

Моніторинг візової політики країн Європейського Союзу

Аналітичний звіт

Фундація ім. Стефана Баторія
Варшава, липень 2006

Міжнародний Фонд «Відродження»
(Європейська програма та програма «Схід-Схід»)

Автори:

Якуб Боратиньські

Фундація ім. Стефана Баторія

Лешек Хаєвські

Collegium Civitas

Павел Хермелінські

Гельсінська Фундація Прав Людини

Аніта Шимборська

Фундація ім. Стефана Баторія

Бартломей Токаж

Гельсінська Фундація Прав Людини

Співпраця:

Леонід Калітеня

Центр Суспільних Інновацій, Мінськ

Марія Крохіна

Бюро Захисту Прав Людини, Москва

Юліан Русу

Інститут Громадської політики, Кишинів

Ірина Сушко

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ

Агнешка Вейнар

Осередок міграційних досліджень, Варшавський університет

Методологія дослідження та аналіз даних

Лешек Хаєвські

Лабораторія Економічної соціології Collegium Civitas

Дослідження в Україні:

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України
за підтримки

Міжнародного Фонду «Відродження»

(Європейська програма та програма «Схід-Схід»)



STERN
BATORY
FOUNDATION

Моніторинг візової політики країн Європейського Союзу

Аналітичний звіт



Фонд ім. Стефана Баторія

вул. Сапежинська, 10а

00-215 Варшава

тел. |48 22| 536 02 00

факс |48 22| 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Переклад та редагування української версії:

Наталія Пархоменко, Андрій Стародуб, Ірина Сушко

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України

Куратор художнього оформлення видань Фонду ім. Стефана Баторія

Марта Куштра

Дизайн обкладинки

Тереса Олещук

© Фонд ім. Стефана Баторія, Варшава 2006

Комп'ютерне макетування

TYRSA Sp. z o. o.

ISBN 83-89406-68-3 (Pol.)

ISBN 966-8875-16-8 (Ukr.)

Наклад: 1500 прим.

Друк: ТОВ «Вістка»

Видання призначене для безкоштовного розповсюдження

Варшава 2006

Зміст

Розділ I	
Чому візова процедура є такою обтяжливою?	9
Розділ II	
Оцінка ступеню складності візових систем	25
Розділ III	
Візова політика держав Шенгенської зони – чи існує єдина система?	31
Розділ IV	
Правові рамки візової системи ЄС і практика роботи консульств	43
Розділ V	
Рекомендації	55
Додаток I	
Об'єкт та мета дослідження	65
Додаток II	
Локальні спостереження за роботою консульств	71
Додаток III	79
Партнери проекту	81
Інтернет-сторінка openborders.pl	84

Вступ

Дослідження, покладене в основу цього звіту, було проведено наприкінці 2005-го року в консульствах декількох країн-членів Європейського Союзу в Києві, Кишиневі, Мінську та Москві. Досліджувалися візові системи Бельгії, Фінляндії, Франції, Литви, Німеччини, Польщі, Чеської Республіки та Великої Британії. В рамках проекту проведено інтерв'ю з 961 особою, що подавали документи на візу. Показник відповідей на питання склав 85%.

Додатково було проведено поглиблені інтерв'ю з особами, яким було відмовлено в наданні візи та співробітниками консульств¹.

Цей аналітичний звіт є складовою частиною реалізації програми Фондації Стефана Баторія «Дружній кордон ЄС». Дослідження проведене лабораторією Collegium Civitas та чотирма неурядовими організаціями з Східної Європи: білоруським Центром суспільних іновацій, молдавським Інститутом громадської політики, російським Московським бюро захисту прав людини та українським Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України. В реалізації проекту брали участь також експерти з країн ЄС та Гельсінської Фондації прав людини.

Програма «Дружній кордон ЄС» була започаткована в 2002 році. З того часу в його рамках було здійснено моніторинг видачі польських віз (Моніторинг польської візової політики – аналітичний звіт, Фондація ім. Стефана Баторія,

¹ Об'єкт та методологія дослідження детальніше описані в Додатку I, анкета-запитальник, за якою були побудовані інтерв'ю вміщені на Інтернет-сторінці openborders.pl в Додатку IV (Додатки IV–VII доступні лише в електронній версії).

Варшава 2004); досліджувалася також специфіка трактування прикордонними службами іноземців, які перетинають східний кордон Польщі (Моніторинг східних кордонів Польщі. Фондація ім. Стефана Баторія, Варшава 2003).

Мета проекту «Дружній кордон ЄС» полягає в:

Підвищенні стандартів обслуговування іноземців на внутрішньому кордоні ЄС, удосконаленні функціонування візової системи Європейського Союзу та спрямування громадської думки щодо необхідності запровадження рішень прикордонних питань у позитивне річище, що сприятиме розвитку добро-сусідської співпраці та міжлюдських контактів.

Дослідження, покладені в основу цього аналітичного звіту, виявили, з одного боку, велику різницю в візовій політиці, яку здійснюють окремі держави Шенгенської зони, а з іншого – деяку схожість між практикою діяльності консульств держав Шенгенської зони та держав ЄС, які ще не приєдналися до неї.

Це породжує питання: чи Польща зможе скористатися з певних практик країн ЄС та зберегти (після приєднання до Шенгенської зони) досить ліберальну систему надання віз? В якому напрямку повинні бути спрямовані зміни у візовій політиці, щоб зовнішній кордон Європейського Союзу не перетворився на нову «залізну завісу»? Чи внутрішньоєвропейські дискусії щодо лібералізації візової політики призведуть до суттєвих змін в процедурі отримання віз громадянами країн, розташованих за східним кордоном ЄС?

Сподіваємося, що спостереження, зібрані під час наших досліджень та представлені в цьому аналітичному звіті, призведуть до змін візової політики країн Європейського Союзу.

Фондація ім. Стефана Баторія

Розділ I

Чому візова процедура є такою обтяжливою?

Ключові висновки:

- Найбільший вплив на оцінку візових процедур особами, які подали документи на отримання візи, має поведінка співробітників консульств; цей чинник виявився більш істотним, аніж відмова у видачі візи, час очікування в черзі чи рівень оплат за консульські послуги та візу.
- Системи, які були оцінені як найсуворіші – ті, що надають неточну інформацію і яким бракує прозорості.

Значення поведінки співробітників консульств

Всупереч усталеній думці, оцінка обтяжливості візових систем не є похідною від «сталих» ускладнень, таких як високий відсоток відмов у наданні візи чи необхідність очікування в черзі, а лише прямим наслідком того, як до респондентів поставилися співробітники консульств.

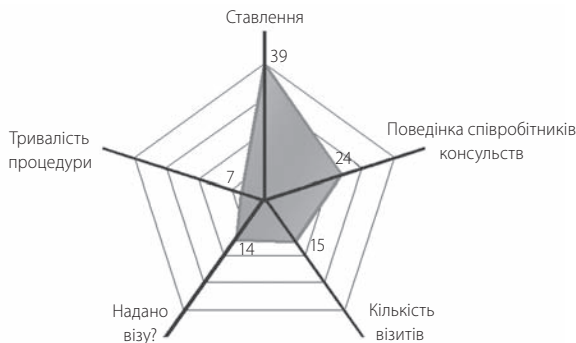
На Діаграмі 1 представлено співвідношення важливості «сталих» та «змінних» чинників для оцінки візових систем з точки зору їхньої обтяжливості².

² На Діаграмі 1 представлено значення абсолютно стандартизованих співчинників регресії, помножених – задля полегшення графічної презентації – на 100. На Інтернет-сторінці www.openborders.pl, в Додатку V до Рапорту (Таблиця 1а), є більш детальне пояснення застосованої моделі. Якщо спростити, то співчинники показують «чистий» (тобто незалежний від інших змінних, але при одночасному усередненні їхнього впливу) вплив кожного з чинників (ставлення, кількості візитів, тривалості процедури і т.п.) на оцінку обтяжливості всієї візової процедури.

Хоча всі представлені на діаграмі чинники (ставлення до аплікантив, поведінка співробітників консульства, кількість візитів, необхідних для отримання візи, кількість відмов та тривалість процедури) є статистично важливими, проте при оцінці обтяжливості візової процедури найістотніше значення для аплікантив мало ставлення до них співробітників консульств. Важливу роль цих, на перший погляд «змінних» чинників – було підтверджено під час нашого останнього дослідження польської візової політики, проведеного в 2004 році³.

Діаграма 1

Значення ставлення співробітників консульств до аплікантив



Ставлення до аплікантив

«Ставлення до аплікантив» та «поведінка співробітників консульств» – це, звичайно, споріднені терміни, однак «ставлення» є випадковим чинником поваги до прав та гідності осіб, які подали документи на отримання візи. Ця змінна аналізувалась на кожному етапі візової процедури. Дійсно погане ставлення і порушення прав, образа гідності особи фіксувалось дуже рідко: переважна

³ Текст рапорту з досліджень візової політики Республіки Польща щодо Білорусі, Росії та України (Фундація ім. Стефана Баторія, червень 2004) розміщено на Інтернет-сторінці програми – openborders.pl.

більшість анкетованих підтвердила принаймні добрий рівень обслуговування на всіх етапах візової процедури у всіх досліджуваних консульствах. Можна, втім, припустити, що це є наслідком низького рівня очікувань аплікантів щодо візової процедури. Це є породженням при звичаєності східноєвропейських суспільств до низьких стандартів обслуговування в державних установах. Применшування негативних оцінок може також впливати з певної недовіри респондентів до інтерв'юєрів. Незважаючи на все це, складалось враження, що особи, які отримали візу, і вже подумки готувалися до очікуваного виїзду, схилились до того, щоб забути про негативний досвід візової процедури. Можна також з повною впевненістю стверджувати, що існує значна різниця в рівні позитивного досвіду між аплікатами, що подавали візи до різних консульств. Іншими словами, анкетовані могли уникати згадок про випадки поганого ставлення, проте інтенсивність позитивних оцінок істотно відрізнялась, і залежала від того, про яке конкретно консульство йшла мова. Так було, зокрема, під час перших двох етапів візової процедури, тобто в момент, коли апліканти отримували візові анкети та «номерки» з зазначенням місця в черзі або призначеної години прийому в консульстві. (Таблиці 1 і 2).

Таблиця 1. «Дуже добре обслуговування»: отримання анкети

Польща	76%
Фінляндія	70%
Бельгія	62%
Велика Британія	57%
Німеччина	53%
Чеська Республіка	47%
Литва	45%
Франція	45%

Таблиця 2. «Дуже добре обслуговування»: отримання «номерка»

Фінляндія	75%
Польща	72%
Бельгія	69%
Велика Британія	53%
Литва	32%
Франція	31%
Чеська Республіка	30%
Німеччина	28%

Факт, що відносно прості етапи візової процедури найчастіше породжують у аплікантів почуття, що до них погано поставились, є, напевно, наслідком переконання, яке панує в більшості консульств – що до моменту початку власне візової процедури консульство не несе безпосередньої відповідальності за те, що відбувається в чергах за його дверима.

Ситуацію, яка стосується етапу, що передує власне візовій процедурі, описав наш співробітник, який видавав себе за аплікату на французьку візу в консульстві цієї країни в Мінську:

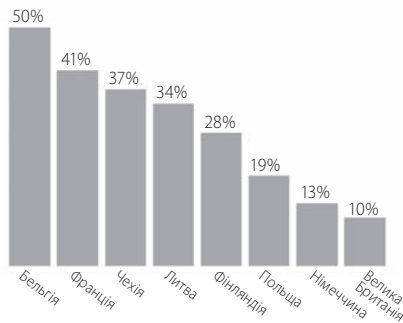
Інтерв'юер записався до неофіційної черги 1 червня 2005 року (був у списку 787-м). Після цього потрібно було підтверджувати своє місце в черзі кожного дня. Хоча посольство застерігало, що не визнає цієї черги, проте не існувало реальної можливості її оминати. В черзі діють неформальні «процедури», такі як список очікуючих, обов'язок пильнування за дотриманням черги, щоденне підтвердження свого місця і, звичайно, торгівля місцями в черзі. Щоб підтвердити своє місце в черзі, слід прибути під консульство о 12:00; переключка закінчується близько 15:00. Якщо когось не було під час першого підтвердження, його прізвище в списку відмічається. За другу неприсутність під час звірення списку, ця особа з нього виключається. Інтерв'юер, який записався до цього неофіційного списку 1 червня, 1 серпня мав номер 243. В цей час черга почала рухатися повільніше. Багато людей були знервовані, почалися сварки, доходило навіть до бійок. Наш інтерв'юер був навіть вимушений ночувати перед консульством, аби не втрати місця в черзі. О 5-й годині ранку залишки «старої» черги почали збиратися біля виходу. Виникла сварка та сутичка. Охорона консульства відмовилась підтримувати жодну з сторін конфлікту, внаслідок чого виникло чергове непорозуміння,

а більш фізично сильні особи просунулись на початок черги. Інтерв'юєрові вдалось увійти до будинку та отримати «номерок» на наступний день. До консульства він прийшов ще до 8:00, а черга до нього дійшла о 11:23. Після розмови з консульським працівником він отримав квиток з номером, потрібним для отримання візи. На ньому було записано час, в який інтерв'юєр мав знову прийти до консульства – 8 серпня, з 16:00 до 17:00. В зазначений день він знову почекав 2 години перед консульством. Паспорти видавались (з будинку – на подвір'я) співробітником консульства, після зіставлення з номером, зазначеним на квитку.

Серед вступних етапів процедури отримання анкет також було оцінено негативно. Необмежений доступ до бланків анкети не є поширеним. Деякі консульства не лише не розміщують електронні версії анкет на своїх Інтернет-сторінках, але й не інформують в Інтернеті про можливість їх отримання в самому консульстві (Діаграма 2). Бельгія та Франція оцінені у цьому сенсі найнижче, тоді як серед аплікантів консульств Великої Британії тільки один з десяти аплікантів не спромігся роздрукувати візову анкету з Інтернету.

Діаграма 2

Відсоток аплікантів, котрі хотіли б отримувати інформацію з Інтернету, але отримали її з інших джерел



Наші респонденти, що негативно оцінили поведінку співробітників консульств, як правило користувалися такими визначеннями: вони зверхні, неприязні, їм бракує людяності та поваги до іншої особи.

– «Візова процедура нагадує концтабір, що не регулюється правилами, жаклива, отримуєш враження, що ти ув'язнений злочинець» (Мінськ); «Відчуваєш до себе ставлення, як до особи другого сорту» (Мінськ); «Вони лише говорять про демократичні принципи, але не дотримуються їх. Не мають жодної поваги до громадян іншої країни» (Мінськ).

Особи, з якими ми розмовляли, часто скаржаться на відсутність інформації та незрозумілість, що стосується списку необхідних документів: «Коли хтось запитує, то йому не хочуть відповідати» (...)(Кишинів).

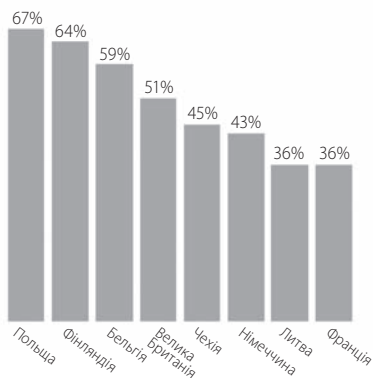
Ставлення співробітників консульств

«Ставлення співробітників консульств» ми визначили як готовність персоналу консульства, що працює як на території представництва, так і поза нею, до надання детальної інформації найбільш зручною для розуміння аплікантів мовою.

