

O przyszłości EUROPY

Raporty 2

Uchylone drzwi:
wschodnia granica
rozszerzonej Unii Europejskiej

Warszawa, marzec 2001

Autorzy:

Jakub Boratyński
Grzegorz Gromadzki

Współpraca:

Klaus Bachman
Piotr Jaworski
Krystyna Iglicka
Jacek Kucharczyk

Redakcja:

Katarzyna Morawska
Karolina Stawicka

Skład:

Michał Poloński

Wydawca:



ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20
www.batory.org.pl

ISSN 1641-9952

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

Publikacja jest również dostępna w języku angielskim i rosyjskim.

Wstęp

Niniejszy raport to drugie z serii planowanych opracowań, które prezentować będą głos polskich środowisk pozarządowych w dyskusji na temat ważnych, z punktu widzenia integracji europejskiej, zagadnień międzynarodowych.

Inicjatorem przedsięwzięcia jest Fundacja im. Stefana Batorego. Do współpracy nad kolejnymi raportami zapraszamy różne organizacje pozarządowe.

Tekst, który mamy przyjemność dziś Państwu zaprezentować powstał we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych. W pracy nad raportem uczestniczyli także niezależni eksperci.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tego opracowania serdecznie dziękujemy za życzliwą pomoc i cenne uwagi.

Korzystając z formuły krótkich raportów („*policy papers*”), pragniemy w komunikatywny dla zachodniego odbiorcy sposób, mówić o sprawach ważnych dla przyszłości Europy, a także przyczynić się do pobudzenia dyskusji na ten temat w Polsce. Nie chcemy ograniczać się do prezentacji polskiego punktu widzenia i polskich interesów. Zależy nam na tym, aby nasze propozycje uwzględniały perspektywę ogólnoeuropejską i stanowiły rzeczywisty wkład do debaty nad tym, jaka powinna być polityka zewnętrzna Unii Europejskiej.

Wierzymy, że w tej dyskusji ważną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe. Nie są one skrupowane licznymi ograniczeniami wynikającymi z bieżącej polityki i delikatnych negocjacji z Unią. Wydaje się także, że opinie polskich środowisk pozarządowych mogą okazać się ciekawe, bowiem z pewnością na wiele spraw patrzymy z nieco innej perspektywy niż obecni członkowie Unii Europejskiej.

Zapraszamy do lektury i dyskusji.
Fundacja im. Stefana Batorego

Rozszerzenie Unii Europejskiej, do jakiego dojdzie w najbliższych kilku latach, przyczyni się do powstania we wschodniej części kontynentu europejskiego nowej granicy: między państwami zjednoczonymi w europejskiej Unii a tymi, które pozostaną poza nią. Granica ta pozostanie prawdopodobnie niezmieniona przez kilkadziesiąt lat. Jednym z podstawowych zadań dla UE powinno być zatem ułożenie przyjaznych stosunków z jej bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie: Białorusią, Rosją i Ukrainą. Aby te relacje były dobre, niezbędne jest wprowadzenie przez Unię możliwie jak największych ułatwień w przekraczaniu jej granic przez obywateli państw z Unią sąsiadujących. W postzimnowojennej Europie budowa nowego muru na wschodnich rubieżach Unii byłaby anachronizmem. Stałby się on przyczyną antagonizmu między UE a krajami Europy Wschodniej.

W świecie globalizacji mediów i demokratyzacji społeczeństw, polityka zagraniczna państw już dawno przestała być monopolem rządów. Bardziej niż kiedykolwiek zależy ona od postaw opinii publicznej. W związku z tym rośnie znaczenie tak zwanej „dyplomacji społecznej”, polegającej na równoległych kontaktach osób i organizacji na różnych płaszczyznach: państwowej, samorządowej, indywidualnej. Coraz większą rolę odgrywają organizacje pozarządowe, działające na rzecz lepszego zrozumienia pomiędzy narodami.

I. Ułatwienia w podróżowaniu jako wartość epoki postzimnowojennej

1. Fenomen obszaru zliberalizowanego przepływu osób w Europie Środkowej

W latach 90. przestały istnieć mury dzielące Europę przez kilkadziesiąt lat po II wojnie światowej. Jednym z nich była granica między państwami bloku socjalistycznego a Europą Zachodnią. Drugim, o którym wspomina się znacznie rzadziej, była pilnie strzeżona granica między ZSRR a krajami satelickimi Moskwy.

