

# OTWARTA EUROPA

Warszawa, kwiecień 2015

## Ukraina na drodze do ruchu bezwizowego (N<sup>o</sup> 3)

Autor:

KRZYSZTOF MROZEK

Fundacja im. Stefana Batorego

Głównym powodem utrzymywania przez Unię Europejską obowiązku wizowego dla obywateli większości krajów świata jest potrzeba kontroli nad napływem cudzoziemców na jej teren. Aby liberalizacja wizowa – czyli zniesienie obowiązku posiadania wizy – stała się możliwa, państwo trzecie, w tym przypadku Ukraina, musi zmodernizować swoją politykę migracyjną w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, państwo takie powinno poprawić sytuację imigrantów na swoim terytorium (aby nie stać się dla nich krajem tranzytowym), wprowadzić nowoczesne procedury azylowe oraz walczyć z handlem ludźmi. Po drugie, musi ulepszyć kontrolę nad migracją swoich obywateli do UE, a w tym celu m.in. wprowadzić bezpieczne paszporty biometryczne oraz odpowiednio zarządzać granicami<sup>1</sup>.

Od 2010 roku Ukraina systematycznie wprowadza reformy, aby sprostać kryteriom stawianym przez Unię. Jest regularnie oceniana przez Komisję Europejską, która odnotowuje wyraźny postęp. Z drugiej strony, od kiedy Ukraina została zaatakowana przez Rosję w 2014 roku, powstał potencjalny problem migracyjny w postaci rosnącej liczby uchodźców wewnętrznych, przede wszystkim z Donbasu, lecz również z Krymu. Inną trudną kwestią jest pogarszająca się sytuacja gospodarcza kraju.

Reformy rozpoczęte w 2010 roku są prowadzone w oparciu o szczegółową listę (zawartą w planie działań na rzecz liberalizacji wizowej, VLAP), przedstawianą przez UE wybranym państwom w ramach dialogu wizowego. Ruch bezwizowy między Unią a Mołdawią, wprowadzony 28 kwietnia 2014 roku jako pierwszy na podstawie nowych zasad, działa sprawnie i nie wywołał gwałtownego napływu migrantów z Mołdawii do UE. Od czasu uzyskania planu działań Ukraina przechodzi podobny proces reform, jaki ma za sobą Mołdawia.

Pierwsze regulacje Kijów zdołał już właściwie wprowadzić w życie, od kiedy w 2011 roku stworzono ramy prawne do kształtowania polityki migracyjnej i walki ze zorganizowaną przestępczością w tym obszarze<sup>2</sup>. Choć istniejące przepisy mają pewne niedociągnięcia, to można uznać, że kryteria UE zostały przez Ukrainę wypełnione<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Jednocześnie Unia Europejska dysponuje efektywnymi narzędziami, dzięki którym może sama bronić się przed nielegalną migracją – reżim bezwizowy wprowadza się tylko dla posiadaczy paszportów biometrycznych zgodnych ze standardami ICAO (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego). Ponadto System Informacji Wizowej (VIS), działający na każdym przejściu granicznym, zapewnia pogranicznikom dostęp do tych samych informacji, jakie mieli dotąd konsule w placówkach dyplomatycznych.

<sup>2</sup> Te ramy prawne obejmują: strategię polityki migracyjnej i azylowej, ustawę o statusie prawnym cudzoziemców i bezpieczeństwa, ustawę o uchodźcach i osobach wymagających ochrony dodatkowej i tymczasowej, a także ustawę o zwalczaniu handlu ludźmi.

<sup>3</sup> <http://monitoring.visa-free-europe.eu/ukraine>.

  
FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

  
VISA-FREE  
EUROPE

Władze w Kijowie przygotowały i regularnie uaktualniają profil migracyjny – dokument opisujący tendencje migracyjne w obrębie Ukrainy<sup>4</sup>.

Jeśli chodzi o drugi rodzaju reform, to należy stwierdzić, że paszporty biometryczne są wydawane na Ukrainie od stycznia 2015 roku, a tym samym warunek *sine qua non* liberalizacji wizowej został wypełniony. Nowy paszport spełnia kryteria ICAO, został również uznany przez państwa członkowskie UE. W sferze kontroli granicznej funkcjonuje nowoczesne prawo – ustawa o kontroli granicznej z 2010 roku (z późniejszymi zmianami). Ukraina utrzymuje też mały ruch graniczny (MRG) z Polską, Słowacją i Węgrami.

Jednak najważniejsza z punktu widzenia Unii Europejskiej jest umowa o readmisji między UE a Ukrainą, która weszła w życie w 2008 roku. Pozwala ona krajom członkowskim Unii na odsyłanie nielegalnych imigrantów z Ukrainy z powrotem, co czyni Kijów odpowiedzialnym za ich dalszy los. Ukraina podpisała protokoły implementacyjne umowy z częścią krajów członkowskich UE, a z pozostałymi negocjuje ich zawarcie. Ponadto, jeszcze przed podpisaniem umowy z Unią, Ukraina zawarła dwustronne umowy o readmisji z 17 państwami członkowskimi UE<sup>5</sup>.

