



KOMENTARZ

Elastyczne rozwiązanie UE w sprawie wydawania wiz Rosjanom

Stefania Kolarz

W dniach 30–31 sierpnia br. odbyło się nieformalne spotkanie Rady UE w Pradze. Ministrowie spraw zagranicznych dyskutowali m.in. o zaprzestaniu wydawania wiz turystycznych Rosjanom. Choć szczyt zakończył się brakiem konsensusu w tej sprawie, ministrowie przyjęli propozycję Czech dotyczącą zawieszenia umowy o ułatwieniach wizowych między UE i Rosją. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu zniechęcenie Rosjan do ubiegania się o wize przez wydłużenie procedur i listy wymaganych dokumentów, a także podwyższenie opłat. Państwa graniczące z Rosją zapowiadają jednocześnie przyjęcie dodatkowych obostrzeń.

Jakie były dotychczasowe zasady wjazdu Rosjan do Unii?

W 2007 r. UE i Rosja zawarły umowę o ułatwieniach w wydawaniu wiz krótkoterminowych (tzw. wiz Schengen). Ułatwia ona Rosjanom uzyskiwanie wiz umożliwiających pobyt w całej strefie Schengen do 90 dni w ciągu 180 dni. Wize wydawane są na podstawie prawa unijnego w celach turystycznych, biznesowych, tranzytu itd. Zezwolenia na dłuższy pobyt są regulowane prawem krajowym. W 2021 r. Rosjanie byli najliczniejszą grupą spośród wnioskujących o wize krótkoterminowe (ok. 18,3%) i osób, którym wize wydano – ponad 0,5 mln. Obecnie najwięcej takich wiz wydają im Grecja, Włochy i Hiszpania.

Prawo UE nie przewiduje wyraźnie możliwości całkowitego zaprzestania wydawania wiz obywatelom jednego państwa i zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne. Wydanie lub odmowa wydania wize (np. osobie stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa) jest decyzją organów krajowych podejmowaną indywidualnie. Wiza wydana przez jedno państwo Schengen zasadniczo umożliwia poruszanie się po całej strefie.

W jaki sposób państwa ograniczyły wjazd Rosjan do UE po ataku na Ukrainę?

25 lutego br. Rada częściowo zawiesiła stosowanie umowy o ułatwieniach wizowych, utrudniając postępowania wizowe m.in. rosyjskim dyplomatom, urzędnikom państwowym i biznesmenom. Całkowitym zakazem wjazdu i pobytu na terytorium UE zostały objęte osoby, na które Unia nałożyła sankcje. Unia ponadto zamknęła swoją przestrzeń powietrzną dla rosyjskich linii lotniczych, samolotów posiadanych lub kontrolowanych przez Rosję, a także w niej zarejestrowanych oraz dla prywatnych maszyn oligarchów. UE wezwała też państwa członkowskie do rezygnacji z wydawania Rosjanom tzw. złotych paszportów i wiz w zamian za inwestycje.

Na poziomie krajowym pierwszym państwem, które zawiesiło wydawanie wiz turystycznych Rosjanom, były Czechy (25 lutego br.), w ich ślady poszły m.in. republiki bałtyckie i Finlandia. Dania i Holandia zaprzestały wydawania Rosjanom wiz krótkoterminowych, ich wydawanie w znacznym stopniu ograniczyła także Polska.

KOMENTARZ PISM

Dlaczego państwa nie zdecydowały się całkowicie zaprzestać wydawania wiz turystycznych Rosjanom?

Wskutek decyzji z 31 sierpnia br. wzrosną opłaty, czas oczekiwania i liczba formalności wymaganych od Rosjan w celu uzyskania wiz Schengen. Rada nie zgodziła się jednak na całkowite zaprzestanie wydawania im wiz turystycznych, co proponowała Estonia. Państwo to wskazywało na potrzebę bezpośredniego oddziaływania na rosyjskie społeczeństwo, podkreślając też względy moralne – uniemożliwienie wypoczynku w UE osobom popierającym agresję. Jednocześnie dalej wydawane byłyby wizy humanitarne w celu pomocy uciekającym przed represjami ze strony władz. Mimo poparcia m.in. Polski, Litwy, Łotwy, Czech i Danii Radzie nie udało się osiągnąć wymaganej jednomyślności.

Przeciwnie propozycji były m.in. Belgia, Francja, Niemcy i Węgry, które protestowały przeciw alienacji rosyjskiego społeczeństwa i jego zrównywaniu z reżimem Władimira Putina. Zdaniem Portugalii proponowane rozwiązanie godziłoby przede wszystkim w oponentów wobec władz. Sceptyczne były także Grecja, Cypr i Włochy. Wśród rządziej wymienianych argumentów znalazła się możliwość wykorzystania tego ruchu przez rosyjską propagandę w celu dalszego podsycania antyunijnych nastrojów w społeczeństwie, a także zmniejszenie przychodów z turystyki.

Jakie są inne możliwości ograniczenia wjazdu Rosjan do UE?

Państwa graniczące z Rosją zapowiedziały prace nad dalej idącymi restrykcjami. Choć mają na to nieformalne przyzwolenie UE, dotkliwość rozwiązań regionalnych będzie osłabiał obowiązek honorowania wiz Schengen wydawanych przez pozostałe państwa strefy, w tym wielokrotnego wjazdu. Wśród propozycji pojawia się np. bardziej

selektywne wydawanie wiz i wnikliwe badanie wniosków (w 2021 r. odrzucono zaledwie 3,2%). Odmowa wjazdu z przyczyn bezpieczeństwa jest dopuszczalna bez względu na to, które państwo wydało wizę.

W UE istnieje też dość duża swoboda wprowadzania restrykcji na szczeblu krajowym. Przykładowo Finlandia zniechęca Rosjan do ubiegania się o wizy turystyczne, zmniejszając liczbę dni przyjmowania wniosków z pięciu do dwóch tygodniowo (wizy humanitarne i związane ze sprawami rodzinnymi wydawane są normalnie). Od września planuje zmniejszyć liczbę wydawanych wiz turystycznych o 90% przez wprowadzenie limitów – rozpatrywanie maksymalnie 100 wniosków o wydanie takich wiz dziennie.

Jakie mogą być skutki podjętej decyzji?

Decyzja Rady UE o zawieszeniu umowy o ułatwieniach wizowych między Unią i Rosją ma wymiar polityczny, na oficjalne przyjęcie większością kwalifikowaną będzie czekać do formalnego szczytu Rady. Jest jednak ważna wizerunkowo – potwierdza utrzymanie decyzyjności UE-27. Zostawia też możliwość – popieranego przez Polskę – dalszego zaostrzenia polityki wobec Rosji w momencie, w którym tempo nakładania nowych sankcji zwalnia w oczekiwaniu na rezultaty wcześniej przyjętych pakietów. Zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych może spowodować ograniczenie przez Rosję stosowania umowy o readmisji. Umowy te bowiem są zazwyczaj zawierane i wykonywane łącznie. Przyjęte rozwiązanie oznacza także utrudnienia dla studentów, naukowców i artystów – grup, wobec których m.in. Francja i Niemcy zamierzały stosować łagodniejszą politykę. Z drugiej strony nie zapobiega ono „roszczelnianiu” systemu sankcji poprzez dalsze wydawanie wiz przez państwa otwarte na rosyjskich turystów, o ile będą gotowi więcej zapłacić i poczekać na wjazd do UE.