W wyniku tych procesów powstał w Europie Środkowej unikalny *obszar zliberalizowanego przepływu osób*. Mieszkańcy państw, które stały się kandydatami do członkostwa w UE uzyskali (za wyjątkiem obywateli Bułgarii i Rumunii) możliwość podróżowania do Unii bez wiz. Z drugiej strony mieszkańcy takich krajów jak Rosja, Ukraina czy Białoruś bez większych przeszkód mogli podróżować po Europie Środkowej i Wschodniej. Polityka otwartości granic wpisywała się w szerszą politykę ustanawiania dobrych kontaktów z sąsiadami, prowadzoną przez władze polskie i inne kraje Europy Środkowej. Do tego typu regionalnej współpracy od początku lat dziewięćdziesiątych zachęcał Zachód obawiając się destabilizacji na kontynencie. W naszym przekonaniu o powodzeniu tej polityki w dużym stopniu zadecydowały otwarte granice. Zjawisko to dotyczyło tysięcy zwykłych ludzi po obu stronach granicy i miało ono niezwykle ważny wpływ na przełamywanie wzajemnych, historycznie zakorzenionych uprzedzeń, stereotypów i niechęci, zwłaszcza w kontekście bardzo trudnych i krwawych stosunków polsko–rosyjskich i polsko–ukraińskich. Otwarte granice sprzyjały także kontaktom mniejszości narodowych np. Białorusinom z Polski czy Węgom z Ukrainy (Zakarpacia) z ich macierzystymi krajami.

Wejście do Unii krajów Europy Środkowej takich jak Polska, Węgry czy Słowacja może doprowadzić do zniknięcia owego specyficznego *obszaru zliberalizowanego ruchu osobowego*. Państwa kandydujące do UE są zobowiązane do przyjęcia *acquis Schengen* co oznacza m.in. konieczność wprowadzenia wiz dla obywateli państw Europy Wschodniej. Proces implementacji systemu Schengen już się rozpoczął. Czechy oraz Słowacja wprowadziły wizy dla obywateli Ukrainy i Rosji. Polska zamierza w tym roku wprowadzić wizy dla Białorusinów, Rosjan a tuż przed przystąpieniem do UE, dla Ukraińców. Jedno z niewątpliwych osiągnięć okresu lat dziewięćdziesiątych jakim była swoboda podróżowania między Europą Wschodnią a Środkową jest poważnie zagrożone.

UE po raz pierwszy od czasu zakończenia zimnej wojny będzie graniczyć z obszarem, który zasadniczo różni się od niej pod względem politycznym, gospodarczym i społecznym. Wprowadzenie restrykcyjnych zasad przekraczania granic przyczyni się do zwiększania tych różnic, co będzie niekorzystne z punktu widzenia całej UE.

2. Dylematy Unii Europejskiej

Mimo jednoznacznej postawy krajów Unii wobec wymogów Schengen, zawartej w ich stanowisku wobec kandydatów, w którym członkowie UE domagają się zaakceptowania przez nowych członków

acquis Schengen jako części prawa wspólnotowego, w Unii widać sprzeczności w podejściu do zagadnienia przekraczania granic zewnętrznych EU, w tym jej przyszłej granicy wschodniej.

Z jednej strony politycy z krajów UE, kreśląc wizje polityki zagranicznej UE (filar II), mówią o konieczności zachowania jak największej otwartości, czego przykładem jest choćby sugestia utrzymywania jak najbliższych kontaktów z krajami graniczącymi z rozszerzoną Unią w regionach. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa pełna jest deklaracji o potrzebie partnerstwa z Rosją, współpracą z Ukrainą czy szerzej – wspierania systemowych zmian na obszarach graniczących z rozszerzoną Unią Europejską. W politykę tę wpisują się poszczególne państwa europejskie i towarzyszy jej świadomość, że granica zewnętrzna nie może być kolejnym murem europejskiej twierdzy.

Z drugiej strony, wypełniając prawo wspólnotowe (filar I), do którego zalicza się acquis Schengen kraje UE postulują pozostawienie restrykcyjnych zasad wjazdu na teren Unii dla obywateli państw z tzw. czarnej listy, na której obok państw bałkańskich są m.in. Rosja, Ukraina i Białoruś.

Należy sądzić, że w przyszłości konieczne będzie znalezienie kompromisu pomiędzy deklarowaną otwartością granic a sztywnymi przepisami regulującymi ruch graniczny. Rozwiązaniem byłoby jak najbardziej elastyczne podejście do acquis Schengen w jego obecnej postaci, a w dalszej perspektywie modyfikacja traktatu pozwalająca na dostosowanie prawa wspólnotowego do nowych realiów związanych z rozszerzeniem na wschód.

