

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Polska w strefie Schengen – wyzwanie dla polityki wizowej

Grzegorz Gromadzki, Anita Szymborska

Wejście Polski do strefy Schengen przyniesie niewątpliwie dużo ułatwień w ruchu osobowym z naszymi unijnymi partnerami, ale będzie się również wiązało z poważnymi negatywnymi następstwami, do których należy zaliczyć przede wszystkim zaostrzenie polityki wizowej. Konsekwencją tego może być ograniczenie naszych kontaktów ze wschodnimi sąsiadami. Przyłączenie się Polski do strefy Schengen stanie się kolejnym krokiem utrudniającym Białorusinom, Rosjanom i Ukraińcom przyjazdy do naszego kraju. Pierwszym było samo wprowadzenie obowiązku wizowego wobec obywateli państw sąsiadujących, które poprzedziło przystąpienie Polski do Unii. Wcześniej (od początku lat dziewięćdziesiątych) nasze kontakty opierały się na ruchu bezwizowym¹.

1. Wprowadzenie obowiązku wizowego

Chociaż wizey znacznie utrudniły kontakty obywateli państw Europy Wschodniej z Polską i innymi nowymi krajami członkowskimi (każda podróż musi być dużo wcześniej zaplanowana, trzeba udać się do niekiedy znacznie oddalonego od miejsca zamieszkania konsulatu, przygotować dokumenty, odczekać na decyzję oraz ponieść wszystkie związane z otrzymaniem wizey koszty), to jednak warto zauważyć, że polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło w ostatnich latach spory wysiłek, by wprowadzony system był jak najmniej uciążliwy. Polska poczyniła znaczne inwestycje, rozbudowując sieć konsulatów², a przyjęty system wizowy jest stosunkowo liberalny. Porównanie praktyk stosowanych przez konsulaty Polski, Węgier i Słowacji z praktykami konsulatów obecnej strefy Schengen ukazuje kilka zasadniczych różnic:

- wnioski o wydanie wizey rozpatruje się tutaj bezpłatnie lub za niską opłatą (tymczasem wiza Schengen kosztuje obecnie 35 euro lub 60 euro);

¹ Ruch z Rosją i Białorusią opierał się na umowie między rządami PRL i ZSRR (podpisanej w grudniu 1979 roku i później *de facto* kontynuowanej), natomiast z Ukrainą odbywał się w oparciu o umowę o ruchu bezwizowym, podpisaną w 1996 roku.

² Na Ukrainie funkcjonuje ich pięć – we Lwowie, Łucku, Kijowie, Odessie i Charkowie, w Rosji cztery – w Moskwie, Sankt Petersburgu, Irkucku oraz Kaliningradzie, na Białorusi trzy – w Mińsku, Brześciu i Grodnie.



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

- procedury są prostsze (wymaga się mniej dokumentów), a czas oczekiwania okazuje się krótszy (w wielu przypadkach cała procedura zajmuje jeden dzień);
- procent odmów wizowych np. dla obywateli Ukrainy jest znacznie niższy (średnio 1,2% dla wszystkich trzech krajów sąsiedzkich) w porównaniu do odmów udzielanych przez państwa strefy Schengen (11,5%)³.

O łatwości uzyskania wizy świadczą także roczne statystyki. Obywatele ukraińscy otrzymują rocznie ponad 570 000 polskich wiz⁴. Łącznie Polska, Słowacja i Węgry przyznają każdego roku ponad 830 000 takich wiz, natomiast wszystkie państwa dzisiejszej strefy Schengen zaledwie 304 000⁵.

2. Nowe państwa członkowskie w strefie Schengen

W związku z rozszerzeniem Schengen mogą się pojawić bardzo poważne problemy.

