



Perspektywy ograniczenia wjazdu Rosjan do UE

Aleksandra Koziot

Znaczna grupa obywateli Rosji próbowała dostać się na terytorium UE, gdy w ich kraju ogłoszono mobilizację. Państwa członkowskie nie były jednak zgodne co do kryteriów wydawania wiz. Na najpoważniejsze ograniczenia wjazdowe zdecydowały się kraje bałtyckie, Polska i Finlandia. Osiągnięcie konsensusu w UE byłoby ważnym politycznym sygnałem dla rosyjskich władz. Spójny komunikat w tej sprawie mógłby też skierować niezadowolone rosyjskie społeczeństwo przeciwko elitom odpowiedzialnym za atak na Ukrainę.

Rosjanie w UE. Już pod koniec lutego br. UE wprowadziła dla obywateli Rosji utrudnienia we wjeździe, zakazując rosyjskim przewoźnikom – na mocy trzeciego pakietu sankcji – przelotów przez przestrzeń powietrzną UE i dostępu do unijnych lotnisk. W konsekwencji większość Rosjan, którzy chcieli dostać się do UE, musiała przekraczać granice lądowe państw sąsiedzkich, głównie Estonii i Finlandii. Część wykorzystywała także inne luki, np. decydowała się na przelot do Serbii, skąd wyjeżdżała dalej do państw unijnych, np. do Francji i Włoch. Napaść na Ukrainę z lutego br. nie wiązała się jednak z masową emigracją Rosjan, a wyjazdy do UE miały w większości charakter turystyczny lub biznesowy.

Znaczący wzrost liczby rosyjskich obywateli na unijnych granicach wywołał [dekret Władimira Putina o częściowej mobilizacji](#) z 21 września br. Według danych Frontexu w ciągu tygodnia, w którym opublikowano dekret, do UE wjechało 66 tys. Rosjan, czyli o 30% więcej niż w poprzednim tygodniu. Najwięcej przekroczyło granicę z Finlandią – 30 tys. osób wjechało do tego państwa w ciągu czterech pierwszych dni od ogłoszenia mobilizacji. Większość Rosjan, którzy przekraczali granice UE, posiadała już ważne zezwolenie na pobyt lub wizę, część także podwójne obywatelstwo. Według informacji Frontexu od 26 września br. liczba przekroczeń zaczęła jednak spadać, a sytuacja na granicach pozostaje stabilna.

Polityka wizowa UE. Od rosyjskiej agresji na Ukrainę z lutego br. w UE pojawiały się opinie o konieczności wprowadzenia ograniczeń wizowych dla rosyjskich obywateli, którzy nie są objęci sankcjami personalnymi (obecnie sankcje tego typu

dotyczą 1236 osób). Debata nabrała znaczenia latem, kiedy wielu Rosjan spędzało wakacje w państwach członkowskich. Kontrowersje wzbudzały postawy proreżimowe, a także otwarta wrogość części rosyjskich turystów wobec uchodźców z Ukrainy. Chociaż [podczas nieformalnego spotkania Rady UE w sierpniu br.](#) ministrowie spraw zagranicznych podjęli dyskusję na temat wstrzymania wydawania wiz turystycznych Rosjanom, nie doszło w tej kwestii do porozumienia. Uzgodniono jedynie, że zawieszona zostanie umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską. Na mocy decyzji Rady UE od 12 września br. wjazd rosyjskich obywateli na pobyty krótkoterminowe, czyli nieprzekraczające 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu, odbywa się na ogólnych zasadach wspólnotowego kodeksu wizowego. Spowodowało to wzrost opłaty za wizę z 35 do 80 euro, skomplikowało procedurę ze względu na obowiązek przedstawiania dodatkowych dokumentów, wydłużył się też czas rozpatrywania wniosków. Regulacje UE nie obejmują jednak zasad wydawania wiz długoterminowych, w tym humanitarnych, dla których podstawą są regulacje krajowe. Ewentualne osiągnięcie jednolitego stanowiska w tej kwestii wydaje się zatem jeszcze trudniejsze.

Nowe zasady wjazdu do UE. Na początku września br. Komisja Europejska (KE) podjęła dwie inicjatywy, starając się zwiększyć spójność działań państw członkowskich w kwestiach wizowych. Opublikowała przede wszystkim wytyczne dotyczące rozpatrywania wniosków wizowych w przypadku rosyjskich obywateli. Komisarz ds. wewnętrznych Ylva Johansson argumentowała, że możliwość podróżowania do

UE nie zalicza się do praw podstawowych, a państwa członkowskie – ze względów bezpieczeństwa – mogą szczegółowo weryfikować wnioski, odmawiać wydawania wiz lub cofać wcześniej wydane. Wnioski składane np. w celach turystycznych mogą być więc rozpatrywane w dalszej kolejności, w okresie przedłużonym z 15 do 45 dni, a konsulatory mogą wymagać dokumentów spoza standardowego wykazu, by podnieść poziom kontroli. Decyzje wydawane są indywidualnie, co sprzyja ograniczaniu praktyk dyskryminacyjnych ze względu na państwo pochodzenia. Wjazd do UE w dalszym ciągu jest możliwy dla rodzin unijnych obywateli, dziennikarzy, dysydentów, obrońców praw człowieka i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na skokowy wzrost liczby Rosjan uciekających do UE przed mobilizacją, KE pod koniec września zaktualizowała wytyczne, wzywając państwa członkowskie do wzmocnienia kontroli bezpieczeństwa przy wydawaniu wiz, a także do zaostrzenia kontroli granicznych.

