

Wizowy Plan Działań dla Ukrainy: ocena stanu przygotowań

Marta Jaroszewicz

Przyjęty na ostatnim szczycie unijno-ukraińskim Plan Działań w sprawie wiz stanowi sukces Ukrainy, gdyż po raz pierwszy zostały określone warunki i kryteria, jakie Kijów musi spełnić, by oczekiwać od UE zniesienia wiz dla swoich obywateli. Atutem Ukrainy jest przede wszystkim wola polityczna – kwestia braku wiz do UE była traktowana jako priorytet przez wszystkie ekipy rządzące na Ukrainie od 2005 roku. Od czasu objęcia władzy przez prezydenta Wiktora Janukowycza Kijów przyjął lub przygotował kluczowe akty prawne przybliżające kraj do europejskich standardów w zakresie zarządzania granicami i migracjami. Silną stroną Ukrainy jest też stosunkowo dobrze zreformowana i sprawnie zarządzana służba graniczna. Ponadto zmniejszyła się dynamika nielegalnej migracji tranzytowej przez Ukrainę i coraz mniej Ukraińców próbuje nielegalnie wjechać czy przebywać na terytorium UE. Kijów sprawnie realizuje umowę o readmisji z UE.

Najtrudniej Ukrainie będzie spełnić oczekiwania UE związane ze stanem demokracji i praworządności. Korupcja pozostaje główną barierą na drodze do rozwoju i modernizacji Ukrainy, sądy są słabe, a system orzekania niewydolny. Głównym problemem nowo tworzonej służby migracyjnej będzie budowa cywilnego systemu rejestracji, monitorowania i regulowania pobytu cudzoziemców. bowiem nadzorujący ją resort spraw wewnętrznych pozostaje niezreformowanym, zbiurokratyzowanym organem typu milicyjnego. Jeśli chodzi o wprowadzanie dokumentów biometrycznych, Ukraina pozostaje w tyle za takimi krajami jak Rosja, Białoruś czy Mołdawia. Problemem jest brak dostępnego dla wszystkich odpowiednich służb i instytucji elektronicznego systemu informacji na temat cudzoziemców, wiz i przekroczeń granicy.

Całkowite zniesienie wiz wydaje się więc możliwe w dalszej, wieloletniej perspektywie, zwłaszcza że obecnie w wielu państwach UE, borykających się z problemem integracji migrantów, panuje dość duży sceptycyzm w kwestii dalszej liberalizacji ruchu osobowego ze wschodnimi sąsiadami. W najbliższej perspektywie, w przypadku spełnienia części postawionych przez UE wymogów, Ukraina może starać się o rozszerzenie funkcjonujących od 2008 roku ułatwień wizowych.

Ocena dokumentu

Wizowy Plan Działania przyznany Ukrainie 22 listopada 2010 roku na szczycie unijno-ukraińskim nie różni się zasadniczo od map drogowych, jakie w 2008 roku otrzymały od UE państwa Bałkanów Zachodnich (które niedawno uzyskały dla swoich obywateli bezwizowy wjazd do UE). W obu przypadkach spełnienie stawianych przez Komisję Europejską warunków nie oznacza automatycznego zniesienia wiz. W obu też przypadkach liberalizację wizową uzależniono od ryzyka nielegalnej migracji do UE, tj. od liczby odmów wizowych oraz liczby zatrzymanych i przekazanych obywateli.

Ukraina otrzymała zatem standardowy dokument, który stawia dość wysokie wymagania w czterech kluczowych sferach: bezpieczeństwa dokumentów (włączając biometrię), nielegalnej imigracji (włączając readmisję), porządku publicznego i bezpieczeństwa stosun-

Wizowy Plan Działania przyznany Ukrainie 22 listopada 2010 roku na szczycie unijno-ukraińskim nie różni się zasadniczo od map drogowych, jakie w 2008 roku otrzymały od UE państwa Bałkanów Zachodnich.

ków zewnętrznych i praw podstawowych. Nowością jest natomiast podział tych warunków na dwie grupy. Dokument wyróżnia wymogi związane z wprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych i przygotowaniem reform oraz związane z bezpośrednią implementacją tychże reform. Przystąpienie do wypełniania drugiej kategorii warunków będzie uzależnione od

pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej (KE) oraz Rady UE. Takie ułożenie Planu zmniejsza szanse Ukrainy na szybkie uzyskanie ruchu bezwizowego, gdyż oprócz długotrwałego końcowego procesu decyzyjnego obejmującego Komisję, Radę oraz Parlament Europejski, musi ona przejść jeszcze przez nowo wprowadzoną wstępną akceptację instytucji UE.

