



Liberalizacja reżimu wizowego wobec państw Bałkanów Zachodnich – doświadczenia i wnioski

Alexandra Stiglmayer

jest założycielką i analitykiem Europejskiej Inicjatywy Stabilizacyjnej (European Stability Initiative – ESI), niezależnej organizacji, która uważnie przypatrywała się procesowi liberalizacji reżimu wizowego UE wobec państw Bałkanów Zachodnich w ramach Schengen White List Project, więcej na stronie: www.esiweb.org/whitelistproject.

19 grudnia 2009 roku Unia Europejska otworzyła granice dla osób przyjeżdżających z trzech zachodniobałkańskich krajów: Czarnogóry, Macedonii i Serbii. We wszystkich tych państwach gorąco świętowano tę decyzję, a pierwsza grupa podróżnych przekroczyła granice UE już o północy. Macedończycy, Czarnogórcy i Serbowie mogą odtąd wjeżdżać do strefy Schengen bez obowiązku posiadania wizen na maksymalnie trzy miesiące.

W ten sposób po raz pierwszy Unia zniósła obowiązek wizowy w zamian za wprowadzenie w określonych krajach postulowanych reform wewnętrznych. UE zaleciła krajom bałkańskim wprowadzenie nowych paszportów biometrycznych, poprawienie bezpieczeństwa granic, intensywniejsze przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, zorganizowanej przestępczości i korupcji oraz nawiązanie bliższej współpracy z agendami unijnymi, takimi jak Europol i Frontex. Warunki te przedstawiono w wizowych mapach drogowych oraz dokumentach uzupełniających. Eksperti z Komisji Europejskiej i krajów członkowskich UE szczegółowo monitorowali, weryfikowali i oceniali postępy we wdrażaniu zmian, aż uznali, że spełniono wyznaczone standardy.

Zaproponowany proces to nowe, bardzo interesujące podejście do kontroli granic zewnętrznych UE. Zadania, które do tej pory należały do konsulatów, stanowiących zazwyczaj pierwszą linię ochrony przed niechcianymi gośćmi – potencjalnymi nielegalnymi migrantami i przestępcami, są w dużej mierze realizowane przez kraje sąsiedzkie. Osiągnięto to, dzięki partnerskiej współpracy z krajami Bałkanów Zachodnich, co ostatecznie może pomóc lepiej chronić UE przed podobnymi zagrożeniami.

Nowe podejście do kontroli zewnętrznych granic UE zostało wypróbowane po raz pierwszy wobec państw Bałkanów Zachodnich (z wyjątkiem Kosowa). Następne w kolejności są państwa Partnerstwa Wschodniego, a także Rosja i Turcja, regularnie ponawiające postulat ruchu bezwizowego z UE. Jeśli kraje te wdrożą wymagane procedury, to za parę lat Europa może stać się obszarem swobodnego przemieszczania się. Ponad 800 mln ludzi będzie mogło podróżować po kontynencie przy minimum ograniczeń i formalności.

Jak to się zaczęło?

Nowa, obiecująca polityka jest rezultatem szeregu początkowo niepowiązanych ze sobą wydarzeń i zabiegów ze strony mieszkańców Bałkanów Zachodnich na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego. Większość z nich to obywatele byłej Jugosławii, którzy kiedyś podróżowali bez wiz niemal po całej Europie i dla których ciężkim ciosem okazało się wprowadzenie obowiązku wizowego przez kraje UE w trakcie gwałtownego rozpadu Jugosławii. Co prawda, wkrótce zniesiono obowiązek wizowy dla Słowenii i Chorwacji, jednak utrzymano go dla pozostałych państw byłej Jugosławii: Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Macedonii, Czarnogóry oraz Serbii. Wizy dla Albańczyków wprowadzono w 1992 roku w odpowiedzi na niepokoje społeczne i załamanie gospodarcze w tym kraju.

