



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

openborders.pl

openborders.pl

Monitoring polityki wizowej krajów Unii Europejskiej

R A P O R T

Monitoring polityki wizowej krajów Unii Europejskiej

Raport

Autorzy:

Jakub Boratyński

Fundacja im. Stefana Batorego

Leszek Chajewski

Collegium Civitas

Paweł Hermeliński

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Anita Szymborska

Fundacja im. Stefana Batorego

Bartłomiej Tokarz

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Współpraca:

Maria Krokhina

Biuro Obrony Praw Człowieka, Moskwa

Julian Rusu

Instytut na rzecz Polityki Publicznej, Kiszyniów

Iryna Suszko

Centrum ds. Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej, Kijów

Agnieszka Weinar

Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski

Metodologia badania i analiza danych:

Leszek Chajewski

Zakład Socjologii Ekonomicznej Collegium Civitas



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Monitoring polityki wizowej krajów Unii Europejskiej Raport



Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48 22| 536 02 00

fax |48 22| 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Redakcja

Joanna Liczner

Projekt okładki

Teresa Oleszczuk

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

ISBN 83-89406-65-9

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa, kwiecień 2006

Spis treści

Rozdział I	
Dlaczego procedury wizowe są uciążliwe?	9
Rozdział II	
Ocena stopnia trudności systemów wizowych	25
Rozdział III	
Polityka wizowa państw należących do strefy Schengen – Czy istnieje jeden system?	31
Rozdział IV	
Wspólnotowe ramy prawne systemu wizowego a praktyka konsularna	43
Rozdział V	
Rekomendacje	55
Aneks I	
Zakres i cel badań	65
Aneks II	
Wizje lokalne placówek konsularnych	71
Aneks III	
Partnerzy Projektu	81
Strona openborders.pl	85

Wstęp

Badania będące podstawą niniejszego raportu przeprowadzono pod koniec 2005 roku w konsulatach wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej – w Kijowie, Kiszyniowie, Mińsku i Moskwie. Badane były systemy wizowe: Belgii, Finlandii, Francji, Litwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii. W ramach projektu przeprowadzono wywiady z 961 osobami wnioskującymi o wize i uzyskano 85-procentową stopę odpowiedzi. Dodatkowo pogłębione wywiady zostały przeprowadzone z osobami, którym odmówiono wiz oraz z pracownikami konsulatów.¹

Prezentowany raport powstał w ramach prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego programu „Przyjazna Granica UE”. Raport zrealizowano we współpracy z uczelnią Collegium Civitas oraz czterema organizacjami pozarządowymi z Europy Wschodniej: białoruskim Centrum Innowacji Społecznych, mołdawskim Instytutem na rzecz Polityki Publicznej, rosyjskim Moskiewskim Biurem Obrony Praw Człowieka oraz ukraińskim Centrum ds. Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy. Przy realizacji projektu współdziałali także eksperci z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

¹ Zakres i metodologia badania zostały szerzej opisane w Aneksie I, kwestionariusz użyty w wywiadach jest zamieszczony na stronie internetowej openborders.pl w Aneksie IV (Aneksy od IV do VII dostępne są tylko w wersji elektronicznej).

Program „Przyjazna Granica UE” został zapoczątkowany w 2002 roku. Dotychczas w jego ramach był prowadzony monitoring wydawania polskich wiz (*Monitoring polskiej polityki wizowej – raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004); obserwowano też sposób, w jaki służby graniczne traktują cudzoziemców przekraczających wschodnią granicę Polski (*Monitoring wschodnich granic Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003). Celem projektu „Przyjazna Granica UE” są: podniesienie standardów obsługi cudzoziemców na granicy zewnętrznej UE, usprawnienie działania unijnego systemu wizowego oraz uwrażliwienie opinii publicznej na potrzebę wprowadzenia przyjaznych rozwiązań granicznych, sprzyjających rozwojowi sąsiedzkiej współpracy i kontaktów międzyludzkich.

Badania będące podstawą niniejszego raportu ukazały z jednej strony duże różnice w polityce wizowej prowadzonej przez poszczególne państwa uczestniczące w strefie Schengen, a z drugiej strony elementy podobieństwa między niektórymi praktykami stosowanymi przez konsulaty państw układu Schengen i państw pozostających poza nim. Nasuwają się zatem pytania: czy Polska będzie mogła skorzystać z wybranych praktyk krajów UE i utrzymać (po uzyskaniu członkostwa w strefie Schengen) dość liberalny obecny system wydawania wiz? W jakim kierunku powinny iść zmiany polityki wizowej, by zewnętrzna granica Unii Europejskiej nie była postrzegana jako nowa „żelazna kurtyna”? Czy prowadzone obecnie rozmowy na forum UE na temat ułatwień w polityce wizowej doprowadzą do istotnych zmian w procedurach otrzymywania wiz przez obywateli zza wschodniej granicy?

Mamy nadzieję, że obserwacje poczynione w czasie naszych badań i przedstawione w niniejszym raporcie przyczynią się do przemian w polityce wizowej prowadzonej przez kraje Unii Europejskiej.

Fundacja im. Stefana Batorego

Rozdział I

Dlaczego procedury wizowe są uciążliwe?

Kluczowe wnioski

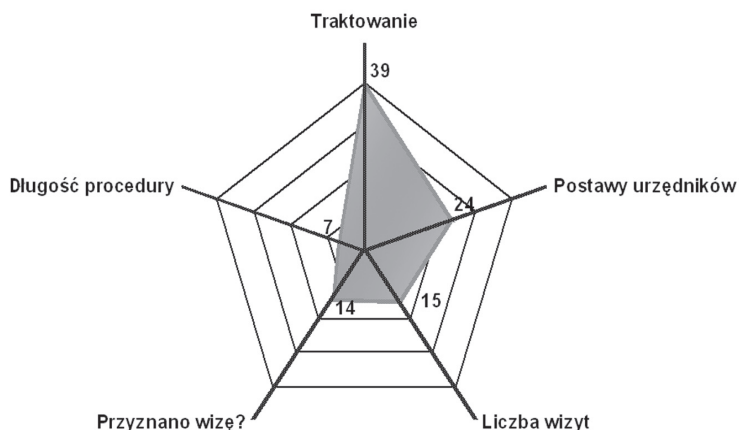
- Największy wpływ na ocenę procedur wizowych przez osoby ubiegające się o wizy ma zachowanie urzędników konsularnych; ten czynnik okazuje się bardziej istotny niż odmowa wydania wizy, czas oczekiwania w kolejce czy wysokość opłaty wizowej.
- Systemy oceniane najsurowiej to te, które udzielają nieprecyzyjnych informacji i którym brak przejrzystości.

Znaczenie zachowania pracowników konsulatów

Wbrew potocznym przekonaniom, opinie dotyczące uciążliwości systemów wizowych nie są funkcją „twardych” niedogodności, takich jak wysoki odsetek odmów wizowych czy konieczność oczekiwania w kolejce, lecz stanowią funkcję tego, jak respondenci są traktowani przez pracowników konsulatów.

Wykres 1

Znaczenie zachowania urzędników w stosunku do ubiegających się o wizy



Wykres 1 przedstawia relatywną ważność „miękkich” i „twardych” czynników dla oceny systemów wizowych pod względem ich uciążliwości.¹

Chociaż wszystkie widoczne na wykresie czynniki (sposób traktowania wnioskodawców, postawy urzędników, liczba wizyt niezbędnych do otrzymania wizy, liczba decyzji odmownych i długość procedury) są statystycznie istotne, to przy ocenie uciążliwości procedur wizowych najsilniejsze znaczenie dla wnioskodawców ma sposób ich traktowania przez pracowników

¹ Wykres przedstawia wartości absolutne standaryzowanych współczynników regresji, pomnożonych – by ułatwić graficzną prezentację – przez 100. Na stronie internetowej openborders.pl, w Aneksie V do Raportu (Tabela 1a), znajdują się szczegółowe specyfikacje zastosowanego modelu. Upraszczając, współczynniki pokazują „czysty” (czyli niezależny od innych zmiennych, ale przy jednoczesnym uśrednieniu wpływu tych pozostałych zmiennych) wpływ każdego z czynników (sposobu traktowania, liczby wizyt, długości procedury itd.) na oceny uciążliwości całej procedury wizowej.

konsulatów. Duża rola tych pozornie „miękkich” czynników została również stwierdzona podczas naszego ostatniego badania polskiej polityki wizowej przeprowadzonego w 2004 roku.²

Sposób traktowania petentów

„Sposób traktowania petentów” oraz „postawa pracowników konsulatów” to oczywiście terminy pokrewne, jednak „sposób traktowania” jest wypadkową szacunku dla praw i godności osób ubiegających się o wize. Ta zmienna była analizowana na każdym etapie procedury wizowej. Prawdziwie złe traktowanie oraz naruszenie praw i godności osoby odnotowywano bardzo rzadko: przeważająca większość ankietowanych doświadczyła co najmniej dobrej obsługi na wszystkich etapach procedury wizowej oraz we wszystkich konsulatach.

Należy jednak podejrzewać, że może to być efekt niskich oczekiwań wnioskodawców wobec procedury wizowej. Wynikają one z przyzwyczajenia społeczeństw Europy Wschodniej do niskich standardów obsługi w urzędach. Tłumienie negatywnych ocen może też wynikać z pewnej nieufności respondentów wobec ankierów. Poza tym wydaje się, że osoby, które otrzymały wizę, mając perspektywę oczekiwanego wyjazdu, skłonne są do puszczania w niepamięć negatywnych doświadczeń procedury wizowej.

Można natomiast z całą pewnością stwierdzić, że istnieją znaczne różnice pomiędzy petentami poszczególnych konsulatów dotyczące poziomu doświadczeń pozytywnych. Innymi słowy, ankietowani mogli unikać podawania przypadków złego traktowania, jednak intensywność ocen pozytywnych istotnie różniła się, jeśli chodzi o konkretne konsulaty. Działo się tak szczególnie na pierwszych dwóch etapach procedury wizowej, tzn. w momencie, w którym petenci otrzymują formularze wizowe i „numerki” wskazujące miejsce w kolejce albo godzinę wizyty w konsulacie (Tabele 1 i 2).

² Tekst raportu z badań na temat polityki wizowej RP wobec Białorusi, Rosji i Ukrainy (Fundacja im. Stefana Batorego, czerwiec 2004) znajduje się na stronie internetowej programu – open-borders.pl.

Tabela 1. „Bardzo miła obsługa”: pozyskiwanie formularzy

Polska	76%
Finlandia	70%
Belgia	62%
Wielka Brytania	57%
Niemcy	53%
Czechy	47%
Litwa	45%
Francja	45%

Tabela 2. „Bardzo miła obsługa”: zdobywanie numerka

Finlandia	75%
Polska	72%
Belgia	69%
Wielka Brytania	53%
Litwa	32%
Francja	31%
Czechy	30%
Niemcy	28%

Fakt, że te względnie proste etapy procedury wizowej najczęściej prowadzą do wywołania u petentów poczucia, iż zostali gorzej potraktowani, jest zapewne wynikiem przekonania panującego w większości konsulatów, że do momentu wszczęcia właściwej procedury wizowej konsulat nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności za to, co dzieje się w kolejkach na zewnątrz.

Sytuację dotyczącą fazy poprzedzającej właściwą procedurę wizową opisuje nasz współpracownik, który wcielił się w rolę osoby wnioskującej o wizę francuską w konsulacie w Mińsku:

Ankieter wpisał się na nieoficjalną listę oczekiwania w dniu 1 czerwca 2005 r. (jako 787. osoba). Po zapisaniu należy potwierdzać swoje miejsce każdego dnia. Choć ambasada zastrzega, że nie uznaje tej kolejki, to nie ma praktycznej możliwości jej ominięcia. Funkcjonują nieformalne „procedury” kolejkowe, takie jak lista oczekujących, obowiązek

rotacyjnego pilnowania kolejki, codzienne potwierdzanie swojego miejsca i oczywiście handel miejscami w kolejce. Aby potwierdzić swoje miejsce, należy przybyć pod konsulát o godzinie 12:00; potwierdzanie kończy się ok. godziny 15:00. Jeśli nie było się obecnym na pierwszym potwierdzaniu, nazwisko jest zaznaczane. Po drugiej nieobecności osoba jest wykluczana z kolejki. Ankieter, który zapisał się na nieoficjalną listę 1 czerwca, 1 sierpnia miał nr 243. Wówczas także kolejka zaczęła posuwać się wolniej. Wiele osób było bardzo zdenerwowanych, zaczęły się kłótnie, doszło nawet do bójek. Ankieter musiał nocować przed konsulatem, aby nie stracić zajmowanego miejsca. O godzinie 5:00 rano reszta „starej” kolejki zaczęła gromadzić się wokół wejścia. Wybuchła kłótnia i szamotanina. Ochrona konsulatu odmówiła poparcia jakiegokolwiek ze stron, co wywołało kolejne zamieszanie; silniejsi dostali się na początek kolejki. Ankieterowi udało się wejść do budynku i otrzymać bilet z numerem na dzień następnny. Przybył pod konsulát przed godziną 8:00 rano. Numer ankietera wywołano o godzinie 11:23. Po rozmowie otrzymał bilet z numerem, potrzebny do otrzymania wizy, z terminem wyznaczonym na 8 sierpnia, w godzinach od 16:00 do 17:00. W oznaczonym dniu czekał przez 2 godziny przed konsulatem. Paszporty były wydawane przez pracownika konsulatu na zewnątrz budynku, po porównaniu z numerem na posiadanym bilecie.

Spośród wstępnych etapów procedury również pozyskiwanie formularzy zostało ocenione negatywnie. Dostępność formularzy bez ograniczeń nie jest powszechna. Niektóre konsulaty nie udostępniają formularzy na swoich stronach internetowych albo też nie informują o dostępności tych formularzy w internecie (Wykres 2). Belgia i Francja zostały pod tym względem ocenione najniżej, natomiast spośród petentów konsulatów brytyjskich tylko jeden na dziesięć nie zdołał pobrać formularza wizowego z internetu.

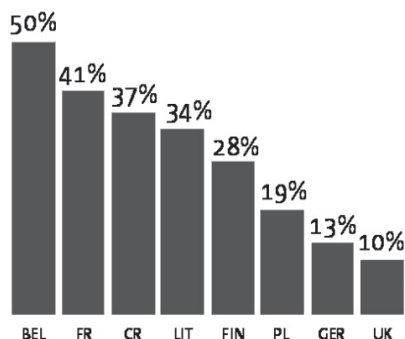
Wśród naszych respondentów oceniających negatywnie zachowania funkcjonariuszy konsulatów powtarzały się określenia: *jest lekceważące, nieprzyjemnie, nieludzkie, bez szacunku dla drugiej osoby.*

– „Procedura wizowa przypomina obóz koncentracyjny, jest bezprawna, okrutna, ma się wrażenie bycia więźniem” (Mińsk); „Czuję się traktowana jak osoba drugiej kategorii” (Mińsk); „Oni tylko mówią o zasadach demokratycznych, ale ich nie przestrzegają. Nie mają żadnego szacunku dla obywateli innego państwa” (Mińsk).

Osoby, z którymi rozmawialiśmy, często skarżą się na brak informacji oraz niejasność dotyczącą listy wymaganych dokumentów: „Gdy ktoś pyta, nie ma woli odpowiedzi na pytanie (...)” (Kiszyniów).

Wykres 2

Woleliby czerpać informacje z internetu, ale uzyskali dane z innych źródeł



Postawa pracowników konsulatów

„Postawę pracowników” zdefiniowaliśmy jako gotowość personelu konsulatu, pracującego zarówno na terenie placówki, jak i poza nią, do udzielania rzetelnych informacji w języku preferowanym przez osoby ubiegające się o wize.

Postawa pracowników w okienkach i pracowników konsularnych, bardziej niż postawa pracowników ochrony i innych osób, z którymi petenci mają kontakt, jest silnie powiązana z odczuciem uciążliwości procedury wizowej. Odsetek ubiegających się, którzy oceniają zachowanie francuskich

i litewskich pracowników konsularnych jako „bardzo dobre”, był prawie dwukrotnie mniejszy niż odsetek ankietowanych odnotowujących „bardzo dobre” zachowanie personelu polskiego i fińskiego (Wykres 3). Okazuje się zatem, że organizacja pracy konsulatów zarówno państw uczestniczących w strefie Schengen (Finlandia), jak i pozostających poza układem (Polska) może być przyjazna dla petentów.

Ponieważ „postawa personelu” to również umiejętność rzetelnego informowania, Finlandia, Polska i Belgia plasują się pod tym względem wyżej od innych konsulatów (Tabela 3).