3. Przyjęcie acquis Schengen przez kraje kandydujące

Wszystkie kraje kandydujące do Unii deklarują przyjęcie acquis Schengen. Dla państw Europy Środkowej wejście do UE jest priorytetem, dlatego też nie chcą one utrudniać i tak skomplikowanych negocjacji poprzez stawianie warunków w tym obszarze. Podzielamy opinię, że podnoszenie tej kwestii dziś, gdy sprawy otwierania granic budzą w UE bardzo silne emocje, mogłoby się to odbyć ze szkodą dla zasadniczych interesów państw kandydujących i rozszerzenia. Uważamy jednak za niesłuszne bezdyskusyjne przyjmowanie rozwiązań, których skutki są sprzeczne nie tylko ze strategicznymi interesami krajów kandydujących, w tym Polski, ale również z dalekosiężnymi interesami rozszerzonej UE. Wprowadzenie acquis Schengen może niekorzystnie odbić się na kontaktach krajów kandydujących z bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami czego przykładem jest drastyczny spadek liczby przekroczeń granicy słowacko-ukraińskiej po wprowadzeniu wiz.

Wprowadzenie wiz, wbrew powszechnie panującej opinii, nie będzie stanowiło zapory dla zorganizowanej przestępczości, a może być barierą dla tysięcy zwykłych obywateli. Walka z nielegalną migracją należy do czołowych unijnych trosk, która determinuje politykę wizową rzutując na postępowanie wobec ludności krajów Europy Wschodniej. Polityka zerowej imigracji, szczelnych granic i rozległego arsenału policyjnych metod nie jest w stanie wyeliminować imigracyjnej presji na bogatą Europę.

Wprowadzenie wiz będzie ciosem dla opcji prozachodniej, widocznej w niektórych warstwach społeczeństw Białorusi, Rosji i Ukrainy. Już dziś widać, że właśnie sprawa granic powoduje utożsamienie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej z zagrożeniem z zachodu, marginalizacją i wykluczeniem. Nie zmienia tego żadne deklaracje, bowiem wymowa faktów jest jednoznaczna. Choć będziemy chcieli nazywać wprowadzenie wiz "cywilizowaniem i porządkowaniem granic" to odbiór będzie odmienny: oto powstaje nowa bariera między dwiema częściami Europy.

Jednak niewątpliwie są również korzyści wynikające z implementacji traktatu z Schengen w krajach kandydujących. Należy do nich: docelowe zniesienie kontroli na granicach między krajami Piętnastki i nowymi członkami EU, współpraca przy zwalczaniu międzynarodowej przestępczości, bardziej skuteczne uszczelnienie granic przed przemytem ludzi i towarów.

II. Rekomendacje

Rekomendacje zawarte w niniejszym raporcie dzielą się na dwie zasadnicze grupy:

Pierwsza grupa to rekomendacje na najbliższą przyszłość, wynikające z założenia, że ze względów politycznych jakakolwiek istotna zmiana *acquis* Schengen nie jest obecnie możliwa. Powstaje zatem pytanie, jakie działania mogą podjąć państwa kandydujące oraz Unia Europejska, aby zminimalizować potencjalne skutki negatywne wdrożenia *acquis* Schengen. Uważamy, że *acquis* Schengen pozostawia pewien margines elastyczności i dostosowywania do konkretnych potrzeb.

Druga grupa to rekomendacje o charakterze perspektywicznym, wynikające z przeświadczenia, że funkcjonowanie traktatu Schengen w niezmienionej postaci nie służy interesom Europy.

1. Rozwiązania w ramach *acquis* Schengen

Poniższe rekomendacje uwzględniają założenie, iż najpóźniej w dniu uzyskania członkostwa państwa kandydujące wprowadzą ruch wizowy z państwami znajdującymi się na czarnej liście. Zasadniczym celem działań służących łagodzeniu negatywnych skutków wprowadzenia reżimu wizowego jest umożliwienie łatwego dostępu do wiz tak, by nie zahamowało to znacząco przyjazdów mieszkańców Europy Wschodniej do Polski i innych krajów Europy Środkowej. Osiągnięcie tego celu wymaga szeregu działań i spełnienia licznych warunków przedstawionych poniżej.

a) Placówki konsularne

■ Zwiększenia obsady konsularnej

Dzisiaj skala ruchu osobowego wskazuje na to, że przy przeważającym udziale wiz jednokrotnych, aby umożliwić ruch graniczny na podobną jak dziś skalę, polskie służby konsularne w krajach Europy Wschodniej powinny dziennie wydawać ok. 5000 wiz. Oznacza to konieczność zatrudnienia ok. 250–300 urzędników konsularnych oraz wyposażenia placówek konsularnych w odpowiednie pomieszczenia. Wskazana byłaby tu koordynacja wysiłków pomiędzy konsulatami krajów członkowskich rozszerzonej Unii Europejskiej. Sieć konsulatów powinna być odpowiednio rozwinięta wzdłuż przyszłej wschodniej granicy UE.

