

Katedra Europejskiego Prawa Konstytucyjnego
Jean Monnet Chair of European Constitutional Law

Piotr Apostolidis

**Dialog wizowy między Unią Europejską a
Federacją Rosyjską i Ukrainą**

Łódź 2013



Wydział Prawa
i Administracji



Uniwersytet
ŁÓDZKI

Piotr Apostolidis, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, pracował w Ambasadzie RP w Dublinie, Konsulacie Generalnym RP w Łucku oraz w Wydziale ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli

Seria wydawnicza Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego: Artykuły

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Redaktor naukowy serii: prof. dr hab. Anna Wyrozumska

Artykuł recenzowany

© *Copyright by Piotr Apostolidis*

Łódź 2013

Uwagi wstępne

Ponad połowę z ogólnej liczby 14,2 mln wiz Schengen wydanych w 2012 r. stanowiły wizy wystawione w przedstawicielstwach dyplomatyczno-konsularnych w Federacji Rosyjskiej (5,9 mln) oraz na Ukrainie (1,2 mln)¹. Fakt ten czyni Rosję i Ukrainę głównymi „odbiorcami” europejskiej polityki wizowej. Jednocześnie od kilku lat Unia Europejska prowadzi z obydwojoma państwami dialog służący wprowadzeniu kolejnych ułatwień w ruchu osobowym, a także podejmuje wspólne działania, mające na celu ostateczne zniesienie obowiązku wizowego przy podróżach krótkoterminowych obywateli Rosji i Ukrainy do państw strefy Schengen.

Liberalizacja zasad ruchu osobowego, a w konsekwencji rosnąca liczba odwiedzających państwa Unii Europejskiej obywateli Rosji i Ukrainy, stanowi ważny element zacieśniania współpracy gospodarczej i politycznej między Unią a jej najbliższymi sąsiadami na Wschodzie. Ułatwienia w ruchu osobowym mają również szczególnie istotne znaczenie, jako że dotyczą bezpośrednich kontaktów międzyludzkich i odgrywają ważną rolę we wzajemnym poznawaniu się społeczeństw oraz przełamywaniu stereotypów.

Wizerunek Unii Europejskiej w Rosji i na Ukrainie różni się od siebie. W rosyjskich mediach Unia Europejska często przedstawiana jest niekorzystnie. Krytyce podlega zarówno sfera życia obyczajowego, gospodarczego jak i politycznego. Na Ukrainie (zwłaszcza w środkowej i wschodniej części) problemem pozostaje niewielka znajomość państw Unii i procesów zachodzących w samej Brukseli. Wyniki sondażu opublikowanego 30 maja 2013 r. przez *Ukrinform*² ujawniają, że 74,8 % Ukraińców nigdy nie było w żadnym z państw UE.

Zarówno w Rosji, jak i na Ukrainie, istnieje tendencja do pewnej mitologizacji Europy. Taki stan rzeczy może zmienić jedynie większa łatwość wyjazdów do państw Unii Europejskiej, możliwa poprzez stopniowe znoszenie barier ograniczających ruch osobowy.

1. Działalność wizowa Państw Schengen w Rosji i na Ukrainie

Najwięcej wiz Schengen w Rosji wydawanych jest przez fińskie przedstawicielstwa dyplomatyczno-konsularne. W tym miejscu szczególnie warto zwrócić uwagę na działalność Konsulatu Generalnego Finlandii w Petersburgu, który w samym tylko 2012 r.,

¹ Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Spraw Wewnętrznych, *Statystyka wizowa 2012*, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/>, dostęp: 18 października 2013 r.

² Ukraińska Agencja Informacyjna, *Ankieta dotycząca stosunku Ukraińców do integracji europejskiej oraz integracji z Unią Celną z Rosją, Białorusią i Kazachstanem*: http://www.ukrinform.ua/eng/news/survey_over_40_of_ukrainians_want_ukraine_to_join_eu_304468, dostęp: 18 października 2013 r.

wydał ponad 1 mln wiz Schengen³. Stanowi to największą liczbę pozytywnie rozpatrzonych wniosków wizowych spośród wszystkich przedstawicielstw dyplomatyczno-konsularnych państw Schengen na świecie. Konsulat posiada dwa Oddziały: w Pietrozawodsku oraz na dalekiej północy w Murmańsku. Finowie wydają także wize w Ambasadzie Finlandii w Moskwie. Między innymi dzięki takiej liczbie wydanych wiz przez fińskie placówki, peryferyjnie położone i znane raczej z mało konkurencyjnych cen Helsinki, stały się dla Rosjan jednym z głównych centrów zakupowych i gastronomicznych w Europie. Szczególnym rozwiązaniem z pogranicza prawa europejskiego i krajowego-fińskiego, jest wiza jednolita typu C uprawniająca do podejmowania pracy sezonowej przy zbiorach owoców na terytorium Finlandii. Wnioski o jej wydanie można składać wyłącznie w Ambasadzie Finlandii w Moskwie⁴.