Ставлення співробітників, що приймають у віконцях документи та працівників консульства, найсильніше (порівняно з охоронцями та іншими працівниками, з якими контактують апліканти) сприяє появі відчуття обтяжливості візової процедури.

Діаграма 3

Відсоток осіб, які оцінили поведінку співробітників консульств як «дуже добру»



Відсоток аплікантів, які оцінюють ставлення французьких та литовських консульських працівників як «дуже добре», був майже вдвічі нижчий, аніж відсоток опитаних, які відзначили як «дуже добре» ставлення до них персоналу польського та фінського дипломатичних представництв (Діаграма 3). Отже, виявляється, що організація роботи консульств як держав-членів Шенгенської угоди (Фінляндія), так і тих, що залишаються за межами Шенгенської зони (Польща) може бути однаково доброю для аплікантів.

Оскільки в поняття «ставлення персоналу» входить також вміння детально інформувати, Фінляндія, Польща та Бельгія отримали вищі за інші консульства оцінки (Таблиця 3).

Таблиця 3. «Дуже добре» інформування

Фінляндія	65%
Польща	63%
Бельгія	60%
Велика Британія	54%
Чеська Республіка	48%
Франція	44%
Німеччина	40%
Литва	36%

Наслідком поганої якості інформації є розквіт діяльності туристичних агентств та бюро, а також неформальних посередників, представники яких постійно присутні поблизу консульств та використовують непоінформованість аплікантів.

Пропонуються платні послуги щодо заповнення анкет, перекладу документів, надання інформації. Трапляються також пропозиції, які стосуються пришвидшення або полегшення візової процедури. Якщо взяти до уваги те, що у переважній більшості випадків з аплікантів беруть плату за візу (а також інші оплати – наприклад, за страховку тощо) додаткові витрати стають суттєвою перешкодою для отримання візи незможними особами.

Незважаючи на те, що користування послугами таких туристичних та страхових агентств не є обов'язковим чи примусовим, дуже багато осіб не може дати собі ради під час проходження всіх етапів надмірно ускладненої візової процедури. Наші інтерв'юери зібрали дані, які стосуються консульств Німеччини, Франції та Литви у Мінську.

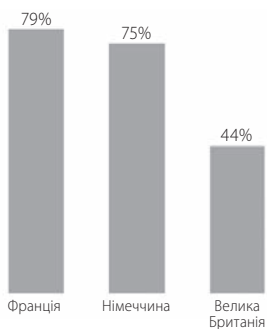
У всіх трьох випадках пропонувалась допомога у заповненні анкет (5 євро – за допомогу в заповненні німецької візової анкети, 12 євро – за проходження поза чергою перед німецьким консульством, 10 доларів США за заповнення литовської анкети). Перед французьким консульством неофіційний «управитель» черги пропонував місце на початку списку за плату розміром від 30 до 100 євро. В Києві, у консульствах Польщі, Литви, Чехії та Німеччини, зафіксовано появу осіб, які пропонували платні послуги (заповнення анкети, переклад документів, скорочення часу очікування). Зокрема, під консульством Польщі інтерв'юєрові запропонували скорочення часу тривання процедури до 3 годин за оплату в 30 євро).

Ми вивчали також, чи є система інформування аплікантив про причини відмови у наданні візи. Вдалося отримати дані, які стосуються лише найбільш суворих візових систем, оскільки після їхнього аналізу можна було отримати достатню кількість даних щодо випадків відмови. Виявилось, що в французькій системі погано інформують не тільки перед початком візової процедури, але також і після її закінчення. У свою чергу майже так само сувора британська система надає пояснення причин відмови у наданні візи майже вдвічі частіше (Діаграма 4).

Серед осіб, яким відмовили у наданні візи без пояснення причин відмови, найпоширенішими були скарги, що відмова – це порушення їхніх прав: «Не можна нормально сприймати

Діаграма 4

Відсоток респондентів, яким не пояснено причин відмови у наданні візи



відмову без пояснення причин» (Київ). Багатьох образило те, що їх підозрюють у здійсненні злочинів: «Думаю, що справжньою причиною цієї відмови є те, що ми громадяни Молдови, а отже вони можуть порушувати наші права та зневажати наші потреби» (Кишинів).

Домінує відчуття, що рішення про відмову в отриманні візи, яке не є вмотивоване, ґрунтується виключно на суб'єктивних оцінках адміністрації консульства.

Кількість візитів

Необхідність кількаразово відвідувати консульство є наступною причиною обтяжливості візової процедури. Лише один з п'яти анкетованих забрав свою візу вже після першого візиту до консульства.

Спроможність системи до розгляду візових документів в день подання не пов'язана зі ступенем її суворості (Діаграма 4): наприклад, литовська система є настільки ж ліберальною, як і неефективною, тоді як британська демонструє поєднання вимогливості та ефективності. Лише польські консульства спромоглися поєднати ліберальне ставлення до документів та спроможність вирішити питання про надання візи безпосередньо в день подання документів. Порівняно непогані показники Франції є оманливими: по-перше, клієнти цієї системи мусять домовлятися про зустріч з консульським працівником за тиждень, що збільшує реальний час тривання процедури; по-друге, для отримання візи нерідко буває необхідно навіть 9 раз відвідати консульство (Таблиця 4).

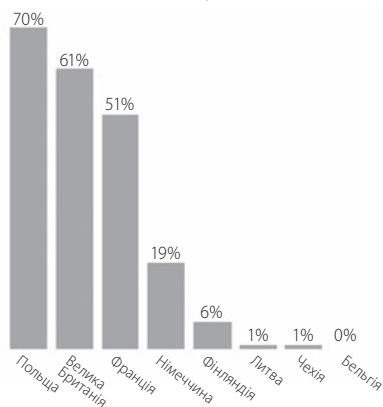
Таблиця 4. Кількість візитів до консульства, необхідних для того, щоб завершити процес отримання візи

	Максимум	Мінімум
Франція	9	1
Чеська Республіка	6	1
Німеччина	6	1
Польща	6	1
Бельгія	5	1
Велика Британія	5	1
Фінляндія	4	1
Литва	4	2

Французьке консульство в Києві. К., 60 років, інженер. Метою його поїздки є відвідина сина в Парижі; син працює там на легальних підставах. К. проїхав 360 кілометрів від місця свого проживання до Києва. Після двох годин очікування в черзі, співробітник консульства повідомив йому, що доданих до анкети документів недостатньо. Повернувся додому, щоб зібрати необхідні документи: довідки з місця проживання та місця роботи, свідоцтво про народження сина, копію свідоцтва про шлюб та акт на право власності на нерухомість, яка належить йому та його дружині. Протягом місяця, після отримання всіх довідок, знову приїхав до Києва. Проте й цього разу анкету в нього не прийняли з тієї причини, що в ній бракувало необхідних документів. На питання, які ж ще документи потрібні, К. отримав відповідь: «сам згадайся».

Діаграма 5

Рішення про надання візи, прийняті в день подання документів



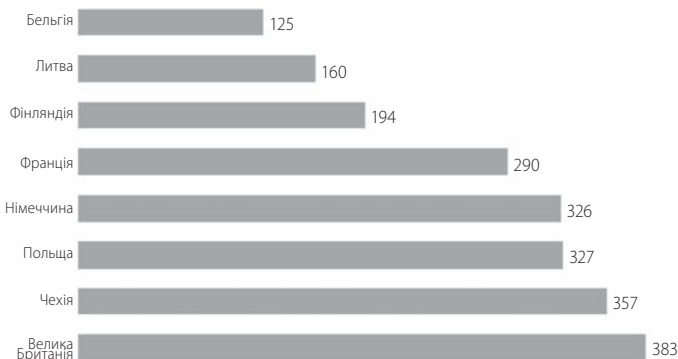
Опитані нами апліканти мусіли кілька разів (від 1 до 9-ти) приходити /приїздити до посольств /консульств, а також доносити документи, кожного разу відстоюючи в чергах.

Велика кількість візитів до консульства, необхідних для отримання візи, є суттєвим ускладненням, якщо зважити на той факт, що опитані нами особи приїздили до консульств з віддалених населених пунктів. Апліканти в досліджу-

ваних країнах в середньому долали відстань 300 кілометрів до найближчого консульства; ще далі було до консульств Великої Британії (в середньому аж 383 кілометри від місця проживання аплікантів – діаграма б). Необхідність подолання таких відстаней більше ніж один раз пов'язане з серйозними витратами грошей та часу (слід враховувати, що подолання автомобілем відстані 300 кілометрів по поганих дорогах займає близько 5 годин, а потягом – приблизно 6–7 годин).

Діаграма б

Відстань від консульства до місця проживання аплікантів (км, в середньому)



Специфічна ситуація в цьому випадку склалася стосовно громадян Молдови:

- В Кишиневі немає багатьох дипломатичних представництв країн ЄС, тому, щоб отримати візу Австрії, Бельгії, Чеської Республіки (щоправда ця країна невдовзі відкріє своє посольство в Молдові), Данії, Фінляндії, Іспанії, Ірландії, Португалії, Словаччині, Швеції і Італії, молдовани мусять їхати до консульств, до яких територіально належить Молдова. Ці консульства знаходяться в Бухаресті (з Кишинева до Бухаресту відстань приблизно 440 кілометрів: 6 годин їзди автомобілем, або приблизно 12 годин прямим нічним потягом).
- Словенські та кіпрські візи можна отримати в Будапешті, але щоб туди доїхати треба отримати угорську візу в посольстві у столиці Молдови (Будапешт знаходиться на від-

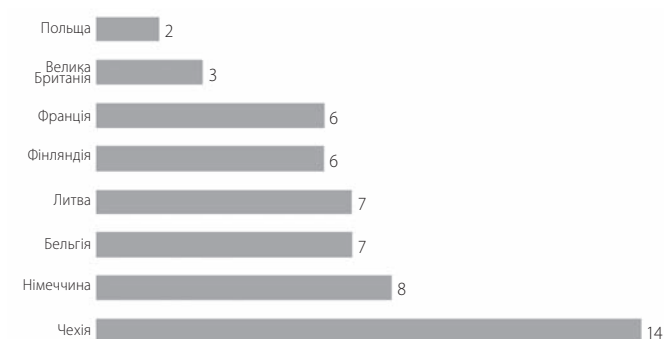
стані приблизно 1000 кілометрів від Кишинева, подорож автомобілем триває близько 12 годин, потягом з пересадками – навіть до 35 годин, а білет на літак коштує приблизно 300 доларів США).

• За грецькими, латвійськими, литовськими та голландськими візами треба вибиратися до Києва (відстань 470 кілометрів від Кишинева: 6 годин автомобілем, а потягом близько 15 годин).

• Бажання відвідати Мальту пов'язано з необхідністю поїздки до Москви (розташована на відстані 1400 кілометрів від Кишинева, подорож потягом – приблизно 30 годин в один бік).

Діаграма 7

Час тривання процедури (дні)



Тривалість візової процедури

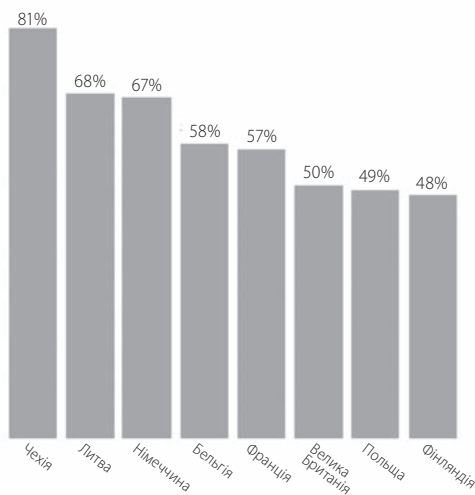
Тривалість всього процесу, тобто період між першим та останнім візитом – окремий вимір обтяжливості візової процедури (Діаграма 7). Навіть якщо аплікандт приїхав здалеку до консульства, то коротка тривалість процедури мінімізує незручності та витрати, пов'язані з перебуванням в іншому місті. На жаль, лише у випадку польської візової системи процедура займає в середньому два дні. У більшості досліджених систем процес триває приблизно тиждень. Безпрецедентно довгий відрізок часу між першим та останнім візитом в кон-

сульствах Республіки Чехія вірогідно викликаний необхідністю оформлення цією країною великої кількості робочих віз.

На жаль, ми не цікавилися у аплікантів, чи вони домовлялися по телефону про час першої зустрічі з співробітником консульства. Припускаємо, однак, що хоча попередній запис зменшує можливість точного планування часу закордонної поїздки, але, правдоподібно, що більшість з опитаних швидше визнали це б як полегшення, оскільки скорочується час між першим та останнім візитом до консульства. Такі зміни призведуть до зменшення загальної кількості візитів, необхідних для отримання візи. Це, безумовно, буде асоціюватися з вдосконаленням всієї процедури.

Діаграма 8

Наявність черг під консульствами



Час, проведений в чергах

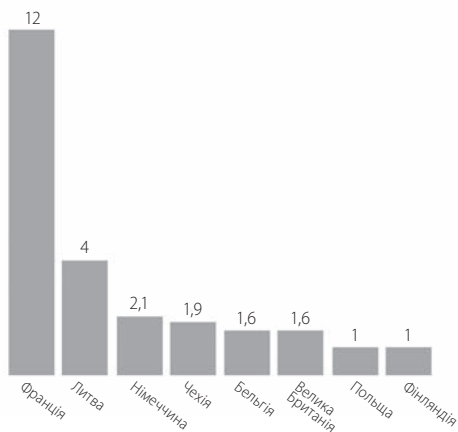
Як вже згадувалося, кількість часу, проведеного в чергах, не є істотним чинником, що впливає на думку про обтяжливість процедури. Описуємо цю обставину з огляду на те, що лише 39% анкетованих не згадали в інтерв'ю про необхідність очікування в чергах (середній показник для всіх досліджених держав).

Отже, невисоке значення цього чинника пов'язане швидше з звичаєм громадян цих країн до черг, аніж породжується досвідом, набутим під час проходження візової процедури. Нові члени ЄС (Чехія та Литва) стикнулися з більшими ускладненнями, пов'язаними із запобіганням утворенню черг, аніж країни Західної Європи (Діаграма 8).

Особи, що повідомили про необхідність тривалого очікування в чергах, стояли в них в середньому від 12 годин (у випадку подання документів на отримання французької візи) до 1 години (для фінських та польських віз) (Діаграма 9).

Діаграма 9

Середній час очікування в чергах –
на всіх етапах візової процедури (в годинах)



Фактично в жодному з досліджених консульських представництв особам, котрі очікують перед будинком консульств, не забезпечено умов, котрі б допомогли б їм сховатися від дощу та снігу, спекотної погоди та морозу, та навіть – просто сісти перепочити. Ця, на перший погляд – несуттєва проблема, – набуває зовсім іншого значення, коли усвідомлюєш, що час перебування на вулиці, перед будинком консульства, може тривати навіть цілу ніч (випадок консульського відділу посольства Франції в Білорусі).

Локальні спостереження

Слабка якість організації вступних етапів візової процедури підтверджується спостереженнями за окремими дипломатичними представництвами, проведеними в рамках нашого дослідження. Наші співробітники отримали завдання зібрати якнайбільше інформації, що стосується умов функціонування та організації роботи консульств. З метою отримання найбільш повного та реалістичного образу візової процедури, вони «втілювались» в роль особи, яка бажає отримати візу. Спостереження були проведені в липні та серпні 2005-го року організаціями-партнерами проекту (це були неурядові організації Білорусі, Молдови, України та Росії). Детальний опис функціонування досліджуваних дипломатичних представництв країн Європейського Союзу вміщено в Додатку II.

