



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 31 (1381), 28 kwietnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dynier • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Perspektywa zniesienia wiz do USA

Marek Wąsiński

Obywatele Polski oraz czterech innych państw członkowskich UE: Bułgarii, Rumunii, Chorwacji oraz Cypru podróżujący do Stanów Zjednoczonych w dalszym ciągu podlegają obowiązkowi wizowemu. Interpretacja komunikatu Komisji Europejskiej z 12 kwietnia br. wskazuje, że nie rozważa ona uruchomienia tzw. mechanizmu wzajemności w celu skłonienia USA do ujednolicenia procedury wizowej wobec wszystkich członków UE. W tej sytuacji jedyną możliwość odstąpienia przez USA od obowiązku wizowego dla obywateli polskich wiąże się ze spełnieniem kryteriów programu Visa Waiver, co może się dokonać w ciągu pięciu lat.

W amerykańskim *Visa Waiver Program* (VWP), który upoważnia do wjazdu do USA bez wizy, uczestniczy 38 państw, w tym 23 z Unii Europejskiej. Chociaż obywatele Stanów Zjednoczonych, by wjechać na teren całej UE, wizy nie potrzebują, obywatele Polski, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i Cypru nie mają takiego przywileju, podróżując na drugą stronę Atlantyku. Zamiast rejestracji w elektronicznym systemie autoryzowania podróży (ESTA) oraz opłaty w wysokości 14 dol. muszą przechodzić czasochłonną procedurę wydania wizy, której cena wraz z kosztami administracyjnymi może sięgać 360 dol. Taka sytuacja nie tylko stwarza barierę dla współpracy biznesowej, wyjazdów turystycznych i rodzinnych, lecz także stanowi problem w relacjach dwustronnych z USA, wielokrotnie podnoszony przez polskie władze.

Problem kryteriów VWP. Najtrudniejszym wymogiem, który Polska musi spełniać, by przystąpić do programu bezwizowego, jest redukcja odsetka osób, którym odmówiono wystawienia wizy nieimigracyjnej, w łącznej liczbie aplikantów. Próg ten wynosił 3% dla poprzedniego roku budżetowego USA. Tymczasem udział odmów dla Polaków w 2015 r. był ponad dwukrotnie wyższy – osiągnął 6,37%. Polska nie skorzystała również z czasowego podwyższenia progu do 10% w latach 2007–2009. W przeciwieństwie do większości państw regionu, które wtedy weszły do programu VWP, odsetek odmów wizowych dla obywateli Polski w latach 2007 i 2008 przekraczał 25% i 13%.

Od 2009 r. pojawiały się kolejne projekty aktów legislacyjnych, które pomogłyby rozluźnić kryteria przyjęcia Polski do VWP lub były bezpośrednim o nie wnioskiem, pomimo niespełniania wszystkich wymogów programu. Promotorami większości tych przedsięwzięć było dwoje senatorów, Barbara Mikulski oraz Mark Kirk. Zaproponowali również możliwość zamiany kryterium odmów wiz na odsetek osób przekraczających dozwolony czas pobytu, tzw. *overstays*, który w przypadku Polski wyniósł 1,5% w 2015 r. Dotychczas żadna ze zgłaszanych propozycji nie została przez Kongres przyjęta. Uzyskanie poparcia dla podobnych pomysłów w przyszłości może być jeszcze trudniejsze, gdyż od 2017 r. Polska prawdopodobnie straci oboje swych lobbystów – Mikulski odchodzi na emeryturę, niepewna jest też reelekcja Kirka.