Drugą nowością dokumentu jest zapis, że KE oceniając postępy Ukrainy, będzie także dokonywać oceny potencjalnego wpływu liberalizacji na sytuację bezpieczeństwa UE w kontekście zagrożenia nielegalną migracją z Ukrainy. Warunek ten jest wyrazem dużego sceptycyzmu w kwestii zniesienia wiz dla Ukraińców, prezentowanego przez wiele państw unijnych, wśród których przodują Niemcy, Holandia, Belgia i Francja.

Mocne strony Ukrainy

Mocnymi stronami Ukrainy w negocjacjach z UE są przede wszystkim: wola polityczna (Kijów zniósł wizy dla obywateli państw UE już w 2005 roku), efektywność legislacyjna, stosunkowo sprawna służba graniczna oraz zmniejszenie się wielkości nielegalnej migracji do UE. Ponadto Kijów dotrzymał zobowiązań umowy o readmisji z UE, która weszła w życie w pełnym zakresie 1 stycznia 2010 roku.

Zniesienie wiz do UE dla obywateli Ukrainy było traktowane jako priorytet przez wszystkie ekipy rządzące od 2005 roku. Dążenie to stało się silniejsze w 2007 roku, po przystąpieniu sąsiadujących państw UE do strefy Schengen. Jednak za czasów rządów pomarańczowej koalicji spory wewnętrzne uniemożliwiły przyjęcie podstawowych ustaw przybliżających Ukrainę do prawodawstwa Schengen (jedynym pozytywnym krokiem było przyjęcie w 2009 roku ustawy o kontroli granicznej odpowiadającej standardom UE). Przez dwa lata trwał też spór kompetencyjny w sprawie utworzenia służby migracyjnej, w wyniku którego system zarządzania migracjami był chaotyczny, a Ukraina nie realizowała swoich podstawowych zobowiązań prawnomiędzynarodowych, m.in. nie przyznawała statusu uchodźcy.

W ciągu ostatnich dziesięciu miesięcy, od czasu objęcia władzy przez prezydenta Janukowycza, Kijów przyjął lub przygotował kluczowe akty prawne przybliżające go do europejskich standardów w zakresie zarządzania granicami i migracjami. Przede wszystkim w ekspresowym tempie przygotowano i uchwalono strategię zintegrowanego zarządzania granicami, która jest głównym dokumentem strategicznym przygotowującym Ukrainę do przejścia od post-sowieckiego systemu ochrony granic do funkcjonującego w krajach UE czterofilarowego modelu ochrony granicy (środki podejmowane w krajach trzecich, współpraca z krajami sąsiedzkimi, kontrola graniczna, środki podejmowane wewnątrz kraju). Przygotowano też odpowiednie zmiany legislacyjne kończące klincz ustawodawczy wokół służby migracyjnej. Dekret prezydenta z 9 grudnia 2010 roku dotyczący reformy organów władzy centralnej na Ukrainie powołał Państwową Służbę Migracyjną przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, mającą wykonywać zadania „z zakresu polityki obywatelstwa, imigracji i rejestracji oraz azylu”. Oznacza to, że większość zadań związanych z polityką imigracyjną będzie realizowa-

Mocnymi stronami Ukrainy w negocjacjach z UE są przede wszystkim: wola polityczna (Kijów zniósł wizy dla obywateli państw UE już w 2005 roku), efektywność legislacyjna, stosunkowo sprawna służba graniczna oraz zmniejszenie się wielkości nielegalnej migracji do UE. Ponadto Kijów dotrzymał zobowiązań umowy o readmisji z UE, która weszła w życie w pełnym zakresie 1 stycznia 2010 roku.

ła jedna instytucja. Nowy rząd wprowadził też odpowiednie zmiany legislacyjne i instytucjonalne w zakresie ochrony danych osobowych, potrzebne do rozpoczęcia procesu wydawania dokumentów biometrycznych.

