



FUNDACJA
BATOREGO

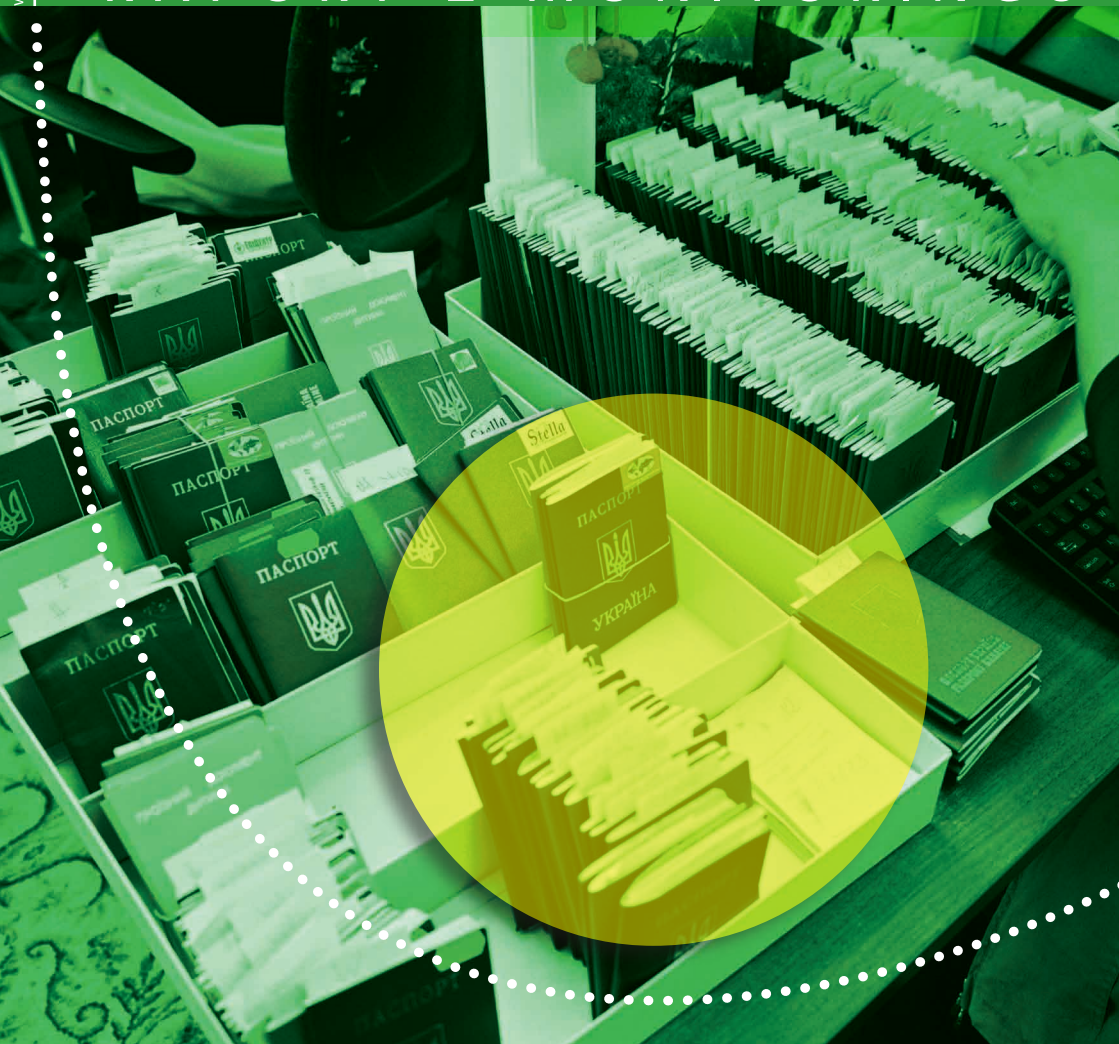
IM. STEFANA



Zmiany w polityce wizowej państw UE

RAPORT Z MONITORINGU

www.batory.org.pl



Zmiany w polityce wizowej państw UE

Raport z monitoringu

Autorzy:**Rozdziały 1–3.1**

Leszek Chajewski

Rozdział 3.2

Ołeksandr Suszko

Rozdział 4

Joanna Konieczna-Sałamatin

Rozdział 5

Leonid Kalicenia, Nikołaj Pietrow, Natalia Pietrowa, Alexandru Platon,
Ołeksandr Suszko

Współpraca:**Arcadie Barbarosie**

Institut na rzecz Polityki Publicznej, Kiszyniów

Grzegorz Gromadzki

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Leonid Kalicenia

Centrum Innowacji Socjalnych, Mińsk

Nikołaj Pietrow

Centrum Carnegie, Moskwa

Natalia Pietrowa

Centrum Carnegie, Moskwa

Alexandru Platon

Institut na rzecz Polityki Publicznej, Kiszyniów

Iryna Suszko

Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy, Kijów

Ołeksandr Suszko

Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy, Kijów

Anita Szymborska

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Olga Wasilewska

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Metodologia badania i analiza danych:

Leszek Chajewski



FUNDACJA
IMI. STEFANA BATOREGO



Zmiany w polityce wizowej państw UE

Raport z monitoringu



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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 wersji polskiej:

Joanna Liczner

Tłumaczenie z języka angielskiego:

Wojciech Stanisławski

Projekt okładki:

Teresa Oleszczuk

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego:

Marta Kusztra

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2009

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-89406-19-4

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Spis treści

Główne wnioski	7
Wprowadzenie	9
Rozdział 1	
Poziom trudności procesu ubiegania się o wizę	13
Rozdział 2	
Jak skrócić procedurę wizową?	29
Rozdział 3.1	
Efekty umów o ułatwieniach wizowych	47
Rozdział 3.2	
Wizy wielokrotnego wjazdu i ich termin ważności	55
Rozdział 4	
Zmiany w politykach wizowych jako efekt członkostwa w Schengen	59
Rozdział 5	
Wizje lokalne placówek konsularnych państw Unii Europejskiej	77
Aneks I	
Zakres i cel badań	93
Aneks II	
Modele statystyczne	99
Partnerzy projektu	109

Główne wnioski

- Nasze drugie badanie polityki wizowej państw członkowskich Unii Europejskiej względem Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy¹ pokazało, że od czasu badania przeprowadzonego w roku 2005 proces ubiegania się o wizy stał się prawdopodobnie mniej czasochłonny i prostszy niż dotąd. Skala tych zmian jest jednak stosunkowo skromna, ponieważ w tym samym czasie, gdy stare państwa członkowskie upraszczały stopień złożoności procedur i czasochłonnych wymagań kierowanych pod adresem osób ubiegających się o wizy, funkcjonowanie konsulatów nowych państw członkowskich pogorszyło się w następstwie ich przystąpienia do strefy Schengen w grudniu 2007 roku.
- Przyjęcie systemu wizowego Schengen przez nowe państwa członkowskie UE spowodowało w konsekwencji, przynajmniej w przypadku części z tych krajów, drastyczny spadek liczby przyznawanych wiz. Liczba wiz wydawanych obywatelom Białorusi zmniejszyła się w stopniu najbardziej radykalnym w przypadku Polski, Litwy i Łotwy (odpowiednio o 73%, 52% i 34% w stosunku do roku 2007). Znaczący spadek (o blisko 60%) można również zaobserwować w przypadku

¹ W październiku i listopadzie 2008 roku przebadano wybranych w sposób losowy 1062 respondentów odwiedzających przedstawicielstwa konsularne w stolicach czterech krajów wschodnioeuropejskich: Mińsku, Kiszyniowie, Kijowie i Moskwie. W miastach tych badano systemy wizowe Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii i Włoch. Rozwiązania metodologiczne zostały omówione w sposób szczegółowy w Aneksie nr I.

liczby wiz przyznawanych przez polskie przedstawicielstwa konsularne obywatelom Ukrainy.

- W porównaniu z rokiem 2005 największy postęp w dziedzinie poprawy jakości działania placówek konsularnych uczyniła Francja.
- W porównaniu z rokiem 2005 życzliwe i profesjonalne podejście urzędników konsularnych do interesantów nabrało jeszcze większego znaczenia dla naszych respondentów; długość procedury wizowej jest jedyną namacalną niedogodnością, którą aplikujący o wize uważają za porównywalną z ich punktu widzenia z nieprzyjemnościami, jakich doświadczają w następstwie niewłaściwego podejścia urzędników.
- Umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz zwiększyły częstotliwość uchylania opłat wizowych i skróciły czas trwania procedur wizowych. Nie wydaje się, by wpłynęły one na ograniczenie wymagań dotyczących dokumentów koniecznych do przedstawienia.
- Jedynie około 15% wszystkich wiz wielokrotnego wjazdu przyznawanych na Ukrainie jest ważnych przez okres powyżej sześciu miesięcy. Tak krótki okres ważności przyznawanych wiz wielokrotnego wjazdu w znaczący sposób pomniejsza ich wartość praktyczną.
- Usprawnienie przepływu dokumentów składanych przez respondentów, w tym szczególnie wyeliminowanie działań przygotowawczych (takich jak wstępne rozmowy telefoniczne, wydawanie numerków) oraz ograniczenie liczby pytań uzupełniających zadawanych interesantom w trakcie składania przez nich dokumentów w siedzibie konsulatu, pozwoliłoby w znaczący sposób ograniczyć czas niezbędny do wydania wize.

Wprowadzenie

Przedstawiamy Państwu Raport, którego celem jest analiza zmian w procesie wizowym, zaistniałych w ciągu ostatnich kilku lat w konsulatach krajów Unii Europejskiej. Raport przedstawia proces wizowy z punktu widzenia osoby aplikującej o wizę. Badanie koncentruje się na ludziach ubiegających się o wizę indywidualnie i na ich doświadczeniu w trakcie starania się o nią. Interesują nas między innymi: okres oczekiwania na wizę, czas spędzony przez aplikujących w kolejkach, liczba dokumentów, jakie są wymagane w trakcie ubiegania się o wizę, traktowanie osób aplikujących przez pracowników konsularnych oraz ocena uciążliwości procesu wizowego przez osoby ubiegające się o wizę.

Podstawę do raportu i oceny zmian w procesie wizowym stanowią dwa badania – pierwsze, przeprowadzone w 2005 roku¹, i drugie, które odbyło się w drugiej połowie 2008 roku. Oba miały taką samą metodologię, a przeprowadzono je w konsulatach wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej w Kijowie, Kiszyniowie, Mińsku i Moskwie. Monitorowane były systemy wizowe Czech, Belgii, Finlandii, Francji, Litwy, Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii oraz (w przypadku drugiego badania) Łotwy i Włoch. W ramach pierwszego badania przeprowadzono wywiady z 961, a drugiego

¹ Patrz: *Monitoring polityki wizowej krajów Unii Europejskiej – raport z monitoringu*, Fundacja Stefana Batorego, Warszawa, lipiec 2006 roku.

z 1062² osobami wnioskującymi o wize. Trzeba tu zaznaczyć, że wyniki badań nie pokazują doświadczeń osób, które uzyskały wizę za pośrednictwem firm i agencji turystycznych, a dotyczą tylko tych, które aplikowały indywidualnie do konsulatów.

Zmiany w procedurach wizowych, widoczne na przestrzeni ostatnich kilku lat, są spowodowane kilkoma czynnikami. Wpływ na procedury wizowe mają: podpisanie przez UE umowy o ułatwieniach wizowych z badanymi krajami – Rosją, Ukrainą i Mołdową (takiej umowy nie podpisano z Białorusią) – oraz przystąpienie do strefy Schengen grupy nowych państw członkowskich Unii. W efekcie członkostwa w Schengen w konsulatach krajów Europy Środkowej i Wschodniej nastąpiło pogorszenie sytuacji osób aplikujących o wize (spadek liczby wydanych wiz w omawianych krajach w 2008 roku w stosunku do roku 2007 jest znaczny – przykładowo wydano o 40% mniej wiz polskich na Ukrainie oraz 60% mniej wiz polskich na Białorusi); z kolei w konsulatach zachodnioeuropejskich obserwujemy nieznaczne polepszenie sytuacji w stosunku do 2005 roku.

Unia Europejska jest postrzegana przez obywateli państw Europy Wschodniej przez pryzmat polityki wizowej. Kontakt z konsulem w czasie ubiegania się o wizę stanowi często pierwsze zetknięcie się obywateli krajów sąsiadujących z przedstawicielami UE. Z drugiej strony można powiedzieć, że polityka wizowa staje się rodzajem testu, który pozwala ocenić rzeczywiste cele Unii Europejskiej w stosunku do partnerów wschodnich. Wbrew przyjaznym deklaracjom nie można sobie bowiem wyobrazić prawdziwego budowania polityki wschodniej bez ułatwienia zwykłych międzyludzkich kontaktów między konkretnymi państwami. Mimo że kraje członkowskie Unii zobowiązały się wspólnie, że w bliżej nieokreślonej przyszłości zliberalizują wymagania wizowe dla ubiegających się o wize obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego (tj. Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji,

² Analiza zaprezentowana w rozdziale 3.2 jest oparta na ustaleniach dokonanych w trakcie odrębnych, pogłębionych badań prowadzonych jedynie na Ukrainie. Metody badawcze, jakich wówczas użyto, zostały szczegółowo przedstawione w przypisie umieszczonym na stronie 55.

Mołdowy i Ukrainy) oraz Rosji³, to nadal nie wiadomo, kiedy decyzja ta zostanie wcielona w życie za pomocą konkretnych posunięć. Dopóki to nie nastąpi, Unia powinna w możliwie najkrótszym czasie znieść wszelkie opłaty wizowe, które zobowiązani są dziś uiszczać obywatele państw ościennych, oraz musi doprowadzić do lepszego niż dotychczas funkcjonowania umów o ułatwieniach wizowych.

Raport powstał w ramach prowadzonego od 2002 roku przez Fundację im. Stefana Batorego projektu Przyjazna Granica. Badania zrealizowano we współpracy z czterema organizacjami pozarządowymi z Europy Wschodniej: mołdawskim Instytutem na rzecz Polityki Publicznej, Centrum Carnegie z Moskwy, ukraińskim Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy oraz białoruskim Centrum Innowacji Socjalnych.

Fundacja im. Stefana Batorego

³ Zamiar ten zasygnalizowano po raz pierwszy podczas szczytu UE–Rosja, jaki odbył się w 2003 roku w Petersburgu.

Poziom trudności procesu ubiegania się o wizę

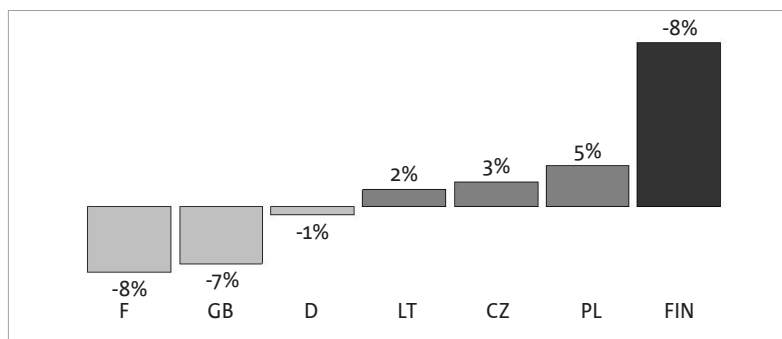
Główne wnioski:

- Trudności związane z ubieganiem się o wizy w konsulatach nowych państw członkowskich wzrosły; jednocześnie w przypadku starych państw członkowskich, szczególnie zaś Francji i Wielkiej Brytanii, zauważalna jest wyraźna poprawa sposobu działania.
- We wszystkich placówkach z wyjątkiem Litwy przetwarzanie wniosków wizowych trwało dłużej w roku 2008 niż w roku 2005; w sposób szczególny dało się to zaobserwować w przypadku Czech i Polski.
- Dla obywateli państw wschodnioeuropejskich, którzy oceniają poziom obsługi podczas aplikowania o wizy państw członkowskich UE, kluczowym kryterium jest zdolność placówki danego kraju do poszanowania praw wnioskodawcy i jego godności osobistej. Czas poświęcony na ubieganie się o wizę, ponoszone w związku z tym koszty i złożoność procedur okazują się mieć drugorzędne znaczenie w porównaniu z godnym traktowaniem respondentów. Bardzo zbliżone wyniki uzyskaliśmy na podstawie badania przeprowadzonego w roku 2005.

Podczas monitoringu z 2008 roku do naszych podstawowych celów należało ustalenie najważniejszych czynników związanych z poziomem trudności doświadczanych w obecnym systemie wizowym. Założyliśmy,

że poziom trudności stanowi wypadkową złożoności stosowanych procedur oraz nakładu czasu i środków, jaki musiały poświęcić osoby ubiegające się o wizę. Ze względu na fakt, że prowadziliśmy niemal identyczne badanie w roku 2005, mogliśmy porównać poziom trudności procedur ubiegania się o wizę w roku 2008 z tym, jaki występował przed trzema laty (wykres nr 1).

Wykres nr 1. Jak trudne jest ubieganie się o wizy państw UE? (zmiana w latach 2005–2008)



Jeśli chodzi o fiński system konsularny, który był badany w mniejszej liczbie miejscowości niż w przypadku pozostałych systemów, uzyskane wyniki są dość niespójne i należy traktować je z dużą ostrożnością.

Tabela nr 1 pokazuje, w jaki sposób zmieniały się rankingi poszczególnych systemów wizowych w latach 2005 i 2008. Od czasu poprzednio prowadzonego przez nas badania największy postęp dokonano we Francji, gdzie wynik poprawił się aż o 8%. Belgia nie była przez nas objęta monitoringiem w roku 2008; Włochy i Łotwa nie zostały z kolei poddane analizie przed trzema laty.

Tabela nr 1. Zmiana pozycji systemów wizowych poszczególnych państw ocenianych pod względem trudności systemu wizowego

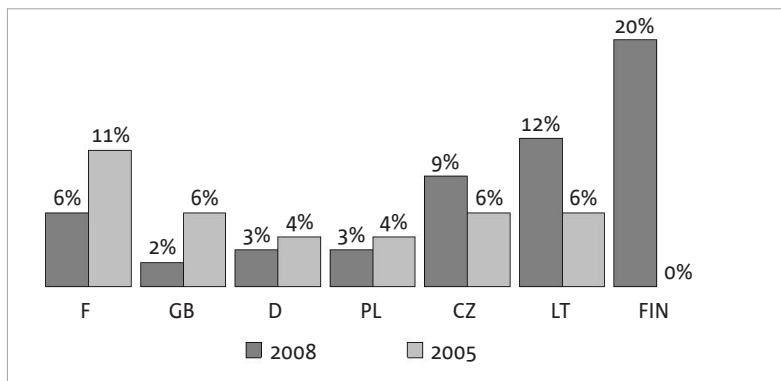
2008		2005	
System wizowy	Poziom trudności systemu (5 = system najbardziej przyjazny dla użytkownika 1 = system najbardziej nieprzyjazny dla użytkownika)	System wizowy	Poziom trudności systemu (5 = system najbardziej przyjazny dla użytkownika 1 = system najbardziej nieprzyjazny dla użytkownika)
Wielka Brytania	4,64	Finlandia	4,60
Polska	4,28	Polska	4,50
Niemcy	4,27	Wielka Brytania	4,33
Włochy	4,27	Czechy	4,22
Francja	4,15	Niemcy	4,22
Łotwa	4,14	Belgia	4,20
Czechy	4,09	Litwa	3,97
Litwa	3,89	Francja	3,85
Finlandia	3,70		

Skorygowane średnie; w obliczeniach uwzględniono następujące zmienne: czy otrzymałeś wizę?; wyższe wykształcenie; stan zatrudnienia; wiek i płeć. Powyższy ranking jest niezależny od wysokości odsetka odmów wizowych, wykształcenia respondentów i innych cech demograficznych.

Najpoważniejsza zmiana miała miejsce w przypadku Finlandii, której system wizowy w roku 2005 był postrzegany jako najbardziej przyjazny dla aplikujących, natomiast w roku 2008 znalazł się na końcu listy. Warto odnotować, że badaniu zostały poddane dwie fińskie placówki konsularne – w Moskwie i w Kijowie, przy czym pierwsza z nich zgromadziła najwięcej nieprzychylnych opinii.

Jeśli z naszych rozważań wyłączymy Finlandię, to możemy przyjąć, że trudności związane z procesem wizowym wzrosły przede wszystkim w nowych państwach członkowskich (w niektórych aspektach wyjątek stanowi Polska). Tymczasem stare państwa członkowskie, zwłaszcza Francja i Wielka Brytania, w znaczący sposób poprawiły jakość swoich usług (wykres nr 2).

Wykres nr 2. Proces wizowy oceniany jako „trudny” lub „bardzo trudny” (zmiana w latach 2005–2008)

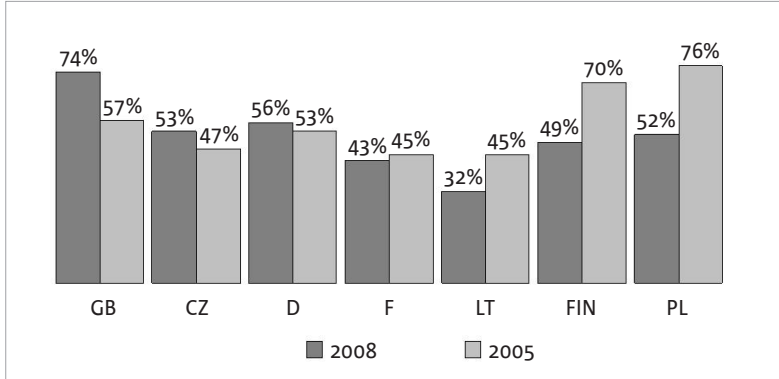


W roku 2008 Czechy i Litwa miały problemy z utrzymaniem poprzedniego standardu swych usług konsularnych.

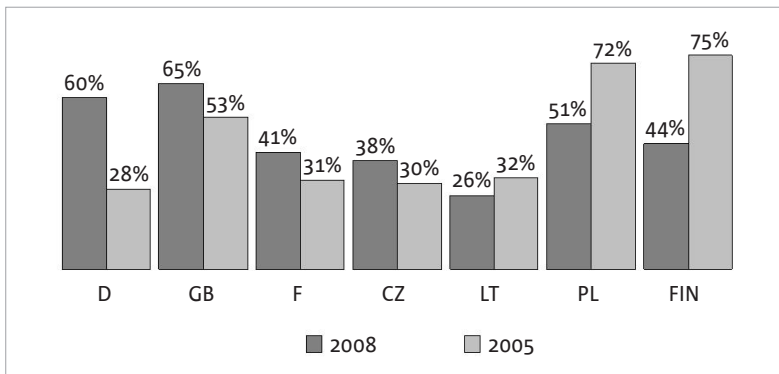
Sposób traktowania

Zmiany w ocenie stopnia trudności poszczególnych systemów wizowych w przypadku starych państw członkowskich UE są podyktowane przede wszystkim lepszym traktowaniem osób ubiegających się o wize (wykresy nr 3 i 4). Również tutaj Finlandia stanowi wyjątek. Jeśli chodzi o nowe państwa członkowskie, to obraz jest dość zróżnicowany: Polska i Litwa zdają się obniżać swoje standardy, podczas gdy placówki czeskie w roku 2008 wydawały się pracować znacznie lepiej niż w 2005 roku.

Wykres nr 3. „Bardzo dobre” traktowanie podczas pobierania formularza wniosku wizowego



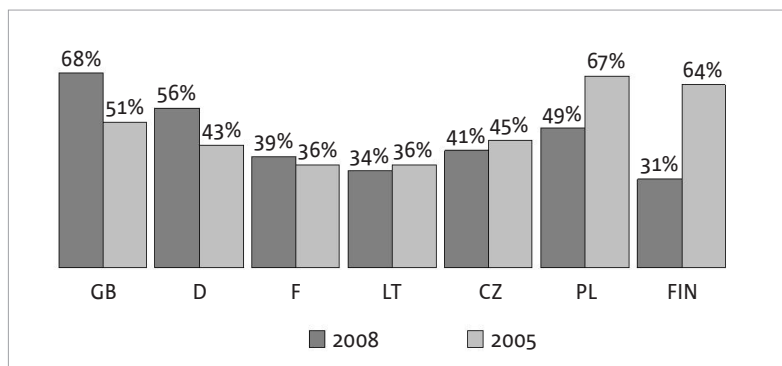
Wykres nr 4. „Bardzo dobre” traktowanie podczas otrzymywania dowodu złożenia wniosku



Kompetencje pracowników

Jak się okazuje, blisko rok od grudnia 2007 roku trzy nowe państwa członkowskie, które były objęte badaniami zarówno w 2005, jak i w 2008 roku, nadal starają się przyswoić i wdrożyć wszystkie procedury wymagane na mocy układu z Schengen. Wydaje się, że Polska miała z tym najwięcej problemów (wykres nr 5).