Na Ukrainie najwięcej wiz Schengen wydawanych jest przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczno-konsularne (prawie 450 000 w 2012 r.)⁵. Ze względu na coraz wyższe ceny na Ukrainie, tu także dominują wize dla indywidualnych przedsiębiorców oraz osób prywatnych, które coraz chętniej robią zakupy w sklepach położonych na lewym brzegu Bugu. Rozwijająca się polska gospodarka potrzebuje również tańszej siły roboczej zza wschodniej granicy. Od grudnia 2010 r. obywatele pięciu państw byłego Związku Radzieckiego (w tym Ukrainy) mogą podejmować w Polsce prace sezonowe, pod warunkiem, że ich zatrudnienie nie przekroczy 6 miesięcy w ciągu roku. Podstawę prawną takiego zatrudnienia stanowi Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę⁶. Jeśli zatrudnienie podejmowane jest na okres krótszy niż 3 miesiące, pobyt na terytorium Polski oraz potwierdzenie jego celu odbywa się na podstawie wizej jednolitej Schengen. Tu również, podobnie jak w przypadku wiz uprawniających do pracy sezonowej na terytorium Finlandii, mamy do czynienia z instytucją łączącą w sobie elementy prawa europejskiego oraz prawa krajowego.

2. Umowy o ułatwieniach wizowych między Unią Europejską a Federacją Rosyjską i Ukrainą

Podstawowym aktem prawa europejskiego regulującym zasady wydawania wiz krótkoterminowych oraz przysługujące ich posiadaczom uprawnienia, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. usta-

³ Zob. przypis 1.

⁴ Ambasada Finlandii w Moskwie:

<http://www.finland.org.ru/public/default.aspx?contentid=192699>, dostęp: 4 sierpnia 2013 r.

⁵ Zob. przypis 1.

⁶ Dz.U. 2011.155.919.

nawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy⁷. Zarówno Rosja, jak i Ukraina w relacjach z państwami Schengen związane są przepisami *lex specialis* w stosunku do stanowiącego *lex generalis* Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. Zasady wydawania wiz obywatelom rosyjskim i ukraińskim regulowane są umowami dwustronnymi o ułatwieniach wizowych: Umową między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską z dnia 17 maja 2007 r. o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej (przepisy umowy weszły w życie z dniem 1 czerwca 2007 r.)⁸ oraz Umową między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z dnia 18 grudnia 2007 r.⁹ (przepisy weszły w życie w dniu 1 stycznia 2008 r.). W tych samych datach zaczęły obowiązywać wynegocjowane wcześniej i traktowane przez stronę unijną pakietowo, przepisy umów o readmisji: Umowa o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską¹⁰ oraz Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą¹¹.

Obydwie umowy o ułatwieniach wizowych reprezentują różne koncepcje liberalizacji reżimu wizowego między Unią Europejską a państwami trzecimi. Wobec faktu, iż Rosja nie zniosła obowiązku wizowego dla obywateli UE, umowa z 17 maja 2007 r. przewiduje dwustronne ułatwienia wizowe, które mają zastosowanie zarówno wobec obywateli Federacji Rosyjskiej, jak i obywateli Unii Europejskiej. Z jednej strony taka konstrukcja umowy może być postrzegana jako sukces rosyjskiej dyplomacji, która nie po raz pierwszy (*vide* Wspólne Kroki na Rzecz Ruchu Bezwizowego przy Pobytach Krótkoterminowych dla Obywateli Rosji i Unii Europejskiej)¹² ujawnia przywiązanie do zasady wzajemności. Z drugiej jednak strony, nie brak głosów, że to jednak Rosja bardziej potrzebuje ruchu bezwizowego z Unią Europejską, niż Bruksela z Moskwą. Gdyby rzeczywiście tak było, prowadzenie twardych negocjacji przez stronę rosyjską może przynieść, w kontekście dalszej liberalizacji reżimu wizowego między UE a Rosją, odwrotne od zamierzonych skutki.

Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz nie jest oparta na zasadzie wzajemności. Wszystkie przewidziane w niej ułatwienia w otrzymywaniu wiz odnoszą się wyłącznie do obywateli Ukrainy. Z dniem 1 maja 2005 r. Ukraina jednostronnie zniosła obowiązek wizowy przy pobytach nieprzekraczających 90 dni dla obywateli państw Unii Europejskiej. W związku z powyższym, strona ukraińska mogła oczekiwać wynegocjowania dla swoich obywateli dalej idących ułatwień wizowych, niż zrobiła to w czerwcu 2007 r. strona rosyjska. Warto przyjrzeć się, czy rzeczywiście tak się stało.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz.Urz. UE L 243 z 19 września 2009 r., s. 1.

⁸ Dz. Urz. UE L 129 z 17 maja 2007 r., s. 27-34.

⁹ Dz. Urz. UE L 332 z 18 grudnia 2007 r., s. 68-76.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 129 z 17 maja 2007 r., s. 40-60.

¹¹ Dz.Urz. UE L 332 z 18 grudnia 2007 r., s. 48-65.

¹² Komisja Europejska, Dyrektoriat Spraw Wewnętrznych, *Common Steps Towards Visa Free Short-Term Travel of Russian and EU Citizens*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130311_02_en.htm, dostęp: 18 października 2013 r.