Wraz z ustabilizowaniem się sytuacji wewnętrznej, rządy państw Bałkanów Zachodnich rozpoczęły lobbing w sprawie zniesienia wiz do UE, która w międzyczasie wypracowała wspólną politykę wizową. Po raz pierwszy obietnica zniesienia wiz dla krajów bałkańskich padła już w 2003 roku na szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Salonikach¹, nie poszły jednak za nią konkretne działania. Część unijnych szefów MSZ skłonnych było rozważyć zmianę polityki wizowej wobec Bałkanów Zachodnich, ponieważ kraje te uznawano za potencjalnych kandydatów do UE, jednak unijni ministrowie spraw wewnętrz-

nych upierali się przy obowiązku wizowym. Ich zdaniem nadal realne były zagrożenia związane ze zorganizowaną przestępczością i nielegalną imigracją, czemu obowiązujący reżim wizowy miał skutecznie przeciwdziałać.

Readmisja i umowy o ułatwieniach wizowych

Wchodząca w życie w 1999 roku korekta traktatu unijnego upoważniła Komisję Europejską do negocjowania w imieniu Unii Europejskiej porozumień dotyczących readmisji. Umowy te przewidują deportację obywateli kraju, z którym Unia je podpisała (np. Albanii), jeśli okaże się, że przebywają nielegalnie na terenie państwa członkowskiego, a także deportację obywateli innych krajów i osób bez obywatelstwa, które – o ile można to wykazać – przybyły z terytorium Albanii.

Co rozumiałe, żaden rząd nie spieszył się z podpisaniem takiego porozumienia z UE². Aby uatrakcyjnić umowy o readmisji, potrzebna była zachęta. Unia zaproponowała więc pewne ułatwienia w ramach obowiązującego z danym państwem reżimu wizowego. Tak pojawiły się umowy o ułatwieniach wizowych, które miały wprowadzać niewielkie uproszczenie w procedurze wydawania wizy Schengen, m.in. maksymalnie dziesięciodniowy termin na podjęcie decyzji o wydaniu wizy, niższy koszt wizy i więcej możliwości otrzymania wizy wielokrotnej.

Pierwszym krajem, z którym UE rozpoczęła (w 2003 roku) rozmowy o readmisji i ułatwieniach wizowych, była Rosja. Rok później ten sam pakiet zaproponowano Ukrainie, a w latach 2004–2005 ułatwienia wizowe zostały włączone jako stały element unijnej polityki readmisji „opartej każdorazowo na ocenie krajów trzecich, przy uwzględnieniu ogólnych stosunków Unii Europejskiej z państwami kandydują-

¹ Deklaracja szczytu UE–Bałkany Zachodnie w Salonikach, 21 czerwca 2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf.

² W latach 2000–2002 Rada UE zezwoliła na rozmowy z jedenastoma krajami, ale tylko z trzema (Hongkongiem, Makao i Sri Lanką) zakończyły się one sukcesem pod koniec 2002 roku. Źródło: informacja prasowa Komisji Europejskiej na temat umów o readmisji, 5.10.2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

cymi, państwami, które mogą stać się członkami UE, państwami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa oraz z partnerami strategicznymi”³.

Wymienienie „państw, które mogą stać się członkami UE”, było możliwe dzięki intensywnej kampanii prowadzonej w Komisji Europejskiej i wśród krajów członkowskich UE przez przyjaciół Bałkanów Zachodnich. Główny argument był taki, że nie można łagodzić reżimu wizowego wobec wschodnich sąsiadów Unii, nie podejmując podobnych działań wobec oficjalnych bądź potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE. Wielu unijnym szefom MSW trudno było zgodzić się na zmianę „nienaruszalnych” dotąd wymagań wizowych wobec Bałkanów Zachodnich, w tym przypadku Albanii, Bośni, Macedonii, Czarnogóry i Serbii. Trwały burzliwe, długotrwałe spory. W końcu ministrowie spraw wewnętrznych ulegli. Był to krok w stronę osiągnięcia późniejszej zgody na liberalizację wizową.