Розділ II

Оцінка ступеню складності візових систем

Ключові висновки:

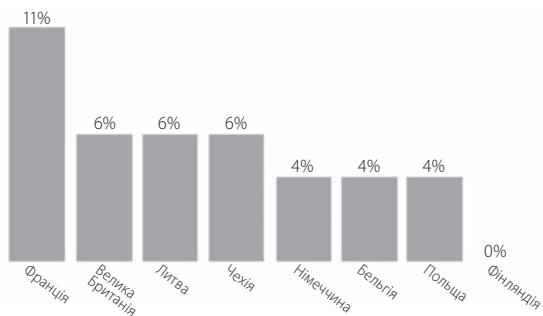
- З точки зору аплікантив – на найкращу оцінку заслуговують візові процедури Фінляндії та Польщі; одразу по них знаходиться оцінка набагато вимогливішої, британської системи.
- Фактично за всіма критеріями оцінки найменш зручними є французька та литовська система.
- Суворість системи (визначена за відсотком відмов) не має істотного впливу на оцінювання ступеня важкості візової процедури.

Оцінка візових систем при застосуванні різних критеріїв оцінювання

Враховавши відсоток осіб, які стверджують, що візова процедура в цій системі є складною, можна досить просто оцінити окремі системи (Діаграма 1). Згідно з цією формою кваліфікації Фінляндія є виразним лідером, тоді як Франція однозначно пасе задніх. Цьому типу класифікації можна закинути ігнорування факту, що на сприйняття неприязності візових систем може впливати освіта опитаних (особи з вищим рівнем освіти матимуть відносно вищий рівень очікувань), а також, що система більш суворо оцінюється аплікантами, яким відмовили в отриманні візи.

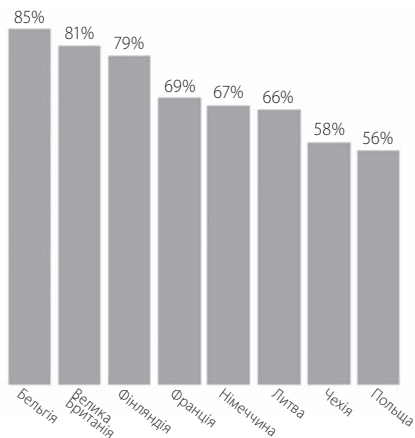
Діаграма 1

Наскільки складною була візова процедура?
(в % – складна/дуже складна)



Діаграма 2

Наявність у аплікантів вищої освіти



Суттєва різниця в пропорціях відмов у наданні візи в консульствах окремих країн буде проаналізовано в Розділі III. Якщо ж йдеться про освіту, то можна відзначити, що особи з вищим рівнем освіти більш охоче виїздять до заможних

країн ЄС (Діаграма 2). Але очевидно, що правильно побудований рейтинг візових систем має врахувати ці чинники.

Щоб врахувати ці поправки, ми проаналізували бачення та оцінку ступеня складності візових процедур, заклавши середні відсотки відмов у видачі візи, рівня освіти та демографічних характеристик респондентів. З врахуванням всього цього, в рейтингу відбулися значні зміни (Таблиця 1⁴), але вони не вплинули на позицію в ньому найбільш та найменш приязної візової системи.

Таблиця 1. Наскільки важким був весь процес (вираховано середній результат)

Візова система	Середній показник (1 = Дуже важкий, 5 = Дуже легкий)
Фінляндія	4,60
Польща	4,50
Велика Британія	4,33
Чеська Республіка	4,22
Німеччина	4,22
Бельгія	4,20
Литва	3,97
Франція	3,85

Підраховано з врахуванням наступних параметрів: відсоток відмов у наданні візи = 0,92; Стать = 1,5 (1 = жінки; 2 = чоловіки); Середній вік анкетованих = 36,3; Вища освіта = 0,7 (1 = вища, 0 = неповна середня/середня освіта).

Чи достатньо простою та прозорою є візова система?

Візові процедури можуть бути оцінені також з точки зору кількості візитів, необхідних аплікантам, щоб повністю зрозуміти суть передбачених в них вимог. Можна, отже, припустити, що після певної кількості поїздок (та, зрозуміло,

⁴ Подробиці, які стосуються моделі підрахунку обтяжливості візового режиму при врахуванні середніх показників додаткових чинників (середнього відсотку відмов та демографічних характеристик респондентів) доступні в електронній формі на Інтернет-сторінці openborders.pl в Додатку VI до цього Рапорту.

візитів до консульства) до певної країни всі або майже всі апліканти вважають процедуру отримання візи простою. Діаграма 3 показує кількість візитів для систем: найлегшої (Фінляндія), найважчої (Франція) та середньої за ступенем складності (Німеччина). Таблиця 2 ілюструє, як оцінюються всі досліджені системи, в залежності від досвіду особи, яка подала документи на отримання візи.

Таблиця 2. Відсоток опитаних, які вважають візову процедуру нескладною/ дуже простою та кількість попередніх поїздок до цієї країни:

	Кількість поїздок до країни	1	2	3	4	5
Країна		Відсоток тих, хто вважає візову процедуру нескладною/дуже простою				
Фінляндія		95%	100%	100%	100%	100%
Польща		86%	82%	80%	100%	100%
Німеччина		72%	67%	81%	100%	100%
Велика Британія		65%	82%	78%	100%	100%
Бельгія		66%	85%	92%	88%	100%
Чехія		86%	90%	70%	80%	100%
Литва		77%	92%	60%	50%	100%
Франція		38%	63%	54%	60%	67%

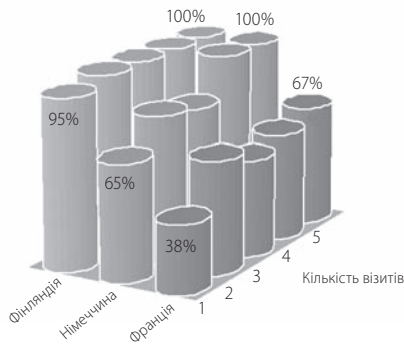
Вірогідність, що аплікант, який вперше подає документи на отримання фінської візи підтвердить, що процедура є нескладною або й дуже простою, складає 95%, тоді як у випадку такого самого апліканта, котрий подав документи до французького консульства, ця вірогідність не перевищує 38%. Вже на момент другого візиту в фінське консульство всі кандидати вважають процедуру простою, або дуже простою. Вимоги усіх систем, за винятком однієї – французької, стають зрозумілими для всіх аплікантів після п'яти візитів.

Якщо врахувати всі згадані чинники, тобто відсоток відмов, демографічні характеристики аплікантів, їхній попередній досвід (кількість поїздок до країни,

тип візи, яку вони хочуть отримати), то остаточна оцінка візових систем виглядатиме наступним чином (Таблиця 3).

Діаграма 3

Скільки візитів до консульства потрібно, щоб вивчити процедуру?



Таблиця 3. Наскільки складним був весь процес? (середній показник)

Система	Середній показник (1= дуже складна; 5=дуже проста)
Фінляндія	4,59
Польща	4,49
Велика Британія	4,37
Чехія	4,25
Німеччина	4,24
Бельгія	4,22
Литва	3,99
Франція	3,82

Підраховано з врахуванням наступних параметрів: відсоток відмов у наданні візи = 0,93;
Стать = 1,49; Вища освіта = 0,7; Середній вік анкетованих = 36,37;

Чи не найбільш несподіваним можна вважати факт, що британська система, не зважаючи на її суворість (що визначена за відсотком відмов у наданні віз), вважається аплікатами приязною. Такою самою несподіванкою є те, що литовська система вважається кращою лише у порівнянні з французькою візовою бюрократичною тяганиною, не зважаючи на те, що вона є найменш суворою з усіх досліджуваних візових систем.

Розділ III

Візова політика держав Шенгенської зони – чи існує єдина система?

Ключові висновки:

- Відмінності у візовій політиці окремих країн Шенгенської зони щодо країн Східної Європи є доволі істотними.
- Країни-нові члени ЄС набагато рідше відмовляють у наданні віз громадянам східноєвропейських країн, аніж країни-учасники Шенгенської угоди.
- Громадяни Російської Федерації мають найбільші шанси на отримання шенгенської візи, тоді як громадяни Республіки Білорусь – найменші.

Подання документів на отримання візи окремими особами, туристичними бюро, організаціями та інституціями

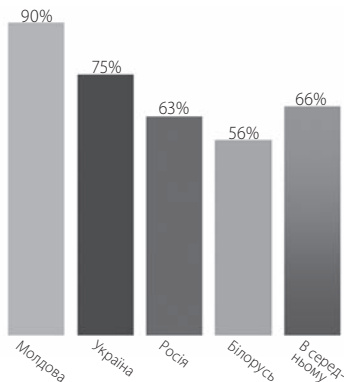
У цьому дослідженні ми зосереджувалися на особах, які самостійно проходили візову процедуру та їхньому персональному досвіді, отриманому під час цього процесу. Понад дві третини аплікантів, в яких було взято інтерв'ю, самостійно подавали документи на отримання візи (Діаграма 1).

В Молдові приватні особи найчастіше за візами звертаються самостійно (92%); в Україні індивідуальні апліканти становили 75% від загальної кількості, а в Росії їх було 62%. У свою чергу в Білорусі таких було лише 56% від загалу.

Інша третина респондентів складалась з представників торгових фірм (46% «неіндивідуальних» респондентів), туристичних бюро (29%) та інституцій громадського сектору (19%); 7% неіндивідуальних респондентів складають представники неурядових організацій та інші.

Діаграма 1

Апліканти, що самостійно проходили візову процедуру



Загалом особам, які подають документи на отримання візи через посередництво якихось структур, відмовляють у виданні візи значно рідше⁵, ніж тим, хто подає документи особисто. З огляду на те, що досвід людей, котрі не брали особистої участі в візовій процедурі в консульствах, не можна порівнювати з досвідом тих, в кого ми брали інтерв'ю і хто на практиці пройшов усю процедуру, нижченаведений аналіз стосується тільки останніх.

Значення громадянства

Країни-учасники Шенгенської угоди⁶ відмовляють індивідуальним аплікатам з чотирьох східноєвропейських країн в набагато більшому відсотку випадків, ніж країни, які не входять до Шенгенської зони, тобто – Чехія, Польща та Литва. Є, однак, значна різниця всередині самої групи «шенгенських» країн: французькі

⁵ В Додатку III вміщено таблицю, в якій представлені дані про відсоток відмов у випадку подання документів за посередництва торгових фірм, туристичних бюро, громадських та неурядових організацій.

⁶ Хоча Велика Британія не входить до Шенгенської зони, проте її візова політика вирізняється більшою суворістю, ніж умовна «середньостатистична» система країн Шенгенської групи. Для спрощення статистичного аналізу дані по Великій Британії об'єднано з даними по країнам Шенгенської зони.

консульства відмовили 22% кандидатів, які самостійно подавали документи, тоді як фіні – лише 3,5%. Таким чином деякі країни (Фінляндія) проводять візову політику більш подібну до політики країн, що не входять до Шенгенської угоди, аніж до політики країн членів цієї угоди⁷.

Таблиця 1. Відсоток відмов у наданні візи – документи подані персонально

	Франція	Велика Британія	Німеччина	Чехія	Бельгія	Фінляндія	Польща	Литва	середній
Білорусь	32,1%	44,0%	26,2%	15,4%	–	–	0,0%	0,0%	19,6%
Україна	38,9%	21,6%	18,2%	4,8%	5,2%	6,9%	2,8%	0,0%	12,3%
Молдова	12,9%	12,5%	5,4%	–	–	–	0,0%	–	7,7%
Росія	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
середній	22,2%	19,5%	12,5%	6,7%	4,3%	3,5%	0,7%	0,0%	–

Наведені підрахунки можуть відрізнятись від офіційних даних про відмови, надані консульствами окремих країн за час проведення дослідження. До таблиці потрапили дані лише щодо приватних осіб, які самостійно проходили візову процедуру. Таких осіб було приблизно 2/3 від усіх аплікантів, при чому подання на візу склали менше ніж половину загальної кількості подань (внаслідок тієї обставини, що організації-посередники подають, як правило, по декілька, а то й по кільканадцять анкет).

Кому найчастіше відмовляють у наданні візи?

Для всіх аплікантів з чотирьох східноєвропейських країн, які подають документи на отримання індивідуальної візи, чинниками, що мають найістотніший вплив на отримання візи є: громадянство кандидатів, наявність чи відсутність роботи, вік та стать⁸.

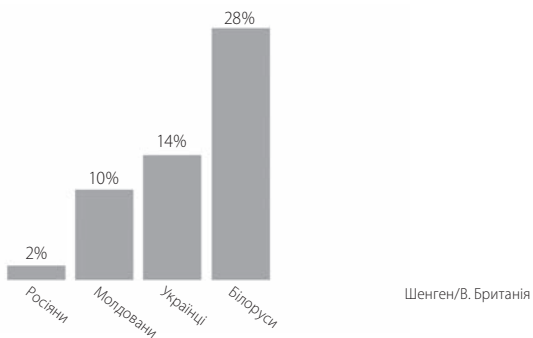
⁷ Детальні статистичні підрахунки розміщено на нашій Інтернет-сторінці openborders.pl у Додатку VII до цього Рапорту (Таблиці 1a і 1b).

⁸ Більше інформації є в Додатку VII (Таблиця 2a), доступному в електронній формі на сторінці openborders.pl

Досліджені західноєвропейські візові системи (країн Шенгенської зони та Великої Британії) відмовляли в візах лише 2% росіян, тоді як з відмовою стикнулися 28% громадян Білорусі. Відсоток українців та молдован, яким відмовлено у наданні візи, склав, відповідно, 14% і 10% (Діаграма 2).

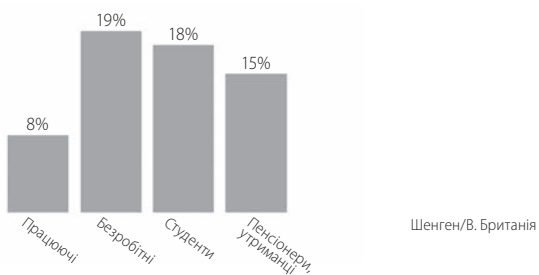
Діаграма 2

Відсоток відмов та громадянство тих, кому відмовили



Діаграма 3

Відсоток відмов та професійний статус, тих кому відмовили

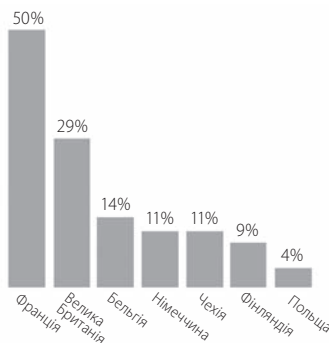


Західноєвропейські країни надають перевагу кандидатам, що мають роботу: лише 8% аплікантив з цієї групи не отримали віз, тоді як серед безробітних таких було 19%, серед студентів – 18%, а серед пенсіонерів та осіб, що живуть на ренту – 15% (Діаграма 3).