W języku dyplomacji nie bez znaczenia jest odwołanie się w umowie o ułatwieniach wizowych z Ukrainą do dalszego rozwijania przyjaznych stosunków między obydwoma stronami. Taki zapis nie znalazł miejsca w preambule umowy z Rosją. Należy jednak podkreślić, że zarówno w jednej, jak i drugiej umowie, przepisy preambuły odwołują się do ustanowienia ruchu bezwizowego jako celu długoterminowego. Porównując zakres zwolnień z opłat wizowych w obydwu umowach, warto podkreślić istnienie szerszej grupy aplikujących zwolnionych z tej opłaty na podstawie przepisów umowy z Ukrainą. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 4 lit. j-n ww. umowy zwolnieniu z opłaty za wydanie wizy podlegają: dziennikarze, emeryci i renciści, kierownicy przewożący towary w ruchu międzynarodowym i świadczący usługi transportu pasażerskiego, przemieszczający się na obszar państw członkowskich pojazdami zarejestrowanymi na Ukrainie, członkowie załóg pociągów, wagonów chłodniczych i lokomotyw w pociągach międzynarodowych przemieszczających się na obszar państw członkowskich, dzieci poniżej 18. roku życia oraz pozostające na utrzymaniu rodziców dzieci poniżej 21. roku życia. Ww. grupa aplikujących nie podlega natomiast zwolnieniu z opłaty na podstawie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską. Na uwagę zasługuje również szerszy w umowie z Ukrainą aniżeli w umowie z Rosją, zakres podmiotów uprawnionych do otrzymania wizy uprawniającej do wielokrotnego przekraczania granicy z okresem ważności do 5 lat. Zgodnie z przepisami umowy z dnia 18 grudnia 2007 r., osobami uprawnionymi do otrzymania takich wiz są: stali członkowie oficjalnych delegacji, którzy na oficjalne zaproszenia skierowane do Ukrainy uczestniczą regularnie w spotkaniach, konsultacjach, negocjacjach lub programach wymiany, a także w wydarzeniach organizowanych na terytorium państw członkowskich przez organizacje międzyrządowe, przedsiębiorcy i przedstawiciele organizacji przedsiębiorców, którzy odbywają regularne podróże do państw członkowskich oraz dziennikarze (art. 5 ust. 2 lit. b, d i e). W odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej ww. grupa podmiotów uprawniona jest jedynie do otrzymania wizy wielokrotnej z terminem ważności do roku (art. 5 ust. 2 lit. a, b i g umowy z dnia 17 maja 2007 r.). Umowa o ułatwieniach wizowych z Ukrainą wyodrębnia również wizyty w celach uczestniczenia w pogrzebach krewnych, a także w celach leczniczych, wymieniając dokumenty potwierdzające ww. cele (art. 4 ust. 1 lit. k i m). Brak jest wyodrębnienia podobnych kategorii wizyt w umowie z Federacją Rosyjską.

3. Nowelizacje dwóch prędkości

W 2010 r. zgodnie stwierdzono, iż istnieje potrzeba nowelizacji umów o ułatwieniach wizowych. Unii Europejskiej zależało, przede wszystkim, na dostosowaniu przepisów umów do postanowień Wspólnotowego Kodeksu Wizowego (WKW), którego przepisy weszły w życie w dniu 5 kwietnia 2010 r. Strona rosyjska i ukraińska chciały natomiast wykorzystać fakt nowelizacji do wprowadzenia dalej idących ułatwień wizowych dla swoich obywateli.

Dla strony unijnej szczególnie ważną kwestią było wprowadzenie do umów z Federacją Rosyjską i Ukrainą przepisów przewidujących możliwość korzystania przy przyjmowaniu wniosków wizowych przez przedstawicielstwa dyplomatyczno-konsularne z pomocy usługodawców zewnętrznych. Podstawę prawną działania firm zewnętrznych wprowadziły przepisy art. 43 WKW. Tzw. punkty przyjmowania wniosków wizowych (PPWW) miały przede wszystkim za zadanie przyjmować złożone przez aplikujących wnioski wraz z dokumentami towarzyszącymi i przekazywać je celem rozpatrzenia do urzędu konsularnego. Po podjęciu decyzji przez konsula, wniosek ponownie miał trafiać do PPWW, który kontaktował się bezpośrednio z aplikującym, celem poinformowania go o decyzji konsula i zwrotu dokumentu podróży. Tzw. *outsourcing* wizowy stał się coraz powszechniej używany przez przedstawicielstwa dyplomatyczno-konsularne państw Schengen, także na terytorium Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. W treści umów z Rosją i Ukrainą nie było jednak podstawy prawnej do takich działań, a co za tym idzie, do pobierania z tego tytułu dodatkowych opłat przez usługodawców zewnętrznych.

Wspólne komitety powołane na mocy umów (art. 13 umowy z Federacją Rosyjską oraz art. 12 umowy z Ukrainą) rozpoczęły negocjacje nad poprawkami obowiązujących przepisów. Komitet składający się z przedstawicieli strony unijnej oraz rosyjskiej rozpoczął pracę pod koniec 2010 r., natomiast komitet powołany na podstawie umowy UE z Ukrainą na początku 2011 r.

Negocjacje z Ukrainą przebiegały dość sprawnie i w efekcie w dniu 23 lipca 2012 r. została zawarta Umowa między Unią Europejską a Ukrainą zmieniająca Umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz¹³, jej przepisy zaczęły obowiązywać w dniu 1 lipca 2013 r. Dla strony unijnej najważniejsze znaczenie miało wprowadzenie podstawy prawnej do przyjmowania wniosków wizowych na terytorium Ukrainy za pośrednictwem usługodawców zewnętrznych, a także do pobierania z tego tytułu opłat (art. 1 poprawka 7 lit. c umowy zmieniającej). W zamian za to, strona ukraińska uzyskała między innymi: zwolnienie z obowiązku wizowego właścicieli służbowych paszportów biometrycznych (art. 1 poprawka 8 lit. a, b i c), rozszerzenie kategorii aplikujących zwolnionych z opłaty za wydanie wizy (art. 1 poprawka 7 lit b), bardziej preferencyjne warunki otrzymywania wiz uprawniających do wielokrotnego przekraczania granicy z terminem ważności 5 lat (art.1 poprawka 6).

