



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Wizy z „ludzką twarzą” ?

Negocjacje między UE i Ukrainą o ułatwieniach w ruchu wizowym

Jakub Boratyński

Fundacja Stefana Batorego, Warszawa

Grzegorz Gromadzki

Fundacja Stefana Batorego, Warszawa

Ołeksandr Suszko

Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, Kijów



Nowa

Unia Europejska

i Ukraina



Wizy z „ludzką twarzą”?

Negocjacje UE-Ukraina

o ułatwieniach w ruchu wizowym

1. Tło

Negocjacje pomiędzy UE i Ukrainą, mające na celu wprowadzenie ułatwień wizowych, rozpoczną się prawdopodobnie w listopadzie, przed zaplanowanym na 1 grudnia szczytem UE-Ukraina. Poinformowała o tym 26 października komisarz Benita Ferrero-Waldner. Zakończenia rozmów nie należy się jednak spodziewać wcześniej niż wiosną 2006 roku. Latem przyszłego roku możliwe będzie podpisanie porozumienia, a proces ratyfikacyjny zajmie co najmniej kilka kolejnych miesięcy. Dlatego wprowadzenie bardziej liberalnych procedur wizowych dla Ukraińców możliwe będzie w najlepszym wypadku na początku 2007 roku. Choć scenariusz ten oparty jest na realnych kalkulacjach, szkoda, że obywatele Ukrainy z takim opóźnieniem odczują pierwsze wyraźne korzyści z intensyfikacji współpracy między Ukrainą i UE, która nastąpiła po pomarańczowej rewolucji. Zapowiadane negocjacje powinny być postrzegane jako pierwszy krok na drodze do dalszej liberalizacji przepływu osób między UE i Ukrainą. Wydaje się to niezbędne dla rozwoju bliższych relacji między UE i Ukrainą w przyszłości. Dlatego powodzenie pierwszej rundy negocjacji staje się niezwykle ważnym czynnikiem dla całości relacji pomiędzy UE i Ukrainą. Treść propozycji ułatwień, które mają być przedłożone w czasie wspomnianych negocjacji, pozostaje przedmiotem debaty wewnątrz UE. Komisja otrzymała mandat do prowadzenia rozmów na ten temat pod koniec sierpnia. W odpowiedzi na propozycje ukraińskie, UE oferuje wprowadzenie ułatwień wizowych dla określonych grup osób, w tym: przedsiębiorców, dziennikarzy, studentów i być może innych. Powyższe kategorie powinny zyskać możliwość uzyskiwania wielokrotnych wiz długoterminowych. Perspektywy dla innych grup, starających się o wizę, pozostają niejasne. Wciąż nie wiadomo, czy UE gotowa jest do podjęcia kroków mających na celu ujednolicenie procedur wizowych dla wszystkich obywateli Ukrainy w konsulatach różnych państw Schengen. Obecnie procedury te różnią się między sobą, np. w kwestii ilości i rodzaju dokumentów, które osoba starająca się o wizę powinna przedstawić w toku postępowania. Pod względem odbioru społecznego, stworzenie grup uprzywilejowanych nie przyczyni się do zmniejszenia krytycznej oceny procedur wizowych UE w społeczeństwie ukraińskim. Osoby nienależące do powyższych kategorii (a więc ok. 90-95% obywateli) będą czuły frustrację widząc, że warunki uzyskania wizy w ich przypadku nie uległy zmianie.

2. Rekomendacje

Poniższa lista rekomendacji podzielona jest na dwie części. Pierwsza z nich zawiera zasady ogólne, zaś druga propozycje szczegółowe.

