



BIULETYN

Nr 22 (1259), 25 lutego 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Rydze: postęp w polityce wizowej

Elżbieta Kaca

Na szczycie w Rydze zostanie podjęta decyzja o liberalizacji wizowej wobec Gruzji, Ukrainy i Białorusi. Pozytywne rozstrzygnięcie zależeć będzie nie tylko od spełnienia kryteriów technicznych, ale też od rozwoju sytuacji w Donbasie. Jeśli wizy zostaną zniesione, Unia Europejska powinna opracować ofertę ułatwień w zakresie migracji zarobkowych oraz poprawić infrastrukturę graniczną i stosowanie procedur konsularnych.

Zliberalizowanie reżimu wizowego to jeden z głównych elementów Partnerstwa Wschodniego (PW), cieszący się bardzo dużym zainteresowaniem państw wschodnioeuropejskich. Od pierwszego szczytu w Pradze w 2009 r. większość partnerów poczyniła duże postępy w wypełnianiu unijnych warunków, a Mołdawii udało się znieść wizy już w kwietniu 2014 r. Szczyt PW w Rydze w maju br. przyniesie decyzje w sprawie kolejnych państw – zostaną określone perspektywy zniesienia wiz w Gruzji i na Ukrainie oraz wprowadzenia ułatwień wizowych z Białorusią.

Unijne wymagania. Unia Europejska może znieść w państwach wschodnioeuropejskich tylko wizy krótkoterminowe, wydawane na 90 dni (w ciągu pół roku) użytkownikom paszportów biometrycznych. W tym celu partnerzy muszą wypełnić wiele unijnych kryteriów. Pierwszym krokiem jest podpisanie umów o ułatwieniach wizowych, zakładających zwolnienie z opłat bądź niższe opłaty dla pewnych grup, np. studentów, biznesmenów czy dziennikarzy, oraz uproszczenie procedur wizowych. Warunkiem uzyskania takich preferencji jest zawarcie umowy o readmisji, umożliwiającej UE odsyłanie imigrantów przekraczających nielegalnie granicę z danym państwem.

Drugim etapem jest zniesienie wiz. Wymagane jest spełnienie kryteriów zawartych w dwustopniowych planach działania na rzecz liberalizacji wizowej (PDLW). Pierwsza faza planu obejmuje warunki legislacyjne, a druga wdrożenie prawodawstwa. Dotyczy to wprowadzenia m.in. paszportów biometrycznych, systemu zarządzania migracjami i ochrony danych, rozwiązań w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością, korupcją i dyskryminacją (m.in. kobiet, dzieci, niepełnosprawnych, mniejszości seksualnych i narodowych).

Ułatwienia wizowe. Państwa PW, które nie mają podpisanych umów stowarzyszeniowych z Unią i nie są zainteresowane przyjmowaniem w pełni standardów UE, mogą liczyć na ułatwienia wizowe. Tego typu umowy (również o readmisji) weszły już w życie w Armenii i Azerbejdżanie w 2014 r. Państwa te koncentrują się obecnie na rozwijaniu współpracy z UE w zarządzaniu granicami i rozbudowie infrastruktury granicznej (Armenia) oraz w walce z handlem ludźmi i przemytem.

Przed szczytem w Rydze oczekuje się, że Białoruś osiągnie postęp w negocjacjach ułatwień wizowych, które rozpoczęły się w styczniu 2014 r. Rozmowy te, pomimo początkowej niechęci Mińska, nawiązano na fali ocieplenia w relacjach z Brukselą, a białoruski rząd podjął już pewne działania w celu poprawy zarządzania granicami. W 2014 r. weszła w życie konwencja Rady Europy o handlu ludźmi, a w styczniu 2015 Białoruś przyjęła poprawki do prawa o bezpieczeństwie granic. Kolejna runda negocjacji odbędzie się w marcu br., a rozstrzygnięcia będzie wymagała kwestia zniesienia wiz dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych, o co zabiega Mińsk. Obniżenie opłaty za wizę Schengen i polepszenie infrastruktury konsularnej (umowa wprowadza obowiązek outsourcingu usług konsularnych) miałyby duże znaczenie dla białoruskiego społeczeństwa – w 2013 r. aż 5% wszystkich wiz Schengen wydano Białorusinom (770 tys. osób).