Znacznie wolniej przebiegają negocjacje nad nowelizacją obowiązującej Umowy o ułatwieniach wizowych ze stroną rosyjską. Głównym punktem spornym okazało się żądanie strony rosyjskiej zwolnienia z obowiązku posiadania wizy osób legitymujących się biometrycznymi paszportami służbowymi. W przebiegu negocjacji Komisja Europejska podnosiła zarzut zbyt dużej i niejasno określonej w przepisach prawa rosyjskiego, grupy podmiotów uprawnionych do otrzymania tego rodzaju paszportu. W

¹³ Dz.Urz. UE L 168 z 20 czerwca 2013 r., s. 11-17.

konsekwencji, negocjacje dotyczące Umowy z Federacją Rosyjską wciąż nie są zakończone.

4. Dialog na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego między Unią Europejską a Federacją Rosyjską

W 2007 r. Stała Rada Współpracy UE-Rosja ds. Wolności, Bezpieczeństwa i Wymiaru Sprawiedliwości (Stała Rada Współpracy UE-Rosja WBiWS) przyjęła plan działań na rzecz intensyfikacji dialogu zmierzającego do wprowadzenia ruchu bezwizowego. Dopiero trzy i pół roku później uchwalono porozumienie między UE i Rosją „Wspólne Kroki na Rzecz Ruchu Bezwizowego przy Pobytach Krótkoterminowych dla Obywateli Rosji i Unii Europejskiej”¹⁴ (Wspólne Kroki na Rzecz Ruchu Bezwizowego). Pomimo iż zakres tematyczny przyjętego dokumentu jest bliźniaczo podobny do zawieranych z państwami należącymi do Partnerstwa Wschodniego „Planami Działań na Rzecz Wprowadzenia Ruchu Bezwizowego”¹⁵, to jednak „Wspólne Kroki na Rzecz Ruchu Bezwizowego” są całkowicie oparte na zasadzie wzajemności. Porozumienia zawierane z państwami Partnerstwa Wschodniego mają charakter mapy drogowej przygotowywanej przez stronę unijną dla poszczególnych państw trzecich. Porozumienie z Rosją zostało natomiast opracowane wspólnie przez stronę unijną i rosyjską. „Wspólne Kroki na Rzecz Ruchu Bezwizowego” składają się z czterech bloków tematycznych: bezpieczeństwo dokumentów, w tym biometria, nielegalna imigracja, w tym readmisja, porządek publiczny, bezpieczeństwo i współpraca sądowa oraz stosunki zewnętrzne. Każdy z powyższych bloków jest przedmiotem badań grup eksperckich wysokiego szczebla z Unii Europejskiej oraz z Rosji i podlega ocenie oddzielnie przez obydwie strony. Po każdej z wizyt powstaje raport, który jest następnie prezentowany na spotkaniach roboczych w ramach Stałej Rady Współpracy UE-Rosja WBiWS. Do września 2013 r. strony odbyły po kilkanaście wzajemnych wizyt. Dla strony unijnej problemami, w kontekście przyszłego zwolnienia obywateli Federacji Rosyjskiej z obowiązku wizowego, wciąż pozostają system sądownictwa, rządy prawa oraz przestrzeganie praw mniejszości w Rosji.

Największą słabością dialogu między Unią Europejską a Rosją na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego wydaje się fakt, iż zakłada on dokonywanie wzajemnych ocen. W następstwie brak jest jednoznacznych ustaleń, która ze stron i w jakiej formie, może postulować przeprowadzenie reform przez drugą stronę. Niewykluczone, że po zakończeniu wizyt eksperckich Unia Europejska i Rosja wyobrażają sobie przyszły scenariusz nieco inaczej. Dla UE może to oznaczać początek rozmów o rekomen-

¹⁴ Zob. przypis 12.

¹⁵ Komisja Europejska, Dyrektoriat Spraw Wewnętrznych, *Joint Staff Working Document, First progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan for Visa Liberalisation, October 2011*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20110920/ua_vlap_1st_progress_report_sec_2011_1076_f_en_document_travel_service.pdf, dostęp: 21 października 2013 r.

dowanych reformach w wybranych blokach tematycznych. Strona rosyjska będzie prawdopodobnie oczekiwała rozpoczęcia negocjacji umowy o ruchu bezwizowym.

5. Dialog na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego między Unią Europejską a Ukrainą

Dialog między Unią Europejską a Ukrainą na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego zapoczątkowano w październiku 2008 r. W ciągu następnych dwóch lat nie podjęto jednak żadnych konkretnych działań. Milowym krokiem okazał się 14. Szczyt UE-Ukraina w Brukseli w dniu 22 listopada 2010 r., na którym przyjęto porozumienie „Plan Działań na Rzecz Wprowadzenia Ruchu Bezwizowego”¹⁶. Plan Działań składa się z czterech bloków tematycznych: bezpieczeństwo dokumentów, w tym biometria, nielegalna imigracja, w tym readmisja, porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz stosunki zewnętrzne i prawa podstawowe. W przeciwieństwie do porozumienia na rzecz działań służących wprowadzeniu ruchu bezwizowego z Rosją, Plan Działań dla Ukrainy jest dokumentem zobowiązującym wyłącznie stronę ukraińską. Unia Europejska zachowuje prawo do oceny ukraińskiego porządku prawnego, formułowania zaleceń oraz oceny wprowadzanych reform. Każdy z czterech bloków tematycznych ma podlegać ewaluacji przez UE na dwóch poziomach: przyjęcia zalecanych przepisów prawnych (faza I) oraz ich skutecznego wdrożenia (faza II).

