

Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen

Grzegorz Gromadzki

Olga Wasilewska

Polityka wizowa stanowi jeden z najważniejszych instrumentów kształtujących relacje pomiędzy Unią Europejską, a krajami z nią sąsiadującymi. Choć reżim wizowy postrzegany jest jako element polityki wobec danego państwa, to należy pamiętać, że w rzeczywistości dotyczy on obywateli tego kraju. Polityka wizowa powinna być więc z założenia kształtowana z myślą o społeczeństwie, a nie państwie.

Należy pamiętać, że bezpośrednie kontakty z UE to dla mieszkańców krajów sąsiednich najlepszy sposób poznawania reguł demokracji i gospodarki rynkowej. Jako pozytywny przykład z przeszłości może posłużyć sytuacja Polski i innych państw postkomunistycznych z Europy Środkowej: Czech, Węgier czy Słowacji, których obywatele szybko otrzymali możliwość bezwizowego podróżowania do krajów Wspólnoty. Nie jest nadużyciem stwierdzenie, że możliwość ta w ogromnym stopniu wpłynęła na proeuropejską postawę i pomogła przeprowadzić niezbędne reformy w tych krajach.

Możliwość odwiedzenia państw Unii Europejskiej może być więc także najlepszym sposobem budowania proreformatorskiej/proeuropejskiej postawy wśród dzisiejszych sąsiadów Unii. O korzyściach płynących z integracji z UE trzeba przekonywać nie tylko elity, ale przede wszystkim tzw. zwykłych ludzi. Można zaryzykować tezę, że dobre stosunki Unii z bezpośrednimi sąsiadami nie są możliwe przy istnieniu obowiązku wizowego. Dlatego też jedną z zasadniczych kwestii w relacjach z sąsiadami powinno być zniesienie przez UE wiz dla obywateli tych państw. Dotyczy to zarówno krajów Zachodnich Bałkanów, państw Europy Wschodniej objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS), jak i Rosji. Warto zaznaczyć, że takie rozwiązanie, jako cel długoterminowy, jest zapisane w umowach o ułatwieniach wizowych podpisanych przez Rosję, Ukrainę, Mołdawię oraz kraje Bałkanów Zachodnich. W przypadku państw bałkańskich – Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Macedonii i Serbii perspektywa ta staje się bliższa za sprawą przygotowanych w ostatnich dniach przez Komisję Europejską „map drogowych” prowadzących do ruchu bezwizowego.

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Proces dochodzenia do ruchu bezwizowego na pewno potrwa pewien czas, zapewne krótszy w przypadku Zachodnich Bałkanów, dłuższy w przypadku Europy Wschodniej. Z tego względu już teraz Polska powinna działać na rzecz jak najszybszej liberalizacji polityki wizowej wobec wszystkich sąsiadów UE. Dobrym krokiem – pokazującym wagę problemu – jest umieszczenie działań na rzecz liberalizacji systemu wizowego dla państw objętych EPS – na pierwszym miejscu w polsko-szwedzkiej propozycji dotyczącej powołania Wschodniego Partnerstwa¹.

• Paradoks – kolejne utrudnienia zamiast ułatwień

Analizując obecną politykę wizową Polski należy pamiętać o niebezpiecznym paradoksie. Pomimo zapewnień ze strony Polski i UE jako całości, że kontakty międzyludzkie są priorytetem w relacjach z krajami sąsiedzkimi, sytuacja mieszkańców Europy Wschodniej, którzy chcą przyjechać do Polski, stale się pogarsza.