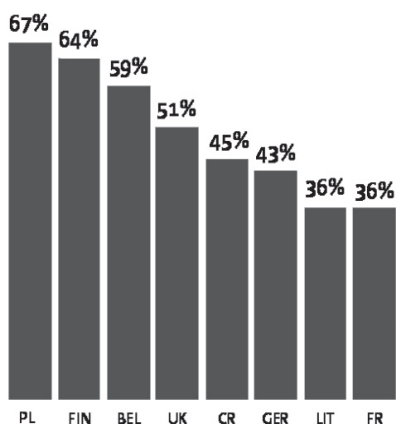
Tabela 3. „Bardzo dobre” informowanie

Finlandia	65%
Polska	63%
Belgia	60%
Wielka Brytania	54%
Czechy	48%
Francja	44%
Niemcy	40%
Litwa	36%

Konsekwencją słabej jakości informacji jest działalność agencji i biur turystycznych, firm ubezpieczeniowych oraz nieformalnych pośredników, których przedstawiciele są stale obecni w pobliżu budynków konsulatów i żerują na niewiedzy wnioskodawców. Proponują odpłatne usługi w zakresie wypełniania wniosków wizowych, tłumaczenia dokumentów, udzielania informacji. Zdarzają się także propozycje dotyczące nieoficjalnej pomocy w przyspieszeniu lub ułatwieniu procedury wizowej. Zważywszy na fakt, iż w zdecydowanej większości przypadków od osób ubiegających się o przyznanie wizy pobierana jest opłata wizowa (a także inne opłaty związane z wymaganym ubezpieczeniem itp.), dodatkowe koszty stają się istotną przeszkodą w uzyskaniu wizy dla osób niezamożnych. Mimo że korzystanie z usług takich agencji turystycznych i ubezpieczeniowych nie jest obowiązkowe czy przymusowe, bardzo wiele osób nie może poradzić sobie z prawidłowym i sprawnym przejściem przez wszystkie etapy nadmiernie skomplikowanej procedury wizowej. Nasi ankieterzy dostarczyli danych odnoszących się do konsulatów Niemiec, Francji i Litwy w Mińsku. We

Wykres 3

Odsetek osób oceniających zachowanie pracowników konsularnych jako „bardzo dobre”



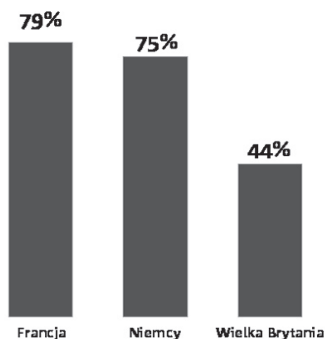
wszystkich trzech przypadkach oferowana była pomoc w wypełnieniu wniosków wizowych (5 euro – za pomoc w wypełnieniu niemieckiego wniosku wizowego, 12 euro – za uniknięcie oczekiwania w kolejce przed konsulem niemieckim, 10 USD za wypełnienie wniosku litewskiego). Przed konsulem francuskim nieoficjalny „zarządzający” listą oczekujących proponował miejsce na początku tej listy za opłatą w wysokości od 30 do 100 euro. W Kijowie w konsulatach Polski, Austrii, Czech i Niemiec odnotowano pojawienie się osób proponujących odpłatną pomoc w wypełnieniu wniosku wizowego, tłumaczeniu dokumentów, skróceniu czasu oczekiwania (przed konsulem Polski ankietowani zaproponowano skrócenie czasu trwania całej procedury do 3 godzin za opłatą w wysokości 30 euro).

Przyglądaliśmy się też, czy systemy informują wnioskodawców o przyczynach odmowy wydania wiza. Uzyskaliśmy dane dotyczące tylko systemów najbardziej restrykcyjnych, ponieważ po ich przeanalizowaniu otrzymaliśmy wystarczającą liczbę danych odnośnie przypadków odmownych. Okazuje się, iż w systemie francuskim źle informuje się klientów nie tylko przed

rozpoczęciem procedury wizowej, ale również po jej zakończeniu. Z kolei nieomal równie restrykcyjny system brytyjski podaje przyczyny odrzucenia wniosku wizowego prawie dwa razy częściej (Wykres 4).

Wykres 4

Odsetek respondentów, którym nie podano powodów odrzucenia wniosku



Wśród osób, którym odmówiono wydania wizen bez podania powodu tej odmowy, powtarzały się skargi, że odczuwają to jako łamanie ich praw: „Odmowa bez podania przyczyn jest nie do przyjęcia” (Kijów). Wielu dotyka to, że podejrzewa się ich o popełnienie przestępstw: „Myślę, że prawdziwą przyczyną tej odmowy jest fakt, że jesteśmy obywatelami Mołdawii, to myślą, że mogą łamać nasze prawa i lekceważyć nasze potrzeby” (Kiszyniów). Dominuje poczucie, że decyzje o odmowie udzielenia wizen, które nie są umotywowane, opierają się wyłącznie na subiektywnych ocenach administracji konsularnej.

Liczba wizyt

Konieczność odbycia kilku wizyt w konsulacie jest kolejną przyczyną uciążliwości procedury wizowej. Tylko jedna piąta osób przez nas ankietowanych była w stanie odebrać swoje wizen podczas pierwszej wizyty w konsulacie.

Zdolność systemu do rozpatrywania wniosków w tym samym dniu nie wiąże się z jego restrykcyjnością (Wykres 5): np. system litewski jest tyleż liberalny, co nieefektywny, podczas gdy system brytyjski okazuje się wysoce restrykcyjny i zarazem bardzo sprawny. Jedynie polskie konsulaty są zarazem liberalne i zdolne do rozpatrzenia wniosku tego samego dnia. Stosunkowo dobry wynik Francji jest złudny: po pierwsze, klienci tego systemu muszą umówić się na spotkanie tydzień wcześniej, przedłużając tym samym rzeczywisty czas trwania procedury; po drugie, do otrzymania wizy francuskiej potrzeba nawet 9 wizyt w konsulacie (Tabela 4).

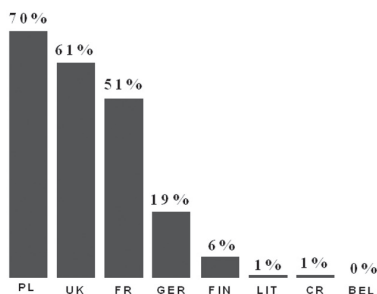
Tabela 4. Liczba wizyt potrzebna, aby ukończyć proces ubiegania się o wizę

	Maksimum	Minimum
Francja	9	1
Czechy	6	1
Niemcy	6	1
Polska	6	1
Belgia	5	1
Wielka Brytania	5	1
Finlandia	4	1
Litwa	4	2

Francuski konsul w Kijowie. K., lat 60, pracuje jako inżynier. Celem jego wyjazdu jest odwiedzenie syna w Paryżu; syn ma tam legalną pracę. K. przejechał 360 km z miejsca zamieszkania do konsulatu w Kijowie. Po dwóch godzinach oczekiwania w kolejce został poinformowany przez pracownika konsulatu, że dokumenty, które załączył do formularza, są niewystarczające. Wrócił do domu, aby skompletować pozostałe dokumenty: zaświadczenie o zameldowaniu i zatrudnieniu, metrykę urodzenia syna, kopię aktu małżeństwa i dokument potwierdzający własność nieruchomości należącej do niego i do jego żony. W ciągu miesiąca po załatwieniu wszystkich dokumentów wrócił do Kijowa. I tym razem jednak jego aplikacja została odrzucona ze względu na niewystarczającą dokumentację. Na pytanie, jakich jeszcze dokumentów brakuje, K. uzyskał odpowiedź: „sam pomyśl”.

Wykres 5

Decyzje wizowe w tym samym dniu co złożenie wniosku

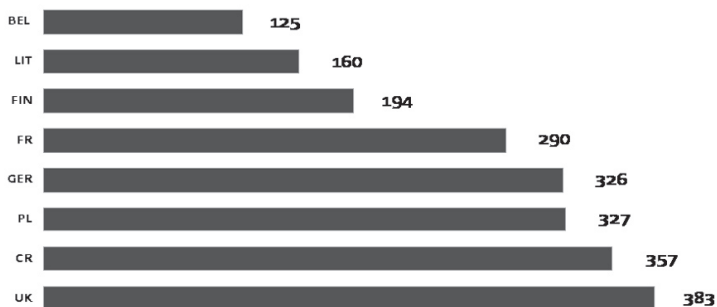


Wnioskodawcy, z którymi rozmawialiśmy, musieli kilkakrotnie (od 1 do 9 razy) przychodzić/dojeżdżać do ambasad/konsulatów oraz donosić dokumenty i za każdym razem stali w kolejce od nowa.

Duża liczba wizyt w konsulacie niezbędnych do otrzymania wizy jest istotnym utrudnieniem, zważywszy na fakt, że osoby ankietowane przyjeżdżały do konsulatów z bardzo daleka. Wnioskodawcy z badanych krajów przebywali średnio dystans 300 km do najbliższego konsulatu; jeszcze dalej położone były konsulaty Wielkiej Brytanii (średnio aż 383 km od miejsca zamieszkania petentów – Wykres 6). Konieczność przebycia takich odległości więcej niż raz to znaczne koszty i poważna inwestycja czasowa (należy tu wziąć pod uwagę, że pokonanie dystansu 300 km po złej jakości drogach zajmuje samochodem około 5 godzin, a podróż pociągiem to około 6–7 godzin).

Wykres 6

Odległość konsulatu od miejsca zamieszkania (km)



Specyficzna sytuacja w tym wypadku dotyczy obywateli Mołdawii:

- W Kiszyniowie nie ma wielu placówek krajów unijnych, dlatego żeby uzyskać wizę Austrii, Belgii, Republiki Czeskiej (choć ten kraj będzie mieć już w niedługim czasie swoje przedstawicielstwo w Mołdawii), Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii, Słowacji, Szwecji i Włoch, Mołdawianie muszą jechać do konsulatów właściwych terytorialnie dla tych krajów, które znajdują się w Bukareszcie (z Kiszyniowa do Bukaresztu jest ok. 440 km, czyli ok. 6 godzin jazdy samochodem lub ok. 12 godzin bezpośrednim pociągiem nocnym).
- O wizy słoweńskie i cypryjskie można aplikować w Budapeszcie, ale żeby tam dojechać, trzeba najpierw zdobyć wizę węgierską w ambasadzie w stolicy Mołdawii (Budapeszt znajduje się w odległości prawie 1000 km od Kiszyniowa, podróż samochodem trwa ok. 12 godzin, pociągiem z przesiadkami nawet do 35 godzin, a samolotem to koszt ok. 300 dolarów).
- Po wizy do Grecji, Łotwy, Litwy i Holandii trzeba się udać do Kijowa (odległość 470 km od Kiszyniowa, czyli 6 godzin samochodem, a pociągiem nawet ok. 15 godzin).
- Chęć podróży na Maltę łączy się z koniecznością wizyty w Moskwie (oddalonej o 1400 km od Kiszyniowa, podróż pociągiem to ok. 30 godzin w jedną stronę).

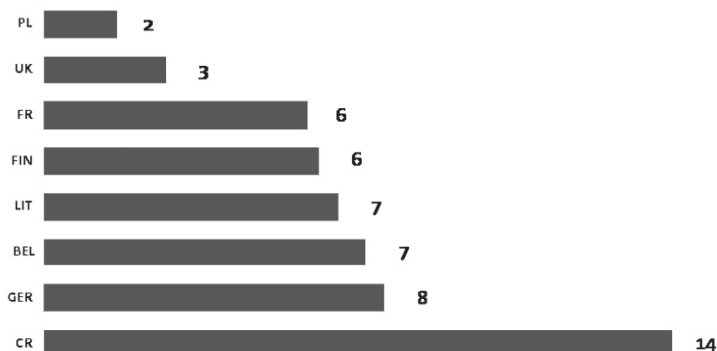
Długość procedury wizowej

Długość całego procesu, czyli okres pomiędzy pierwszą a ostatnią wizytą, to oddzielny wymiar uciążliwości procedury wizowej (Wykres 7). Nawet jeśli ubiegający się przyjechał do konsulatu z bardzo daleka, to krótka procedura minimalizuje niedogodności oraz koszty związane z przebywaniem z dala od domu. Niestety, jedynie w przypadku systemu polskiego procedura zajmuje średnio dwa dni. W większości badanych systemów procesy te trwają około tygodnia. Wyjątkowo długi czas między pierwszą a ostatnią wizytą w konsulatach Republiki Czeskiej to prawdopodobnie wynik dużej liczby wiz z pozwoleniem na pracę wydawanych przez ten kraj.

Niestety, nie zapytaliśmy ankietowanych, czy przed pierwszą wizytą umawiali się telefonicznie na spotkanie. Przypuszczamy jednak, że choć umawianie się z wyprzedzeniem utrudnia planowanie podróży zagranicznej, to większość ankietowanych prawdopodobnie uznałaby to raczej za udogodnienie, o ile skróciłoby to czas między pierwszą a ostatnią wizytą. Jeśli ponadto takie działanie zmniejszyłoby liczbę wizyt niezbędnych do otrzymania wisy, to wiązałoby się niewątpliwie z ulepszeniem procedury.

Wykres 7

Czas trwania procedury (dni)



Czas spędzony w kolejkach

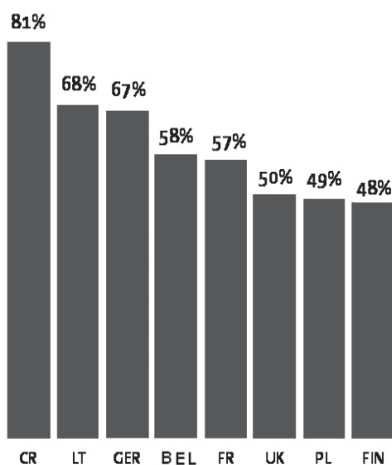
Jak już wspomnieliśmy, ilość czasu spędzonego w kolejkach nie jest istotnym czynnikiem wpływającym na opinię o uciążliwości procedur. Omawiamy jednak to zagadnienie ze względu na fakt, że tylko 39% ankietowanych nie odnotowało konieczności czekania w kolejkach (średnia dla całej grupy badanych państw). Małe znaczenie tego czynnika wynika więc raczej z przyzwyczajenia obywateli badanych krajów do kolejek, aniżeli z rzeczywistych doświadczeń z procesu wizowego.

Nowe kraje członkowskie UE (Czechy i Litwa) miały większe trudności z zapobieganiem tworzeniu się kolejek niż kraje Europy Zachodniej (Wykres 8).

Osoby, które odnotowały konieczność oczekiwania w kolejkach, stały w nich średnio po 12 godzin podczas składania wniosku o wizę francuską oraz 1 godzinę w przypadku ubiegania się o wizey fińskie i polskie (Wykres 9).

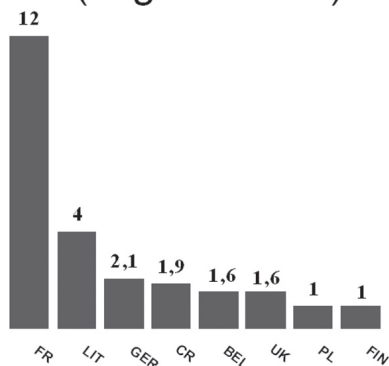
Wykres 8

Występowanie kolejek



Wykres 9

Średni czas oczekiwania w kolejkach – wszystkie etapy (w godzinach)



Niemal w żadnym z badanych wydziałów konsularnych osobom oczekującym przed budynkami konsulatów nie zapewniono dogodnych warunków, w których mogłyby się one schronić przed opadami deszczu czy śniegu oraz wysokimi lub niskimi temperaturami powietrza albo zająć miejsca siedzące. Ten na pozór błahy problem nabiera zupełnie innego znaczenia, gdy uświadomimy sobie, iż czas oczekiwania na zewnątrz, przed budynkiem konsulatu, może trwać nawet całą noc (przypadek wydziału konsularnego Francji na Białorusi).

Wizje lokalne

Słaba jakość organizacji etapów wstępnych procedury wizowej została potwierdzona także wizjami lokalnymi placówek, przeprowadzonymi w ramach naszego badania. Nasi współpracownicy mieli za zadanie zebrać jak najwięcej informacji dotyczących warunków funkcjonowania i organizacji placówek konsularnych. W celu uzyskania rzeczywistego i jak najpełniejszego obrazu procedury wizowej wcielili się oni w rolę osób ubiegających się

o przyznanie wizej. Obserwacje zostały przeprowadzone w lipcu i sierpniu 2005 roku przez partnerów projektu reprezentujących organizacje pozarządowe Białorusi, Mołdawii, Ukrainy i Rosji. Szczegółowy opis funkcjonowania badanych placówek dyplomatycznych krajów Unii Europejskiej znajduje się w Aneksie II.

Rozdział II

Ocena stopnia trudności systemów wizowych

Kluczowe wnioski

- Z punktu widzenia ubiegających się o wizey najlepiej oceniane są procedury wizowe Finlandii i Polski; zaraz za nimi plasuje się, skądinąd wysoce restrykcyjny, system brytyjski.
- Bez względu na zastosowane kryteria oceny najmniej dogodne są systemy francuski oraz litewski.
- Restrykcyjność systemów (mierzona odsetkiem odmów) nie ma istotnego wpływu na ocenę stopnia trudności procedur wizowych.

