



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Wątpliwe osiągnięcie:

Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą w sprawie ułatwień wizowych

Jakub Boratyński

Fundacja im. Stefana Batorego

Grzegorz Gromadzki

Fundacja im. Stefana Batorego

Oleksandr Sushko

Centrum ds. Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej Ukrainy

Anita Szymborska

Fundacja im. Stefana Batorego



Nowa

Unia Europejska

i Ukraina



Wprowadzenie

Po niemalże roku negocjacji Wspólnota Europejska i Ukraina przyjęły projekt Umowy dotyczącej ułatwień wizowych. Projekt ten został parafowany podczas dziesiątego szczytu Unii Europejskiej i Ukrainy w Helsinkach 27 października 2006 roku przez Komisarz Komisji Europejskiej Benitę Ferrero-Waldner i Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy Borisa Tarasyuka. Choć Umowa nie jest doskonała, to z pewnością stanowi pierwszy krok we właściwym kierunku. Na szczególną uwagę zasługuje uznanie przez Wspólnotę Europejską w Preambule Umowy „wprowadzenia reżimu bezwizowego dla obywateli Ukrainy jako perspektywy długoterminowej”. W efekcie Umowa stwarza możliwość stopniowego łagodzenia przepisów wizowych dotyczących obywateli Ukrainy, a ostatecznie całkowitego zniesienia wymogu posiadania przez nich wizy.

Należy zauważyć, że Umowa została wynegocjowana w okresie, w którym Wspólnota Europejska prowadzi równoległe prace nad zmianami w prawodawstwie Schengen. Zmiany te są wprowadzane w związku z planowanym wdrażaniem Systemu Informacji Wizowej oraz zakładanym wpisywaniem danych biometrycznych do wiz. Na tym etapie trudno jednak stwierdzić, czy zmiany ujęte w propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Wspólne Instrukcje Konsularne (COM, 2006, 269) oraz przewidziane w ramach projektu nowego Wspólnotowego Kodeksu Wizowego wprowadzą dalej idące ułatwienia, w porównaniu do tych przewidzianych w Umowie, czy też spowodują, że proces ubiegania się o wizę stanie się dla obywateli Ukrainy bardziej kłopotliwy¹.

1. Ocena Umowy

Zalety Umowy

Po pierwsze, zaletą Umowy jest to, że ustala ona stałą opłatę za rozpatrzenie wniosku wizowego w wysokości 35 euro. Oznacza to, że opłata ta nie wzrośnie, mimo zmian przyjętych przez Radę w czerwcu 2006 roku we Wspólnych Instrukcjach Konsularnych i Wspólnym Podręczniku, które podniosły do 60 euro opłatę za wspólną wizę Schengen. Choć ustalenie opłaty w wysokości 35 euro generalnie należy uznać za korzystne dla obywateli Ukrainy, to w zasadzie nie jest to zmiana na lepsze, a jedynie utrzymanie obecnej sytuacji. Do pozytywnych rozwiązań należy wyróżnienie niektórych kategorii osób (w tym młodzieży), wobec których obowiązek wniesienia opłaty może zostać uchylony.

Po drugie, Umowa określa, że każdy wniosek wizowy powinien zostać rozpatrzony w ciągu 10 dni kalendarzowych od daty jego przyjęcia wraz z wymagany-

¹ Należy zapytać na przykład o to, czy proponowane Wspólne Centra Aplikacyjne będą ułatwieniem czy raczej dalszym utrudnieniem dla aplikujących – jaka będzie ich sieć, dostępność, sposób pracy, etc.

mi dokumentami przez konsulat. Należy jednak zauważyć, że w wyjątkowych sytuacjach termin ten może zostać przedłużony do 30 dni kalendarzowych (art. 7). Nasze obserwacje konsulatów Państw Członkowskich Schengen działających na terenie Białorusi, Mołdawii, Rosji i Ukrainy wykazały jednak, że w większości przypadków rozpatrzenie wniosku wizowego zajmuje wprawdzie mniej niż 10 dni, ale najbardziej czasochłonny dla aplikujących jest proces poprzedzający samo złożenie wniosku i wymaganych dokumentów – to czas oczekiwania w kolejce na informację, na otrzymanie wniosku i złożenie go². W badaniach zarejestrowaliśmy przypadki oczekiwania nawet do kilku miesięcy. Dlatego też naszym zdaniem termin przewidziany w Umowie powinien być liczony od dnia nawiązania przez osobę ubiegającą się o wizę pierwszego kontaktu z właściwym konsulem, a także należy dążyć do skrócenia czasu poprzedzającego właściwą procedurę wizową.