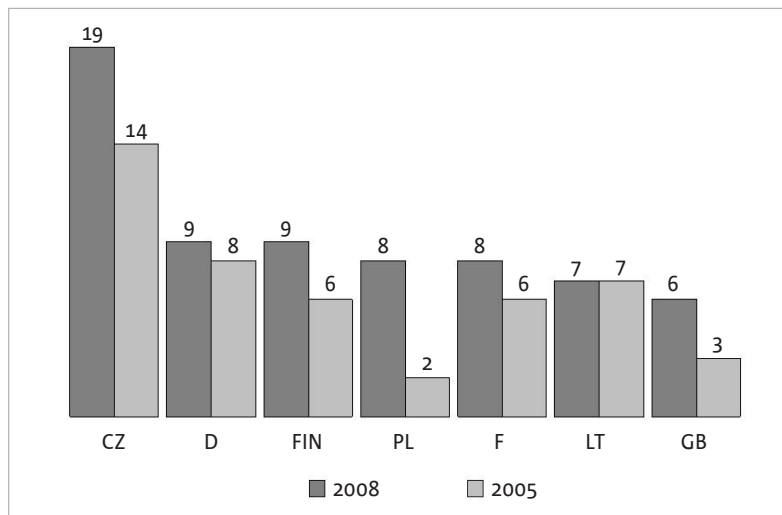
Wykres nr 5. „Bardzo dobre” kompetencje pracowników konsulatów (profesjonalna postawa)



Długość procedury

Z wyjątkiem Litwy, procedura wizowa w konsulatach wszystkich krajów zajmowała więcej czasu w roku 2008 niż w 2005. Szczególnie w przypadku Czech i Polski doszło do drastycznego wydłużenia czasu obsługi. Nawet jeśli zjawisko to można w większości przypadków tłumaczyć wymogami wymiany informacji w ramach systemu Schengen, to konsulatom Czech szczególnie wiele czasu zajmuje przetwarzanie wniosków. To z kolei tłumaczy stosunkowo niską pozycję tego kraju w rankingu ocen reżimów wizowych, mimo osiągnięć w dziedzinie podniesienia poziomu obsługi aplikujących (wykres nr 6).

Wykres nr 6. Długość procedury (liczba dni, które upłynęły od pierwszej wizyty w konsulacie)



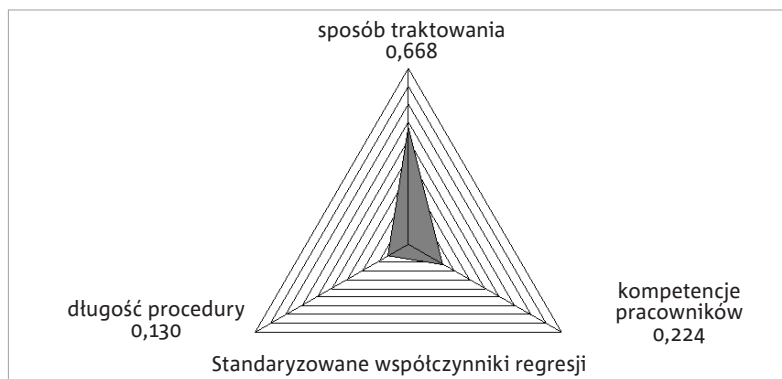
Odrębno rozważenia wymagają najważniejsze determinanty sposobu, w jaki nasi respondenci postrzegali złożoność procedur i uciążliwości związane z ubieganiem się o wizę w roku 2008.

Wykres nr 7 pokazuje przewidywania dotyczące uciążliwości doświadczanych przez osoby, które przeszły przez procedurę ubiegania się o wizę i zgodziły się na udzielenie odpowiedzi ankieterowi. Ponad dwie trzecie (ok. 67%)¹ różnic w postrzeganiu przez naszych respondentów uciążliwości doświadczanych w trakcie procesu wizowego wiąże się z szacunkiem i zrozumieniem, z jakim byli traktowali przez urzędników konsularnych. Blisko jedna czwarta (22%) tych różnic jest związana z umiejętnościami zawodowymi urzędników (pod którym to pojęciem rozumiemy ich sprawność w postu-

¹ Suma standaryzowanych współczynników regresji stojących przy istotnych statystycznie determinantach zmiennej zależnej jest bliska 1, można więc interpretować te współczynniki w kategoriach procentowych. „Długość trwania procedury” jest na granicy istotności statystycznej ($p = 0,056$). Por. Aneks II, zawierający opis używanych modeli badawczych.

waniu się językiem preferowanym przez wnioskodawcę, ich kompetencję i gotowość do udzielania dodatkowych wskazówek i profesjonalne podejście). Łączny czas ubiegania się o wizę to kolejna jedna dziesiąta (13%) wariacji w postrzeganiu przez respondentów całego procesu.

Wykres nr 7. Jakie czynniki sprawiają, że proces ubiegania się o wizę staje się łatwiejszy?



Ustalenia te są w wysokim stopniu zbieżne z wynikami naszych badań z 2005 roku. Warto zarazem odnotować, że w stosunku do tamtego okresu ciągle maleje znaczenie „twardych” czynników, które zwykle wiążą się z ubieganiem się o wizę, takich jak konieczność czekania w kolejce, przymus odbycia kilku wizyt w konsulacie czy kwestia ponoszenia opłat wizowych.

O czym świadczy częstsze ignorowanie tych niedogodności? Można twierdzić, że „twarde” trudności uległy złagodzeniu, tracąc tym samym na znaczeniu. W dalszej części niniejszego rozdziału staramy się jednak udowodnić, że stan rzeczy uległ poprawie również w przypadku czynników „miękkich”, zarazem zaś nabrały one w tym czasie większego znaczenia. Można przypuszczać, że wyniki pokazane na wykresie nr 7 oddają rosnące zniecierpliwienie mieszkańców Europy Wschodniej samym faktem istnienia systemu wizowego, nie zaś jego poszczególnymi cechami. Inne, prawdopodobnie uzupełniające, a nie alternatywne wytłumaczenie zwraca uwagę

na fakt, że na działalność konsulatu składa się szereg spójnych, swoistych dlań procedur. Tym samym sposób, w jaki urzędnicy konsularni traktują interesantów oraz ich umiejętności zawodowe stanowią kluczowy zasób organizacyjny konsulatu – nie są to w żadnym razie cechy drugorzędne, w związku z czym zaniedbań w tej dziedzinie nie sposób uznać za nieistotne dla jakości pracy konsulatu. Ta ostatnia hipoteza badawcza została potwierdzona przez wyniki badań; w następnym rozdziale niniejszego raportu wykażemy, że zarówno postawa pracowników konsularnych, jak i sposób traktowania aplikujących są ściśle skorelowane z długością procesu ubiegania się o wizę.

Mimo faktu, że „twarde” czynniki mają, statystycznie rzecz biorąc, mniejsze znaczenie, nie zamierzamy w żadnym razie utrzymywać, że dla badanych przez nas interesantów czas czekania w kolejce, konieczność kilkakrotnego stawiennictwa w konsulacie czy – zwłaszcza – odmowa wydania wizy pozostawały czymś bez znaczenia. Zarazem jednak najważniejszym przesłaniem niniejszego raportu jest teza, że dla osób ubiegających się o wizę ocena jakości działania konsulatów państw Unii Europejskiej jedynie w minimalnym stopniu zależy od jego wyposażenia czy wygody, na jaką mogą liczyć interesanci. Ocena ta formułowana jest przede wszystkim na podstawie zachowania urzędników konsularnych: innymi słowy, wynika z szacunku i zrozumienia, z jakimi odnoszą się oni do aplikujących. Poniżej w skrócie zostanie omówiony każdy z czynników wyróżnionych na wykresie nr 7.

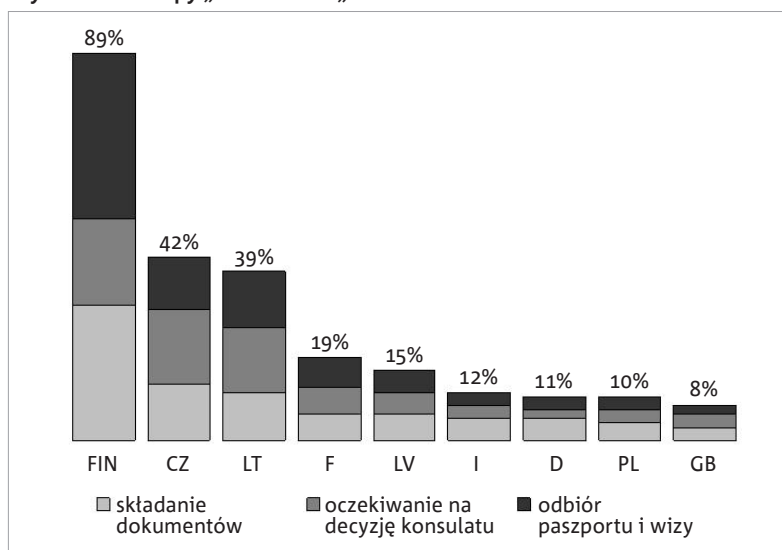
Stopień trudności

Mierzyliśmy stopień złożoności procedur oraz czas poświęcany przez osoby ubiegające się o wizę – jest to zmienna „zależna” lub przewidywana w modelu pokazanym na wykresie nr 7 – na każdym możliwym do wyróżnienia etapie procesu ubiegania się o wizę. Te etapy to: (1) uzyskanie formularza wniosku wizowego; (2) pobranie numerka; (3) wypełnianie formularza; (4) uiszczenie opłaty w okienku kasowym; (5) wywiad przeprowadzany przez urzędnika; (6) powtórne stawiennictwo w konsulacie w celu odebrania paszportu wraz z decyzją w sprawie wizy.

Ogólnie mówiąc, nasi respondenci nie uważają procesu ubiegania się o wizę za szczególnie trudny. W sumie mniej niż 10% określiło swoje doświadczenia jako trudne lub bardzo trudne. Jednakże duże różnice występują między systemami poszczególnych państw członkowskich i między różnymi etapami całej procedury.

Odbiór paszportu i decyzji wizowej, oczekiwanie na decyzję konsulatu oraz składanie dokumentów najczęściej postrzegane są jako trudne lub bardzo trudne. Wykres nr 8 ilustruje ocenę tych trzech składowych.

Wykres nr 8. Etapy „trudne” lub „bardzo trudne”



Za stosunkowo mało skomplikowane i wymagające mniejszego nakładu czasu uznawane są systemy: brytyjski, polski, niemiecki i włoski, podczas gdy fiński uważany jest za najtrudniejszy. Słupek ilustrujący fiński system wizowy pokazuje, że 38% naszych respondentów określiło jako trudny lub bardzo trudny etap odbierania wizy w konsulacie Finlandii; kolejnych 31% miało problemy z przygotowaniem dokumentów; wreszcie 20% uznało

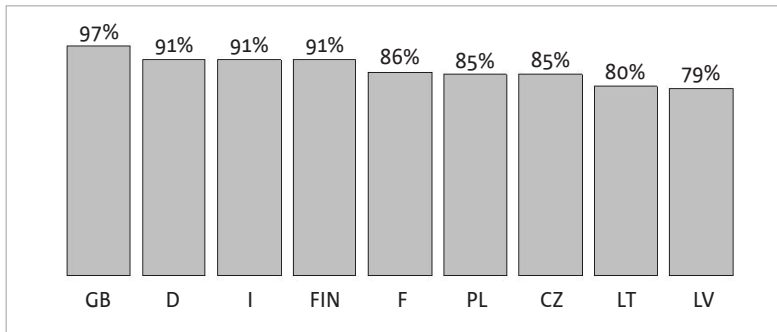
za uciążliwe oczekiwanie na decyzję w sprawie przyznania wizy. Odsetki te sumują się aż do 89% – zalecamy jednak, by do danych z fińskich konsulatów podchodzić z odrobiną dystansu.

Systemy czeski i litewski są postrzegane jako złożone i uciążliwe, podczas gdy rozwiązania przyjęte przez Wielką Brytanię, Polskę, Niemcy i Włochy uznawano za dużo prostsze.

Sposób traktowania

Odpowiedni sposób traktowania aplikujących wyjaśnia większość różnic w ocenie państw członkowskich UE. W większości konsulatów mamy do czynienia z traktowaniem określanym mianem dobrego lub bardzo dobrego (wykres nr 9), zarazem jednak da się zauważyć wyraźną różnicę między starymi i nowymi państwami układu z Schengen. Szczególnie źle wypadły w naszych badaniach kraje bałtyckie, spośród państw zachodnioeuropejskich najniżej została oceniona Francja. Nienależąca do Schengen Wielka Brytania jak na razie przewyższa jakością swych usług konsularnych zarówno stare, jak i nowe państwa Schengen.

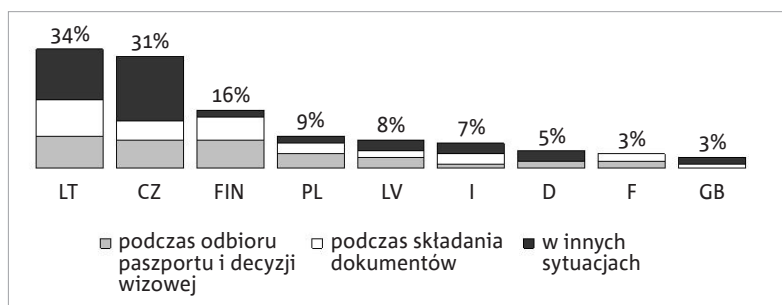
Wykres nr 9. „Dobre” lub „bardzo dobre” traktowanie



Poczucie nieodpowiedniego traktowania najczęściej pojawia się podczas dwóch etapów procesu wizowego, uznawanych za najtrudniejsze: w momencie stawiennictwa w konsulacie po odbiór paszportu wraz

z decyzją wizową oraz w czasie składania dokumentów. Stosunkowo często pojawiają się też one w sytuacjach określonych jako „inne” (wykres nr 10). Nie jest do końca jasne, o jakich sytuacjach mowa, jednakże nie wszystkie możliwe działania podejmowane w trakcie ubiegania się o wizę (np. telefonowanie do konsulatu w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień bądź informacji) zostały przez nas wyodrębnione.

Wykres nr 10. „Złe” lub „bardzo złe” traktowanie



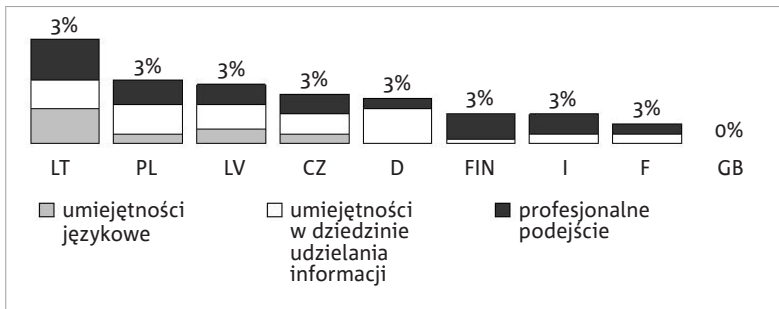
Kompetencje personelu konsularnego

Naszych respondentów pytaliśmy o cztery grupy pracowników konsularnych i trzy typy umiejętności. Wyróżniliśmy następujące grupy pracowników: (1) „kolejkowych” (osoby odpowiadające za zachowanie porządku i kolejności wśród oczekujących; nie są obecne we wszystkich konsulatach); (2) pracowników ochrony; (3) urzędników przyznających wizy; (4) innych pracowników. Ocenialiśmy następujące umiejętności: (1) znajomość preferowanego przez interesanta języka; (2) gotowość i zdolność do udzielenia informacji; (3) profesjonalizm.

Jak widać na wykresie nr 11, słaba znajomość języka zdarza się stosunkowo rzadko, relatywnie jednak najczęściej w nowych państwach Schengen. Niewykluczone, że mamy w tym przypadku do czynienia raczej z kwestią braku odpowiedniej wrażliwości kulturowej czy politycznej niż z rzeczywistym brakiem pracowników konsularnych posługujących się językiem preferowanym przez interesantów. Z drugiej jednak strony, nasi respondenci mogą

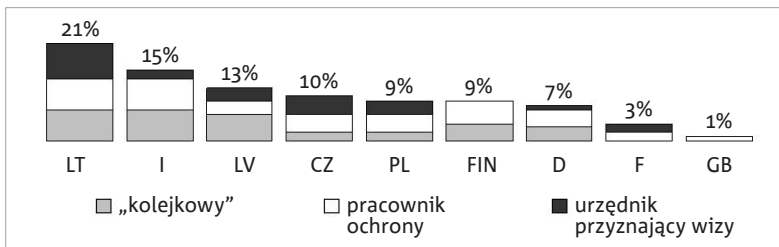
być bardziej uwrażliwieni na tę kwestię, gdyż kontaktują się z konsulem reprezentującym kraj, który postrzegają jako bliski kulturowo. Drugą godną odnotowania zależnością jest niska ocena nowych państw członkowskich oraz Niemiec w dziedzinie umiejętności udzielania informacji.

Wykres nr 11. „Stabe” i „bardzo stabe” kompetencje pracowników konsulatów (wraz z podziałem na poszczególne umiejętności)



Jeśli chodzi o poszczególne grupy wyróżnione wśród pracowników konsularnych (wykres nr 12), okazuje się, że pracownicy ochrony są oceniani krytycznie we wszystkich placówkach z wyjątkiem konsulatów brytyjskich.

Wykres nr 12. „Stabe” i „bardzo stabe” kompetencje pracowników konsulatów (wraz z podziałem na poszczególne grupy zawodowe)

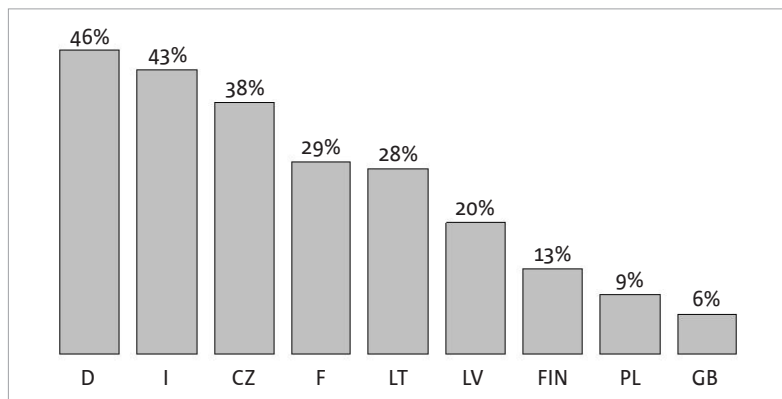


W przypadku nowych państw członkowskich wyższe jest prawdopodobieństwo występowania nieodpowiednio przygotowanych urzędników wydających wizy niż w przypadku starych członków Unii.

Długość procedury

Ostatecznie łączna długość trwania procedury ubiegania się o wizę została uznana za predyktor² oceny trudności procedur wizowych przez respondenta. Wypracowaliśmy dwa wskaźniki długości trwania procedur: (1) liczbę dni, jakie upłynęły od pierwszej wizyty w konsulacie, złożonej z zamiarem rozpoczęcia procedury ubiegania się o wizę, oraz (2) liczbę dni, jakie upłynęły od pierwszego telefonu do konsulatu.

Wykres nr 13. Wymóg zgłoszenia telefonicznego do konsulatu

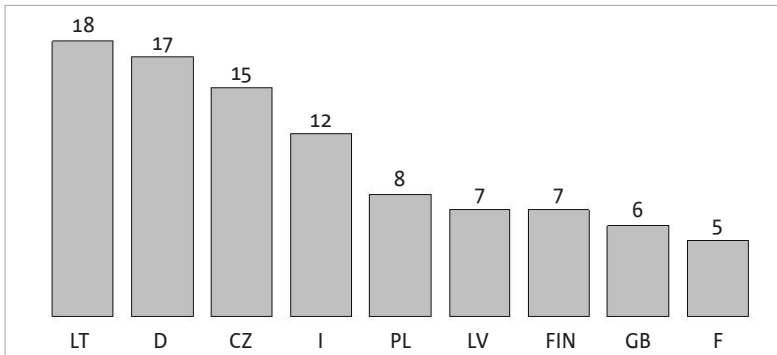


Spśród tych dwóch wskaźników drugi okazuje się lepszym miernikiem uciążliwości procedur wizowych. Tylko od 25% ogólnej liczby respondentów oczekiwano, że zatelefonują do konsulatu w celu rozpoczęcia procedury ubiegania się o wizę; Niemcy i Włochy oczekują telefonu interesanta w blisko połowie przypadków, podczas gdy Polska i Wielka Brytania nie wydają się tym zainteresowane. Kiloro respondentów, którzy poinformowali, że musieli wykonać telefon do jednego z tych dwóch konsulatów, zapewne pomyliło własną pilność z faktycznymi wymogami (wykres nr 13).

² Długość trwania procedur jest na granicy istotności statystycznej ($p = 0,056$). W modelu regresji logistycznej, ze zmienną zależną przekształconą do poziomu binarnego, wpływ długości trwania procedury wizowej na ocenę jej trudności nie jest już istotny statystycznie (z pełnym zestawieniem obu modeli można zapoznać się w Aneksie II).

W przypadku systemów wizowych, w których wymaga się od ludzi wcześniejszego telefonu, procedury wizowe trwają dłużej (wykres nr 14) – odstępstwo od tej reguły stanowi Francja. Niekiedy – a jest to szczególnie wyraźne w przypadku Litwy, Niemiec i Czech – procedury te trwają niemal dwukrotnie lub trzykrotnie dłużej niż w systemach, w których zgłoszenie telefoniczne nie jest konieczne dla uruchomienia procedury wizowej, jak ma to miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii, Finlandii i Polski.

Wykres nr 14. Długość procedury wizowej (liczba dni od pierwszego telefonu)



Bardzo niewielki odsetek (4,3%) decyzji wizowych podejmuje się w tym samym dniu, w którym został zgłoszony wniosek. W porównaniu z rokiem 2005 mamy do czynienia z bardzo daleko idącą zmianą. W tamtym czasie polskie, brytyjskie, francuskie i niemieckie przedstawicielstwa konsularne podejmowały, odpowiednio, 70%, 61%, 51% i 19% decyzji o przyznaniu wizy tego samego dnia. W roku 2008 jedynym konsulatem, który przyznawał wizy tego samego dnia w więcej niż 10% przypadków, była placówka francuska (wizy otrzymywało 13% respondentów, którzy złożyli wnioski wcześniej w tym samym dniu).

Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych a rozpatrywanie wniosków w konsulatach

Kilka państw Unii Europejskiej stworzyło Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych (*Common Visa Application Centre*) w Kiszyniowie³. Centrum to objęliśmy naszymi badaniami, chcąc porównać jakość świadczonych tam usług z tymi, jakie są świadczone w „tradycyjnych” placówkach konsularnych.

W kwestiach jakości obsługi i złożoności stosowanych procedur da się zaobserwować bardzo niewiele istotnych różnic między Centrum a innymi konsulatami (tabela nr 2). Jak się okazuje, przeciętna liczba dokumentów wymaganych od aplikującego w Centrum jest wyższa (6,2) niż w przypadku konsulatów reprezentujących poszczególne państwa (5,3). Zarazem jednak umiejętności językowe pracowników Centrum średnio są oceniane jako wyższe. Odpowiednie traktowanie aplikujących, uznane za kluczowy miernik uciążliwości procedur, ma miejsce nieco częściej w Centrum niż w porównywanych placówkach. Jednak różnice te są na granicy istotności statystycznej.

Tabela nr 2. Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych a inne systemy konsularne

	Inne systemy konsularne	Centrum w Kiszyniowie
Liczba wymaganych dokumentów**	5,3	6,2
Umiejętności językowe personelu*	3,4	3,8

** istotne na poziomie 0,01

* istotne na poziomie 0,05

³ Pierwsze Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych otwarto w Kiszyniowie 25 kwietnia 2007 roku. W chwili powstawania raportu Centrum wydaje wizy w imieniu siedmiu państw członkowskich (Austrii, Danii, Estonii, Łotwy, Słowenii, Szwecji i Węgier) oraz dla Islandii. Trwają negocjacje, w następstwie których Centrum miałoby reprezentować kolejne kraje europejskie.