Po trzech latach obowiązywania Planu Działań Ukraina nie zdołała przyjąć wszystkich zalecanych przez stronę unijną aktów prawnych. Dotychczas Komisja Europejska wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych opublikowały dwa raporty oceniające postęp w zakresie przyjmowania zalecanych przepisów prawnych (z października 2011 r.¹⁷ i z lutego 2012 r.¹⁸). Oznacza to, że Ukraina nie weszła jeszcze do przewidzianej w Planie Działań fazy II, polegającej na ocenie efektywności stosowania nowych regulacji prawnych. Najwięcej zastrzeżeń strony unijnej budzą przepisy prawa ukraińskiego dotyczące następujących kwestii: przeciwdziałanie korupcji, walka z dyskryminacją, polityka azylowa, prawa Romów oraz prawa mniejszości seksualnych. Trzeci raport oceniający postęp realizacji przez Ukrainę Planu Działania, może zostać opracowany przed listopadowym Szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Obecnie strona unijna oczekuje na sprawozdanie Parlamentu Ukraińskiego doty-

¹⁶ Rada Unii Europejskiej, EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17883.en10.pdf>, dostęp: 21 października 2013 r.

¹⁷ Komisja Europejska, Dyrektoriat Spraw Wewnętrznych, *Joint Staff Working Document, First progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan for Visa Liberalisation, October 2011*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20110920/ua_vlap_1st_progress_report_sec_2011_1076_f_en_document_travel_service.pdf, dostęp: 21 października 2013 r.

¹⁸ Komisja Europejska, Dyrektoriat Spraw Wewnętrznych, *Joint Staff Working Document, Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan for Visa Liberalisation, February 2012*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf, dostęp: 21 października 2013 r.

czące przyjęcia rekomendowanych aktów prawnych. Dopiero w odpowiedzi na ten dokument, Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych opracują trzeci raport oceniający postęp strony ukraińskiej w realizacji Plan Działań dla Ułatwień Wizowych.

6. Mały ruch graniczny jako ważne ułatwienie w ruchu osobowym na wschodnich granicach Unii Europejskiej

O ile otwarcie frontowych drzwi do strefy Schengen dla Rosjan i Ukraińców zależy od skuteczności prowadzonego przez obydwie strony dialogu wizowego z Unią Europejską, o tyle kuchenne drzwi zostały dla pewnej grupy ich obywateli już teraz uchylone. Podstawę prawną uproszczonego trybu wjazdu do strefy Schengen stanowi Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienie konwencji z Schengen¹⁹. Przepisy powyższego Rozporządzenia traktuje się jako rozwinięcie dorobku prawnego Schengen. W związku z powyższym, nie regulują one pobytów obywateli państw trzecich trwających powyżej 90 dni w ciągu 180 dni. Maksymalny okres pobytu na podstawie zezwolenia małego ruchu granicznego nie może przekroczyć 90 dni w każdym półroczu. Treść art. 13 ww. Rozporządzenia stanowi upoważnienie dla państw związanych przepisami dorobku prawnego Schengen do zawierania, po uprzedniej konsultacji z Komisją Europejską, dwustronnych umów o zasadach małego ruchu granicznego z państwami sąsiadującymi. Na podstawie powyższych uprawnień, zawarte zostały dwie umowy o zasadach małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską oraz trzy umowy z Ukrainą.

Zgodnie z treścią dwustronnej Umowy między Królestwem Norwegii a Federacją Rosyjską z dnia 2 listopada 2010 r. (przepisy weszły w życie 20 maja 2012 r.), mieszkańcy regionu Pieczenga na dalekiej północy mogą bez wizy jednolitej, na podstawie zezwolenia małego ruchu granicznego, przebywać nieprzerwanie do 15 dni w 30 kilometrowej strefie przygranicznej w Norwegii²⁰. Jeszcze dłuższy okres pobytu i większą strefę przygraniczną przewidują przepisy Umowy z dnia 14 grudnia 2011 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego²¹ (przepisy weszły w życie 27 lipca 2012 r.). Na podstawie zezwolenia małego ruchu granicznego, mieszkańcy całego Obwodu Kaliningradzkiego, mogą przebywać nieprzerwanie przez okres do 30 dni po polskiej stronie w 50 kilometrowej strefie małego ruchu granicznego.

¹⁹ Dz.Urz. UE L 405, z 30 grudnia 2006 r., s. 1-18.

²⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Królestwa Norwegii, <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomr%C3%A5dene/Factsheet.pdf>, dostęp: 2 sierpnia 2013 r.

²¹ Dz.U. 2012.814.

