

STRATEGICZNE RAMY POLITYKI WIZOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC FEDERACJI ROSYJSKIEJ

ANNA DOLIWA-KLEPACKA

Polityka wizowa Unii Europejskiej wobec państw trzecich podlegała wielu ewolucyjnym zmianom. Najogólniej można stwierdzić, że „uwpólnotowienie” polityki wizowej w Unii Europejskiej spowodowało zaostrzenie tego reżimu wobec m.in. wschodnich państw sąsiadujących¹. Z drugiej strony Unia uruchomiła pewne instrumenty mające na celu ułatwianie wjazdu na jej terytorium osobom, które nie stanowią zagrożenia. Nie można bowiem zapominać, że co prawda polityka wizowa prowadzona jest wobec „państw”, jednak dotyczy bezpośrednio ich obywateli i to ich dotyczą restrykcje w tym zakresie. Przedmiotem zainteresowań w niniejszym artykule jest polityka wizowa Unii Europejskiej w stosunku do Federacji Rosyjskiej. Jest to przypadek szczególny zarówno z uwagi na kontekst polityczny współpracy, jak też skalę „odbiorców” wspólnej polityki wizowej. Wizy Schengen wydawane dla obywateli Federacji Rosyjskiej stanowią niemal połowę ogólnej liczby wydawanych wiz – np. w roku 2012 – 5,9 mln spośród 14,2 mln ogółem wydanych wiz, zaś w roku 2013 – 6,9 mln spośród 16,18 mln ogółem wydanych wiz Schengen². Problem wiz oraz zasad współpracy przygranicznej jest jednym z kluczowych w relacjach Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską. Od wielu lat obie strony prowadzą dialog służący wprowadzaniu kolejnych ułatwień w ruchu osobowym i podejmują działania mające finalnie prowadzić do zniesienia obowiązku wizowego przy podróżach krótkoterminowych.

Dialog i współpraca Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską w obszarze wizowym

Punktem wyjścia dla prawnego określenia stosunków UE z Rosją była umowa o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, da-

-
- 1 Zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do Strefy Schengen*, [w:] *Polska w Schengen*, M. Zdanowicz (red.), Białystok 2009, s. 16-20.
 - 2 Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Spraw Wewnętrznych, *Statystyka wizowa za 2012 r. oraz Statystyka wizowa za 2013 r.*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm [25.04.2014].

lej PCA), podpisana 24 czerwca 1994 r., która weszła w życie 1 grudnia 1997 r.³ Umowa ta określała podstawowe wspólne cele stron oraz ramy instytucjonalne dla kontaktów dwustronnych. Umowa o partnerstwie UE z Rosją ustanowiła ramy instytucjonalne dla regularnych konsultacji pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską – dwa razy do roku (w Rosji oraz w kraju, które aktualnie przewodniczy Radzie UE) odbywają się spotkania na szczycie szefów państw/rządów, na których określany jest strategiczny kierunek rozwoju stosunków UE–Rosja oraz w ramach Rady Współpracy, skupiającej ministrów odpowiedzialnych za dany obszar polityki. Uzupełnieniem są spotkania na szczeblu wyższych urzędników oraz ekspertów. Spotkania Rady Współpracy UE–Rosja rozpoczęły się w 1998 roku. Na mocy decyzji, podjętej na 11. szczycie w Petersburgu 31 maja 2003 r.⁴, Radę Współpracy (Co-operation Council) przemianowano na Stałą Radę Partnerstwa (Permanent Partnership Council).

Po dziesięciu latach PCA miała zostać automatycznie przedłużona, chyba że któraś ze stron notyfikowałaby wycofanie się z umowy. Ostatecznie zdecydowano się na trzeci wariant – stosunki bilateralne są tymczasowo regulowane przez PCA i doraźne porozumienia polityczne, zaś UE i Rosja zdecydowały rozpocząć negocjacje nad nową wersją umowy (PCA 2), ponieważ pierwotna umowa nie był adekwatna do zmian, jakie zaszły w relacjach dwustronnych.