Jak skrócić procedurę wizową?

Główne wnioski:

- Usprawnienie odbioru formularzy i dokumentów stanowi kluczowe posunięcie, które może skrócić czas, jaki aplikujący poświęcają na przebycie procedury. Systemy, które wymagają nadmiernej liczby dokumentów, zmuszają do wielokrotnych wizyt i prowadzą dodatkowe wywiady w trakcie składania dokumentów, okazują się mniej efektywne od innych.
- Działania przygotowawcze, w rodzaju wymogu zgłoszenia telefonicznego przed pierwszą wizytą w konsulacie i/lub konieczności posiadania numerka, powodują efekt przeciwny do zamierzonego: nie przyczyniają się do skrócenia czasu trwania procedury wizowej.
- Wysoka jakość informacji udzielanych przez telefon i za pośrednictwem Internetu pozwala skrócić czas trwania procedury wizowej.
- Zarówno przyjazne traktowanie interesantów, jak i profesjonalne podejście personelu konsularnego w istotny sposób wiążą się z krótszą procedurą wizową.

Poddaliśmy badaniom wszystkie elementy składające się na procedury uzyskiwania wizy, z uwzględnieniem ich wpływu na czas trwania tych procedur; ten ostatni jest z kolei przybliżonym miernikiem wydajności

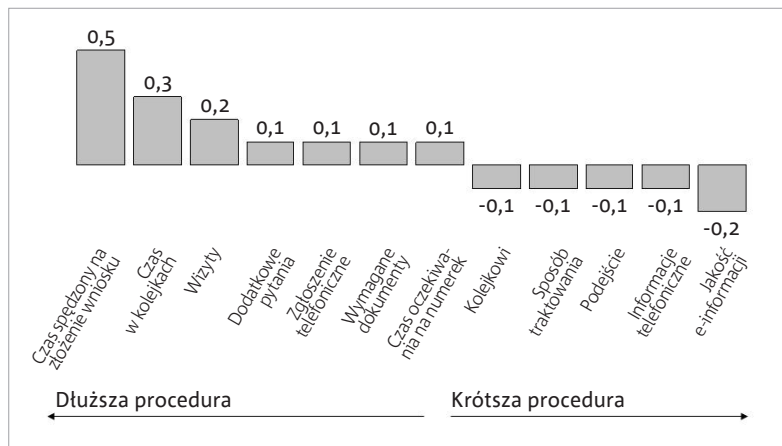
i sprawności organizacyjnej placówek konsularnych. Badaliśmy więc, w jaki sposób jakość informacji, dostępność wniosków wizowych w Internecie, kompetencje pracowników konsularnych, w tym ich umiejętności językowe oraz gotowość i zdolność do udzielenia informacji, a także wszelkie inne potencjalnie istotne czynniki wpływają na długość trwania procedury wizowej, rozumianego jako liczba dni upływających od pierwszej wizyty aplikującego w konsulacie. Wykres nr 1 pokazuje czynniki, które w sposób istotny statystycznie korelują z liczbą dni, potrzebnych do ukończenia procesu ubiegania się o wizę (patrz: tabela nr 1).

Tabela nr 1. Czynniki wpływające na długość procedury wizowej

Jakie działania wydłużają czas rozpatrywania wniosku wizowego?	Współczynnik korelacji ¹
Czas spędzany w kolejce w celu złożenia dokumentów	0,5**
Łączny czas spędzony w kolejkach	0,3**
Liczba odrębnych wizyt wymaganych do ukończenia procedury rozpatrywania wniosku	0,2**
Dodatkowe pytania	0,1*
Konieczność wykonania telefonu w celu rozpoczęcia procedury	0,1*
Czas spędzony w kolejce w celu otrzymania numerka	0,1*
Liczba wymaganych dokumentów	0,1*
Jakie działania skracają czas rozpatrywania wniosku wizowego?	
Jakość informacji dostępnej za pośrednictwem poczty elektronicznej/Internetu	-0,2**
Sprawność działania „kolejkowych”	-0,1*
Sposób traktowania	-0,1*
Profesjonalne podejście personelu konsularnego	-0,1*
Jakość informacji możliwej do uzyskania telefonicznie	-0,1*

¹ Korelacja cząstkowa z liczbą dni, jakie upłynęły od pierwszej wizyty w konsulacie, przy kontroli wpływu wieku, płci i posiadania wyższego wykształcenia przez respondentów; ** p<0,01 * p<0,5

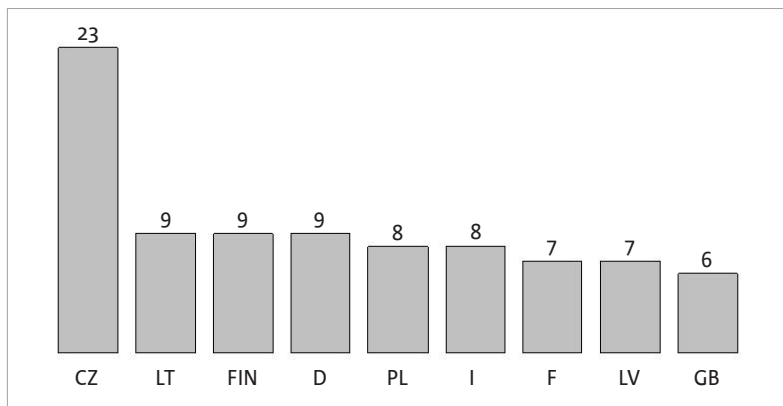
Wykres nr 1. Co wpływa na długość procedury?



Zanim poddamy dyskusji znaczenie każdego z tych czynników, przeanalizujemy pokrótce różnice między poszczególnymi systemami wizowymi z punktu widzenia czasu, jaki jest im potrzebny na rozpatrzenie wniosku wizowego. Wykres nr 2 pokazuje skorygowane średnie liczby dni od momentu złożenia wypełnionego wniosku do dnia, w którym została podjęta decyzja wizowa. Na wykresie pokazano skorygowaną, a nie prostą średnią liczbę dni, aby skorygować wpływ różnic w składzie demograficznym interesantów, którzy aplikują do każdego z konsulatów.

Jak się okazuje, konsulat Wielkiej Brytanii jest w stanie rozpatrzyć wnioski wizowe w ciągu zaledwie sześciu dni, podczas gdy Czechy potrzebują w tym celu przeciętnie 23 dni. Wśród starych krajów członkowskich najmniej wydajne okazują się Finlandia i Niemcy, które potrzebują aż dziewięciu dni na rozpatrzenie wniosku. Poniżej omówimy każdy z czynników, które wpływają na długość trwania procedury wizowej.

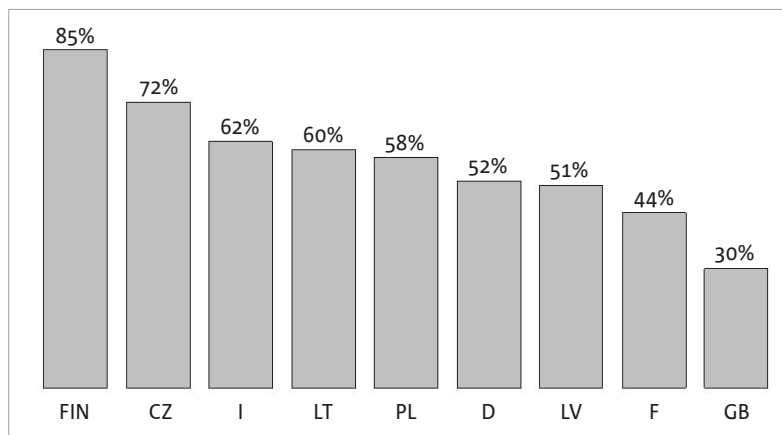
Wykres nr 2. Długość procedury (liczba dni upływających od pierwszej wizyty w konsulacie)



Kolejki

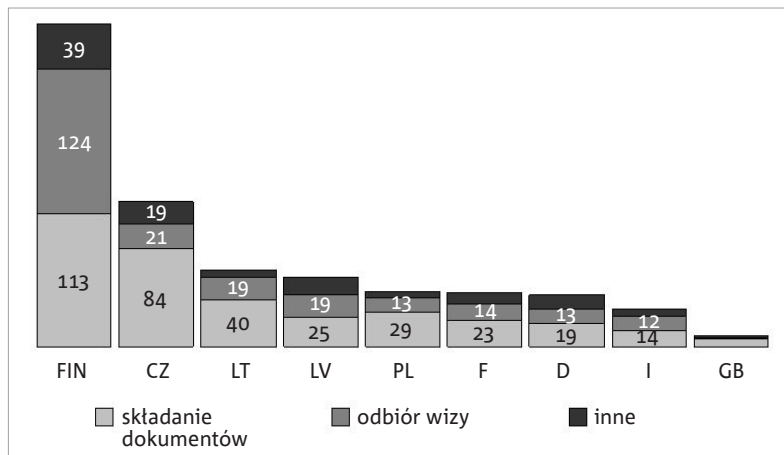
Podobnie jak liczba wizyt, również obecność kolejek jest oczywistym wskaźnikiem niskiej wydajności systemu wizowego. Niemal wszystkie (85%) z badanych przez nas osób aplikujących o wizę Finlandii oraz 72% respondentów planujących podróż do Czech musiało stać w kolejce przynajmniej na którymś z etapów procesu przyznawania wizy. Jedynie osoby podróżujące do Wielkiej Brytanii i Francji miały ponad 50-procentową szansę przejścia całej procedury bez konieczności czekania w żadnej z kolejek (wykres nr 3).

Wykres nr 3. Konieczność spędzenia czasu w kolejce



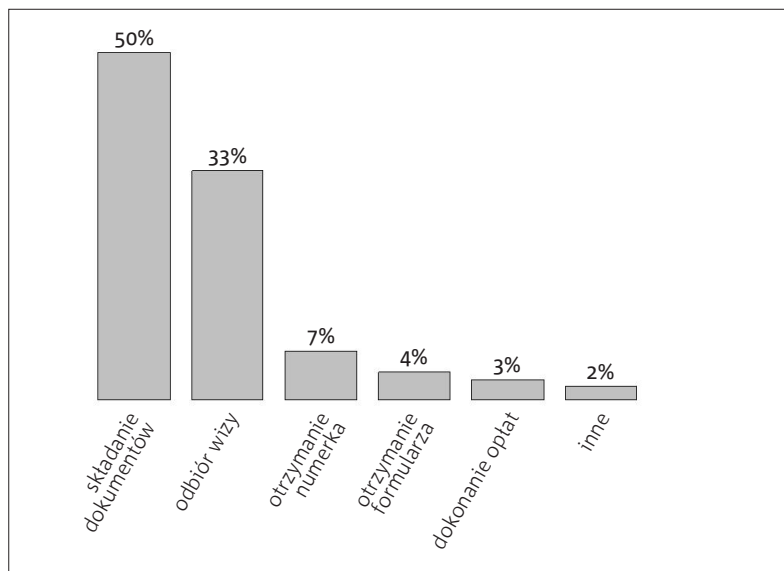
Łączny czas spędzony przez respondentów na oczekiwaniu wahał się od zaledwie sześciu minut, w przypadku ubiegania się o wizę Wielkiej Brytanii, do ponad czterech i pół godziny, jakie trzeba było poświęcić podczas aplikowania o wizę w konsulacie Finlandii. Powyższe stwierdzenie odnosi się przede wszystkim do sytuacji zaobserwowanej w konsulacie Finlandii w Moskwie, gdzie łączny czas, jaki spędził w kolejkach jeden z respondentów, przekroczył siedem godzin (czteryście czterdzieści dziewięć minut); w Kijowie konieczne było odstanie w kolejce pięćdziesięciu pięciu minut. Z wyjątkiem Finlandii, sytuacja w konsulatach nowych państw członkowskich była znacząco gorsza od konsulatów starych członków UE (wykres nr 4).

Wykres nr 4. Średnia długość czasu spędzanego w kolejkach (w minutach)



Przeciętnie 50% czasu spędzonego w kolejkach aplikujący poświęcili na czekanie na złożenie dokumentów, kolejne 33% było przeznaczone na odbiór wizy (wykres nr 5). Finlandia znowu stanowi wyjątek – odbiór wizy w fińskich placówkach zajmował więcej czasu niż złożenie dokumentów. Oczekiwanie na odbiór numerka stanowiło jedynie 7% czasu spędzanego w kolejkach. Warto jednak odnotować, że obecność tego rodzaju kolejki wskazuje na mniej efektywne konsulatory.

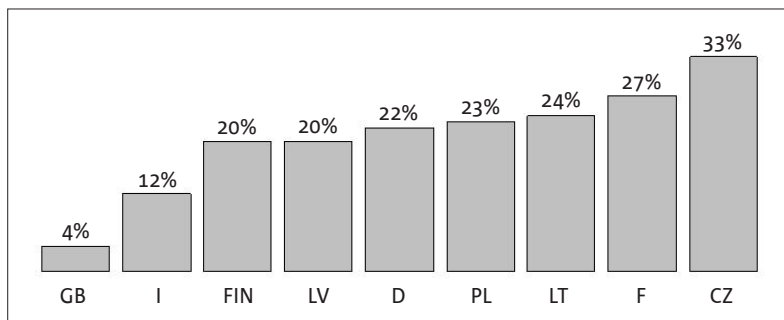
Wykres nr 5. Proporcjonalna ilość czasu spędzana w kolejkach na kolejnych etapach procedury wizowej



Liczba wizyt

Konieczność odbycia w konsulacie danego kraju więcej niż jednej wizyty w sposób przewidywalny wiąże się z wydłużeniem czasu trwania procedury wizowej. Jest to dość oczywiste spostrzeżenie; zdumiewa jednak fakt, że niektóre systemy, szczególnie francuski i litewski, w dziedzinie liczby wymaganych od aplikujących wizyt wypadają słabo, podczas gdy jednocześnie z rozpatrywaniem wniosków wizowych radzą sobie w stosunkowo krótkim czasie, tj. w okresie nieprzekraczającym tygodnia. Postaramy się udowodnić, iż duża liczba potrzebnych wizyt jest zapewne konsekwencją zbyt rozbudowanych wymagań dotyczących liczby dokumentów w połączeniu z niską jakością informacji udzielanych za pośrednictwem telefonu i Internetu.

Wykres nr 6. Więcej niż dwie wizyty



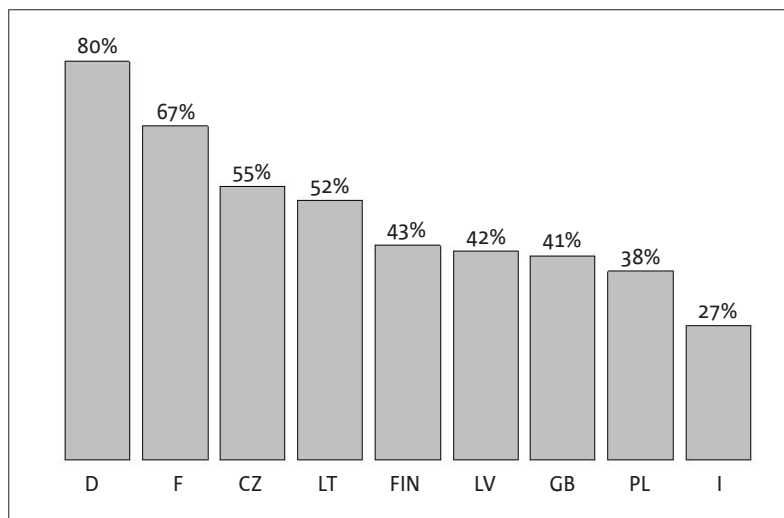
Dodatkowe pytania

Zgodnie z wynikami przedstawionymi w tabeli nr 1, konieczność stania w kolejce w celu złożenia dokumentów jest najsilniej skorelowana z niską wydajnością konsulatu. Z tego względu szczególnie zajmujące wydaje się wyjaśnienie, co odróżnia systemy brytyjski i włoski od – znajdujących się na drugim końcu skali – fińskiego i czeskiego.

Zadawanie aplikującym dodatkowych pytań na etapie gromadzenia dokumentów (w odróżnieniu od wyjaśniania niejasnych kwestii w rozmowie na podstawie już zgromadzonej dokumentacji) w oczywisty sposób komplikuje odbiór dokumentów i wydłuża czas trwania procedur wizowych.

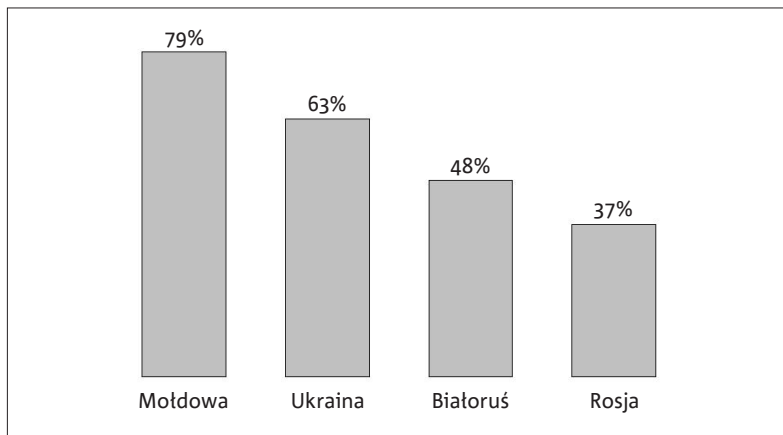
Stare państwa członkowskie, szczególnie Niemcy i Francja, są najbardziej dociekliwe (odpowiednio 80% i 67% respondentów spotyka się z dodatkowymi pytaniami). Spośród nowych państw członkowskich szczególnie skłonne do zadawania pytań były służby konsularne Czech i Litwy (odpowiednio 55% i 52%). System włoski wyróżnia się jako szczególnie mało dociekliwy (wykres nr 7).

Wykres nr 7. Dodatkowe pytania zadawane podczas rozmowy (z uwzględnieniem podziału na kraje członkowskie)



Jeśli rozpatruje się tę kwestię z uwzględnieniem kraju pochodzenia aplikujących, to należy stwierdzić, że większość przypadków zadawania dodatkowych pytań ma miejsce w Mołdowie, gdzie procesowi temu jest poddana zaskakująco wysoka liczba osób występujących o wizę (79%), w porównaniu z 37% w Rosji (wykres nr 8). Wydaje się, że częstotliwość występowania tego rodzaju kontroli w żadnym razie nie jest jedynie funkcją indywidualnego statusu aplikującego. Co za tym idzie, jest mało prawdopodobne, by występowanie tego zjawiska wiązało się z arbitralnymi decyzjami urzędników, a więc w konsekwencji, by możliwe było jego łatwe wyeliminowanie.

Wykres nr 8. Dodatkowe pytania zadawane podczas rozmowy (z uwzględnieniem kraju pochodzenia)



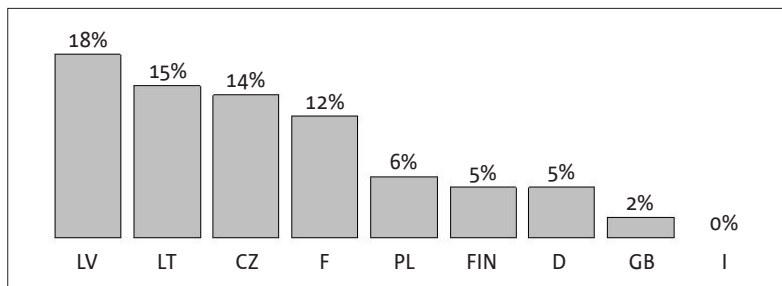
„Dodatkowe pytania” nie oznaczają oczywiście odrębnej rozmowy z urzędnikiem konsularnym. Jedynie niewielki odsetek (3,5%, czyli 37 osób) spośród naszych respondentów został w trakcie procedury wizowej zaproszony do odrębnej, dodatkowej pogłębionej rozmowy. Niewielka próba nie pozwala nam na dokonanie odpowiedniej analizy prawdopodobnych przyczyn, dla których respondenci byli zapraszani na rozmowę. Największy odsetek osób, które uczestniczyły w tych rozmowach, pochodził z Rosji (38% badanych, czyli 14 przypadków), podczas gdy aplikujący z Ukrainy i Białorusi trafiali na rozmowy znacznie rzadziej (odpowiednio 19% i 16%). Rozmowy z obywatelami Mołdowy składają się na brakujących 27% z odnotowanych 37 przypadków.

Gdy rozpatruje się tę kwestię z uwzględnieniem kraju docelowego, okazuje się, że dodatkowe rozmowy najczęściej miały miejsce w przypadku Polski (w polskich konsulatach odbyło się 12 rozmów, czyli aż 32% wszystkich podobnych przypadków). Drugim krajem, którego urzędnicy najczęściej przeprowadzali rozmowy, były Czechy (24%, 9 rozmów). Żadnych dodat-

kowych rozmów nie odbywano w konsulatach Litwy ani Wielkiej Brytanii. Jednakże trzeba zaznaczyć, że ze względu na niewielką skalę ruchu w naszym badaniu nie uwzględniliśmy konsulatu Wielkiej Brytanii w Kiszyniowie.

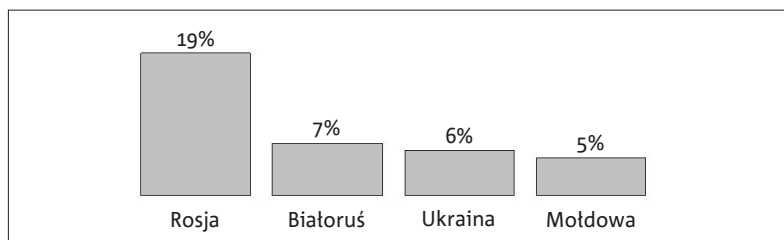
Dociekliwość urzędników konsularnych przyczynia się wprawdzie do wydłużenia liczby dni, przeznaczonych na ukończenie procesu wizowego, ale niekoniecznie narusza poczucie prywatności naszych respondentów. Tylko 9% z nich uznało zadawane pytania za „niewłaściwe” lub „zdecydowanie niewłaściwe”. Zarazem jednak nie ulega wątpliwości, że służbom konsularnym nowych państw członkowskich, z godnym zalecenia wyjątkiem Polski, zdarzało się zadawać pytania oceniane jako niewłaściwe znacznie częściej niż służbom w starych krajach członkowskich: 18% aplikujących spotkało się z nieodpowiednimi pytaniami w konsulatach łotewskich, 15% w litewskich, a 14% w czeskich. Polscy urzędnicy wizowi stawiali pytania uznane za nieodpowiednie jedynie 6% respondentów. Wśród starych państw członkowskich na pierwszym miejscu była Francja (wykres nr 9).

Wykres nr 9. Pytania uznane za „niewłaściwe” lub „zdecydowanie niewłaściwe” (z uwzględnieniem podziału na kraje członkowskie)



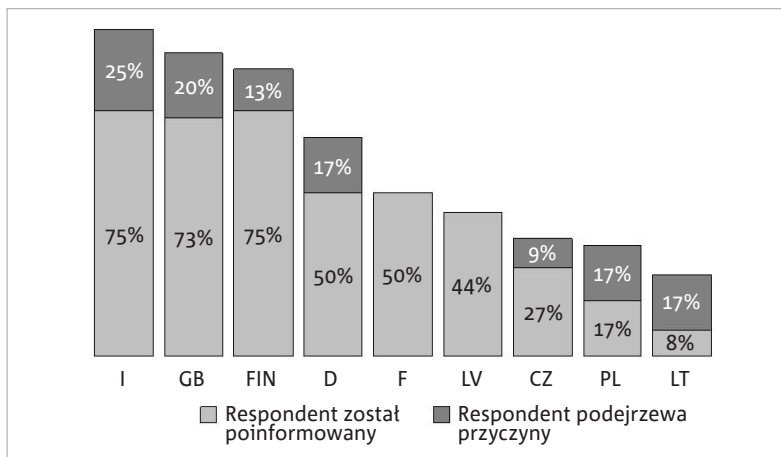
Zaskakujący okazuje się fakt, że obywatele Rosji, którzy stosunkowo najrzadziej doświadczali dodatkowych pytań, okazali się zarazem najbardziej wyczuleni na kwestię zachowania prawa do prywatności – aż 19% interesantów z tego kraju uznało stawiane im pytania za „niewłaściwe”, w porównaniu z 5% obywateli Mołdowy, 6% Ukraińców i 7% Białorusinów, którzy potraktowali stawiane im pytania jako nieuprawnione (wykres nr 10).