Ukraina jest stroną umów o małym ruchu granicznym podpisanych z Węgrami, Słowacją i Polską²². Przepisy umowy z Węgrami weszły w życie w dniu 11 stycznia 2008 r. Na ich podstawie posiadacz zezwolenia małego ruchu granicznego jest uprawniony do nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej do 90 dni. Przepisy Umowy o zasadach małego ruchu granicznego między Słowacją a Ukrainą weszły w życie w dniu 27 września 2008 r. Pierwotnie postanowienia umowy przewidywały nieprzerwany maksymalny pobyt do 30 dni, jednak po nowelizacji dokonanej w 2011 r., okres ten został wydłużony do 90 dni. Najnowsza z umów o małym ruchu granicznym, której stroną jest Ukraina zaczęła obowiązywać 1 lipca 2009 r. Zgodnie z przepisami Umowy z dnia 28 marca 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego²³ posiadacze zezwolenia małego ruchu granicznego mogą przebywać nieprzerwanie do 60 dni w strefie przygranicznej drugiego z państw.

Analizując umowy o małym ruchu granicznym, których stroną jest Federacja Rosyjska i Ukraina, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że obydwa kraje wyszły z negocjacji zwycięsko. Ukrainie udało się podpisać aż trzy umowy, spośród czterech potencjalnie możliwych do zawarcia, z krajami sąsiadującymi należącymi do Unii Europejskiej. Rosja podpisała stosowne umowy z dwoma państwami, spośród pięciu sąsiadów związanych *acquis* Schengen. Niemniej jednak za jej sukces w negocjacjach należy uznać rozszerzenie w umowie z Polską strefy przygranicznej ponad maksymalnie przewidziane w Rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 pięćdziesiąt kilometrów. Dzięki takiemu rozwiązaniu, o zezwolenie małego ruchu granicznego mogą aplikować, pod warunkiem spełnienia wymogu trzyletniego stałego zamieszkiwania, mieszkańcy całego Obwodu Kaliningradzkiego. Dla wprowadzenia takich przepisów do dwustronnej umowy Rosji z Polską konieczna była nowelizacja Rozporządzenia (UE) nr 1931/2006, co nastąpiło Rozporządzeniem (UE) nr 1342/2011²⁴. Warto również zwrócić uwagę na daty, kiedy Federacja Rosyjska i Ukraina zawierały kolejne umowy o małym ruchu granicznym. Ukraina pierwszą umowę zawarła 5 lat wcześniej niż miało to miejsce w przypadku Rosji. Nie bez znaczenia wydaje się w tym kontekście jednostronne zwolnienie przez Ukrainę obywateli Unii Europejskiej z obowiązku wizowego. Fakt ten mógł spowodować lepszy klimat do negocjacji, które rozpoczęto z Ukrainą wkrótce po uchwaleniu Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, stanowiącego podstawę prawną do ich rozpoczęcia.

Na marginesie powyższych rozważań warto zauważyć, iż Federacja Rosyjska od kilku lat negocjuje umowy o małym ruchu granicznym z Litwą oraz Łotwą. Podobnie na etapie negocjacji jest umowa między Ukrainą a Rumunią. Chociaż same prace nad treścią umów wydają się dość techniczne i negocjowane przepisy nie budzą więk-

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych Rozporządzeniem nr 1931/2006: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:HTML>

²³ Dz.U. 2009.103.858.

²⁴ Dz.Urz. UE L 347, z 30 grudnia 2011 r., s. 41-43.

szych kontrowersji, to ostateczne podpisanie umów i ich notyfikacja, jest już działaniem w dużym stopniu politycznym. Przykładem może być Umowa o małym ruchu granicznym między Rosją i Norwegią, której treść została ostatecznie wynegocjowana w listopadzie 2010 r. Na jej wejście w życie trzeba było czekać kolejnych 18 miesięcy. Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem jest Umowa o małym ruchu granicznym między Polską a Białorusią. Została ona podpisana przez obydwie strony w 2010 r., natomiast wskutek braku ratyfikacji, do dnia dzisiejszego jej przepisy nie weszły w życie.

7. Upolitycznienie procesu liberalizacji wizowej z Federacją Rosyjską

Chociaż sam dialog wizowy zdaje się być aspektem czysto technicznym, to na jego przebieg niewątpliwie ma wpływ „wielka polityka”. Nie inaczej jest w przypadku negocjacji Unii Europejskiej z Rosją i Ukrainą. Warto przyjrzeć się kilku czynnikom, od których może pośrednio zależeć przyszłość dialogu wizowego.

Największy kryzys we wciąż niezakończonych negocjacjach nad nowelizacją Umowy między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej wzbudzała kwestia zwolnienia z obowiązku uzyskania wizy posiadaczy paszportów służbowych. Strona unijna kwestionowała zarówno liczbę wydawanych przez Rosjan paszportów służbowych, jak również krąg osób uprawnionych do ich otrzymania. Kontrowersje wzbudzał fakt, iż uprawnionymi do otrzymania tego rodzaju paszportów zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem są, między innymi, przedstawiciele służb mundurowych, prokuratorzy i sędziowie. To właśnie do tej grupy osób unijni dyplomaci mają szczególnie dużo zastrzeżeń, w związku z łamaniem przez część z nich praw człowieka oraz zaangażowaniem w upolitycznienie sądownictwa w Rosji. W okresie przedłużających się negocjacji nad nowelizacją obecnie obowiązującej umowy o ułatwieniach wizowych, strona rosyjska podniosła kwestię wprowadzenia obowiązku posiadania wiz przez członków załóg statków powietrznych. Chociaż większość z 28 państw Unii Europejskiej ma podpisane dwustronne umowy gwarantujące ruch bezwizowy dla tej grupy podmiotów, to jednak dla kilku z państw, które takimi umowami nie są związane, moratorium strony rosyjskiej zapowiadało znaczne utrudnienia dla pracowników linii lotniczych. Dość powiedzieć, że wśród państw niezwiązanych w tym zakresie umowami dwustronnymi z Rosją są kraje, których linie lotnicze regularnie latają do Rosji. Ostatecznie od 1 grudnia 2012 r. strona rosyjska wprowadziła obowiązek wizowy dla załóg statków powietrznych, co znacznie utrudniło realizację połączeń do Rosji przez linie lotnicze z takich krajów jak Czechy, Grecja, Finlandia, czy Łotwa.