W latach 90. naszych wschodnich sąsiadów obowiązywał ruch bezwizowy (Ukraińców de iure, Białorusinów i Rosjan de facto), który musiał zostać zniesiony wraz z wejściem Polski do Unii. Polska starała się jednak prowadzić liberalną politykę wizową. Procedury w polskich konsulatach były uproszczone, obywatele Ukrainy, Mołdawii i mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego otrzymywali wizy bezpłatne. Ceny wiz dla mieszkańców innych regionów Rosji i dla Białorusinów były niskie. Wydawana była duża liczba wiz przy stosunkowo niskiej liczbie odmów. Mimo tak liberalnej polityki wizowej przed polskimi konsulatami ustawiały się kolejki petentów, a mieszkańcy krajów Europy Wschodniej negatywnie wypowiadali się o działaniu naszych placówek.

Kolejne utrudnienia dla mieszkańców Europy Wschodniej są konsekwencją podpisania przez

¹ Punkt 1: *Deepening cooperation on the broader migration agenda and moving towards a visa-free regime, and, in a short-term perspective, making a further step in the visa facilitation process. A road map towards visa freedom, with clearly laid down steps and conditions, should be established, Polish-Swedish proposal. Eastern Partnership, 23.05.2008.*

UE umowy o ułatwieniach wizowych z Rosją, Ukrainą i Mołdawią. W przypadku nowych krajów członkowskich UE stały się de facto umowami o utrudnieniach wizowych. Polska musiała bowiem znacząco podnieść ceny wiz dla obywateli Rosji spoza obwodu kaliningradzkiego (z 12 dolarów na 35 euro) i wprowadzić płatne wizy (35 euro) dla Ukraińców, Mołdawian i mieszkańców obwodu kaliningradzkiego, którzy wcześniej otrzymywali polskie wizy bezpłatnie. Absurd tej sytuacji ilustruje informacja umieszczona na stronie internetowej polskiego konsulatu w Kiszyniowie: *Konsulat RP w Kiszyniowie informuje, że w związku z umową zawartą między Wspólnotą Europejską a Republiką Mołdawy o ułatwieniach w wydawaniu wiz zniesione zostały wizy bezpłatne dla obywateli RM².*

Wejście Polski do strefy Schengen spowodowało dalsze restrykcje. Otwarcie granic dla jednych oznacza jednocześnie zwiększenie restrykcji w stosunku do innych, w tym wypadku naszych wschodnich sąsiadów. Dla wielu mieszkańców państw Europy Wschodniej większe znaczenie od zwiększenia opłat za wizy ma zaostrzenie procedur wydawania wiz. Od podróżujących wymagana jest większa liczba dokumentów, cała procedura jest bardziej złożona – dane każdej osoby sprawdzane są w Systemie Informacyjnym Schengen, zdecydowanie częściej prowadzone są wywiady bezpośrednie z aplikującymi. Procedura przyznawania wizy zgodnie ze Wspólnymi Instrukcjami Konsularnymi ma przede wszystkim weryfikować, czy aplikujący stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw Schengen, ale również ma przeciwdziałać zagrożeniu migracyjnemu. Wszystko to skutkuje, poza większą ilością odmów, także wydłużeniem czasu wydawania wiz.

Efektom tych zmian jest znaczący spadek liczby wydawanych wiz i przekroczeń granicy. Ruch na wschodnich granicach Polski w pierwszym kwartale 2008 w porównaniu z pierwszym kwartałem 2007 znacząco zmalał. Na granicy z Rosją i Białorusią o ponad 40%, na granicy z Ukrainą o ponad 25%. Liczba wydanych wiz w pierwszych 4 miesiącach 2008 roku w porów-

² <http://www.kiszyniow.polemb.net/index.php?document=77> [17.06.2008].

naniu z tym samym okresem roku 2007 jest dramatycznie niższa. W przypadku konsulatów na Białorusi wydano 26 589 wiz, co oznacza spadek o ponad 70% w porównaniu do 92 865 wiz wydanych w roku wcześniejszym. Na Ukrainie w tym okresie wydano o ponad połowę mniej wiz niż w roku 2007 (92 131 zamiast 209 335), a w Rosji o ok. 46% mniej (32 252 zamiast 60 369).

