



BIULETYN

Nr 9 (1121), 28 stycznia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

UE wobec Ukrainy – szanse na liberalizację ruchu wizowego

Kinga Dudzińska, Piotr Kaźmierkiewicz*

Niedemokratyczne zmiany w ustawodawstwie ukraińskim, szczególnie dramatyczny przebieg wydarzeń w Kijowie, wskazują na pilną potrzebę reakcji UE, ze względu tak na bezpieczeństwo, jak i na konieczność wsparcia prounijnego kierunku zmian. Aktualny jest wątek liberalizacji ruchu wizowego z Ukrainą, która spełnia wiele wymogów technicznych, lecz Unia ma do otwarcia granic raczej sceptyczny stosunek. Polska, prowadząc otwartą politykę migracyjną, posiada wiarygodny mandat, by Ukrainę wesprzeć. Przynajmniej na razie nie powinna spodziewać się dużego napływu ludności ukraińskiej, lecz polskie władze muszą być gotowe na taką ewentualność.

Postępy w liberalizacji ruchu wizowego UE z Ukrainą. Od 2008 r. UE prowadzi dialog wizowy z Ukrainą celem zniesienia wiz krótkoterminowych. Warunkiem wprowadzenia ruchu bezwizowego jest w przypadku Ukrainy (jak i innych krajów Partnerstwa Wschodniego) zagwarantowanie skutecznej kontroli granic oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji, co szczegółowo określa Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej, przyjęty przez Ukrainę oraz Komisję Europejską (KE) w 2010 r. Plan zakłada dwa etapy: pierwszy uwzględnia przegląd prawodawstwa oraz instytucji pod kątem technicznej zgodności ze standardami unijnymi, w drugim konieczne jest wykazanie, że przyjęte rozwiązania zapewniają kontrolę migracyjną.

W 2013 r. KE uznała, że do zakończenia pierwszego etapu niezbędne są: wdrożenie systemu wydawania paszportów biometrycznych, intensyfikacja działań antykorupcyjnych i zmiany w zakresie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego. W grudniu ub.r. premier Mykoła Azarow potwierdził gotowość do spełnienia tych wymogów. Dopełnienie warunku dotyczącego dokumentów jest utrudnione ze względu na wysokie koszty aktywacji systemu oraz konieczność transparentnej współpracy instytucji ukraińskich. Pozostałe kwestie mogą również stanowić przeszkodę. Daleki od rozwiązania pozostaje problem korupcji. Choć Ukraina przyjęła niezbędne przepisy przeciwdziałające, jest najbardziej skorumpowanym państwem w Europie – w rankingach Transparency International zajmuje 144 miejsce na 176 badanych krajów. Kontrowersje w Radzie Najwyższej i wśród tradycyjnie zorientowanego społeczeństwa wywołuje postulat przyjęcia przepisów antydyskryminacyjnych. Znaczącą rolę odgrywa Kościół prawosławny, który w debacie publicznej interpretuje unijne wymogi jako krok na drodze do uznania małżeństw jedнопłciowych. Rząd ukraiński zapewnia, że te obawy są nieuzasadnione, a wedle wcześniejszych zapowiedzi jeszcze w lutym br. ukraiński parlament miałby poddać pod głosowanie kompromisowe zapisy wynegocjowane w porozumieniu z KE.

Kontrowersje wokół ruchu bezwizowego. Raporty KE oraz agencji zarządzania granicami zewnętrznymi Frontex wskazują, że wschodni sąsiedzi UE, zatem i Ukraina, nie stanowią źródła zagrożenia nielegalną migracją. Na wschodnim odcinku zewnętrznej granicy Unii (włączając w to granice z Rosją) zanotowano w 2012 r. zaledwie 2% nielegalnych przekroczeń. Odsetek odmów wiz Schengen dla Ukraińców wynosi 3,3% – poziom zbliżony do uznawanego za bezpieczny – przy czym Ukraina zajmuje drugie (po Rosji) miejsce pod względem liczby składanych wniosków. Zwolennicy liberalizacji wizowej zwracają uwagę, że 45-milionowa Ukraina generuje stosunkowo niewielki

* Piotr Kaźmierkiewicz – ekspert w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie.

strumień migracji długoterminowych do UE. Na terenie Unii przebywa legalnie 632 tys. Ukraińców i wedle prognoz nie należy spodziewać się zwiększonego ich napływu w związku z liberalizacją.

Spełnienie warunków technicznych nie gwarantuje jednak zniesienia wymogu wizowego. Zarówno zakończenie etapu pierwszego, jak i ostateczna decyzja o liberalizacji wymagają akceptacji wszystkich krajów członkowskich Unii. Na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie jedynie Mołdawia zyskała zgodę na wdrażanie drugiego etapu negocjacji. Ukraina musi się liczyć z obawami krajów unijnych o zagrożenia wynikające z liberalizacji wizowej z tak dużym i politycznie niestabilnym sąsiadem. Przykład negocjacji z Bułgarią i Rumunią, które, mimo wypełnienia kryteriów technicznych, nadal oczekują zgody krajów UE na pełną integrację ze strefą Schengen, oraz groźba ponownego wprowadzenia wiz dla niektórych krajów Bałkanów Zachodnich (wzrost wniosków o azyl) stanowią poważne ostrzeżenie.