■ Tryb pracy konsulatów

Wiza nie może być traktowana jako przywilej. Polityka wizowa nie powinna polegać na tym aby starający się o wizę byli zmuszeni do udowadniania niewinności ale na rutynowym przydzielaniu wizy, o ile nie występują wyraźne wykluczające to przesłanki np.: wcześniejszy nielegalny pobyt obywatela w kraju wydającym wizę czy działalność przestępcza. Bardzo istotne jest, aby sposób udzielania wiz nie stwarzał wśród obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji poczucia marginalizacji i bycia Europejczykami drugiej kategorii. Sposób obsługi powinien być przykładem urzędniczego profesjonalizmu, połączony z szacunkiem dla klienta. Organizacja pracy powinna w miarę możliwości eliminować kolejki – jeśli nie można wyeliminować długiego oczekiwania to standardem

powinny być numerki czy wezwania na konkretną godzinę. Niezwykle ważnym ułatwieniem dla starających się o wizę byłaby możliwość składania wniosków wizowych pocztą (wnioski mogłyby być dostępne na stronach internetowych konsulatów), tak, by dla otrzymania wizy wystarczyła jedna wizyta w konsulacie. Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby być możliwość złożenia dokumentów i odebrania wizy tego samego dnia. Sprawne działanie takiego systemu może wymagać dalszych udoskonaleń w Systemie Informacyjnym Schengen i innych systemach gromadzenia danych tak, by możliwa była natychmiastowa weryfikacja i zestawianie danych. Przedstawione tu propozycje rozwiązań dają możliwość zminimalizowania niedogodności w ruchu osobowym dla obywateli państw sąsiadujących z krajami kandydującymi do Unii Europejskiej po wprowadzeniu w życie wymogów traktatu Schengen.

Należałoby zmienić przepisy dotyczące organizacji pracy służb konsularnych (Common consular instructions), przez które przebija duch policyjny. Stosowana tu stała rotacja personelu konsularnego przeciwdziałała tworzeniu się złych nawyków powodujących spadek czujności. Nie ma natomiast w tych przepisach mowy o unikaniu takich nawyków jak przesadna restrykcyjność, dyskryminacja czy naruszanie godności osobistej osób, którym niekiedy zadaje się pytania dotyczące spraw należących do sfery ścisłej prywatności.

b) Rodzaje wiz, których przyznawanie może ułatwiać ruch osobowy

■ Wiza narodowa

PRZED UZYSKANIEM CZŁONKOSTWA PRZEZ KRAJE KANDYDUJĄCE DO UE

Do momentu uzyskania członkostwa przez kraje kandydujące będzie to jedyny rodzaj wizy. Uprawnia ona obywateli krajów Europy Wschodniej do przebywania na terytorium Polski czy innego państwa kandydującego. W praktyce wniosek wizowy może podlegać mniej rygorystycznym procedurom sprawdzającym (które zatem będą prostsze), bowiem przyznanie wizy nie rodzi żadnego ryzyka dla państw Unii.

W OKRESIE PRZEJŚCIOWYM,

TJ. PO UZYSKANIU CZŁONKOSTWA PRZED PEŁNĄ IMPLEMENTACJĄ SCHENGEN

Po uzyskaniu członkostwa przez kraje kandydujące przez pewien czas zostaną utrzymane kontrole graniczne na dotychczasowej granicy zewnętrznej (np. polsko–niemieckiej). Kraje kandydujące nadal będą mogły wydawać wizy narodowe na dotychczasowych zasadach bowiem obywatele państw Europy Wschodniej posiadający tę wizę nie będą mogli przekraczać granicy kraju wydającego wizę.

Państwa kandydujące będą oczywiście dążyć do tego, by okres ten był jak najkrótszy, bowiem utrzymująca się kontrola na granicy wewnętrznej będzie ze względów psychologicznych odbierana negatywnie – jako symbol niepełnego członkostwa lub członkostwa drugiej kategorii. Również Unia Europejska powinna dążyć do skrócenia tego czasu by unikać budzącej negatywne emocje niespójności ale również po to, by mobilizować służby graniczne państw chroniących przyszłe granice zewnętrzne do szybkich przekształceń w celu osiągnięcia odpowiednich standardów.

PO WYGAŚNIĘCIU OKRESU PRZEJŚCIOWEGO

Wiza narodowa zmieni wówczas swoją funkcję. Zgodnie z *acquis* Schengen będzie ona wydawana wyłącznie na pobyty długoterminowe tj. powyżej trzech miesięcy. Będzie ona uprawniać

wyłącznie do pobytu na terenie państwa wydającego taką wizę. Pobyt na terenie innych państw Schengen może być uzasadniony tylko tranzytem przez te państwa, w czasie maksimum pięciu dni, co w przypadku podróży obywateli z Europy Wschodniej nie wchodzi w grę.