W przypadku polskich wiz można się spodziewać, że członkostwo w Schengen będzie się wiązało ze znacznym wydłużeniem procedur wizowych. Na każdy wniosek konsulat będzie musiał poświęcić więcej czasu, co jest związane z obowiązkową weryfikacją danych w bazie SIS (*Schengen Information System*), zalecanym wywiadem (który w polskich konsulatach stanowi obecnie rzadką praktykę) oraz ewentualnymi konsultacjami międzykonsularnymi. W najbardziej obecnie obłożonym pracą konsulacie polskim we Lwowie jest wydawanych ponad 1000 wiz dziennie. Trzeba więc zadać sobie kilka pytań. Jak wydłuży się praca nad wnioskiem i jaki to będzie miało wpływ na wydłużenie czasu oczekiwania na wizę? Ile wiz będzie można dziennie wydać? Obecnie w polskim konsulacie we Lwowie, dzięki systemowi rejestracji internetowej, petenci przychodzą do konsulatu w wyznaczonym dniu (czasem po miesiącu oczekiwa-

nia na złożenie dokumentów) i w ciągu jednego dnia otrzymują wizę – rano składają wnioski, po południu odbierają wizę. Czy nowe procedury dadzą możliwość kontynuacji takiego systemu, czy też w związku z dłuższym oczekiwaniem petent będzie zmuszony parokrotnie odwiedzać konsulat? Jak wzrosną w takim wypadku dodatkowe koszty załatwienia wizy (podróże, noclegi, etc.)? Do otrzymania wizy Polska wymaga obecnie jedynie wniosku wizowego oraz zaproszenia – czy tu planowane są zmiany? Jakie dokumenty będą wymagane?

Nasze wstąpienie do strefy Schengen będzie oznaczać także to, że Ukraińcy i mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego, odwiedzający dziś Polskę na podstawie darmowych wiz, jak również Rosjanie mieszkający w innych częściach Federacji Rosyjskiej, płacący za wizę 12 dolarów, będą musieli na nią wydać 35 euro, a Białorusini otrzymujący dziś polską wizę za 6 dolarów będą musieli zapłacić 60 euro.

Przed Polską stoi nowe, bardzo poważne wyzwanie i czeka ją prawdziwy test skuteczności w kształtowaniu polityki wschodniej. Pierwsza ważna batalia została już przegrana. Unia Europejska podjęła w zeszłym roku decyzję o podniesieniu opłat wizowych do 60 euro (z 35 euro). Decyzja ta ma na celu przerzucenie na barki osób odwiedzających Unię kosztów wprowadzenia wiz zawierających informacje biometryczne. O ile w świetle dwustronnych umów wizowych Unii Europejskiej z Ukrainą i Rosją (negocjowane są kolejne umowy – z Mołdawią oraz krajami Bałkanów Zachodnich) obywatele tych krajów będą mogli nadal płacić dotychczasową cenę (35 euro), o tyle nowa decyzja uderzy w Białorusinów. W momencie, gdy zasadniczą osią polityki unijnej ma być izolowanie reżimu przy jednoczesnym budowaniu pomostów ze społeczeństwem białoruskim, podwyższenie ceny wiz stanowi bolesny paradoks. Decyzja o podwyżce opłat wizowych to także doskonały prezent dla łukaszenkowskiej propagandy, która systematycznie tępi proeuropejskie nastroje przy użyciu twierdzenia, że na Białorusinów nikt w Europie nie czeka. Decyzję Rady trzeba niestety uznać za porażkę polskiej dyplomacji.

³ Dane z 2005 roku na podstawie dokumentu Rady UE 6813/06 z 19.07.2006: *Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts*.

⁴ Dane na podstawie wyżej wymienionego dokumentu Rady 6813/06 oraz *Raportu o pracy służby konsularnej w 2005 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny i Polonii, Warszawa 2006.

⁵ Dane statystyczne na podstawie cytowanego wyżej dokumentu Rady UE 6813/06.

Z kolei dotkliwość nowych opłat, które zostaną wprowadzone przez Polskę, Słowację i Węgry w stosunku do Ukrainy (35 euro), będzie duża większa niż w przypadku wiz do Europy Zachodniej. Specyficzny jest bowiem charakter stosunków sąsiedzkich tych krajów z Ukrainą – Polska, Słowacja i Węgry to najbliżsi sąsiedzi, do których przez ostatnie 15 lat mógł przyjechać każdy. Podobna sytuacja może mieć miejsce w relacjach między obwodem kaliningradzkim a Litwą i Polską. Otwarte pozostaje pytanie, jak tego typu zmiana wpisze się we wzajemne relacje?