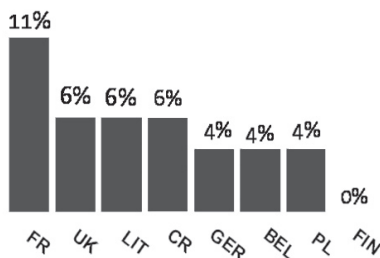
Ocena systemów wizowych przy zastosowaniu różnych kryteriów

Biorąc pod uwagę odsetek osób twierdzących, że procedura wizowa w danym systemie jest trudna, można w prosty sposób ocenić poszczególne systemy (Wykres 1). Według tej formy klasyfikacji Finlandia jest wyraźnym liderem, podczas gdy Francja pozostaje zdecydowanie w tyle.

Temu rodzajowi klasyfikacji można zarzucić ignorowanie faktu, że na percepcję nieprzyjazności systemów wizowych może mieć wpływ wykształcenie ankietowanych (osoby z wyższym wykształceniem będą mieć relatywnie wyższy pułap oczekiwań) oraz że system może być oceniany

Wykres 1

Jak trudna była procedura wizowa? (% trudna/bardzo trudna)



surowiej przez petentów, których wnioski zostały odrzucone. Znaczne zróżnicowanie proporcji wniosków wizowych odrzucanych przez konsulaty poszczególnych państw będziemy omawiać w Rozdziale III. Jeśli chodzi o wykształcenie, osoby lepiej wykształcone preferują wyjazdy do zamożnych krajów UE (Wykres 2). Zatem właściwie skonstruowany ranking systemów wizowych musi uwzględniać te czynniki.

Aby wziąć na nie poprawkę, przeanalizowaliśmy percepcję stopnia trudności procedur wizowych, zakładając średnie odsetki wniosków odrzucanych, wykształcenia oraz cech demograficznych respondentów. Przy takich założeniach ranking ulega znacznym zmianom (Tabela 1¹), ale zmiany te nie dotyczą najbardziej i najmniej przyjaznego systemu wizowego.

¹ Szczegóły dotyczące modelu szacującego uciążliwość przy założeniu średnich poziomów czynników wyjaśniających (stopnia odmów oraz cech demograficznych respondentów) są dostępne w formie elektronicznej na naszej stronie internetowej openborders.pl w Aneksie VI do Raportu.

Wykres 2

Wykształcenie wyższe wnioskodawców

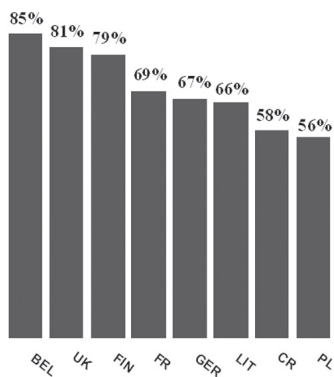


Tabela 1. Jak trudny był cały proces? (skorygowane średnie)

System	Średnia wartość (1 = bardzo trudny; 5 = bardzo łatwy)
Finlandia	4,60
Polska	4,50
Wielka Brytania	4,33
Czechy	4,22
Niemcy	4,22
Belgia	4,20
Litwa	3,97
Francja	3,85

Oszacowane przy następujących wartościach: Odsetek wniosków odrzuconych = 0,92;
 Płeć = 1,5 (1 = kobiety; 2 = mężczyźni); Wiek ankietowanych = 36,3;
 Wykształcenie wyższe = 0,7 (1 = wyższe, 0 = podstawowe/średnie).

Czy systemy wizowe są przejrzyste?

Procedury wizowe mogą być także oceniane z punktu widzenia liczby wizyt niezbędnych do pełnego zrozumienia tych procedur. Można bowiem przyjąć, iż po pewnej liczbie wizyt w danym kraju (a zatem również w konsulacie) wszyscy lub też prawie wszyscy ubiegający się o wizę do danego kraju uważają procedurę starania się o nią za prostą. Wykres 3 pokazuje liczbę wizyt dla systemów: najłatwiejszego (Finlandia), najtrudniejszego (Francja) oraz średniego (Niemcy). Tabela 2 uwidacznia zaś, jak są postrzegane wszystkie badane systemy, w zależności od doświadczenia osoby ubiegającej się o wizę.

Wykres 3

Ile wizyt potrzeba, by nauczyć się procedury?

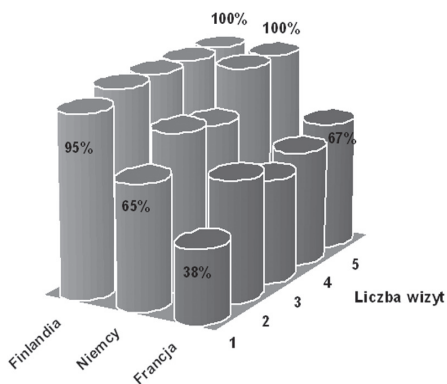


Tabela 2. Procent ankietowanych uważających procedurę wizową za łatwą/bardzo łatwą oraz liczba poprzednich wizyt w danym kraju

	Liczba wizyt w kraju	1	2	3	4	5
Kraj		procent uważających procedurę za łatwe/bardzo łatwe				
Finlandia		95%	100%	100%	100%	100%
Polska		86%	82%	80%	100%	100%
Niemcy		72%	67%	81%	100%	100%
Wielka Brytania		65%	82%	78%	100%	100%
Belgia		66%	85%	92%	88%	100%
Czechy		86%	90%	70%	80%	100%
Litwa		77%	92%	60%	50%	100%
Francja		38%	63%	54%	60%	67%

Prawdopodobieństwo, że kandydat składający po raz pierwszy wniosek w konsulacie fińskim stwierdzi, iż procedura wizowa jest łatwa lub bardzo łatwa, wynosi 95%, podczas gdy w przypadku tego samego kandydata składającego wniosek w konsulacie francuskim wynosi ono 38%. Już przy drugiej wizycie w fińskim konsulacie wszyscy kandydaci uważają procedurę za łatwą lub bardzo łatwą. Wszystkie systemy oprócz jednego – francuskiego – stają się w pełni zrozumiałe po piątej wizycie.

Jeśli weźmie się pod uwagę wszystkie omówione czynniki, tzn. odsetek wniosków odrzuconych, cechy demograficzne ubiegającego się o wizę, jego doświadczenie (liczba wizyt w kraju, o którego wizę dana osoba się stara), to końcowa ocena systemów wizowych będzie przedstawiać się następująco (Tabela 3):

Tabela 3. Jak trudny był cały proces? (skorygowane średnie)

System	Średnia wartość (1 = bardzo trudny; 5 = bardzo łatwy)
Finlandia	4,59
Polska	4,49
Wielka Brytania	4,37
Czechy	4,25
Niemcy	4,24
Belgia	4,22
Litwa	3,99
Francja	3,82

Oszacowane przy następujących wartościach: Odsetek odrzuconych wniosków = 0,93;
Liczba wizyt w kraju, o którego wizę dana osoba ubiegała się przez dwa ostatnie lata = 3,98;
Wykształcenie wyższe = 0,70; Płeć = 1,49; Wiek ankietowanego = 36,37.

Prawdopodobnie najbardziej uderzający jest fakt, że system brytyjski, pomimo jego restrykcyjności (mierzonej stopą odmów wizowych), uważa się za przyjazny. W równym stopniu zaskakuje to, iż system litewski uchodzi za lepszy jedynie w porównaniu z francuską biurokracją wizową, mimo że ten pierwszy jest najmniej restrykcyjny ze wszystkich badanych systemów wizowych.

Rozdział III

Polityka wizowa państw należących do strefy Schengen – Czy istnieje jeden system?

Kluczowe wnioski

- Różnice w polityce wizowej poszczególnych państw strefy Schengen wobec krajów Europy Wschodniej są dość znaczące.
- Nowe kraje członkowskie UE znacznie rzadziej odmawiają wiz obywatelom Europy Wschodniej niż kraje uczestniczące w układzie Schengen.
- Obywatele Rosji mają największe szanse na otrzymanie wizy Schengen, natomiast Białorusini najmniejsze.

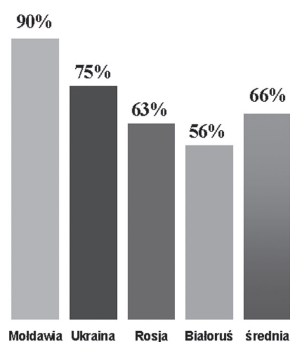
Wnioski składane przez aplikantów indywidualnych, biura podróży, organizacje i instytucje

Nasze badanie koncentruje się na osobach ubiegających się o wizę indywidualnie i na ich doświadczeniach w trakcie starania się o wizę. Ponad dwie trzecie (66%) petentów konsulatów biorących udział w badaniu składało wnioski wizowe indywidualnie (Wykres 1).

W Mołdawii o wizy ubiegają się najczęściej osoby prywatne (92%); na Ukrainie 75% to wnioskodawcy indywidualni, a w Rosji jest ich 62%. Z kolei na Białorusi jedynie 56% osób ubiegających się o wizę stanowią wnioskodawcy indywidualni.

Wykres 1

Wnioskodawcy indywidualni



Pozostała jedna trzecia respondentów w niniejszym badaniu to przedstawiciele firm handlowych (46% respondentów „nieindywidualnych”), biur podróży (29%) i instytucji sektora publicznego (19%); 7% respondentów „nieindywidualnych” stanowią przedstawiciele organizacji pozarządowych i innych.

Ogólnie rzecz biorąc, osobom ubiegającym się o wizę poprzez przedstawicieli odmawiano wydania wizy znacznie rzadziej¹ niż petentom starającym się o nią osobiście. Ze względu na to, że doświadczenia ludzi, którzy nie brali osobiście udziału w procedurze wizowej w konsulatach, są nieporównywalne z doświadczeniami ankietowanych, którzy faktycznie przeszli przez całą procedurę, poniższe analizy dotyczą jedynie tych ostatnich.

¹ W Aneksie III znajduje się tabela pokazująca procent odmów dla wniosków wizowych złożonych za pośrednictwem firm handlowych, biur podróży, organizacji sektora publicznego i organizacji pozarządowych.

Znaczenie obywatelstwa

Państwa uczestniczące w strefie Schengen² odrzucają o wiele większy odsetek indywidualnych wniosków wizowych z czterech krajów wschodnioeuropejskich objętych niniejszymi badaniami niż kraje nienależące do Schengen, czyli Czechy, Polska i Litwa. Istnieje jednak znaczne zróżnicowanie w obrębie samej strefy Schengen: francuskie konsulaty odrzuciły 22% kandydatów składających wnioski indywidualnie, podczas gdy Finowie tylko 3,5%. Zatem niektóre kraje (Finlandia) stosują politykę bardziej podobną do państw spoza układu Schengen niż do członków samego układu.³

Tabela 1. Odsetek odrzuconych wniosków wizowych – wnioski składane indywidualnie

	Francja	Wielka Brytania	Niemcy	Czechy	Belgia	Finlandia	Polska	Litwa	średnia
Białoruś	32,1%	44,0%	26,2%	15,4%	–	–	0,0%	0,0%	19,6%
Ukraina	38,9%	21,6%	18,2%	4,8%	5,2%	6,9%	2,8%	0,0%	12,3%
Mołdawia	12,9%	12,5%	5,4%	–	–	–	0,0%	–	7,7%
Rosja	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
średnia	22,2%	19,5%	12,5%	6,7%	4,3%	3,5%	0,7%	0,0%	–

Niniejsze szacunki mogą odbiegać od oficjalnych danych o odmowach udzielonych przez poszczególne państwa w okresie przeprowadzenia badania. Tabela pokazuje jedynie dane dla wniosków petentów występujących jako osoby prywatne i we własnym imieniu. Osoby te to około 2/3 wszystkich ubiegających się, przy czym wnioski przez nie złożone stanowią mniej niż połowę ogółu wniosków (co jest wynikiem faktu, że organizacje reprezentujące wnioskodawców składają standardowo po kilka, kilkanaście wniosków).

² Choć Wielka Brytania nie jest członkiem układu Schengen, to wyróżnia się bardziej restrykcyjną polityką wizową niż średnia dla krajów grupy Schengen. Dla ułatwienia analizy statystycznej łączymy Wielką Brytanię z państwami grupy Schengen.

³ Szczegóły statystyczne znajdują się na naszej stronie internetowej openborders.pl w Aneksie VII do niniejszego Raportu (Tabele nr 1a i 1b).

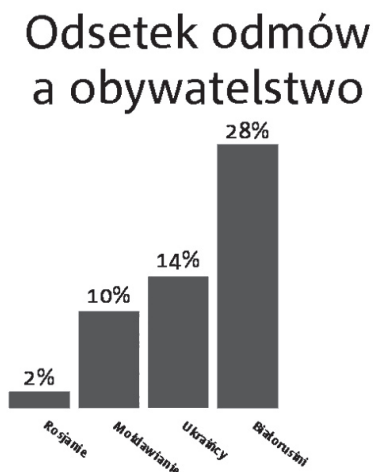
Komu najczęściej odmawia się wydania wizy?

Biorąc pod uwagę ubiegających się o wizy indywidualne ze wszystkich czterech państw wschodnioeuropejskich, czynnikami mającymi największy wpływ na uzyskanie wizy są: obywatelstwo kandydatów, posiadanie lub brak pracy, wiek oraz płeć.⁴

Badane zachodnioeuropejskie systemy wizowe (państw należących do Schengen i Wielkiej Brytanii) odmawiają wydania wizy jedynie 2% Rosjan, podczas gdy odmowa spotyka 28% obywateli Białorusi. Odsetek Ukraińców i Mołdawian, którym odmówiono wydania wiz, to odpowiednio 14% i 10% (Wykres 2).

Zachodnioeuropejskie państwa faworyzują kandydatów zatrudnionych: jedynie 8% kandydatów z tej grupy odmawia się wiz, podczas gdy spotyka to 19% bezrobotnych, 18% studentów oraz 15% emerytów i rencistów (Wykres 3).

Wykres 2

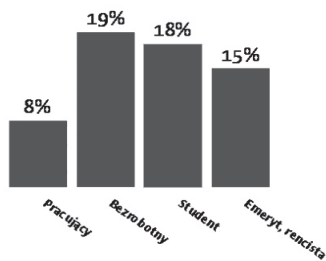


Schengen/UK

⁴ Więcej w Aneksie VII (Tabela nr 2a) dostępnym w formie elektronicznej na stronie openborders.pl.

Wykres 3

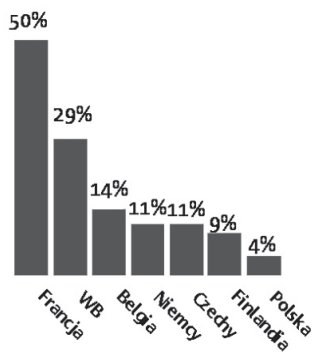
Odsetek odmów a status zawodowy



Schengen/UK

Wykres 4

Odsetek odmów wobec bezrobotnych i studentów

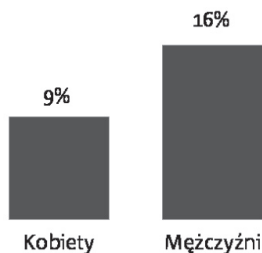


Jeśli porówna się stopy odmów wizowych wobec bezrobotnych i studentów w poszczególnych państwach UE, to widać, że ochrona rynku pracy jest wyraźnym priorytetem polityki francuskiej (Wykres 4).

Obok obywatelstwa i zatrudnienia płeć jest istotnym czynnikiem wpływającym na decyzję o przyznaniu wize. Mężczyźni mają dwukrotnie mniejsze szanse uzyskania wize niż kobiety – odpowiednio 16% i 9% odrzuconych wniosków (Wykres 5).

Wykres 5

Odsetek odmów a płeć



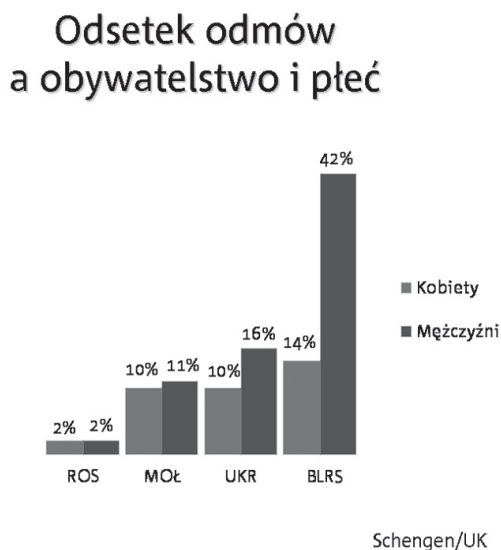
Schengen/UK

Szczegółowe kryteria odmowy wydania wize

Jest jednak mało prawdopodobne, że obywatelstwo oraz wiek są celowo używane przez urzędników konsulatów UE w Europie Wschodniej jako kategorie selekcji. Niektóre kombinacje czynników demograficznych okazują się bardziej znaczące niż bezpośredni efekt obywatelstwa i płci. A zatem badane systemy konsularne nie dyskryminują po prostu Białorusinów czy

Ukraińców, ale mężczyzn pochodzących z tych krajów. Systemy te zostały pomyślane jako zabezpieczenia rynków pracy przed nielegalnymi migrantami ekonomicznymi: tak więc im wyższy wskaźnik odrzucenia wniosków o wizę dla danego kraju, tym wyższy odsetek mężczyzn zeń pochodzących, którym odmówiono wydania wizy (Wykres 6).