Przekroczenie granicy wewnętrznej przez obywateli państw trzecich, dysponujących długoterminową wizą narodową jest technicznie możliwe, jednak ryzyko sankcji związanej z ujawnieniem pobytu w innych krajach członkowskich (zakaz wjazdu na teren UE przez kilka lat) powinno działać odstraszająco.

Wydawanie większej ilości długoterminowych wiz narodowych może być jednym z głównych mechanizmów służących ułatwianiu podróżowania mieszkańcom Europy Wschodniej do Polski i do innych krajów kandydujących obecnie do UE, które będą chciały prowadzić podobną politykę. Byłaby ona zgodna z *acquis* Schengen. Jednakże zastosowanie takiej polityki będzie wymagało politycznego dialogu z krajami członkowskimi po to, by nie doprowadzić do spadku zaufania w dobrą wolę nowych członków Unii.

Brak precyzyjnych uregulowań dotyczących narodowych, a więc długoterminowych, wiz wprowadzonych przez *acquis* Schengen i pozostawienie tych regulacji w kompetencji władz krajowych było zapewne powodowane przekonaniem sygnatariuszy umów konwencji, że krajowe regulacje dotyczące kryteriów wydawania wiz narodowych (długoterminowych) nie tylko nie będą łagodniejsze, ale wręcz bardziej restrykcyjne niż wspólne uregulowania UE dotyczące wiz Schengen. Liberalna polityka Polski i innych krajów – nowych członków UE – w tym zakresie mogłaby zatem doprowadzić do negatywnych reakcji ze strony UE. Nasza propozycja jest następująca: władze krajów Europy Wschodniej, podejmując polityczną decyzję o szerokim korzystaniu z instrumentu polityki wizowej jakim są wizy długoterminowe, powinny tak zorganizować procedurę ich przyznawania, by była ona wiarygodna dla partnerów zachodnich.

Aby możliwa była akceptacja tej liberalnej polityki przez dotychczasowych członków, kraje unijnej Piętnastki powinny wyjść poza myślenie kategoriami Schengen i dostrzec w tym rozwiązaniu instrument polityki zewnętrznej Unii, która nie chce izolować swoich wschodnich sąsiadów.

■ Wiza Schengen (uprawniająca do pobytu na terenie wszystkich państwa członkowskich)

Zasadniczym celem przyświecającym procedurze wizowej jest eliminacja ryzyka nielegalnej imigracji. Sugerowane w *acquis* działania sprawdzające mają jednak być przede wszystkim dostosowane do oceny ryzyka imigracji i lokalnych warunków. W przypadku podróży, której głównym celem deklarowanym przez obywatela jest państwo sąsiednie, co nie budzi zasadniczych wątpliwości, stosowane formalności powinny mieć uproszczony charakter. Bieżące monitorowanie sytuacji (np. istotny wzrost zatrzymań posiadaczy wiz wydanych przez Polskę za nielegalne wydłużenie pobytu lub inne wykroczenia na terenie państw unijnej piętnastki) może stanowić podstawę do bardziej skrupulatnej weryfikacji. Podobnie jak w przypadku wiz narodowych, względy polityczne nakazują, by zbyt ni formalizm nie był przeszkodą w podróżowaniu. Przykładem praktycznych rozwiązań może być rezygnacja z wywiadów (nie mają one, w myśl *acquis*, charakteru obligatoryjnego) lub przeprowadzanie wywiadu tylko przy ubieganiu się o wizę po raz pierwszy.

Praktycznym ułatwieniem może być także wydawanie wiz z prawem wielokrotnego wjazdu ważnych przez rok, co dopuszcza *acquis* Schengen. Wobec możliwości wydawania długoterminowej wizy narodowej, wizy o dłuższym niż rok terminie ważności, które w szczególnych przypadkach przewiduje Schengen, nie wydają się być tak ważnym.

Osoby, które powinny mieć w pierwszej kolejności dostęp do tych dwóch kategorii wiz tzn. długoterminowych wiz narodowych lub wiz Schengen uprawniających do wielokrotnego wjazdu, ważnych przez jeden rok, zezwalających na pobyt wynoszący 6 miesięcy można podzielić na następujące grupy:

- a) osoby zajmujące się działalnością gospodarczą;
- b) ludzie kultury, nauki, stypendyści i studenci, sportowcy;
- c) osoby odwiedzające rodziny;
- d) mieszkańcy terenów przygranicznych;
- e) przedstawiciele samorządów lokalnych, aktywiści organizacji pozarządowych;

W przypadku niemożności wprowadzenia bezwizowego ruchu granicznego na małą skalę wydawanie wiz długoterminowych jest dobrą alternatywą dla utrzymania intensywnych kontaktów transgranicznych.