Kolejnym ruchem ze strony rosyjskiej mającym na celu osłabić potencjał negocjacyjny Unii Europejskiej, także, a może przede wszystkim, w sprawach z zakresu ruchu osobowego, jest zapowiedzenie wprowadzenia przez Rosję obowiązku przekazywania szczegółowych danych osobowych (w tym numerów kart kredytowych, adre-

sów i numerów telefonów) pasażerów podróżujących z terytorium państw Unii Europejskiej do Rosji, bądź tranzytem przez terytorium Federacji Rosyjskiej. Niedopełnienie tego obowiązku ma skutkować odmową wpuszczenia przewoźnika na terytorium Rosji. Warto zaznaczyć, iż powyższa regulacja nie dotyczy wyłącznie linii lotniczych, ale wszystkich przewoźników świadczących usługi transportowe, także drogą lądową i morską. Sytuacja zdaje się być patowa, ponieważ europejscy przewoźnicy nie są uprawnieni do przekazywania takich danych do państw trzecich. Ich transfer może odbywać się wyłącznie na podstawie przepisów umów bilateralnych między Unią Europejską a tymi państwami. Do tej pory takie umowy zostały wynegocjowane jedynie z Kanadą, Australią i Stanami Zjednoczonymi. Strona rosyjska podkreśla, że zmiana przepisów dotyczących PNR (*Passenger Name Record*) została uchwalona w Rosji we wrześniu 2012 r. i Unia Europejska miała wystarczająco dużo czasu, żeby rozpocząć z Rosją stosowne negocjacje w tym zakresie. Bruksela zwraca uwagę, że przedmiotowe regulacje zostały wprowadzone przepisami Dekretu Ministra Transportu Federacji Rosyjskiej i Komisja Europejska nie została o tym fakcie poinformowana. Tymczasem wiosną 2013 r. Rosja zapowiedziała, że od 1 lipca 2013 r. obowiązek przekazywania danych pasażerów (PNR) stanie się skuteczny. Ostatecznie wejście w życie przepisów przez stronę rosyjską zostało odłożone do końca 2013 r. Niemniej jednak groźba, iż w najbliższej przyszłości przewoźnicy europejscy stracą prawo realizacji połączeń do Rosji pozostaje nadal realna.

Wciąż nierozwiązaną sprawą, kładącą cień na relacje UE z Rosją, pozostaje śmierć Siergieja Magnitskiego i prowadzone w tej sprawie śledztwo. Magnitski, pracując jako prawnik, wyjawiał opinii publicznej istnienie potencjalnych masowych nadużyć w rosyjskich organach skarbowych. Unia Europejska i Stany Zjednoczone domagają się ujawnienia przez stronę rosyjską wszystkich faktów związanych z jego śmiercią w rosyjskim areszcie. Parlament Europejski na sesji plenarnej w dniu 23 października 2012 r. przyjął rezolucję²⁵ nawołującą Radę UE do nałożenia restrykcji na wjazd na terytorium Unii Europejskiej urzędników rosyjskich powiązanych z aresztowaniem Magnitskiego.

Wspomniane powyżej kwestie, chociaż z pozoru niezwiązane z dialogiem wizowym między UE a Rosją, mogą odegrać rolę jęczyczka u wagi, kiedy czysto techniczne negocjacje będą już dobiegały końca. Warto podkreślić, że w dwóch pierwszych sprawach strona rosyjska ma wciąż duże pole manewru, a samo podniesienie tych kwestii należy traktować raczej jako próbę nacisku politycznego na stronę unijną. Sprawa śmierci Siergieja Magnitskiego zdaje się być dużo bardziej złożona, a ewentualne porozumienie między Unią a Rosją mało prawdopodobne.

²⁵ Rezolucja PE nr 2012/2142(INI).

8. Upolitycznienie procesu liberalizacji wizowej z Ukrainą

W relacjach UE z Ukrainą najbardziej głośną kwestią sporną o wymiarze politycznym, jest aresztowanie oraz skazanie Julii Tymoszenko i Jurija Łucenki. Była premier pozostaje w areszcie od sierpnia 2011 r. Największe kontrowersje budzi fakt pozbawienia jej wolności przed wydaniem wyroku sądowego, co Europejski Trybunał Praw Człowieka wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2013 r.²⁶ uznał za naruszenie przepisów art. 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷. Obecnie była premier odbywa karę pozbawienia wolności za nadużycie władzy przy podpisaniu w 2009 r. umowy o dostawy na Ukrainę rosyjskiego gazu. Wobec Tymoszenko wciąż pojawiają się jednak nowe zarzuty. Jurij Łucenko przebywał w więzieniu od grudnia 2010 r. do kwietnia 2013 r., kiedy został ułaskawiany przez prezydenta Wiktora Janukowycza. W jego sprawie także została wniesiona skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sąd wyrokiem z dnia 3 lipca 2012 r.²⁸ również orzekł, że zatrzymanie i aresztowanie byłego ministra spraw wewnętrznych naruszały art. 5 Konwencji. Obydwie sprawy przyczyniają się niewątpliwie do opóźnienia podpisania Umowy Stowarzyszeniowej między UE i Ukrainą. Jej treść została zaakceptowana przez obydwie strony w marcu 2012 r. Ochłodzenie wzajemnych relacji nie mogło nie odbić się również na dialogu wizowym.