Wykres 6



W trakcie badania rozmawialiśmy z osobami, którym odmówiono wiz. Przestanki niektórych z tych odmów są trudne do zrozumienia. Wielu osobom aplikującym na prywatne zaproszenia odmawia się wydania wizy, często nie podając powodu tej odmowy, co budzi zrozumiałą niepokój wnioskodawców. Prezentujemy tu historie niektórych osób przez nas spotkanych:

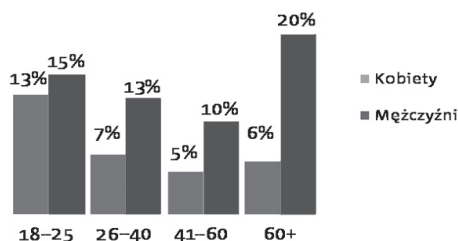
Mężczyzna, 32 lata, przedsiębiorca, dyrektor firmy, zawód wyuczony – manager. Kawaler. Jego cel podróży – odwiedzić u krewnych (siostry i matki). Wystąpił o wizę w konsulacie francuskim w Mińsku jako osoba prywatna. Jego matka i siostra mają zalegalizowany pobyt we Francji, siostra pracuje, matka jest bezrobotna. Francję odwiedził już siedem lub osiem razy. Powiedział, że ani on, ani jego rodzina nigdy nie mieli

problemów z władzami. Nigdy nie pracował w kraju członkowskim Unii Europejskiej. W paszporcie widnieją wcześniejsze wizey do państw Unii Europejskiej. Wniosek o wizę odrzucono. Powód nie został podany.

Inżynier z Mińska, 51 lat, wystąpił o wizę do niemieckiego konsulatu jako przedstawiciel firmy. Żonaty, ma jednego syna. Utrzymuje długoterminowe kontakty służbowe od czasów ZSRR, odbywał podróże służbowe do Niemiec. Podróże te były krótkoterminowe – trwały ok. 3 dni, zdarzały się raz na miesiąc, co dawało 12 podróży na rok w celach służbowych. Pytany nie ma żadnych krewnych w Niemczech, nigdy nie pracował w krajach Unii Europejskiej. Jego syn studiował w kraju UE przez rok. Teraz jego syn pracuje na Białorusi w innej firmie niż ojciec. Syn ma roczną wizę wielokrotnego przekraczania granicy Niemiec. Ani ów petent, ani nikt z jego krewnych nie miał nigdy kłopotów z prawem w krajach UE. W jego paszporcie widnieją poprzednie wizey, ostatnia wiza do Niemiec była wydana na okres jednego roku. Wniosek o wizę odrzucono.

Wykres 7

Odsetek odmów a płeć i wiek



Schengen/UK

Poza przyczynami natury ekonomicznej przy odrzucaniu wniosków o wizę istotną rolę odgrywa też przynależność do pewnych węższych kategorii demograficznych: o ile mężczyznom na ogół częściej odmawia się wydania wizey niż kobietom, o tyle młode kobiety są załatwiane odmownie wyraźnie częściej

niż kobiety powyżej 25. roku życia (Wykres 7). Być może jest to efekt polityki zapobiegania przestępczości i handlowi ludźmi, ale trzeba też uwzględnić ludzki aspekt takich decyzji. Kobiety, którym odmówiono wizy, podkreślały, że czują się pokrzywdzone traktowaniem ich jak potencjalne prostytutki.

Grupa kobiet – ukraińskich muzyków w wieku od 35 do 40 lat – przybyła z Użhorodu do Kijowa (500 km), aby uzyskać wizę na dwutygodniowy wyjazd do Düsseldorfu. Śpiewają w profesjonalnym chórze, otrzymały zaproszenie z centrum kulturalnego w Düsseldorfie, by wziąć udział w koncercie. Do Kijowa przyjeżdżały trzy razy, aby dostarczyć dodatkowe dokumenty (dokumenty od strony zapraszającej, zaświadczenie o pracy i o zarobkach). Wnioski o wizy odrzucono. Nie podano przyczyn odmowy.

Różnice pomiędzy kryteriami odrzucenia wniosków przez poszczególne państwa UE

Wydaje się, że Francuzi uważają osoby młode obu płci pochodzące z krajów Europy Wschodniej za mniej pożądane od osób starszych, podczas gdy urzędnicy konsulatów brytyjskich odrzucają głównie mężczyzn, a także, jak się wydaje, biorą pod uwagę wykształcenie kandydatów. System niemiecki – skądinąd stosunkowo restrykcyjny – nie wydaje się selekcionować jakiejś szczególnej kategorii ubiegających się jako kandydatów do wydania decyzji odmownej.

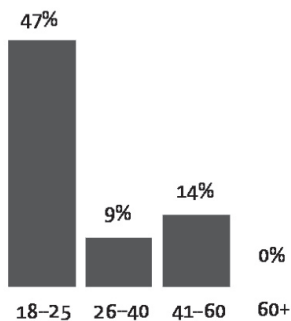
Młody wiek jest najpoważniejszym czynnikiem odrzucenia wniosku o wizę w konsulatach francuskich. Prawie połowie (47%) kandydatów pomiędzy 18. a 25. rokiem życia odmawia się wiz (Wykres 8).

Dmytro, 29 lat, tancerz baletowy w Kijowie. Dużo podróżuje, dobrze zarabia na występach, odwiedził wiele państw: Belgię, Holandię, Niemcy, Austrię, nigdy nie miał jakichkolwiek problemów z otrzymaniem wizy. Podczas jednej podróży poznał dziewczynę – obywatelkę Francji. Jako że posiadał ważną wizę do kraju Schengen, przyjął zaproszenie, by udać się z nią do Paryża. Po spędzeniu z nią pewnego czasu i poznaniu jej rodziców zdecydował się kontynuować związek. Spotkali się ponownie podczas jego kolejnej podróży do Brukseli. Po powrocie chłopaka do Kijowa oraz utrzymywa-

niu kontaktu korespondencyjnego dziewczyna wysłała mu zaproszenie, by odwiedził ją ponownie w Paryżu. Wniosek o wizę odrzucono; powody nie zostały podane. Po interwencji z Francji otrzymał wizę, musiał jednak zobowiązać się do stawienia się w konsulacie po powrocie do Kijowa.

Wykres 8. System francuski

Odsetek odmów a wiek



Francja

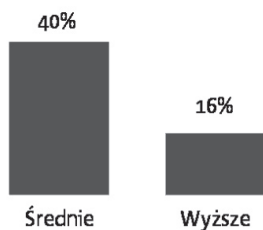
System brytyjski faworyzuje kandydatów z wykształceniem wyższym (Wykres 9). W porównaniu do kandydatów z jedynie średnim wykształceniem, studia wyższe zmniejszają prawdopodobieństwo odrzucenia wniosku ponad dwukrotnie (16% wobec 40%).

Mężczyźni mają dwukrotnie wyższe prawdopodobieństwo odrzucenia wniosku przez system Wielkiej Brytanii niż kobiety (30% wobec 15% – Wykres 10).

Z obserwacji wynika, że w odróżnieniu od systemów francuskiego i brytyjskiego system niemiecki nie stosuje kryteriów płci, wieku czy jakiegokolwiek innej formy profilowania kandydatów. Wydaje się, że jest to pozytywna strona tego systemu.

Wykres 9. System brytyjski

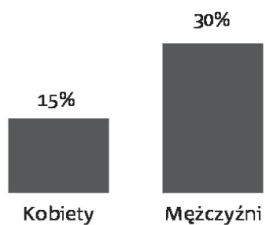
Odsetek odmów a wykształcenie



UK

Wykres 10. System brytyjski

Odsetek odmów a płeć



UK

Kryteria stosowane przez systemy francuski i brytyjski wzbudzają podejrzenie, że ich pracownicy nie rozpatrują wniosków indywidualnie, ale w zależności od grupowej przynależności aplikanta. Jest to odbierane jako dyskryminacja ze względu na płeć i wiek oraz wzbudza rozgoryczenie wśród mieszkańców Europy Wschodniej.

Rozdział IV

Wspólnotowe ramy prawne systemu wizowego a praktyka konsularna

Niniejszy rozdział ma na celu porównanie wspólnych ram prawnych procesu wydawania wiz wyptywających z *acquis* Schengen z praktyką stosowaną przez konsulaty (źródłem porównania są wywiady przeprowadzone z pracownikami konsulatów wybranych krajów UE¹). W porównaniu odnośimy się nie tylko do praktyki państw członków układu Schengen, ale także do praktyki charakteryzującej konsulaty Zjednoczonego Królestwa oraz nowych państw członkowskich UE (które w niedługiej perspektywie mają stać się członkami układu Schengen). Mamy nadzieję, że zastosowanie tak szerokiego porównania pozwoli na ukazanie dobrych praktyk, które mogą stać się wzorcem dla dalszego rozwoju systemów wizowych.

¹ Częścią badania były wywiady z pracownikami konsulatów, zostały one przeprowadzone przez ekspertów współpracujących z Fundacją Batorego - Ulrike Rub (Wielka Brytania), Ondra Sokup (Republika Czeska), Kristien Vanvoorden (Belgia), Almuth Wardemann (Niemcy). W komentarzu uwzględniono wywiady z pracownikami następujących konsulatów: belgijskich w Moskwie, Kijowie i Bukareszcie (ten ostatni obsługuje obywateli Mołdawii), niemieckich w Kijowie, Mińsku i Moskwie, brytyjskich w Moskwie, Kiszyniowie, Mińsku i Kijowie, litewskich w Moskwie, Mińsku i Kijowie oraz czeskich w Kijowie i Mińsku. Od francuskiego MSZ-u dostaliśmy oficjalną odmowę dotyczącą przeprowadzenia wywiadów z pracownikami konsulatów francuskich.

Sposób odpowiadania na pytania przez pracowników konsulatów był bardzo zróżnicowany. Niektóre protokoły wywiadów zawierają dość obszerne odpowiedzi na pytania, na które w innych protokołach w ogóle nie odpowiedziano. Ponadto, nawet w ramach konsulatów jednego państwa, część pracowników odpowiadała szczegółowo na pytania, na które inni zatrudnieni odmawiali odpowiedzi ze względu na ich zdaniem niejawną charakter informacji. Poza tym część odpowiedzi miała charakter bardzo lakoniczny lub niejednoznaczny, co często uniemożliwiało ustalenie faktycznej sytuacji.

Zgodnie z umową Schengen państwa do niej należące wydają wspólne wize obowiązuje na terytorium wszystkich państw strefy Schengen, w której zniesiono kontrolę graniczną. Kwestie wydawania wiz krótkoterminowych należą do I filaru UE², co oznacza, że są objęte zasadami prawa wspólnotowego. Jednocześnie regulacje powstałe na gruncie Układu z Schengen (1985) i Porozumienia Wykonawczego o realizacji Układu Schengen (1990) wraz z samymi umowami schengenскими zostały włączone do *acquis* prawa wspólnotowego. Istnieją zatem trzy grupy przepisów odnoszących się do wydawania wiz: 1) przepisy Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską wraz z Protokołem Schengen, 2) przepisy *acquis* Schengen oraz 3) inne przepisy prawa wspólnotowego powstałe na gruncie *acquis* Schengen w ramach I filaru UE. W badanej przez nas grupie państw Francja, Belgia, Niemcy i Finlandia stosują w pełni wspólnotowe prawo wizowe, Polska, Czechy i Litwa jedynie jego część, natomiast Zjednoczone Królestwo, które nie należy do układu Schengen, w ogóle go nie stosuje.

Wspólne Instrukcje Konsularne (WIK) należące do *acquis* Schengen określają reguły dotyczące procedury i warunków wydawania wiz krótkoterminowych, a Rozporządzenie Rady 539/2001/WE określa listę państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku. Porozumienie Wykonawcze określa ogólne normy wydawania wiz krótkoterminowych, których uszczegółowienie znajduje się w WIK.

Wszystkie państwa trzecie poddane naszemu badaniu (Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina) znajdują się na liście krajów, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych UE.

Postępowanie o wydanie wize Schengen

Postępowanie o wydanie wize zawsze jest prowadzone w oparciu o wypełniony przez stronę standardowy wniosek o wydanie wize. Do wniosku

² Postanowieniem Traktatu Amsterdamskiego kwestie wydawania wiz krótkoterminowych zostały przeniesione z III do I filaru UE.

sku powinny być dołączone: ważny dokument podróży, w którym można wstawić wizę, oraz, w miarę potrzeby, dokumenty potwierdzające cel i warunki planowanej podróży.

W czasie procedury organ wydający wizę będzie przede wszystkim zmierzał do ustalenia: 1) czy wydanie wizej wnioskodawcy nie posłuży do realizacji celu, jakim byłaby nielegalna imigracja, oraz 2) czy pobyt osoby na terytorium państwa strony nie będzie stanowił zagrożenia dla jego bezpieczeństwa. Organ ten może odmówić prawa wjazdu osobie, w przypadku której aktualizowałyby się któraś z tych ewentualności.

Zgodnie z WIK generalną zasadą postępowania o wydanie wizej jest przeprowadzenie wywiadu z wnioskodawcą (w kilku przypadkach konsul lat może odstąpić od procedury przeprowadzenia wywiadu – dzieje się tak, jeżeli wnioskodawca jest osobą powszechnie znaną, kiedy odległość od zamieszkania do konsulatu jest zbyt duża, a nie zachodzi podejrzenie, że wnioskodawca działa w złej wierze, oraz w wypadku podróży grupowych, kiedy wiarygodna instytucja może potwierdzić, że osoby te działają w dobrej wierze).

W konsulatach niemieckich wywiad jest częścią standardowej procedury, od której odstępuje się tylko sporadycznie. Rezygnuje się z procedury wywiadu na przykład wtedy, gdy cudzoziemiec już w przeszłości uzyskał wizę Schengen (Kijów), albo w wypadku wyjazdów zorganizowanych w ramach specjalnych programów (takich jak wycieczki dla dzieci z Czarnobyli – Mińsk). Z kolei pracownik konsulatu Belgii w Bukareszcie poinformował, że nie są przesłuchiwane osoby znane pracownikom konsulatu, które wielokrotnie podróżowały do Belgii.

Konsulaty Wielkiej Brytanii w Mińsku i Kiszyniowie (pozostające poza układem Schengen) standardowo przeprowadzają wywiady z wnioskodawcami. Przedstawiciel konsulatu w Kijowie odpowiedział, że większość osób składających wnioski po raz pierwszy jest przesłuchiwana, a jeżeli wnioskodawca wcześniej otrzymał wizę i powrócił do kraju, nie naruszając przepisów, nie musi ponownie osobiście wnioskować o wizę i całe postępowanie może zostać przeprowadzone pisemnie. W konsulacie brytyjskim w Moskwie zasadę stanowi pisemność postępowania – jedynie 10% wnioskodawców jest przesłuchiwana (udzielający wywiadu stwierdził, że dzieje się to w sytuacji, kiedy

dokumenty nie wystarczają do podjęcia decyzji; także osoby składające wniosek po raz pierwszy mogą być zaproszone na wywiad).

W przypadku konsulatów litewskich praktyka była niejednolita – konsulat w Mińsku standardowo prowadził wywiady, podczas gdy konsulat w Moskwie wcześniej identyfikował osoby z którymi prowadzone były rozmowy.

Odminną praktykę w kwestii decyzji o przeprowadzeniu wywiadu potwierdzają badania ankietowe z wnioskodawcami. W grupie Schengen fińskie i belgijskie konsulaty należą do tych, które najczęściej odstępują od przeprowadzenia wywiadu (Wykres 1).

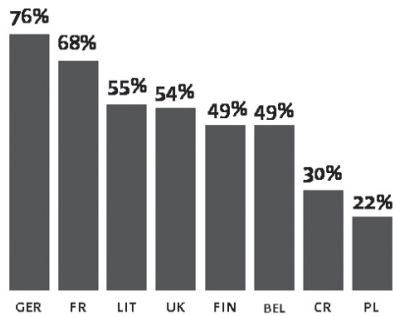
W grupie badanych systemów najczęściej przeprowadzane były wywiady z mieszkańcami Mołdawii (Wykres 2).