Якщо порівняти рівень відмов у наданні візи безробітним та студентам окремими країнами ЄС, то можна помітити, що захист ринку праці є виразним пріоритетом французької візової політики (Діаграма 4).

Діаграма 4

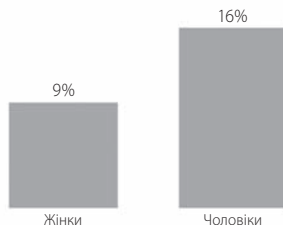
Відсоток відмов безробітним та студентам



Окрім громадянства та наявності роботи стать є важливим чинником, що має істотний вплив на рішення про надання візи. Чоловіки мають удвічі менший шанс отримати візу ніж жінки –16% та 9% відмов відповідно (Діаграма 5).

Діаграма 5

Відсоток відмов та стать тих, кому відмовили



Шенген/В. Британія

Детальніша інформація щодо критеріїв відмови в наданні візи

Дуже малоправдоподібно, що громадянство та вік цілеспрямовано використовуються консульськими працівниками ЄС в Східній Європі як категорії, за якими здійснюється відбір. Певні комбінації та поєднання демографічних характеристик виявляються більш значущими, аніж просто значення одного лиш громадянства та статі. А отже, досліджені візові системи не дискримінують загалом усіх білорусів чи українців, але чоловіків, котрі походять з цих країн. Ці системи були задумані як, такі, що оберігають ринки праці від нелегальних мігрантів, а отже чим вищий показник відмов в середньому щодо громадян певної країни, тим вищий відсоток чоловіків, які походять з неї, котрим відмовлено в наданні візи (Діаграма 6).

Під час дослідження проводились бесіди з особами, яким відмовлено у наданні візи. Підстави деяких відмов важко зрозуміти. Багатьом особам, які подавали документи на отримання візи за запрошенням приватних осіб, відмовляли у візі, нерідко не пояснюючи причини відмови, що породжувало зрозумілу стурбованість аплікантив. Подаємо тут розповіді декількох осіб, з якими довелося розмовляти нашим інтерв'юерам:

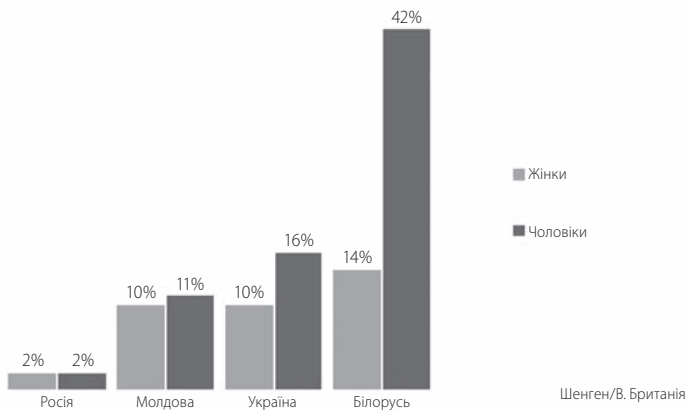
Чоловік, 32 роки, підприємець, директор фірми, за спеціальністю – менеджер. Неодружений. Мета його поїздки – відвідати родичів (сестру та матір). Подав документи на візу

в французькому консульстві в Мінську як приватна особа. Його матір та сестра легально перебувають у Франції, сестра працює, матір – безробітна. До Франції він вже їздив сім чи вісім разів. Сказав, що ані він, ані його родина ніколи не мали проблем з французькими властями. Ніколи не працював в країнах-членах Європейського Союзу. У його паспорті є попередні візи до країн ЄС. У візі йому відмовили. Причину – не вказали.

Інженер з Мінська, 51 рік, подав документи на отримання візи як представник фірми. Одружений, має сина. Підтримує стабільні контакти по службі з німецькими колегами ще з часів СРСР, бував у відрядженнях в Німеччині. Відрядження були короткотермінові – тривали не більше 3 днів, проте відбувалися щомісяця, що в сумі складало 12 поїздок на рік у службових цілях. Опитаний немає родичів в Німеччині, ніколи не працював в країнах Європейського Союзу. Його син рік навчався в одній з країн ЄС. Зараз син працює в Білорусі в іншій, аніж батько, фірмі. Син має багаторазову німецьку візу. Ані аплікант, ані його родичі ніколи не вступали в конфлікт з законом в країнах ЄС. В його паспорті є попередні візи, остання віза – до Німеччини була річною. У наданні візи – відмовлено.

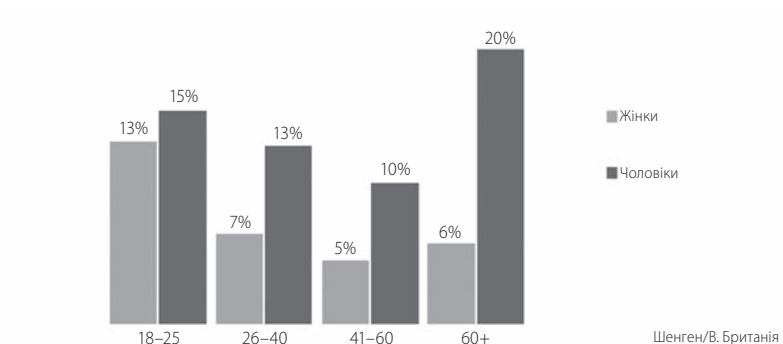
Діаграма 6

Відсоток відмов: громадянство та стать тих, кому відмовили



Діаграма 7

Відсоток відмов та статево-вікова приналежність тих, кому відмовили



Окрім причин економічного характеру при відмові у наданні візи істотну роль відіграє приналежність до певних більш вузьких демографічних груп: наскільки чоловікам загалом частіше, ніж жінкам, відмовляють у наданні візи, настільки жінки молодшої вікової категорії ризикують отримати відмову набагато частіше, ніж жінки старші за 25 років (Діаграма 7). Можливо, це є ефектом політики щодо запобігання злочинності та торгівлі людьми, але треба також брати до уваги персональний аспект таких рішень. Жінки, яким відмовлено у наданні візи, почувалися ображеними тим, що їх вважають потенційними проститутками.

Група українських жінок – музикантів віком від 35 до 40 років – приїхала з Ужгороду до Києва (500 кілометрів), щоб отримати візи на двотижневий виїзд до Дюссельдорфу. Всі вони співають у професійному хорі, отримали запрошення взяти участь в концерті від культурного центру в Дюссельдорфі. До Києва приїздили тричі, щоб привезти додаткові документи (оригінали запрошення з Німеччини, довідку з місця роботи та про отримувану зарплату). У візах їм відмовили. Про причини відмови не повідомили.

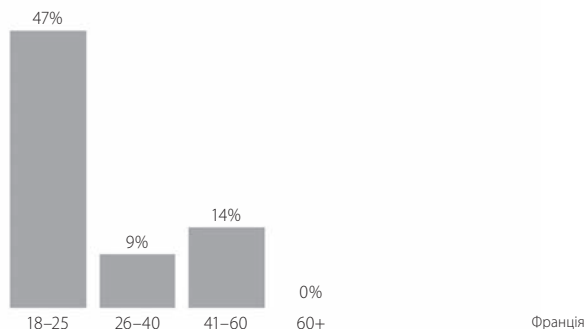
Відмінності між критеріями відмови у наданні візи в консульствах окремих країн ЄС

Складається враження, що французи вважають молодих людей обох статей з країн Східної Європи менш бажаним для в'їзду, аніж осіб старшого віку, у той час як британські консульські працівники відмовляють, головним чином, чоловікам, а також, беруть до уваги освіту аплікантів. В німецькій системі – відомій як відносно сувора – нам не вдалося виявити якихось окремих категорій осіб, які є першочерговими кандидатами на відмову.

Юний вік є найважливішим чинником відмови у наданні візи в французьких консульствах. Ледь не половина (47%) кандидатів віком 18–25 років отримують відмови (Діаграма 8).

Діаграма 8

Відсоток відмов: вік тих, кому відмовили (французька візова система)



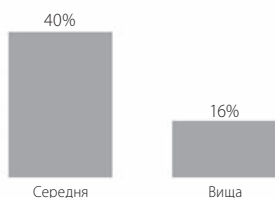
Дмитро, 29 років, балетний танцюрист з Києва. Багато подорожує, отримує добрі гонорари за виступи, відвідав багато країн: Бельгію, Голландію, Німеччину, Австрію. Ніколи не мав жодних проблем з отриманням візи. Під час однієї з поїздок познайомився з дівчиною – громадянкою Франції. Оскільки на той момент мав діючу шенгенську візу, прийняв запрошення поїхати з нею до Парижу. Після того, як вони певний час провели разом, вирішив

продовжувати контакти. Знову зустрілися під час його чергової подорожі до Брюсселю. Після повернення до Києва Дмитро підтримував листування з дівчиною, а з часом вона надіслала йому запрошення знову відвідати її в Парижі. У наданні візи йому відмовили; після втручання з Франції візу все-таки поставили, проте він зобов'язався відмітитись в консульстві після повернення до Києва.

Улюбленцями британської системи є апліканти з вищою освітою (Діаграма 9). Порівняно з аплікантами, котрі мають лише середню освіту, наявність закінченої вищої освіти більш ніж вдвічі зменшує вірогідність відмови (з 40% до 16%).

Діаграма 9

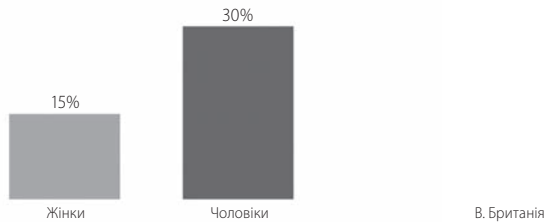
Відсоток відмов: освітній рівень тих, кому відмовили (Велика Британія)



В. Британія

Чоловіки мають вдвічі більше шансів отримати відмову у наданні британської візи, аніж жінки (відповідно 30% та 15% – Діаграма 10).

Наші спостереження дозволяють стверджувати, що, на відміну від французької та британської візових систем, німецька не орієнтується на вік, стать кандидатів на отримання візи, та й взагалі не користується будь-якою формою селекції кандидатів. Можливо саме це слід вважати позитивною рисою цієї системи.

Діаграма 10**Відсоток відмов та стать тих, кому відмовили (Велика Британія)**

Критерії, які застосовуються французькою та британською системою породжують підозри, що консульські працівники не розглядають кожний окремий випадок, а приймають рішення в залежності від фактору приналежності апліканта до певної групи. Такий відбір може вважатись дискримінацією за статевим чи віковим принципом, а також чинником, який провокує ріст розчарувань серед жителів Східної Європи.

Розділ IV

Правові рамки візової системи ЄС і практика роботи консульств

У цьому розділі порівнюються правові рамки, передбачені *acquis*, відповідно до яких і має відбуватись видача віз, з повсякденною практикою роботи консульств (джерелом, на підставі якого робиться порівняння є інтерв'ю, проведені з співробітниками консульств окремих країн ЄС⁹). Ми порівнювали практику не лише країн-учасників Шенгенської угоди, але також і типову практику консульств Великої Британії та країн-нових членів ЄС (що в досить близькій перспективі мають приєднатися до Шенгенської угоди). Сподіваємось, що застосування настільки широкого спектру порівнянь допоможе визначити оптимальну практику, що зможе стати прикладом для подальшого розвитку візових систем.

⁹ Складовою частиною дослідження були інтерв'ю працівниками консульств. Їх провели експерти, що співпрацюють з Фондацією Баторія – Ульріка Руб (Ulrike Rub) (Велика Британія), Ондра Сокуп (Ondra Sokup) (Чеська Республіка), Крістен Ванвоорден (Kristien Vanvoorden) (Бельгія), Альмут Вардемман (Almuth Wardemann) (Німеччина). У коментарях цитуються інтерв'ю з працівниками наступних консульств: Бельгії в Москві, Києві та Бухаресті (останній обслуговує громадян Молдови), Німеччини в Києві, Мінську та Москві, Великої Британії в Москві, Кишиневі, Мінську та Києві, Литви в Москві, Мінську та Києві, а також Чехії в Києві та Мінську. МЗС Франції офіційно відмовив у дозволі на проведення інтерв'ю з працівниками французьких консульств.

Працівники консульств по-різному відповідали на питання наших інтерв'юерів. В окремих стенограмах бесід містяться досить розлогі відповіді на певні питання, тоді як в інших стенограмах відповідей на згадані питання не було взагалі. Більше того, навіть в рамках різних консульств однієї країни, частина працівників давала детальні відповіді на питання, на які їхні колеги відмовлялись відповідати, посилаючись на те, що ця інформація не підлягає оприлюдненню. Таким чином, слід враховувати, що частина відповідей мала дуже лаконічний або неоднозначний характер, що нерідко унеможливило визначення фактичної ситуації.

Відповідно до Шенгенської угоди, країни-учасниці угоди видають візи, дійсні на території всіх країн Шенгенської зони, всередині якої скасовується прикордонний контроль. Питання видання короткострокових віз належать до I розділу законодавства ЄС¹⁰, що означає, що вони підпорядковуються засадам загального права Євросоюзу. Одночасно домовленості, які ґрунтуються на Угоді «Про поступову відміну перевірок на спільних кордонах» (1985) та Конвенції «Про застосування Шенгенської Угоди від 14 червня 1985 року про поступову відміну перевірок на спільних кордонах» (1990) було додано до *acquis* європейського права.

Отже, є три групи правил, які стосуються видання віз: 1) Правила трактату про заснування Європейських Спільнот та протоколу Шенген; 2) правила *acquis* Шенген, а також; 3) інші приписи європейського права, котрі з'явилися на підставі *acquis* Шенген в рамках I Розділу законодавства ЄС.

В дослідженій нами групі країн Франція, Бельгія, Німеччина і Фінляндія повною мірою застосовують європейське візове право, Польща, Чехія та Литва – лише частину, натомість Велика Британія, яка не приєдналась до Шенгенської угоди, взагалі не використовує Спільні Консульські інструкції (СКІ), які містяться в *acquis* Шенген та окреслює правила, що стосуються процедури та умов видання короткострокових віз, і Розпорядження Ради ЄС 539/2001/WE, в якому визначено список третіх країн, чиї громадяни повинні мати візи для перетину зовнішніх кордонів, а також тих, громадяни яких звільняються від такого обов'язку. Конвенція 1990-го року визначає загальні умови видавання короткострокових віз, а деталі цієї процедури розкрито в СКІ.

Всі треті країни, в яких проводилось наше дослідження (Білорусь, Молдова, Росія та Україна) занесені до списку країн, громадяни яких мусять мати візи для перетину зовнішніх кордонів ЄС.

Процес отримання шенгенської візи

Процес видання візи завжди розпочинається з заповнення аплікантом стандартної візової анкети. До анкети додається дійсний документ (паспорт),

¹⁰ Відповідно до Амстердамського Трактату видання короткострокових віз перенесені з III до I розділу законодавства ЄС.

в якому є вільна сторінка для вклеювання візи, а також, за потребою, документи, які підтверджують мету та умови планованої подорожі.

Під час процедури орган, що видає візу, першочерговому порядку перевіряє: 1) чи надання візи даному аплікату не сприятиме його нелегальній еміграції, а також; 2) чи перебування цієї особи на території країни, яка видає візу, не буде становити загрози для безпеки цієї країни.

Цей орган може відмовити у праві в'їзду особи, у випадку, коли з'ясується, що одна з цих можливих небезпек є вірогідною.