■ Wiza Schengen ograniczona terytorialnie

Wizy takie mogą być w szczególnych przypadkach (m.in. humanitarnych) wydawane na pobyt krótkoterminowy. Uprawniają one do pobytu na terytorium jednego lub kilku państw członkowskich. Teoretycznie mogłyby one również służyć jako instrument ułatwienia wjazdu dla przyjeżdżających ze wschodu, jednak przepisy Schengen wyraźnie stwierdzają, że liczba takich wiz powinna być bardzo ograniczona i że należy je stosować w ściśle określonych przypadkach. Należałoby jednak rozważyć możliwość rozszerzenia listy przypadków, w których tego typu wiza może zostać wydana.

c) Tanie wizy

Cena wiz uprawniających do jednorazowego pobytu nie powinna być wyższa niż \$5–10, zaś wiz Schengen wielokrotnych i wiz narodowych długoterminowych, uprawniających do pobytów od – do (10–15\$). Niska cena jest deklaracją intencji – nie chcemy tworzyć zapór i dodatkowych przeszkód. Jednoczesne obniżenie cen przez wszystkie państwa członkowskie do jednakowego poziomu mogłoby być cennym i dobrze odebranym gestem towarzyszącym rozszerzeniu.

d) Rozbudowa i modernizacja przejść granicznych

Zadaniem wszystkich państw Unii powinno być modernizowanie i rozbudowywanie przejść granicznych, które zapewniłyby sprawne i szybkie przekraczanie granicy z zachowaniem godności podróżnych. Szczególnie ważne jest rozwijanie działań szkoleniowych oraz wprowadzanie odpowiednich mechanizmów organizacyjnych i motywacyjnych adresowanych do funkcjonariuszy służb granicznych i celnych w celu eliminacji zjawisk korupcyjnych oraz znacznego podniesienia kultury obsługi cudzoziemców. Dyskryminacja cudzoziemców, naruszanie ich godności to niestety codzienna rzeczywistość na tych przejściach granicznych. Problem ten zresztą dotyka w pewnym stopniu wszystkich granic zewnętrznych Unii.

e) Kwestia wzajemności ze strony państw Europy Wschodniej

Poszukiwanie dróg łagodzących wprowadzenie wiz powinno być przedmiotem politycznego dialogu nie tylko o charakterze bilateralnym (nowi członkowie z poszczególnymi państwami Europy

Wschodniej) lecz również między Unią i poszczególnymi krajami Europy Wschodniej. Przedmiotem dialogu powinny być następujące kwestie:

- koordynowanie wzajemnych posunięć w dziedzinie polityki wizowej i cywilizowanego sposobu wprowadzania wiz, a więc z odpowiednim wyprzedzeniem, szeroką rozpowszechnianą informacją skierowaną do zainteresowanych;
- wprowadzanie mechanizmów zmniejszających obawę krajów Unii przed nielegalną imigracją m.in. poprzez zwiększenie skuteczności umów readmisyjnych (z Ukrainą) jak również podpisanie takich umów z innymi państwami;
- wprowadzenie podobnych, nierestrykcyjnych mechanizmów w stosunku do obywateli państw Unii podróżujących do Europy Wschodniej.

Niestety, biorąc pod uwagę sposób myślenia wschodnioeuropejskich elit politycznych, trzeba liczyć się z brakiem zaangażowania w tego typu dialog. Konieczność ubiegania się o wizę będzie niedogodnością przede wszystkim dla szarych obywateli, a nie polityków czy wielkiego biznesu. Niezależnie nawet od woli politycznej tychże elit, niewydolność aparatu państwowego może okazać się poważną przeszkodą dla skuteczności takiego dialogu. Niemniej podtrzymywanie takiego dialogu powinno być jednym z ważnych elementów długofalowej polityki zagranicznej Unii i nie pozostawać wyłącznie w gestii resortów spraw wewnętrznych poszczególnych państw UE.

Wprowadzenie wiz przez kraje Europy Wschodniej dla obywateli krajów – nowych członków Unii – to dziś jeszcze właściwie niedostrzegany skutek wprowadzenia *acquis Schengen*. W obliczu sygnalizowanej wyżej niewydolności tamtejszej administracji może on bardzo skutecznie zniechęcać do podróżowania na Wschód, co nawet przy obecnym ruchu bezwizowym nie jest aż tak częste. Paradoksalnie, spadek liczby przejazdów w tym właśnie kierunku może okazać się w dalszej perspektywie znacznie bardziej dotkliwy. Sytuacja taka pogłębiłaby bowiem dystans pomiędzy sąsiadującymi ze sobą narodami i ugruntowała wzajemny brak wiedzy o sobie sąsiadów. W celu uniknięcia podobnego scenariusza należałoby rozważyć możliwość wspierania rozwoju i modernizacji służb konsularnych krajów Europy Wschodniej przy pomocy programów pomocowych.