Głównym wyzwaniem w kontekście liberalizacji wizowej pozostaje dziś wspierany przez Rosję separatyzm w Donbasie. Po wybuchu wojny na wschodzie kraju Ukraina wprowadziła kontrolę migracyjną wzdłuż linii zawieszenia broni. Mimo to rosnąca liczba uchodźców wewnętrznych sprawia, że Kijów ma trudności z zapewnieniem im opieki. Aby zatem uniknąć masowego napływu uchodźców do UE, Unia powinna wesprzeć ukraińskie władze w tym zakresie, zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Najnowsze dane o nieprawidłowościach w ruchu transgranicznym, opublikowane przez Frontex<sup>6</sup>, mogą wszakże wydawać się niepokojące, pokazują bowiem wpływ toczącego się konfliktu na migrację z Ukrainy do UE. Kwartalnie około 4 tys. Ukraińców spotyka się z odmową wjazdu na teren Unii Europejskiej, co wobec 30 tys. odmów wydawanych obywatelom wszystkich państw trzecich stanowi 15%. Gdy porówna się czwarty kwartał 2014 roku do trzeciego, widać jednak 12-procentowy spadek liczby odmów wobec obywateli Ukrainy. Główną przyczyną odmów jest niewystarczające udokumentowanie celu podróży lub jego brak (co istotne, ten obowiązek pozostaje w mocy nawet po zniesieniu wiz). W 2014 roku wykryto 17 tys. nielegalnie przebywających w UE Ukraińców, co stanowi 4% wszystkich 442 tys. nielegalnych imigrantów. Gdy porówna się czwarty kwartał 2014 roku do tego samego okresu w roku 2013, można jednak zauważyć tu 63-procentowy wzrost. W tym samym okresie dramatycznie wzrosła też liczba wniosków o azyl złożonych w UE przez obywateli Ukrainy. Warto przy tym odnotować, że: (1) wzrost jest znaczący, ponieważ przed wybuchem wojny w Donbasie nie było w zasadzie uchodźców z Ukrainy; (2) wzrost jest spowodowany wyłącznie dużą liczbą uchodźców wewnętrznych, którzy nie mogą uzyskać opieki w kraju i poszukują jej za granicą; (3) w liczbach bezwzględnych ubiegający się o azyl Ukraińcy nie stanowią problemu dla UE – 12 tys. osób wobec wszystkich 552 tys. wniosków w 2014 roku stanowi niewiele ponad 2%. Ponadto aplikacje o azyl składane przez Ukraińców są w większości odrzucane (gdyż, zdaniem państw członkowskich UE, mogą oni uzyskać opiekę na terytorium Ukrainy). Z drugiej strony, na uwagę zasługuje fakt, iż Ukraińcy są największą grupą narodowościową pod względem dobrowolnych powrotów do kraju (po przebywaniu w UE bezprawnie) – w czwartym kwartale 2014 roku na ten krok zdecydowały się 8122 osoby, o 22% więcej niż rok wcześniej.

Chociaż informacje podane powyżej mogą budzić zaniepokojenie, to – w oparciu o dane Komisji Europejskiej<sup>7</sup> – należy podkreślić, że wszelkie naruszenia przepisów migracyjnych i azylowych stanowią margines wobec 1 mln 352 tys. wiz Schengen wydanych obywatelom Ukrainy przez państwa członkowskie UE w 2014 roku. Aż 52,4% z nich stanowiły wizy wielokrotne, co – biorąc pod uwagę wciąż obowiązujące wizy wielokrotne wydane w minionych latach – wskazuje, że liczba Ukraińców odwiedzających UE była jeszcze większa.

Jak wskazują autorzy raportu Ośrodka Studiów Wschodnich poświęconego zbadaniu wpływu liberalizacji wizowej na migrację<sup>8</sup>, nie tylko nie ma bezpośredniego przełożenia zniesienia wiz na wzrost migracji, ale również doświadczenie pokomunistycznych państw Europy Wschodniej (Polski, państw bałtyckich) oraz Bałkanów Zachodnich pokazuje, że po wprowadzeniu ruchu bezwizowego nie rośnie w sposób wyraźny ani liczba

4 [http://lg.dmsu.gov.ua/images/files/English\\_Migration\\_%20profile\\_%202013.pdf](http://lg.dmsu.gov.ua/images/files/English_Migration_%20profile_%202013.pdf).

5 Pozostają one w mocy jeszcze dwa lata po wejściu w życie umowy o readmisji między UE a Ukrainą (wg par. 17.2 i 20.3 umowy o readmisji między UE a Ukrainą).

6 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q4\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2014.pdf).

7 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/2014\\_global\\_schengen\\_visa\\_stats\\_compilation\\_consultation\\_-\\_final\\_en.xlsx](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/2014_global_schengen_visa_stats_compilation_consultation_-_final_en.xlsx).

8 M. Jaroszewicz, M. Lesińska (red.), *Forecasting Migration Between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of Visa Abolition*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014, s.10-13. Opisana tendencja nie powinna być mylona z kwestią uchodźców ubiegających się o azyl, co w przypadku Serbii stanowi poważny problem.

wydanych po raz pierwszy pozwoleń na osiedlenie się, ani grupa imigrantów do UE z danego kraju.

Ukraina i Mołdawia – chociaż pod względem wielkości terytorium i populacji są nieporównywalne – dzielą nie tylko wspólne doświadczenia historyczne i zmagania z separatyzmem, ale także podobną drogę ku ruchowi bezwizowemu z Unią Europejską. Należy zauważyć, że nowa europejska procedura liberalizacji wizowej sprawdziła się w przypadku Mołdawii, nie dopuszczając do wzmożonej migracji. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty i marginalną skalę nieprawidłowości w migracji z Ukrainy do UE (zarówno w porównaniu do innych państw, jak i w odniesieniu do imponującej liczby uczciwych podróżnych z samej Ukrainy), można uznać, że po zniesieniu obowiązku wizowego Ukraina nie stanie się zagrożeniem migracyjnym dla Unii Europejskiej ani źródłem wielkiej liczby uchodźców.