• Cztery pilne wyzwania

Przed Polską stoją co najmniej cztery bardzo pilne wyzwania związane z polityką wizową.

1. Po pierwsze Białoruś

W najgorszej sytuacji znaleźli się Białorusini po wejściu ich bezpośrednich sąsiadów Polski, Litwy i Łotwy do strefy Schengen. Ze względu na niepodpisanie umowy o ułatwieniach wizowych za jednokrotną wizę Schengen muszą płacić 60 euro. Dlatego pierwszym krokiem powinno być obniżenie ceny wiz ze strony UE z 60 do 35 euro – a więc do kwoty, która obowiązuje w innych państwach, które podpisały umowę o ułatwieniach wizowych. Trzeba pamiętać, że do tej pory to właśnie nowe kraje członkowskie – na czele z Polską – wydawały największą liczbę wiz na Białorusi. W 2007 roku Polska wydała ponad 280 tysięcy wiz w konsulatach na Białorusi, co stanowi ok. 2/3 wszystkich wiz wydanych przez kraje członkowskie UE³. Dotychczasowa polityka wizowa UE de facto wspiera reżim Łukaszenki, którego propaganda może powtarzać, że Unia nie chce kontaktów z Białorusinami i się od nich odwraca plecami.

Problem zamykania granic UE dla Białorusinów został dostrzeżony w kilku państwach członkowskich. Na początku 2008 roku apel na rzecz jednostronnego obniżenia cen wiz dla obywateli Białorusi przygotowany wspólnie przez Czeskie Stowarzyszenie Spraw Międzynarodowych i Fundację Batorego podpisali między innymi byli prezydenci Czech i Polski – Václav Havel, Aleksander Kwaśniewski i Lech

Wałęsa. W tej sprawie stanowisko zajęli ministrowie spraw zagranicznych Grupy Wyszehradzkiej, którzy stwierdzili, że Unia powinna wesprzeć procesy demokratyzacji na Białorusi poprzez ułatwianie podróży – między innymi obniżenie cen wiz i zniesienie opłat za wizy dla młodych Białorusinów⁴. W Parlamencie Europejskim prowadzona jest kampania zbierania podpisów na rzecz redukcji cen wiz dla Białorusinów, którą poparło wielu europarlamentarzystów.

Można więc powiedzieć, że istnieje duże poparcie na rzecz zmniejszenia opłat za wizy. W tej chwili konieczne jest podjęcie konkretnych kroków, które pozwolą przekształcić polityczne deklaracje w rzeczywistość. Polska powinna aktywniej zaangażować się w przekonanie przynajmniej części państw członkowskich UE do zredukowania cen wiz dla Białorusinów, a nawet zniesienia opłat dla szerokich grup. Przypadek Serbii pokazuje, że tego typu działania mogą odnieść sukces. Przed wyborami parlamentarnymi w Serbii 6 maja tego roku 16 państw UE⁵ i Norwegia podjęły decyzje dotyczącą zwalniania z opłat wszystkich obywateli Serbii, wobec których takie zwolnienia są możliwe. Według szacunków Komisji Europejskiej jest to ponad 80% Serbów podróżujących do państw UE⁶.

2. Poparcie dla liberalizacji polityki wizowej wobec Serbii

Niezrozumiały jest brak decyzji ze strony Polski o przyłączeniu się do państw członkowskich UE, które zwalniają z opłat wizowych obywateli Serbii. Polska powinna bowiem popierać działania na rzecz liberalizacji polityki wizowej wobec Bałkanów Zachodnich. Taka polityka byłaby ważna zarówno dla relacji Polski z krajami tego regionu, jak i polskich zabiegów o liberalizację unijnego reżimu wizowego wobec Europy Wschodniej. Dlatego też Polska powinna

⁴ Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, 23.04.2008, Czech Republic.

⁵ Austria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy.

⁶ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/serbie_443/union-europeenne-republique-serbie_5258/octroi-visas-aux-ressortissants-serbie-autres-pays-balkans-occidentaux-06.05.08_62290.html.