Jednak oferta Komisji Europejskiej – umowa o ułatwieniach wizowych – nie ucieszyła zbytnio krajów zachodniobałkańskich. Obawiano się, że zastąpi ona główny cel, którym niezmiennie pozostawało zniesienie obowiązku wizowego. Kiedy na początku 2006 roku Komisja zwróciła się do Macedonii, rząd w Skopje zażądał od UE zadeklarowania na piśmie, że ułatwienia wizowe będą „pierwszym krokiem na drodze do wprowadzenia ruchu bezwizowego”. Zdanie to miało znaleźć się w preambule każdego porozumienia o ułatwieniach wizowych z krajami Bałkanów Zachodnich⁴. Obecnie dobre funkcjonowanie umowy o readmisji (i w mniejszym stopniu umowy o ułatwieniach wizowych) jest warunkiem wstępnym jakichkolwiek rozmów na temat ruchu bezwizowego z UE⁵.

³ Wspólne podejście do ułatwień wizowych przyjęte przez kraje członkowskie UE na szczycie Komitetu Stałych Przedstawicieli, Bruksela, 20 grudnia 2005.

⁴ Preambuła umowy między Wspólnotą Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, która została podpisana 18 września 2007 roku, weszła w życie 1 stycznia 2008 roku; <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=11741>.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Partnerstwo Wschodnie*, KOM (2008) 823, wersja

Umowy o ułatwieniach wizowych i porozumienia o readmisji z pięcioma krajami Bałkanów Zachodnich weszły w życie 1 stycznia 2008 roku, tego samego dnia co umowy z Ukrainą i Mołdawią. Ku powszechnemu zaskoczeniu, kilka tygodni później Rada UE podjęła decyzję o rozpoczęciu procesu liberalizacji reżimu wizowego z państwami Bałkanów Zachodnich.

Punkt zwrotny

Podczas negocjacji dotyczących umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, prowadzonych w latach 2006–2007 z krajami Bałkanów Zachodnich, Komisja Europejska i coraz więcej państw członkowskich zaczynało rozumieć, że ułatwienia wizowe powinny być traktowane jako rozwiązanie tymczasowe i że czas zaoferować Bałkanom Zachodnim coś więcej.

Zmiana podejścia spowodowana była kilkoma przyczynami. Po pierwsze zdano sobie sprawę z absurdu, jakim jest domaganie się od tych krajów postaw proeuropejskich i jednocześnie poddawanie wjeżdżających do UE obywateli tych państw stresującym, czasochłonnym i często kosztownym procedurom, których nie zmieniły umowy o ułatwieniach wizowych. Ministrowie spraw wewnętrznych Unii zrozumieli, że wraz z normalizacją i powrotem na Bałkany rządów prawa, maleją zagrożenia związane z nielegalną migracją i zorganizowaną przestępczością⁶.

Ponadto Słowenia, która miała przejąć prezydencję UE w pierwszej połowie 2008 roku, postanowiła aktywnie zaangażować się w sprawę zniesienia wiz dla sąsiadujących z nią państw.

ostateczna, 3 grudnia 2008, s. 7, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

⁶ Na temat przestępczości patrz: United Nations Office on Drugs and Crime, *Crime and its Impact on the Balkans*, 2008, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf. Na podstawie danych z 2006 roku UNODC w maju 2008 stwierdziło, że „większość regionu jest bezpieczniejsza niż Europa Zachodnia”, gdy chodzi o zwykłą przestępczość (zabójstwa, gwałty, napady, rabunki, włamania, kradzieże itp.), s. 9. Jeśli natomiast idzie o przestępczość zorganizowaną, UNODC uznało, że wiąże się z wcześniejszymi konfliktami zbrojnymi, ale sytuacja wydaje się poprawiać (s. 12–20).

Kwestią tą Lublana zaczęła zajmować się już w 2007 roku. Słowenia zdobyła poparcie Komisji Europejskiej i zdołała wynegocjować stanowisko Rady UE, która wsparła konkretne działania zmierzające do ruchu bezwizowego⁷.