Z dokumentów wynika, że przeprowadzenie wywiadu z wnioskodawcą może mieć dwie podstawowe funkcje: 1) ocenę jego wiarygodności sformułowaną na podstawie rozmowy, zwłaszcza gdy istnieje podejrzenie dotyczące rzeczywistego celu podróży lub chęci powrotu do kraju pochodzenia; tu istotna wydaje się zwłaszcza możliwość oceny wewnętrznej spójności składanych przez wnioskodawcę oświadczeń; 2) uzyskanie pewnych szczegółowych informacji, których potwierdzenia w dokumentach nie sposób wymagać.

Informacje uzyskane w konsulatach pokazują duże rozbieżności w określeniu powodów przeprowadzania wywiadów z osobami ubiegającymi się o wize. Pracownik konsulatu Belgii w Bukareszcie (właściwego terytorialnie też dla obywateli Mołdawii) stwierdził, że przesłuchanie daje lepszy obraz stanu faktycznego sprawy oraz stwarza możliwość wyjaśnienia wątpliwości przez osobę wnioskującą o wizę, a także jest pomocne w sytuacjach, gdy informacje zawarte we wniosku są niekompletne. W konsulacie niemieckim w Kijowie uznano, że przesłuchanie jest przeprowadzane w celu zweryfikowania deklarowanego celu podróży oraz sprawdzenia, czy wnioskodawca ma zamiar wrócić do kraju pochodzenia, zgodnie z wymogami prawa o cudzoziemcach. W konsulacie niemieckim w Mińsku i Moskwie udzielający odpowiedzi wprost powołał się na regulację Schengen – Wspólne Instrukcje Konsularne – jako źródło obowiązku przeprowadzania przesłuchań. Dodał, że w toku wywiadu można ocenić wiarygodność

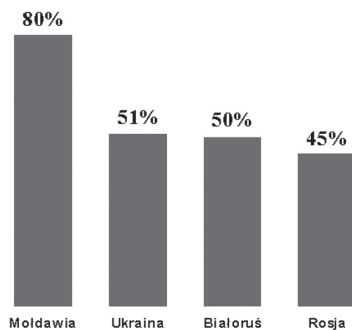
Wykres 1

Wnioskodawcy, z którymi przeprowadzono wywiad



Wykres 2

Wnioskodawcy, z którymi przeprowadzono wywiad



deklarowanego celu podróży, chęć powrotu, środki finansowe (w domyśle: na pokrycie kosztów pobytu) itp.

Pracownik konsulatu Litwy w Mińsku poinformował, iż głównym powodem przeprowadzenia przesłuchania jest określenie charakteru dokumentów dołączonych do wniosku, a osoba z konsulatu czeskiego wskazała jako powód zweryfikowanie autentyczności dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę.

Celem postępowania wizowego zgodnie z WIK jest wykrycie tych wnioskodawców, którzy podają niezgodny z prawdą cel podróży, taki jak: turystyka, odbywanie studiów, interesy czy odwiedziny u rodziny, aby móc wjechać na terytorium państw stron i tam się osiedlić. Jako szczególną grupę ryzyka WIK wymieniają osoby bezrobotne, bez regularnego źródła utrzymania itp.

Należy domniemywać, że głównym źródłem wiedzy o okolicznościach związanych z ryzykiem imigracyjnym będą dokumenty przedkładane w postępowaniu. Liczba i rodzaj wymaganych dokumentów zależą od indywidualnego przypadku (zagrożenia ryzykiem nielegalnej imigracji) i sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, a zatem lista wymaganych dokumentów może się znacząco różnić. W WIK obszernie zostały omówione różnego rodzaju materialne potwierdzenia, których organ może się domagać. Dokumentami potwierdzającymi cel podróży mogą być: *zaproszenie oraz polecenie służbowe podróży*, natomiast dokumenty potwierdzające zapewniony przejazd stanowią: *bilet powrotny, środki na benzynę i ubezpieczenie samochodu*. Jako dokumenty potwierdzające zakwaterowanie w trakcie pobytu służą: *rezerwacja hotelowa, potwierdzenie od lokalnych władz, że wnioskodawca będzie mieszkał u osoby prywatnej lub prywatnej instytucji*. Potwierdzeniem posiadania środków na pokrycie kosztów pobytu mogą być: *gotówka, czeki podróżne, karty kredytowe*. Wielkość środków powinna być proporcjonalna do długości i celu planowanego pobytu oraz kosztów życia w docelowym państwie członkowskim³. Innymi wymaganymi dokumentami dotyczącymi

³ Wielkość środków określana jest corocznie przez poszczególne państwa. Przykładowo Francja wymaga posiadania sumy równej kwocie, jaka według minimalnego miesięcznego wynagrodzenia przypada na jeden dzień (SMIC); dla przykładu w dniu 1 lipca 2002 roku dzienna stawka w SMIC wynosiła 47,80 EUR.

osoby wnioskodawcy mogą być: *dowód zameldowania i więzów z krajem pochodzenia, dokumenty potwierdzające status społeczny i zawodowy wnioskodawcy*, z których dwa ostatnie są pojęciami bardzo nieostrymi.

Konsekwencjami wpisania do WIK tak szerokiego wachlarza dokumentów, których konsulat może wymagać, są: stosowanie bardzo odmiennej praktyki przez konsulaty poszczególnych państw grupy Schengen, a także pozostawienie niejasności co do listy dokumentów obowiązkowych i częste „odsyłanie” wnioskodawców po dodatkowe dokumenty.

Jeśli chodzi o ocenę wnioskodawcy z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa państwa, to podstawowym, jeżeli nie wyłącznym źródłem wiedzy będą dane pochodzące z SIS (Systemu Informacyjnego Schengen) oraz informacje uzyskane w ramach lokalnej współpracy konsularnej.

Zakres współpracy pomiędzy konsulatami był różnie przedstawiany przez pracowników poszczególnych placówek państw układu Schengen. Według pracownika konsulatu Belgii w Moskwie, współpraca obejmuje: notyfikowanie e-mailem do innych konsulatów (zarówno państw strefy Schengen, jak i innych) odmów wydania wizy, regularne spotkania przedstawicieli konsulatów (tak państw Schengen, jak również innych) oraz specjalne spotkania przedstawicieli konsulatów państw strefy Schengen, organizowane przez Prezydencję Europejską. Zupełnie inaczej współpracę przedstawiał pracownik konsulatu Belgii w Bukareszcie – według niego współpraca ma charakter nieregularny i nieformalny. Pracownicy niemieckich konsulatów odpowiedzieli, że dane są wymieniane z ambasadami innych krajów Schengen (współpraca ta funkcjonuje w ramach SIS – Systemu Informacyjnego Schengen), w tym dane przypadków indywidualnych, zwłaszcza w sprawach wnioskodawców stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa lub wniosków, do których załączono fałszywe dokumenty (wszystkie przypadki odmów wizowych są wprowadzane do bazy SIS).

Wszyscy pracownicy brytyjskich konsulatów stanowczo stwierdzili, że nie uczestniczą w przekazywaniu jakichkolwiek informacji o sprawach indywidualnych (pracownik konsulatu brytyjskiego w Mińsku powiedział, że jego placówka zwraca szczególną uwagę na ochronę danych osobowych wnioskodawców, i poinformował, że nie przypomina sobie ani jednego przypadku, w którym konsulat wystąpiłby do innej placówki konsularnej o udzielenie informacji na temat wnioskodawcy). Konsulaty brytyjskie wymieniają z innymi placówkami ogólne dane dotyczące trendów migracyjnych oraz

zagrożeń związanych z fałszowaniem dokumentów. Spotkania z pracownikami innych konsulatów odbywają się regularnie (Moskwa – co 6 tygodni) lub nieregularnie (Kijów, Mińsk).

Pracownik konsulatu Litwy w Moskwie stwierdził, że współpraca obejmuje nieformalne spotkania z przedstawicielami innych konsulatów państw Unii Europejskiej oraz wymianę informacji poprzez e-mail. Pracownicy konsulatów czeskich w Mińsku i Kijowie powiedzieli, że wymiana takich informacji pomiędzy konsulatami nie ma miejsca (prowadzi ją jedynie policja).

Procedura wizowa, zgodnie z ustawodawstwem Schengen, ma na celu wykrywanie i zwalczanie zagrożenia handlem ludźmi. Sposoby wykrywania przypadków handlu ludźmi pozostają różne.

Na istnienie zjawiska handlu ludźmi szczególnie uwagę zwracał pracownik konsulatu Belgii w Bukareszcie – jego zdaniem jest to zjawisko bardzo częste w tym regionie. Aby ograniczyć handel ludźmi, konsulat w Bukareszcie szczególnie wnikliwie bada sprawy wizowe młodych kobiet, zwłaszcza dziewcząt wyjeżdżających jako au pair (ze względu na niebezpieczeństwo, iż zostaną one zmuszone do prostytucji) oraz dzieci (z uwagi na możliwość sprzedania ich do nielegalnej adopcji). We wszystkich tych przypadkach przesłuchania są szczególnie wnikliwe, ponadto konsulat konfrontuje odpowiedzi udzielone przez wnioskodawcę z informacjami w kraju. Jednak pracownik tej placówki stwierdził, że większość ofiar handlu ludźmi jest prawdopodobnie szmuglowana do Belgii nielegalnie, bez wizy. Inne konsulaty Belgii nie były w stanie stwierdzić, jak bardzo rozpowszechniony jest handel ludźmi, i prowadziły stosunkowo mało działań, aby mu zapobiegać (dystrybucja ulotek IOM lub lokalnego NGO).

Pracownicy konsulatów Niemiec (oraz Litwy) nie odpowiedzieli na pytanie, jak bardzo rozpowszechniony jest handel ludźmi i jakimi środkami starają się mu przeciwdziałać (pracownik konsulatu niemieckiego w Kijowie stwierdził tylko, że przeciwdziałanie handlowi ludźmi jest odpowiedzialnością kraju, w którym znajduje się konsulat, niemniej jednak część personelu konsulatu uczestniczy w seminariach poświęconych walce z handlem ludźmi organizowanych przez zajmujące się tym problemem organizacje).

Pracownicy konsulatów brytyjskich mówili, że problem handlu ludźmi w zasadzie nie należy do ich kompetencji (zatrudniony w konsulacie w Moskwie powiedział, że w ogóle nie należy to do jego kompetencji). Odpowiadali oni, że jest to w zasadzie pro-

blem dla organizacji zajmujących się migracją i że zjawisko to wiąże się raczej z nielegalną imigracją (osoby uczestniczące w tym procederze zwykle nie ubiegają się o wizę). Szczególnie wyczerpującej informacji udzielił jednak pracownik konsulatu w Mińsku, wskazując na różne środki zapobiegania handlowi ludźmi przy wydawaniu wiz. Na przykład w przypadku wniosków wizowych dzieci wymagany jest dowód, że oboje rodzice zgodzili się na wyjazd. Innym zabezpieczeniem jest system komputerowy ostrzegający przed przypadkami, w których jedna osoba w Wielkiej Brytanii wystawia zaproszenie dla wielu cudzoziemców. Poza tym nie ma żadnych formalnych procedur, a cały system opiera się na doświadczeniu Entry Clearance Officers, którzy powinni identyfikować podejrzaną sprawę.

Pracownik konsulatu czeskiego na Ukrainie stwierdził, że podstawowym i dość skutecznym środkiem zapobiegania handlowi ludźmi jest rozpowszechnianie informacji na temat form legalnego zatrudnienia (ulotki *La Strada*, informacje w prasie lokalnej).

WIK przewiduje standardową formułę informowania strony postępowania o przyczynach odmowy wydania wizy, jednak sam obowiązek udzielenia takiej informacji pozostawiony jest regulacjom prawa wewnętrznego. Brak określenia tego obowiązku w WIK sprawia, że większość wnioskodawców nie dowiaduje się o przyczynach odmowy uzyskania wizy.

Brak praktyki udzielania informacji o przyczynach odmów w konsulatach Francji i Niemiec pokazują badania ankietowe. Poniżej został przedstawiony procent wnioskodawców, którym nie udzielono informacji o przyczynach odmowy udzielenia wizy (Wykres 3).

Konsulaty Belgii mają prawny obowiązek udzielenia pisemnej informacji na temat przyczyn odmowy wydania wizy, obejmującej także wiadomości o środkach zaskarżenia decyzji o odmowie wydania wizy. Pracownicy konsulatów niemieckich odpowiedzieli, że nie ma obowiązku powiadamiania o przyczynach odmowy oraz że cudzoziemcy „w zasadzie” nie są informowani o tych przyczynach.

Konsulaty brytyjskie udzielają na piśmie informacji o przyczynach odmowy wydania wizy. Pracownik konsulatu brytyjskiego w Mińsku powiedział, że uzasadnienie sporządzone jest w języku angielskim, ale treść odczytuje się po rosyjsku przy odbiorze decyzji w konsulacie. Pracownik konsulatu brytyjskiego w Moskwie zaznaczył, że decyzja jest odczytywana przy jej osobistym odbiorze, ale postępowanie

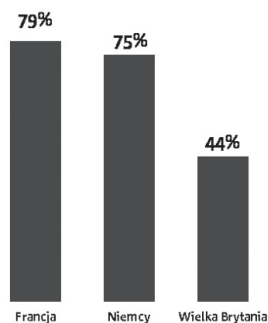
ewoluuje w stronę całkowitej pisemności. Od 1 kwietnia 2006 roku konsulat znacznie działać na zmienionych zasadach – będzie przekazywał niektóre działania, związane z przyjmowaniem wniosków, przedsiębiorstwu prywatnemu na zasadzie outsourcingu. W przypadku oczywistych podstaw do odmowy wydania wize konsulat będzie prowadził całe postępowanie pisemnie i nie będzie przesłuchiwał wnioskodawcy.

Konsulat Litwy w Mińsku nie informuje o przyczynach odmowy wydania wize, natomiast pracownicy konsulatu Litwy w Moskwie informują ustnie wnioskodawcę o przyczynach odmowy wydania wize, ale tylko wówczas, gdy odmowa nastąpiła z przyczyn formalnych, to znaczy np. ze względu na brak wszystkich wymaganych dokumentów albo błąd we wniosku wizowym. Informacja ta jest udzielana w celu umożliwienia wnioskodawcy złożenia kolejnego wniosku wizowego w sposób prawidłowy. W innych przypadkach pracownicy konsulatu nie mogą udzielać informacji o przyczynach odmowy. Ponadto osoby, którym odmówiono wize, mogą pisemnie zażądać podania przyczyn, jednak żądanie takie nie jest dla konsulatu wiążące.

Konsulaty czeskie (Mińsk, Kijów) udzielają informacji o przyczynach odmowy wydania wize tylko w wyjątkowych przypadkach i robią to wtedy ustnie.

Wykres 3

Wnioskodawcy, którym nie podano powodów odrzucenia wniosku



Podobnie jak informacja o przyczynie odmowy wydania wizy, tak i prawo do odwołania się od decyzji jest pozostawione prawodawstwu wewnętrznemu państw stron układu Schengen (WIK).

Zgodnie z informacją pracownika konsulatu Belgii w Moskwie, prawo belgijskie przewiduje, iż osoby, którym odmówiono wydania wizy, mają prawo do odwołania się do struktury funkcjonującej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dienst Vreemdelingenzaken) i, w kolejnej instancji, do Rady Państwa (Raad van State, pełniącej funkcję sądu administracyjnego) w terminie 60 dni. Warunkiem rozpatrzenia odwołania jest posiadanie adresu do doręczeń w Belgii (może to być adres prawnika reprezentującego cudzoziemca). W przypadku konsulatów niemieckich wnioskodawcy mogą korzystać z procedury odwoławczej wewnątrz struktury konsulatu (II instancja, pisemnie nie później niż w ciągu roku od wydania odmowy). W razie utrzymania decyzji otrzymują pisemną informację o przyczynach odmowy z pouczeniem o możliwości podjęcia dalszych kroków. Można wtedy złożyć skargę do właściwego sądu administracyjnego w Niemczech. Pracownik konsulatu w Mińsku powiedział, że skargę do sądu administracyjnego w Niemczech można też złożyć od razu, nie korzystając z wewnętrznej procedury odwoławczej.

Pracownicy konsulatów brytyjskich odpowiedzieli, że w przypadku niektórych wiz przysługuje prawo do odwołania się. Pracownik konsulatu w Moskwie uściślił, iż prawo do odwołania nie przysługuje w przypadku wiz krótkoterminowych (uprawniających do pobytu krótszego niż 6 miesięcy), chyba że celem podróży są odwiedziny u członka rodziny. Natomiast w przypadku wiz długoterminowych, wydawanych na okres pobytu od 6 miesięcy, wnioskodawca ma prawo odwołania się za pośrednictwem UKVisas, jednostki w ramach brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, do Trybunału Imigracyjnego. Po otrzymaniu odwołania Trybunał Imigracyjny zwraca się do konsulatu o wydanie akt sprawy i na ich podstawie wydaje decyzję. Ponadto konsulat, do którego złożono odwołanie, może sam je uwzględnić. Poza tym, jak wyjaśnia pracownik konsulatu w Kiszyniowie, każda decyzja odmowna musi być po jej wydaniu skontrolowana i zatwierdzona (niezależnie od osoby ją wydającej) przez Entry Clearance Manager.