Wykres nr 10. Pytania uznane za „niewłaściwe” lub „zdecydowanie niewłaściwe” (z uwzględnieniem kraju pochodzenia)



Dociekliwość, pojawianie się nieodpowiednich lub naruszających prywatność pytań oraz przeprowadzanie dodatkowych rozmów wyjaśniających okazują się raczej obszarem nieudolności konsulatów niż zbytniej skrupulatności części urzędników konsularnych. Nie jesteśmy w stanie udowodnić tej hipotezy wyłącznie w oparciu o dane z rozmów z respondentami, zwraca jednak uwagę wyraźna korelacja między dużą dociekliwością a brakiem przejrzystości proceduralnej w działaniu poszczególnych konsulatów. Wykres nr 11 pokazuje, że „dociekliwe” systemy konsularne są również mniej skłonne do ujawniania przyczyn, dla których odmówiono wydania wizy danemu respondentowi. Niewielka liczebność tej kategorii (jedynie ci, którym odmówiono wydania wizy, mają okazję, by ewentualnie poznać przyczynę takiej decyzji) nie pozwala oszacować siły związku między tymi dwoma zjawiskami.

Wykres nr 11. Znajomość przyczyn odmowy wydania wizy

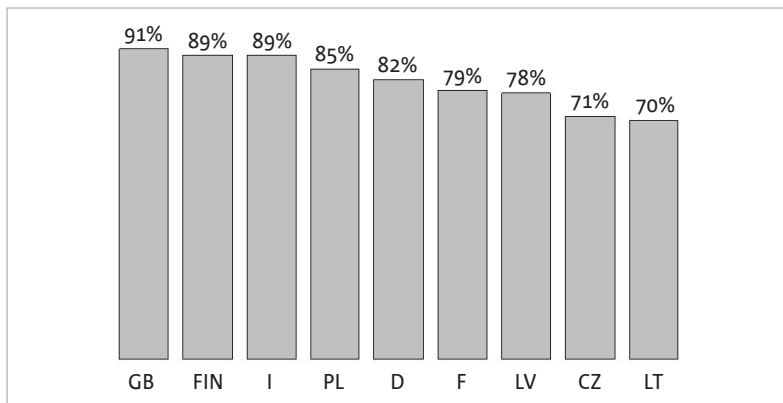


W porównaniu z naszą analizą z roku 2005 jesteśmy w stanie stwierdzić, że francuski system wizowy, w którego przypadku odsetek osób, którym nie podano uzasadnienia odmowy wydania wizy, sięgał wówczas 79% (odsetek osób, do których odnosiła się ta sytuacja), obecnie podaje przyczyny 50% respondentów. W porównaniu z rokiem 2005 poprawa nastąpiła również w przypadku konsulatów niemieckich, w 2005 roku 75% aplikujących, którym nie dano wizy, nie otrzymało informacji o przyczynach takiego stanu rzeczy.

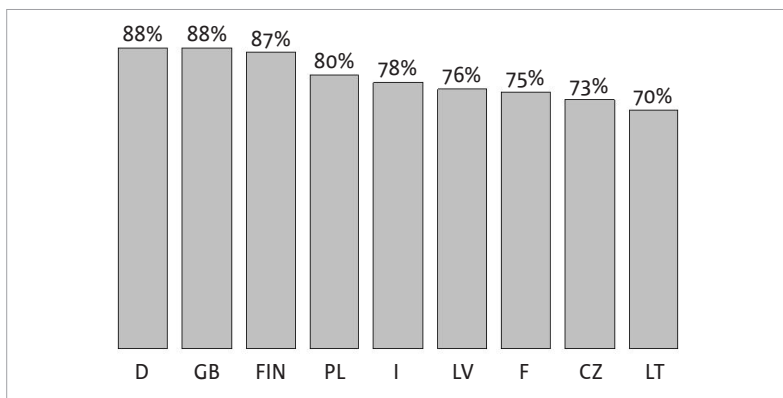
Jakość informacji

Tradycyjna tablica ogłoszeń, znajdująca się na zewnątrz konsulatu, nie jest już głównym źródłem wiedzy, na którym polegają interesanci, aby pomyślnie zakończyć proces aplikowania o wizę. Najważniejszym źródłem aktualnych informacji stały się zasoby Internetu, uzupełniane o informacje udzielane drogą telefoniczną. Najlepiej oceniana jest jakość informacji dostępnych w sieci i udzielanych telefonicznie przez stare państwa członkowskie (wykresy nr 12 i 13).

Wykres nr 12. „Dobra” lub „bardzo dobra” jakość e-informacji

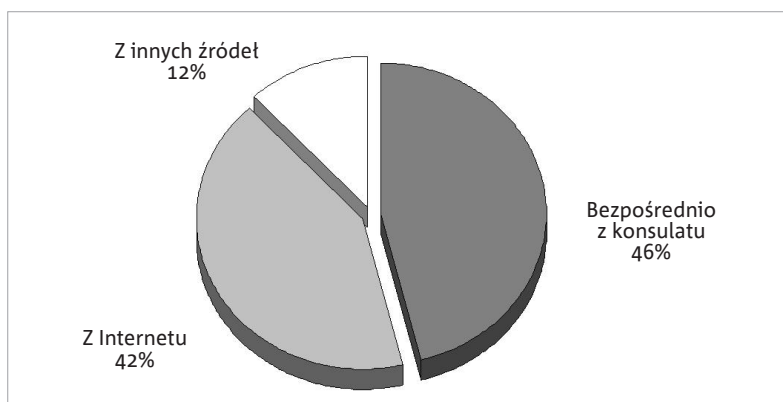


Wykres nr 13. „Dobra” lub „bardzo dobra” jakość informacji otrzymywanej drogą telefoniczną



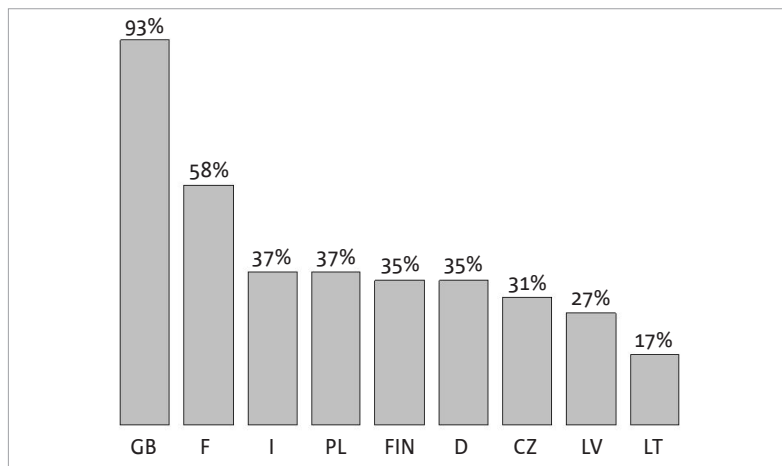
W naszych poprzednich badaniach informacja on-line odgrywała ograniczoną rolę. W roku 2008 jednakże odsetek tych, którzy usiłowali uzyskać formularz wizowy za pośrednictwem sieci (42%), niemal zrównał się z liczbą tych, którzy postanowili wziąć go z bezpośrednio z konsulatu (46%) (wykres nr 14).

Wykres nr 14. Źródła uzyskania formularza wniosku wizowego



Co najmniej jedna trzecia aplikujących w każdym z badanych krajów i aż 54% obywateli Rosji uzyskało formularz wizowy, korzystając z zasobów Internetu. Nowe państwa członkowskie rzadziej oferują tego rodzaju materiały w sieci (wykres nr 15). Różnice te utrzymują się nawet po uwzględnieniu wykształcenia i wieku respondentów (patrz: Aneks II).

Wykres nr 15. Formularz wniosku wizowego uzyskany za pośrednictwem Internetu



Liczba dokumentów

Konsulaty zwykle wymagają czterech lub pięciu dokumentów. Wbrew naszym przewidywaniom, służby konsularne stosunkowo rzadko żądają „innych” dokumentów, w rodzaju aktu urodzenia lub metryki małżeńskiej, biletów do kraju przeznaczenia, wyciągu z konta itd.; poszczególne systemy wizowe niewiele różnią się pod tym względem. Oprócz standardowo wymaganych dokumentów, takich jak formularz wniosku wizowego, zdjęcie, dokument podróży (paszport), zaproszenie i ubezpieczenie zdrowotne, konsulaty najczęściej żądają np. poświadczenia posiadania środków finansowych na podróż, poświadczenia zamieszkania¹ i in. Tabela poniżej ilustruje częstotliwość, z jaką konsulaty występują o podobną dokumentację.

¹ Od aplikujących o wizę najczęściej żądany jest dowód zameldowania w danym mieście, poświadczenie posiadania nieruchomości lub mieszkania.

Wymagane dokumenty

	Poświadczenie posiadania środków na podróż	Poświadczenia zamieszkania	Inne dokumenty
GB	56%	18%	31%
I	42%	6%	16%
PL	34%	9%	22%
F	34%	20%	27%
LT	39%	3%	24%
D	24%	18%	26%
CZ	42%	27%	29%
LV	23%	8%	22%
FIN	23%	29%	14%

Sposób traktowania i profesjonalizm

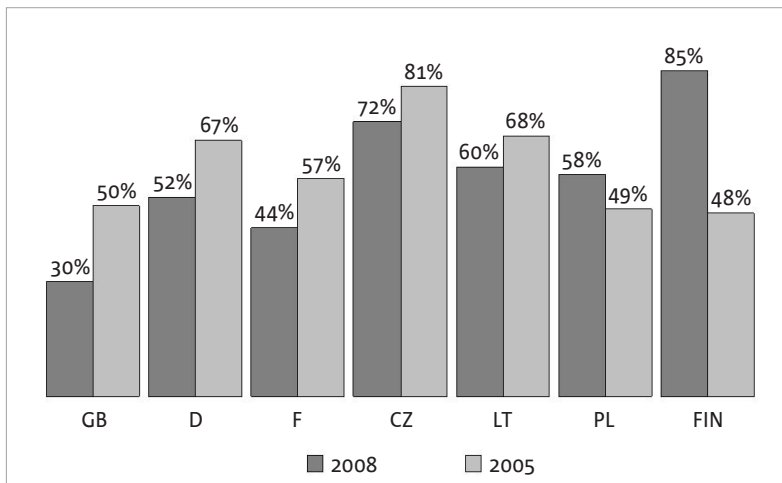
Obie te zmienne i ich wpływ na długość trwania procedury wizowej omówiono w rozdziale pierwszym. Warto jednak w tym miejscu raz jeszcze podkreślić szczególny charakter usług konsularnych: wymóg przyjaznego i profesjonalnego traktowania aplikujących nie jest jedynie kwestią uprzejmości zawodowej, lecz stanowi miernik kompetencji całego systemu konsularnego i jego zdolności do właściwego wypełniania swoich zadań.

Zmiany w latach 2005–2008

W badaniach przeprowadzonych w roku 2005 nie analizowaliśmy wszystkich czynników warunkujących długość trwania procedur wizowych. Możemy jednak porównać częstość występowania kolejek w roku 2005 i 2008.

Kolejki przestały być czymś niemal powszechnym we wszystkich urzędach konsularnych z wyjątkiem Francji i Polski. Przeciętny spadek odsetka występowania kolejek wynosi jedynie 3%, przy czym Wielka Brytania zdołała ograniczyć kolejki pod swoimi konsulatami aż o 20%, Niemcy – o 15%, a Francja – o 13% (wykres nr 16).

Wykres nr 16. Konieczność czekania w kolejce



Efekty umów o ułatwieniach wizowych

Główne wnioski:

- Ułatwienia wizowe przyczyniają się do uproszczenia procedur i obniżenia opłat za wizy. Zarazem jednak nie mają dostrzegalnego wpływu na długość trwania samej procedury.
- Wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu o długich terminach ważności jest niezależne od ułatwień.
- Blisko jedna trzecia aplikujących jest świadoma istnienia umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz, zawartych między ich krajem a Unią Europejską; mniej więcej jedna piąta osób wiedzących o istnieniu tych dokumentów powołuje się na nie w trakcie występowania o wizę w konsulatach.

Unijne umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz pierwotnie miały służyć jako zachęta prowadząca do usprawnienia procesu wdrażania porozumień o readmisji. Standardowa umowa tego typu ułatwia uzyskanie wizy podróżnym *bona fide*, zaliczającym się do określonych kategorii demograficznych (osoby młode lub w podeszłym wieku), ludziom wyjeżdżającym w określonym celu (takim jak edukacja, odwiedziny bliskich krewnych, niecierpiące zwłoki sprawy rodzinne, leczenie lub towarzyszenie osobom, które mają się poddać takiemu leczeniu), a także, najczęściej, wykonawcom określonych

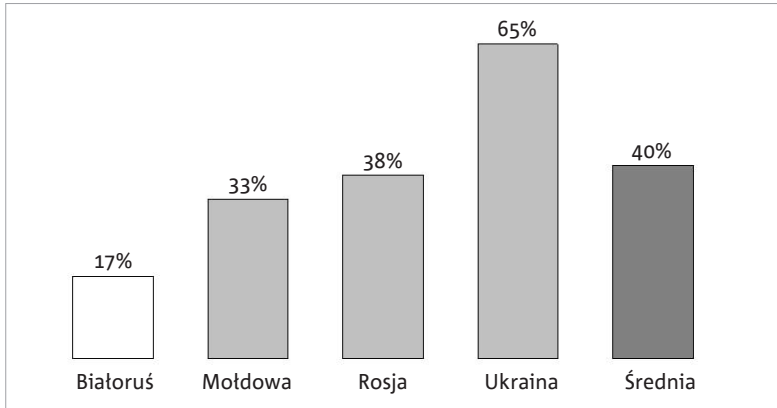
zawodów (kierowcom, naukowcom i badaczom, przedsiębiorcom). Do ulg i korzyści, na jakie mogą liczyć objęci porozumieniami, zaliczają się: uchylenie opłat konsularnych, uproszczenie wymagań dotyczących dokumentów oraz możliwość otrzymania długoterminowej wizy wielokrotnego wjazdu. Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz zawarta z Rosją obejmuje mniej kategorii demograficznych i zawodowych niż te podpisane z Mołdową i Ukrainą¹. Do chwili opublikowania naszego raportu nie zawarto tego rodzaju umowy z Białorusią; tym samym może ona posłużyć w naszych badaniach jako swego rodzaju „grupa kontrolna”, czyli podzbiór respondentów niepoddanych wpływowi czynnika, którego siłę oddziaływania pragniemy zmierzyć.

Świadomość i znajomość umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz

Świadomość zawarcia umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz jest szczególnie wysoka na Ukrainie, gdzie dwie trzecie naszych respondentów (65%) stwierdza, że słyszało o podpisaniu przez ich kraj tego typu porozumienia z Unią Europejską. Świadomość takiego stanu rzeczy jest znacznie niższa w Rosji (38%) i w Mołdowie (33%). Nawet tam jednak okazuje się ona dwukrotnie wyższa niż wśród członków „grupy kontrolnej”, czyli aplikujących z Białorusi (wykres nr 1).

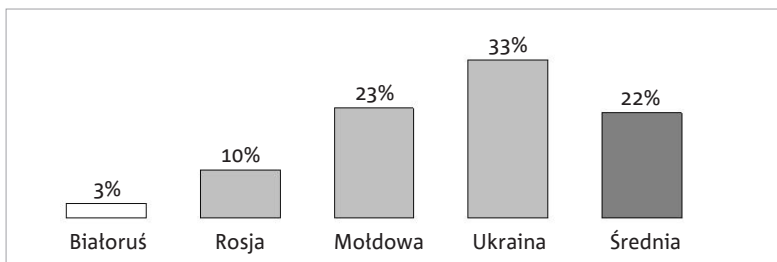
¹ Por. Trauner and Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood* (2009), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1337604.

Wykres nr 1. Świadomość istnienia umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz



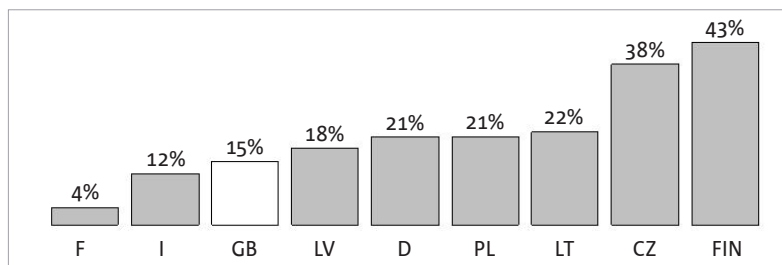
Jeden na pięciu (22%) spośród tych respondentów powołał się na zawarte porozumienia podczas występowania o wizę w konsulatach. Podobnie jak w przypadku badania poprzedniej kwestii, odsetek tych, którzy zdecydowali się powołać na umowę, był szczególnie wysoki w Kijowie (33%). Zrobili to również jeden na czterech wnioskodawców z Mołdowy (24%) i zaledwie 10% aplikujących rosyjskich. W obrębie naszej białoruskiej „grupy kontrolnej” 3% respondentów twierdziło, że podczas rozmowy z urzędnikami konsularnymi powoływali się na istnienie umowy o ułatwieniach wizowych.

Wykres nr 2. Powołanie się na umowę o ułatwieniach w wydawaniu wiz (z uwzględnieniem kraju pochodzenia)



Do porozumienia odwoływano się szczególnie często w konsulatach Finlandii i Czech (wykres nr 3).

Wykres nr 3. Powoływanie się na umowę o ułatwieniach w wydawaniu wiz (z uwzględnieniem podziału na kraje członkowskie)



Umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz są szczególnie często przywoływane w sytuacji, gdy czas oczekiwania na wizę okazuje się znacznie dłuższy, niż przewidywali to aplikujący. Ci, którzy odwoływali się do umowy, przeciętnie czekali na wizę trzynaście dni od chwili przeprowadzenia pierwszej rozmowy telefonicznej – to znaczy blisko dwukrotnie dłużej niż ci, którzy nie powołali się na ten dokument podczas rozmowy w konsulacie.

Wpływ umów na systemy wizowe

Aby oszacować wpływ zawartych umów na systemy wizowe, zestawiliśmy aplikujących z Białorusi z resztą naszych respondentów i porównaliśmy wyniki starań o uzyskanie wizy.

Ogólnie można mówić o pozytywnych skutkach zawartych porozumień. W następstwie porozumień aplikujący ponoszą niższy całkowity koszt starania się o wizę (50 euro w miejsce 62 euro). Jeśli jednak weźmie się pod uwagę fakt, że obywatelom krajów, które zawarły umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, obniżono opłatę za wizę Schengen z 60 do 35 euro, dla niektórych zaś grup społecznych opłata ta została uchylona, okaże się, że wynik zawartych porozumień ma stosunkowo małe znaczenie w tym obszarze.

Do innych pozytywnych następstw zawarcia umów o ułatwieniach wizowych należy bez wątpienia zaliczyć skrócenie czasu oczekiwania na wizę. Osoby objęte tymi porozumieniami oczekują przeciętnie o trzy dni krócej. Otrzymują również wizy z dłuższym okresem ważności niż aplikujący występujący o wizy w Mińsku (92 dni w porównaniu z białoruskimi 58). Ta ostatnia zależność jest szczególnie widoczna w przypadku Ukrainy.

Inne różnice występujące między Białorusią a krajami objętymi omawianymi umowami wydają się na pierwszy rzut oka paradoksalne. Obywatele Białorusi mają bowiem wyraźnie większe szanse na uzyskanie wizy wielokrotnego wjazdu. Umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz okazały się mieć również bardzo niewielki wpływ na liczbę dokumentów wymaganych w trakcie postępowania wizowego.

Tabela nr 1. Wpływ porozumień – Białoruś a kraje, które zawarły umowy (z wyłączeniem brytyjskiego systemu wizowego)

	Białoruś	Mołdowa	Rosja	Ukraina	Średnia dla państw, które podpisały umowy***
Odsetek wydanych wiz wielokrotnego wjazdu	46%	13%	31%	47%	34%**
Przeciętny całkowity koszt uzyskania wizy	62€	40€	52€	50€	49€**
Długość trwania procedury (w dniach)	11,7	9,8	6,9	9,4	8,6*
Ważność wizy (w dniach)	58	90	74	112	92*
Zniesiona opłata za wizę	14,8%	32,1%	10,7%	31%	23%*
Przeciętna liczba wymaganych dokumentów	4,6	5,3	4,3	5,3	4,9

** istotne na poziomie 0,01, * istotne na poziomie 0,05

*** Państwa, które podpisały umowę, a Białoruś, za wyjątkiem osób aplikujących o wizę do Wielkiej Brytanii.

Tabele nr 2 i 3 pokazują te same zależności dla, odpowiednio, nowych i starych państw członkowskich. Ponieważ dla każdej z tych grup rozpatrujemy mniej przypadków, niektóre z zależności wskazanych wcześniej tracą istotność, podczas gdy inne (na przykład znoszenie opłat wizowych), pozostają istotne jedynie w odniesieniu do starych państw członkowskich.

Najbardziej zmienną różnicą między oboma grupami krajów jest niechęć, z jaką Czechy, Litwa, Łotwa i Polska wydają wizy z prawem wielokrotnego wjazdu. Różnica ta wydaje się szczególnie uderzająca w przypadku aplikujących o wizę w Kijowie: tamtejsze konsulaty starych państw członkowskich są niemal trzykrotnie bardziej chętne do umożliwienia obywatelom Ukrainy wielokrotnego wstępu na swoje terytorium niż urzędy nowych państw członkowskich.

Tabela nr 2. Wpływ porozumień – Białoruś a kraje, które zawarły umowy (nowe państwa członkowskie)

	Białoruś	Mołdowa	Rosja	Ukraina	Średnia dla państw, które podpisały umowę*
Odsetek wydanych wiz wielokrotnego wjazdu	29%	16%	9%	22%	16%**
Przeciętny całkowity koszt uzyskania wizy	59€	40€	59€	44€	50€
Długość trwania procedury (w dniach)	17,3%	25,5%	8,7%	35,9%	22,3%
Ważność wizy (w dniach)	13,2	11	7,1	10,2	9,5
Zniesiona opłata za wizę	44	101	32	78	68
Przeciętna liczba wymaganych dokumentów	4,6	5,3	4,3	5,1	4,9

** istotne na poziomie 0,01

* Państwa, które podpisały umowę, a Białoruś, z wyjątkiem osób aplikujących o wizę do Wielkiej Brytanii.

Tabela nr 3. Wpływ porozumień – Białoruś a kraje, które zawarły umowy (stare państwa członkowskie układu z Schengen)

	Białoruś	Mołdowa	Rosja	Ukraina	Średnia dla państw, które podpisały umowę***
Odsetek wydanych wiz wielokrotnego wjazdu	61%	1%	45%	62%	48%**
Przeciętny całkowity koszt uzyskania wizy	82€	41€	63€	75€	66€*
Długość trwania procedury (w dniach)	8,6%	43,6%	10,2%	21,6%	19,3%**
Ważność wizy (w dniach)	7,1	7,8	7,3	8	7,7
Zniesiona opłata za wizę	126	74	125	173	139
Przeciętna liczba wymaganych dokumentów	4,6	5,0	4,3	5,3	4,8

** istotne na poziomie 0,01, * istotne na poziomie 0,05

*** Państwa, które podpisały umowę, a Białoruś, z wyjątkiem osób aplikujących o wizę do Wielkiej Brytanii

Wizy wielokrotnego wjazdu i ich termin ważności

Umowy o ułatwieniach wizowych zawarto m.in. z myślą o zagwarantowaniu przyznawania większej liczby wiz wielokrotnego wjazdu o ważności do pięciu lat. Tego rodzaju rozwiązanie z pewnością poprawiłoby sytuację osób, które często muszą podróżować do państw UE, zarazem zaś ułatwiłoby uporanie się zatorami w przedstawicielstwach konsularnych. Z tego względu zdecydowaliśmy się na włączenie do naszego raportu również kwestii związanych z tym zagadnieniem. Zaprezentowana poniżej analiza oparta jest wyłącznie na badaniach prowadzonych w placówkach konsularnych państw członkowskich na Ukrainie¹.