W listopadzie 2007 roku Komisja zaproponowała Radzie UE zniesienie obowiązku wizowego dla Bałkanów Zachodnich w oparciu o mapy drogowe. W dokumentach tych miały zostać określone warunki i kryteria, jakie musiały spełnić zainteresowane kraje. Domagali się tego ministrowie spraw wewnętrznych UE, którzy uzależnili zgodę na rozpoczęcie procesu liberalizacji wizowej od postawienia wymagań państwom Bałkanów Zachodnich:

[...] Komisja proponuje rozpoczęcie dialogu z każdym z zainteresowanych krajów, który doprowadzi do ustanowienia mapy drogowej z koniecznymi do spełnienia warunkami. Obejmą one skuteczne wdrażanie porozumień o readmisji, a także postęp w kluczowych obszarach, takich jak zarządzanie granicami, kontrola dokumentów czy zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Mapy drogowe pomogą zainteresowanym krajom skupić się skuteczniej na reformach, uwiadoczniając zarazem zaangażowanie UE na rzecz społeczeństw regionu⁸.

Pierwszym krajem, z którym rozpoczęły się oficjalne rozmowy była Serbia. Na tę decyzję wpływ miały względy polityczne. W 2007 roku ONZ nie zdołała porozumieć się w kwestii przyszłego statusu Kosowa i stało się jasne, że na początku 2008 roku, z poparciem Stanów Zjednoczonych i niektórych krajów UE, Kosowo ogłosi niepodległość. Unia zastanawiała się więc, co może zaoferować Serbii, by zapobiec reakcji nacjonalistycznej i wzmocnić proeuropejskiego kandydata w wyborach prezydenckich w styczniu i lutym 2008 roku. Tym czymś była perspektywa ruchu bezwizowego.

⁷ Wnioski Rady UE, Luksemburg, 18 czerwca 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/94804.pdf.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2007–2008*, KOM (2007) 663, wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_pl.pdf.

28 stycznia 2009 roku Rada oficjalnie uruchomiła proces liberalizacji reżimu wizowego dla Bałkanów Zachodnich.

Rada z zadowoleniem przyjęła zamiar Komisji Europejskiej, by rozpocząć dialog wizowy ze wszystkimi krajami regionu, i wyraża gotowość do dalszych rozmów w tej sprawie [...] celem wypracowania szczegółowych map drogowych ustanawiających jasne kryteria, które muszą spełnić wszystkie kraje regionu, by możliwe były stopniowe działania na rzecz zniesienia obowiązku wizowego. Umożliwi to również Radzie i Komisji dokładne śledzenie postępu w zakresie przeprowadzanych reform⁹.

Dwa dni później Komisja rozpoczęła dialog wizowy z Serbią.

Dialog wizowy i mapy drogowe

Co prawda o momencie rozpoczęcia procesu liberalizacji reżimu wizowego zdecydowały w przypadku Bałkanów Zachodnich względy polityczne, jednak był to proces całkowicie merytoryczny. Wszystkie kraje, w których rozpoczął się ten proces, powinny domagać się, aby przebiegał on w ten sam sposób co w państwach Bałkanów Zachodnich.

W pierwszych miesiącach 2008 roku Komisja rozpoczęła oficjalny dialog wizowy i zaprezentowała mapy drogowe krajom Bałkanów Zachodnich: Albanii, Czarnogórze, Macedonii, Serbii i jako ostatniej Bośni i Hercegowinie (5 czerwca 2008 roku).

Mapy drogowe¹⁰ zaprezentowane poszczególnym państwom były niemal identyczne. Wymieniały blisko 50 tych samych kryteriów. Jednakże każda z nich dostosowana była do sytuacji prawnej, praktyki oraz wdrożonych reform w poszczególnych państwach. Kryteria zostały podzielone na cztery kluczowe

⁹ Wnioski Rady UE, Bruksela, 28 stycznia 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98460.pdf.

¹⁰ Mapy drogowe dostępne są na stronie ESI: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=352>.

sfery (patrz: ramka poniżej). Warunki wymienione w punktach 1–3 wchodziły w skład *acquis* Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), punkt 4, dotyczący dostępu do dokumentów, zapobiegania dyskryminacji i ochrony mniejszości, powstał *ad hoc*.

