

# OTWARTA EUROPA

Warszawa, kwiecień 2015

## Gruzja na drodze do ruchu bezwizowego (N<sup>o</sup> 3)

Autor:

**KRZYSZTOF MROZEK**

Fundacja im. Stefana Batorego

Gruzja rozpoczęła negocjacje w sprawie zniesienia wiz do Unii Europejskiej znacznie później niż Mołdawia, gdzie po wypełnieniu wszystkich kryteriów wprowadzono ruch bezwizowy w kwietniu 2014 roku, oraz Ukraina, której obywatele wciąż potrzebują wiz, aby podróżować do UE. Jednak już wcześniej Gruzja zaczęła modernizować i reformować aparat państwa, tak że w chwili rozpoczęcia oficjalnych rozmów część podstawowych kryteriów liberalizacji wizowej była wypełniona.

Jednym z powodów długich i trudnych negocjacji wizowych jest konieczność zapewnienia UE, że kraj trzeci dobrze przygotował się do zarządzania migracjami, międzynarodowe standardy zostały wypełnione i nie ma ryzyka zwiększonej migracji lub gwałtownego napływu osób ubiegających się o azyl po zniesieniu obowiązku wizowego. Reformy skupiają się na dwóch aspektach. Część regulacji ma na celu poprawę sytuacji imigrantów do Gruzji z innych państw trzecich, tak by nie stała się ona dla nich krajem transferowym do UE, a także wprowadzenie przejrzystych procedur azylowych i zwalczanie handlu ludźmi. Drugi aspekt to walka z nielegalną migracją własnych obywateli do Unii Europejskiej – służą temu przede wszystkim: wprowadzenie biometrycznych paszportów oraz nowoczesne zarządzanie granicami.

Aby doszło do zniesienia wiz, państwo trzecie musi zmodernizować swoją politykę migracyjną na podstawie szczegółowej listy reform zawartej w planie działań na rzecz liberalizacji wizowej (Visa Liberalisation Action Plan, VLAP<sup>1</sup>). Ponadto Unia Europejska dysponuje narzędziami, które pozwalają jej – niezależnie od działań państwa trzeciego – bronić się przed nielegalną migracją. Reżim bezwizowy jest bowiem przeznaczony jedynie dla tych, którzy posiadają paszport biometryczny zgodny ze standardami ICAO<sup>2</sup>, a unijny System Informacji Wizowej (Visa Information System, VIS), funkcjonujący w każdym punkcie odprawy granicznej, zapewnia pogranicznikom dostęp do takich samych informacji, jakimi dysponują konsule w placówkach dyplomatycznych. Dodatkowo w 2013 roku wprowadzono tzw. mechanizm zawieszający, który w określonych przypadkach, w sytuacji nagłego wzrostu zagrożenia nielegalną migracją, pozwala przywrócić na pewien czas obowiązek wizowy dla obywateli wybranego państwa trzeciego.

  
FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

  
VISA-FREE  
EUROPE

<sup>1</sup> VLAP-y zastąpiły stosowane wcześniej w przypadku krajów Bałkanów Zachodnich tzw. „mapy drogowe”, które były bardziej ogólne i wymagały wdrożenia dość abstrakcyjnych „polityk” w różnych obszarach. W opinii krytyków nie uchroniły one Unii przed niekontrolowanym napływem migrantów po 2009 roku, szczególnie z Serbii.

<sup>2</sup> Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego – wyznacza standardy w dziedzinie bezpieczeństwa dokumentów podróży.

Liberalizacja wizowa z Mołdawią, wprowadzona 28 kwietnia 2014 roku, jako pierwsza w oparciu o nowe procedury i pierwsza dla kraju inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, działa sprawnie i nie miała wyraźnego przełożenia na wzrost nieregularnej migracji. Po otrzymaniu VLAP-u w lutym 2013 roku Gruzja wdrożyła podobny proces, jaki Mołdawia ukończyła w zeszłym roku.

Pierwszy aspekt reform został w Gruzji zasadniczo zrealizowany w 2014 roku: 1 września weszła w życie ustawa o statusie prawnym cudzoziemców i bezpaństwowców, do której przepisy wykonawcze uchwalono w sierpniu ubiegłego roku. W lutym 2014 roku rozpoczęto prace nad jednolitym migracyjnym systemem analitycznym, który ma gromadzić informacje o tendencjach migracyjnych. Zostanie on ukończony w połowie 2016 roku. Do programu szkolenia policji i służb granicznych włączono nowy moduł treningowy, mający ułatwić postępowanie z osobami ubiegającymi się o azyl i uchodźcami. Ustawodawstwo regulujące kwestię azylu zostało znowelizowane i obecnie spełnia międzynarodowe standardy. Istniejące przepisy i polityka zwalczania handlu ludźmi dają gruzińskim władzom wystarczające narzędzia, aby efektywnie wykorzystać tę patologię. Zgodnie z oceną UE prawodawstwo dotyczące migracji zostało przyjęte i na bieżąco jest wprowadzane w życie<sup>3</sup>. Z drugiej strony Gruzja zmaga się z problemem separatyzmu w Abchazji i Osetii Południowej, których to regionów Tbilisi nie kontroluje. Mimo to gruzińskie służby efektywnie kontrolują migrację poprzez linię administracyjną oddzielającą Gruzję od regionów separatystycznych<sup>4</sup>.