Ukraina może się też pochwalić stosunkowo dobrze zreformowaną i sprawnie zarządzaną Państwową Służbą Graniczną (PGSU). Służbie tej udało się uniknąć perturbacji politycznych i częstych zmian organizacyjnych, które dotknęły m.in. służbę migracyjną. Przez ostatnie pięć lat PGSU,

wspomagana przez unijne programy pomocowe, w miarę sprawnie realizowała zaplanowane reformy. Praktycznie zakończony został proces przekształcania wojsk granicznych w organ ochrony porządku publicznego. PGSU przeszła proces profesjonalizacji. Przyjęła też nowe, niewojskowe standardy rekrutacji, szkoleń oraz odbywania służby. PGSU znajduje się w trakcie procesu zmiany struktury, czego najważniejszym efektem ma być stworzenie nowych jednostek organizacyjnych na szczeblu taktycznym (placówek) zajmujących się zarówno ochroną zielonej granicy, jak i kontrolą graniczną. Nastąpił postęp w kwestii regulacji statusu prawnego granic: podpisano porozumienie z Rosją o demarkacji granicy lądowej, a Białoruś ratyfikowała umowę o granicy. Wszystkie te zmiany spowodowały widoczne zwiększenie efektywności ochrony granic, przy czym ciągle najlepiej ochraniane są granice zachodnie Ukrainy. Na granicach wschodnich brakuje infrastruktury, sprzętu i dobrze wyszkolonych kadr, jednak w ciągu ostatnich kilku lat nastąpił zauważalny postęp. Co równie ważne, w relacjach pomiędzy Ukrainą a Rosją ochrona granicy staje się w coraz większym stopniu kwestią techniczną, a nie polityczną.

Ukraińskim dążeniom do uzyskania ruchu bezwizowego z UE sprzyja też polepszająca się sytuacja migracyjna. W ciągu ostatnich kilku lat zmniejszyła się dynamika nielegalnej migracji tranzytowej przez Ukrainę. Systematycznie spada liczba osób zatrzymanych za nielegalne przekroczenie granicy. W 2008 roku służba graniczna zatrzymała 4,8 tys. osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę. W 2009 roku liczba ta wyniosła 3,6 tys. osób, a w pierwszych ośmiu miesiącach 2010 roku – 1,8 tys. Ponadto, coraz mniej Ukraińców próbuje nielegalnie wjechać czy przebywać na terytorium UE. Wynika to przede wszystkim ze zwiększonych możliwości uzyskania legalnego statusu w państwach UE

(akcje legalizacyjne w krajach Europy Południowej, uproszczenie zasad zatrudniania w Polsce i Czechach). O redukcji ryzyka wizowego ze strony obywateli Ukrainy świadczy zmniejszający się odsetek odmów w konsulatach państw UE – w 2009 roku wyniósł on ok. 5% ogółu wniosków wizowych, podczas gdy próg uważany przez UE za bezpieczny wynosi 3%. Dla porównania odsetek ten dla Mołdawii i Armenii stanowił ok. 10–12%, a dla Rosji, Białorusi i Azerbejdżanu – ok. 3%.

Po roku pełnego obowiązywania układu o readmisji pomiędzy Ukrainą a UE można stwierdzić, że Kijów stosunkowo sprawnie realizował tę umowę, co zresztą zostało odnotowane w Planie Działań. Ukraina przyjmowała zdecydowaną większość przekazywanych jej osób, choć należy zauważyć, że liczba readmitowanych z krajów UE osób była relatywnie niska. Kijów podpisał umowę o readmisji w bardzo korzystnym dla UE kształcie, godząc się m.in. na przyjmowanie tych imigrantów, którzy nielegalnie przebywali w UE, ale z Ukrainy wyjechali legalnie. Mimo że ciągle brakuje protokołów wykonawczych do umowy, to procedura przyspieszona dotycząca przekazywania osób zatrzymanych w ciągu 48 godzin od przekroczenia granicy (w ramach której Ukraina przyjmuje większość readmitowanych) realizowana jest sprawnie i szybko. Nieco więcej kłopotów występuje w przypadku procedury standardowej, co wynika z braków Ukrainy w zakresie skomputeryzowanych baz danych.

Słabe punkty

Ukrainie najtrudniej będzie spełnić oczekiwania strony unijnej związane ze stanem demokracji i praworządności. Trudno nie zauważyć niebezpiecznych zjawisk, takich jak ograniczenie pluralizmu politycznego, skupienie władzy w rękach prezydenta czy wykorzystywanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości do walki politycznej. Chociaż kryteria związane z praworządnością czy niezawisłością sądową nie zostały *expressis verbis* ujęte w Planie Działań, to wykonanie przez Kijów warunku efektywnej współpracy z sądami z krajów UE w sprawach karnych wymaga fundamentalnej przebudowy systemu prawnego Ukrainy, włączając w to znaczne podwyższenie kwalifikacji sędziowskich, zmianę systemu prawnego opartego w dużej mierze na aktach niższej rangi niż ustawa, zmianę niewydolnego systemu orzekania, reformę prokuratury. Mimo że ukraińskie prawo przewiduje, iż osoba może być pozbawiona wolności bez wyroku sądowego na nie więcej niż 72 godziny, to nielegalni migranci na Ukrainie są często przetrzymywani znacznie dłużej bez sankcji sądu.