W 2006 r. na szczycie UE i Rosji w Helsinkach podjęto rozmowy w sprawie nowego tekstu układu, negocjacje zostały jednak zablokowane m.in. za sprawą Polski, będącej wówczas w sporze z Rosją w związku z wprowadzeniem zakazu importu polskiego mięsa.⁵ Dotychczasowe rozmowy w sprawie nowego układu o partnerstwie i współpracy (kilkanaście rund negocjacji) nie zostały do chwili obecnej zakończone⁶, zaś napięta sytuacja w sprawie Ukrainy niewątpliwie nie sprzyja postępowi w tym zakresie. Po upływie 10 lat, na które początkowo została zawarta, umowę automatycznie przedłużano co roku, przy czym każda ze stron zachowuje możliwość jej wypowiedzenia.

Polityka wizowa Unii wobec obywateli rosyjskich jest obecnie jednym z kluczowych zagadnień poruszanych w relacjach Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej. Podczas 11. szczytu w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. Unia i Rosja wyraziły

3 Zob. tekst dokumentu <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=201> [15.02.2014]. Począwszy od końca lat 90. Unia Europejska zawarła dziesięć umów o partnerstwie i współpracy (UPIW) z: Rosją, nowymi państwami niepodległymi Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej: Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Kirgistanem, Mołdawią, Ukrainą, Uzbekistanem i Tadżykistanem.

4 Szczyt ten odbył się podczas obchodów 300-lecia Petersburga, wyjątkowo wzięli w nim udział przedstawiciele Rosji, krajów członkowskich Unii i krajów do UE kandydujących.

5 R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 159-167.

6 *Rethinking EU–Russia Relationship. Interim Report of the Polish-Russian Group on Difficult Matters*, The Centre for Polish-Russian Dialogue and Understanding, Brussels 2011, s. 10.

gotowość stworzenia długotrwałej „wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. We wspólnej deklaracji przyjętej w czasie szczytu w Sankt Petersburgu 31 maja 2003 r. Unia Europejska i Federacja Rosyjska postanowiły rozpatrzyć w perspektywie długoterminowej warunki zniesienia obowiązku posiadania wizy⁷. W deklaracji dotyczącej rozszerzenia Unii Europejskiej i stosunków UE–Rosja z dnia 27 kwietnia 2004 r. potwierdzono dążenie do ułatwienia wydawania wiz obywatelom oraz do podjęcia negocjacji zmierzających do zawarcia porozumienia.

Następnie w 2005 r. przyjęto założenia dalszych działań, określono cele i obszary współpracy krótko- i średnioterminowej pogłębianej w ramach umowy o partnerstwie i współpracy. Kontrola ogólnego sposobu wprowadzania zasad obowiązujących we wspólnej przestrzeni dokonywana jest w ramach organizowanych co pół roku spotkań na szczeblu ministerialnym.

Problemy unijnej polityki wizowej podniesione zostały m.in. w zaproponowanym przez Radę Europejską w grudniu 2009 r. tzw. Programie sztokholmskim. Rada Europejska podkreślała, że polityka wizowa musi stanowić element szerszej wizji, uwzględniającej istotne kwestie, związane zarówno z polityką wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Rada Europejska zachęcała m.in. państwa członkowskie do tworzenia wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych (trzeba pamiętać, że nie jest to instrument nowy, ale dotychczas był wykorzystywany w niewystarczającym stopniu). Wezwano także Komisję do dokonywania regularnego przeglądu wykazu państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu pod względem m.in. nielegalnej imigracji, porządku publicznego czy bezpieczeństwa publicznego. Z myślą o możliwości rozpoczęcia nowego etapu prac nad wspólną polityką wizową Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia analizy możliwości opracowania wspólnego europejskiego mechanizmu wydawania wiz krótkoterminowych.