Згідно СКІ загальною засадою візової процедури є проведення співбесіди з аплікantom (в окремих випадках консульство може відмовитись від проведення співбесіди – тоді, коли йдеться про відомих людей, коли консульство занадто далеко розташоване від місця проживання апліката, а також у випадках групових подорожей, коли поважна інституція може поручитись за цих осіб та підтвердити зазначену в документах мету їхньої подорожі.

В німецьких консульствах співбесіда є частиною стандартної візової процедури, від якої дуже рідко відступають. Відмовляються від проведення співбесіди наприклад в тих випадках, коли іноземець раніше отримував шенгенську візу (Київ), або щодо учасників спеціальних програм (таких, як поїздки, організовані для дітей, які постраждали від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – Мінськ). У свою чергу співробітник консульства Бельгії в Бухаресті повідомив, що не проводяться бесіди з особами, яких дипломати вже знають і які до цього вже декілька разів відвідували Бельгію.

Консульства Великої Британії в Мінську та Кишиневі (не входить до Шенгену), як правило, проводять співбесіди з аплікантами. Представник консульства в Києві на це питання відповів, що переважна більшість осіб, котрі вперше отримують британську візу, запрошуються на співбесіду, проте, якщо особа раніше вже мала цю візу та повернулася назад, не порушивши жодних законів, то вона може повторно не проходити всю процедуру персонально, а лише надіслати необхідні документи. В британському консульстві у Москві проходження процедури виключно на підставі поданих документів є правилом – лише 10 % аплікантив запрошуються на співбесіду (опитаний нами працівник заявив, що це відбувається в тих випадках, коли інформації, що містяться в документах, недостатньо для прийняття рішення; можуть бути запрошені на співбесіду також особи, котрі вперше звернулися по візу).

У випадку литовських консульств не було усталеної практики – консульство в Мінську проводило стандартні співбесіди, тоді як в консульстві Москви попередньо визначали коло осіб, з якими треба провести співбесіду.

Різницю в практиці призначення співбесіди підтверджують дані опитування аплікантів.

В групі Шенген фінські та бельгійські консульства належать до тих, які найчастіше відмовляються від призначення співбесіди (Діаграма 1). Серед всіх досліджених візових систем найчастіше на співбесіди запрошували громадян Молдови (Діаграма 2).

З документів випливає, що проведення співбесіди з аплікантом переслідує дві основні цілі:

1) оцінити, на підставі розмови, його правдивість, зокрема – в тих випадках, коли є підозра щодо справжньої мети подорожі або бажання повернутися назад, до своєї країни; істотним тут є, зокрема, можливість оцінити рівень узгодженості та логічності викладу аплікантом інформації

2) отримати якусь додаткову інформацію, яку неможливо з'ясувати лише на підставі документів

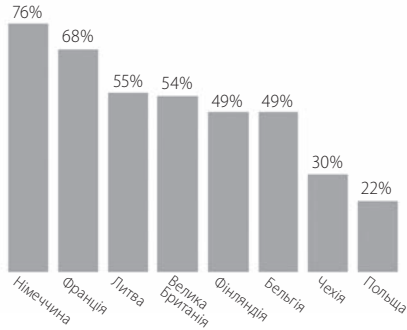
Дані, отримані нами в різних консульствах, свідчать про суттєві розбіжності в окресленні причин, з яких призначається співбесіда з аплікантами. Співробітник консульства Бельгії в Бухаресті (до якого звертаються за бельгійськими візами громадяни Молдови) стверджував, що співбесіда дозволяє точніше з'ясувати фактичний стан справи та надає можливість розвіяти сумніви щодо намірів самого апліканта, а також допомагає в ситуаціях, коли інформація, що міститься в анкеті та доданих до неї документах є неповною.

В німецькому консульстві в Києві визнали, що співбесіда проводиться з метою перевірки декларованої мети подорожі та з'ясування, чи аплікант дійсно має намір повернутись до своєї країни, як того вимагають правові приписи щодо іноземців.

В німецьких консульствах в Мінську та Москві наш респондент-консульський працівник прямо послався на Шенгенське право – Спільні Консульські інструкції – як на джерело, згідно з яким проведення співбесід є обов'язковим. Він також додав, що під час співбесіди можна оцінити правдивість декларованої мети подорожі, бажання повернутись, фінансову спроможність (в сенсі – чи достатня вона для покриття витрат на дорогу та проживання) etc.

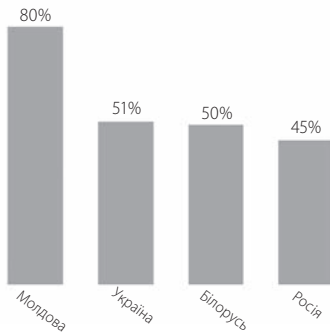
Діаграма 1

Апліканти, з якими проводилась співбесіда
(у % по консульствам кожної з країн)



Діаграма 2

Апліканти, з якими проводилась співбесіда
(у %, за громадянством аплікантів)



Співробітник консульства Литви в Мінську поінформував, що головною причиною проведення співбесіди є визначення характеру документів, доданих до анкети, а представник чеського консульства вказала, як на причину, на потребу перевірки автентичності документів, поданих аплікантом.

Метою візової процедури, згідно з СКІ, є виявлення тих аплікантив, які подали неправдиву інформацію про мету подорожі, а саме – зазначили, що їдуть з туристичною метою, на навчання чи відвідати родичів та друзів, тоді як насправді планують виїхати в одну з країн Шенгенської зони на постійне місце проживання. Як групу особливого ризику СКІ називає безробітних, осіб, котрі не мають стабільних джерел отримання коштів, тощо.

Слід розуміти, однак, що головним джерелом знань про обставини, пов'язані з ризиком імміграції, залишаються документи, які розглядаються під час проходження процедури.

Кількість та тип документів, які вимагаються в кожному окремому випадку – різна, і залежить від ступеню загрози нелегальної міграції для безпеки конкретної країни, що видає візу та ситуації в країні походження апліканта, а отже список документів, які вимагають в консульствах, може серйозно відрізнятись. В СКІ детально описано різного роду документальні підтвердження, які орган, що видає візу, може вимагати від апліканта.

Документами, що підтверджують мету подорожі, можуть бути: запрошення та розпорядження про відрядження, тоді як документами, які підтверджують проїзд вважаються: зворотній білет, кошти на бензин та страховка автомобіля.

Документами, що підтверджують проживання в період перебування, є: резервування готельного номера, підтвердження від місцевої влади, що аплікант проживатиме у приватної особи чи інституції.

В якості підтвердження наявності коштів на проживання, аплікант може пред'явити готівку, дорожні чеки, кредитні карти. Розмір коштів має відповідати тривалості та меті планованого перебування, а також рівню витрат на проживання в країні ЄС – кінцевому пункті подорожі¹¹.

Додатковими документами, які стосуються особи апліканта, можуть бути: засвідчення місця проживання та пов'язаності з країною походження, документи, які підтверджують його соціальний та професійний статус (два останні є поняттями дуже неконкретними).

¹¹ Розмір щорічно оголошується кожною з країн. Наприклад Франція вимагає наявність суми, яка дорівнює мінімальній денній зарплаті (обрахованій на підставі мінімальної місячної зарплатні в країні); зокрема, станом на 1 липня 2002 року денна ставка мінімальної зарплати становила 47,80 євро.

Наслідком внесення в СКІ настільки широкого переліку документів, надання яких консульство має право вимагати, є дотримання консульствами окремих країн Шенгенської зони дуже різної практики, а також створення непевної ситуації щодо переліку необхідних документів та часте «відсилення» аплікантів за додатковими документами.

Якщо ж йдеться про оцінку аплікантів з точки зору захисту національної безпеки країни, то основним (якщо не єдиним) джерелом інформації на цю тему можуть бути дані, що містяться в ШІС (Шенгенській інформаційній системі) та інформація, отримана в рамках локальної співпраці між консульствами.

Сфера співпраці між консульствами по різному окреслювалась працівниками консульськими окремих країн-учасників Шенгенської угоди. Згідно з повідомленням співробітника консульства Бельгії в Москві, це поняття охоплює: направлення електронною поштою до інших консульств (як країн шенгенської зони, так і інших) повідомлення про відмову конкретним особам у наданні візи, а також участь у спеціальних зустрічах представників консульств країн-учасників Шенгенської угоди. Зовсім інакше описав співпрацю співробітник консульства Бельгії в Бухаресті – згідно з його поясненням ця співпраця має нерегулярний та неформальний характер.

Працівники німецьких консульств на це питання відповіли, що обмін даних відбувається між посольствами країн-учасників Шенгенської зони (співпраця в рамках Шенгенської інформаційної системи), в тому числі подаються й дані щодо справ аплікантів, візд яких становить загрозу для національної безпеки або анкет, до яких додавались фальшиві документи (всі випадки відмови у наданні візи записуються до бази даних ШІС).

Всі опитані нами працівники британських консульств заявили, що не беруть участі в передачі будь-якої інформації про індивідуальні справи (співробітник британського консульства в Мінську повідомив, що його дипломатичне представництво звертає особливу увагу на захист персональних даних аплікантів, та що він не може згадати жодного випадку, коли б його консульство зверталось до консульства іншої країни для отримання інформації про апліканта). Британські консульства обмінюються з іншими представництвами загальними даними, які стосуються міграційних тенденцій та загроз, пов'язаних з фальшуванням документів. Зустрічі з співробітниками інших консульств відбуваються регулярно (у Москві – раз на 6 тижнів) або час від часу (Київ, Мінськ).

Співробітник консульства Литви в Москві стверджував, що співпраця охоплює неформальні зустрічі з представниками інших консульств країн європейського Союзу та обміну

інформацією через e-mail. Співробітники консульств Чехії в Мінську та Києві повідомили, що такого обміну інформації між консульствами не існує (це роблять лише поліцейські служби різних країн).

Візова процедура, відповідно до Шенгенського права, має на меті упередження випадків та боротьбу з торгівлею людьми.

Способи викриття цих випадків залишаються різними.

На існування явища торгівлі людьми особливу увагу звертав працівник консульства Бельгії в Бухаресті – на його думку воно дуже поширене в цьому регіоні. Задля обмеження масштабів торгівлі людьми, консульство в Бухаресті особливо уважно вивчає візові подання від молодих жінок, зокрема дівчат, що виїждять як ai pair (з огляду на небезпеку, що їх будуть змушувати до занять проституцією), а також дітей (з огляду на можливість їх продажу для нелегального всиновлення). У всіх тих випадках проводяться особливо ґрунтовні співбесіди, окрім того, консульство порівнює відповіді анкети з інформацією, отриманою в самій країні.

Однак співробітник цього представництва стверджував, що більшість жертв торгівлі людьми найвірогідніше переправляється до Бельгії нелегально, без візи.

В інших консульствах Бельгії не могли сказати, наскільки поширеним є явище торгівлі людьми, та проводили відносно небагато заходів щодо його запобігання (поширювали інформаційні листівки Міжнародної організації Міграції або місцевої НУО).

Співробітники консульств Німеччини (а також Литви) не відповіли на питання, наскільки поширеною є торгівля людьми і які заходи вживаються, щоб її запобігати (співробітник німецького консульства в Києві сказав лише, що за протидію торгівлі людьми відповідає влада країни, в якій знаходиться консульство, тим не менш частина персоналу консульства брали участь в семінарах присвячених боротьбі з торгівлею людьми, що були організовані організаціями, які займаються цією проблемою).

Співробітники британських консульств говорили, що проблема торгівлі людьми в принципі не входить до їхньої компетенції (представник консульства в Москві сказав, що це питання взагалі не входить до його компетенції). Вони відповіли, що це проблема, якою мусять опікуватись організації, котрі займаються міграцією і що, на їхню думку, це явище більше пов'язане з нелегальною міграцією (особи, що беруть участь в нелегальному трафіку людей, як правило, не намагаються отримати візу).

Найбільш вичерпну інформацію надав співробітник консульства в Мінську, розповівши про різні способи запобігання торгівлі людьми під час візової процедури. Наприклад, у випадку надання візи для дитини вимагається підтвердження, що обоє його батьків погодилися на виїзд. Ще одним засобом є інформаційний моніторинг, за допомогою якого відслідковуються випадки, коли одна й та сама особа в Великій Британії надсилає запитання для великої кількості іноземців.

Не зважаючи на все це, не існує жодних формальних процедур, а вся система опирається на досвідченості Entry Clearance Officers, які зобов'язані контролювати підозрілі випадки.

Співробітник консульства Республіки Чехія в Україні стверджував, що важливим та досить успішним засобом запобігання торгівлі людьми є поширення інформації щодо можливостей легального працевлаштування (листівки La Strada, розміщення інформації в місцевій пресі).

СКІ передбачено стандартну форму інформування аплікантів про причини відмови у виданні візи, проте сам обов'язок надання цієї інформації регулюється національним законодавством кожної з країн.

Відсутність чіткого окреслення цього обов'язку в СКІ призводить до того, що більшість аплікантів не може довідатись про причини відмови у наданні візи.

Відсутність практики надання інформації про причину відмови в консульствах Франції та Німеччини засвідчило анкетування. Нижче подано відсоток аплікантів, яким не надали інформації про причину відмови в наданні візи (Діаграма 3).

Консульства Бельгії юридично зобов'язані надавати в письмій формі інформацію щодо причин відмови у наданні візи, в якій має бути описано також процедуру оскарження цього рішення. Працівники німецьких консульств відповіли, що не зобов'язані повідомляти про причини відмови та що іноземців, „як правило”, не інформують про ці причини.

Британські консульства надають інформацію про причини відмови у виданні візи у письмовій формі. Співробітник британського консульства в Мінську повідомив, що текст подається англійською мовою, але при врученні його зміст повідомляється апліканту російською.

Співробітники британського консульства у Москві зазначили, що рішення зачитується апліканту, але процедура еволюціонує в бік переходу виключно на письмову форму

повідомлення. З 1 квітня 2006 року змінюються засади роботи консульства – деякі функції, пов'язані з прийомом документів, буде передано приватному підприємству на засаді *outsourcing*.

У випадку наявності очевидних підстав для відмови у наданні візи, консульство буде проводити всю процедуру у письмовій формі та не буде проводити з аплікатами співбесіди.

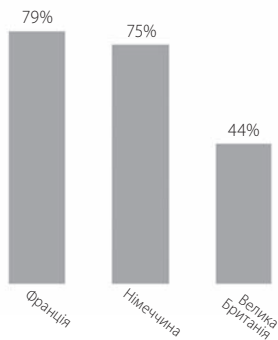
Консульство Литви в Мінську не інформує про причини відмови у наданні візи, натомість співробітники консульства Литви в Москві в усній формі повідомляють апліканта про причини відмови, але лише в тих випадках, коли відмовлено з формальних причин, тобто – відсутності всіх необхідних документів чи помилок в анкеті. Ця інформація надається з метою надання можливості апліканту повторно подати документи, дотримавшись всіх вимог візової процедури.

В інших випадках консульства не мають права повідомляти про причини відмови. Окрім того особи, яким відмовлено в наданні візи, можуть в письмовій формі вимагати пояснення причин, проте таке бажання апліката не зобов'язує консульство до надання пояснень.

Чеські консульства (Мінськ, Київ) надають інформацію про причини відмови у візі тільки в виключних випадках і роблять це лише в усній формі.

Діаграма 3

Апліканти, яким не пояснено причин відмови у наданні візи



Правові рамки та практика

Подібно до того, як надання інформації про причину відмови у наданні візи, оскарження цього рішення регулюється національним законодавством країн-учасників Шенгенської угоди (СКИ).