Mimo że ukraińskie prawo przewiduje, iż osoba może być pozbawiona wolności bez wyroku sądowego na nie więcej niż 72 godziny to nielegalni migranci na Ukrainie są często przetrzymywani znacznie dłużej bez sankcji sądu.

Jeśli chodzi o kryteria szczegółowe, to wydaje się, że największe problemy Ukraina będzie miała ze spełnieniem warunków związanych z utworzeniem efektywnego

systemu walki z korupcją, zmianami instytucjonalnymi w zakresie zarządzania migracjami oraz reformą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ukrainę czeka też wiele wyzwań wynikających z konieczności wprowadzenia dokumentów biometrycznych oraz utworzenia wspólnej bazy danych dla służb granicznych i migracyjnych.

Jak przyznaje większość ukraińskich polityków, korupcja pozostaje główną barierą na drodze do rozwoju i modernizacji Ukrainy. W październiku 2010 roku podczas posiedzenia Komitetu Antykorupcyjnego Wiktor Janukowycz oświadczył, że uważa korupcję za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Rozpowszechniona jest zarówno korupcja urzędnicza/

administracyjna, z którą na co dzień spotykają się obywatele, jak i tzw. wielka korupcja występująca na styku świata polityki i gospodarki. W 2010 roku w rankingu postrzegania korupcji Transparency International Ukraina zajęła 134. miejsce na 179 zbadanych krajów. Mimo deklaracji dotąd nie widać wystarczającej woli politycznej świadczącej o chęci walki z tym zjawiskiem. Kijów nie wypełnia zobowiązań związanych z przystąpieniem do Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Od kilku lat nie jest w stanie przyjmując ustawodawstwa antykorupcyjnego. W połowie 2009 roku, z inicjatywy ówczesnego prezydenta Wiktora Juszczenki, parlament przyjął pakiet antykorupcyjny, którego wejście w życie było dwukrotnie odraczane (najpierw do 1 stycznia 2010, a potem do 1 stycznia 2011 roku). W październiku 2010 roku Sąd Konstytucyjny uznał część postanowień pakietu za niekonstytucyjną, a 23 grudnia parlament przyjął w pierwszym czytaniu nowe ustawodawstwo antykorupcyjne przygotowane przez Administrację Prezydenta, które zdaniem ukraińskiej opozycji, prawie nie różni się od norm przyjętych w 2009 roku. W lutym 2010 roku prezydent Janukowycz powołał Narodowy Komitet Antykorupcyjny, jednak do końca roku zebrał się on tylko raz i pełnił funkcje doradcze.

Ukrainie najtrudniej będzie spełnić oczekiwania strony unijnej związane ze stanem demokracji i praworządności. Rozpowszechniona jest zarówno korupcja urzędnicza/administracyjna, z którą na co dzień spotykają się obywatele, jak i tzw. wielka korupcja występująca na styku świata polityki i gospodarki.

Niedawna decyzja o powołaniu służby migracyjnej jest tylko pierwszym krokiem na drodze do stworzenia efektywnego systemu zarządzania migracjami. Głównym problemem nowej służby będzie budowa cywilnego systemu rejestracji cudzoziemców, wydawania zezwoleń na pobyt, przyznawania statusu uchodźców, monitorowania sytuacji migracyjnej, wreszcie

koordynacji polityki migracyjnej w warunkach, gdy nadzorujący ją resort spraw wewnętrznych pozostaje niezreformowanym biurokratyzowanym organem typu milicyjnego, nastawionym na walkę z nielegalną migracją, a nie na legalizację migrantów. Niedobrym pomysłem jest pozostawienie w kompetencjach nowej służby problematyki ściśle policyjnej, takiej jak zwalczanie nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej. Ukraina, która stworzyła już w miarę efektywny system wykrywania i osadzania w aresztach deportacyjnych nielegalnych migrantów, obecnie będzie musiała się uporać z takimi problemami, jak usprawnienia procesu przyznawania statusu uchodźcy; integracja migrantów; wydalenie niepożądanych osób; przyznawanie pobytu czasowego migrantom, którzy nie mogą lub nie powinni być wydalenii. Wydaje się również, że ukraińskie władze zbyt mocno koncentrują się na przygotowaniu strategii migracyjnej państwa, mającej mieć w zamyśle status ustawy (prace nad dokumentem trwają już wiele lat), podczas gdy system migracyjny jest jeszcze na tyle nieokrzepły, że trudno go regulować odgórnie za pomocą jednego dokumentu. Lepszym pomysłem było przyjęcie dokumentu politycznego na szczeblu rządu.