Sprawy wizowe wielokrotnie podnoszone były na szczytach UE–Rosja. Obok kwestii postępów w negocjacjach dotyczących nowej umowy ramowej o partnerstwie i współpracy UE–Rosja był to główny temat dyskusji np. na szczycie Unia–Rosja 18 listopada 2009 r. Unia przedstawiła wówczas założenia nowej kompleksowej inicjatywy Komisji skierowanej do Rosji: Partnerstwo dla Modernizacji. Przed 25. szczytem Unia–Rosja w Rostowie nad Donem (31 maja i 1 czerwca 2010 r.) przedstawiciele Unii podkreślali, że zniesienie wiz dla Rosjan jest realne pod warunkiem spełnienia określonych wymogów. Już w dyskusjach przygotowujących wspomniany szczyt zdecydowano, że Rosja nie otrzyma tzw. mapy drogowej (czyli tradycyjnej procedury stosowanej wobec państw aspirujących do ruchu bezwizowego z UE – m.in. państw bałkańskich). Na szczeblu ekspertów przygotowano na-

7 Zob. E. Wyciszkievicz, Szczyt Unia Europejska-Federacja Rosyjska, „Biuletyn PISM” 2003, nr 31, s. 829-831.

tomiast listę konkretnych technicznych warunków, jakie muszą być spełnione, by wizy między UE i Rosją zostały zniesione w odniesieniu do pobytów krótkoterminowych. Wśród tych warunków wskazywano m.in. wprowadzenie paszportów biometrycznych.

W czerwcu 2011 r. na 27. szczycie w Niżnim Nowgorodzie strony wyraziły zadowolenie z podjęcia w kwietniu 2011 r. prac nad wspólnym planem działań na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego. Strony pozytywnie odniosły się także do podjętego w maju tego roku dialogu na temat migracji i zagrożeń z nią związanych. Niestety, w trakcie spotkania nie przedstawiono harmonogramu liberalizacji⁸.

Niezależnie od działań w kierunku wprowadzenia bezwizowego ruchu osobowego w relacjach Unia Europejska – Rosja została wprowadzona liberalizacja zasad małego ruchu granicznego (dalej MRG) z Federacją Rosyjską. Standardowe zasady MGR⁹ określono w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen (rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r.)¹⁰. Standardowe rozwiązania przyjęte w tym rozporządzeniu zostały zmodyfikowane w kontekście Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej.

Ze względu na specyficzne położenie geograficzne Obwodu Kaliningradzkiego FR przyjęta w rozporządzeniu 1931/2006 definicja strefy przygranicznej okazała się niewystarczająca dla zapewnienia podtrzymania dotychczasowych więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz współpracy regionalnej z bezpośrednimi sąsiadami. W konsekwencji rozszerzenia Unii w 2004 r. Obwód Kaliningradzki liczący niemal milion mieszkańców, stanowiący część Federacji Rosyjskiej, stał się po rozszerzeniu Unii Europejskiej jedyną enklawą na terytorium Unii, otoczoną Morzem Bałtyckim, a z pozostałych stron dwoma państwami członkowskimi Unii. W Europie nie spotyka się innych obszarów o podobnej sytuacji geograficzno-politycznej. Liczba ludności w tym okręgu wynosi niemal milion, z czego 430000 osób zamieszkuje w stolicy, Kaliningradzie, który nie mieści się w definicji strefy przygranicznej, zastosowanej w rozporządzeniu nr 1931/2006.

8 European Commission – MEMO/11/389 08/06/2011: EU-Russia Summit in Nizhny Novgorod 9-10 June 2011 – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-389_en.htm?locale=en [15.02.2014].

9 A. Doliwa-Klepacka, Local border traffic In European Union legislation, [w:] Local border traffic on the Polish section of the European Union external order, M. Zdanowicz (red.), Białystok 2013, s. 45-58.