KE wystąpiła ponadto z wnioskiem w sprawie nieuznawania rosyjskich dokumentów podróży wydawanych w okupowanych regionach zagranicznych. Przyjęcie takiej decyzji ujednoliciłoby podejście państw członkowskich do procesu tzw. paszportyzacji, który Rosja prowadzi na zajętych terytoriach, np. w części obwodów chersońskiego i zaporoskiego Ukrainy. W rezultacie paszporty wydane przez władze okupacyjne nie byłyby uznawane za ważne dokumenty podróży i nie mogłyby stanowić podstawy do wnioskowania o wizy i do przekraczania granic UE. Do tej pory tylko część państw, m.in. Polska, stosuje takie podejście. Prace nad wnioskiem KE trwają, a unijne stanowisko ograniczyło się na razie do potępienia [bezprawnego zaanektowania przez Rosję czterech ukraińskich obwodów](#).

Stanowiska państw członkowskich. Mimo inicjatyw KE nie udało się wypracować jednolitego podejścia do wjazdu rosyjskich obywateli na teren UE. Kraje bałtyckie oraz Polska od początku prezentowały najbardziej pryncypialne stanowisko, a 19 września br. wprowadziły wspólnie uzgodnione ograniczenia wizowe. Objęły one obywateli Rosji podróżujących w celach gospodarczych, sportowych, turystycznych i kulturalnych przez wszystkie przejścia graniczne. Zgodnie z wytycznymi KE państwa te utrzymały jednak niezbędne wyjątki i zezwalają na wjazd m.in. ze względów humanitarnych. Mimo to większość Rosjan nie decyduje się ubiegać o ochronę w państwach członkowskich i preferuje wyjazdy np. do Gruzji i Kazachstanu. Finlandia, chociaż popierała stanowisko krajów bałtyckich i Polski, odkładała podobną decyzję, licząc na konsensus w ramach UE.

Ograniczenia wizowe wprowadziła dopiero ponad tydzień po ogłoszeniu częściowej mobilizacji, ze względu na znaczący wzrost przekroczeń granicy przez rosyjskich obywateli. Analogiczne działania rozważa też Norwegia, która jest jedynym członkiem strefy Schengen spoza UE graniczącym z Rosją. Norweskie władze do tej pory znacząco ograniczyły liczbę wiz turystycznych wydawanych rosyjskim obywatelom, a we wrześniu zawiesiły umowę z tym krajem o ułatwieniach wizowych. Kilka innych unijnych państw, w tym Czechy, Słowacja, Dania, Belgia i Holandia, także zawiesiło wydawanie wiz turystycznych Rosjanom. Odmienne stanowisko prezentują natomiast m.in. Niemcy i Francja, które w sierpniu zablokowały wspólną unijną decyzję w tej sprawie. Co więcej, niemiecki minister sprawiedliwości Marco Buschmann stwierdził we wrześniu, rozbijając tym jedność UE, że Rosjanie uciekający przed mobilizacją są w jego kraju mile widziani.

Wnioski i rekomendacje. Wobec niechętniej postawy niektórych państw członkowskich wprowadzenie dalszych ograniczeń we wjeździe rosyjskich obywateli do UE, w tym całkowitego zakazu wydawania wiz turystycznych, jest na razie mało prawdopodobne. Taki zakaz, jeśli byłby wprowadzony, nie mógłby też być sankcjonowany przez unijne instytucje, gdyż decyzje o wydawaniu wiz leżą w gestii państw członkowskich. Dotychczas wprowadzone ograniczenia wjazdowe wynikają w większości ze zdecydowanej postawy członków UE graniczących z Rosją. W tej sytuacji warto, by Polska zabiegała o poszerzenie koalicji państw wspierających rozszerzenie unijnych restrykcji wjazdowych. Odejście od uprzywilejowanego dostępu Rosjan do UE, co wynika z zawieszenia umowy o ułatwieniach wizowych, nie przyniosło bowiem oczekiwanych rezultatów. Przede wszystkim nie powstrzymało znacznego wzrostu liczby Rosjan starających się przekroczyć unijne granice po ogłoszeniu mobilizacji, nie skierowało też niezadowolenia rosyjskiego społeczeństwa w stronę odpowiedzialnego za tę decyzję Władimira Putina. Taki potencjał miałby natomiast spójny komunikat w sprawie dalszych ograniczeń we wjeździe rosyjskich obywateli do UE. Migranci z Rosji nie organizują w UE protestów antywojennych i nie wyrażają sprzeciwu wobec reżimu Władimira Putina, a słabo rozwinięte społeczeństwo obywatelskie oraz obawy przed represjami nie mogą służyć jako uzasadnianie ich biernych postaw. Skoordynowane podejście podniosłoby także poziom bezpieczeństwa wewnątrz strefy Schengen. Nie można bowiem wykluczyć, że uciekający przed mobilizacją Rosjanie będą np. prezentowali postawy otwarcie proreżimowe lub nawet wrogie wobec licznych uchodźców z Ukrainy.