¹ Pełna wersja niniejszej analizy, zatytułowana *Monitoring trybu przyznawania wiz w przedstawicielstwach konsularnych UE na Ukrainie (The Public Monitoring of Visa Issuance by the EU Consular Establishments in the Ukraine)*, autorstwa Iryny Suszko, Ołeksandra Suszko, Natalii Parchomienko i Ołeksija Wradija, bazuje na wynikach badań monitoringowych przeprowadzonych na Ukrainie w roku 2008. Celem tych badań było oszacowanie jakości wdrażania umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz zawartej między Ukrainą a Unią Europejską, wpływu, jaki wywarło to porozumienie na politykę i praktykę przyznawania wiz przez państwa członkowskie UE, oraz konsekwencji rozszerzenia strefy Schengen na kontakty międzyludzkie między Ukrainą a nowymi członkami układu z Schengen. Badanie zostało przeprowadzone przez konsorcjum niezależnych *think-tanków* i organizacji pozarządowych z Kijowa i sześciu ośrodków regionalnych położonych na terenie Ukrainy, przy wsparciu Międzynarodowej Fundacji Odrodzenie. Projekt był koordynowany przez Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy z siedzibą w Kijowie. W jego realizacji uczestniczyli następujący partnerzy regionalni: Charkowska Społeczna Fundacja Demokracji Lokalnej, regionalny oddział Narodowego Instytutu Studiów Strategicznych w Użhorodzie, regionalny oddział Instytutu Studiów Społecznych i Analiz Politycznych w Doniecku, Ośrodek Badawczy „Global” z Odessy, Stowarzyszenie Obrony Praw Młodzieży

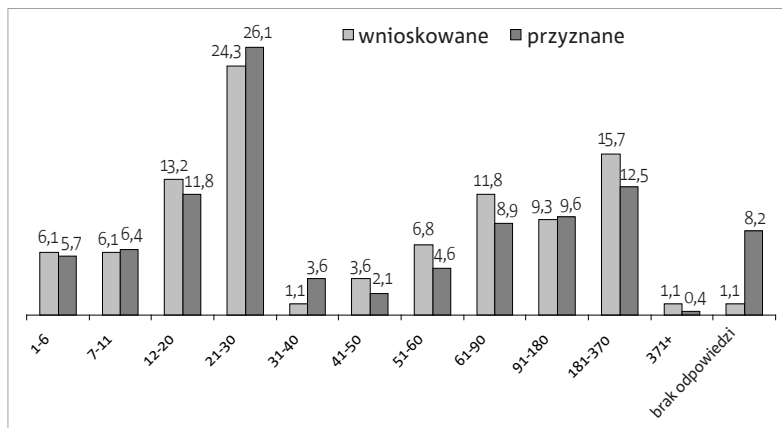
Wpływ podpisanych porozumień na wzrost odsetka wiz wielokrotnego wjazdu w ogólnej liczbie wydawanych wiz Schengen wydaje się niezaprzeczalny. Prawdą jest jednak również to, że nadal przeważają wizy o krótkim (od jednego do trzech miesięcy) terminie ważności. Przeprowadzone przez nas badanie wykazało, że wśród wiz uprawniających do wielokrotnego wjazdu na teren UE, przyznawanych przez przedstawicielstwa konsularne nowych i starych państw należących do układu z Schengen, odpowiednio 40% i 50% to wizy, których ważność nie przekracza miesiąca.

Spośród wiz wielokrotnego wjazdu o relatywnie dłuższym terminie ważności, przyznawanych przez przedstawicielstwa konsularne „starych” państw Schengen, około 10% stanowią wizy o terminie ważności od trzech do sześciu miesięcy, około 13% zaś – ważne dłużej niż sześć miesięcy. Jednocześnie zaś blisko 50% przyznawanych wiz wielokrotnego wjazdu posiada miesięczną datę ważności (wykres nr 1).

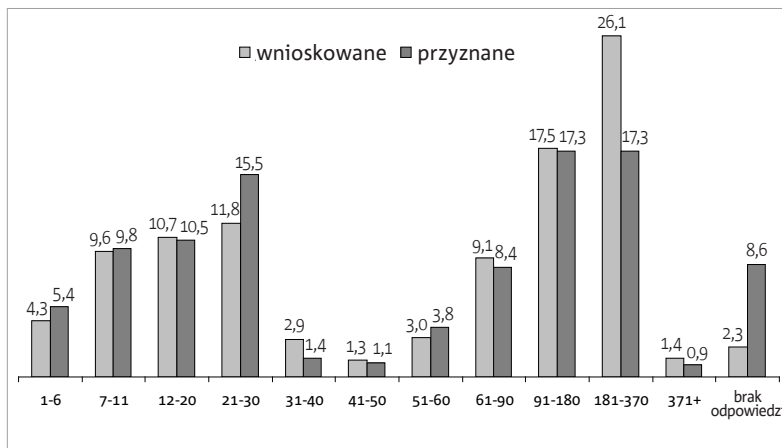
Jeśli chodzi o wizy wielokrotnego wjazdu o dłuższym terminie ważności, przyznawane przez przedstawicielstwa konsularne nowych państw układu z Schengen, to należy zauważyć, że jedynie 17% stanowią wizy o terminie ważności od trzech do sześciu miesięcy, około 18% zaś – ważne przez dłużej niż sześć miesięcy. Jednocześnie zaś blisko 40% przyznawanych wiz wielokrotnego wjazdu posiada miesięczną datę ważności (wykres nr 2).

Wołynia z Łucka oraz Lwowskie Stowarzyszenie Prawne. Badanie zostało przeprowadzone w trybie wręczania kwestionariuszy osobom ubiegającym się o wizę w momencie opuszczania przez nie urzędów konsularnych krajów należących do układu z Schengen. Przebadano 840 respondentów, obejmując badaniem osoby ubiegające się o wizy w przedstawicielstwach 11 krajów strefy Schengen w Kijowie (10 przedstawicielstw) i innych regionach Ukrainy (11 przedstawicielstw) – 40 aplikujących w każdym z badanych przedstawicielstw. Badaniami objęto przy tym jedynie tych z aplikujących, którzy występowali o wizę we własnym imieniu i byli zaangażowani we wszystkie etapy procedury wizowej, od momentu składania formularza wizowego aż po odbiór decyzji. Tym samym badania nie obejmowały osób, które uzyskały wizy za pomocą pośredników. Badaniami zostały objęte przedstawicielstwa następujących państw: Niemiec (1), Francji (1), Włoch (1), Hiszpanii (1), Belgii (1) i Grecji (2) – jako „starych” państw należących do układu w Schengen – oraz Polski (5), Węgier (3), Czech (3), Słowacji (2) i Litwy (2) – jako nowych członków tego układu. Liczby w nawiasach oznaczają liczbę przedstawicielstw konsularnych, które poddano badaniom.

Wykres nr 1. Rozkład wiz wielokrotnego wjazdu wnioskowanych i przyznawanych w placówkach starych państw Schengen przy uwzględnieniu ich ważności (w dniach)



Wykres nr 2. Rozkład wiz wielokrotnego wjazdu wnioskowanych i przyznawanych w placówkach nowych państw Schengen przy uwzględnieniu ich ważności (w dniach)



Większość przyznawanych wiz wielokrotnego wjazdu stanowią te o terminie ważności nieprzekraczającym trzech miesięcy. Zaledwie około 15% z nich jest ważnych ponad sześć miesięcy. Z całą pewnością krótki okres ważności przyznawanych wiz wielokrotnego wjazdu w znaczący sposób pomniejsza ich wartość praktyczną.

Zmiany w politykach wizowych jako efekt członkostwa w Schengen

Przy okazji przystąpienia nowych krajów Unii Europejskiej do układu z Schengen (w grudniu 2007 roku) wypowiedziano wiele słów na temat działań, które miały zapobiec powstaniu nowej „żelaznej kurtyny” na wschodnich granicach strefy Schengen.

Analiza oficjalnych danych dotyczących liczby wiz wydawanych obywatelom Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy w latach 2005–2008 wskazuje wyraźnie, że praktycznie nie udało się uniknąć efektu odgradzania się krajów należących do układu z Schengen od ich wschodnich sąsiadów.

W niniejszym tekście prezentujemy wspomniane oficjalne dane oraz wyniki badań dotyczących problematyki wizowej, przeprowadzonych w czterech wymienionych krajach Europy Wschodniej.

1. Oficjalne dane

W niniejszej analizie będą uwzględnione dane z 22 krajów, które po 21 grudnia 2007 roku należały do układu z Schengen, przy czym szczególna uwaga będzie poświęcona czterem nowym państwom członkowskim: Czechom, Litwie, Łotwie i Polsce.

W interesującym nas okresie (2005–2008) wszystkie badane kraje miały swoje przedstawicielstwa¹ w Rosji, prawie wszystkie – poza Luksemburgiem – posiadały je również na Ukrainie. Na Białorusi były przedstawicielstwa dziesięciu² spośród objętych analizą 22 krajów, a w Mołdowie w 2005 roku

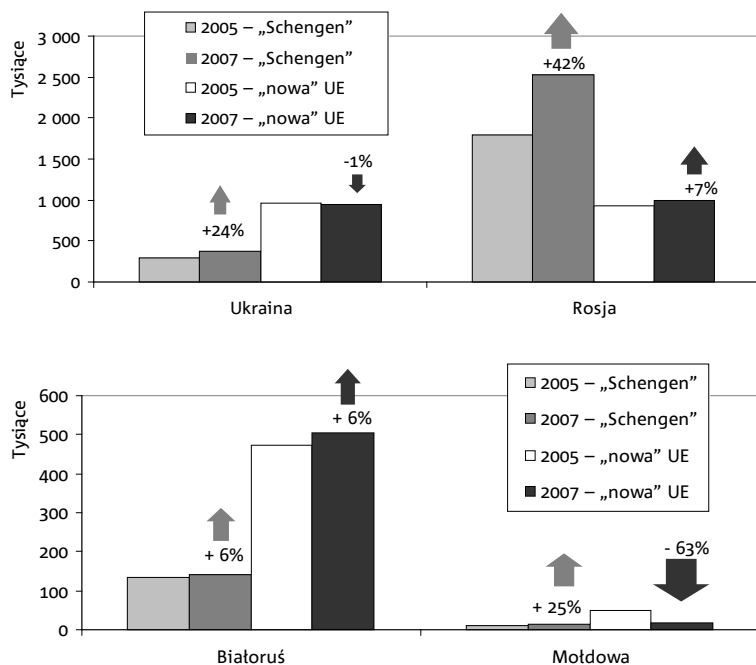
¹ Chodzi tu o przedstawicielstwa, w których można było ubiegać się o wizę danego kraju.

² Są to: Cypr, Czechy, Estonia, Francja, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Włochy i Słowacja.

istniały jedynie cztery przedstawicielstwa (Francji, Niemiec, Polski i Węgier); w 2008 roku dołączyły do nich placówki Cypru, Czech i Litwy, a następnie przy konsulacie Węgier utworzono Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych, reprezentujące siedem państw członkowskich UE (Austrię, Danię, Estonię, Łotwę, Słowenię, Szwecję i Węgry).

Wykres nr 1. Liczba wiz (typu A, B i C łącznie) wydanych przez konsulaty krajów Schengen i nowych państw UE (lata 2005 i 2007)

Strzałki ilustrują kierunek zmian między rokiem 2007 a 2005



Jak widać na wykresie nr 1, kraje Schengen zwiększyły znacznie liczbę wiz wydawanych obywatelom Rosji (wzrost aż o 42%), Mołdowy (25%) i Ukrainy

(24%), niewielki wzrost (o 6%) dotyczył również liczby wiz przyznawanych obywatelom Białorusi.

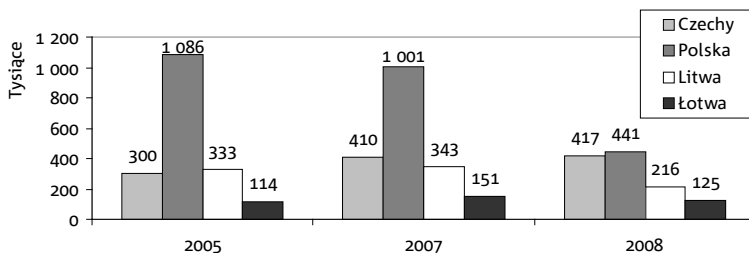
W przypadku nowych państw członkowskich, które przystąpiły do układu z Schengen w grudniu 2007 roku, różnice w liczbie wydawanych wiz między rokiem 2005 i 2007 były bardzo niewielkie (minimalny spadek liczby wiz dla Ukrainy, wzrost w przypadku obywateli Białorusi i Rosji). Jedynym wyjątkiem jest tu Mołdowa, w której liczba wiz wydanych przez nowe kraje UE spadła w badanym okresie bardzo poważnie (o 63%).

Zmiany polityki wizowej nowych krajów Schengen

Wprowadzenie w życie schengeńskich zasad wydawania wiz spowodowało, przynajmniej w przypadku niektórych krajów, bardzo gwałtowny spadek liczby wydawanych wiz. Zilustrujemy to na przykładzie sytuacji w konsulatach Czech, Litwy, Łotwy i Polski, znajdujących się na terenie Białorusi, Mołdowy, Ukrainy i Rosji.

Nowe przepisy najbardziej dotknęły mieszkańców Białorusi i Ukrainy, przy czym wiązało się to przede wszystkim z bardzo dużym spadkiem liczby wiz wydawanych na terytorium tych krajów przez konsulaty Litwy i Polski, czyli ich bezpośrednich sąsiadów. Szczególnie istotna była z tego punktu widzenia Polska, która w 2005 i 2007 roku oferowała najwięcej wiz, a po spadku w roku 2008 liczba wiz wydanych przez polskie konsulaty osiągnęła poziom podobny do liczby tych przyznawanych przez czeskie przedstawicielstwa.

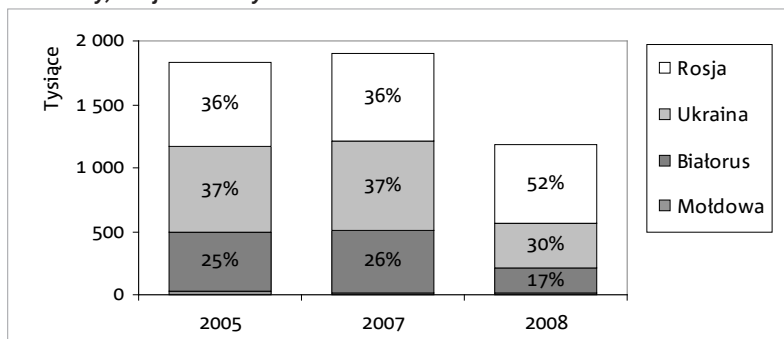
Wykres nr 2. Liczba wiz (typu A, B i C łącznie) wydanych w latach 2005, 2007 i 2008 na terytorium Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy (w sumie) przez konsulaty czterech krajów



Źródło: Ministerstwa Spraw Zagranicznych Czech, Litwy, Łotwy i Polski

W 2005 roku dominowały wizy przyznawane Ukraińcom, a niewiele mniej otrzymywali Rosjanie. W 2008 roku zmieniła się nie tylko liczba wydawanych wiz, lecz także ich struktura. Pokazuje to wykres nr 3. Zwiększył się udział wiz wydawanych obywatelom Rosji, zmalały zaś odsetki wiz dla Białorusinów i Ukraińców. W przypadku tych pierwszych zmniejszenie odsetka było bardzo wyraźne.

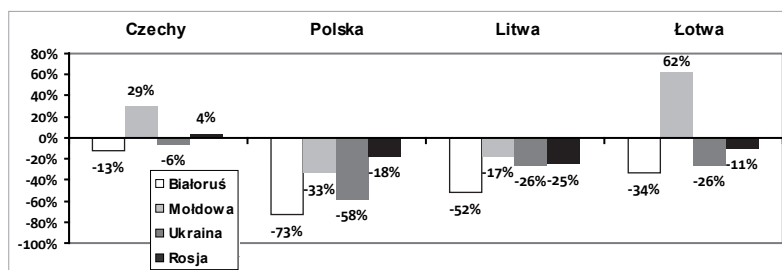
Wykres nr 3. Struktura i liczba wiz wydawanych w latach 2005–2008 przez konsulaty Czech, Litwy, Łotwy i Polski na terytorium Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy



Źródło: Ministerstwa Spraw Zagranicznych Czech, Litwy, Łotwy i Polski

Interesujące jest prześledzenie procentowych zmian liczby wiz wydawanych przez konsulaty czterech badanych krajów (Czech, Litwy, Łotwy i Polski) po ich przystąpieniu do strefy Schengen. Okazuje się, że zmiana polityki wizowej najsilniej dotknęła bezpośrednich sąsiadów nowych państw strefy Schengen. Polska, Litwa i Łotwa najbardziej zmniejszyły liczbę wiz wydawanych Białorusinom (odpowiednio o 73%, 52% i 34% w stosunku do sytuacji z 2007 roku). Znacznie spadła również liczba wiz wydawanych przez Polskę Ukraińcom (o blisko 60%). W stosunkowo najmniejszym stopniu zmiany polityki wizowej dotknęły obywateli Rosji i Mołdowy.

Wykres nr 4. Zmiana liczby wiz wydawanych przez konsulaty Czech, Litwy, Łotwy i Polski w 2008 roku w stosunku do 2007 roku (wizy typu C – krótkoterminowe)



Źródło: Ministerstwa Spraw Zagranicznych Czech, Litwy, Łotwy i Polski

Najmniejsze zmiany liczby wydawanych wiz po wejściu do strefy Schengen odnotowały konsulaty Republiki Czeskiej. Państwo to nie graniczy bezpośrednio z żadnym z czterech badanych krajów Europy Wschodniej i nie prowadziło w stosunku do żadnego z nich szczególnie liberalnej polityki wizowej.

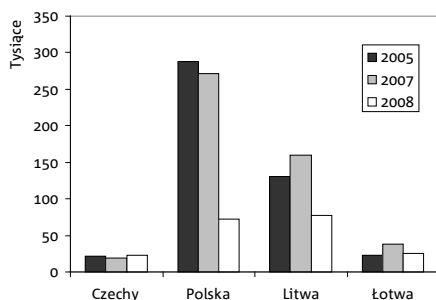
Największe spadki (zarówno w ujęciu procentowym, jak i kwotowym) dotyczą liczby wiz wydawanych przez Polskę, która w latach 2005–2007 starała się prowadzić liberalną politykę wizową, szczególnie w stosunku do Białorusinów i Ukraińców. Restrykcyjne przepisy Schengen, wymagające znacznie większego nakładu pracy związanej z procesem wizowym, w po-

łączeniu z niską efektywnością organizacyjną spowodowały dwuipółkrotny spadek sumarycznej liczby wiz przyznawanych przez Polskę obywatelom Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy. Jeśli chodzi o wizy dla obywateli Mołdowy, to największy ich spadek zanotowano w polskim konsulacie pomiędzy rokiem 2005 a 2007. Późniejszy spadek nie był już tak wyraźny. Czechy, Litwa i Łotwa otworzyły swoje przedstawicielstwa w Kiszyniowie dopiero w 2007 roku, więc porównania między tymi państwami dotyczące okresu 2005–2007 nie były możliwe.

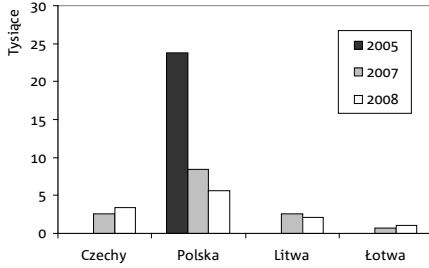
Poniższe wykresy pokazują szczegółowo zmiany liczby wiz wydawanych obywatelom Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy przez konsulaty czterech nowych krajów Schengen w latach 2005–2008.

Wykres nr 5. Liczba wiz (typu A, B i C łącznie) wydawanych przez konsulaty Czech, Litwy, Łotwy i Polski na terenie Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy w latach 2005–2008

Białoruś

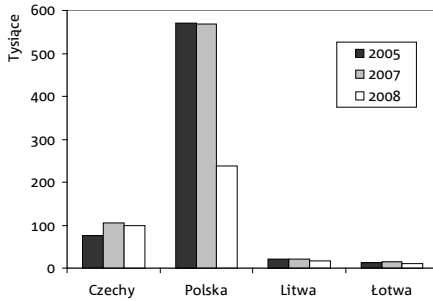


Mołdowa

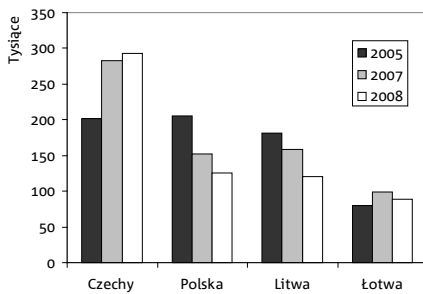


Uwaga: w 2005 roku Czechy, Litwa i Łotwa nie miały w Mołdowie swych przedstawicielstw

Ukraina



Rosja



Źródło: Ministerstwa Spraw Zagranicznych Czech, Litwy, Łotwy i Polski

Zanotowane spadki liczby wydawanych wiz między rokiem 2007 i 2008 nie wynikały z drastycznego wzrostu liczby odmów. Odsetki odmów wydania wiz były we wszystkich badanych krajach podobne. Najwyraźniejsze zmiany dotyczyły tych wiz, których wydawano stosunkowo niewiele, mianowicie wiz w konsulatach Polski i Czech w Mołdowie oraz konsulatach tutejskich na Białorusi i Ukrainie. Wzrósł także odsetek odmów w polskich placówkach na Białorusi, ale po tym wzroście wynosił on w 2008 roku zaledwie 2,56%.

Spadek liczby wydanych wiz był więc przede wszystkim związany ze spadkiem liczby przyjętych aplikacji, a na to mogło wpłynąć wiele czynników, których można się jedynie domyślać:

- (1) wymagania odnośnie aplikacji – konieczność przedstawiania zaproszeń, rezerwowania hoteli itp., co wymaga wsparcia w kraju przyjmującym (kogoś, kto przyśle zaproszenie, tracąc wiele czasu na jego zarejestrowanie w odpowiednim urzędzie) lub poniesienia znacznych nakładów finansowych przed wyjazdem;
- (2) kwestie organizacyjne – wydłużenie i skomplikowanie procedury wizowej wpłynęło na wydłużenie się kolejek i bałagan w konsulatach, co zniechęciło do ubiegania się o wizy osoby, które nie były zmuszone sprawami zawodowymi lub innymi do narażania się na te niedogodności.

Część tych hipotez potwierdziły wyniki badań przeprowadzonych w konsulatach krajów Schengen na Białorusi, w Mołdowie, Rosji i na Ukrainie.

Wyniki badań w konsulatach

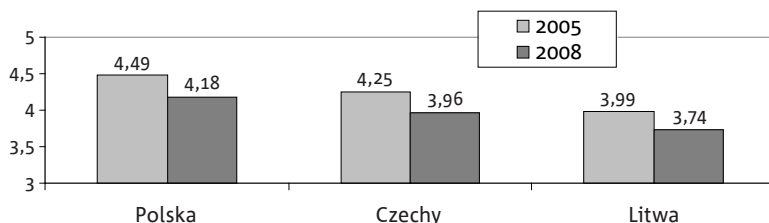
Badania prowadzono w konsulatach Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski i Włoch. W niniejszym tekście zostaną jednak omówione wyłącznie badania dotyczące trzech nowych państw Schengen: Czech, Litwy i Polski. Ze względu na to, że podstawowym omawianym tu problemem są zmiany, jakie zaszły po wprowadzeniu w nowych krajach Unii Europejskiej systemu Schengen, dane dotyczące Łotwy nie będą

uwzględnione, gdyż kraju tego nie obejmowało badanie w 2005 roku i nie ma materiału porównawczego.

Znaczenie różnych czynników dla oceny trudności procedury wizowej

Osoby badane najczęściej oceniały proces ubiegania się o wizę jako „łatwy” lub „bardzo łatwy”. Oceny te różniły się jednak w zależności od systemu wizowego, z którym respondenci mieli do czynienia, przy czym systemy różnych krajów należących do strefy Schengen były także oceniane w sposób zróżnicowany. Poniższy wykres pokazuje średnie oceny trudności procedur wizowych trzech badanych krajów w latach 2005 i 2008.

Wykres nr 6. Średnie oceny trudności procesu ubiegania się o wizę



Uwaga: zastosowana skala ocen od 1 = „bardzo trudny” do 5 = „bardzo łatwy”

Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Zwraca uwagę fakt, że średnie ocen wszystkich trzech systemów spadły, co oznacza, że systemy te w 2008 roku oceniano jako trudniejsze niż przed trzema laty. Wydaje się zasadna hipoteza, że wzrost trudności procedury wizowej jest związany z przystąpieniem badanych krajów do strefy Schengen.