Druga część reform reguluje przede wszystkim kwestię paszportów biometrycznych, które są w Gruzji wydawane już od 2010 roku, a Tbilisi współpracuje z Interpolem, przekazując informacje o skradzionych bądź zagubionych dokumentach. Strategia zarządzania granicami państwowymi na lata 2014–2018 została przyjęta w marcu 2014 roku, natomiast plan działań określający ramy czasowe realizacji strategii – w maju 2014 roku. Jak pokazuje raport Komisji Europejskiej, Gruzja współpracuje z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu poprawy kontroli nad granicami. Został także podpisany plan współpracy z Frontexem na lata 2013–2015. Gruzja udostępnia i regularnie uaktualnia swój profil migracyjny – dokument opisujący trendy migracyjne w kraju. Instytucjami odpowiedzialnymi za realizację polityki migracyjnej są: Departament Migracyjny MSW oraz Państwowa Komisja ds. Migracji.

Jednak najważniejszym elementem z punktu widzenia Unii Europejskiej jest zawarta w 2010 roku między nią a Gruzją umowa o readmisji (weszła w życie w 2011 roku). Pozwala ona państwom członkowskim UE na odsyłanie nielegalnych migrantów przybyłych z Gruzji bezpośrednio na jej terytorium, a zatem składa na barki Tbilisi odpowiedzialność za opiekę nad nimi oraz obowiązek ewentualnego odesłania ich do państw pochodzenia. Gruzja podpisała już protokoły implementujące umowę z częścią państw członkowskich UE, w tym z Estonią, Węgrami, Austrią i Belgią; toczą się negocjacje z kolejnymi. Według informacji przedstawionych przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (International Organisation for Migration, IOM), elektroniczny system zarządzania readmisją działa sprawnie, jak wynika ze wstępnej i nieoficjalnej oceny państw członkowskich<sup>5</sup>.

Gruzja jest pod względem populacji małym krajem i już choćby z tego powodu nie stanowi dla Unii Europejskiej poważnego zagrożenia migracyjnego. Spośród niecałych 4,5 mln Gruzinów 80 967 otrzymało w 2014 roku wizy Schengen, przy czym 32,4% stanowiły wizy wielokrotne (MEV)<sup>6</sup>. W danych agencji Frontex, pokazujących nieprawidłowości w ruchu transgranicznym w czwartym kwartale 2014 roku<sup>7</sup>, Gruzini nie są uwzględnieni na liście narodowości, których obywatele najczęściej występowali o azyl w UE, ponieważ liczba tych aplikacji była znikoma. W 2014 roku nieco ponad 5 tys. obywateli Gruzji odmówiono wjazdu na teren UE, głównie z powodu braku ważnej wizy lub pozwolenia na pobyt (90% w czwartym kwartale). Natomiast jeśli chodzi o wykryte próby nielegalnego przekroczenia granicy lądowej (pomiędzy punktami odprawy granicznej), to spośród ponad 63 tys. zatrzymanych w roku 2014 cudzoziemców zaledwie 260 było Gruzinami.

Gruzja dzieli z Mołdawią nie tylko wspólną sowiecką przeszłość i problem separatyzmu, ale także proces liberalizacji wizowej. Oba kraje są porównywalne pod względem wielkości, oba też przechodzą podobny program reform, m.in. w zakresie polityki migracyjnej, według wytycznych VLAP. Należy podkreślić, że nowa europejska polityka

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141029\\_second\\_progress\\_report\\_for\\_georgia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141029_second_progress_report_for_georgia_en.pdf).

<sup>4</sup> Więcej informacji na ten temat: <http://visa-free-europe.eu/2015/03/georgia-towards-visa-free-regime-%E2%84%96-2/>.

<sup>5</sup> IOM, *Readmission to Georgia*, Issue #3, September 2014.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/2014\\_global\\_schengen\\_visa\\_stats\\_compilation\\_consulates\\_-\\_final\\_en.xlsx](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/2014_global_schengen_visa_stats_compilation_consulates_-_final_en.xlsx).

<sup>7</sup> [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2014.pdf).

liberalizacji wizowej dowiodła swej skuteczności w przypadku Mołdawii, która po zniesieniu obowiązku wizowego nie stała się źródłem nielegalnej imigracji do UE. Również Gruzja – dzięki swojej niewielkiej populacji – nie stanowi zagrożenia migracyjnego dla UE, a obecny poziom nieregularnej migracji jest znikomy w porównaniu do liczby uczciwych podróżnych z tego kraju. Gruzja przeprowadziła szereg reform mających na celu zwiększenie kontroli nad przepływami migracyjnymi. To wszystko pozwala uznać, że po zniesieniu obowiązku wizowego państwo gruzińskie nie stanie się źródłem fali migrantów ani osób ubiegających się o azyl.