Wnioskodawcy nie mogą odwołać się od decyzji o odmowie wydania wizy w przypadku konsulatów Litwy i Republiki Czeskiej.

Rozdział V

Rekomendacje

Podsumowanie najważniejszych obserwacji z badań

Pomimo pewnego ujednoczenia w ramach systemu Schengen, procedury wizowe krajów Unii Europejskiej okazują się w istocie bardzo zróżnicowane zarówno pod względem rozwiązań prawnych (jeżeli te są pozostawione uregulowaniom prawa wewnętrznego), jak i praktyki. Wbrew powszechnie przyjętemu stanowisku, że w Schengen nie ma miejsca na narodową politykę wizową, zauważamy, że polityka ta istnieje i wpływa na praktykę wizową stosowaną przez poszczególne państwa uczestniczące w Schengen.

Wnioskodawcy różnie oceniają stopień trudności procesu wizowego poszczególnych państw UE. Okazuje się, że w ramach systemu Schengen istnieje z jednej strony możliwość stworzenia procedur przyjaznych dla osób ubiegających się o wizy – przykładem są tu konsulaty Finlandii, a z drugiej strony – skomplikowanych i niejasnych, co pokazuje przykład Francji.

Nasze badanie pokazało, że odsetek odmów bardzo się różni pomiędzy poszczególnymi krajami – Białorusią, Mołdawią, Ukrainą i Rosją (dotyczy to wniosków składanych indywidualnie, nie za pośrednictwem agencji turystycznych). Różnice te, liczone średnio dla całej grupy Schengen, wahają się od 2% odmów wobec wnioskodawców z Rosji, do 28% w przypadku obywateli Białorusi (przy 14% dla Ukrainy i 10% dla Mołdawii). Badania

pokazały też, że poszczególne państwa układu Schengen stosują odmienne praktyki odmów wizowych.

Ochrona rynku pracy prawdopodobnie jest przyczyną częstych odmów wiz wobec osób stosunkowo młodych i studentów. Należy jednak zdać sobie sprawę, że uniemożliwianie wyjazdów tym ludziom może wzbudzać wśród obywateli krajów Europy Wschodniej poczucie dyskryminacji i wykluczenia; działanie to stoi w sprzeczności z wygłaszanymi przez europejskich przywódców deklaracjami otwartości i współpracy z sąsiadami. Warto także pamiętać, że ci właśnie ludzie – wykształceni, przedsiębiorczy, chcący poznać świat – to przedstawiciele tej grupy społeczeństwa, która opowiada się za orientacją proeuropejską.

Prowadzony przez nas monitoring, ku naszemu zaskoczeniu, pokazał, że ocena uciążliwości procesu wizowego przez wnioskodawców jest w większym stopniu uzależniona od tego, jak odnoszą się do nich pracownicy konsulatów, niż od takich „obiektywnych” czynników, jak czas oczekiwania na wizę czy współczynnik decyzji odmownych. Nasi wschodni sąsiedzi są bardziej skłonni okazać wyrozumiałość wobec problemów organizacyjnych i skromnej infrastruktury konsulatów, niż przejść do porządku dziennego nad zachowaniem ich pracowników, które uważają za nieprofesjonalne lub nieprzyjazne. Najgorzej oceniane są te konsulaty, których pracownicy udzielają nierzetelnych informacji i których procedury są dla wnioskodawców nieprzejrzyste, a decyzje wydają się mieć charakter arbitralny.

Wizerunek Unii Europejskiej u wschodnich sąsiadów w poważnym stopniu jest kształtowany przez politykę wizową, gdyż właśnie ta polityka dotyka setek tysięcy zwykłych obywateli tych krajów. Procedury i praktyka konsularna są odbierane przez obywateli krajów Europy Wschodniej jako sprawdzian zgodności deklaracji o przyjaznych kontaktach z rzeczywistymi intencjami państw członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego istotne wydają nam się regularne prowadzenie monitoringu placówek konsularnych i stałe podnoszenie standardów obsługi wnioskodawców.

Rekomendacje

Długoterminowym celem polityki UE wobec krajów Europy Wschodniej powinno być zniesienie obowiązku wizowego. W krótszej perspektywie niezbędne są zmiany mające na celu ułatwienie otrzymywania wiz i zminimalizowanie związanych z tym procesem niedogodności. Niektóre z proponowanych tu rekomendacji wymagają zmian we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych, ale większość z nich mieści się w ramach obowiązującego *acquis* Schengen i wymaga od krajów członkowskich UE modyfikacji praktyki wizowej, która – jak pokazuje nasz monitoring – jest kształtowana odmiennie przez poszczególne kraje członkowskie.

Postawa pracowników konsulatów

Z pozoru mało istotny czynnik – profesjonalne i uprzejme traktowanie wnioskodawców – ma bardzo poważny wpływ na percepcję całej procedury wizowej. Państwa członkowskie UE powinny dołożyć wszelkich starań, by osoby zatrudniane w konsulatach charakteryzowały się nie tylko dobrą znajomością przepisów, ale także wysoką kulturą osobistą i właściwymi umiejętnościami interpersonalnymi. Ważne byłyby szkolenia uświadamiające pracownikom konsulatów wagę odpowiedniego traktowania wnioskodawców oraz pokazujące w sposób praktyczny, na czym polega profesjonalna i uprzejma obsługa klientów. Dotyczy to nie tylko pracowników służby konsularnej danego państwa, ale także lokalnego personelu przyjmującego klientów w okienkach oraz pracowników ochrony.

Wnioskodawcy chcą otrzymywać rzetelne informacje. Poprawienie metod powiadamiania petentów jest warunkiem usprawnienia całej procedury. Konsulaty powinny stworzyć standardową wyczerpującą informację dla starających się o wizy (dostępną na tablicach informacyjnych, bezpłatnych ulotkach, stronach internetowych, telefonicznie). Wnioski wizowe oraz przykładowo wypełnione formularze powinny być łatwo dostępne na zewnątrz konsulatów (tak by ich otrzymywanie nie wymagało oczekiwania

w kolejce) oraz na stronach internetowych. Dobrą praktyką byłoby stworzenie oddzielnego okienka do celów informacyjnych i wyznaczenie pracownika konsulatu do udzielania wiadomości w języku lokalnym (dotychczas tylko nieliczne konsulaty stosują to rozwiązanie).

Znacznym ułatwieniem dla wnioskodawców byłoby ujednoczenie dla całej strefy Schengen sposobów informowania i listy wymaganych dokumentów (możliwie krótkiej – więcej na ten temat piszemy poniżej).

Lepsza organizacja fazy postępowania przed właściwą procedurą wizową

Negatywne wrażenia odnośnie procedur wizowych odnotowaliśmy przede wszystkim wobec czynności poprzedzających właściwą, „merytoryczną” procedurę wizową (zdobycie wniosku, kolejka do umówienia się na rozmowę i złożenia dokumentów). Konsulaty powinny wziąć odpowiedzialność za te właśnie etapy procedury wizowej, które nie mają charakteru „merytorycznego” i na dodatek odbywają się fizycznie (większość kolejek) poza „terytorium” placówki konsularnej. Powinno się monitorować kolejki i sposób zachowania ochrony konsulatów lub agencji wynajętych do ochrony. Należy wprowadzić rozwiązania umożliwiające złożenie dokumentów w dogodnym dla wnioskodawcy czasie bez czekania w kolejce (umówienie telefonicznie, za pośrednictwem internetu lub urządzeń elektronicznych zainstalowanych przed konsulatami).

Skrócenie procedury wizowej i zmniejszenie liczby wizyt w konsulacie

Problemem jest nie tylko długość procedury, ale także liczba wizyt potrzebnych do uzyskania wize. Kilkakrotne wizyty stanowią uciążliwy problem, ponieważ konsulaty są na ogół znacznie oddalone od miejsca zamieszkania wnioskodawców.

Redukcja liczby niezbędnych wizyt powinna nastąpić jednocześnie ze zminimalizowaniem czasu trwania procedury. Nawet jeśli do otrzymania wizy wystarczą tylko dwie wizyty, to w sytuacji, kiedy odstęp między nimi będzie długi, rezultat takiej poprawy nie zostanie przez wnioskodawców doceniony.

Należy wyeliminować praktykę odsyłania petentów po dodatkowe dokumenty. W każdym z takich przypadków konsulaty powinny akceptować przesłanie dokumentów drogą pocztową lub elektroniczną.

Skrócenie procedury wizowej będzie możliwe dzięki ograniczeniu czasu potrzebnego pracownikom konsulatu na rozpatrzenie jednego wniosku (przykłady rozwiązań są opisane poniżej).

Ograniczenie listy wymaganych dokumentów

Wymagania dotyczące zakresu informacji i listy dokumentów przedstawianych przez składającego wniosek powinny naszym zdaniem zostać znacznie uproszczone. Listę dokumentów należałoby skrócić do tych, które rzeczywiście są niezbędne. Długa lista zawarta we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych powoduje, że konsulaty mają dużą swobodę w decydowaniu o spisie wymaganych dokumentów. Prowadzi to do częstych przypadków odsyłania wnioskodawców po dodatkowe dokumenty, nieuwzględnione w informacjach dostępnych petentom przy staraniu się o wizę. Przykładowo powinno zostać wyeliminowane żądanie dokumentów potwierdzających prawa wnioskodawców do nieruchomości w kraju zamieszkania, określających dochody osób zapraszających czy takich jak zgoda uniwersytetu na wyjazd zagraniczny studenta.

Możliwość odstąpienia od procedury wywiadu z wnioskodawcą

Praktyka przeprowadzania wywiadu z osobami ubiegającymi się o wizy Schengen okazuje się niejednolita. Zwykle celem rozmów jest ustalenie

istotnych dla sprawy okoliczności, które nie wynikają z przedstawionych dokumentów i treści wniosku wizowego. Jednak w niektórych konsulatach wywiady mają charakter wyłącznie formalny i nie przyczyniają się do zwiększenia wiedzy osoby podejmującej decyzję na temat sprawy. Dobrą praktyką byłoby odstępowanie od wywiadów w sprawach oczywistych, a przeprowadzanie nawet dłuższych rozmów, gdy wniosek pozostawia wątpliwości. Większa swoboda konsulatów w decyzjach odstępowania od wywiadów (np. przy wnioskach o kolejną wizę) powinna być dopuszczona prawnie.

Łatwiejsza procedura dla ubiegających się o powtórny wizę

Wobec osób ubiegających się o kolejną wizę w ciągu ostatnich 2–3 lat (o ile nie naruszyły przepisów wizowych) powinny być stosowane uproszczone procedury. Dobrą praktyką wobec takich wnioskodawców są: odstępowanie od wywiadu i ograniczenie listy wymaganych dokumentów (do wniosku wizowego i zaproszenia) oraz możliwość postępowania pisemnego. Rutynowo wobec osób niekaranych, które często wyjeżdżają do UE, powinny być wydawane długoterminowe wizy wielokrotnego przekraczania granicy.

Wylimitowanie praktyk zobowiązujących wnioskodawcę do meldowania się w konsulacie po powrocie do kraju

W naszych badaniach powtarzały się przypadki udzielenia wizy pod warunkiem zgłoszenia się do konsulatu po powrocie do kraju. Wzbudza to wśród wnioskodawców poczucie traktowania ich jak osób drugiej kategorii, a co gorsze przypomina czasy sowieckie, kiedy po powrocie do kraju należało zameldować się i oddać swój paszport. Praktyka ta ma również negatywne konsekwencje dla wydłużenia procedury wizowej, gdyż konsulaty, zamiast zajmować się wnioskami o wizy, są zobowiązane do rejestrowania osób powracających.

Obowiązek uzasadnienia decyzji o odmowie wydania wizy

Spośród badanych konsulatów belgijskie i brytyjskie mają obowiązek udzielenia pisemnego uzasadnienia odmowy, natomiast niemieckie i francuskie nie przedstawiają takiego uzasadnienia. Z kolei w konsulatach litewskich, czeskich i polskich jest to procedura stosowana tylko w wyjątkowych przypadkach. Uzasadnienie decyzji ma istotne znaczenie dla wnioskodawców: z jednej strony może ono pozwolić na przygotowanie kolejnego, poprawnego wniosku wizowego (czy też odwołania – tam gdzie to jest możliwe), z drugiej strony zaś kształtuje wizerunek konsulatu jako instytucji przyjaznej, otwartej i stosującej przejrzyste procedury wizowe. Pośrednio uzasadnienie odmowy sprzyja także ograniczeniu arbitralności podejmowanych decyzji – urzędnik jest zobowiązany do wykazania w spójny i logiczny sposób, z jakich powodów wiza nie została przez niego wydana.

Wprowadzenie prawa do odwołania

Ważną kwestią przy ocenie procedury wizowej jest prawo odwołania się od decyzji o odmowie wydania wizy. Jeśli chodzi o badane państwa, cudzoziemiec mógł złożyć odwołanie od decyzji podjętych przez przedstawicielstwa Belgii, Niemiec i Wielkiej Brytanii – przy czym w tym ostatnim przypadku dotyczyło to tylko wiz długoterminowych. Niewątpliwie prawo odwołania ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia prawidłowości przebiegu postępowania wizowego, a także ogranicza arbitralność decyzji konsula i związane z tym ewentualne nadużycia.

Obie te kwestie – możliwość odwołania od decyzji i konieczność uzasadnienia decyzji odmownej – nie są regulowane prawodawstwem Schengen. Ich wprowadzenie do Wspólnych Instrukcji Konsularnych jako obowiązku konsulatów byłoby istotnym udoskonaleniem procedury wizowej.

Skrócenie czasu oczekiwania w kolejkach

W żadnym z obserwowanych przez nas konsulatów osoby oczekujące na zewnątrz budynków nie mają zapewnionych warunków do siedzenia ani schronienia przez złymi warunkami atmosferycznymi. Trudne jest znalezienie efektywnego i dogodnego rozwiązania w sytuacji, gdy liczba oczekujących wynosi zazwyczaj kilkadziesiąt, a czasami nawet kilkaset osób, ale zastosowanie opisanych tu elementów usprawniających całą procedurę przyczyniłoby się do ograniczenia kolejek. Niezbędne jest wprowadzenie wszelkich możliwych form umożliwiających umawianie petentów na konkretne godziny wizyt.

Odległości, jakie obywatele czterech badanych krajów muszą pokonywać, by dojechać do najbliższego konsulatu, są bardzo duże. Poza rozbudową bazy konsularnej prostym rozwiązaniem byłaby koordynacja działań między placówkami, umożliwiającą otrzymywanie wizy w konsulacie kraju UE najbliższym od miejsca zamieszkania, niezależnie od tego, czy jest to przedstawicielstwo kraju docelowego wnioskodawcy (takie rozwiązanie powinno stać się częścią standardów Schengen, a nie – jak obecnie – umów bilateralnych zawieranych tylko w wyjątkowych przypadkach). W przyszłości może się to wiązać z wdrożeniem w życie idei eurokonsulatów.

Członkostwo Polski i pozostałych nowych państw członkowskich UE w strefie Schengen

Obecny system wizowy RP stosowany wobec obywateli państw sąsiadujących z nami na wschodzie opiera się na zasadzie wiz łatwych do otrzymania i darmowych dla obywateli Ukrainy, Mołdawii i obywateli Rosji zamieszkałych w Obwodzie Kaliningradzkim, a także tanich dla Rosjan oraz Białorusinów (wiza krótkoterminowa kosztuje 12 USD w Rosji i 6 USD na Białorusi). Celem obecnych ułatwień wizowych jest nie tylko dążenie do tego, by nadal mogła rozwijać się intensywne wymiana i współpraca transgraniczna, ale także danie politycznego sygnału, że rozszerzenie Unii

Europejskiej nie jest wymierzone we wschodnich sąsiadów i nie prowadzi do tworzenia nowych podziałów.

Biorąc pod uwagę skalę ruchu osobowego do Polski z Białorusi i Ukrainy (dla przykładu – w ciągu 2004 roku polskie urzędy konsularne na Wschodzie wydały obywatelom Białorusi, Rosji i Ukrainy ponad milion wiz), najwięcej wiz otrzymali obywatele Ukrainy (575 471). W tym samym okresie niemieckie konsulaty na Wschodzie wydały obywatelom trzech wymienionych państw tylko nieco ponad pół miliona wiz, w tym obywatelom Ukrainy 123 434, co stanowi jedną czwartą liczby wiz wydanych przez konsulaty polskie. Skala ruchu osobowego do Polski z krajów sąsiadujących wskazuje, że konsekwencje wprowadzenia opłat wizowych obowiązujących w strefie Schengen i utrudnień w dostępie do wiz byłyby naprawdę dramatyczne.

Rozwiązanie takie, oprócz negatywnych konsekwencji dla tysięcy podróżujących, stawiałoby w bardzo złym świetle Unię Europejską, która w ten sposób ukarałaby, zamiast nagrodzić, Ukrainę za jej demokratyczne przemiany, Mołdawię – za aspiracje wobec Europy, mieszkańców rosyjskiej enklawy w UE pozbawiła ważnego dla nich przywileju korzystania z darmowych wiz do Polski i na Litwę, wreszcie, mimo deklaracji, przyczyniłoby się do głębszej izolacji społeczeństwa białoruskiego.