2. Rozwiązania długofalowe

Mamy świadomość, że nie ma w tej chwili w Unii Europejskiej politycznego klimatu umożliwiającego modyfikację *Schengen* lub daleko idące zmiany w polityce wizowej w stosunku do krajów Europy Wschodniej. Uważamy jednak za obowiązek poddanie tych pomysłów pod publiczną dyskusję, sądząc, że będą one obecne w debacie na forum Unii Europejskiej w ciągu najbliższego dziesięciolecia.

a) Zmiany na czarnej liście

Obywatele Białorusi, Rosji, Ukrainy wjeżdżając dziś na terytorium Unii Europejskiej muszą legitymować się wizą. Należy rozważyć możliwość skreślenia w przyszłości krajów Europy Wschod-

niej z czarnej listy. Ich obecność na niej jest w dużej mierze powodowana strachem przed gwałtowną imigracją. Ta sama obawa była widoczna na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy w UE dyskutowano sprawę zniesienia wiz dla mieszkańców Europy Środkowej. Doświadczenie ostatniej dekady pokazało jednak, że strach przed gwałtowną imigracją z takich krajów jak Polska czy Węgry okazał się zupełnie nieuzasadniony.

UKRAINA

Skreślenie Ukrainy z czarnej listy może wydawać się dziś, gdy zestawimy standardy życia na Ukrainie i w krajach UE, zupełnie utopijne. Na niekorzyść Ukrainy może przemawiać również wielkość tego kraju – 50 milionów mieszkańców. W perspektywie kilku lat, zwłaszcza jeśli na Ukrainie rozpocznie się proces rzeczywistych reform – scenariusz ten należałoby zacząć poważnie rozważać. Wymagałoby to stworzenia efektywnego systemu kontroli na granicy zewnętrznej aby eliminować przekraczanie granicy przez osoby notowane w Systemie Informacyjnym Schengen. Ważne byłoby wprowadzenie skutecznych kontroli na granicy rosyjsko – ukraińskiej. Kontrole graniczne, choć nie mają bezpośredniego związku z wizami, ale jako dodatkowy instrument powstrzymywania nielegalnej imigracji z krajów pozaeuropejskich wpłynęłyby na wzrost zaufania do Ukrainy.

BIAŁORUŚ

Białoruś jest krajem zdecydowanie mniejszym od Ukrainy, zatem dysponuje znacznie mniejszym potencjałem migracyjnym.

Wystąpienie na Białorusi poważnych zmian politycznych, jak np. upadek reżimu Aleksandra Łukaszenki, mogłoby stanowić dla Unii doskonałą okazję do zniesienia wiz. Stanowiłoby to zachętę do dalszych przemian i umacniało – w tej chwili właściwie nie istniejącą w oficjalnej polityce białoruskiej – orientację zachodnią.

ROSJA

Z racji rozmiarów tego kraju, scenariusz zniesienia wiz wydaje się być najbardziej odległy czasowo, jednak w przypadku pozytywnych zmian w Rosji, mógłby stać się również bardzo ważnym instrumentem wzmacniania orientacji prozachodniej. Podobnie, jak w przypadku wymienionych wyżej dwóch państw, potencjał Rosji jako źródła nielegalnej imigracji jest stanowczo przesadzony. Przekonują o tym również aktualne statystyki dotyczące nielegalnych pobytów i deportacji. Szczególnych uregulowań wymaga kwestia Kaliningradu, który stanie się rosyjską enklawą wewnątrz Unii Europejskiej. Kaliningrad powinien być oczywiście jednym z priorytetowych adresatów propozycji zawartych w pierwszej części tych rekomendacji, np. procedura przyznawania długoterminowych wiz narodowych dla obywateli tego obwodu powinna być znacznie uproszczona. Należy również rozważyć możliwość zniesienia obowiązku wizowego dla mieszkańców tego regionu – co oczywiście wymagałoby porozumienia między Unią a Rosją i odpowiednich modyfikacji na czarnej liście. Oczywiście musiałyby zostać spełnione wysokie standardy weryfikacji osób przekraczających granicę z SIS. Warto rozważyć rozciągnięcie rozwiązań dotyczących Kaliningradu na inne rosyjskie regiony, które będą graniczyć z rozszerzoną UE.

b) Możliwość otrzymania wizy na granicy

Obecnie wizy są wydawane na granicy tylko w wyjątkowych przypadkach. Rozwój infrastruktury technicznej SIS w przyszłości (wprowadzenie łatwych w użyciu czytników magnetycznych, upo-

wszechnienie paszportów wyposażonych w kod magnetyczny) umożliwiłoby wydawanie wiz na granicy. Wymagałoby to zastosowania czytników umożliwiających natychmiastowy i zupełnie zautomatyzowany druk nalepek wizowych. Możliwość ta mogłaby dotyczyć osób, które w przeszłości przeszły tradycyjną procedurę weryfikacji wniosku wizowego, a w SIS mają czyste konto. Kontrola dokumentów paszportowych za pomocą czytnika i porównanie danych przy wyjeździe danej osoby z obszaru Unii służyłaby stwierdzeniu czy nie został przekroczony termin pobytu.