Zniesienie wiz. Państwa, które są skłonne wdrażać wymagane przez UE reformy, mogą uzyskać zniesienie obowiązku wizowego. Przykładem jest Mołdawia, której po trzech latach udało się osiągnąć reżim bezwizowy w 2014 r. Przed szczytem w Rydze o zniesienie wiz ubiegają się Gruzja i Ukraina. Gruzja, podobnie jak Mołdawia, zdecydowała się wypełnić warunki, nim jeszcze formalnie je potwierdzono. Już w październiku 2014 r. (rok po otrzymaniu PLDW) przeszła do drugiego etapu planu wizowego i obecnie spełnia większość kryteriów – wprowadziła paszporty biometryczne, przyjęła poprawki do prawa antykorupcyjnego i legislację w zakresie antydyskryminacji, uregulowała procedury przyznawania azylu, polepszyła ochronę danych osobowych i reformuje służby migracyjne. Wyzwaniem pozostaje m.in. walka z handlem ludźmi. W styczniu br. specjalna misja ekspercka KE przeprowadziła ocenę postępów Gruzji, a wkrótce opracuje raport, który ma być podstawą do podjęcia decyzji o zniesieniu wiz.

Kijów znacznie przyspieszył wypełnianie unijnych warunków (w maju 2014 r. przeszła do drugiego etapu PLDW), a prezydent Petro Poroszenko zadeklarował sfinalizowanie ustaleń planu wizowego przed szczytem w Rydze. Ukraina wdrożyła pakiet ustaw antykorupcyjnych (powołano m.in. Narodowe Biuro Antykorupcyjne) i poprawiła infrastrukturę graniczną. Ponadto w styczniu br. wprowadziła paszporty biometryczne, co pozostawało największym wyzwaniem ze względu na spory kompetencyjne ukraińskich służb. Aby w pełni zrealizować plan, Kijów musi jednak sfinalizować wydawanie tych paszportów, zadbać o mechanizmy integracji uchodźców oraz usprawnić procedury podejmowania decyzji o azylu i działanie instytucji zwalczających korupcję (UE naciska też m.in. na reformę sądownictwa i uregulowanie kompetencji prokuratury).

Wpływ wojny w Donbasie. W przypadku Ukrainy decyzja o zniesieniu wiz może być opóźniona ze względu na zwiększone ryzyko migracyjne, związane z konfliktem w Donbasie i nieodpowiednio zabezpieczoną granicą między separatystami a wojskiem ukraińskim. Jak dotąd, zauważalny jest znaczny wzrost liczby wniosków o azyl składanych przez Ukraińców w krajach UE – wg Eurostatu w pierwszych trzech kwartałach 2014 r. złożono ok. 8,6 tys. wniosków, czyli 11-krotnie więcej niż w 2013. W trzecim kwartale 2014 r. liczba aplikacji stanowiła 3% wszystkich wniosków składanych w UE (poziom podobny jak w przypadku Iraku, Nigerii, Somalii czy Rosji). Kryzys w Donbasie nie wpłynął natomiast na zwiększenie liczby nielegalnych przekroczeń granicy – wg Frontexu w trzecim kwartale 2014 r. na granicy Schengen z Ukrainą odnotowano 131 takich przypadków, z czego tylko 47 dotyczyło obywateli ukraińskich. Niemniej skala migracji z Ukrainy do UE jest duża (w 2013 r. wydano wizy Schengen dla 1,5 mln osób), co w razie znacznej eskalacji konfliktu może uruchomić przepływ uchodźców w tym kierunku.