Kryteria zawarte w mapach drogowych dla Bałkanów Zachodnich

1. Bezpieczeństwo dokumentów – odczywalne elektronicznie paszporty biometryczne zgodne ze standardami UE i Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO); bezpieczna personalizacja i dystrybucja dokumentów; szkolenia antykorupcyjne dla urzędników; przekazywanie informacji do bazy zgubionych/skradzionych paszportów Interpolu; zabezpieczenie dokumentów identyfikacyjnych i dowodów tożsamości.

2. Nielegalna migracja i readmisja – system zintegrowanej kontroli granic; właściwe ramy prawne; wyposażenie służb granicznych w niezbędny sprzęt; szkolenia antykorupcyjne dla urzędników; zawarcie porozumień roboczych z agencją Frontex; ustanowienie praw dotyczących odpowiedzialności przewoźników; odpowiednie prawo azylowe wraz z procedurami i obiektami; monitorowanie migracji; strategia reintegracji powracających; instrumenty przeciwdziałania nielegalnej imigracji; prawo regulujące sytuację obcokrajowców; wydalanie osób przebywających nielegalnie w danym kraju.

3. Porządek publiczny i bezpieczeństwo – strategia i plan przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości, korupcji, handlowi ludźmi, praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu i terroryzmowi; walka z handlem narkotykami, wdrażanie konwencji ONZ i Rady Europy oraz rekomendacji GRECO (*Groupe d'Etats Contre La Corruption*); współpraca sądowa w sprawach karnych na szczeblu międzynarodowym, UE i regionalnym; porozumienie robocze z Eurojust; współpraca w zakresie wdrażania prawa i wymiany informacji na szczeblu krajowym, regionalnym i UE; wykorzystanie instrumentów operacyjnych i śledczych do zwalczania przestęp-

czości na granicach; porozumienie o współpracy operacyjnej z Europolem; ustawodawstwo o ochronie danych osobowych.

4. Stosunki zewnętrzne i prawa podstawowe – swoboda poruszania się wszystkich obywateli; udostępnienie obywatelom, uchodźcom wewnętrznym (IDP) i uchodźcom dokumentów podróжных oraz dowodów tożsamości; ustawodawstwo antydyskryminacyjne; prawo o obywatelstwie, warunki jego uzyskania; ochrona mniejszości.

Mapy drogowe wymagały ponadto:

- pełnego wdrożenia umowy o readmisji;
- pełnego wdrożenia umowy o ułatwieniach wizowych;
- „malejącej liczby odmów wydania wizy, która powinna zbliżać się do poziomu 3% odrzuconych podań o wizę i zarazem 1000 osób rocznie, którym odmawia się wstępu do strefy Schengen” (z tego wymogu ostatecznie zrezygnowano, bo UE nie zdołała uzyskać na czas stosownych informacji);
- środków niezbędnych do egzekwowania unijnego zakazu wjazdu.

Po otrzymaniu map drogowych w każdym z krajów powołana została specjalna grupa robocza, która wypracowała mechanizmy pozwalające na wdrażanie ustalonych reform. Kryteria podzielono na konkretne zadania, które zostały przekazane odpowiednim instytucjom. Ich realizacja przebiegała jednak w ramach wspólnego projektu, z określonymi terminami końcowymi.

W pierwszej kolejności Komisja Europejska poprosiła, aby każdy kraj zaprezentował do 1 września 2008 roku tzw. „raport gotowości”¹¹, opisujący stan wdrażania poszczególnych kryteriów mapy drogowej. Bazując na tych informacjach, 24 listopada tego samego roku, Komisja wydała swoją ocenę¹². W oficjalnym stanowisku przedstawione zostały nie tylko postępy poszczególnych państw, ale także braki i słabe

¹¹ Wszystkie raporty rządowe dostępne są na stronie ESI: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=359>.