Po trzecie, Umowa umożliwi wydanie wielokrotnej wizy wjazdowej o przedłużonym okresie ważności określonym kategoriom osób. Również od niektórych kategorii osób będzie wymagana mniejsza liczba dokumentów towarzyszących wnioskowi wizowemu.

Po czwarte, Umowa przewiduje powołanie wspólnego komitetu ekspertów, który ma być odpowiedzialny m.in. za sprawowanie nadzoru nad jej wykonywaniem i wysuwanie propozycji jej modyfikacji. Ma to szczególne znaczenie, gdy spojrzeć na Umowę jako na pierwszy krok na drodze do wdrożenia reżimu bezwizowego.

Wady Umowy

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

² Ankietowe badanie polityki wizowej wybranych krajów Unii Europejskiej w czterech państwach Europy Wschodniej zostało przeprowadzone na zlecenie Fundacji Batorego w latach 2005–2006. Jego celem było dokonanie oceny praktyk wizowych wybranych Państw Członkowskich. Raport z badania można pobrać ze strony internetowej Fundacji: <http://www.batory.org.pl/mnarod/monitor.htm> (dział Publikacje Projektu).

2. Sytuacja nowych Państw Członkowskich

Co roku Państwa Członkowskie będące sąsiadami Ukrainy wydają jej obywatelom olbrzymią liczbę wiz. Od samej tylko Polski obywatele ukraińscy otrzymują ich rocznie 560 000. Łącznie Polska, Słowacja i Węgry przyznają ponad 820 000 takich wiz rocznie, co stanowi niemalże trzykrotność liczby wiz wydawanych przez wszystkie państwa strefy Schengen (290 000)³. W przypadku krajów sąsiadujących z Ukrainą przyznawanie tak dużej liczby wiz jest niezbędne dla utrzymania normalnego ruchu osobowego i rozwijania kontaktów międzyludzkich. Granica lądowa między nowymi Państwami Członkowskimi (Polską, Słowacją i Węgrami) a Ukrainą liczy 728 km długości, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej Rumunii w 2007 roku wydłuży się do 1414 km. Granica między Unią Europejską a Ukrainą stanie się wtedy drugą najdłuższą zewnętrzną granicą lądową UE (po granicy z Rosją). Jednakże skala ruchu osobowego na granicy z Ukrainą jest znacząco większa niż na granicy z Rosją. Przykładowo na samej polsko-ukraińskiej granicy funkcjonuje obecnie 12 przejść granicznych, a tylko w 2005 roku odnotowano 17 824 836 przypadków jej przekroczenia (w obydwu kierunkach)⁴.

W latach dziewięćdziesiątych Polska, Słowacja i Węgry nie wymagały wiz od obywateli państw sąsiadujących z nimi na wschodzie. W momencie, gdy – zgodnie z wymaganiami postawionymi przez Unię – stanęły one przed koniecznością nałożenia na obywateli państw sąsiadujących obowiązku posiadania wizy, przyjęły stosunkowo liberalne reżimy wizowe. Kiedy porównuje się ich regulacje prawne w tym zakresie do postanowień Umowy i praktyk obowiązujących w państwach strefy Schengen, można zauważyć kilka zasadniczych różnic. Przepisy prawa w Polsce, na Słowacji i Węgrzech przewidują m.in., że:

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

Niestety, Umowa zawarta między Unią a Ukrainą nie odzwierciedla doświadczeń tych państw.