Як повідомив співробітник консульства Бельгії в Москві, бельгійським законодавством передбачено, що особи, яким відмовили у наданні візи, мають право оскаржити це рішення в структурі, яка функціонує в рамках Міністерства Внутрішніх Справ (Dienst Vreemdelingenzaken) а також, в наступній інстанції – в Державній Раді (Raad van State, яка виконує функції адміністративного суду) протягом 60 днів. Умовою розгляду скарги є наявність адреси для вручення кореспонденції в Бельгії (це може бути адреса юриста, який захищає права цього іноземця.

У випадку німецьких консульств апліканти можуть скористатись з процедури оскарження, що діє в самому консульстві (II інстанція, в письмовій формі, не пізніше ніж протягом року з моменту отримання відмови). Після отримання рішення вони отримують в письмовій формі інформацію про причини відмови з роз'ясненням про можливість подальшого оскарження. Після цього можна подати скаргу до відповідного адміністративного суду в Німеччині. Співробітник консульства в Мінську повідомив, що скаргу до німецького адміністративного суду можна подавати одразу, без звертання до наявної в самому консульстві структури.

Співробітники британських консульств повідомили, що у випадку деяких видів віз існує право оскарження відмови. Співробітник консульства в Москві пояснив більш конкретно, що це не стосується короткострокових віз (які надають можливість перебування в країні меш ніж 6 місяців), за винятком випадків, коли метою поїздки є відвідування члена родини. Натомість у випадку довгострокових віз, які видаються на перебування терміном понад 6 місяців, апліканти мають право, за посередництва UKvisas – структури, що діє в рамках британського Міністерства Внутрішніх справ, оскаржити відмову, в Трибуналі з імміграційних справ.

Після отримання скарги, цей Трибунал звертається до консульства з вимогою надати документи цієї справи та їхній підставі приймає рішення. В принципі, консульство, дії якого оскаржуються, самостійно може оприлюднити справу. Окрім того, як роз'яснив співробітник британського консульства в Кишиневі, кожне рішення про відмову контролюється та затверджується Entry Clearance Manager.

Апліканти, яким відмовлено в наданні візи в консульствах Литви та Чехії, не мають можливості оскаржити це рішення.

Розділ V

Рекомендації

Узагальнення найважливіших даних, отриманих під час дослідження

Не зважаючи на гармонізацію в рамках Шенгенської системи, візові процедури країн Європейського Союзу за своєю сутністю виявилися дуже несхожими одна на одну, як з точки зору правових підходів до вирішення питань (якщо вони регулюються національним законодавством), так і конкретної практики.

Всупереч усталеному переконанню, що в рамках Шенгенської угоди не залишається можливостей для проведення національної візової політики, ми з'ясували, що така політика існує та впливає на візову практику, що застосовується окремими країнами-учасницями Шенгенської угоди.

Апліканти по різному оцінюють ступінь складності візової процедури в консульствах окремих країн ЄС. Виявляється, що в рамках процедури отримання шенгенської візи існує, з одного боку, можливість створення процедур, які дозволяють доброзичливо ставитися до аплікантів – як приклад можна навести консульства Фінляндії, а з іншого – ускладнених та незрозумілих, прикладом чого може слугувати Франція.

Наше дослідження показало, що відсоток відмов дуже відрізняється в залежності від того, про яку країну йдеться – Білорусь, Молдову, Україну чи Росію (висновок стосується віз отримуваних особисто, без посередництва туристичних агентств).

Ця різниця, середній показник якої обраховано для всіх консульств країн Шенгенської групи, коливається від 2 %-го рівня відмов щодо аплікантів з Російської Федерації до 28% у випадку громадян Білорусі (при 14% для України та 10% для Молдови).

Дослідження також дозволило з'ясувати, що країни Шенгенської зони застосовують різні практики візових відмов.

Захист ринку праці найправдоподібніше є причиною частих відмов у випаді віз особам відносно молодого віку та студентам. Слід однак розуміти, що унеможливлення виїзду для цих людей може породжувати серед громадян країн Східної Європи відчуття дискримінованості та меншовартості, що суперечить декларованій європейськими лідерами політиці відкритості та співпраці з країнами-сусідами.

Варто також враховувати, що саме ці люди – освічені, підприємливі, які бажають побачити світ – це представники тієї суспільної групи, яка підтримує проєвропейську орієнтацію своїх країн.

Проведений моніторинг, на наш подив, показав, що оцінка обтяжливості візової процедури самими аплікантами залежить більшою мірою від того, як до них поставилися співробітники консульств, ніж від таких «об'єктивних» чинників, як час очікування на візу або рівень відмов у наданні візи. Наші східні сусіди більш схильні поставитись з розумінням щодо наявних організаційних ускладнень та скромної інфраструктури консульств, аніж вибачати поведінку їхніх співробітників, яка здалась їм непрофесійною чи недоброзичливою. Найгірше оцінюються ті консульства, співробітники яких не надають чітких пояснень та процедури яких є «непрозорими» для аплікантів, а рішення здаються такими, що мають характер вироку.

Образ Європейського Союзу в східних сусідах значною мірою формується за допомогою візової політики, оскільки саме ця політика стосується сотень тисяч пересічних громадян цих країн. Візові процедури і практика діяльності консульств сприймаються громадянами країн Східної Європи як перевірка відповідності декларацій про добросусідські взаємини з реальною політикою країн-членів Європейського Союзу. З цієї причини ми вважаємо важливим регулярне проведення моніторингу діяльності дипломатичних представництв та постійне покращення рівня обслуговування осіб, які подають документи на отримання віз.

Рекомендації

Метою політики ЄС щодо країн Східної Європи на довгострокову перспективу має стати скасування візового режиму. На короткострокову перспективу потрібні зміни, метою яких є лібералізація процесу отримання віз та мінімілізація пов'язаних з цим незручностей.

Деякі з пропонованих нами рекомендацій вимагають змін в Спільних Консульських Інструкціях, проте більшість з них міститься в рамках обов'язкового до виконання *acquis* Шенген та вимагають від країн-членів ЄС модифікації візової практики, яка – про що свідчить і проведений нами моніторинг – є дуже різною в кожній з європейських країн.

Ставлення до аплікантів співробітників консульств

На перший погляд малозначущий чинник – професійне та ввічливе ставлення до аплікантів – має дуже важливе значення на сприйняття усієї візової процедури.

Країни-члени ЄС повинні докласти всі можливі зусилля, щоб особи, які працюють в консульствах, характеризувалися не лише добрим знанням формальних правил, але й високим рівнем особистої культури та відповідними комунікаційними здібностями. Позитивну роль в цьому сенсі могли б зіграти тренінги, під час яких співробітникам консульства роз'яснювалося б важливість відповідного ставлення до аплікантів та на практиці демонструвалося, якою мусить бути професійне та ввічливе обслуговування клієнтів. Це стосується не лише безпосередньо консульських працівників конкретної країни, але й місцевого персоналу, який обслуговує клієнтів у віконцях, а також охоронців.

Апліканти бажають отримувати повну інформацію та детальні пояснення. Зміна в системі інформування аплікантів є умовою покращення всієї процедури.

Консульства повинні створити стандартну вичерпну інформаційну базу для аплікантів (доступну на інформаційному стенді, поширювану за допомогою безкоштовних листівок, на інтернет-сторінках, телефоном тощо). Візові анкети та взірці їхнього правильного заповнення, мають бути доступні за межами

будинків консульств (так, щоб для їхнього отримання не потрібно було стояти в черзі) та в мережі Інтернет.

Гарною практикою було б створення окремого інформаційного віконця та призначення працівника консульства, який би надавав інформацію місцевою мовою (на даний момент подібна практика є лише в деяких консульствах).

Значним полегшенням для аплікантів була б стандартизація всіма країнами Шенгенської зони способів інформування та переліку документів, які вимагають від аплікантів (детальніше цю тему розкрито в наступних параграфах).

Покращення організації етапу, що передує самій візовій процедурі

Негативне враження від візової процедури ми зафіксували передусім на етапі, що передує власне «формальній» візовій процедурі (отримання анкети, черга на отримання запрошення на співбесіду та подачу документів).

Консульства мусять взяти відповідальність за ті етапи процедури, які не мають «формального» характеру та й до того ж відбуваються за межами «території» консульського представництва (там збирається більшість черг). Слід моніторити черги та поведінку охоронців консульств або працівників агентств, винайнятих для охорони представництва.

Слід створити умови, які б дозволили аплікатам подавати документи у зручний для них час без очікування в черзі (запис по телефону, через Інтернет або за допомогою електронних пристроїв, розташованих перед консульством).

Скорочення тривання візової процедури та зменшення кількості візитів в консульстві

Проблему складає не лише тривалість процедури, але й кількість візитів, необхідних для отримання візи. Кількаразові візити є обтяжливою проблемою, оскільки більшість консульств знаходяться далеко від місць проживання аплікантів.

Зменшення кількості необхідних візитів повинно відбуватися паралельно зі зменшенням часу тривання процедури. Навіть коли для отримання візи буде

достатньо лише два візити, у ситуації, коли між ними минатиме багато часу, апліканти не оцінять це як покращення процедури.

Слід скасувати практику відсилання аплікантів за додатковими документами. У кожному з таких випадків консульства мають погодитись на те, щоб ці документи було надіслано звичайною або електронною поштою.

Скорочення візової процедури буде можливе завдяки скороченню відрізка часу, необхідного співробітнику консульства для розгляду однієї анкети (приклади цього описано в наступних параграфах).

Обмеження переліку необхідних документів

Вимоги щодо обсягу інформації та переліку документів, які має надати аплікант, на нашу думку мають бути суттєво спрощені. Перелік документів слід було б скоротити до тих, які дійсно є необхідні. Довгий перелік, який міститься в Спільних Консульських Інструкціях, призводить до того, що консульства мають велику свободу щодо рішення про те, які саме документи треба вимагати. Внаслідок цього аплікантів нерідко відсилають за додатковими документами, про які не повідомляється в інформаційних роз'ясненнях, доступних аплікантам на той момент, коли вони починають візову процедуру. Наприклад, має бути скасована вимога подання документів, що підтверджують право власності на нерухомість в країні проживання аплікантів, тих, в яких окреслюються прибутки осіб, які надіслали запрошення, чи таких, як згода університету на виїзд студента за кордон.

Можливість скасування процедури співбесіди з аплікантом

Не існує стандартизованої практики щодо проведення співбесіди з особами, які подають документи на отримання шенгенської візи.

Як правило метою бесіди є з'ясування значущих для справи обставин, які не можливо з'ясувати на підставі поданих документів та візової анкети. Проте в деяких консульствах співбесіди мають формальний характер і не пов'язані

з можливістю отримання додаткової інформації у справі. Доброю практикою була б відмова від співбесід у випадках, коли не існує жодних причин для сумнівів та проведення більш детальної бесіди, коли подібні сумніви виникають.

Більшу свободу консульств щодо рішень про відмову від проведення співбесід (наприклад, коли йдеться про отримання нової (не першої) візи), має бути юридично оформлено.

Ліберальніша процедура для тих, хто вже отримував візу

Щодо осіб, які протягом попередніх 2–3 років отримували візу (та не порушували візових правил) має бути застосована спрощена процедура. Доброю практикою щодо таких аплікантів є: скасування необхідності проходження співбесіди та обмеження переліку необхідних документів (власне до двох: візової анкети та запрошення), а також можливість обмежити процедуру заповненням та поданням анкети.

Має стати правилом, що особам, які часто виїждять до ЄС та не порушували візових правил, надаються довгострокові багаторазові візи.

Скасування практики обов'язкового повідомлення аплікантом консульства про своє повернення до країни проживання

Під час нашого дослідження ми неодноразово зустрічалися з випадками надання візи за умови повідомлення в консульство після повернення з поїздки. Це породжує серед аплікантів відчуття, що до них ставляться як до осіб другого ґатунку, або, що ще гірше, нагадує радянські часи, коли після повернення до країни треба було відзвітувати та здати свій закордонний паспорт.

Ця практика також негативно впливає на збільшення часу тривання візової процедури, оскільки консульства, замість того, щоб займатися розглядом візових анкет, займаються реєстрацією осіб, які повертаються.

Обов'язкове обґрунтування рішення про відмову в виданні візи

З досліджених нами консульств, британські та бельгійські зобов'язуються у письмовій формі повідомляти про причини відмови, натомість в німецьких та французьких цього не передбачено. У свою чергу в литовських, чеських та польських консульствах цієї процедури дотримуються лише у виняткових випадках. Обґрунтування рішення має істотне значення для аплікантів: з одного боку воно дозволяє внести виправлення до наступного подання на отримання візи (чи оскарження відмови – там, де це можливо), з іншого боку це створює образ консульства, як інституції приязно налаштованої, відкритої та такої, що дотримується прозорості на всіх етапах візової процедури.

Опосередковано пояснення причини відмови сприяє також зменшенню потреби в зовнішньому арбітражі – співробітник консульства сам був би зобов'язаний переконливо та логічно пояснити, з якої причини він відмовляє у наданні візи.

Надання права оскарження

Важливою проблемою при оцінці обтяжливості візової процедури є право оскарження рішення про відмову у наданні візи. Коли мова йде про досліджувані нами країни, іноземець має змогу подати скаргу на рішення, прийняті в дипломатичних представництвах Бельгії, Німеччини та Великої Британії – причому в останньому випадку це стосувалося лише довгострокових віз.

Поза всяким сумнівом право оскарження має ключове значення для забезпечення правильного перебігу візової процедури, а також обмежує непідконтрольність рішень консула та можливості зловживань, пов'язаних з цим.

Обидві ці проблеми – можливість оскарження рішення та необхідність обґрунтування рішення про відмову – не врегульовані Шенгенським правом. Занесення їх до Спільних Консульських Інструкцій в якості обов'язкових для консульств суттєво б удосконалило візову процедуру.

Скорочення часу очікування в чергах

В жодному з диппредставництв, діяльність яких ми досліджували, особи, що очікують назовні будинку консульств, не мають можливості присісти для перепочинку чи захиститись від поганої погоди.

Важко знайти ефективне рішення, щоб усіх влаштувало в ситуації, коли кількість осіб, котрі очікують в чергах, складає кілька десятків, а інколи навіть кілька сотень чоловік. Проте запровадження в життя запропонованих нами елементів, які б удосконалили б всю процедуру надання віз, призвело б до зменшення черг. Вкрай необхідним є також запровадження всіх можливих форм роботи з аплікатами, насамперед - за попереднім записом та на чітко визначений час.

Відстані, які громадяни чотирьох досліджуваних нами країн мають подолати, задля того, щоб приїхати до найближчого консульства, є дуже значні. Окрім розбудови мережі консульств, простим рішенням цієї проблеми могла б стати координатія роботи між консульствами різних країн, що дозволяла б отримувати візу в консульстві країни ЄС, яке знаходиться найближче від місця проживання, незалежно від того, чи саме до цієї країни планує в'їхати аплікант (це мало б стати частиною загальних Шенгенських правил, а не – як це є зараз – двосторонніх угод, які підписуються у порядку виключення). На майбутнє це може бути пов'язано з впровадженням в життя ідеї євроконсульств.