Nastroje w Kongresie również nie stwarzają nadziei na złagodzenie kryteriów VWP w najbliższym czasie. Po atakach terrorystycznych w Paryżu w 2015 r. przyjęto przepisy ograniczające możliwość wjazdu bez wiz obywatelom 38 państw uczestniczących w programie, którzy od marca 2011 r. podróżowali do Iraku, Syrii i innych państw, uznanych przez amerykańską administrację za zagrażające bezpieczeństwu (Iran, Libia, Somalia, Jemen i Sudan) lub mają drugie obywatelstwo jednego z nich. Choć UE skrytykowała nowe regulacje, uznając je za dyskryminujące, to nie stwierdziła naruszenia wzajemności wizowej. Można też oczekiwać, że po atakach w San Bernardino oraz Brukseli amerykańscy ustawodawcy będą starali się jeszcze bardziej zaostriżyć przepisy. Republikańscy kandydaci na prezydenta mówili nawet o konieczności zawieszenia całego VWP (Donald Trump) lub poddania go gruntownej analizie (Ted Cruz). W tej sytuacji naciski pojedynczych państw mają małe szanse powodzenia, ale interwencja całej Unii też mogłaby nie odnieść skutku.

Rola Unii Europejskiej. Elementem wspólnej polityki wizowej UE od 2001 r. jest mechanizm wzajemności, który ma przestrzegać państwa trzecie przed restrykcjami całej Unii w razie wprowadzenia przez nie ograniczeń wizowych wobec obywateli państw członkowskich. Rozszerzenie Unii w 2004 r. o kraje, które w większości nie miały ruchu bezwizowego z USA, Kanadą czy Australią, groziło automatycznym uruchomieniem tego mechanizmu, co godziłoby w interesy pozostałych członków. Dlatego złagodzone jego przepisy, by umożliwić stopniowe regulowanie kwestii wizowych między poszczególnymi partnerami. Jednakże w 2013 r. ponownie zaostrożono unijną politykę wizową. Obecnie, jeśli dane państwo członkowskie informuje Komisję Europejską o braku wzajemności, ma ona 24 miesiące na poprowadzenie trójsstronnego dialogu, raportując co sześć miesięcy o jego postępach. Państwa członkowskie i KE mogą zawnieść o zawieszenie ruchu bezwizowego na okres do sześciu miesięcy. Gdy po dwóch latach dane państwo wciąż nie zapewnia pełnej wzajemności, Komisja musi wystąpić o zawieszenie ruchu bezwizowego na 12 miesięcy. By odrzucić taki wniosek, konieczne byłoby głosy 19 z 26 państw członkowskich (Wielka Brytania i Irlandia są wyłączone ze wspólnej polityki wizowej) oraz większość w Parlamencie Europejskim.

Decyzja Komisji Europejskiej. W 2014 r. Komisja wszczęła procedurę wzajemności m.in. w związku z utrzymaniem wiz do USA dla obywateli Polski, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i Cypru. W ciągu dwóch lat trójsstronnych rozmów nie wypracowano rozwiązań mających ułatwić wjazd do Stanów Zjednoczonych. W komunikacie wydanym 12 kwietnia 2016 r. Komisja ponownie wezwała władze amerykańskie do zagwarantowania pełnej wzajemności wizowej, powtarzając, że obywatele pięciu państw nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa USA. Wstrzymała się jednak jeszcze z decyzją o zawieszeniu z nimi ruchu bezwizowego na 12 miesięcy. Wzorując się na rozwiązaniu kanadyjskim, zaproponowała wprowadzenie przez Stany Zjednoczone ruchu bezwizowego dla tych obywateli, którzy np. w ciągu ostatnich 10 lat korzystali z wiz zgodnie z prawem, choć taka propozycja nie była omawiana podczas rozmów trójsstronnych.