Paradoksem jest fakt, że choć Umowa miała ułatwić otrzymywanie wiz, to w przypadku nowych Państw Członkowskich po ich przystąpieniu do Schengen raczej utrudni procedurę wizową. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, że jeżeli postano-

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

⁴ Co stanowiło znaczny (46%) wzrost w stosunku do 2004 roku – na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej dostępnych na www.sg.gov.pl.

⁵ Na podstawie danych z cytowanego wyżej dokumentu Rady UE 6813/06.

wienia Umowy miałyby mieć pierwszeństwo nad przepisami umów dwustronnych między tymi państwami a Ukrainą, to owe kraje byłyby zmuszone do zaprzestania wydawania wiz bezpłatnie lub za niewielką opłatą, nawet w okresie poprzedzającym ich przystąpienie do strefy Schengen, a po wejściu w życie Umowy.

Należy tu także wspomnieć, że w październiku 2006 roku Parlament Europejski oraz Rada przyjęły rozporządzenie „ustanawiające zasady lokalnego ruchu przygranicznego na zewnętrznych granicach Państw Członkowskich i zmieniające konwencję z Schengen i Wspólne Instrukcje Konsularne”. W szczególności wprowadzenie „zezwolenia na lokalny ruch przygraniczny” należy uznać za znaczące osiągnięcie, ponieważ bezpośrednio wpłynie to na zwiększenie ruchu osobowego. Jednak należy pamiętać, że możliwość skorzystania z ułatwień (na podstawie specjalnego zezwolenia) będą miały jedynie osoby zamieszkujące pas przygraniczny o szerokości 50 km, skutkiem czego przywilej ten będzie dotyczył jedynie niewielkiej liczby potencjalnych podróżnych. Przykładowo po ukraińskiej stronie unijno-ukraińskiej granicy nie ma żadnego dużego miasta (liczącego ponad 100 tysięcy mieszkańców za wyjątkiem Użhorodu).

Przystąpienie nowych Państw Członkowskich do strefy Schengen jako poważny sprawdzian spójności polityki wizowej Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Nowe Państwa Członkowskie przystąpią do strefy Schengen najprawdopodobniej w drugiej połowie 2008 roku. W wyniku wprowadzenia bardziej restrykcyjnych i czasochłonnych procedur wizowych może to doprowadzić do znacznego pogorszenia sytuacji obywateli Ukrainy pragnących odwiedzić te kraje. Co więcej, naciski polityczne ze strony obecnych państw strefy Schengen mogą skutkować zwiększeniem się liczby odmów wizowych, a w konsekwencji spowodować zmniejszenie ruchu osobowego między Ukrainą a tymi państwami oraz zwiększyć wśród jej obywateli uczucie wykluczenia i izolacji od Europy.

Oczywiste jest, że każda polityka wizowa musi odzwierciedlać podstawowe założenia polityki zagranicznej. Jednakże sytuacja, jaka wystąpi po poszerzeniu strefy Schengen, może utrudnić realizację celów politycznych Unii Europejskiej wobec Ukrainy. Bez utrzymania obecnej skali ruchu osobowego między Ukrainą a krajami sąsiadującymi rozwój bliższej współpracy z tym państwem przewidziany w Planie Działania UE–Ukraina⁶ może być zagrożony.

Ułatwienia dla obywateli Ukrainy powinny iść dalej niż te przewidziane w Umowie. W przeciwnym razie polityka wizowa Unii Europejskiej wobec Ukraińców stałaby w sprzeczności z jej podstawowymi założeniami, ponieważ nie prowadziłaby do deklarowanego ułatwienia ani liberalizacji. Dotyczyłoby to w szczególności osób pragnących odwiedzić nowe państwa strefy Schengen.

⁶ „Polityka sąsiedztwa stwarza nowe perspektywy w zakresie partnerstwa, integracji gospodarczej i współpracy”. Jedną z nich jest „perspektywa przejścia od współpracy do znacznego stopnia integracji, w tym poprzez uczestnictwo w wewnętrznym rynku UE, a także możliwość coraz większego udziału Ukrainy w realizacji kluczowych elementów polityk i programów UE” (Plan Działania Unia Europejska–Ukraina).