Należy dążyć wszelkimi staraniami, by członkostwo Polski, a także Słowacji, Czech, Węgier i państw bałtyckich w strefie Schengen nie spowodowało pogorszenia sytuacji obywateli Wschodu podróżujących do Polski i do innych nowych krajów członkowskich. Może to wymagać dyskusji o *acquis* Schengen z obecnymi państwami członkowskimi, a także szukania rozwiązań dotyczących wiz narodowych (długoterminowych).

Wizy długoterminowe (na pobytu dłuższe niż 3 miesiące) nie są przedmiotem harmonizacji i pozostają w gestii państw członkowskich strefy Schengen. Są one ważne tylko na terytorium państwa, które je wydało (oraz w celach tranzytowych w pozostałych krajach strefy Schengen). Posiadacz takiej wizy może łatwo przekroczyć granicę UE, ale ryzyko sankcji w wypadku wykrycia wykroczenia (zakaz wjazdu na terytorium Unii przez kilkanaście lat) powinno służyć jako wystarczający środek odstraszący.

Wydawanie wiz długoterminowych może stać się istotnym mechanizmem polityki wobec naszych wschodnich sąsiadów. Kraje Europy Zachodniej mogą jednak obawiać się, że wykorzystywanie wiz narodowych zwiększy ryzyko migracji z Ukrainy, dlatego kwestia taka musiałaby stać się przedmiotem dialogu politycznego pomiędzy nowymi i starymi krajami członkowskimi UE. Dobre intencje Polski i pozostałych nowych państw członkowskich powinny zostać potwierdzone przez zastosowanie skutecznego mechanizmu monitoringowego, którego celem byłaby obserwacja, czy wizy narodowe nie są wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem.

By umożliwić obywatelom krajów sąsiedzkich otrzymywanie wiz długoterminowych, dalszy rozwój polityki wizowej RP powinien być łączony z polityką migracji i wprowadzaniem ułatwień w legalnym zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce. W chwili obecnej duża liczba osób przyjeżdżających do Polski na podstawie wiz turystycznych podejmuje nielegalną pracę (szczególnie w sektorach takich jak rolnictwo, pomoc domowa, budownictwo). Po uzyskaniu członkostwa w strefie Schengen praktykowane obecnie liberalne procedury wizowe, dotyczące wiz krótkoterminowych, zostaną prawdopodobnie ograniczone. Wtedy, po pierwsze, wiele sektorów gospodarki może ucierpieć, jeżeli obecny pułap przyjazdów nie zostanie utrzymany. Po drugie, wiele osób, które obecnie przyjeżdżają na pobyty czasowe, obawiając się problemów z otrzymaniem wizy na ponowny wyjazd, zdecyduje się na nielegalne przebywanie w Polsce. Otwarcie legalnych dróg zatrudnienia cudzoziemców i wydawanie na tej podstawie wiz narodowych oraz wprowadzenie proponowanych zmian w procedurach wydawania wiz są konieczne, by członkostwo w strefie Schengen nie spowodowało pogorszenia sytuacji obywateli Wschodu podróżujących do Polski i do innych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Aneks I

Zakres i cel badań

Głównym celem niniejszego badania był pomiar stopnia restrykcyjności systemów wizowych wybranych państw członkowskich UE, funkcjonujących na terenach czterech krajów środkowoeuropejskich: Białorusi, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Badaniem objęto systemy wizowe następujących państw UE: Belgii, Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Niemiec, Polski i Wielkiej Brytanii.

W oparciu o standardowy kwestionariusz¹ przeprowadzono wywiady bezpośrednie z losowo wybranymi osobami ubiegającymi się o wizy w „krajach gospodarzach”.² Badaniem nie objęto wszystkich kombinacji „system”–„gospodarz”. Stało się tak z następujących powodów: 1) Niektóre systemy nie są reprezentowane we wszystkich krajach gospodarzach; 2) Włączenie niektórych kombinacji system–gospodarz nie było możliwe ze względu na małą liczbę wnioskodawców.

¹ Zastosowany w badaniu formularz dostępny jest w formie elektronicznej na stronie internetowej openborders.pl w Aneksie IV.

² Niektóre systemy, np. polski, dysponują więcej niż jednym konsuletem w każdym z czterech krajów wschodnioeuropejskich poza Mołdawią. Założyliśmy, że konsulaty systemów znajdujące się w stolicach krajów gospodarzy są reprezentatywne dla całego systemu działającego na terenie danego kraju.

Tabela 1. Kombinacje między systemem wizowym UE a krajami wschodnioeuropejskimi objętymi niniejszym badaniem:

Systemy UE									
Gospodarze		Belgia	Czechy	Finlandia	Francja	Niemcy	Litwa	Polska	Wielka Brytania
	BIAŁ		X		X	X	X	X	X
	MOŁ				X	X		X	X
	ROS	X	X	X	X	X	X	X	X
	UKR	X	X	X	X	X	X	X	X

Z tabeli wynika, z jednej strony, że w każdej ze środkowoeuropejskich stolic zbadano cztery systemy wizowe: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Polski. Z drugiej strony, w stolicach dwóch krajów wschodnioeuropejskich – Rosji i Ukrainy – badaniem objęto wszystkie systemy.

Badania dodatkowe

Oprócz wywiadów z losowo wybranymi osobami ubiegającymi się o wizę przeprowadzono dodatkowe, pogłębione rozmowy z petentami, którym odmówiono wizy. Przeprowadzono także pogłębione wywiady z pracownikami konsulatów.

Dobór próby

Podstawowym celem badania było określenie restrykcyjności systemu wizowego. Odsetek wniosków odrzuconych przez dany system wizowy, opublikowany przez oficjalne źródła UE³, daje przybliżenie stopnia restrykcyjności danego systemu. Wielkość próby ustalono osobno dla każdego

³ Strona internetowa Rady Unii Europejskiej zawiera dane dotyczące polityki wizowej krajów UE: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=549&lang=EN&mode=g; dokumenty wyszukuje się poprzez frazy-klucze, na przykład: „wymiana danych statystycznych”.

systemu, ponieważ systemy różnią się od siebie w stopniu większym niż gospodarze, tzn. odsetek odrzuconych wniosków był większy w zależności od systemu, ale mniejszy w zależności od gospodarza.

Kluczową proporcją używaną do obliczenia wielkości próby dla każdego systemu był przeciętny odsetek wniosków odrzuconych, obliczony na podstawie danych za lata 2004 i 2005. Ograniczenia budżetowe zmusiły nas do przyjęcia stosunkowo dużego marginesu błędu ($\pm 6\%$). Zakładając dodatkowy interwał pewności 95%, który przekłada się na standardowy wynik 1,96, wielkość próby dla danego gospodarza ustalono, wstawiając średni odsetek wniosków odrzuconych w poniższe równanie:

$$6 = 1,96 \sqrt{\frac{PQ}{n}}$$

(gdzie Q jest odsetkiem wniosków odrzuconych, $Q = (100-P)$; n' oznacza wyjściową wielkość próby).

Wyjściowa wielkość prób przedstawiała się następująco:

	BG	CZ	FIN	FR	NIE	LIT	PL	GB
BLRS		61		21	46	1	2	46
MOŁ				21	46		2	46
ROS	30	61	23	21	46	1	2	46
UKR	30	61	23	21	46	1	2	46

Próbę wyjściową dopasowywano, zakładając 85-procentowy odsetek realizowalności próby, korygując ją też tak, aby dla każdego systemu zostało przeprowadzonych przynajmniej 100 wywiadów. Zatem próba ostateczna, oddająca liczbę wymaganych prób wywiadów dla danej lokalizacji (tzn. konsulatu reprezentującego kombinację system–gospodarz), przedstawia się następująco:

Liczba wywiadów w poszczególnych lokalizacjach:

	BG	CZ	FIN	FR	NIE	LIT	PL	GB
BLRS		70		35	53	46	35	53
MOŁ				35	53		35	53
ROS	69	70	69	35	53	46	35	53
UKR	69	70	69	35	53	46	35	53

Ramy czasowe

Wywiady przeprowadzono w październiku, albowiem liczba wniosków składanych w tym miesiącu jest bliska średniej miesięcznej liczbie wniosków dla całego roku. W jednym przypadku, w konsulacie Wielkiej Brytanii w Kijowie, rozmowy prowadzono aż do początku grudnia.

Realizacja badania

Jako że zaangażowanie pracowników konsulatu mogłoby utrudnić osiągnięcie celów badania, nie można było ustalić operatu. Aby zapewnić losowy dobór respondentów, losowano punkty w czasie. Każdy ankieter otrzymał szczegółowy rozkład pór, w których należało podjąć próbę wywiadu. W wyznaczonym czasie ankieterzy mieli za zadanie podejść do pierwszej osoby opuszczającej konsulat.

Grafiki pór podejmowania prób wywiadów ustalano w następujący sposób: 1) Ogólną liczbę prób wywiadów dla danej lokalizacji dzielono przez 6, czyli liczbę dni przeznaczoną na badanie pojedynczego konsulatu; 2) Okres czasu, w jakim w danym konsulacie wydaje się wizy – zazwyczaj dwie–trzy godziny – dzielono następnie przez dzienną kwotę prób wywiadów, co pozwalało stwierdzić maksymalny interwał między próbami wywiadów; 3) Minimalny interwał ustalono na 5 minut, aby dać ankieterom przynajmniej pięciominutową przerwę między próbami przeprowadzenia wywiadu; 4) Faktyczny odstęp między rozmowami ustalono, losując liczbę między

5 a maksimum ustalonym w kroku 2; 5) Następnie losowano liczbę między 1 a tym interwałem, aby ustalić czas podjęcia pierwszej próby wywiadu; 6) By uzyskać czas każdej następnej próby przeprowadzenia wywiadu, dodawano interwał tyle razy, ile wynosiła dzienna liczba podejmowanych prób przeprowadzenia rozmowy.

Wizje lokalne

Informacje o topografii konsulatów i organizacji przepływu interesantów w poszczególnych placówkach zbierano z wyprzedzeniem, podczas wizji lokalnych prowadzonych przez lokalne organizacje badawcze. Podczas tych inspekcji ustalano lokalizację wyjść, rozstawienie pracowników ochrony, liczbę okienek obsługujących interesantów i inne istotne szczegóły procesu wizowego.

Szkolenie ankierów; testowanie kwestionariuszy

Przeprowadzono dwa formalne szkolenia: 1) Dwudniowe szkolenie w Warszawie poświęcone metodologii badań ankietowych i technice prowadzenia wywiadów; 2) W każdej ze stolic wschodnioeuropejskich odbyły się też jednodniowe szkolenia bezpośrednio poprzedzające badanie – ich celem było ćwiczenie umiejętności prowadzenia wywiadów w terenie.

W czasie szkoleń poddano analizie i testom w terenie poszczególne wersje językowe kwestionariuszy (rosyjską, ukraińską i rumuńską).

Kontrola jakości

We wszystkich siedzibach konsulatów przeprowadzono wrywkowe kontrole: koordynatorzy lokalni wyjeżdżali do innych stolic, aby niepostrzeżenie obserwować pracę kolegów. Ponadto student Collegium Civitas udał się do jednej ze stolic, aby anonimowo obserwować pracę ankierów. Kontrola jakości została zapowiedziana z wyprzedzeniem, ale pora inspekcji – nie.

Odsetek odpowiedzi

Przeprowadzono ponad 1200 rozmów. Średnia stopa zwrotów wyniosła 85% odpowiedzi. Najniższą realizowalność próby odnotowano w Mołdawii (74%), a najwyższą na Ukrainie (92%).

Aneks II

Wizje lokalne placówek konsularnych

W celu zebrania przedstawionych tu informacji nasi współpracownicy wcielili się w role wnioskodawców ubiegających się o wizy do państw członkowskich UE. Poniższe opisy nie są wynikiem reprezentatywnych badań, ale raczej subiektywną oceną sytuacji w konsulatach przedstawioną przez osoby prowadzące badania. Dodatkowo, nie wszędzie udało nam się zebrać wyczerpujące informacje o pracy konsulatów, dlatego przedstawione tu opisy nie są do końca porównywalne.

BIAŁORUŚ

Na Białorusi wizje lokalne przeprowadzono w wydziałach konsularnych Rosji, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Litwy i Polski; wszystkie miały miejsce w lipcu 2005 roku.¹

¹ Jedynie Polska i Niemcy dysponują na Białorusi odrębnymi wydziałami konsularnymi. W przypadku pozostałych krajów wydziały konsularne i ambasady znajdują się w tych samych budynkach, jednak zapewniono osobne wejścia/wyjścia dla wydziałów konsularnych, z których mogą korzystać osoby ubiegające się o przyznanie wizy. Jedynie konsulat Wielkiej Brytanii nie obsługiwał petentów w piątki, reszta placówek była dostępna od poniedziałku do piątku. Wszędzie wydziały konsularne otwierano i zamykano punktualnie. Wszędzie również wydawanie wiz odbywało się w stałych, wyznaczonych godzinach. Oficjalne przerwy w pracy konsulatów pojawiły się w przypadku placówek Rosji, Niemiec, Polski i Francji – czas ich trwania wynosił od 1 do 3 godzin. Zaobserwowano duże rozbieżności w zakresie liczby dostępnych stanowisk obsługi – od jednego w przypadku Wielkiej Brytanii do dziesięciu w konsulacie Niemiec.

1. Oczekiwanie przed budynkiem konsulatu.

W żadnym z wydziałów konsularnych na Białorusi osobom oczekującym nie zapewniono dogodnych warunków (brak miejsc do siedzenia, brak możliwości schronienia się przed warunkami atmosferycznymi). W przypadku konsulatu Wielkiej Brytanii pewną dezorientację wywoływał fakt, iż pragnący uzyskać wizę brytyjską oczekiwali wspólnie z udającymi się do konsulatu włoskiego.

Liczba osób oczekujących przed poszczególnymi konsulatami różni się znacznie – od 5 osób przed konsulem Rosji, przez około 120 przed konsulem Polski i Litwy, po aż 350–400 osób przed konsulem francuskim.

2. Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych.

Ankieterzy dostarczyli danych odnoszących się do konsulatów Niemiec, Francji i Litwy. We wszystkich trzech przypadkach oferowana była pomoc w wypełnianiu wniosków wizowych: około 5 euro – wynosiła pomoc w wypełnianiu niemieckiego wniosku wizowego, około 12 euro – pobierano za uniknięcie oczekiwania w kolejce przed konsulem niemieckim, a 10 USD – za wypełnienie wniosku litewskiego. Przed konsulem francuskim nieoficjalny „zarządzający” listą oczekujących proponował miejsce na początku tej listy za opłatą w wysokości od 30 do 100 euro.

3. System informowania.

Jedynie połowa placówek (konsulaty Litwy, Polski i Wielkiej Brytanii) posiada oddzielne stanowiska przeznaczone wyłącznie do informowania osób ubiegających się o wizy. Nigdzie natomiast nie było osoby odpowiedzialnej za informowanie. Informacje w języku białoruskim dostępne są w konsulatach Polski i Niemiec. Szczególna uwaga została zwrócona na nieuprzejme zachowanie strażników konsulatu francuskiego oraz na fakt wydawania w konsulacie Litwy formularzy wniosków wizowych dopiero po wejściu do budynku, co powoduje spowolnienie całego procesu.

4. Procedura wizowa.

Jako specyficzną można określić fazę oczekiwania w przypadku procedury wizowej w konsulacie francuskim. Oczekujący stoją przed konsulem nawet przez całą noc, konieczne jest też codzienne potwierdzanie swojego miejsca („pilnowanie kolejki”) na nieoficjalnej „liście obecności”.

Bardzo długi czas oczekiwania odnotowano także przed konsulem Polski – aby spełnić wymagane formalności, trzeba spędzić przed placówką do 7 godzin. Szczególnie czasochłonna jest także faza składania dokumentów i oczekiwania na rozmowę z pracownikiem konsulatu francuskiego.

