

BIULETYN

Nr 91 (840) • 4 października 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Dialog wizowy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego

Monika Arcipowska

W deklaracji końcowej drugiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, zorganizowanego w Warszawie w dniach 29-30 września 2011 r., zawarto stwierdzenie wskazujące, że całkowite zniesienie wiz dla wschodnich sąsiadów mogłoby być możliwe już po upływie kilku lat wobec obywateli tych krajów, które spełniły unijne warunki. Jednak zarówno po stronie UE jak i wschodnich partnerów nadal występują znaczne trudności. Aby je przezwyciężyć wschodni sąsiedzi powinni ujednoczyć przepisy wizowe, w tym warunki techniczne dotyczące kontroli granic i wprowadzić dokumenty biometryczne, a także zmniejszyć obawy państw unijnych związane z napływem nielegalnych imigrantów.

Proces znoszenia barier wizowych pomiędzy UE i państwami Partnerstwa Wschodniego (PW) obejmuje dwa etapy. W pierwszym strony negocjują umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji umożliwiające obywatelom państw PW otrzymanie krótkoterminowych wiz schengenkich oraz regulujące procedury deportacji. Do tej pory takie umowy podpisały Ukraina i Mołdawia (2008 r) oraz Gruzja (2011 r.). Armenia i Azerbejdżan przygotowują się do takich negocjacji, a w przypadku Białorusi Komisja Europejska zdecydowała się rozpocząć rozmowy o ułatwieniach wizowych jedynie wobec przedstawicieli tamtejszego społeczeństwa obywatelskiego. Drugi etap dialogu wizowego, którego celem jest pełne zniesienie wiz, Unia rozpoczęła z Ukrainą i Mołdawią. W listopadzie 2010 r. rząd w Kijowie wynegocjował warunki techniczne, które muszą być spełnione, aby całkowicie zlikwidować wize dla obywateli ukraińskich. W styczniu 2011 r. zakończono analogiczne negocjacje z Mołdawią. Dodatkowym instrumentem UE do wspierania mobilności obywateli, realizowanym równorzędnie z dialogiem wizowym, są umowy o partnerstwie na rzecz mobilności. Porozumienia takie podpisała Mołdawia i Gruzja.

Polityczny wymiar dialogu wizowego. Rozwój dialogu wizowego ze wschodnimi sąsiadami UE zależy w dużej mierze od przezwyciężenia przez kraje członkowskie obaw związanych ze wzrostem liczby nielegalnych imigrantów. Niedawne wydarzenia w krajach arabskich, zwłaszcza wzmożony napływ niekontrolowanej migracji z Afryki Północnej do UE, dowiodły, że strefa Schengen jest niedostatecznie chroniona, a także skłoniły Francję i Danię do przywrócenia kontroli granicznych. Część państw Unii (m.in. Niemcy, Holandia, Belgia, Francja) sprzeciwia się szybkiej liberalizacji reżimu wizowego, obawiając się zwiększenia nielegalnej migracji z krajów PW oraz państw trzecich np. ze Sri Lanki, Indii i Pakistanu. UE nie chce również dopuścić do sytuacji, w której legalnie przekraczający granicę strefy Schengen migranci, pozostaną w niej nielegalnie. Tak się stało w przypadku niektórych obywateli państw Bałkanów Zachodnich, którzy od początku 2010 r. mogą bezwizowo podróżować do Unii. Warto jednak zauważyć, że wskaźniki nielegalnego przekraczania wschodniej granicy UE są niższe niż w przypadku granicy południowej. W stosunku do 2008 r. zanotowano spadek dynamiki nielegalnej migracji o ponad 50%; zmniejszył się także odsetek odmów wizowych wydawanych w konsulatach państw UE.

Techniczne aspekty ochrony zewnętrznej granicy UE. Unijna strategia walki z nielegalną imigracją wiąże się z koniecznością koordynacji polityki transgranicznej i azyłowej oraz wypracowaniem skutecznych bilateralnych mechanizmów ochrony granic. W tym celu UE stara

się rozwijać zintegrowane strategie zarządzania granicami, takie jak rozwój sieci telekomunikacyjnych, koordynacja działań z Interpolem, Europol, Eurojustem i Frontexem, szkolenia pracowników straży granicznej w krajach UE i PW, czy zwiększenie przejrzystości decyzji na wszystkich szczeblach administracji. Sprawa bezpieczeństwa w kontekście liberalizacji reżimu wizowego UE obejmuje też koordynację strategii walki z przestępczością zorganizowaną, handlem narkotykami, korupcją, praniem brudnych pieniędzy, a także terroryzmem i handlem ludźmi.

