася внаслідок міграційних хвиль 90-х років. Українська громада в Італії – четверта за розміром після Марокко, Албанії та Китаю. Однак українці не фігурують серед переліку національностей, представників яких найчастіше затримують через підозру у скоєнні злочину (лідери рейтингу – представники ромської, марокканської, албанської, туніської та нігерійської спільнот)[5].

Як італійський уряд, так і громадяни Італії називають українців однією з найбільш інтегрованих меншин. Українці в Італії зарекомендували себе як порядні, працьовиті, мовно та культурно інтегровані громадяни. Нещодавно в італійському місті Неаполь трапилася трагедія, що здобула резонанс в країні: український громадянин намагався зупинити грабіжників у супермаркеті і був вбитий. У місті назвали вулицю на його честь.

Хоча в Італії питання міграційної кризи стоїть дуже гостро, країна і на урядовому, і на суспільному рівнях підтримує візову лібералізацію для України. В Італії немає страхів, пов'язаних з українською міграцією, через обізнаність з українським менталітетом та характером (переважна більшість італійців знає бодай одного українця).

У Німеччині, де імміграційні показники одні з найвищих серед держав-членів ЄС, у 2015 році злочини, скоєні мігрантами, припадали переважно на громадян Сирії (24%), Албанії (17%), Косово (14%), Сербії (11%), Афганістану (11%), Іраку (9%), Еритреї (4%), Македонії (4%), Пакистані (4%) та Нігерії (2%) (згідно з дослідженням Gatestone Institute)[6]. **Українці за цим дослідженням не увійшли до переліку криміногенних національностей.**

До того ж останнім часом, в рамках виконання ПДВЛ, Україна значно посилила здатність зупиняти злочинців та потенційних терористів під час перетину кордону. Україна приєднала 39 пунктів перетину кордону до баз даних Інтерполу, а також налагодила тісну співпрацю по прикордонному контролю з сусідніми країнами. Відомі випадки, коли при перетині кордону України було виявлено міжнародних злочинців [7].

Міф №4: «Безвізовий режим між Україною та ЄС розлютить Росію».

Стратегія ЄС із максимального врахування «почуттів» Росії у рішеннях щодо інших держав не дала жодних позитивних результатів. Навпаки, **намагання Брюсселя та інших столиць не дратувати Кремль – лише посилили апетити останнього.**

На порядку денному трикутника Росія-Україна-ЄС є чимало інших питань, які є важливішими для Кремля, ніж право українців вільно подорожувати до ЄС.

Натомість, протилежне рішення ЄС – про затримку надання Україні безвізового режиму – **дасть Кремлю потужний аргумент для антиєвропейської пропаганди як всередині Росії, так і на пострадянському просторі, включно з Україною, де і досі діють проросійські політичні сили та громадські рухи. В разі такого рішення в очах мешканців всіх країн Східного партнерства буде підірваний імідж ЄС як надійного партнера, який без зволікань виконує власні зобов'язання.**

Зважаючи на чутливість питання, ЄС ризикує програти битву за серця не лише українців та грузинів, але і їхніх сусідів.

Важливо також, що **безвізовий режим України з ЄС відповідає інтересам самої Росії.** Москва прагне відновити візовий діалог і деполітизувати це питання. Гальмування Євросоюзом безвізового режиму з Україною з політичних міркувань, попри виконання нею Плану дій, стане серйозним викликом і для можливого відновлення діалогу між Росією та ЄС. Це означатиме, що скасування віз стало політичним питанням, де рішення ухвалюється під впливом ситуативних факторів, а не є результатом виконання технічних критеріїв.

Міф №5. «Україна – корумпована країна, План дій з візової лібералізації (ПДВЛ) вона не виконала повністю»

Україна зробила за останній рік у питанні боротьби з корупцією більше, ніж за 25 років незалежності. Якби не було серйозного прогресу в цьому напрямку, то питання про безвізовий режим між Україною і ЄС взагалі не постало б у практичній площині.

Європейська Комісія підтвердила виконання Києвом всіх вимог ПДВЛ у сфері протидії корупції. Зокрема, Україна створила спеціальні незалежні органи для запобігання корупції та розслідування корупційних злочинів (Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціальна антикорупційна прокуратура), триває процес створення Агентства з повернення активів та запуску електронного декларування активів державних службовців.