10 Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1-18 (PL), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0018:PL:PDF>. Szerzej nt. genezy wspólnych regulacji w tym obszarze – zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka: Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim, [w:] Partnerstwo wschodnie. Wymiary realnej integracji, M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), Białystok 2010, s. 156-157.

Polska niejednokrotnie (nie tylko jednostronnie, lecz również wspólnie z Rosją i Niemcami) wzywała do wprowadzenia zmian w rozporządzeniu w sprawie lokalnego ruchu granicznego, „dostosowanych do szczególnej sytuacji obwodu kaliningradzkiego”¹¹. Podnoszono, że w drodze wyjątku cały obwód powinien zostać włączony do strefy przygranicznej – m.in. aby zapobiec izolacji Kaliningradu od jego bezpośrednich sąsiadów i ułatwić mieszkańcom obwodu podróżowanie. Konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań argumentowano też dotychczasowym natężeniem ruchu na granicy polsko-rosyjskiej. Wspólne działania w kierunku liberalizacji rozporządzenia UE o małym ruchu granicznym zaowocowały przedłożeniem przez Komisję w dniu 27 lipca 2011 r. wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną¹². W uzasadnieniu tego wniosku Komisja podnosiła, że przyczyni się on do rozwoju strategicznego partnerstwa między UE a Federacją Rosyjską, zgodnie z priorytetowymi celami określonymi w planie działania dotyczącym wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zakresie współpracy transgranicznej. Komisja uznała, że o ile obowiązująca od 2007 r. umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską jest już istotnym krokiem na rzecz zwiększenia możliwości swobodnego poruszania się, to przepisy dotyczące małego ruchu granicznego zapewniają dodatkowe ułatwienia, w szczególności w przypadku regularnego, a nawet codziennego podróżowania na obszarze lokalnym. Z ułatwień mogliby ponadto korzystać wszyscy mieszkańcy obszaru kaliningradzkiego, zaś niektóre ułatwienia w ramach umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską przeznaczone są tylko dla wybranych kategorii osób. Komisja uznała, że dla zapewnienia rzeczywistych skutków rozporządzenia w tym regionie po polskiej stronie powinna zostać określona analogiczna strefa przygraniczna, co pozwoli ułatwić i zintensyfikować wymianę gospodarczą i kulturalną między obwodem kaliningradzkim a głównymi ośrodkami północnej Polski.

Komisja uznała argument, że kształt Obwodu Kaliningradzkiego i rozmieszczenie ludności sprawiają, że stosowanie standardowych zasad dotyczących definicji strefy przygranicznej spowodowałoby sztuczny podział Obwodu. Przy stosowaniu standardowych reguł tylko niektórzy mieszkańcy korzystaliby z ułatwień w ramach małego ruchu granicznego, podczas gdy większość – w tym mieszkań-

- 11 Zob. В.В. Войников: Проблемы введения механизма малого приграничного движения между Россией и Польшей, [w:] А.А. Громыко, Е.В. Ананьева: Выстраивая добрососедство. Россия на пространствах Европы. Москва 2013, s. 197-199, В.В. Войников: Правовое регулирование европейского пространства свободы, безопасности и правосудия, Калининград 2013, s. 334-340.
- 12 КОМ/2011/0461 wersja ostateczna – 2011/0199 (COD) – wniosek z dnia 27.07.2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=578214:cs&lang=pl&list=578214:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktext=checkbox&visu=#texte> [05.10.2011].

cy Kaliningradu – nie miałyby takiej możliwości. Ze względu na jednorodny charakter Obwodu Kaliningradzkiego oraz w celu ułatwienia wymiany społecznej, kulturalnej i handlowej oraz współpracy regionalnej Komisja przyjęła, że cały obwód powinien być uznany za strefę przygraniczną. Analogicznie co do rozmiaru terytorialnego określono strefę przygraniczną po polskiej stronie. Rozwiązanie to stanowi wyjątek od zasady ogólnej określenia strefy przygranicznej (30/50 km). Zmiana rozporządzenia o małym ruchu granicznym była też traktowana jako element rozwoju partnerstwa między Unią a Federacją Rosyjską¹³. Rozporządzenie nowelizacyjne zostało ostatecznie przyjęte 13 grudnia 2011 r.