Powstrzymanie się od bardziej zdecydowanych działań wynikało z oceny ewentualnych kosztów politycznych i gospodarczych. KE oceniła, że zawieszenie ruchu bezwizowego przez UE oraz podobna reakcja strony amerykańskiej wiązałyby się ze stratami sektora turystycznego wynoszącymi 1,8 mld dol. oraz opłatami za wydanie wiz sięgającymi łącznie 2,5 mld dol. Ponadto placówki państw członkowskich nie byłyby w stanie w ciągu trzech miesięcy przygotować się do wydawania Amerykanom ponad 10 mln wiz rocznie, co oznaczałoby ogromne utrudnienia w kontaktach transatlantycznych. Jednocześnie taki krok negatywnie wpłynąłby na relacje polityczne, m.in. na toczące się negocjacje umowy handlowej między UE i USA. Ostatecznie Komisja poprosiła państwa członkowskie i Parlament o zajęcie stanowisk w tej sprawie do 12 lipca.

Taka decyzja oznacza, że KE nie zastosowała się do przepisów mechanizmu wzajemności, wedle których była zobligowana do wydania aktu zawieszającego ruch bezwizowy. Brak regulacji określających sposób zajęcia stanowiska przez Radę i Parlament w takim przypadku może wywoływać kontrowersje i dodatkowe dyskusje wśród państw członkowskich. To zaś może prowadzić do ominięcia procedury wyznaczonej przez mechanizm lub jej zablokowania na podstawie niezobowiązujących opinii dwóch legislacyjnych instytucji unijnych.

Inny priorytet Polski. Ani w trakcie dwuletnich rozmów trójsstronnych, ani w obecnej sytuacji Polska nie domagała się jednoznacznie zawieszenia ruchu bezwizowego dla obywateli amerykańskich. Na kilka dni przed terminem wyznaczonym przez KE, 8–9 lipca odbędzie się w Warszawie szczyt NATO. Sukces tego spotkania, wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu, jest obecnie priorytetem polskiego rządu. Z tego powodu trudno oczekiwać, aby nalegał na zawieszenie ruchu bezwizowego całej UE z USA jako formy nacisku na włączenie m.in. Polski do VWP. Dodatkowo krok taki zostałby z pewnością wykorzystany w toczącej się w USA kampanii prezydenckiej, co mogłoby negatywnie wpłynąć zarówno na relacje polsko-amerykańskie, jak i na sytuację Polonii, która często posługuje się amerykańskimi paszportami, zatem zostałaby objęta restrykcjami wizowymi przy wjazdach do Unii. Ponadto można zakładać, że pozostałe państwa członkowskie niechętnie odniosłyby się do wprowadzenia wiz dla swych obywateli podróżujących do USA, co także mogłoby się odbić na ich polityce wobec Polski.

Jedyną drogą do zniesienia wiz jest zatem spełnienie amerykańskich kryteriów. Biorąc pod uwagę średnioroczny spadek odsetka odmów w ciągu ostatnich 5 lat, wynoszący 0,7 pkt. proc., Polska będzie mogła zostać włączona do VWP dopiero za 4–5 lat. Dlatego MSZ powinien w dalszym ciągu prowadzić wspólne z ambasadą USA akcje edukacyjne dla Polaków chcących wyjechać do Stanów, co może przyczynić się do ograniczenia liczby wniosków o wizę składanych przez osoby narażone na odmowę i utrzymania tym samym obecnego trendu spadkowego lub nawet jego przyśpieszenia.

Istnieje jeszcze alternatywna szansa na polepszenie sytuacji dla biznesu w postaci negocjowanej umowy o wolnym handlu między UE a USA. Prawdopodobnie zostaną w niej uwzględnione udogodnienia wjazdowe dla profesjonalistów świadczących określone usługi. Jednak ewentualna ratyfikacja porozumienia nastąpi najwcześniej w latach 2018–2019. Wprowadzenie przez USA ułatwień dla osób, które w ciągu np. ostatnich 10 lat bez problemu otrzymywały wizy, co KE wymieniła w komunikacie jako możliwy kompromis, byłoby jedynie częściowym rozwiązaniem. Wówczas jednak mogliby na nim skorzystać chociażby przedsiębiorcy regularnie wyjeżdżający do USA.