Polsko-ukraiński ruch graniczny. Polska tradycyjnie zainteresowana jest utrzymaniem intensywnego ruchu granicznego z Ukrainą. Bliskie sąsiedztwo oraz liberalna polityka wizowa i migracyjna sprawiają, że Polska to główny cel podróży obywateli Ukrainy do UE. Przekłada się to na znaczną liczbę przekroczeń granicy – w II kwartale 2013 r. na granicę polsko-ukraińską przypadła większość (ponad 53%) przekroczeń polskiego odcinka zewnętrznej granicy lądowej UE. Prawie połowa podróżnych korzystała z możliwości, jakie daje mały ruch graniczny (MRG). Na mocy obowiązującej umowy dwustronnej od września 2012 r. nie jest pobierana opłata za wizy krajowe. W Polsce wśród studentów zagranicznych największą grupę stanowią obywatele Ukrainy. Na mocy znowelizowanej ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom wprowadzono uproszczenia w ubieganiu się o dokumenty pobytowe, zezwała się na pozostanie przez rok po zakończeniu nauki w celu poszukiwania zatrudnienia.

Wedle informacji Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2013 r. 15 tys. osób wnioskowało o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, czyli prawie dwukrotnie więcej niż w poprzednich latach, choć Ukraińcy to jedna z mniejszych grup osób w tych statystykach (30–70 rocznie). Wnioski o status uchodźcy złożone przez Ukraińców na terenie Unii stanowią 0,3% ogółu (1095 na 355 tysięcy w 2012 r.). Ze względu na bieżące wydarzenia na Ukrainie władze polskie, m.in. prezydent Bronisław Komorowski, zadeklarowały otwartość na obywateli sąsiedniego państwa, ale wielu Ukraińców w pierwszej kolejności skorzysta zapewne z dotychczasowych możliwości przekraczania granicy z Polską. Dlatego nawet ewentualny wzrost migracji spowodowany dynamiczną sytuacją polityczną najprawdopodobniej przybrałby głównie charakter legalny (czyli bez składania wniosku uchodźczego). Obecnie UdSC dysponuje 700 miejscami w ośrodkach i ma możliwość wynajęcia dodatkowo pięciu obiektów, by zakwaterować 1500 osób. Jednocześnie nie należy się spodziewać utrudnień w zakresie ochrony granic i obsługi przejść granicznych, gdyż Straż Graniczna i pozostałe służby mają do tego wystarczające zasoby. Problemem jest infrastruktura graniczna, mimo otwarcia nowych przejść (Budomierz-Hruszew) i planów uruchomienia kolejnego w Dołhobyczowie. Szczególnie uciążliwy jest też brak dróg dojazdowych.

Wnioski i rekomendacje dla UE i Polski. Przedłużający się kryzys polityczny na Ukrainie wpływa na strategiczny kierunek unijnej polityki w zakresie ruchu osobowego na jej granicy. Unia może uzależnić tempo liberalizacji od stanu relacji z władzami Ukrainy bądź potraktować swobodę podróży jako element działań prodemokratyzacyjnych, uwzględniając aspiracje proeuropejskie znacznej części społeczeństwa. Zasadniczym problemem jest wdrożenie systemu biometrycznego, który jest wymogiem sine qua non zniesienia wiz z UE. Polska oraz pozostałe kraje członkowskie, żywo zainteresowane prounijnym kursem Ukrainy, powinny przekonywać Unię, by wypracowała dalsze uproszczenia wizowe dla różnych kategorii podróżnych, za czym przemawiają m.in. pozytywne doświadczenia Polski w zakresie ułatwionego reżimu migracyjnego dla obywateli Ukrainy. Obawy związane ze wzrostem migracji nielegalnej mogą zostać rozwiane dzięki statystykom MRG, czy też ułatwieniom w dostępie do polskiego rynku pracy.

Niezależnie od średnio- i długoterminowych rozwiązań Polska powinna skupić się na właściwej reakcji na następstwa kryzysu politycznego na Ukrainie. Obecnie ważne jest monitorowanie bieżącego ruchu na granicy polsko-ukraińskiej. W razie pojawienia się zwiększonej liczby wniosków o azyl w Polsce konieczne też będą skoordynowane działania kompetentnych służb i instytucji (w szczególności Straży Granicznej, MSW oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców). Należy zadbać o dobry przepływ informacji i współpracę z wojewodami podlaskim i lubelskim oraz z samorządami w miejscowościach obsługujących ruch graniczny. Ze względu na zmienną sytuację warto rozważyć stworzenia swoistego funduszu na rzecz solidarności z Ukrainą z rezerwy celowej MSZ, a w przypadku wzrostu liczby osób poszkodowanych wprowadzić przyspieszony tryb wydawania wielokrotnych wiz krajowych (typ D) ubiegającym się o azyl polityczny oraz postulować uproszczoną procedurę przyznawania wiz Schengen (np. wymóg potwierdzenia zamieszkania).