Restrykcje wizowe dla obywateli z Europy Wschodniej mogą mieć także poważne konsekwencje gospodarcze, zwłaszcza dla rynku pracy. Jeżeli obecny pułap przyjazdów nie zostanie utrzymany i nie przyjadą do pracy w Polsce osoby kursujące obecnie wahadłowo na podstawie wiz krótkoterminowych, może ucierpieć wiele sektorów gospodarki (szczególnie rolnictwo i budownictwo). Poza tym spora grupa osób, które obecnie przyjeżdżają na pobyty czasowe, może obawiać się problemów z otrzymaniem kolejnej wizy i zdecydować się na nielegalne przebywanie w Polsce.

3. Jak zminimalizować negatywne skutki wejścia do strefy Schengen?

Dotychczasowe wysiłki

Świadomość tego, że w unijnej polityce wizowej trzeba coś zmienić, niewątpliwie istnieje. To dlatego Unia podjęła z niektórymi państwami sąsiadującymi (Rosją, Ukrainą, Mołdawią, a także krajami bałkańskimi – Albanią, Macedonią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą oraz Serbią) rozmowy o ułatwieniach wizowych. W ubiegłym roku zakończyły się negocjacje z Rosją i Ukrainą (w maju została parafowana umowa z Rosją, w październiku z Ukrainą). I choć porozumienia te nie są doskonałe, to z perspektywy starych krajów członkowskich UE mogą być uznane za krok we właściwym kierunku. Na szczególną uwagę zasługuje uznanie przez Unię w preambule obu umów „wprowadzenia reżimu bezwizowego dla obywateli Ukrainy/Rosji jako perspektywy długoterminowej”. Dokumenty te otwierają więc możliwość stopniowego łagodzenia przepisów wizowych, aż do całkowitego zniesienia wymogu posiadania wizy.

Główną wadą umów jest to, że dzielą one społeczeństwa na dwie grupy, to znaczy na garstkę osób uprzywilejowanych, które są beneficjentami umowy, to znaczy mają prawo ubiegać się o wielokrotną wizę wjazdową i korzystać z procedury uproszczonej (wymagającej mniejszej liczby dokumentów dodatkowych), a także mogą zostać zwolnione z obowiązku wniesienia opłaty wizowej, oraz pozostałe osoby, a mianowicie znaczącą większość zwykłych obywateli, których takie przepisy nie dotyczą. Może to rodzić poczucie dyskryminacji i wrażenie, że Unia Europejska jest zainteresowana jedynie elitami. To z kolei będzie wywoływać negatywny stosunek do Unii. Ponadto należy zauważyć, że istnienie kategorii osób uprzywilejowanych może łatwo prowadzić do korupcji (takie rozwiązanie zachęca bowiem do przedkładania fałszywych zaświadczeń dotyczących na przykład statusu dziennikarza). Upowszechnienie takich praktyk będzie skutkowało spadkiem wzajemnego zaufania między Unią Europejską a krajami sąsiadującymi.

Niestety, umowy zawarte między Unią a Rosją i Ukrainą nie odzwierciedlają doświadczeń krajów sąsiadujących z nimi. Paradoksem jest fakt, że choć umowy miały ułatwić otrzymywanie wiz, to w przypadku nowych państw członkowskich po ich przystąpieniu do strefy Schengen należy się spodziewać utrudnień w procedurach wizowych.

Pomysły na przyszłość

Aby utrzymać obecny poziom ruchu osobowego między krajami Europy Wschodniej a UE, potrzebne jest wprowadzanie elementów liberalnego systemu wizowego, wypracowanego w ostatnich latach przez nowe kraje członkowskie, do regulacji obowiązujących w Schengen. Tym bardziej, że podobnie jak dotychczas, również w najbliższej przyszłości większość wiz Schengen dla obywateli państw sąsiadujących z tą strefą na wchodzie będzie wydawana przez konsulaty Polski, Słowacji i Węgier. Tylko w przypadku realizacji tego postulatu zostanie osiągnięta zgodność celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (która zakłada zacieśnienie kontaktów między Unią Europejską a krajami z nią sąsiadującymi) z prowadzoną przez UE polityką wizową. Podobna sytuacja ma miejsce w relacjach Unii z Rosją.