2.1. Zasady ogólne:

- 1.** Starania na rzecz uproszczenia procedur wizowych powinny skutkować licznymi usprawnieniami technicznymi. Ze względów politycznych należy uzgodnić przynajmniej jedno rozwiązanie, które byłoby proste a zarazem w oczywisty sposób korzystne i zrozumiałe dla zwykłych mieszkańców Ukrainy. Rozwiązanie takie byłoby postrzegane jako wyraz otwartości UE na Ukrainę oraz wynagrodzenia za to, że Ukraina zgodziła się na zasadę asymetrii w systemie wizowym.
- 2.** Przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na wiosnę 2006 roku obie strony powinny przekazać społeczeństwu ukraińskiemu jasny sygnał, co do prawdopodobnego wyniku negocjacji (ponieważ zakładamy, że nie zakończą się one do tego czasu). Wymagać to będzie bardzo intensywnych negocjacji między grudniem a lutym.
- 3.** Porozumienie osiągnięte pomiędzy UE i Rosją w październiku 2005 może być traktowane jako minimum, ale w żadnym wypadku nie jako maksimum tego, co można zaoferować Ukrainie. W przeciwieństwie do Rosji, rząd Ukrainy sam zrezygnował z „uświęconej” zasady wzajemności, jednostronnie znosząc obowiązek wizowy dla obywateli UE.
- 4.** Podczas negocjacji ułatwień wizowych UE powinna brać pod uwagę istniejący system wizowy stosowany wobec Ukrainy przez Polskę, Węgry, Słowację i Litwę, w którym wizy są jednocześnie darmowe i łatwe do otrzymania. Doświadczenia tych krajów powinny zostać szczegółowo przeanalizowane i – na ile to możliwe – zastosowane w nowych porozumieniach wizowych z Ukrainą. Rozszerzenie strefy Schengen na nowe kraje członkowskie nie powinno spowodować pogorszenia sytuacji Ukraińców podróżujących do tych krajów.
- 5.** Obie strony w nadchodzących negocjacjach powinny unikać pułapki, jaką jest skoncentrowanie się na uproszczeniu procedur wizowych tylko dla wybranych grup społeczeństwa ukraińskiego. Rozwiązanie takie przyniesie nikłe rezultaty w dziedzinie ogólnego postrzegania UE przez Ukraińców, a może wręcz zwiększyć frustrację spowodowaną obecnymi restrykcyjnymi procedurami wizowymi, ponieważ do grup uprzywilejowanych należy jedynie niewielka część osób obecnie i potencjalnie ubiegających się o wizę. Ponadto rozwiązanie takie zwiększa ryzyko nadużyć i korupcji.
- 6.** W przypadku jeśli wybrane zostanie rozwiązanie rozszerzające preferencyjne traktowanie tylko do określonych kategorii osób to niezwykle ważne będzie wprowadzenie pewnych zmian, na których skorzystają wszyscy obywatele Ukrainy.
- 7.** Wprowadzenie specjalnej wizy dla ruchu lokalnego (stosowane wobec mieszkańców terenów położonych nie dalej niż 50 km od granicy), dyskutowane obecnie w UE, miałoby ograniczone korzyści dla obywateli Ukrainy. Poza Użhorodem żadne duże miasto ukraińskie nie jest położone wystarczająco blisko granicy, aby skorzystać na takim rozwiązaniu. Dlatego koncepcja ta nie zastępuje innych możliwych działań ani nie może zostać uznana za znaczącą zmianę na lepsze.

8. Negocjacje powinny także dotyczyć unijnej pomocy w modernizacji i budowie przejść granicznych (w tym dla pieszych i rowerzystów). Wynik negocjacji mógłby zawierać wspólną deklarację wyliczającą przyszłe inwestycje w obiekty graniczne.
9. Konsulaty państw strefy Schengen powinny wprowadzić rzeczywiście wspólną i jednorodną procedurę wizową, dotyczącą szczegółów istotnych z punktu widzenia ubiegającego się o wizę (np. wymagane dokumenty, dostępność informacji i porad, itd.)