Входження Польщі та інших країн-нових членів ЄС до Шенгенської зони

Нинішній візовий режим, який існує між Польщею та країнами, що межують з нею на сході, базується на тому, що візи є доступними та безкоштовними для громадян України, Молдови та громадян РФ – жителів Калінінградської області, а також дешевими для інших громадян Росії та Білорусі (короткострокова віза коштує 12 доларів США в Росії і 6 доларів в Білорусі). Метою нинішньої лібералізації візового режиму є не лише намагання забезпечити розвиток інтенсивних контактів та прикордонної співпраці з цими країнами, але й подання політичного

сигналу про те, що розширення Європейського Союзу не спрямоване проти східних сусідів і не призводить до створення нових бар'єрів.

Слід враховувати масштаби руху осіб до Польщі з Білорусі та України. Наприклад – протягом 2004 року польські консульські представництва видали громадянам Білорусі, Росії та України понад мільйон віз, з яких найбільша кількість була видана громадянам України (575 471). За цей же період німецькі консульства в цих країнах видали трохи більше мільйона віз, у тому числі громадянам України –123 434, що складає лише 25% від кількості віз, що видали українцям польські консульства. Масштаб руху осіб до Польщі з названих країн свідчить, що наслідки запровадження оплати за візи, що є обов'язковою умовою для приєднання до Шенгенської зони та введення більш жорстких візових правил, були б по-справжньому драматичні. Таке рішення, окрім негативних наслідків для тисяч подорожуючих, представило б у дуже негативному світлі Європейський Союз, який таким чином покарав би, замість того щоб винагородити Україну за демократичні зміни в ній, Молдову – за проєвропейські прагнення. Жителі російського анклаву в ЄС, були б позбавлені важливого для них привілею безкоштовного отримання польських та литовських віз. Зрештою, всупереч деклараціям, це призвело б до ще більшої ізоляції білоруського суспільства.

Слід докласти всіх зусиль, щоб приєднання Польщі, а також Словаччини, Чехії, Угорщини та країн Балтії до Шенгенської угоди не призвело до погіршення ситуації для громадян країн-східних сусідів Євросоюзу, які подорожують до Польщі та інших країн-нових членів ЄС. Можливо це вимагає проведення дискусії про *acquis* Шенген з нинішніми країнами-членами угоди, а також пошуку рішення щодо проблеми видачі національних (довгострокових) віз.

Довгострокові візи (на перебування більш ніж 3 місяці) не є предметом гармонізації та залишаються у віданні країн Шенгенської зони. Вони дійсні лише на території країни, яка їх видала (а також, як транзитні для проїзду через інші країни Шенгенської зони). Власник такої візи може легко перетнути кордон ЄС, проте ризик санкцій у випадку викриття порушень (заборона в'їзду на територію Євросоюзу протягом кількох років) повинен стати достатнім заходом перестороги.

Видання довгострокових віз може перетворитись на важливий механізм політики щодо східних сусідів. Країни Західної Європи можуть, однак, побоюватися, що довгострокові національні візи збільшать потік мігрантів з України, тому ця проблема мала б стати предметом обговорення між новими та старими членами ЄС.

Добрі наміри Польщі та інших нових членів ЄС повинні бути підкріплені застосуванням ефективного механізму моніторингу, метою якого було б спостереження за тим, чи національні візи не використовуються не у відповідності до мети їх видачі.

Щоб надати можливість громадянам сусідніх країн отримувати довгострокові візи, подальший розвиток візової політики ЄС має відбуватися паралельно зі змінами у міграційній політиці та лібералізації у сфері легального працевлаштування іноземців у Польщі. На даний період велика кількість осіб, що приїждять до Польщі на підставі туристичних віз, нелегально працевлаштовуються (особливо в таких секторах як сільське господарство, допомога в веденні домашнього господарства, будівництво).

Після приєднання до Шенгенської угоди ліберальні процедури щодо отримання короткострокових віз, які практикуються нині, ймовірно будуть обмежені. Це може вдарити, по-перше, по багатьох секторах економіки (якщо не вдасться втримати нинішній масштаб поїздок).

По-друге, багато осіб, які зараз приїждять на тимчасове перебування, побоюючись проблем з отриманням нової візи, зважають на нелегальне перебування в Польщі. Надання легальних можливостей працевлаштування для іноземців та видання на цій підставі національних віз, а також запровадження пропонуваніх змін в процедурі видачі віз необхідні для того, щоб членство в Шенгенській зоні не призвело до погіршення ситуації для громадян країн-східних сусідів, що їздять до Польщі та інших країн Європейського Союзу.

Додаток I

Об'єкт та мета дослідження

Головною метою цього дослідження був вимір ступеню обтяжливості візових систем вибраних країн-членів ЄС, що діють на території чотирьох східноєвропейських країн: Білорусі, Молдови, Росії та України. Дослідженням охоплено візові системи наступних країн ЄС: Бельгії, Чехії, Фінляндії, Франції, Литви, Німеччини, Польщі та Великої Британії.

З опорою на стандартний запитальник¹² проведено інтерв'ю з особами, обраними з числа тих, хто подавав документи на отримання візи в «країнах-господарях»¹³. Дослідженням не охоплено всіх комбінацій «візова система»-«країна-господар». Це пов'язано з наступними причинами: 1) Деякі з систем не репрезентовані у всіх країнах-господарях; 2) Врахування окремих комбінацій «система-господар» не було можливе з огляду на малу кількість аплікантів.

¹² Анкета-запитальник, яка використовувалась у дослідженні, доступна в електронній формі на Інтернет-сторінці openborders.pl в Додатку IV.

¹³ Деякі системи, наприклад – польська, мають більш, ніж одне консульство в кожній з чотирьох східно-європейських країн (окрім Молдови). Ми виходили з того, що консульства які розташовані в столицях країн-господарів є репрезентативними для усієї візової системи, що діє на території даної країни.

Таблиця 1. Комбінація між візовою системою та східноєвропейськими країнами, що охоплені даним дослідженням

Візові системи ЄС									
Країни		Бельгія	Чехія	Фінляндія	Франція	Німеччина	Литва	Польща	Велика Британія
	Білорусь		X		X	X	X	X	X
	Молдова				X	X		X	X
	Росія	X	X	X	X	X	X	X	X
	Україна	X	X	X	X	X	X	X	X

З таблиці випливає, з одного боку, що в кожній з східноєвропейських столиць досліджено чотири візові системи: Франції, Німеччини, Великої Британії та Польщі.

З іншого боку, в столицях двох країн – Росії та України – дослідженням охоплено всі візові системи.

Додаткові дослідження

Окрім звичайних інтерв'ю з обраними серед аплікантив у певному порядку особами, проведено додаткові, поглиблені інтерв'ю з особами, яким відмовлено у наданні візи. Поглиблені інтерв'ю проведено також зі співробітниками консульств.

Вибірка

Основною метою дослідження було з'ясування обтяжливості візової системи. Відсоток відмов у конкретній візовій системі, який подають офіційні джерела ЄС¹⁴, дає приблизне уявлення про рівень її суворості. Розмір ви-

¹⁴ Сайт Ради Європейського Союзу містить дані, що стосуються візової політики країн ЄС: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=549&lang=EN&mode=g; документи можна знайти використовуючи ключові фрази, наприклад «обмін статистичними даними».

бірки усталено окремо для кожної з систем, оскільки системи відрізняються між собою більшою мірою, ніж країни-господарі, тобто відсоток відмов більше залежав від системи, ніж від країни-господаря.

Ключовою пропорцією, застосованою для підрахунку розміру вибірки для кожної системи був середній відсоток відмов, обрахований на підставі даних за 2004 та 2005 роки. Обмеженість бюджету змусили нас погодитись на відносно велику похибку ($\pm 6\%$). Закладаючи додатковий інтервал надійності 95%, який накладається на стандартний результат 1,95, величина вибірки для конкретного господаря встановлена за допомогою внесення середнього показника відмов до нижченаведеного рівняння:

$$n = 1,96 \sqrt{\frac{PQ}{\epsilon^2}}$$

(де Q є відсотком відмов у наданні візи, Q = (100-P); n' означає початковий розмір вибірки).

Початковий розмір вибірки є такий:

	Бельгія	Чехія	Фінляндія	Франція	Німеччина	Литва	Польща	Велика Британія
Білорусь		61		21	46	1	2	46
Молдова				21	46		2	46
Росія	30	61	23	21	46	1	2	46
Україна	30	61	23	21	46	1	2	46

Вихідну пробу уточнено з врахуванням 85% рівня реалізації, коректуючи її таким чином, щоб для кожної системи було проведено принаймні 100 інтерв'ю. Після цього вираховано остаточну пробу, яка означає загальну кількість спроб взяти інтерв'ю для даного місця (тобто консульства, що репрезентує комбінацію «візова система-країна-господар»).

Кількість інтерв'ю в кожній з окремих комбінацій «візова система-країна-господар»:

	Бельгія	Чехія	Фінляндія	Франція	Німеччина	Литва	Польща	Велика Британія
Білорусь		70		35	53	46	35	53
Молдова				35	53		35	53
Росія	69	70	69	35	53	46	35	53
Україна	69	70	69	35	53	46	35	53

Часові рамки

Інтерв'ю проводились в жовтні, оскільки кількість анкет, що подаються в цьому місяці, є близькою до середньомісячного показника за увесь календарний рік. В одному випадку, в консульстві Великої Британії в Києві, інтерв'ю проводились аж до початку грудня.

Проведення дослідження

Оскільки заангажованість співробітників консульств могла б ускладнити досягнення мети дослідження, не можна було дотримуватися стабільного графіку роботи, демонструючи тим самим свою присутність. Задля забезпечення випадкового відбору респондентів, проводилося жеребкування вибірки за часом. Кожен інтерв'юер отримав детальний розклад годин, в які слід було здійснити спробу взяти інтерв'ю. У визначений час інтерв'юерам давалось завдання підійти до першої особи, яка виходить з консульства.

Графіки часу здійснення спроб будувалися наступним чином: 1) Загальна кількість спроб інтерв'ю ділилась на 6, тобто на кількість днів, призначених на дослідження роботи окремо взятого консульства; 2) Період часу, в який консульство видає візи – дві-три години, як правило, – ділився на денну квоту спроб інтерв'ю, що дозволяло зберегти максимальний інтервал між спробами; 3) Було визначено, що мінімальний інтервал становитиме 5 хв., щоб дати

інтерв'юерам принаймні п'ятихвилинну перерву між спробами проведення інтерв'ю; 4) Фактичний інтервал між інтерв'ю визначався в інтервалі між 5 хвилинами та максимумом, визначеним на 2 етапі; 5) Потім обиралась цифра між 1 та тим інтервалом, вирахованим на попередньому етапі, щоб визначити час здійснення першої спроби інтерв'ювання; 6) Для визначення кожної наступної спроби проведення інтерв'ю, інтервал додавався стільки раз, скільки становила денна кількість спроб інтерв'ювання.

Локальні спостереження

Інформацію про розташування консульств та організацію прийому окремими представництвами осіб, зацікавлених в отриманні візи, було зібрано до початку даного дослідження, під час локальних спостережень, проведених місцевими дослідницькими організаціями.

Було визначено розташування входів, розміщення працівників охорони, кількість віконць, в яких обслуговують аплікантів та інші істотні подробиці процесу отримання віз.

Тренінг для інтерв'юерів; тестування анкет-запитальників

Формально проведено два тренінги: 1) Дводенний тренінг у Варшаві, присвячений методології анкетування та техніці проведення інтерв'ю; 2) У кожній зі східноєвропейських столиць, безпосередньо перед початком дослідження, відбулися однотипні тренінги, метою яких було навчання навикам проведення інтерв'ю.

Під час тренінгів було проаналізовано та протестовано на практиці кожна з версій анкети-запитальника (російську, українську та румунську).

Контроль за якістю

Біля всіх консульств проводився вибірковий контроль: координатори реалізації дослідження в окремих країнах виїздили до інших столиць, аби не-

помітно проконтролювати роботу колег. Окрім того, студент Collegium Civitas приїздив до однієї з столиць аби інкогніто спостерігати за роботою інтерв'юерів. Про контроль за якістю роботи інтерв'юерів попереджували завчасно, але про час, коли відбудеться інспекція – ні.

Відсоток отриманих відповідей

Проведено понад 1200 інтерв'ю. Середній показник отриманих відповідей складає 85%. Найнижчий показник реалізованості спроб взяти інтерв'ю зафіксовано в Молдові (74%), а найвищий в Україні (92%).

Додаток II

Локальні спостереження за роботою консульств

Задля того, щоб зібрати представлену тут інформацію, наші співробітники втілились в роль аплікантів, які подають документи на отримання візи до однієї з країн-членів ЄС. Нижченаведені описи не є результатом репрезентативних досліджень, а лише спробою суб'єктивної оцінки ситуації, як її побачили особи, котрі проводили дослідження. Окрім того, не скрізь нам вдалось зібрати вичерпну інформацію про роботу консульств, тому наведені тут описи не можуть у повній мірі використовуватись для порівняння.

БІЛОРУСЬ

У Білорусі локальні спостереження проводились у консульствах Росії, Великої Британії, Франції, Німеччини, Литви та Польщі; усі вони відбулися в липні 2005 року¹⁵.

¹⁵ Лише Польща та Німеччина мають у Білорусі окремі консульські відділення. Що стосується інших країн, то консульські відділи та посольства знаходяться у одному й тому самому будинку, в якому для консульств передбачено окремі входи/виходи, до яких можуть заходити апліканти. Тільки консульство Великої Британії не обслуговувало аплікантів у п'ятницю, решта представництв була доступна з понеділка до п'ятниці. Всі консульські відділи розпочинали та закінчували роботу відповідно розкладу. Скрізь також візи видавались в один й той самий, визначений час. Офіційні перерви були в роботі представництв Росії, Німеччини, Польщі та Франції – вони тривали від 1 до 3 годин. Зафіксовано також великі відмінності щодо кількості доступних віконць обслуговування – від одного у випадку Великої Британії до десяти у випадку Німеччини.

1. Очікування перед будинком консульства

В жодному з консульських відділів у Білорусі особам, які очікували, не надано умов для очікування (відсутність місць для сидіння, неможливість уберегтися від негоди). У випадку консульства Великої Британії до певної дезорієнтації призводило те, що особи, які бажали отримати британську візу, очікували разом з особами, які прийшли до італійського консульства.

Кількість осіб, які очікували під окремими консульствами дуже відрізнялась – від 5 осіб перед консульством Росії й 120 – перед консульствами Польщі та Литви, аж до 350–400 осіб перед французьким консульством.

2. Діяльність туристичних агентств та страхових фірм

Інтерв'юери зібрали дані, які стосуються консульств Німеччини, Франції та Литви.

У всіх трьох випадках пропонувалася допомога за заповнення візових анкет: приблизно 5 євро коштувала допомога за заповнення німецької візової анкети, приблизно 12 євро брали за уникнення очікування в черзі перед консульством Німеччини, а 10 американських доларів – за заповнення литовської візової анкети. Перед французьким консульством неофіційний «управитель» списку тих, хто записався в чергу, пропонував місце на його початку за плату в розмірі від 30 до 100 євро.

3. Система інформування

Лише у половині консульств (Литви, Польщі та Великої Британії) є окремі віконця, призначені виключно для надання інформації для осіб, які бажують отримати візи. Проте ніде не було співробітника, який би відповідав за інформування. Інформація білоруською мовою доступна в консульствах Польщі та Німеччини. Особлива увага зверталась на некоректну поведінку охоронців французького консульства та на факт видання бланків візових анкет в консульстві Литви лише в самій будівлі консульства, що сповільнює весь процес.