Z punktu widzenia Rosji sprawa ułatwień wizowych niewątpliwie traktowana jest jako priorytetowa. W zakresie polityki wizowej UE wobec Rosji ważne były również ustalenia 28. szczytu UE – Rosji, który odbył się w grudniu 2011 r. w Brukseli. Dialog wizowy był jednym z oficjalnych tematów tego szczytu. Na szczycie tym zainaugurowano wdrażanie programu „Wspólne kroki na rzecz ruchu bezwizowego przy pobytach krótkoterminowych dla obywateli Rosji i Unii Europejskiej”¹⁴. Stanowił on zestaw konkretnych działań, jakie obydwie strony mają podjąć w celu zainicjowania negocjacji w sprawie porozumienia o zniesieniu obowiązku wizowego w przypadku pobytu krótkotrwałego. Zakres tych działań obejmuje kwestie takie jak: bezpieczeństwo dokumentów (w tym wprowadzenie paszportów biometrycznych), walka z nielegalną imigracją, zarządzanie granicami, porządek publiczny oraz współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i współpraca sądowa, obejmujące walkę z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i korupcją. Zakres tematyczny tego dokumentu jest bardzo podobny do „Planów działań na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego”, zawieranych z państwami Partnerstwa Wschodniego, jednak w przypadku „Wspólnych kroków na rzecz ruchu bezwizowego” jest to dokument oparty całkowicie na zasadzie wzajemności i nie ma charakteru typowej mapy drogowej. Realizacja przyjętych zadań w ramach każdego z bloków tematycznych wskazanych we „Wspólnych krokach na rzecz ruchu bezwizowego” podlega ocenie oddzielnie przez grupy eksperckie każdej ze stron. Nie ustalono jednak ścisłego harmonogramu przeprowadzenia ustalonych działań. Na styczeń 2012 r. zaplanowano wspólne posiedzenie wysokiej rangi przedstawicieli obydwu stron, na którym omówione zostaną aspekty techniczne realizacji działań¹⁵. Szacowano również, że w styczniu 2012 r. może być sfinalizowane nowe

13 Zob. szerzej A. Doliwa-Klepcka, *Local border traffic...*, *op. cit.*, s. 58-63. Szczegółowe omówienie zasad realizacji MRG w umowie z Federacją Rosyjską – zob. M. Zdanowicz: *Agreements on local border traffic between Poland and neighboring states – selected legal aspects*, [w:] *Local border traffic...*, *op. cit.*, s. 82-88.

14 *Wspólne kroki na rzecz ruchu bezwizowego przy pobytach krótkoterminowych dla obywateli Rosji i Unii Europejskiej* – zob. tekst dokumentu: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/russia/docs/common_steps_towards_visa_free_short_term_travel_en.pdf [15.02.2014].

15 Zob. Sprawozdanie z 28 szczytu UE-Rosja, który odbył się 15 grudnia 2011 r. w Brukseli – <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-and-russia-the-summit-of-results-%281%29?lang=pl>, [15.02.2014].

porozumienie o ułatwieniach wizowych, które poszerzy liczbę kategorii obywateli korzystających z ułatwień wizowych.