Zagrożenie migracyjne związane z wojną w Donbasie może negatywnie wpłynąć na postrzeganie całego regionu PW i spowodować odłożenie decyzji o przyznaniu wiz nie tylko Ukrainie, ale też Gruzji. Faktycznie Gruzja ma najwyższy poziom odmów wiz Schengen w regionie (11,5% w 2013 r.), co grozi wzrostem nieuregulowanej migracji. Jednak pomimo sytuacji kryzysowej ryzyko migracyjne w regionie PW jest niewielkie. Po pierwsze, wg danych Frontexu na wschodniej granicy Schengen ma miejsce niewiele nielegalnych przekroczeń, np. w trzecim kwartale 2014 r. odnotowano ich jedynie 369, podczas gdy na całej granicy Schengen (morskiej i lądowej) – ponad 110 tys. Po drugie, wg danych KE z 2013 r. łącznie w całym regionie PW wizy uzyskało ok. 2,5 mln osób (16% wszystkich wiz Schengen), podczas gdy średni odsetek odmów wynosi tylko 2%.

Co po szczycie? W Rydze Gruzja i Ukraina zapewne uzyskają bliskie terminy zniesienia wiz ze względu na ich postępy w wypełnianiu warunków, choć szczególnie w przypadku Ukrainy istnieje ryzyko odłożenia tej decyzji aż do ustabilizowania sytuacji w Donbasie. Dla ukraińskiego społeczeństwa zniesienie wiz byłoby jednak ważnym gestem, dzięki któremu wzrosłoby poparcie dla UE i obecnego proeuropejskiego rządu. Jeśli Ukraina spełni kryteria techniczne, państwa członkowskie UE powinny zgodzić się na reżim bezwizowy nawet w sytuacji konfliktu – w razie zwiększenia nieuregulowanej migracji można zastosować klauzulę o przywróceniu wiz.

Ponieważ Mołdawia już osiągnęła reżim bezwizowy, a pozostałe państwa stowarzyszeniowe wkrótce dołączą do tej grupy, UE potrzebuje nowych zachęt, aby podtrzymywać ich zainteresowanie PW. Bruksela powinna opracować mechanizmy zwiększające przepływ pracowników z tego regionu do UE (m.in. poprawić uznawanie kwalifikacji i instytucji edukacyjnych). Zwłaszcza w przypadku Mołdawii pomogłoby to zwalczyć negatywny wpływ restrykcji w przepływie pracowników ze strony Rosji, co pogarsza sytuację mołdawskiej gospodarki. Unijne partnerstwa na rzecz mobilności, w ramach których podpisywane są kontrakty na przepływ pracowników, są porozumieniami międzyrządowymi o ograniczonej skali. Z kolei przepisy dotyczące unijnej niebieskiej karty obejmują tylko pracowników wysoko wykwalifikowanych. Dobrą praktyką jest promowanie polskich rozwiązań uelastyczniania rynku pracy dla imigrantów ze wschodu poprzez wprowadzenie systemu oświadczeń o pracy.

W krajach, które są na etapie ułatwień wizowych, należy poprawić funkcjonowanie umów. Unia powinna po pierwsze podjąć wysiłki w celu ulepszenia infrastruktury wizowej, np. poprzez wprowadzenie wspólnych centrów aplikacyjnych (jak np. w Mołdawii), w których można by również składać aplikacje o azyl; po drugie – na większą skalę rozwijać projekty w dziedzinie rozwoju infrastruktury granicznej i budowania skutecznego systemu zarządzania migracjami. Białorusi, która nie ma podpisanej ogólnej umowy o relacjach z UE, można zaproponować zawarcie partnerstwa na rzecz mobilności i w tych ramach rozwijać taką współpracę. Komisja Europejska powinna z kolei zadbać o realne upraszczanie przez państwa członkowskie procedur wizowych oraz przyspieszyć prace nad flagową inicjatywą PW dotyczącą zarządzania granicami, pozyskując dodatkowe środki od międzynarodowych instytucji finansowych.