³ Na podstawie dokumentu Rady UE z 08.04.2008: Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts.

jak najszybciej zacząć zwalniać Serbów z opłat wizowych.

3. Stosowanie wszelkich rozwiązań dopuszczalnych w ramach Schengen wobec wschodnich sąsiadów

Wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu, długoterminowych, zwolnienia z opłat

Polska powinna zadbać o wykorzystywanie mechanizmów, które daje nam Schengen. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość wydawania wiz wielokrotnego wjazdu czy wiz długoterminowych. Jak wynika z wypowiedzi osób aplikujących o wize, sytuacje te mają miejsce za rzadko.

Do korzystania z tych mechanizmów zachęca wręcz Komisja Europejska, która w non-paper z grudnia 2007 stwierdza, że nie wszystkie możliwości istniejące w ramach obowiązującego systemu prawnego, które mogłyby usprawnić proces wydawania wiz, są wykorzystywane przez kraje członkowskie. Komisja wzywa do lepszej organizacji pracy konsulatów, stwierdza, że: *lepsze wykorzystanie przez kraje członkowskie istniejących w ramach acquis Schengen możliwości (np. wydawanie wiz wielokrotnych, wymaganie od osób godnych zaufania mniejszej ilości dokumentów) przyczyniłoby się z pewnością do rozwiązania wielu znaczących trudności*⁷. Zachęca także do wydawania większej liczby wiz ważnych w okresie pięciu lat podróży z tak zwaną pozytywną historią wizową.

Wizy wielokrotne i długoterminowe przynajmniej w jakimś stopniu przyczyniłyby się do rozładowania tłoku w polskich konsulatach. Obowiązujące regulacje pozwalają na zwolnienia z opłat określonych, stosunkowo licznych grup ludzi, jednakże podobnie jak w kwestii wiz długoterminowych i wiz wielokrotnych możliwość ta nie jest w wystarczającym stopniu wykorzystywana.

W tym kontekście konieczne jest również zwiększenie przejrzystości związanej z procesami wydawania wiz. Jest to o tyle istotne, że

właśnie brak jasnych reguł w znaczącym stopniu decyduje o negatywnej ocenie systemu wizowego – nawet bardziej niż stopień restrykcyjności. Pod tym względem polskie konsulaty po rozszerzeniu strefy Schengen wypadają źle. Aplikujący narzekają na brak odpowiednich informacji, brak jasnych kryteriów przyznawania wiz określonego typu czy zwalniania z opłat. Problemy budzą także zmieniające się wymogi związane z niezbędnymi dokumentami. Stworzenie spójnego, skutecznego i dostosowanego do potrzeb aplikujących systemu informacyjnego powinno nastąpić najszybciej jak to możliwe. Trzeba przy tym pamiętać, że brak przejrzystości i odpowiednich informacji wykorzystywany jest przez pośredników, którzy często za pomoc w uzyskaniu wize pobierają od aplikujących sumy znacznie przewyższające koszty otrzymania i tak nietaniej wize.

Umowy o małym ruchu granicznym

Komisja Europejska we wspomnianym non-paper wzywa także do podpisywania umów umożliwiających tak zwany mały ruch graniczny. Umowy te nie powinny być postrzegane jako panaceum na wszystkie problemy związane z ruchem granicznym, jednakże niewątpliwie są korzystnym rozwiązaniem dla mieszkańców terenów przygranicznych.