¹² Wszystkie oceny Komisji dostępne są na stronie ESI: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=353>.

strony wdrażanych zmian, wskazano również na konieczne do przeprowadzenia reformy. Krajem najlepiej przygotowanym do zniesienia wiz okazała się Macedonia, kandydująca do UE od 2005 roku, po niej Czarnogóra i Serbia, a na końcu znalazły się Albania i Bośnia.

Następnie, podczas gdy poszczególne kraje przekazywały Brukseli informacje uzupełniające, Komisja zorganizowała misje oceniające sytuację na miejscu. Między styczniem a marcem 2009 roku przeprowadzono siedem misji w każdym kraju: jedną w ramach kryteriów z punktu pierwszego, trzy dotyczące różnych aspektów punktu drugiego i kolejne trzy w sprawach związanych z punktem trzecim. Kryteria uwzględnione w punkcie czwartym omawiano na odrębnych spotkaniach. W misjach terenowych, jak uzgodniono na początku, uczestniczyli eksperci wyznaczeni przez państwa członkowskie, tak aby już na tym etapie zapewnić akceptację poszczególnych krajów UE. W ramach wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych tego typu wzajemne konsultacje są standardową praktyką obliczoną na budowanie zaufania, ze względu na delikatność i drażliwość poruszanych kwestii.

18 maja 2009 roku Komisja opublikowała uaktualnioną ocenę, która uwzględniała rezultaty misji eksperckich. Ogólny obraz nie uległ zmianie. Liderem pozostawała Macedonia, kolejne kraje Czarnogórę i Serbię, oceniono jako dostatecznie przygotowane. Chociaż uznano, że konieczne jest wdrożenie jeszcze kilku zmian. W przypadku Albanii i Bośni uznano, że jeszcze sporo pozostawało do zrobienia. Bazując na tych ocenach, 15 lipca 2009 roku Komisja zaproponowała Macedonii ruch bezwizowy bez dalszych warunków, a Serbii i Czarnogórze pod warunkiem wypełnienia w ciągu kilku miesięcy trzech niespełnionych kryteriów. Do Albanii i Bośni wysłano listy wskazujące obszary, które wymagały najpoważniejszych zmian i poproszono je o dostarczenie kolejnych raportów na temat postępu prac do 1 października 2009 roku.

Tę samą sekwencję wydarzeń: Komisja ustala warunki, kraj przygotowuje raport na temat po-

stępów, misje eksperckie sprawdzają sytuację, Komisja wydaje ocenę, przeszły w roku 2009 Czarnogóra i Serbia. Bośnię i Albanie Komisja odwiedziła dwukrotnie między grudniem 2009 a wrześniem 2010 roku. W listopadzie 2010 roku Rada zniósła obowiązek wizowy dla tych dwóch krajów, po uprzednim przegłosowaniu tej decyzji w październiku tego samego roku przez Parlament Europejski. Kosowo pozostało jedynym krajem regionu, wobec którego zachowano obowiązek wizowy, ale można się spodziewać, że wkrótce zostanie zaproszone do wzięcia udziału w jakiegoś rodzaju procesie liberalizacji wizowej.

Podjęcie Unii Europejskiej do liberalizacji wizowej okazało się dużym sukcesem. Urzędnicy i przedstawiciele rządów z państw Bałkanów Zachodnich wyrażali w rozmowach z European Stability Initiative¹³ swoje uznanie dla jasności kryteriów i dynamiki całego procesu. Ilekroć kryteria okazywały się niejasne, Komisja gotowa była do dalszych wyjaśnień. Pomagała też znajdować odpowiednie źródła unijnego finansowania – zwykle w ramach Instrumentu Przedakcesyjnego (IPA) – które mogły pomóc tym krajom sfinansować część najkosztowniej- szych reform. Narzucone przez Komisję terminy sprawiły, że proces przebiegał dynamicznie.