Ці органи не лише формально створені, але й почали працювати де-факто. Лише за 4 місяці, станом на квітень 2016 року, Національне антикорупційне бюро відкрило 120 кримінальних проваджень у справах про корупцію за участю українських посадовців, передало до суду 9 справ щодо 12 фігурантів, вручило 25 повідомлень про підозру, арештувало 220 млн грн[9].

Та варто усвідомлювати, що **боротьба з корупцією – це тривалий процес:** навіть деякі країни-члени Євросоюзу не можуть похвалитися ідеальним станом справ у цій сфері. Звісно, це не виправдовує Україну, але показує, що антикорупційна діяльність потребує часу. Безвізовий режим дає шанс на успішне продовження цієї боротьби. Якщо ж безвізовий режим буде відкладено, **політики можуть скористатися непослідовністю Євросоюзу для згортання антикорупційних ініціатив.**

Громадянське суспільство продовжуватиме чинити тиск на українську владу щодо дотримання взятих зобов'язань у сфері протидії корупції. У арсеналі ж Євросоюзу навіть попри вичерпання ПДВЛ, залишаються важелі впливу на українських політиків, якщо ті спробують спинити антикорупційні зусилля. Навіть ризик зниження рівня політичних контактів між Україною та ЄС може виявитися серйозним важелем, який змушуватиме українську владу діяти відповідальніше у продовженні реформ, і не лише в сфері антикорупції.

Варто зазначити, що під час виконання ПДВЛ, окрім створення та запуску нових антикорупційних агенцій, Україна досягла значного прогресу у проведенні реформ інших сферах – зокрема, в питанні видачі нових безпечних документів (закордонних паспортів та ID-карток), управлінні міграцією, інтегрованому управлінні кордонами.

Міф №6: «Скасування віз для українців потрібно прив'язати до запровадження нового жорсткішого механізму, який дозволяє призупиняти дію безвізового режиму».

Євросоюз має повне право на запровадження будь-яких нових правил, у тому числі більш жорсткого механізму призупинення безвізового режиму, і ми розуміємо політичну важливість таких змін.

Чинний механізм також дозволяє ЄС відновити візовий порядок поїздок у разі появи серйозних міграційних ризиків. Нині пропонується спростити цю процедуру. Однак **нові правила поширюватимуться також на ті держави, які отримали безвізовий раніше.** Таким чином, немає потреби відкладати рішення щодо України через підготовку нового механізму.

Між тим, міграційна криза доводить, що жоден візовий бар'єр не є перешкодою для масового притоку мігрантів. Водночас, безвізовий режим передбачає жорсткі зобов'язання третіх країн і **допомагає боротися з нелегальною міграцією та її наслідками.**

Так, ще з 2008 року між ЄС і Україною діє Угода про реадмісію, яка, зокрема, передбачає повернення мігрантів до України. У Євросоюзі досі не було нарікань на виконання Україною цієї угоди[10]. У 2010-2015 роках за даною угодою українська сторона прийняла з ЄС 3081 особу, з них громадян України – 1869 осіб (61%), СНД – 626 (20%), інших країн – 586 (19%). До країн ЄС за 5 років було передано 353 осіб.

Згідно з даними Frontex (Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС), із усіх наявних міграційних маршрутів **через східні кордони до ЄС потрапляє найменша кількість нелегалів.** Для порівняння: через східні кордони за перші три місяці 2016 року зафіксовано лише 213 нелегальних перетинів кордону до країн Євросоюзу; за цей же період, через східне Середземномор'я (Eastern Mediterranean route) проникло 157 019 осіб, а через Західні Балкани – 112 477 осіб[11]. Тобто, відповідно в 740 і 528 разів більше!

Міф №7: «Лібералізація візового режиму нашкодить самій Україні, тому що зникне головний важіль впливу на уряд для проведення реформ».

Ця теза некоректна. Навпаки, ненадання або навіть затримка надання Україні безвізового режиму може призвести до зменшення важелів впливу ЄС на здійснення реформ. Якщо ЄС відкладе рішення про лібералізацію візового режиму для України, це призведе до втрати авторитету ЄС як відповідального партнера.