c) Wielokrotna wiza jednodniowa

Jedną z możliwości uproszczenia wjazdu obywateli białoruskich, ukraińskich i mieszkańców obwodu kaliningradzkiego na terytorium nowych członków UE przy jednoczesnym uniemożliwieniu im nielegalnego pobytu w innych krajach UE mogłaby zapewnić wielokrotna wiza jednodniowa (WWJ). Byłaby ona dokumentem podróży ważnym tylko razem z paszportem, uprawniającym do maksymalnie (przykładowo) 18-godzinnego pobytu w jednym z tych krajów np. w Polsce. Jeżeli dana osoba opuszczałaby Polskę po upływie czasu dłuższego niż ten, do którego uprawniałaby taka wiza, polska straż graniczną zatrzymywałaby WWJ i odtąd dana osoba mogłaby wjechać do Polski jedynie na podstawie wizej Schengen.

WWJ mogłaby działać jak karta kredytowa, co ułatwiłoby obsługę i przyspieszyło odprawę: Przy wjeździe do Polski wkładałoby się ją do czytnika. Jeżeli dopuszczalny okres pobytu został przekroczony, automat zatrzymywałby kartę przy powrocie. Ograniczyłoby to możliwości przedostania się osób korzystających z tego typu dokumentu do obszaru innych krajów UE, ponieważ wyjazd z obszaru Europy Wschodniej np. do Niemiec i powrót w ciągu 18 godzin jest właściwie niemożliwy. Jednocześnie taki reżim odpraw umożliwiłby utrzymanie drobnego handlu, kontaktów sąsiedzkich i rodzinnych jak również podejmowanie pracy w pasie przygranicznym.

d) Zarządzanie granicami bez wiz

Wiza w tym scenariuszu byłaby wydawana wyłącznie z inicjatywy podróżującego do krajów Unii Europejskiej. Miałaby ona na celu zmniejszenie ryzyka odmowy wjazdu i związanych z tym szkód z tytułu wydatków na podróż. Model uniwersalnego ruchu bezwizowego (dzisiaj umożliwiający pobyt do trzech miesięcy) wymagałby zaawansowanych rozwiązań technicznych SIS. Podobnie jak w przedstawionym wyżej scenariuszu tzw. tradycyjna procedura wizowa mogłaby stanowić obowiązek przy pierwszym wyjeździe.

e) Aktywna polityka imigracyjna

Długofalowa polityka zewnętrzna Unii Europejskiej powinna skutecznie ograniczać patologie takie jak na przykład przemyt ludzi przez zorganizowane grupy przestępcze jednocześnie nie izolując bezpośrednich sąsiadów Unii. Sytuacja demograficzna (dramatyczne starzenie się społeczeństw i spadek liczby urodzeń poniżej prostej zastępowalności pokoleń) zarówno w krajach Europy Zachodniej jak i Środkowej i wynikające stąd implikacje dla rynków pracy, systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej, dobitnie wskazują, iż Europa potrzebuje imigrantów. Przykładowo: należy zalegalizować wjazd do UE setkom tysięcy pracowników sezonowych. Istniejąca polityka zawiera w sobie wiele hipokryzji.

Z jednej strony udajemy, że przestrzegamy surowego i restrykcyjnego prawa, z drugiej strony istnienie rozległych stref szarej ekonomii bazujących na imigrantach jest niewątpliwie korzystne i do pewnych granic tolerowane. Przemyslenia wymagają zarówno przepisy imigracyjne jak również regulacje ubezpieczeniowe i podatkowe, które są glebą, na której rodzą się patologie. Choć polityka imigracyjna jest wyzwaniem przede wszystkim dla unijnej piętnastki, to, jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, w coraz większym stopniu dotyczy ona także przyszłych członków.

Niewątpliwie przedstawione wyżej scenariusze wymagają ogromnych inwestycji aby bezwizowe metody kontroli granic były rzeczywiście skuteczne. W oczywisty sposób nowi członkowie, na których spoczywać będzie główna odpowiedzialność za ochronę granicy zewnętrznej powinni otrzymać od Unii wsparcie techniczne i środki finansowe. Warto także pamiętać, że te nakłady zostaną zbilansowane malejącymi kosztami obsługi konsularnej – które są bardzo wysokie. ■

Instytut Spraw Publicznych

ul. Flory 9, 00-586 Warszawa
tel. (48-22) 845 68 53, fax 845 68 62
www.isp.org.pl

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20
www.batory.org.pl

ISSN 1641-9952