Dążenie wschodnich partnerów, przede wszystkim Ukrainy i Mołdawii, do pogłębiania dialogu wizowego wymaga od nich zaangażowania się razem z państwami członkowskimi w poprawę kontroli wschodnich granicach UE oraz spełnienia warunków technicznych zgodnie ze wspólnotowym kodeksem wizowym (ułatwiającym przepływy poszczególnych grup obywateli, regulującym wydawanie wiz krótkoterminowych, umożliwiającym podróżowanie do UE poprzez zmniejszanie opłat wizowych). W tym celu kraje PW muszą przeprowadzić reformy, które ujednoczą przepisy o straży granicznej i cywilnej służbie migracyjnej, a także realizować umowy o readmisji i strategii walki z korupcją. Unia stawia wschodnim partnerom warunki bezpieczeństwa dokumentów i danych osobowych, porządku publicznego, bezpieczeństwa stosunków zewnętrznych oraz praw podstawowych. Partnerzy muszą także usprawnić proces przyznawania statusu uchodźcy, integracji migrantów, wydalania niepożądanych osób i przyznawania pobytu czasowego migrantom.

W raporcie z 16 września br. KE podsumowała dotychczasowe osiągnięcia Ukrainy i Mołdawii we wdrażaniu warunków dialogu wizowego. Do najważniejszych problemów Komisja zaliczyła: korupcję, przestępczość zorganizowaną, nieefektywne strategie zarządzania migracją, brak dostatecznej ochrony danych osobowych, brak dostępu służb i instytucji do elektronicznego systemu informacji na temat cudzoziemców, wiz i zasad przekraczania granicy, niedostateczne dostosowanie paszportów biometrycznych do standardów UE oraz brak reformy resortu spraw wewnętrznych. Za sukcesy uznano m.in. poprawę zarządzania granicami, rozwój polityki azylowej, walkę z handlem narkotykami i żywym towarem oraz z praniem brudnych pieniędzy.

Perspektywy. W ostatnim czasie Unia zdecydowała się pogłębić współpracę wizową z tymi partnerami, których postęp w spełnianiu kryteriów technicznych jest najbardziej znaczący. W czasie obecnej prezydencji w Radzie UE, Polska zaproponowała, by krajom PW zaoferować perspektywę automatycznego zniesienia wiz do UE po spełnieniu określonych warunków. Polska sprzeciwia się długoterminowej perspektywie znoszenia wiz podkreślając, że kluczowy jest nie czas, ale to, aby wschodni sąsiedzi spełnili wymagania otrzymując od Unii odpowiednią zachętę do kontynuowania reform. Bez wątplenia sukcesem polskiej prezydencji jest nieokreślenie w deklaracji końcowej drugiego szczytu PW dialogu wizowego jako celu „długoterminowego”. Likwidacja wiz będzie więc prawdopodobnie możliwa w ciągu kilku lat w przypadku państw najbardziej zaangażowanych, spełniających "warunki dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności" (Ukraina, Mołdawia).

Unia może wspierać państwa PW w realizacji planu liberalizacji reżimu wizowego, poprzez dostarczenie odpowiedniego know-how, organizację wspólnych szkoleń dla straży granicznej i służby migracyjnej, wymianę doświadczeń w zakresie obecności imigrantów na rynku pracy, ułatwień wizowych oraz standaryzacji praktyk konsulatów wydających wize. Dobrym przykładem liberalizacji reżimu wizowego jest Mołdawskie Centrum Aplikacyjne przy ambasadzie Węgier w Kiszyniowie, obsługujące wydział wizowy dla wszystkich państw strefy Schengen, które nie posiadają przedstawicielstw dyplomatycznych w Mołdawii.

Efektywny rozwój współpracy wizowej warunkowany jest także zdolnością krajów PW do zaangażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i mediów do debaty publicznej o wizach. Jak na razie taka społeczna kampania jest prowadzona na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji.

Rekomendacje dla Polski i UE. Polska i inne kraje członkowskie powinny pogłębiać dialog wizowy z tymi partnerami, którzy są gotowi do wypełnienia znacznej części przyjętych zobowiązań, czyli przede wszystkim z Ukrainą i Mołdawią. Wprowadzenie ruchu bezwizowego będzie dla krajów PW tym, czym było dla Polski na początku lat 90-tych, czyli realnym zbliżeniem do UE i zachętą do dalszej integracji. Dla tych krajów, które nie rozpoczęły jeszcze dialogu wizowego z UE, m.in. Azerbejdżanu i Armenii, Komisja Europejska powinna opracować plany działania, zawierające ustalenia i warunki techniczne niezbędne do przystosowania wewnętrznych norm do ułatwień wizowych. Natomiast w przypadku Gruzji powinien zostać przygotowany plan działania na wzór Ukrainy i Mołdawii, dający podstawy do rozpoczęcia dialogu o stopniowej likwidacji wiz. Polska powinna również silniej angażować się w proces współpracy ze swoimi sąsiadami w zakresie wzmocnienia ochrony swoich wschodnich granic. Chodzi głównie o zapewnienie sprzętu, odpowiedniej infrastruktury i dobrze wyszkolonych kadr, a także wspólne szkolenia służby granicznej i migracyjnej, stosowanie zasady dobrych praktyk oraz wymianę doświadczeń w odniesieniu do ułatwień wizowych.