Dodatkowo, przebieg reform w poszczególnych państwach stymulowany był zdrowym współzawodnictwem. Komisja i kraje członkowskie chciały pierwotnie prowadzić dialog za zamkniętymi drzwiami, co uniemożliwiłoby śledzenie i monitorowanie przebiegu całego procesu przez opinię publiczną i społeczeństwo obywatelskie. W tym kontekście, kluczowy okazał się także prowadzony przez ESI *Schengen White List Project*, który zapewniał przejrzystość całego procesu i monitorował, co już zrobiono. ESI systematycznie gromadziło wszystkie dotyczące tego procesu dokumenty (od pierwszych map drogowych po oceny wydane przez Komisję Europejską) i umieszczało je w internecie.

¹³ 19 listopada 2009 roku ESI zorganizowała w Amsterdamie konferencję z udziałem wyższych urzędników z państw Bałkanów Zachodnich. Omówione zostały wnioski z całego procesu liberalizacji wizowej.

Przypadek Bośni pokazuje, jak ważne były przejrzystość procesu i współzawodnictwo. W maju 2009 roku ESI opublikowała ocenę Komisji (z 18 maja 2009 roku) i przygotowany przez ESI ranking porównujący dokonania poszczególnych krajów. Okazało się, że w przeciwieństwie do pozostałych trzech państw Bośnia i Albania pozostają daleko w tyle, bez szansy na ruch bezwizowy w 2009 roku. Dla Bośni było to ważne ostrzeżenie. Media i opinia publiczna zaczęły dopytywać się, dlaczego kraj jest tak opóźniony w stosunku do sąsiednich państw. Pojawiła się presja na rząd. W rezultacie partie zgodziły się w czerwcu przegłosować cztery ustawy, które wcześniej utknęły w parlamencie, a rząd utworzył dziesiątki nowych grup roboczych celem realizacji kryteriów z map drogowych. W Bośni wdrażanie poszczególnych wymogów wkrótce znacząco przyspieszyło¹⁴.

Współzawodnictwo może odegrać także pozytywną rolę w Europie Wschodniej. Stan przygotowań technicznych w sześciu państwach Partnerstwa Wschodniego jest bardzo zróżnicowany, ale dwa z nich – Mołdawia i Ukraina – są na tym samym poziomie. W listopadzie 2010 roku Ukraina, a w styczniu 2011 Mołdawia dostały plany działań w sprawie liberalizacji wizowej (czyli mapy drogowe pod inną nazwą). Jeśli procedury okażą się transparentne, kraje będą ze sobą rywalizować, co przyspieszy wypełnianie kryteriów. Gdy wejdą w życie umowa o ułatwieniach wizowych i porozumienie Gruzja–UE o readmisji (1 marca 2011), Gruzja z pewnością zechce szybko dorównać Ukrainie i Mołdawii jako trzeci konkurujący kandydat. To będzie prawdziwy wyścig.

Ruch bezwizowy w praktyce

Przez pierwsze 10 miesięcy ruch bezwizowy z Czarnogórą, Macedonią i Serbią funkcjonował bez problemów. Oprócz paru odosobnionych incydentów podróży z Bałkanów nie napotykali na problemy na unijnej granicy.

¹⁴ ESI, raport *Bosnian Visa Breakthrough May 2009 – September 2009*, 16 października 2009, http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_bosnian_visa_breakthrough.pdf.

Statystyki trzech krajów z pierwszych miesięcy wykazały nieznaczny wzrost wyjazdów do UE spowodowany prawdopodobnie kryzysem ekonomiczno-finansowym, który uderzył w Bałkany.

Satysfakcja z osiągniętego celu była ogromna. Według sondażu przeprowadzonego na zlecenie serbskiego rządu z grudnia 2009 roku 57% respondentów przyjęło liberalizację wizową jako „umożliwienie swobodnego podróżowania, niekoniecznie w najbliższym czasie”, a według 43% badanych swoboda podróżowania dała im „poczucie godności” i „szacunku do samych siebie”¹⁵.