Obowiązujące procedury powinny gwarantować, że obywatele państw sąsiadujących będą mogli co najmniej tak samo łatwo jak dziś uzyskać wizę od konsulatu nowego państwa strefy Schengen. Odpowiednie przepisy winny wejść w życie z dniem przystąpienia nowych państw do strefy Schengen i mają one w szczególności:

1. przewidywać możliwość wydawania **wielokrotnych wiz wjazdowych o przedłużonym okresie ważności** jako standardowych w przypadku obywateli, którzy w okresie ostatnich trzech lat otrzymali co najmniej dwa razy wizę Schengen lub nowego kraju członkowskiego i którzy w tym czasie nie naruszyli przepisów dotyczących wjazdu oraz pobytu. Wydawanie wielokrotnych wiz wjazdowych o dłuższym terminie ważności przyczyniłoby się także do zmniejszenia obciążenia konsulatów;
2. brać pod uwagę **pozytywną historię wizową** danej osoby (czyli przebieg legalnego wykorzystania przez nią poprzednich wiz), zamiast odwoływać się do określonych kategorii obywateli;
3. uwzględniać możliwość pobierania **niższej opłaty** za rozpatrzenie wniosku wizowego lub niepobierania żadnej opłaty. Zastosowanie takiego rozwiązania nie miałooby wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej, a stanowiłoby pozytywny sygnał wobec krajów Europy Wschodniej;
4. wyznaczać **termin** rozpatrzenia wniosku wizowego (10 dni kalendarzowych), który byłby liczony od daty nawiązania przez osobę ubiegającą się o wizę pierwszego kontaktu z właściwym konsulem (a nie, jak w umowach, od złożenia wniosku, obecnie bowiem najdłuższy jest czas oczekiwania poprzedzający złożenie wniosku);
5. upraszczać obowiązujące procedury dzięki określeniu **lepszych metod komunikacji i wymiany informacji** z osobami ubiegającymi się o wizę, a zwłaszcza dzięki wykorzystaniu Internetu na wszystkich etapach, to znaczy w trakcie pozyskiwania informacji, rejestracji i składania wniosku.
6. **prowadzić do wzmocnienia obsady konsulatów w krajach sąsiadujących.** Bez tego sprawną dotychczas procedura zostanie z całą pewnością wydłużona. Liczba wiz wydawanych

w ostatnich latach na Wschodzie stale wzrasta, dodatkowo zaś, w efekcie członkostwa w strefie Schengen, można liczyć się z tym, że przybędzie chętnych do korzystania z naszych konsulatów, których sieć, np. na Ukrainie, jest najgęstsza ze wszystkich krajów strefy Schengen (Charków, Kijów, Lwów, Łuck, Odessa).

7. jeśli chodzi o Polskę istnieje konieczność działań w kierunku otwarcia **legalnych dróg zatrudnienia cudzoziemców**, tak by na tej postawie wydawać długoterminowe wizy narodowe.

W najbliższych latach powinniśmy korzystać z doświadczenia Finlandii, gdyż to właśnie fińskie konsulaty potwierdzają, że w Schengen istnieje możliwość dobrego zorganizowania procedury wizowej. Nasze badania konsulatów Schengen w Mińsku, Moskwie, Kijowie i Kiszyniowie⁶ pokazały, że konsulaty fińskie, na podobnym poziomie jak obecne placówki polskie, są postrzegane jako przyjazne. Lepiej niż w pozostałych krajach Schengen został tu zorganizowany proces informowania petentów, obsługę postrzega się jako kompetentną i życzliwą, krótszy jest czas oczekiwania w kolejkach, procedura oceniana jest jako łatwa, a procent odmów okazuje się niewielki.

Polska musi dołożyć wszelkich starań, by jej członkostwo w strefie Schengen nie wpłynęło negatywnie na nasze kontakty z obywatelami Europy Wschodniej. Szerokie otwarcie drzwi do Europy dla zwykłych międzyludzkich kontaktów to fundament poważnej polityki wobec Wschodu, dużo ważniejszy niż spotkania polityków czy deklaracje wygłoszone przy okazji różnych szczytów. Wzmacnianie proeuropejskiej orientacji w społeczeństwie ukraińskim, rosyjskim czy białoruskim dokonuje się nie tylko w wyniku działań zorganizowanych, takich jak programy stypendialne dla studentów czy współpraca organizacji pozarządowych, ale także wskutek jak najbardziej prozaicznego poznawania Unii w roli turysty, handlarza, opiekunki do dziecka czy pracownika na budowie.

⁶ Więcej o wynikach badań w publikacji: *Monitoring polityki wizowej krajów Unii Europejskiej – Raport, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006*, dostępny na stronie www.batory.org.pl.