Z tego powodu ważne jest jak najszybsze wdrożenie umowy z Ukrainą i podpisanie takich umów z Białorusią i Rosją. W pierwszej kolejności należy rozwiązać problematyczne kwestie dotyczące umowy z Ukrainą, która spotkała się z zastrzeżeniami ze strony Komisji Europejskiej oraz przyspieszyć negocjacje z Białorusią i Rosją. Warto korzystać z doświadczeń innych państw UE, które bądź to podpisały umowy o małym ruchu granicznym, bądź są bliskie podpisania takich umów. Trzeba także pamiętać, że wyzwaniem jest nie tylko samo podpisywanie, lecz także skuteczna implementacja tych umów. Trzeba zapewnić sprawne wydawanie dokumentów umożliwiających przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, które dodatkowo nie zmniejszy efektywności pracy i tak już przeciążonych konsulatów.

Wizy krajowe

Stosunkowo duże możliwości działań dają państwom członkowskim wizy krajowe uprawnia-

⁷ Non-paper. Expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on "Strengthening the ENP" – COM (2006) 726 final of December 2006.

jące do pobytu tylko na terytorium państwa wydającego taką wizę. Pierwszym takim elementem jest cena. W tej chwili polskie wizy krajowe kosztują 60 euro, z wyjątkiem wiz dla Ukrainy i Białorusi, których cena obniżona została do 35 euro. Można zastanawiać się, dlaczego przywilejem opłaty w wysokości 35 euro nie są objęci obywatele Rosji, Mołdawii czy chociażby Gruzji, wobec której deklarowane jest duże wsparcie w innych dziedzinach.

Często pojawia się argument, że w ramach strefy Schengen istnieją naciski, aby ograniczać wydawanie wiz krajowych. Jednakże statystyki wydanych wiz krajowych przez państwa Schengen wyraźnie wskazują, że są kraje, które wydają niemałą liczbę tych wiz. Na przykład w Hiszpanii wizy krajowe stanowią ponad 25% wszystkich wiz wydanych w 2007 roku, we Włoszech i w Portugalii jest to ok. 16–17%, w Belgii ok. 11%⁸. Dlatego Polska mogłaby przekraczać próg 3–5% wiz krajowych, na który często wskazuje się, jako na europejską normę.

4. „Mapy drogowe” dla państw Europy Wschodniej prowadzące do ruchu bezwizowego

Polska wreszcie powinna dążyć do wypracowania „map drogowych” dla krajów Europy Wschodniej, prowadzących do ruchu bezwizowego, podobnych do tych, jakie otrzymały już kraje bałkańskie. Mapy dla tych państw określają kwestie wymagające działań ze strony

⁸ Na podstawie dokumentu Rady UE z 08.04.2008: Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts.

danego państwa, podzielone według czterech głównych zagadnień – ochrona dokumentów, nielegalne migracje, porządek publiczny i bezpieczeństwo, a także stosunki zewnętrzne i podstawowe prawa. Warunkiem wstępnym jest także odpowiednie wdrożenie umowy re-admisyjnej i umowy o ułatwieniach wizowych. W zależności od postępów Komisja Europejska ma zaproponować termin, w jakim wizy będą mogły zostać zniesione.

W tej chwili priorytetem powinny być prace nad takimi mapami dla Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Mapy powinny wyznaczyć jasne i konkretne kryteria, które musiałby spełnić dany kraj, aby otrzymać ruch bezwizowy.

• Podsumowanie

Wprowadzanie powyższych postulatów może odwrócić widoczną w ostatnich latach tendencję do stopniowego pogarszania się warunków przyjazdu mieszkańców krajów Europy Wschodniej do Polski. Polityka wizowa Polski powinna wspierać naszych sąsiadów. Trzy pierwsze kwestie – a więc zmniejszenie cen wiz dla obywateli Białorusi, poparcie dla liberalizacji wizowej wobec Serbii oraz stosowanie wszystkich możliwych rozwiązań dopuszczalnych w ramach Schengen – powinny być postrzegane jako zadanie krótkoterminowe. Sprawa czwarta – przygotowanie map drogowych prowadzących do ruchu bezwizowego – nie powinna być traktowana jako długoterminowa, lecz działania w tej kwestii powinny być rozpoczęte od zaraz, aby „mapy drogowe” powstały jak najszybciej.