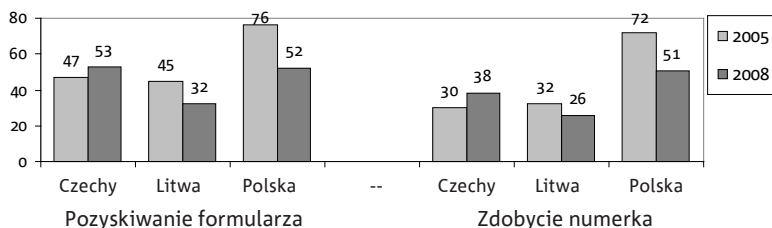
Ocena trudności procesu wizowego w konsulatach Czech, Litwy i Polski w 2008 roku była związana z różnymi czynnikami, z których najważniejsze okazały się następujące: ocena postawy urzędnika przyjmującego dokumenty, liczba wizyt w konsulacie, sposób traktowania aplikującego przez pracowników placówki oraz fakt uzyskania wizy. Te same czynniki kształtowały ocenę trudności procedury w 2005 roku.

Porównamy teraz, co zmieniło się w tych kwestiach od 2005 roku w konsulatach trzech badanych krajów.

Sposób traktowania

W porównaniu z poprzednim badaniem (w 2005 roku) poprawiły się oceny różnych elementów funkcjonowania konsulatów Niemiec, a w niektórych aspektach również Czech i Francji. Z kolei ocena przez respondentów placówek Polski i Litwy bardzo się pogorszyła. Jeśli chodzi o Polskę, pogorszenie jest dramatyczne. Pokazuje to poniższy wykres.

Wykres nr 7. „Bardzo dobra” ocena traktowania przy wybranych elementach procedury wizowej



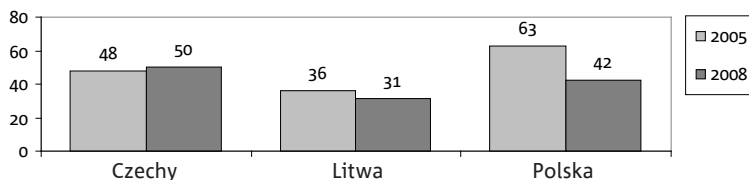
Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Jak widać, w 2008 roku jedynie aplikujący w konsulatach czeskich częściej niż w 2005 roku czuli się „bardzo dobrze” traktowani przy pozyskiwaniu formularzy. Oceny pozostałych konsulatów pogorszyły się. Najwyraźniejszy spadek odsetka zadowolonych zanotowały konsulaty Polski – aż o 24%, jeśli chodzi o ocenę traktowania przy pozyskiwaniu formularzy, i o 21% jeśli chodzi o zdobywanie numerka.

Odpowiednie traktowanie osób ubiegających się o wizey polega również na przejrzystości procedury przyznawania wizey, czyli m.in. na kompetentnym i sprawnym informowaniu aplikujących o wymaganych dokumentach i o przebiegu całej procedury. Poniższy wykres przedstawia porównanie odsetków ocen „bardzo dobrych” wystawionych gotowości pracowników konsulatu do udzielania informacji.

Zwraca uwagę powtarzalność ocen: aplikujący w czeskich placówkach częściej niż w 2005 roku oceniali gotowość do udzielania informacji jako „bardzo dobrą”, natomiast konsulaty Litwy i Polski na taką ocenę zasługiwały wyraźnie rzadziej niż trzy lata wcześniej. I znów szczególnie wyraźne pogorszenie dotyczyło konsulatów polskich, gdzie odsetek ocen bardzo dobrych zmniejszył się o 21%.

Wykres nr 8. Odsetek ocen „bardzo dobrych” w kwestii gotowości udzielania informacji przez pracowników konsulatu



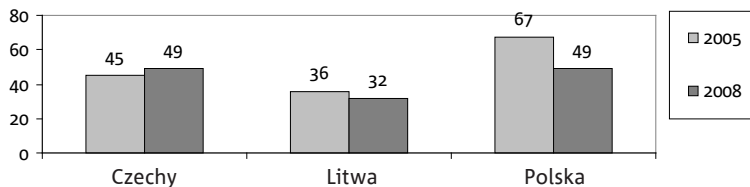
Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Postawa urzędników konsularnych

Kolejnym z badanych przez nas czynników wpływających na sposób widzenia procedury wizowej było zachowanie urzędników. Respondenci zostali poproszeni o ocenę zachowania różnych pracowników konsulatu (osoby zapisującej do kolejki, pracowników ochrony, ludzi przyjmujących dokumenty i innych). Szczególnie istotni w tym kontekście są urzędnicy przyjmujący dokumenty, gdyż to oni przede wszystkim kształtują wizerunek systemu wizowego danego kraju jako przyjaznego bądź nieprzyjaznego.

Oceny urzędników przyjmujących dokumenty zmieniły się od czasu poprzedniego badania, a zmiany te kształtowały się według tego samego schematu, co opisane wyżej oceny sposobu traktowania aplikujących na wstępnych etapach procesu ubiegania się o wizę. Ilustruje to wykres nr 9. Okazuje się, że odsetek ocen „bardzo dobrych” wzrósł w przypadku konsulatów Czech (o 4%), zmalał zaś, w przypadku Polski (o 18%) i Litwy (o 4%).

Wykres nr 9. Odsetek osób oceniających zachowanie pracowników przyjmujących dokumenty jako „bardzo dobre”



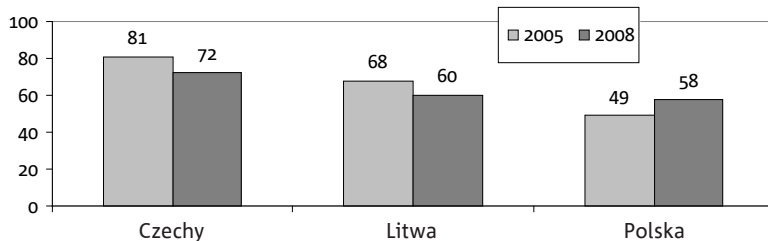
Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Długość trwania i uciążliwość procedury

Proces ubiegania się o wizy w krajach Europy Wschodniej często kojarzy się z koniecznością zainwestowania znacznej ilości czasu. Okres oczekiwania na wydanie wizy stanowi przy tym stosunkowo najmniejszy problem, ponieważ nie wymaga zaangażowania ze strony aplikującego, który może w tym czasie np. normalnie pracować. Inaczej wygląda kwestia rozpoczęcia procedury wizowej, czyli czynności, które należy wykonać, zanim złoży się w konsulacie wymagane dokumenty.

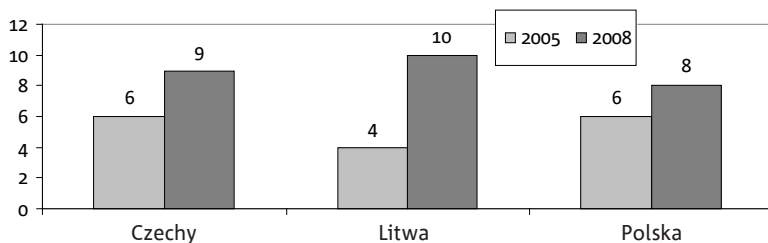
Jednym z najbardziej uciążliwych problemów są kolejki przed konsulatami. Okazało się, że w ciągu trzech lat, które dzieliły omawiane badania, zmniejszyła się częstość występowania kolejek przed konsulatami Czech i Litwy. Jeśli chodzi o konsulat Polski, to odsetek skarżących się na występowanie kolejek zwiększył się w stosunku do 2005 roku. Jednak nawet po tym wzroście odsetek ten pozostał w 2008 roku najmniejszy spośród trzech badanych krajów.

Wykres nr 10. Występowanie kolejek



Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Wykres nr 11. Maksymalna liczba wizyt potrzebna do tego, aby ukończyć proces ubiegania się o wizę



Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

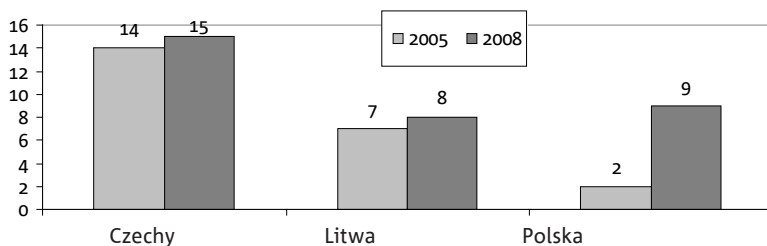
Liczba wizyt była większa w tych konsulatach, w których formowały się kolejki, ponieważ respondentów proszono o uwzględnienie również odwiedzin związanych ze sprawdzaniem listy w kolejce. Przeprowadzona analiza korelacji liczby wizyt z różnymi czynnikami, które mogły na nią wpływać, wykazała, że konieczność częstszych wizyt była spowodowana brakiem odpowiednich informacji – prawdopodobnie respondenci musieli donosić dodatkowe dokumenty, których nie dostarczyli na początku³.

³ Dla wszystkich badanych krajów odpowiednie współczynniki korelacji liczby wizyt z oceną chęci informowania przez pracowników (oceniającą na skali od 1 – bardzo zła do 5 – bardzo dobra) wynosiły: -0,15 w przypadku oceny postawy osoby zapisującej do kolejki, -0,12 w przypadku oceny postawy ochrony, -0,16 w przypadku oceny urzędnika przyjmującego dokumenty oraz -0,21 w przypadku oceny innych pracowników. Ujemna wartość współczynnika wskazuje, że im gorsza ocena tym większa liczba wizyt.

Na ocenę trudności procedury wizowej wpływa także długość tej procedury, czyli czas, który upłynął od złożenia wniosku do uzyskania wizy. Okazało się, że w przypadku wszystkich badanych krajów czas ten wydłużył się w porównaniu z 2005 rokiem. Podobnie jak przy poprzednich analizach, najbardziej wyraźne pogorszenie zanotowano w odniesieniu do konsulatów Polski. W tym przypadku jednak wpływ na to mają czynniki systemowe, a nie czysto organizacyjne.

Wydanie wizy Schengen wymaga bardziej skomplikowanych procedur sprawdzających i nie może zakończyć się w ciągu jednego dnia. Między innymi z tego powodu w 2008 roku praktycznie nie było kraju przyznającego wizy tego samego dnia, w którym przyjęto wniosek. W 2005 roku konsulat Polski wydawał aż 70% decyzji w dniu, w którym złożono wniosek. Inne placówki stosowały tak krótkie procedury jedynie w pojedynczych przypadkach, dlatego zmiana po wprowadzeniu systemu Schengen nie była tak dramatyczna.

Wykres nr 12. Długość procedury (średnia liczba dni)



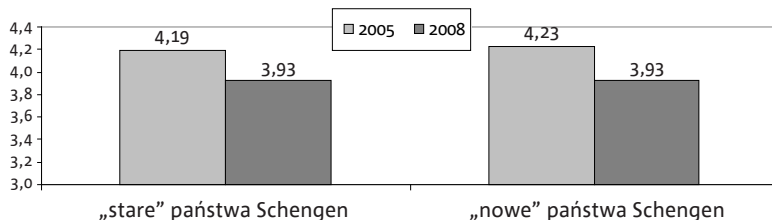
Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Porównanie zmian między starymi a nowymi państwami Schengen

Ostatnim elementem prezentowanej tu analizy będzie porównanie zmian, które zaszły w postrzeganiu procedur wizowych starych i nowych krajów Schengen. Ze względu na wymóg porównywalności danych między dwoma falami badania (w latach 2005 i 2008) grupę starych krajów Schengen

reprezentują trzy państwa: Finlandia, Francja i Niemcy, nowych zaś również trzy: Czechy, Litwa i Polska.

Wykres nr 13. Średnie oceny trudności procesu ubiegania się o wizę



Uwaga: zastosowana skala ocen od 1 = „bardzo trudny” do 5 = „bardzo łatwy”

Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

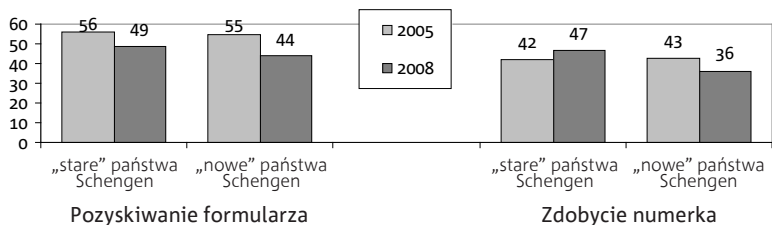
Jak widać na wykresie nr 13, średnia ocena trudności całego procesu wizowego pogorszyła się w ciągu trzech lat dla obu badanych grup krajów, jednak w przypadku nowych członków Schengen spadek był wyraźniejszy. W 2005 roku procedury państw, które dzisiaj klasyfikujemy jako nowe w strefie Schengen (oczywiście wówczas jeszcze do niej nie należały), były oceniane jako łatwiejsze niż starych członków. Po upływie trzech lat, a więc także po przystąpieniu pierwszej grupy państw do Schengen, średnie oceny wyrównały się.

Jeśli chodzi o techniczne elementy procesu ubiegania się o wizę, takie jak pobranie formularza ankiety wizowej, a następnie zdobycie numerka umożliwiającego złożenie dokumentów, okazuje się, że kierunek zmian pomiędzy 2005 a 2008 rokiem był różny w przypadku starych i nowych państw Schengen.

W przypadku pozyskiwania formularzy pogorszenie (spadek odsetka osób oceniających traktowanie jako „bardzo dobre”) nastąpiło zarówno w starych, jak i nowych krajach Schengen, jednak w pierwszej grupie odsetek ocen „bardzo dobrych” zmalał o 7%, a w drugiej – aż o 11%.

W kwestii zdobywania numerka stare kraje poprawiły swoje oceny (o 5%), natomiast nowe pogorszyły (o 7%).

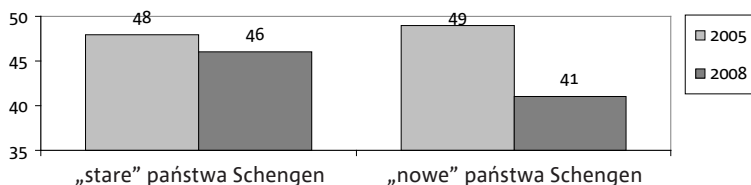
Wykres nr 14. „Bardzo dobre” traktowanie przy wybranych elementach procedury wizowej



Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Gotowość urzędników do udzielania informacji w ocenach naszych respondentów pogorszyła się zarówno w konsulatach starych, jak i nowych krajów Schengen, jednak w tych ostatnich zmiana była wyraźniejsza (o 8%).

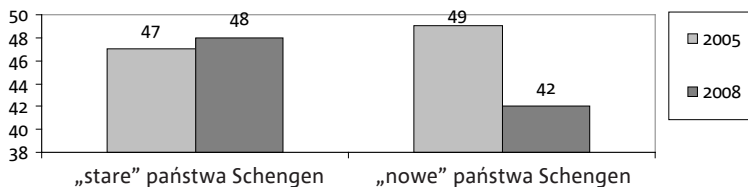
Wykres nr 15. Odsetek „bardzo dobrych” ocen dla gotowości udzielania informacji przez pracowników konsulatu



Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Oceny zachowania urzędników przyjmujących dokumenty pogorszyły się w nowych krajach Schengen (o 7%), a w starych nieznacznie się poprawiły (o 1%).

Wykres nr 16. Odsetek osób oceniających zachowanie pracowników przyjmujących dokumenty jako „bardzo dobre”



Źródło: badania z 2005 i 2008 roku

Podsumowanie

Przedstawiona powyżej analiza pokazuje, że wprowadzenie systemu Schengen spowodowało pogorszenie postrzegania niemal wszystkich aspektów funkcjonowania konsulatów Litwy i Polski. Placówki czeskie były oceniane podobnie jak przed trzema laty (w 2005 roku).

Sytuacja ta częściowo jest związana z tym, że Litwa i Polska, czyli kraje graniczące bezpośrednio z Białorusią, Rosją i Ukrainą (w ostatnim przypadku tylko Polska), przed przystąpieniem do systemu Schengen prowadziły wobec swoich sąsiadów wyjątkowo liberalną politykę wizową. Wprowadzenie systemu Schengen wymagało ujednoczenia kryteriów i procedury przyznawania wiz.

Jednak przystąpienie do Schengen tłumaczy tylko niektóre aspekty widocznego pogorszenia, np. niemożność wydania decyzji tego samego dnia, w którym złożono wnioski, czy ogólnie – długość procedury.

Pozostałe badane tu aspekty – sposób traktowania aplikujących, udzielanie informacji, występowanie kolejek – mają charakter czysto organizacyjny i wprowadzenie systemu Schengen nie powinno służyć jako wymówka dla złej organizacji pracy.

Kolejki przed konsulatami będą mniejsze, jeśli każdy aplikujący przyjdzie do konsulatu dwa razy: jeden raz po to, by złożyć dokumenty, i drugi, aby odebrać wizę. Konieczność wielokrotnych wizyt w dużej mierze spowodowana jest niedoinformowaniem osób ubiegających się o wizy. Niestety, nie jest to wyłącznie wina tych osób.

Wizje lokalne placówek konsularnych państw Unii Europejskiej

Ukraina

W Kijowie wizje lokalne przeprowadzono w konsulatach Czech, Finlandii, Francji, Niemiec i Polski, a także w brytyjskich, hiszpańskich i włoskich centrach wizowych; wszystkie badania miały miejsce we wrześniu i październiku 2008 roku.

Warunki panujące na terenie konsulatu

Regułą pozostaje konieczność oczekiwania przez interesantów na zewnątrz budynku. Niezależnie od pory dnia najwięcej aplikujących można zauważyć pod konsulatami niemieckim i polskim (odpowiednio 20–25 i 30–35 osób). W porównaniu ze stanem stwierdzonym podczas badań w roku 2005 nie doszło do żadnych istotnych zmian w infrastrukturze konsulatów. Przed żadną z badanych placówek nie pojawiły się miejsca do siedzenia, brak też możliwości schronienia się przed złymi warunkami atmosferycznymi, słońcem lub deszczem. Rodzaj ostony pojawił się jedynie na dziedzińcu konsulatu Niemiec, gdzie interesanci muszą – w zależności od przypisanego im stanowiska – czekać w jednej z kilku kolejek. Zadaszenie to mieści jednak nie więcej niż 40–50 osób jednocześnie; zwykle jest całkowicie zapełnione, a interesanci, dla których nie starcza miejsca, zmuszeni są czekać na zewnątrz, bez żadnej ostony.

W polskim konsulacie częściowo nakładają się na siebie terminy, w jakich interesanci powinni składać dokumenty oraz odbierać wize. Z tego powodu na zewnątrz budynku tworzą się dwie kolejki, regulowane przez urzędników konsularnych odpowiadających za bezpieczeństwo placówki i z dwóch stron zmierzające do wejścia. Kolejka osób pragnących złożyć dokumenty liczy zwykle 30–35 aplikujących; na paszporty i decyzje wizowe oczekuje najczęściej od czterech do pięciu osób.

W odwiedzanych przez nas centrach wizowych problem kolejek praktycznie nie istnieje, jednak w praktyce aplikujący muszą liczyć się z koniecznością uiszczenia dodatkowej opłaty.

W zdecydowanej większości badanych konsulatów do dyspozycji interesantów pozostawiono tylko jedną parę drzwi, przez które wchodzi do budynku i opuszczają go (jedynie w konsulacie Niemiec zaprojektowano odrębne wejście i wyjście).

We wnętrzach wizytowanych przez nas placówek konsularnych nie wydzielono miejsca, gdzie aplikujący mogliby wygodnie wypełnić wniośki wizowe, nie udostępnia im się też żadnych podręcznych materiałów biurowych (długopisów, ołówków). Pozytywnym wyjątkiem od tej reguły jest konsulat Francji, gdzie aplikującym zapewniono zarówno specjalne pomieszczenie, jak i podstawowe materiały biurowe.

Większość badanych urzędów konsularnych mieści się w ścisłym centrum Kijowa lub w jego pobliżu. Jedynie konsulat Litwy leży dość daleko od centrum miasta, a co więcej, trudno doń dotrzeć za pomocą transportu publicznego.

System informacyjny

Zazwyczaj na zewnątrz konsulatu znajduje się tablica ogłoszeniowa, na której wiszą informacje o obowiązujących procedurach wizowych, napisane po ukraińsku, w języku państwa wydającego wize, a w niektórych przypadkach również po angielsku i rosyjsku. Badane przez nas placówki nie posiadały stanowisk przeznaczonych do informowania ani nie było w nich osób odpowiedzialnych za udzielanie informacji interesantom. W większo-

ści konsulatów nie można było również znaleźć wiadomości o możliwości złożenia skargi na sposób funkcjonowania urzędu lub też informacje te ograniczono do najbardziej podstawowych. Strony internetowe placówek konsularnych zawierają aktualne i szczegółowe informacje o godzinach otwarcia, istnieje też (za wyjątkiem stron konsulatu Czech) możliwość pobrania wniosku wizowego, natomiast nie sposób złożyć wniosku za pośrednictwem Internetu. Odwiedzane konsulaty nie zapewniają wystarczającej informacji o możliwościach, jakie stworzyło podpisanie umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz (dostępna jest jedynie – w części placówek – lista kategorii osób upoważnionych do uzyskania wizy bez opłat).

Procedura wizowa

Badane konsulaty były otwarte od poniedziałku do piątku, z wyjątkiem placówki czeskiej, która nie przyjmuje wniosków wizowych w środy. Zasadą obowiązującą w urzędach jest niepokrywanie się godzin, w jakich interesanci powinni składać dokumenty oraz odbierać wizy; jedyny wyjątek od tej reguły stanowi polska placówka konsularna, gdzie terminy te częściowo nakładają się na siebie. Tryb rozpatrywania dokumentów jest nieco odmienny od pozostałych w konsulacie Francji, gdzie decyzję o przyznaniu wizy podejmuje się zazwyczaj bezpośrednio po złożeniu wniosku wizowego; interesanci opuszczają więc zwykle placówkę po kilkudziesięciominutowym (40–60 minut) oczekiwaniu, z informacją, czy ich wniosek wizowy został przyjęty, czy odrzucony.

W ostatnim czasie doszło do ujednolicenia formularzy wniosków wizowych. Pod tym względem od pozostałych konsulatów państw UE z siedzibą w Kijowie różni się placówka czeska, gdzie nadal używane są formularze odbiegające wyglądem od wzorca zalecanego we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych. Czeski formularz składa się z czterech stron (nie zaś, jak w innych placówkach, dwóch) i zawiera pytania, które mogą być kłopotliwe lub mylące dla aplikującego. Pojawia się tam np. żądanie podania drugiego imienia osoby aplikującej oraz jej małżonka/małżonki, zabrakło natomiast informacji, że wymóg ten obowiązuje jedynie wówczas, gdy dane o nim zawarte są również w paszporcie interesanta. Ponieważ w ukraińskich

paszportach drugie imię nie jest podawane, większość osób wypełniających tę rubrykę popełnia błąd w następstwie nieprecyzyjnych wskazówek udzielanych im przez konsulat.

Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych

W większości badanych przez nas placówek konsularnych można bez trudu natknąć się na przedstawiciela biura podróży, rozdającego ulotki z ofertą pomocy w uzyskiwaniu wizy (np. w wypełnieniu wniosku). Część osób ubiegających się o wizę korzysta z tej nieformalnej pomocy na miejscu lub w siedzibie danego biura podróży. Tego rodzaju placówki znajdują się w bezpośredniej okolicy konsulatu, z reguły w budynku przylegającym doń lub położonym naprzeciw. Tak jest w przypadku urzędów Czech, Francji i Polski. Ubezpieczenie podróżne oferuje zwykle współpracownik firmy ubezpieczeniowej, stojący na zewnątrz konsulatu, najczęściej o kilkanaście (10–30) metrów od wejścia do placówki. Tego rodzaju oferta jest zazwyczaj tańsza od ubezpieczenia oferowanego bezpośrednio przez firmy.

Należy zaznaczyć, że wszystkie badane placówki konsularne prowadzą nadzór obszaru w bezpośrednim pobliżu swych budynków, z wyjątkiem obecności wspomnianych wyżej przedstawicieli firm ubezpieczeniowych.

Mołdowa

W Kiszyniowie wizje lokalne przeprowadzono w konsulatach Czech, Francji, Litwy, Niemiec i Polski oraz we Wspólnym Centrum Aplikacji Wizowych¹. Wszystkie badania miały miejsce w listopadzie i grudniu 2008 roku.