Zdarzyły się też incydenty, które mogły wzbudzić obawy wśród krajów członkowskich. W styczniu 2010 roku obywatele Macedonii i Serbii, w większości Albańczycy z biednych regionów, pojawili się w większej niż zwykle liczbie w Belgii, domagając się azylu. Podobna sytuacja miała miejsce w Szwecji, gdzie pojawiła się grupa serbskich Romów. W sumie, w styczniu, lutym i marcu 2010 roku o azyl w Belgii poprosiło łącznie 998 osób z Serbii i Macedonii, dla porównania w całym 2009 roku tylko 715¹⁶. W Szwecji z prośbą o azyl wystąpiło w tym okresie 1515 osób serbskiej narodowości, w porównaniu do 567 przez cały rok 2009¹⁷. Rządy krajów UE poczuły się zaniepokojone. Czyżby zniesienie obowiązku wizowego było błędem?

Ostatecznie problem został rozwiązany dzięki szybkiej współpracy władz belgijskich, szwedzkich, macedońskich i serbskich. Najważniejsze było poinformowanie potencjalnych azylantów w UE, jak też potencjalnych azylantów w Serbii i Macedonii, że ich szanse uzyskania ochrony

¹⁵ Biuro Integracji Europejskiej rządu Serbii, *Proeuro-pejska orientacija serbskih obywateli, grudzień 2009*. Sondaż przeprowadzono między 15 a 22 grudnia 2009 roku na próbie 1039 obywateli poprzez wywiady bezpośrednie.

¹⁶ Informacja przekazana ESI e-mailem 2 kwietnia 2010 roku przez belgijski Generalny Sekretariat ds. Uchodźców i Osób Bezpaństwowych.

¹⁷ Informacja przekazana ESI przez Szwedzką Radę ds. Migracji, e-mail z 27 października 2010 roku.

w Belgii czy Szwecji są minimalne¹⁸. Belgia zaoferowała im darmową podróż do domu. Gdyby nie ruch bezwizowy, wątpliwe jest, by rządy państw Bałkanów Zachodnich podjęłyby jakąkolwiek próbę poinformowania swoich obywateli o praktyce przyznawania azylu w UE.

Wnioski

Nowe podejście do kontroli zewnętrznych granic Unii: reformy dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego w krajach sąsiadujących i współpraca z nimi zamiast restrykcji wizowych, nie tylko poprawiły wizerunek UE w tych krajach, ale również wzmocniły perspektywę członkostwa Bałkanów Zachodnich w UE, prowadząc jednocześnie do poprawy ochrony zewnętrznych granic UE. Dlatego też ważne jest, by Unia kontynuowała to podejście nie tylko wobec Europy Wschodniej, lecz także wobec Turcji i Rosji.

Przypadek państw Bałkanów Zachodnich pokazał, że podejście wykorzystujące wizowe mapy drogowe było skuteczne. Kraje przystały na unijną propozycję, jaką była liberalizacja wizowa po wprowadzeniu koniecznych reform, nadały priorytet wdrażanym zmianom i dowiodły, że niezbędne kryteria zabezpieczenia zewnętrznej granicy Unii są do spełnienia. Nie oznacza to, że korupcja i zorganizowana przestępczość zostały całkowicie wyeliminowane. Znacząco jednak, że państwa tego regionu ustanowiły nowe, silniejsze mechanizmy zabezpieczania granic, które z czasem przyniosą rezultaty: monitoruje się przepływ migrantów, współpracuje w sprawach azylantów, respektowane są prawa osób poddanych readmisji. Osiągnięto robocze porozumienia z unijnymi agencjami Frontex, Europol i Eurojust, nawiązano współpracę z krajami UE w szeregu spraw prawno-sądowych. Wszystko to bez wątpienia może dać lepsze rezultaty, niż dotychczasowy proces kontroli osób ubiegających się o wizy w konsulatach.

¹⁸ W latach 2007–2009 o azyl w Belgii ubiegało się 362 Macedończyków, ale ochronę w tym okresie przyznano tylko sześciu osobom. Odsetek odrzuconych w Belgii serbskich podań o azyl był podobny: 97,5%. W 2009 roku Szwecja odrzuciła 96% serbskich podań o azyl w pierwszej instancji i 93% w drugiej.