3. Co należy zrobić, aby zapewnić dalszą liberalizację polityki wizowej Unii Europejskiej wobec Ukrainy?

Jak dotychczas, tak i w najbliższej przyszłości większość wiz dla obywateli Ukrainy zamierzających odwiedzić Unię Europejską będzie wydawana przez konsulaty Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier. Biorąc to pod uwagę, Unia Europejska powinna podjąć działania na rzecz prawdziwego ułatwienia i liberalizacji reżimu wizowego wobec Ukraińców.

Rozwiązania krótkoterminowe (które powinny być stosowane po wejściu w życie Umowy)

Do czasu przystąpienia do strefy Schengen nowe Państwa Członkowskie powinny przyznawać obywatelom Ukrainy wizy na dotychczasowych zasadach, to znaczy za darmo lub za niewielką opłatą.

Rozwiązania średnioterminowe (które należy wprowadzać po przystąpieniu nowych Państw Członkowskich do strefy Schengen)

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

1. przewidywać możliwość wydawania **wielokrotnych wiz wjazdowych** o przedłużonym okresie ważności jako standardowych w przypadku obywateli, którzy w okresie ostatnich trzech lat otrzymali co najmniej dwa razy wizę Schengen i którzy w tym czasie nie naruszyli przepisów dotyczących wjazdu oraz pobytu. Wydawanie wielokrotnych wiz wjazdowych o dłuższym terminie ważności przyczyniłoby się do zmniejszenia obciążenia konsulatów;
2. brać pod uwagę możliwość **pozytywnej historii wizowej** (legalnego wykorzystania poprzednich wiz), zamiast odwoływać się do określonych kategorii osób;
3. uwzględnić szansę pobierania **niższej opłaty** za rozpatrzenie wniosku wizowego lub niepobierania żadnej opłaty. Zastosowanie takiego rozwiązania nie miałoby wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej, a stanowiłoby pozytywny sygnał wobec Ukrainy i odpowiedź na jednostronne zniesienie przez nią obowiązku posiadania wizy przez obywateli wszystkich Państw Członkowskich;
4. wyznaczać **termin** na rozpatrzenie wniosku wizowego (10 dni kalendarzowych), który byłby wyznaczany od daty nawiązania przez osobę ubiegającą

jącą się o wizę pierwszego kontaktu z właściwym konsulatem (a nie, jak obecnie, od złożenia wniosku);

5. upraszczać obowiązujące procedury dzięki określeniu **lepszycy metod komunikacji i wymiany informacji** z osobami ubiegającymi się o wizę, a zwłaszcza dzięki wykorzystaniu Internetu na wszystkich etapach, to znaczy w trakcie pozyskiwania informacji, rejestracji i składania wniosku.

Rozwiązania, o których tutaj mowa, mogłyby zostać wdrożone bez konieczności podpisania nowej umowy, ponieważ Umowa przewiduje możliwość zmiany jej postanowień za porozumieniem stron w formie pisemnej (art. 14).

Wprowadzenie rozwiązań średnioterminowych, które miałyby na celu dalsze ułatwienia, powinno zostać dokonane jednocześnie z przystąpieniem nowych Państw Członkowskich do strefy Schengen. Do tego czasu dalsze stosowanie przepisów dotyczących opłat powinno się odbywać dzięki odwołaniu się do interpretacji rozszerzającej postanowienia Umowy. Jeśli chodzi o perspektywę długoterminową, to niezbędne jest przyjęcie Mapy Drogowej, która określałaby szczegółowe warunki i kryteria konieczne do spełnienia przez Ukrainę, by mógł zostać wprowadzony reżim bezwizowy z Unią Europejską.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel.: +48 (22) 536-0200

fax: +48 (22) 536-0220

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Tłumacz:

Marek Czepiec

Redakcja i korekta:

Joanna Liczner

Projekt graficzny:

Teresa Oleszczuk

Skład:

TYRSA Sp. z o.o.

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Warszawa – Kijów, Listopad 2006