¹ Pierwsze w historii Unii Europejskiej Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych otwarto w Kiszyniowie 25 kwietnia 2007 roku. W chwili powstawania raportu Centrum wydaje wizy w imieniu siedmiu państw członkowskich (Austrii, Danii, Estonii, Łotwy, Słowenii, Szwecji i Węgier) oraz dla Islandii. Trwają negocjacje, w następstwie których Centrum miałoby reprezentować kolejne kraje europejskie. Wśród pozostałych państw odrębnym wydziałem konsularnym, usytuowanym w innym budynku niż ambasada, dysponowała jedynie Polska; inne konsulaty znajdują się w tych samych budynkach co przedstawicielstwa dyplomatyczne. Za wyjątkiem konsulatu Polski, nie przyjmującego interesantów w środy, wszystkie konsulaty oraz Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych czynne są od poniedziałku do piątku. Wszystkie placówki dysponują podobną liczbą stanowisk do obsługi interesantów (od jednego do trzech).

Warunki panujące na terenie konsulatu

Za wyjątkiem Wspólnego Centrum Aplikacji Wizowych, gdzie aplikujący mogą czekać w budynku, kolejki oczekujących tworzą się na zewnątrz placówek konsularnych. Wszystkie wizytowane konsulaty, poza czeskim, posiadają zadaszenia chroniące przed słońcem czy deszczem, jednak tylko przed konsulem Niemiec postawiono ławkę. We wszystkich pozostałych placówkach interesanci czekają, stojąc.

Dość szczególne warunki panują w czeskiej placówce konsularnej: zarówno odcinek jezdni prowadzącej do konsulatu, jak i teren przed wejściem nie są pokryte żadną utwardzoną nawierzchnią; po każdym deszczu cały teren staje się błotnisty, co czyni oczekiwanie, a nawet dojście do konsulatu, szczególnie uciążliwym. Co więcej, naprzeciw wejścia do konsulatu trwają prace budowlane. Ponieważ teren budowy nie został należycie zabezpieczony, część aplikujących może czuć się zagrożona.

Liczba interesantów oczekujących w kolejkach na zewnątrz waha się od 1–5 osób w przypadku konsulatu Litwy do 15–25, jeśli chodzi o urzędy Francji, Niemiec i Polski, oraz aż 40–50 ludzi stojących przed konsulem Czech. We wszystkich wizytowanych placówkach aplikujący sami formują kolejkę. Tylko w konsulatach Czech, Litwy i Polski aplikujący wywoływani są po nazwisku przez przedstawiciela konsulatu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo i dopiero wówczas wkraczają do budynku.

System informacyjny

Wszystkie konsulaty oraz Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych są wyposażone w wiszące na zewnątrz budynków tablice ogłoszeniowe, na których znajdują się informacje, zwykle napisane po rumuńsku i rosyjsku. Dodatkowe wiadomości można uzyskać od urzędników konsularnych, bezpośrednio lub telefonicznie, ale w większości odwiedzanych konsulatów możliwe jest to jedynie w wyznaczonych dniach i godzinach. Z wyjątkiem placówki litewskiej, wszystkie urzędy oraz Centrum posiadają strony internetowe, na których znajduje się wiele informacji i za pośrednictwem których można pobrać formularz wniosku wizowego. We wszystkich placówkach na

miejscu można otrzymać jedynie wydruk formularza wniosku wizowego; nie oferowano żadnych dodatkowych materiałów informacyjnych.

Procedura wizowa

Odwiedzane konsulaty różnią się pod względem stosowanych procedur. Aby ustalić termin wizyty składanej w celu złożenia wniosku, aplikujący musi odwiedzić placówkę polską oraz Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych, a w przypadku urzędów Czech, Litwy i Niemiec wystarczy umówienie telefoniczne. Konsulat Francji umożliwia uzgodnienie terminu wyłącznie w trybie on-line. Pochodząca ze wsi kobieta w podeszłym wieku poinformowała naszego ankietera, że ponieważ sama nie posiada dostępu do Internetu, musiała opłacić osobę, która uzgodniła w jej imieniu termin spotkania. W placówce litewskiej termin wizyty należy wyznaczyć z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do przewidzianego czasu wyjazdu.

Placówki konsularne z reguły rygorystycznie przestrzegają oficjalnych godzin urzędowania; w przypadku polskiego konsulatu obserwowaliśmy jednak sytuacje, gdy aplikujących oczekujących na wizę proszono o czekanie po oficjalnej godzinie zamknięcia urzędu.

Rozpatrywanie wniosku, w zależności od rodzaju wizy, o którą wnioskowano, może trwać od tygodnia do aż trzech miesięcy. Osoby, które posiadają formalne zaproszenie z kraju docelowego, obsługiwane są o wiele szybciej niż inne. Część aplikujących, którzy wystąpili w konsulatach Czech lub Polski o wizę z prawem do pracy, informowała naszych ankieterów o konieczności czekania na decyzję do trzech miesięcy. Jednym z wytłumaczeń dla tak daleko idącej zwłoki jest kontrola dokonywana przez kraj przyszłego pracodawcy.

Niektórzy z ankietowanych przez nas interesantów ze szczególnym uznaniem wyrażali się o sprawności, z jaką ich wnioski wizowe były rozpatrywane we Wspólnym Centrum Aplikacji Wizowych.

Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych

W wizytowanych placówkach nie zauważono osób, które oferowałyby pomoc w skróceniu oczekiwania na wizę. Nasi ankieterzy nie dostrzegli rów-

niez żadnych materiałów reklamowych, które polecałyby usługi biur podróży lub firm ubezpieczeniowych, ani w konsulatach, ani w ich bezpośrednim pobliżu. Jednakże w placówkach Czech i Niemiec zaobserwowano przedstawicieli kilku firm przewozowych, którzy rozdawali materiały kontaktowe oraz potwierdzali terminy wyjazdu z kraju osób opuszczających budynek konsulatu. Urząd niemiecki zarezerwował specjalne godziny do obsługi grup turystycznych, reprezentowanych przez przedstawicieli biur podróży.

Rosja

W Moskwie wizje lokalne przeprowadzono w placówkach konsularnych Czech, Niemiec, Finlandii, Litwy, Łotwy i Polski, jak również w brytyjskich, francuskich i włoskich konsulatach oraz ich centrach wizowych. Wszystkie badania miały miejsce w październiku i na początku listopada 2008 roku.

Warunki panujące na terenie konsulatu

W większości badanych przez nas konsulatów respondenci byli zmuszeni przez pewien czas oczekiwać na zewnątrz budynku. Z reguły brak w tych miejscach osłony lub miejsc do siedzenia, z wyjątkiem konsulatów Łotwy (niewielka ławka w pobliżu wejścia) i Czech (nieduże zadaszanie); nie ma też praktycznie możliwości wypełnienia wniosku podczas oczekiwania w kolejce. Liczba osób oczekujących przed placówkami waha się w zależności od kraju: od niewielkiej grupy w przypadku urzędów Wielkiej Brytanii i Francji oraz włoskiego i francuskiego centrum wizowego, poprzez grupy 20–40-osobowe w konsulatach Czech, Finlandii, Litwy, Polski i Włoch, aż po zgromadzenia powyżej 50 osób w placówkach Niemiec i Łotwy.

Warto odnotować, że sposób organizacji oczekujących zmienia się w istotny sposób w zależności od placówki. W konsulacie Niemiec wydzielono „szybką ścieżkę obsługi”, umożliwiającą złożenie wymaganych dokumentów bez umówionego wcześniej spotkania, dostępną dla aplikujących, którzy w ciągu ostatnich 24 miesięcy co najmniej dwukrotnie otrzymali wizę jednego z krajów należących do układu z Schengen. Osoby, które pragną skorzystać z tego rozwiązania, muszą stawić się o godzinie siódmej rano, na

dwie godziny przed otwarciem konsulatu. W samym pomieszczeniu wydzielono kilka sekcji, z których każda obsługuje aplikujących zainteresowanych określoną kategorią wiz.

Konsulat Łotwy ma tylko jedną kolejkę. Właściwie przez większość dnia, w godzinach otwarcia urzędu, stoją w niej aplikujący. Przeciętny czas oczekiwania wynosi około godziny. Podobno osoby posiadające specjalne zezwolenie mogą wejść na teren konsulatu bez konieczności oczekiwania w kolejce, jednak naszym ankietom nigdy nie udało się zaobserwować takiej sytuacji. W placówkach Polski i Litwy kolejka przesuwa się stosunkowo prędko. Konsulat Finlandii wyznaczył te same godziny przyjmowania wniosków wizowych i dokumentów oraz wydawania wiz; rozwiązanie to okazuje się wyjątkowo kłopotliwe dla zainteresowanych osób. Identyczna reguła obowiązuje w centrach wydawania wiz, ale ponieważ w tym przypadku kolejka niemal nigdy nie formuje się na zewnątrz budynku, aplikujący mogą oczekiwać we względnie przyjaznych warunkach na terenie centrum.

Na podstawie naszych obserwacji wydaje się, że najdogodniejsze dla oczekujących są rozwiązania przyjęte przez brytyjskie służby konsularne. Interesanci zgłaszają zainteresowanie brytyjską wizą za pośrednictwem Internetu i w trakcie wstępnej rejestracji są informowani o liczbie porządkowej swojego wniosku oraz o dokładnym terminie wizyty w centrum wizowym, kiedy to mają przedłożyć do wglądu wszystkie wymagane dokumenty. Po przybyciu na miejsce aplikujący otrzymuje numerki, na podstawie którego trafia do krótkiej kolejki oczekujących na rozmowę.

Wstęp na teren konsulatów jest bardzo utrudniony, jednak nasi ankietnicy zdołali wejść do kilku z nich. Najlepsze warunki panują w centrach wydawania wiz (brytyjskim, francuskim i włoskim), gdzie znajduje się wiele miejsc do siedzenia, stoją dystrybutory wody pitnej, stworzono warunki do spokojnego wypełnienia wniosku itd. Co więcej, centrum brytyjskie zapewnia aplikującym dostęp do kserokopiarki oraz urządzenia umożliwiającego automatyczne sporządzenie zdjęć legitymacyjnych, a także do kilku komputerów osobistych, przy pomocy których można nanieść poprawki na wniosku. Dobre warunki panują również w konsulacie Litwy, gdzie

znajduje się spora poczekalnia z dużą liczbą miejsc siedzących. Konsulat Niemiec oferuje względnie przyjazne warunki (m.in. biurka, przy których można wypełniać wnioski, i podstawowe materiały biurowe). Uruchomiono tam również stanowisko firmy kurierskiej DHL, gdzie aplikujący mogą zamówić przekazanie swych paszportów do miejsca zamieszkania. Jedyną niedogodnością w przypadku tego konsulatu jest konieczność oczekiwania przez interesantów w długiej kolejce do wejścia do budynku.

System informacyjny

Każdy z odwiedzanych konsulatów stara się zapewnić interesantom jak najwięcej informacji za pomocą różnych środków. Wszystkie placówki posiadają stronę internetową z wiadomościami o wymogach systemu wizowego, niemal każda ma też tablicę informacyjną przy wejściu do budynku. Istnieje ponadto możliwość telefonicznego skontaktowania się z urzędnikami placówki konsularnej i otrzymania tą drogą dodatkowych wskazówek.

Informacje zamieszczane na tablicach ogłoszeniowych są zazwyczaj napisane po rosyjsku, po angielsku oraz w języku urzędowym danego kraju. Część konsulatów (czeski, fiński, francuski, łotewski i niemiecki) nie oferuje angielskiej wersji swych materiałów. Z wyjątkiem placówki włoskiej, na stronach internetowych wszystkich konsulatów można znaleźć odpowiedzi na różne pytania dotyczące wydawania wiz (potrzebne dokumenty, możliwość uzyskania wstępu na terytorium danego kraju bez konieczności ubiegania się o wizę, opłaty za wizy, wymagania dotyczące ubezpieczenia zdrowotnego, opis procedury wizowej, godziny otwarcia, daty świąt państwowych itd.). Placówki Czech, Łotwy, Niemiec i Polski zamieściły na swych stronach treść umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Ze stron internetowych wszystkich konsulatów da się pobrać formularz wniosku wizowego, a konsulat Litwy oferuje możliwość złożenia wniosku w trybie on-line za pośrednictwem Systemu Rejestracji Konsularnej. Rejestracja i składanie wniosku w trybie on-line pozostają z kolei obligatoryjne w przypadku brytyjskiego ośrodka wydawania wiz. Nieco mniej szczegółowe okazują się informacje oferowane na stronie konsulatu Włoch, natomiast jest tam podany bezpłatny

numer telefonu, pod którym osoby zainteresowane wizą tego kraju mogą uzyskać szczegółowe informacje o warunkach jej otrzymania, jak również numery telefonów odpłatnych serwisów. Znalazł się tam również link do podstrony włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, gdzie znajdują się szczegółowe informacje o warunkach wydawania wiz, niestety, tylko w języku angielskim i włoskim.

Dla osób nieposiadających dostępu do Internetu informacja telefoniczna i tablica ogłoszeń przed siedzibą konsulatu pozostają głównymi źródłami informacji. Wiadomości na tablicach podawane są najczęściej po rosyjsku oraz w języku urzędowym danej placówki (tablic nie posiadają jedynie konsulaty Francji oraz brytyjski ośrodek wydawania wiz). Urzędnicy konsularni są zwykle przyjaźnie nastawieni do aplikujących i telefonicznie udzielają potrzebnych informacji. Jednakże konsulaty brytyjski i niemiecki świadczą tego rodzaju usługi tylko za pośrednictwem odpłatnej linii informacyjnej.

Procedura wizowa

Po uzyskaniu niezbędnych informacji za pomocą jednego z wymienionych wyżej sposobów aplikujący musi osobiście odwiedzić placówkę konsularną w celu złożenia wszystkich potrzebnych dokumentów. Brytyjskie Centrum Wizowe wymaga jednakże wcześniejszej rejestracji i złożenia wniosku wizowego za pośrednictwem swej strony internetowej. Formularz wniosku ma być wypełniony w języku angielskim, co może sprawiać kłopot osobom, które nie posługują się biegle tym językiem i nie są w stanie uzyskać pomocy w tym względzie. Formularz wniosku wizowego w języku rosyjskim nie oferuje również konsulaty francuski (dostępne są jedynie wersje angielska i francuska). Procedura rejestracji w trybie on-line wymagana jest przez Brytyjskie Centrum Wizowe oraz przez placówki francuskie. Konsulaty Czech i Niemiec oczekują wcześniejszej rejestracji telefonicznej; w pierwszym z nich wymóg ten pojawia się w przypadku występowania o wizę długoterminową. Procedurę rejestracji telefonicznej stosują również konsulaty i centra wizowe Włoch i Francji.

Oczekiwanie na wydanie decyzji wizowej stanowi najdłuższy etap procedury przyznawania wiz. W niektórych przypadkach oczekiwanie może wynosić do czterech miesięcy (np. w przypadku wiz długoterminowych uprawniających do pobytu w Czechach). Wizy krótkoterminowe z reguły wydawane są po upływie około tygodnia od chwili złożenia prawidłowego wniosku. Niektóre konsulaty wydają decyzję w ściśle określonym, z reguły krótkim czasie (np. w ciągu pięciu dni roboczych w przypadku placówek konsularnych Łotwy i Litwy), podczas gdy inne pozostawiają sobie znacznie więcej czasu na podjęcie decyzji (w przypadku brytyjskiego centrum wizowego może to zająć do 28 dni, w konsulacie Polski – do miesiąca w szczególnych przypadkach).

Mimo iż wymagania w zakresie dostarczanych dokumentów są prawie takie same (np. prawidłowo wypełniony formularz wniosku wizowego, paszport, zdjęcie, zaproszenie lub inne potwierdzenie celu i czasu trwania podróży, ubezpieczenie medyczne, których to dokumentów wymaga konsulat Finlandii), niektóre placówki (np. polska i niemiecka) wymagają dodatkowych danych, w rodzaju potwierdzenia posiadania odpowiednich środków utrzymania, dowodu zatrudnienia, biletów lub innych poświadczeń możliwości powrotu do kraju macierzystego na własny koszt.

Niektóre placówki (np. konsulat francuski czy Brytyjskie Centrum Wizowe) umożliwiają aplikującym śledzenie etapów rozpatrywania swego wniosku w trybie on-line.

Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych

W pobliżu niemal wszystkich badanych urzędów konsularnych znajduje się jedno lub kilka biur podróży, gdzie można kupić ubezpieczenie zdrowotne, zrobić zdjęcie paszportowe, w wielu przypadkach sporządzić kserokopie dokumentów. Obok konsulatu litewskiego mieszczą się dwa litewskie biura podróży, oferujące rezerwację hoteli lub zakwaterowania innego typu w Pałandze i Druskiennikach. Na stronie internetowej placówki Finlandii znajduje się lista 86 autoryzowanych biur podróży. W pobliżu konsulatu Czech jedna z obecnych tam osób w nieformalnym trybie zaproponowała

naszym ankieterom pomoc ze strony niewymienionego z nazwy biura podróży.

Białoruś

W Mińsku wizje lokalne zostały przeprowadzone w placówkach Czech, Litwy, Łotwy, Estonii, Francji, Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii i Włoch. Badania prowadzono w pierwszej połowie września 2008 roku

Warunki panujące na terenie konsulatu

Kolejki do urzędów konsularnych nowych państw członkowskich UE oraz do placówek Niemiec i Włoch są zazwyczaj dłuższe niż w przypadku innych badanych konsulatów (za każdym razem liczyły one 10–30 osób). Jak się wydaje, są to najbardziej popularne kierunki podróży obywateli Białorusi. Liczebność aplikujących zmienia się w zależności od pory roku: najdłuższe kolejki można zaobserwować w maju i listopadzie.

W przypadku konsulatu Czech ekipa badawcza odnotowała występowanie kolejki praktycznie bez przerwy w godzinach działania placówki. Zdarzały się sytuacje, gdy aplikujący zajmowali miejsca w kolejce już wieczorem, by (po kilkunastogodzinnym oczekiwaniu) mieć szansę na przyjęcie w dniu następnym. Odnotowaliśmy również przypadek, gdy rodzina, która pragnęła odwiedzić krewnych w Pradze, spędziła w kolejce przed konsulem dwa dni i dwie noce.

Aplikujący ogromną większość czasu oczekiwali przed budynkiem danego konsulatu. W pobliżu polskiej placówki stoją trzy ławki; obok konsulatu Litwy znajduje się niewielkie zadaszenie, pod którym można schronić się przed deszczem. Inne placówki nie mają podobnych udogodnień, nie zapewniają też żadnych miejsc siedzących dla osób oczekujących w kolejce na zewnątrz.

System informacyjny

Wszystkie badane konsulaty dysponują tablicą ogłoszeniową umieszczoną na zewnątrz budynku, w pobliżu wejścia. Znajdują się tam ogólne informacje

na temat wymagań wizowych, wzory prawidłowo wypełnionych formularzy, godziny otwarcia itd. Warto odnotować następujące braki w materiałach informacyjnych, występujące w przypadku większości konsulatów:

- (1) Zestawienie wymaganych przez daną placówkę dokumentów często bywa niejednoznaczne i niepełne; niemal z reguły od aplikującego wymagano dwóch lub trzech dodatkowych dokumentów, niewymienionych w zestawieniu, w związku z czym był on zmuszony ponownie odwiedzić placówkę i powtórnie stać w kolejce;
- (2) Kryteria przyznania (lub odmowy) wizy nie są jasno sprecyzowane;
- (3) Brakuje stanowisk i urzędników udzielających wstępnych informacji lub wyjaśnień interesantom; brak ten łagodzony jest w niektórych placówkach przez obecność osób udzielających wyjaśnień wolontarystycznie (zazwyczaj są to agenci ubezpieczeniowi);
- (4) Przekaz informacji o warunkach przyznawania wiz pozostawia wiele do życzenia; linie telefoniczne konsulatów są prawie zawsze zajęte.

Na przykład osoba, która pragnie zacytować informacji od urzędnika polskiego konsulatu, przekonuje się, że ze względu na długi czas oczekiwania na połączenie lub rozmowę osobistą jest to praktycznie niemożliwe. Szczegółowe informacje można wprawdzie zgromadzić przeszukując zasoby Internetu, jednak nie wszystkie osoby mają taką możliwość. Próba dodzwonienia się do urzędu zajmuje zazwyczaj od trzech do pięciu godzin, ponieważ linie są zajęte. Tryb obsługi interesantów w konsulacie litewskim wydaje się nieco bardziej przyjazny dla aplikujących: na terenie placówki znajduje się bowiem osoba, której jedynym zadaniem jest udzielanie informacji. Co więcej, z osobą tą można łatwo uzyskać kontakt również za pośrednictwem „okienka” dostępnego z ulicy, bez konieczności wchodzenia na teren konsulatu. Zwykle na udzielenie informacji czeka nie więcej niż dwóch–trzech interesantów.

Wszystkie badane konsulaty posiadają własne strony internetowe. Umieszczane na nich informacje z reguły podawane są w języku rosyjskim i białoruskim, a także w języku urzędowym danego państwa. Zwykle jed-

nak udostępnia się tam wiadomości zupełnie podstawowe, takie jak adres placówki konsularnej, jej godziny otwarcia, wymagane dokumenty itd. Z większości stron można też pobrać wniosek wizowy.

Procedura wizowa

W przypadku konsulatu Polski aplikujący skarżyli się na sytuację, gdy:

- (1) ten sam zestaw dokumentów był odrzucany przez jednego z urzędników placówki, by chwilę później zostać przyjęty przez innego, znajdującego się przy sąsiednim punkcie obsługi;
- (2) zaproszenie w niektórych przypadkach wystarczało do zwolnienia z opłaty za wizę, podczas gdy inne osoby, również legitymujące się zaproszeniem tego samego typu, były zmuszone uiścić pełną opłatę; szczególnie często zdarzało się to studentom składającym dokumenty wraz z identycznym zaproszeniem w kolejnych dniach.

Osoba zainteresowana posiadaniem wizy danego kraju unijnego jest zwykle zmuszona odwiedzić jego przedstawicielstwo trzykrotnie: po raz pierwszy w celu pobrania formularza wizowego; po raz drugi, by złożyć wniosek wizowy wraz z dodatkowo wymaganymi dokumentami; wreszcie po raz trzeci, by odebrać paszport i zapoznać się z decyzją wizową. Konsulat Francji jest jedynym, w którym procedura ta została nieco usprawniona: aplikujący pragnący złożyć formularz wniosku wraz z dokumentami mogą umówić się na określony termin ich składania, a na potwierdzenie dokonanej „rezerwacji” otrzymują numerki.

Najdogodniejszy system obsługi został wprowadzony w konsulacie Wielkiej Brytanii. Osoba może zarejestrować się za pośrednictwem Internetu lub telefonu, w trybie on-line może również złożyć wniosek wizowy; stosunkowo często zdarza się, że wiza wydawana jest już nazajutrz. W porównaniu z 2005 rokiem znacznie zmniejszył się odsetek odrzuconych wniosków, o wiele łatwiej jest też zgromadzić i złożyć wymagane dokumenty. Jeśli konsulat decyduje się na odmowę wydania wizy, aplikujący otrzymuje pisemne uzasadnienie tej decyzji w języku angielskim. Dokument ten liczy nieraz

około dwóch stron druku, co może sprawiać kłopot osobom niewładającym biegle językiem angielskim.

Warto odnotować, że znajdujące się w Mińsku konsulaty Polski i Litwy muszą uporać się ze znacznie większym napływem aplikujących, niż ma to miejsce w przypadku innych państw UE, które posiadają na Białorusi swoje przedstawicielstwa konsularne (w roku 2007 te dwa konsulaty wydały łącznie 444 tysiące wiz, podczas gdy placówki francuska, niemiecka i włoska razem wzięte – 142 tysiące). Tak znaczne obciążenie obu urzędów znajduje odzwierciedlenie w czasie, jaki zajmuje rozpatrzenie wniosku. W placówce litewskiej przedział czasu między pierwszą wizytą (służącą uzgodnieniu terminu składania wniosku) a właściwym złożeniem wniosku trwa od tygodnia do dwóch. Termin ten z reguły jednak ulega skróceniu w przypadku, gdy wymagają tego okoliczności danej sprawy.

Działania agencji turystycznych i firm ubezpieczeniowych

Przedstawiciele biur podróży czekają z wnioskami w odrębnych kolejkach i są obsługiwani przez przydzielonych do tego zadania urzędników konsularnych, którzy stosują się w tym przypadku do odrębnych procedur. Biura podróży nie świadczą jednak tego rodzaju usług osobom podróżującym na własną rękę, lecz jedynie zorganizowanym grupom.