2.2. Propozycje szczegółowe

1. Opłaty wizowe powinny zostać całkowicie zniesione lub radykalnie obniżone (10 euro za zwykłą wizę Schengen). Całkowite zniesienie opłaty wizowej może być bardziej efektywne, ponieważ każdorazowa ocena, czy dana osoba kwalifikuje się do zwolnienia z opłaty byłaby czasochłonna. Ponadto, byłaby to politycznie najpełniejsza nagroda za zasadę asymetrii w stosunkach wizowych, ponieważ zostałaaby uznana za postęp przez wszystkich obywateli Ukrainy. Takie rozwiązanie nie podważałoby również aspektów bezpieczeństwa procedury wizowej.
2. Wydawanie wielokrotnych wiz długoterminowych powinno stać się rutynową procedurą wobec osób, które otrzymywały wizy Schengen co najmniej dwa lub trzy razy w ciągu poprzednich 2-3 lat, a ich kartoteka jest czysta. Ważność takich wiz powinna być nie krótsza niż rok i sięgać do pięciu lat. Wiza ulegałaby anulowaniu w przypadku pobytu dłuższego niż dozwolony lub innych naruszeń.
3. Konsulaty UE powinny stworzyć standardową, wyczerpującą formułę informacji dla starających się o wizę, dostępną na tablicach informacyjnych, w ulotkach i na stronach internetowych, zawierającą też przykładowy wypełniony kwestionariusz.
4. Należy wyznaczyć pracownika konsulatu w celu udzielania informacji w lokalnym języku osobom po raz pierwszy starającym się o wizę oraz innym osobom potrzebującym informacji o szczegółach procedur wizowych (po pierwsze, usługi takie są obecnie zapewniane przez prywatne firmy, co przyczynia się do „nieprzyjemnego” wizerunku konsulatów UE; po drugie, osoba starająca się o wizę często dopiero w czasie rozmowy wizowej dowiaduje się o dokumentach, które powinna była złożyć).
5. Procedura wstępna, tj. czas pomiędzy zgłoszeniem zamiaru starania się o wizę a pozwoleniem na złożenie formalnego wniosku wizowego, powinna zostać wyeliminowana lub znacznie skrócona.
6. Wymagania co do informacji przedstawianych przez składającego wniosek powinny zostać skrócone i uproszczone. Standardowo należałoby wymagać jedynie kwestionariusza i zaproszenia. Dodatkowe dokumenty mogą być wymagane tylko w wyjątkowych przypadkach.
7. Ingerencja w życie prywatne składającego wniosek, takie jak zadawanie pytań o rodzinę, krewnych i pracę oraz żądanie dokumentów poświadczających te informacje, powinna być wyeliminowana i stosowana wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Rozmowy wizowe powinny być wymagane wyłącznie dla osób podróżujących po raz pierwszy, składających nowy paszport lub wchodzących w przeszłości w konflikt z zasadami wizowymi lub prawem imigracyjnym. styl
8. Termin (10 dni) na wydanie decyzji wizowej uzgodniony z Rosją wydaje się rozsądny i powinien zostać wprowadzony do porozumienia wizowego UE-Ukraina. Powinien jednak odnosić się do całej proce-

dury. Niedopuszczalna jest sytuacja, kiedy starający się o wizę muszą odczekać kilka tygodni zanim zezwoli im się na formalne złożenie wniosku, i dopiero od tego momentu rozpoczyna się bieg terminu. .

9. Czas trwania procedury powinien zostać ograniczony do jednego lub dwóch dni w przypadku osób ubiegających się o wizę Schengen po raz trzeci w ciągu ostatnich 2-3 lat. Oznacza to, że przeszły one przez pełną procedurę wizową za pierwszym razem, a także za drugim, kiedy potencjalne naruszenia mogły zostać wykryte przez kraje członkowskie.

10. Konsulaty UE powinny akceptować wnioski wizowe i dodatkowe dokumenty przesyłane drogą pocztową lub elektroniczną. Dokumenty mogą zostać przedstawione i uwierzytelnione w czasie wizyty w konsulacie, w oparciu o zasadę jednego dnia: złożenie paszportu i dodatkowych dokumentów rano (ewentualnie także rozmowa) i ich odebranie po południu/wieczorem.

11. Należy stosować zasadę korzystnego rozstrzygania wątpliwości: oceniając aplikację wizową z punktu widzenia ryzyka imigracyjnego, konsulat powinien rozstrzygać wątpliwości na korzyść składającego wniosek. Nie należy dyskryminować pewnych kategorii wnioskodawców (np. młode, niezamężne absolwentki wyższych uczelni).

12. Należy wprowadzać rozwiązania pozwalające zredukować czas oczekiwania w kolejce. Konsulaty UE powinny monitorować kolejki i czas przeznaczony przez klientów konsulatu na wizytę oraz dążyć do usprawnienia procedur. Konkretnie rozwiązania mogą zawierać: nabór dodatkowych pracowników lub umawianie petentów na konkretną godzinę. W ramach osiągniętego porozumienia UE może podjąć się monitorowania działań poszczególnych krajów członkowskich.