Jeśli chodzi o wprowadzanie dokumentów biometrycznych, Ukraina pozostaje w tyle za takimi krajami jak Rosja, Białoruś czy Mołdawia. Podejmowane w latach 2007–2009 próby przyjęcia odpowiedniego ustawodawstwa, nie mówiąc już o opracowaniu systemu ochrony danych osobowych czy systemu produkcji, kończyły się fiaskiem ze względu na permanentny kryzys polityczny. W tym roku rząd przyjął plan wprowadzania biometrii, jednak Ukraina ciągle znajduje się we wstępnej fazie tego procesu, podczas gdy posiadanie paszportu biometrycznego jest warunkiem *sine qua non* dla ewentualnego bezwizowego wjazdu obywatela Ukrainy do UE. Kolejnym problemem jest brak dostępnego dla wszystkich odpowiednich służb i instytucji elektronicznego systemu informacji na temat cudzoziemców, wiz i prze-

kroczeń granicy. Służba graniczna i MSZ posiadają własne bazy danych, nieskoordynowane z bazami innych instytucji. MSW utworzył bazę danych, która w zamierzeniu powinna być zintegrowana z bazami innych służb, jednak wprowadzanie danych trwa bardzo powoli.

Wnioski. Perspektywy liberalizacji wizowej

Bezpośrednio po zakończeniu szczytu UE–Ukraina prezydent Janukowycz zapowiedział, że Ukraina będzie w stanie spełnić wymagania stawiane przez Plan Działania już w pierwszej połowie 2011 roku. Nie wydaje się to możliwe, biorąc pod uwagę stan ukraińskich przygotowań. Ponadto dokument zakłada pierwszą ocenę postępów Kijowa właśnie w połowie 2011 roku. Warto także pamiętać o nieprzychylnych nastrojach panujących w wielu państwach członkowskich UE nieradzących sobie z integracją migrantów i niechętnych dalszemu napływowi migrantów. Na zniesienie wiz do UE oczekuje również Rosja, która ma tę przewagę nad Ukrainą, że posiada wpływowe lobby w krajach UE oraz wykazuje się mniejszą liczbą odmów wizowych w relacjach z UE. Może się również poszczycić sprawną służbą migracyjną i funkcjonującymi paszportami biometrycznymi.

Wydaje się, że Ukraina powinna być gotowa do spełnienia pierwszej grupy wymagań PD, a zatem tych związanych z wprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych i przygotowaniem reform na przełomie 2011/2012 roku. W związku z tym, jeśli pierwsza ocena postępów Ukrainy będzie pozytywna, władze ukraińskie mogą mieć szansę na uzyskanie od Unii Europejskiej rozszerzenia obowiązującej obecnie umowy o ułatwieniach wizowych. Dla przykładu rozszerzeniu mogłyby ulec kategorie osób podlegające ułatwieniom wizowym, a zmniejszeniu – liczba dokumentów wymaganych do wydania wiz czy cena wize. Specjalne liberalne zasady przyznawania wiz czy przekraczania granicy mogłyby być też zastosowane podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 roku. Takie decyzje powinny uzyskać aprobatę wśród krajów członkowskich UE, gdyż nie zwiększają ryzyka migracyjnego i wychodzą na przeciw europejskim aspiracjom Kijowa.

Całkowite zniesienie wiz w perspektywie kilku lat nie jest nierealne. Sytuacja migracyjna Ukrainy wykazuje tendencję do stabilizacji (zarówno w zakresie migracji tranzytowej, jak i liczby Ukraińców z nieuregulowanym statusem na terytorium UE), a postępy w zakresie systemu ochrony granic czy zarządzania migracjami są znaczące. Kluczowe z punktu widzenia Kijowa wydaje się przekonanie państw UE, że rzeczywiście Ukraina walczy z korupcją, a organy ochrony porządku publicznego czy sądy krajów unijnych mogą znaleźć po stronie ukraińskiej godnych zaufania, pracujących według podobnych standardów, partnerów.



Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpi

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpi monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:
Adam Eberhardt

Redakcja: Katarzyna Kazimierska

Skład: Wojciech Mańkowski