Окремі політичні групи використовують це як привід, щоби заморозити подальше виконання реформ, розпочатих в рамках ПДВЛ. Як наслідок кризи довіри, політики втратять увагу до подальших рекомендацій ЄС. Відмова від швидкої візової лібералізації особливо небезпечна для антикорупційних реформ, які ще тривають. Наразі під тиском ЄС Україна запроваджує систему електронного декларування активів державних службовців. Сили, налаштовані проти цих реформ, скористаються непослідовністю ЄС, щоб відкласти її запровадження на невизначений час.

Думка про втрату важеля – також некоректна, Рада ЄС вже оголосила про намір запровадити механізм постмоніторингу та контролю дотримання Україною вимог ПДВЛ вже після лібералізації візового режиму. Він має передбачати кілька рівнів реакції ЄС у разі порушення Україною раніше виконаних вимог ПДВЛ – від політичного попередження аж до призупинення дії безвізового режиму. Однак розробка постмоніторингового механізму в жодному разі не має стати приводом для відтермінування безвізового режиму, адже це спричинить негативний ефект, описаний вище (*втрата довіри*).

Серед інших важелів впливу на Київ задля просування реформ є такі: загроза зниження рівня політичних контактів, які важливі для української верхівки і з іміджевої точки зору, через напруженої безпекової ситуації в регіоні; фінансові програми підтримки, що ув'язуються з конкретними реформаторськими просуваннями (кредити Європейського інвестиційного банку, макрофінансова допомога, технічна допомога тощо).

Врешті-решт метою ЄС є не постійне спостереження за прогресом у реформах в Україні, але встановлення впливового та дієздатного громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства і надалі контролюють українську владу, аби процес реформ став по-справжньому незворотнім. Громадський сектор так само розраховує на подальшу підтримку таких ініціатив з боку Євросоюзу: цей тандем уже показав свою ефективність в останні два роки. Надання безвізового режиму стане символом визнання реформаторських зусиль для проведення змін в Україні.

Міф №8. «Україна не контролює частини своєї території, а отже, існує ризик контрабанди та торгівлі людьми через територію України до ЄС».

Території, непідконтрольні українському уряду (частина Донецької та Луганської областей, а також АР Крим) становлять лише 7% від загальної території України. За два роки після Революції гідності та початку російської агресії **Україна суттєво підвищила свій військовий потенціал, провела реформу поліції та прикордонної служби, щоб гарантувати безпеку та надійність кордонів.**

Торгівля людьми справді була одним із головних викликів України, проте зусилля, спрямовані на підвищення обізнаності громадян, покращення ефективності правоохоронних органів та допомогу жертвам призвели до радикального зменшення її обсягів. За останні роки кількість зареєстрованих злочинів, дотичних до торгівлі людьми, різко знизилася, тоді як кількість вироків зростала. Це свідчить про ефективнішу діяльність правоохоронних органів у боротьбі з торгівлею людьми[12].

Звіти Єврокомісії свідчать, що у ЄС також досить високо оцінюють зусилля українського уряду щодо боротьби з цим явищем.

Міф №9: «Занадто мало українців отримали біометричні паспорти. Тому не можна сказати, що безвізовий режим важливий для більшості українців».

Цей страх-міф сам по собі суперечить більшості інших страхів громадян Євросоюзу. Адже якщо небагато українців мають біометричні паспорти, то не варто очікувати і напливу мігрантів. Насправді ж кількість українців, що отримують біометричні паспорти, поступово збільшується. Оформлення паспортів нового типу розпочалося лише на початку 2015 року. Станом на квітень 2016 року було видано 2,26 млн паспортів, з них біометричних – 1,05 млн.

Результати останніх соціологічних досліджень в Україні свідчать: запровадження безвізового режиму важливе для 57% українців[13]. Такої позиції дотримується абсолютна більшість жителів західних (80%) і центрального (64%) регіонів України. Якщо у 2016 році буде запроваджено безвізовий режим з ЄС, то заявлена готовність скористатися ним для короткотермінової поїздки до країн Шенгенської зони коливається у різних частинах країни від 18% (серед жителів Донбасу) до 45% (в західних областях).