UKRAINA

Na Ukrainie wizje lokalne przeprowadzono w wydziałach konsularnych Polski, Austrii, Czech, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Finlandii; wszystkie miały miejsce w lipcu i sierpniu 2005 roku.²

1. Oczekiwanie przed budynkiem konsulatu.

Najwięcej osób pojawiło się przed konsulatami Niemiec (40), Wielkiej Brytanii, Czech i Polski (30–35). Oczekujący przed wszystkimi konsulatami są pozbawieni możliwości schronienia się przed deszczem czy słońcem, nie ma także dostępnych miejsc siedzących. Na brak dogodnych warunków oczekiwania ankietę zwraca szczególną uwagę, opisując placówkę niemiecką – osoby

² Pięć z ośmiu monitorowanych placówek dysponowało odrębnymi wydziałami konsularnymi (Włochy, Wielka Brytania, Niemcy, Czechy, Polska). Pozostałe wydziały konsularne znajdowały się w tym samym budynku co ambasada danego państwa. Niemal wszystkie placówki oferowały osobom ubiegającym się o wizę tylko jedno wejście do/wyjście z budynku konsulatu (placówka niemiecka dysponowała dwoma wejściami/wyjściami). Konsulaty monitorowanych państw były otwarte od poniedziałku do piątku, przeważnie w jednakowych godzinach urzędowania (z wyjątkiem konsulatów Niemiec i Wielkiej Brytanii). Nie stwierdzono zastrzeżeń odnośnie punktualnego rozpoczęcia i zakończenia urzędowania placówek (nieznaczne odstępstwa w przypadku Francji). Konsulaty Włoch, Wielkiej Brytanii i Czech przerywały urzędowanie na czas oficjalnej przerwy, której długość wynosiła średnio 2 godziny. Wizy wydawano wszędzie o stałych, określonych godzinach. Do dyspozycji osób ubiegających się o wizę konsulatu Polski przekazał dziewięć stanowisk (choć w momencie przeprowadzania wizji lokalnej czynnych było jedynie siedem z nich), a konsulatu Niemiec aż dwanaście.

ubiegające się o wizę zmuszone były znosić 36-stopniowy upał, a zajęcie miejsca na dostępnych ławkach oznaczało utratę miejsca w rzędzie oczekujących. Sytuację przed konsulem Czech ankietów przedstawia następująco:

Osoby oczekują przed budynkiem konsulatu Czech. Niektórzy zajmują miejsca już o godz. 6:00 rano. Brak miejsc siedzących, brak schronienia przed deszczem i słońcem. Wnioski wizowe wypełniane są często na kolanach lub w pobliskiej kawiarni. W bliskiej odległości znajduje się agencja ubezpieczeniowa, która oferuje odpłatną pomoc w wypełnianiu wniosków, kserowaniu dokumentów, udzielaniu odpowiedzi na pytania związane z procedurą wizową. Ubiegający się o wizę skarżą się na nieuprzejme zachowanie ochrony i niektórych pracowników konsulatu. Strażnicy konsulatu wpuszczają pracowników agencji turystycznych bez oczekiwania w kolejce, co wywołuje irytację osób oczekujących.

2. Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych.

W konsulatach Polski, Austrii, Czech i Niemiec odnotowano pojawienie się osób proponujących odpłatną pomoc przy wypełnianiu wniosku wizowego, tłumaczeniu dokumentów, skróceniu czasu oczekiwania (przed konsulem Polski ankietowemu zaproponowano skrócenie czasu trwania całej procedury do 3 godzin za opłatą wynoszącą 30 euro). Osoby oferujące takie usługi to w większości przedstawiciele agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych, wykorzystujący niewiedzę oczekujących.

Uwagę ankietera zwróciło proste sformułowanie pytań we wniosku wizowym przygotowanym przez konsulat Finlandii. Spowodowało to, oprócz ułatwienia tej fazy procedury, brak propozycji płatnej pomocy w wypełnianiu wniosków.

3. System informowania.

Stanowisk przeznaczonych wyłącznie do informowania osób ubiegających się o wizę brakowało w konsulatach brytyjskim, polskim i fińskim. Osoby udzielające informacji zatrudniono tylko w konsulatach Czech i Niemiec. Bezpłatne materiały informacyjne można było uzyskać w placówkach polskiej i niemieckiej.

We wszystkich konsulatach zostały zamieszczone specjalne tablice informacyjne, przeważnie na zewnątrz budynku. Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy zachęcają również do skorzystania z informacji zamieszczonych na stronach internetowych konsulatów.

4. Procedura wizowa.

Dokładny czas trwania procedury wizowej został określony w przypadku ubiegania się o wizę niemiecką: wynosi on 2 tygodnie przy wyjazdach służbowych i grupowych oraz 5 tygodni przy wyjazdach prywatnych. Konsulat Niemiec wprowadza udogodnienie – możliwość wcześniejszej rejestracji telefonicznej (w związku z bardzo dużą liczbą petentów w sierpniu wydawane były terminy na połowę września), podczas której indywidualnie jest wyznaczana data i godzina złożenia dokumentów oraz przybycia do konsulatu. W konsulacie polskim niektórzy ubiegający się (przedstawiciele agencji turystycznych, urzędnicy państwowi) mogą być obsłużeni bez oczekiwania w kolejce.

MOŁDAWIA

W Mołdawii wizje lokalne przeprowadzono w wydziałach konsularnych Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Francji; wszystkie miały miejsce w lipcu 2005 roku.³

1. Oczekiwanie przed budynkiem konsulatu.

Osobom oczekującym nie zapewniono należytych warunków. Jedynie ubiegający się o przyznanie wizy polskiej mieli możliwość schronienia się przed deszczem. Wszędzie osoby przybywające przed budynek konsulatu

³ Odrębnym wydziałem konsularnym dysponowała tylko placówka polska. Inne konsulaty znajdowały się we wspólnym budynku z ambasadą, jedynie konsulat Francji nie miał osobnego wejścia/wyjścia. Wydziały konsularne były dostępne od poniedziałku do piątku, a tylko konsulat Polski zamykano w środy. Liczba stanowisk przeznaczonych do obsługi osób oczekujących jest zbliżona (od jednego do trzech stanowisk). We wszystkich konsulatach wnioskodawcy czekali na obsługę (średnio 20 osób). Konsulat Niemiec, aby usprawnić proces oczekiwania, wprowadził system biletów z numerami – petenci są obsługiwani według kolejności posiadanych numerów.

same organizowały proces oczekiwania. System wydawania numerów na specjalnych biletach został wprowadzony przez konsulát francuski.

Omawiając zachowanie personelu i urzędników konsulátów, ankietów zwrócił szczególną uwagę na niezwykle uprzejme, przyjazne i profesjonalne zachowanie pracownika konsulátu Polski (strażnika) oraz nieuprzejmość pracownika placówki francuskiej.

2. Działanie agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych.

Ankietówowi podczas monitorowania wydziałów konsularnych nie została zaproponowana żadna nieoficjalna pomoc w skróceniu czasu oczekiwania, jednak wśród osób oczekujących dyskutowano na temat takich przypadków. Oficjalne sposoby, dzięki którym można ograniczyć konieczność oczekiwania, to legitymowanie się listem referencyjnym wystawionym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w przypadku Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii), uiszczenie specjalnej dopłaty (w konsulacie brytyjskim) oraz skorzystanie z usług agencji turystycznych akredytowanych przez placówkę polską.

3. System informowania.

Placówki nie mają stanowisk przeznaczonych wyłącznie do informowania osób ubiegających się o wizę, ale wszędzie zostali zatrudnieni pracownicy odpowiedzialni za udzielanie informacji. Informacje zapewniane są głównie w językach rosyjskim i rumuńskim. Konsulaty udostępniały bezpłatne materiały informacyjne, ale dotyczyły one wyłącznie wiadomości ogólnych (np. typów wiz, warunków podróżowania do krajów przyznających wizy).

Ankietów zauważył, że podczas godzin urzędowania konsulátu francuskiego niemożliwe było uzyskanie informacji telefonicznej. Konsulaty dysponowały również stronami internetowymi, na których dostępne są wszelkie niezbędne informacje.

4. Procedura wizowa.

Najdłuższy czas trwania procedury wizowej odnosi się do konsulatu francuskiego – ubiegający się o wizę oczekują na rozpatrzenie wniosku wizowego do 2 tygodni. Opisując funkcjonowanie placówki polskiej, zwrócono uwagę na profesjonalną i uprzejmą obsługę, rozmowę przeprowadzaną przez samego konsula, dobre wyposażenie pomieszczenia wewnątrz konsulatu oraz niezwykle niski wskaźnik wydawanych decyzji odmownych.

ROSJA

W Rosji wizje lokalne przeprowadzono w wydziałach konsularnych Czech, Finlandii, Francji, Niemiec, Litwy, Polski i Wielkiej Brytanii; wszystkie miały miejsce w lipcu 2005 roku.⁴

1. Oczekiwanie przed budynkiem konsulatu.

Liczba osób oczekujących przed budynkiem konsulatu wahała się od 7 (Wielka Brytania, Finlandia) do 52 (Litwa). Tylko konsulat Finlandii zapewnia petentom ubiegającym się o wizę dogodne warunki oczekiwania – daje on możliwość schronienia się przed deszczem czy słońcem, dostępne są też miejsca siedzące. Pozostałe placówki nie dysponują żadnymi udogodnieniami.

⁴ Odrębnymi wydziałami konsularnymi dysponują placówki Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Pozostałe konsulaty znajdują się w tym samym budynku co ambasada. Osobom ubiegającym się o przyznanie wiz udostępniono jedno wejście do budynku wydziału konsularnego, nie było natomiast osobnych wyjść. Jedyne konsulat Francji dysponował dwoma wejściami i odrębnym wyjściem. W przypadku placówki polskiej zastosowano rozwiązanie w postaci kierowania osób pragnących złożyć dokumenty do, oddzielnego od budynku konsulatu, wolno stojącego pomieszczenia. Konsulat Finlandii dostępny jest dla osób ubiegających się o wizę od poniedziałku do soboty, pozostałe placówki urzędują od poniedziałku do piątku. Wydziały konsularne rozpoczynają i kończą pracę punktualnie, nieznaczne odstępstwa zanotowano tylko w przypadku konsulatu Litwy. Punktualnie odbywa się wydawanie przyznanych wiz. Oficjalne przerwy w pracy placówek trwają średnio 2–3 godziny. Konsulat francuski oddaje do dyspozycji osób ubiegających się o wizę cztery stanowiska, konsulaty Wielkiej Brytanii i Niemiec – jedno, Polski i Litwy – dwa, Czech i Finlandii – trzy. Wydziały konsularne nie zapewniają wystarczająco dużo miejsca i przestrzeni dla oczekujących wewnątrz budynków.

W konsulatach niemieckim i francuskim ubiegający się o przyznanie wizy mają możliwość rejestracji telefonicznej przed przybyciem do konsulatu (konsulat francuski pobiera za taką usługę 134 RUB). Przed budynkiem wydziału konsularnego Polski kolejka ustawia się już wczesnym rankiem.

2. Działanie agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych.

Podczas przeprowadzania wizji lokalnych w żadnym z przypadków ankieterowi nie została zaproponowana nieoficjalna pomoc, ale w celu przyspieszenia procedury wizowej i uniknięcia kolejki konieczne jest skorzystanie z usług agencji turystycznych.

3. System informowania.

W żadnej z placówek nie udostępniono bezpłatnych materiałów informacyjnych; można było jedynie otrzymać formularze wniosków wizowych. Stanowiska przeznaczone wyłącznie do informowania osób ubiegających się o wizę funkcjonują w konsulatach Finlandii, Francji i Wielkiej Brytanii; także w tych placówkach zatrudnieni są pracownicy udzielający informacji. W przypadku konsulatu Finlandii na uwagę zasługuje fakt, iż informacje dostępne są aż w pięciu językach: rosyjskim, angielskim, niemieckim, fińskim i szwedzkim.

Ankieter zaznaczył, że we wszystkich placówkach osoby informujące dobrze posługiwały się językiem rosyjskim, a tablice informacyjne były łatwo dostępne i stanowiły główne źródło wiadomości dla osób ubiegających się o przyznanie wizy.

4. Procedura wizowa.

Na decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania wizy najdłużej trzeba oczekiwać w konsulacie Francji (do 8 dni), a w przypadku ubiegania się o długoterminową wizę brytyjską okres oczekiwania na decyzję wynosi do 4 tygodni.

Aneks III

Odsetek wniosków odrzuconych – wnioski złożone za pośrednictwem firm, biur podróży i instytucji

Gospodarz	System	Suma wniosków złożonych w imieniu aplikującego przez organizacje lub członków rodziny	Liczba odmów (na podstawie informacji udzielonych przez przedstawicieli organizacji lub członków rodziny)	Odsetek wniosków odrzuconych – wnioskodawcy „nieindywidualni”
Białoruś	Czechy	259	5	2%
	Niemcy	75	1	1%
	Francja	56	0	0%
	Polska	82	0	0%
	Wielka Brytania	31	7	23%
	Litwa	263	0	0%
Mołdawia	Niemcy	12	1	8%
	Francja	14	0	0%
	Polska	11	1	9%
	Wielka Brytania	10	0	0%
Rosja	Belgia	133	0	0%
	Czechy	225	3	1%
	Finlandia	175	1	1%
	Niemcy	46	5	11%

	Francja	70	10	14%
	Polska	57	0	0%
	Wielka Brytania	47	1	2%
	Litwa	28	0	0%
Ukraina	Belgia	21	0	0%
	Czechy	15	0	0%
	Finlandia	76	0	0%
	Niemcy	16	0	0%
	Francja	3	0	0%
	Polska	7	0	0%
	Wielka Brytania	17	0	0%
	Litwa	3	0	0%
	SUMA	1752	35	2%

Partnerzy Projektu

Fundacja im. Stefana Batorego

Celem Fundacji im. Stefana Batorego jest wspieranie rozwoju demokratycznego, otwartego społeczeństwa, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach regionu. Do priorytetowych zadań Fundacji należy wzmacnianie roli i aktywności społeczeństwa obywatelskiego, propagowanie swobód obywatelskich i zasad państwa prawa oraz rozwijanie współpracy i solidarności międzynarodowej.

Fundacja jest koordynatorem projektu „Przyjazna Granica UE” i w jego ramach prowadzi program badań polityki wizowej krajów UE w Europie Wschodniej.

www.batory.org.pl
openborders.pl

Collegium Civitas

Niepaństwowa szkoła wyższa w Warszawie. Działa jako uczelnia międzynarodowa, pod patronatem pięciu instytutów nauk społecznych Polskiej Akademii Nauk. W ramach badania unijnego systemu wydawania wiz obywatelom krajów Europy Wschodniej Centrum Socjologii Ekonomicznej Collegium Civitas nadzorowało badania socjologiczne.

www.collegium.edu.pl

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa

Fundacja działa na rzecz zgodności polskiego ustawodawstwa ze standardami międzynarodowymi. Kształci w zakresie praw człowieka, rządów prawa i konstytucjonalizmu oraz prowadzi poradnictwo prawne, skierowane między innymi do przebywających w Polsce cudzoziemców. W ramach badania unijnego systemu wydawania wiz obywatelom krajów Europy Wschodniej Fundacja prowadziła konsultacje i szkolenia z dziedziny prawa dla partnerów z Białorusi, Mołdawii, Rosji i Ukrainy.

www.hfhrpol.waw.pl

Instytut na rzecz Polityki Publicznej, Kiszyniów

Instytut na rzecz Polityki Publicznej jest niezależną organizacją non-profit działającą na rzecz rozwoju społeczeństwa demokratycznego, rządów prawa, gospodarki wolnorynkowej. Poprzez prowadzone badania i publikacje Instytut dostarcza kręgom politycznym, biznesowym i akademickim oraz mediom pogłębioną analizę życia publicznego Mołdawii. Instytut prowadzi badania nowych granic UE, współpracuje od 2005 roku przy projekcie „Przyjazna Granica UE” z Fundacją Batorego.

<http://www.ipp.md>

Moskiewskie Biuro Obrony Praw Człowieka, Moskwa

Biuro monitoruje na bieżąco przypadki łamania praw człowieka w Rosji, szczególną uwagę poświęca tematom ksenofobii, dyskryminacji rasowej, antysemityzmowi. Nagłaśnia przypadki łamania praw człowieka, publikuje raport roczny sytuacji praw człowieka adresowany do instytucji rządowych i władzy sądowniczej w Rosji. Biuro prowadzi telefoniczne doradztwo prawne, organizuje konferencje prasowe, seminaria i okrągłe stoły na temat tolerancji.

<http://www.antirasizm.ru>

Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy, Kijów

Głównym celem organizacji jest prowadzenie projektów badawczych dotyczących bieżących problemów bezpieczeństwa, politycznego i społecznego rozwoju Ukrainy oraz procesu jej integracji z europejską i światową wspólnotą narodów. Wyniki badań – dotyczących w szczególności społeczeństwa obywatelskiego, praw człowieka i mniejszości, migracji, socjo-ekonomicznych warunków życia, potencjalnych konfliktów na Ukrainie, elit władzy, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, międzynarodowej pozycji Ukrainy i jej integracji ze strukturami europejskimi – są prezentowane władzom Ukrainy i liderom politycznym na Ukrainie i za granicą.

<http://www.cpcfpu.org.ua>



openborders.pl

Zapraszamy na stronę projektu „Przyjazna Granica UE”
prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego

Zamieściliśmy na niej:

- informacje o projekcie;
- raporty i publikacje projektu;
- dokumenty dotyczące polityki wizowej i granicznej Polski i Unii Europejskiej;
- aktualności.

Zachęcamy do dzielenia się z nami doświadczeniami w uzyskiwaniu wizy krajowej UE lub przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