4. Візова процедура

Специфічною можна назвати фазу очікування у випадку візової процедури у французькому консульстві. Апліканти стоять перед консульством навіть цілу ніч, необхідне щоденне підтвердження свого місця в черзі під час неофіційного «обліку відвідування».

Дуже довгий час очікування зафіксовано також перед консульством Польщі – аби виконати усі формальності, що вимагаються, треба провести перед представництвом до 7 годин. Особливо багато часу забирає етап складання документів та очікування на співбесіду у французькому консульстві.

УКРАЇНА

В Україні проводилися локальні спостереження за роботою консульських відділів посольств Польщі, Чехії, Німеччини, Великої Британії, Франції, Італії та Фінляндії, усі вони відбулися протягом липня та серпня 2005 року¹⁶.

1. Очікування перед приміщенням консульства

Найбільше людей збиралося під консульствами Німеччини (40), Великої Британії, Чехії та Польщі (30–35). Ті, хто очікував перед усіма консульствами, не мали можливості захиститись від дощу чи сонця, не мали також доступу до місць для сидіння. На відсутність прийнятних умов для очікування наш інтерв'юер особливо звернув увагу під час опису ситуації під німецьким консульським

¹⁶ П'ять з восьми представництв, діяльність яких було піддано моніторингу, мали окремі консульські відділи (Італія, Велика Британія, Німеччина, Чехія, Польща). Інші консульські відділи знаходились у тих самих будинках, що й відповідні посольства. Майже у всіх представництвах був лише один вхід/вихід з будинку консульства (німецьке представництво мало 2 входи/виходи). Консульства працювали з понеділка до п'ятниці, переважно в одні й ті самі години (за винятком консульств Німеччини, Литви та Великої Британії). Не помічено порушень щодо пунктуального дотримання часу початку та закінчення роботи (за винятком незначних відступів у випадку Франції). Консульства Італії, Великої Британії та Чехії переривали роботу на обідню перерву, яка тривала в середньому 2 години. Візи видавалися скрізь тільки у чітко визначені години. Для аплікантів в польському консульстві було відкрито дев'ять віконць (хоча на момент спостереження працювало лише сім з них), а у німецькому консульстві – дванадцять.

представництвом-апліканти змушені були витримувати просто неба 36-градусну спеку, а відійти присісти на лавку означало втратити місце в черзі. Ситуацію під консульством Чехії інтерв'юер описав наступним чином:

Люди чекають перед будинком консульства Чехії. Дехто з них зайняв чергу ще о 6:00 ранку. Місця для сидіння – відсутні, як і можливість захиститись від дощу та сонця. Візові анкети нерідко заповнюють прямо «на колінах» чи в розташованій поряд кав'ярні. Поблизу знаходиться страхова компанія, яка пропонує платну допомогу за заповнення анкет, ксерокопіювання, надання інформації щодо візової процедури. Апліканти скаржаться на некоректну поведінку охорони та деяких співробітників консульства. Охоронці консульства пускають представників турагенств поза чергою, що викликає нарікання серед осіб, що стоять в черзі.

2. Діяльність туристичних агентств та страхових фірм

В консульствах Польщі, Литви, Чехії та Німеччини зафіксовано появу осіб, які пропонують платну допомогу в заповненні візової анкети, перекладу документів, скороченню часу очікування (біля консульства Польщі інтерв'юєрові запропонували скорочення часу тривання процедури до 3 годин, якщо він заплатить 30 євро). Особи, що пропонують такі послуги, переважно є представниками туристичних та страхових фірм, які використовують непоінформованість аплікантів.

Увагу інтерв'юєра привернули доступно сформульовані питання в візовій анкеті, складеній консульством Фінляндії. Це призвело, окрім полегшення проходження цього етапу процедури, до того, що ніхто не пропонує платну допомогу у заповненні анкет.

3. Система інформування

Віконець, призначених виключно для надання інформації аплікантам, не було в британському, польському та фінському консульствах. Особи, до чийх службових обов'язків входить саме надання інформації, є лише в консульствах Республіки Чехія та Німеччини. Безкоштовні інформаційні матеріали можна було отримати в польському та німецькому диппредставництвах.

Всі консульства поставили спеціальні інформаційні стенди, переважно – за межами будівлі представництва. Франція, Німеччина, Велика Британія заохочують також до використання інформації, розміщеної на Інтернет-сторінках консульств.

4. Візова процедура

Точний час тривання візової процедури був зафіксований у випадку отримання німецької візи: становить він 2 тижні для ділових та групових поїздок і 5 тижнів для приватних. Консульство Німеччини запроваджує полегшення для аплікантів – можливість попереднього запису за телефоном (у зв'язку з дуже великою кількістю заявок на отримання візи в серпні передбачалося, що це стане можливо з середини вересня), під час якої в індивідуальному порядку визначається день та година подання документів та візиту до консульства. У польському консульстві окремі особи (представники туристичних агентств, держслужбовці) можуть обслуговуватись без очікування в черзі.

МОЛДОВА

В Молдові локальні спостереження проведено у консульських відділах посольств Польщі, Німеччини, Великої Британії та Франції. Моніторинг відбувався в липні 2005 року¹⁷.

1. Очікування перед будинком консульства

Аплікантам не забезпечено належних умов для очікування. Лише ті, хто очікував на отримання візи в польському консульстві, могли сховатись від дощу. Повсюди особи, які приходили під стіни консульства, самостійно організували

¹⁷ На момент проведення дослідження лише консульський відділ посольства Польщі мав окремий будинок. Інші консульства знаходились в одному будинку з посольством, проте мали (за винятком консульства Фінляндії) окремий вхід/вихід. Консульства працювали з понеділка до п'ятниці (лише польське консульство було зачинено по середам). Кількість віконець для обслуговування була приблизно однаковою (від одного до трьох). У всіх консульствах апліканти стояли в чергах (в середньому по 20 осіб). Консульство Німеччини, щоб раціоналізувати проходження процедури, запровадило систему білетів з номерами – апліканти обслуговуються відповідно черговості отриманих номерів.

процес очікування. Система видачі білетів з номерами черги запроваджена у консульстві Франції.

Описуючи поведінку персоналу загалом та консульських працівників зокрема, інтерв'юер звернув увагу на надзвичайно коректну, доброзичливу та професійну поведінку співробітника консульства Польщі (охоронця) та невихованість працівника співробітника французького диппредставництва.

2. Діяльність туристичних агентств та страхових фірм

Інтерв'юєрові під час опитування не пропонували ніякої неформальної допомоги в скороченні часу очікування в черзі, проте серед осіб, які очікували в чергах, подібні випадки обговорювалися. В офіційному порядку потребу очікування можна оминати за допомогою подання референційного листа, надісланого через Міністерство закордонних справ (у випадку Франції, Німеччини та Великої Британії), внесення спеціальної додаткової оплати (в британському консульстві) або завдяки посередництву туристичних агентств, акредитованих при польському консульстві.

3. Система інформування

В диппредставництвах немає віконець призначених виключно для інформування осіб, котрі бажають отримати візу, проте скрізь є співробітники, відповідальні за надання інформації. Інформація подається, головним чином, російською та румунською мовами. В консульствах доступні безкоштовні інформаційні матеріали, але в них міститься лише загальна інформація (наприклад – про типи віз, умови поїздки до країн, що видають візу тощо).

Інтерв'юєр помітив, що під час роботи французького консульства в ньому неможливо було отримати інформацію телефоном. У консульств є Інтернет-сторінки, на яких доступна вся необхідна інформація.

4. Візова процедура

Найбільший час тривання візової процедури зафіксовано в консульстві Франції – апліканти очікують на розгляд своїх документів до 2-х тижнів. В описі роботи польського представництва звертається увага на професійне та ввічливе

обслуговування (співбесіди проводить особисто консул), добре умебльовані приміщення всередині консульства та надзвичайно низький відсоток відмов у виданні візи.

РОСІЯ

В Росії спостереження проводились в консульствах Чехії, Фінляндії, Франції, Німеччини, Литви, Польщі та Великої Британії протягом липня 2005 року¹⁸.

1. Очікування перед будинком консульства

Кількість осіб, котрі очікували перед будинком консульства коливалась від 7 (Велика Британія, Фінляндія) до 52 (Литва). Лише консульство Фінляндії забезпечує аплікантам нормальні умови для очікування – є можливість сховатися від дощу та сонця, наявні місця для сидіння. У всіх інших представництвах нічого подібного немає.

В німецькому та французькому консульствах апліканти мають можливість попереднього запису телефоном (у французькому консульстві ця послуга платна і коштує 134 російських рублі). Черга перед будинком консульства Польщі починає збиратись вже раннього ранку.

¹⁸ Окремо розташовані консульські відділи є в диппредставництвах Франції, Німеччини та Великої Британії. Усі інші консульства знаходяться в тих самих будинках, що й посольства. Для осіб, яким оформляють візи, відкривається один з входів до будинку консульства, проте не передбачено окремого виходу. Лише в консульстві Франції є два входи й окремий вихід. Польське консульство вирішило проблему за допомогою спрямування осіб, що подають документи, до приміщення, розташованого окремо від власне будинку консульства. Консульство Фінляндії приймає осіб, які бажають отримати візу, від понеділка до суботи, усі інші працюють з понеділка до п'ятниці. Консульські відділи розпочинають та закінчують роботу суворо у відповідності з зазначеним графіком роботи (незначні порушення зафіксовано лише в литовському консульстві). Точно в назначений час відбувається видача віз. Офіційні перерви в роботі представництв тривають в середньому 2–3 години. У французькому консульстві до послуг аплікантів чотири віконця, в консульствах Великої Британії та Німеччини – по одному, Польщі та Литви по два, Чехії та Фінляндії – по три. Консульські відділи не надають достатньо місця та простору для пересування для тих, хто очікує всередині будинку.

2. Діяльність туристичних агентств та страхових фірм

Під час проведення спостережень не було зафіксовано жодного випадку, коли б інтерв'юєрові пропонувалась неформальна допомога, але пришвидшити перебіг візової процедури та уникнути черг можна скориставшись послугами туристичного агентства.

3. Система інформування

В жодному з консульств не було безкоштовних інформаційних матеріалів; єдине, що можна було отримати – це бланки візових анкет. Віконця, призначені виключно для інформування аплікантів, працюють в консульствах Фінляндії, Франції та Великої Британії; в цих консульствах є співробітники, службові обов'язки яких полягають саме у наданні інформації. У випадку консульства Фінляндії на увагу заслуговує той факт, що інформація доступна аж п'ятьма мовами: російською, англійською, німецькою, фінською та шведською.

Інтерв'юєр зазначив, що у всіх представництвах співробітники, які надають інформацію, добре володіють російською мовою, а інформаційні стенди розташовані у легко доступних для аплікантів місцях та були основним джерелом інформації для осіб, які бажали отримати візу.

4. Візова процедура

На рішення про надання чи відмову у наданні візи найдовше треба очікувати в консульстві Франції (до 8 днів), а у випадку подачі документів на довгострокову британську візу час очікування може тривати до 4 тижнів.

Додаток III

Відсоток відмов – документи, що оформлювались через фірми, туристичні бюро та інституції

Країна	Візова система	Кіл-ть клопотань від імені апліканта, поданих організаціями або членами його родини	Кількість відмов (підраховано на підставі інформації, поданої представниками організацій або членами родини аплікантів)	Відсоток відмов – документи оформлювались через посередника
Білорусь	Чехія	259	5	2%
	Німеччина	75	1	1%
	Франція	56	0	0%
	Польща	82	0	0%
	Велика Британія	31	7	23%
	Литва	263	0	0%
Молдова	Німеччина	12	1	8%
	Франція	14	0	0%
	Польща	11	1	9%
	Велика Британія	10	0	0%
Росія	Бельгія	133	0	0%
	Чехія	225	3	1%
	Фінляндія	175	1	1%
	Німеччина	46	5	11%
	Франція	70	10	14%
	Польща	57	0	0%
	Велика Британія	47	1	2%
	Литва	28	0	0%

Україна	Бельгія	21	0	0%
	Чехія	15	0	0%
	Фінляндія	76	0	0%
	Німеччина	16	0	0%
	Франція	3	0	0%
	Польща	7	0	0%
	Велика Британія	17	0	0%
	Литва	3	0	0%
	ВСЬОГО	1752	35	2%

Партнери проекту

Фундація імені Стефана Баторія

Підтримує розвиток демократичного, відкритого суспільства, як в Польщі так і в інших країнах регіона. Сприяє безперешкодній комунікації і співпраці громадян та інституцій Польщі, а також партнерів з європейських країн. Координує міжнародний проект відкритості східних кордонів Європейського Союзу.

www.batory.org.pl

www.openborders.pl

Collegium Civitas

Недержавний вищий навчальний заклад у Варшаві. Діє на правах міжнародного училища, під патронатом п'яти інститутів суспільних наук Польської академії наук. В проекті відкритості східних кордонів Європейського Союзу бере участь Лабораторія економічної соціології Collegium Civitas.

www.collegium.edu.pl

Хельсінський фонд з прав людини, Варшава

Проводить діяльність на користь відповідності польського законодавства з міжнародними стандартами прав людини, а також юридичними системами держав, що мають глибоку демократичну традицію. Займається моніторингом державних інституцій, юридичним консалтингом, а також проводить навчання в сфері прав людини в Польщі, Росії, Україні та Білорусі.

www.hfhrpol.waw.pl

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України

Основний профіль діяльності – дослідження у галузі міжнародної політики, безпеки, оборони, політичного і соціального розвитку України, шляхів її інтеграції у європейське і світове співтовариство.

Публікації ЦМКЗПУ, головним чином стосуються зовнішньої політики України, відносин Україна–ЄС, зокрема питань кордонів та міграцій.

www.cpcfrpu.org.ua

Інститут громадської політики, Кишинів

Інститут громадської політики є незалежною неприбутковою організацією, що діє заради зміцнення демократичного суспільства, верховенства права та ринкової економіки. Через здійснення досліджень і публікацій інститут справляє вплив на політичні, бізнесові та академічні кола, виступаючи суб'єктом поглибленого аналізу політичного життя Молдови. Інститут здійснює дослідження нових кордонів ЄС, з 2005 року співпрацює в проєкті "Дружній кордон ЄС".

www.ipp.md

Московське бюро захисту прав людини, Москва

Бюро займається моніторингом порушень прав людини в Росії, з особливою увагою на випадки ксенофобії, расової дискримінації, антисемітизму. Оприлюднює випадки порушення прав людини, публікує щорічну доповідь щодо ситуації з правами людини, адресовану урядовим інстанціям, органам судової влади Росії. Бюро надає правові телефонні консультації, організує прес-конференції, круглі столи на тему толерантності.

www.antirasizm.ru

Дослідження в Україні:

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України

За підтримки

Міжнародного Фонду "Відродження", Київ

(Європейська програма та програма "Схід – Схід")

openborders.pl

Запрошуємо на сторінку проекту “Дружній кордон ЄС”, здійснюваного Фондацією імені Стефана Баторія

На ній розміщено:

- інформацію про проект;
- аналітичні доповіді та публікації проекту;
- документи, що стосуються візової політики та політики кордонів Польщі і Європейського Союзу;
- новини.

Запрошуємо ділитися з нами досвідом отримання віз країн ЄС або перетину кордону Європейського Союзу.