Значна кількість українців користується довгостроковими шенгенськими візами, отриманими в останні роки, тому у них немає потреби терміново оформлювати нові паспорти. Примітно, що торік за шенгенськими візами звернулося лише 1,23 млн. громадян України. Ця цифра фактично збігається з кількістю громадян, які отримали біометричні паспорти[14].

Варто також враховувати, що частина українців не поспішають оформлювати біометричні паспорти з банальної причини: **навіщо витрачатися на біометрику, якщо невідомо, коли ЄС дозволить безвізові поїздки?**

Безвізовий режим, між тим, має значення не стільки практичне (полегшення поїздок), скільки політичне – для багатьох громадян та політиків він є символом бажання (чи небажання) ЄС поглиблювати співпрацю з Україною та готовності ЄС виконувати свої зобов'язання, про що сказано в попередніх поясненнях.

10. «Україна робила реформи не для скасування віз, а сама для себе. Прикро, якщо українці не розуміють важливості змін і перебувають у такій залежності від зовнішнього впливу».

Українці розуміють важливість реформ і роль власних зусиль. Одне з останніх соціологічних опитувань Інституту світової політики показало відповідальне ставлення до реформ громадянами України. На запитання «Якщо ЄС не надасть Україні перспективу членства, що слід робити владі?» найбільша група респондентів, 46%, обрали варіант: «Спочатку реформи, потім розмови про ЄС»[15].

Утім, в часи зовнішньої агресії та економічної кризи **українцям важливо бачити сигнали підтримки, які ще більше надихатимуть їх на роботу. Чим швидше будуть впроваджені реформи в Україні, тим стабільнішим ставатиме Європейський континент у цілому.** Україна вже зараз стає історією реформаторського успіху: утім, з підтримкою ззовні ці зміни будуть впроваджені швидше та ефективніше, аніж без неї.

На жаль, в Україні є політики та окремі політичні групи, налаштовані проти змін, що загрожують їх статкам та доходам. Ігноруючи суспільну підтримку реформ, вони використовуватимуть кожен нагоду для агітації за реверс цих реформ. Тому широкі верстви суспільства, а також проєвропейські політики потребують підтримки Заходу для ефективної протидії популістичним закликам.

В експертному опитуванні взяли участь:

Кармен Клаудін (Іспанія), Стівен Блоксман (Бельгія), Річард Янгс (Бельгія), Ольга Бурлюк (Бельгія), Георгі Готев (Бельгія), Петр Колар (Чехія), Мартін Малек (Австрія), Міхаель Фройнд (Австрія), Сьюзен Стюарт (Німеччина), Штеффен Добберт (Німеччина), Андрей Матісак (Словаччина), Марко ді Ліддо (Італія), Стефанія Скіпані (Італія), Йос Бунстра (Нідерланди).

Використані джерела:

- [1] <http://uacrisis.org/ua/30125-zhertv-torgivli-lyudmi-eksperti>
- [2] <http://tsn.ua/groshi/chehiya-sproschuye-umovi-pracevlashtuvannya-dlya-pershih-pivtisyachi-visokokvalifikovanih-ukrayinciv-530460.html>
- [3] <http://www.radiopolsha.pl/6/138/Artykul/238429>
- [4] <http://www.polradio.pl/5/198/Artykul/179792>
- [5] http://www.ristretti.it/commenti/2015/febbraio/pdf1/libro_gonnella.pdf
- [6] <http://www.gatestoneinstitute.org/7470/germany-migrants-crime>
- [7] <http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/7/7094692/>
- [8] <http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/6/7110897/>
- [9] <https://nabu.gov.ua/novyny/za-4-misyaci-rozsliduvan-nabu-vruchylo-25-povidomlen-pro-pidozru-infografika>
- [10] <http://dmsu.gov.ua/images/files/statistic/Statistic15.pdf>
- [11] <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- [12] http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-67.pdf
- [13] <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/02/25/7045442/>
- [14] <http://www.schengenvisainfo.com/visa-statistics-2015/>
- [15] <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/05/20/7049519/>