W przeciwieństwie do nowelizacji umowy o ułatwieniach wizowych z Rosją, praca nad nowelizacją umowy o ułatwieniach wizowych z Ukrainą nie napotykała na szczególnie trudne do rozwiązania kwestie sporne. Tekst nowelizacji został podpisany jeszcze latem 2012 r. Wobec wyraźnego ochłodzenia wzajemnych relacji i oskarżeń ze strony Unii Europejskiej o wybiórcze stosowanie prawa na Ukrainie (między innymi sprawy Tymoszenko i Łucenki) przyjęcie treści nowelizacji umowy przez Radę UE, a szczególnie przez Parlament Europejski, przeciągnęło się prawie o rok. Fundamentalne znaczenie dla ostatecznego wejścia w życie nowelizacji, która zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2013 r., zdają się mieć dwa czynniki. Pierwszy to listopadowy III szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, na którym możliwe jest podpisanie przez Ukrainę Umowy Stowarzyszeniowej wraz z Umową o Wolnym Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*). Wobec tego faktu niezrozumiałym byłoby dalsze upolitycznianie dialogu wizowego. Drugim, także ważnym czynnikiem, był list ukraińskiej opozycji z kwietnia 2013 r. adresowany do stałych przedstawicieli państw członkowskich UE w Brukseli. Autorzy listu podkreślili potrzebę podpisania umowy stowarzyszeniowej na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Pomimo że przedstawiciele opozycji kolejny raz podkreślili istnienie problemu wybiórczego stosowania prawa na Ukrainie, to zgodnie zaapelowali do Unii o kontynuowanie działań zmierzających do integracji europejskiej Ukrainy. Tylko takie działanie, ich zdaniem,

²⁶ Wyrok ETPC z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie nr 49872/11, *Tymoszenko v. Ukraina*.

²⁷ Dz.U. 1993.61.284.

²⁸ Wyrok ETPC z 3 lipca 2012 r. w sprawie nr 6492/11, *Łucenko v. Ukraina*.

może pozytywnie wpłynąć na sytuację polityczną i gospodarczą na Ukrainie. Symptomatycznym jest również fakt, iż po prawie roku bezczynności strony ukraińskiej, wiosną 2013 r. w Kijowie zaczęto pracować nad wprowadzeniem do porządku prawnego rekomendowanych przez UE reform systemu sądownictwa, ordynacji wyborczej, a także podjęcie działań mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Prawdopodobnym jest, iż sprawa podpisania umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE a Ukrainą na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie będzie ważyć się do ostatniej chwili.

Niewątpliwie cechą dialogu wizowego Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami jest jego ciągłość. W obydwu przypadkach trwa on nieprzerwanie od prawie sześciu lat. Nie mniej jednak, równie charakterystyczna jest zmienność natężenia, z jaką jest prowadzony. W ciągu tego czasu bywały okresy, kiedy przez kilkanaście miesięcy niewiele nowego w przedmiocie się działo. Po nich następował czas intensyfikacji wzajemnych kontaktów, który owocował podpisaniem nowych umów, czy znacznym postępowaniem w prowadzonych negocjacjach. Trudno oprzeć się również wrażeniu, że dialog wizowy z Rosją i Ukrainą ma także wymiar polityczny. Fakt ten powoduje, iż jego przyszłość jest jeszcze trudniejsza do przewidzenia. Warto jednak, analizując dotychczasowe prace, pokusić się o ostrożne prognozy. W ostatnich kilku miesiącach strona ukraińska podjęła działania mające na celu zmanifestowanie gotowości do współpracy. Takie sygnały zostały wysłane zarówno ze strony prezydenta i rządu (ułaskawienie Jurija Łucenki, intensyfikacja prac legislacyjnych we wskazanych przez Unię obszarach) jak i opozycji (bezwarunkowe poparcie działań na rzecz integracji z UE). Fakt ten może w najbliższym czasie skłonić Brukselę do pewnych kompromisów, w myśl chętnie przywoływanej przy okazji polityki integracyjnej zasady *more for more, less for less*. W przypadku Rosji, w ostatnim czasie obserwowaliśmy raczej działania strony rosyjskiej zmierzające do multiplikacji spornych kwestii. Nie bez znaczenia w przypadku dwustronnych relacji Brukseli z Moskwą pozostaje fakt braku oddziaływania na nie czynnika zewnętrznego. W przypadku Ukrainy za taki można uznać program Partnerstwa Wschodniego. To wszystko każe być bardziej ostrożnym w ocenie postępu prowadzonego przez Unię Europejską dialogu wizowego z Federacją Rosyjską.

* * *

Na zakończenie raz jeszcze należy podkreślić znaczenie procesu liberalizacji ruchu osobowego między Unią Europejską a Federacją Rosyjską i Ukrainą. Jego kształt bezpośrednio dotyczy kilku milionów ludzi rocznie, co potwierdzają publikowane przez Komisję Europejską statystyki wydanych wiz Schengen. Ponadto toczący się proces, w coraz większym zakresie wpływa nie tylko na gospodarkę, ale także, a może przede wszystkim, na zwykłe kontakty międzyludzkie.