Aneks I

Zakres i cel badań

Podstawowym celem niniejszych badań była ocena stopnia restrykcyjności systemów wizowych wybranych państw członkowskich UE w odniesieniu do obywateli czterech krajów wschodnioeuropejskich: Białorusi, Mołdowy, Rosji i Ukrainy. Analizie zostały przez nas poddane systemy wizowe Czech, Niemiec, Finlandii, Francji, Litwy, Łotwy, Polski, Wielkiej Brytanii i Włoch. Mimo iż większość wyżej wymienionych krajów UE posiada swoje przedstawicielstwa konsularne w co najmniej kilku lokalizacjach na terenie badanych czterech państw wschodnioeuropejskich, wywiady z interesantami ubiegającymi się o wizy zostały przeprowadzone wyłącznie w stolicach tych państw. Badania odbywały się w październiku i listopadzie 2008 roku (w jednym przypadku również na początku grudnia), ponieważ w tym czasie przepustowość w większości konsulatów jest najbardziej zbliżona dla średniej przepustowości obliczanej dla całego roku¹.

¹ Prawidłowość ta sprawdza się w przypadku ogromnej większości kombinacji system wizowy – kraj gospodarz. Liczba osób zainteresowanych otrzymaniem wizy danego państwa jest zazwyczaj najniższa bezpośrednio po świętach Bożego Narodzenia i po zakończeniu wakacji letnich, tj. w styczniu i lutym oraz we wrześniu. Przeciętny miesięczny ruch w konsulatach pokrywa się ze średnim rocznym w okresie między marcem a majem oraz między październikiem a listopadem. Badania dotyczące miesięcznych wahań w liczbie aplikujących w konsulatach prowadzi Wielka Brytania (por. <http://www.ukvisas.gov.uk/resources/en/docs/2958881/stats2006-07>). Dane o innych systemach wizowych państw członkowskich UE dostępne są na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=549&lang=EN&mode=g;stronę należy przeszukiwać pod kątem kluczowych wyrażań, np. „wymiana danych statystycznych”.

Wobec braku operatu losowania, aby zapewnić losowy dobór respondentów, losowano punkty w czasie. W ściśle określonym momencie nasi ankieterzy przeprowadzali wywiady osobiste w oparciu o standaryzowany scenariusz rozmowy, przy czym czekali w pobliżu wyjścia z konsulatu na pierwszą osobę opuszczającą placówkę w tej porze dnia, gdy interesantom wydawane są paszporty wraz z wizami (decyzje wizowe).

Nie zostały przebadane wszystkie możliwe kombinacje: „system wizowy” – „gospodarz”. Stało się tak ze względu na dwie przyczyny: (1) niektóre systemy wizowe nie są reprezentowane we wszystkich badanych krajach; (2) włączenie niektórych kombinacji do badania nie było możliwe ze względu na niewielką liczbę wnioskodawców w monitorowanych placówkach konsularnych.

Tabela nr 1. Placówki konsularne objęte badaniem

Kraj – gospodarz	System wizowy									
	CZ	D	FIN	FRA	IT	LV	LT	PL	UK	
Białoruś										
Mołdowa										
Rosja										
Ukraina										

Dobór próby

Restrykcyjność systemu wizowego, czyli podstawową badaną przez nas zmienną, zdefiniowaliśmy jako kombinację odsetka wniosków odrzuconych przez dany system wizowy oraz złożoności procedur używanych przez poszczególne systemy. Odsetek odrzuconych wniosków, publikowany przez oficjalne źródła unijne, potraktowaliśmy jako przybliżenie restrykcyjności danego systemu. Wielkość próby ustalano oddzielnie dla każdego systemu (wykres nr 2). *De facto* opracowano dziewięć niezależnych podprób.

Kluczową proporcją, do jakiej odwoływaliśmy się, chcąc obliczyć wielkość próby dla każdego systemu, był zatem przeciętny odsetek wniosków odrzuconych, obliczony na podstawie danych za rok 2007. Ograniczenia budżetowe skłoniły nas do przyjęcia stosunkowo dużego marginesu błędu,

rzędu $\pm 5\%$. Przy założeniu, że dodatkowy interwał pewności wynosi 95% (co przekłada się na standardowy wynik 1,96), wielkość próby dla danego państwa-gospodarza ustaliliśmy, wstawiając średni odsetek wniosków odrzuconych w poniższe równanie:

$$5 = 1,96 \sqrt{\frac{PQ}{n'}}$$

(gdzie P oznacza odsetek wniosków odrzuconych, a Q = (100-P) n' to wyjściowa wielkość próby).

Tabela nr 2. Ostateczna wielkość próby

		System wizowy								
Kraj – gospodarz		CZ	D	FIN	FRA	IT	LV	LT	PL	UK
	Białoruś	33	35		45	34	34	47	33	47
	Mołdowa	33	35		45			47	33	
	Rosja	33	35	65	45	34	34	47	33	47
	Ukraina	33	35	65	45	34	34	47	33	47

Suma: 1355

Realizacja badania

Każdy z ankierów otrzymał szczegółowy rozkład pór, w których należało podjąć próbę wywiadu. W wyznaczonym czasie ankierzy mieli za zadanie podejść do pierwszej osoby, która opuszczała konsulat.

Rozkłady doboru punktów czasowych były wyznaczane następująco:

- (1) **obszar próbkowania:** łączna liczba prób przeprowadzenia wywiadów dla danej lokalizacji, podzielona przez liczbę dni przeznaczoną na badanie pojedynczego konsulatu;
- (2) **interwał próbkowania:** przedział czasu, w jakim w danym konsulacie wydawane są wize (zazwyczaj jedna do trzech godzin), dzielono przez dzienną liczbę prób przeprowadzenia wywiadów, ustaloną w punkcie (1), co pozwalało określić maksymalny interwał między próbami wywiadów;

- (a) minimalny interwał ustalono na pięć minut, aby dać ankieterom przynajmniej pięciominutową przerwę między próbami przeprowadzenia wywiadu;
- (b) faktyczny odstęp między rozmowami ustalono, losując liczbę między 5 a maksimum wyznaczonym w punkcie (2);
- (3) **moment startowy:** losowano liczbę między 1 a rzeczywistym interwałem i dodawano ją do precyzyjnego czasu rozpoczęcia czynności wydawania wiz przez dany konsulat.

By wyznaczyć czas każdej następnej próby przeprowadzenia wywiadu, dodawano interwał tyle razy, ile wynosiła dzienna liczba podejmowanych prób rozpoczęcia 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. W trakcie tych wizji ustalano lokalizację wyjść, rozstawienie pracowników ochrony, liczbę okienek obsługujących interesantów i inne istotne szczegóły procesu wizowego.

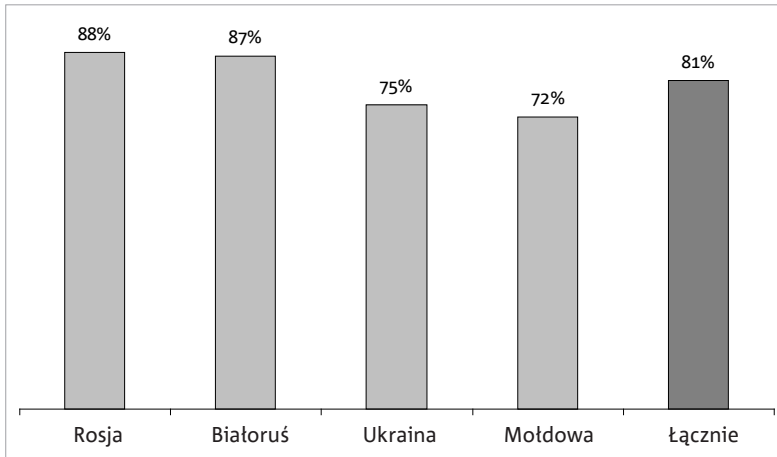
Szkolenie ankieterów; testowanie kwestionariuszy

Przeprowadzono dwa formalne szkolenia: (1) dwudniowe szkolenie w Warszawie dla koordynatorów organizacji badawczych; (2) jednodniowe szkolenia w każdej ze stolic wschodnioeuropejskich objętych projektem, bezpośrednio przed rozpoczęciem badań. Ponadto (3) każdy z ankieterów odbył dwa próbne wywiady przed rozpoczęciem rzeczywistego gromadzenia danych.

Odsetek odpowiedzi

Podjęto 1306 prób przeprowadzenia wywiadu i uzyskano 1062 wywiady. Średnia stopa zwrotów wyniosła więc 81%. Wyniki dla poszczególnych badanych krajów pokazuje wykres nr 1.

Wykres nr 1. Odsetek odpowiedzi



N=1062

Aneks II

Modele statystyczne

Rozdział 1.

a. Regresja liniowa

Podsumowanie modelu

Model	R	R-kwadrat	Skorygowane R-kwadrat	Błąd standardowy estymacji
1	0,839(a)	0,703	0,661	0,51133

Współczynniki

	Współczynniki nie-standaryzowane		Współczynniki standaryzowane	t	istotność
	B	Błąd standardowy	Beta		
(Stała)					
Traktowanie (średnia z sześciu ocen traktowania aplikanta; 5 = bardzo dobrze, 1 = bardzo źle)	-0,041	0,507		-0,080	0,936
Jakość pracy personelu (średnia z dwunastu ocen umiejętności personelu; 5 = bardzo dobrze, 1 = bardzo źle)	0,661	0,095	0,666	6,988	0,000

	Współczynniki nie-standaryzowane		Współczyn- niki standa- ryzowane	t	istotność
	B	Błąd standar- dowy	Beta		
(Stać)					
Liczba dni, które upłynęły od pierwszego telefonu do konsulatu	0,316	0,115	0,243	2,757	0,007
Czas spędzony w kolejkach (w godzinach)	-0,006	0,003	-0,136	-1,937	0,056
Czy otrzymał wizę? (1 – tak, 0 – nie)	0,056	0,036	0,098	1,556	0,123
Czy płać za wizę? (1 – tak, 0 – nie)	-0,232	0,256	-0,068	-0,906	0,367
Liczba poprzednich wizyt w kraju docelowym	-0,079	0,183	-0,028	-0,429	0,669
Liczba oddzielnych wizyt w konsulacie	-0,002	0,021	-0,007	-0,110	0,913
Wiek	-0,027	0,049	-0,042	-0,561	0,576
Płeć (1 – kobieta, 2 – mężczyzna)	0,003	0,005	0,042	0,678	0,500
Wyższe wykształcenie (1 – jest, 0 – nie ma)	0,247	0,120	0,140	2,062	0,042
Bezrobotny (1 – tak, 2 – nie)	-0,057	0,136	-0,027	-0,421	0,675
	0,067	0,148	0,030	0,455	0,650

a – zmienna zależna: trudność (średnia ocen trudności procedury wizowej zmierzona na następujących etapach procedury: pozyskiwanie formularza, zdobywanie numerka, wypełnianie dokumentów, rozmowa z konsulem, oczekiwanie na decyzję wizową, odbiór wizy, wszystkie etapy procedury wizowej; wszystkie oceny były mierzone według pięciopunktowej skali: 5 – bardzo łatwe; 4 – łatwe; 3 – ani łatwe, ani trudne; 2 – trudne; 1 – bardzo trudne)

b – regresja logistyczna

Podsumowanie modelu

Krok	-2 logarytm wiarygodności	R kwadrat Coxa i Snella	R kwadrat Nagelkerke'a
1	64,788(a)	0,452	0,631

a – estymacja zakończona na iteracji numer siedem, ponieważ zmiana szacowanego parametru była mniejsza niż 0,001

	B	Błąd standardowy	Wald	Stopnie swobody	Istotność	Exp(B)
Traktowanie (średnia z sześciu ocen traktowania aplikanta; 5 = bardzo dobrze, 1 = bardzo źle)	2,841	0,783	13,168	1	0,000	17,141
Jakość pracy personelu (średnia z dwunastu ocen umiejętności personelu; 5 = bardzo dobrze, 1 = bardzo źle)	1,542	0,773	3,985	1	0,046	4,675
Liczba dni, które upłynęły od pierwszego telefonu do konsulatu	-0,015	0,024	0,400	1	0,527	0,985
Liczba oddzielnych wizyt w konsulacie	-0,453	0,671	0,455	1	0,500	0,636
Liczba poprzednich wizyt w kraju docelowym	-0,068	0,158	0,182	1	0,670	0,935
Czas spędzony w kolejkach (w godzinach)	0,536	0,268	3,982	1	0,046	1,708
Czy otrzymał wizę? (1 – tak, 0 – nie)	-4,133	2,154	3,681	1	0,055	0,016
Bezrobotny (1 – tak, 2 – nie)	0,406	1,001	0,165	1	0,685	1,501

	B	Błąd standardowy	Wald	Stopnie swobody	Istotność	Exp(B)
Czy płać za wizę? (1 – tak; 0 – nie)	0,343	1,008	0,116	1	0,734	1,409
Wiek	0,019	0,037	0,263	1	0,608	1,019
Płeć (1 – kobieta, 2 – mężczyzna)	1,119	0,810	1,908	1	0,167	3,060
Wyższe wykształcenie (1 – jest, 0 – nie ma)	0,317	0,875	0,131	1	0,717	1,373
Stała	-17,331	4,615	14,103	1	0,000	0,000

a – zmienna zależna: trudność (średnia ocen trudności procedury wizowej zmierzona na następujących etapach procedury: pozyskiwanie formularza, zdobywanie numerka, wypełnianie dokumentów, rozmowa z konsulem, oczekiwanie na decyzję wizową, odbiór wizen, wszystkie etapy procedury wizowej; wszystkie oceny były mierzone według pięciopunktowej skali: 5 – bardzo łatwe; 4 – łatwe; 3 – ani łatwe, ani trudne; 2 – trudne; 1 – bardzo trudne)

Konsulat Litwy a Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych w Kiszyńowie

	Litwa	Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych
Traktowanie**	3,1	4,5
Kompetencje językowe personelu** (5 – bardzo dobre, 1 – bardzo złe)	2,6	3,8
Jakość pracy personelu** (5 – bardzo dobra, 1 – bardzo zła)	3,6	4,6
Kompetencje personelu: urzędnicy przyjmujący dokumenty** (5 – bardzo dobre, 1 – bardzo złe)	2,5	3,5
Kompetencje personelu: umiejętność i chęć informowania** (5 – bardzo dobre, 1 – bardzo złe)	2,6	3,6
Kompetencje personelu: ochrona** (5 – bardzo dobre, 1 – bardzo złe)	2,8	3,6
Kompetencje personelu: profesjonalna postawa** (5 – bardzo dobre, 1 – bardzo złe)	2,6	3,5
Jak trudny był proces?*		
(5 – bardzo łatwy, 1 – bardzo trudny)	3,3	4,1
Czas oczekiwania od pierwszej wizyty (w dniach)*	7,0	8,7
Liczba wymaganych dokumentów*	7,1	6,2
Wiza wielokrotnego wjazdu na 45 dni lub więcej*	0,2	0,0
Czas, który upłynął od telefonu (w dniach)	22,2	9,0
Czy uzyskał wizę?	0,6	0,8
Suma opłat	31,6	35,0
Okres ważności otrzymanej wizy (w dniach)	80,5	48,5
Całkowity czas spędzony w kolejkach	24,7	20,4

** istotne na poziomie 0,01

* istotne na poziomie 0,05

Wszystkie konsulaty a Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych w Kiszyniowie

	Inne systemy	Wspólne Centrum Aplikacji Wizowych
Liczba wymaganych dokumentów**	5,3	6,2
Kompetencje językowe personelu*	3,4	3,8
Traktowanie	4,1	4,5
Wiza wielokrotnego wjazdu na 45 dni lub więcej	0,1	0,0
Okres ważności otrzymanej wizy (w dniach)	97,9	48,5
Jakość pracy personelu	4,3	4,6
Kompetencja personelu: umiejętność i chęć informowania	3,3	3,6
Kompetencja personelu: ochrona	3,4	3,6
Czas, który upłynął od telefonu (w dniach)	19,3	9,0
Kompetencja personelu: urzędnicy przyjmujący dokumenty	3,3	3,5
Suma opłat	46,5	35,0
Czas oczekiwania od pierwszej wizyty (w dniach)	10,0	8,7
Kompetencja personelu: osoba pilnująca kolejki	3,5	3,6
Jak trudny był proces?	4,1	4,1
Czy uzyskał wizę?	0,8	0,8
Całkowity czas spędzony w kolejkach	20,9	20,4

** istotne na poziomie 0,01

* istotne na poziomie 0,05

Rozdział 2

Korelacje cząstkowe

Zmienne kontrolne: wiek, wyższe wykształcenie, płeć		Liczba dni od pierwszej wizyty w konsulacie
Czas spędzony w kolejkach, by złożyć dokumenty	Korelacja	0,494
	Istotność (dwustronna)	0,000
Całkowity czas spędzony w kolejkach	Korelacja	0,342
	Istotność (dwustronna)	0,000
Liczba oddzielnych wizyt w konsulacie	Korelacja	0,1845
	Istotność (dwustronna)	0,000
Jakość informacji udzielonej przez e-mail/Internet	Korelacja	-0,150
	Istotność (dwustronna)	0,002
Kompetencje personelu: osoba pilnująca kolejki	Korelacja	-0,136
	Istotność (dwustronna)	0,007
Dodatkowe pytania zadane ustnie	Korelacja	0,092
	Istotność (dwustronna)	0,008
Liczba wymaganych dokumentów	Korelacja	0,1075
	Istotność (dwustronna)	0,001
Jakość informacji udzielonej przez telefon	Korelacja	-0,106
	Istotność (dwustronna)	0,046
Czy musiał zadzwonić, by rozpocząć procedurę aplikacyjną?	Korelacja	0,076
	Istotność (dwustronna)	0,029
Traktowanie	Korelacja	-0,082
	Istotność (dwustronna)	0,019
Kompetencje personelu: profesjonalna postawa	Korelacja	-0,078
	Istotność (dwustronna)	0,026
Czy uzyskał formularz z Internetu?	Korelacja	-0,066
	Istotność (dwustronna)	0,056
Jakość informacji zawartych w broszurach informacyjnych	Korelacja	-0,054
	Istotność (dwustronna)	0,614
Jakość informacji udzielonej przez pracowników konsulatu	Korelacja	-0,067
	Istotność (dwustronna)	0,207

Zmienne kontrolne: wiek, wyższe wykształcenie, płeć		Liczba dni od pierwszej wizyty w konsulacie
Liczba poprzednich wizyt w kraju docelowym	Korelacja	0,024
	Istotność (dwustronna)	0,526
Jakość pracy personelu	Korelacja	-0,066
	Istotność (dwustronna)	0,059
Kompetencje językowe (cały personel)	Korelacja	-0,033
	Istotność (dwustronna)	0,345
Umiejętność i chęć informowania (cały personel)	Korelacja	-0,064
	Istotność (dwustronna)	0,074
Ochrona (wszystkie umiejętności)	Korelacja	-0,070
	Istotność (dwustronna)	0,056
Kompetencje urzędników przyjmujących dokumenty	Korelacja	-0,038
	Istotność (dwustronna)	0,274
Czas spędzony w kolejkach po odbiór wizy	Korelacja	0,012
	Istotność (dwustronna)	0,726
Czas spędzony w kolejkach, by uzyskać formularz	Korelacja	0,030
	Istotność (dwustronna)	0,387
Czas spędzony w kolejkach do wniesienia opłaty	Korelacja	0,015
	Istotność (dwustronna)	0,670
Czas spędzony w kolejkach – inne	Korelacja	0,009
	Istotność (dwustronna)	0,807

Wymagane dokumenty

Kraj	Zdjęcia	Paszport	Inny dokument tożsamości	Zaproszenie	Potwierdzenie posiadania środków	Meldunek	Potwierdzenie zatrudnienia w kraju docelowym	Ubezpieczenie zdrowotne	Inne dokumenty
Wielka Brytania	95%	59%	2%	69%	56%	18%	3%	24%	31%
Włochy	89%	65%	5%	71%	42%	6%	15%	63%	16%
Polska	87%	58%	12%	54%	34%	9%	4%	74%	22%
Francja	85%	57%	18%	60%	34%	20%	10%	77%	27%
Litwa	94%	65%	17%	44%	39%	3%	1%	80%	24%
Niemcy	92%	49%	16%	76%	24%	18%	6%	83%	26%
Czechy	95%	43%	20%	54%	42%	27%	10%	83%	29%
Łotwa	96%	46%	22%	62%	23%	8%	3%	91%	22%
Finlandia	99%	25%	2%	59%	23%	29%	3%	91%	14%

Formularze wizowe z Internetu

System wizowy UE	Średnia	Błąd standardowy	95% przedział ufności	
			Dolna granica	Górna granica
Czechy	0,286	0,047	0,194	0,377
Niemcy	0,346	0,045	0,257	0,434
Finlandia	0,310	0,045	0,222	0,398
Francja	0,559	0,040	0,480	0,638
Włochy	0,380	0,044	0,293	0,467
Łotwa	0,249	0,047	0,157	0,340
Litwa	0,184	0,037	0,110	0,257
Polska	0,351	0,044	0,265	0,438
Wielka Brytania	0,927	0,040	0,849	1,005

a. ocenione przy następujących zmiennych w modelu: wiek = 36,2145; wykształcenie wyższe = 0,6997; bezrobotny = 0,1067; płęć = 1,52

Partnerzy projektu

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Celem Fundacji im. Stefana Batorego jest wspieranie rozwoju demokratycznego, otwartego społeczeństwa, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach regionu. Do priorytetowych zadań Fundacji należą: wzmocnienie roli i aktywności społeczeństwa obywatelskiego, propagowanie swobód obywatelskich i zasad państwa prawa oraz rozwijanie współpracy i solidarności międzynarodowej. Fundacja jest koordynatorem projektu Przyjazna Granica i w jego ramach prowadzi program badań polityki wizowej krajów UE w Europie Wschodniej.

www.batory.org.pl

Centrum Carnegie, Moskwa

Centrum Carnegie z Moskwy zostało założone w 1993 roku jako oddział Carnegie Endowment for International Peace z Waszyngtonu. Carnegie Endowment for International Peace jest prywatną organizacją non-profit, której podstawowy cel stanowi rozwijanie współpracy między narodami. Jej zadaniem jest dostarczanie niezależnych analiz dotyczących różnorodnych kwestii z obszaru polityki publicznej i polityki zagranicznej. Działalność Carnegie nie wiąże się z żadnymi partiami politycznymi, natomiast jest nastawiona na uzyskiwanie praktycznych efektów. Do jego podstawowych zasad należą: polityczna niezależność, aktualność i dogłębność analiz, międzynarodowa współpraca ekspertów.

www.carnegie.ru

Centrum Innowacji Socjalnych, Mińsk

Głównymi celami założonego w 1996 roku Centrum są: działanie na rzecz utworzenia efektywnego mechanizmu ochrony socjalnej, społecznej i ekonomicznej, tworzenie warunków intelektualnego i twórczego rozwoju obywateli Białorusi oraz ocena wdrażania projektów międzynarodowych na Białorusi. Centrum realizuje swoją misję poprzez programy społeczne i edukacyjne, a także wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych oraz kontaktów międzynarodowych.

Centrum Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy (CPCFPU), Kijów

Głównymi celami tej pozarządowej organizacji są: wspieranie debaty publicznej na Ukrainie, a także dostarczanie profesjonalnych analiz i ekspertyz, dotyczących bieżących problemów bezpieczeństwa oraz politycznego i społecznego rozwoju Ukrainy, jej pozycji międzynarodowej i procesu integracji ze strukturami europejskimi czy organizacjami międzynarodowymi. Wyniki prowadzonych przez CPCFPU badań są prezentowane władzom Ukrainy oraz liderom politycznym w tym kraju i za granicą.

www.cpcfpu.org.ua

Instytut na rzecz Polityki Publicznej (IPP), Kiszyniów

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

www.ipp.md

Międzynarodowa Fundacja Odrodzenie (IRF), Kijów

Międzynarodowa Fundacja Odrodzenie jest największą ukraińską fundacją, należy do międzynarodowej sieci Fundacji Sorosa. IRF wspiera zarówno finansowo, jak i organizacyjnie projekty oraz programy, których celami są rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz propagowanie zasad państwa prawa i niezależnych mediów. Środki Fundacji przekazywane są także na projekty popularyzujące integrację europejską, wzmacniające wpływ społeczeństwa obywatelskiego na życie publiczne, projekty na rzecz rozwoju praworządności, reformy wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa, ochrony mniejszości narodowych, reformy edukacji i systemu ochrony zdrowia, działania na rzecz przejrzystych i uczciwych wyborów.

www.irf.kiev.ua