Kwestia wizowa poruszana była również na kolejnych szczytach UE – Rosja w czerwcu 2012 r. w Petersburgu¹⁶ oraz w grudniu 2012 r. w Brukseli (jubileuszowy 30. szczyt)¹⁷. Przedstawiciele Unii podkreślali, że pełne wdrożenie „Wspólnych kroków” jest warunkiem koniecznym podjęcia decyzji o rozpoczęciu negocjacji w sprawie umowy o zniesieniu obowiązku wizowego¹⁸. Strona rosyjska, domagając się prawa do ruchu bezwizowego dla swoich obywateli, proponowała wzajemność w tej kwestii. Wyrażano niezadowolenie z bezowocnych jak dotąd negocjacji w sprawie wprowadzenia dla Rosjan reżimu bezwizowego, podnoszono, że wszystkie aspekty techniczne ruchu bezwizowego zostały już uregulowane i brakuje jedynie decyzji politycznej w tej kwestii. Rosyjscy przedstawiciele prezentowali stanowisko, iż jeśli nie dojdzie do postępu w redagowaniu porozumienia (o wolnym ruchu) do końca 2013 roku, Rosja gotowa jest do stosowania środków odwetowych. Zapowiadano też wprowadzenie obowiązku posiadania rosyjskich wiz przez załogi europejskich samolotów. Obowiązek ten został ostatecznie wprowadzony z dniem 1 grudnia 2012 r. Trzeba przy tym nadmienić, że utrudnienie to nie jest tak dolegliwe, ponieważ większość państw członkowskich UE wiąże z FR umowy dwustronne gwarantujące ruch bezwizowy dla tej grupy podmiotów.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie prezentują wspólnego stanowiska wobec pełnej liberalizacji wizowej wobec Rosji. Jest to spowodowane przede wszystkim różnym podejściem państw członkowskich do problematyki imigracji oraz widoczną polaryzacją stanowisk zwolenników i przeciwników liberalizacji. Z jednej strony, np. Belgia, Holandia oraz państwa bałtyckie zwracają uwagę na potencjalne zagrożenia wynikające z imigracji, w tym przede wszystkim wzrost przestępczości¹⁹. Z kolei Hiszpania, Włochy, Grecja czy Cypr gotowe są do przyspieszenia negocjacji związanych z dalszą liberalizacją reżimu wizowego, licząc m.in. na wzrost dochodów z turystyki. Co ciekawe, najbardziej liberalne podejście wykazywała do tej pory Finlandia, której konsulat w Sankt Petersburgu wydawał rocznie 700 tys. wiz dla Rosjan.²⁰ W 2013 r. do aktywnych zwolenników ułatwienia i późniejsze zniesienia reżimu wizowego między Rosją a Unią Europejską dołączyły Niemcy.

16 EU-Russia Summit (St Petersburg, 3-4 June 2012), European Council, The President, presse 238 – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/130570.pdf, [17.02.2014].

17 EU-Russia Summit (Brussels, 20-21 December 2012), European Commission – MEMO/12/1022 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-1022_en.htm?locale=en, [17.02.2014].

18 EU-Russia Summit (Brussels, 20/21 December 2012), European Union (factsheet) – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134462.pdf [17.02.2014].

19 B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, Dealing with a Post-BRIC Russia, „ECFR Report”, European Council on Foreign Relations, London 2011, s. 54-55.

20 *Ibidem*.

Eksperti UE potwierdzili, iż pod względem technicznym Rosja jest przygotowana do liberalizacji reżimu wizowego²¹. Kolejny szczyt UE – Rosja, na którym poruszana miała być m.in. kwestia wprowadzenia reżimu bezwizowego, planowany był na 28 stycznia 2014 r. w Brukseli. W pierwszych dniach marca na nadzwyczajnym szczycie UE podjęto decyzję, iż rozmowy na temat nowej umowy o partnerstwie i współpracy z Rosją oraz liberalizacji reżimu wizowego zostaną zawieszona w kontekście sytuacji na Ukrainie²².

Zakres obowiązujących ułatwień w wydawaniu wiz dla obywateli Federacji Rosyjskiej

Podstawowe zasady w obszarze wspólnej polityki wizowej²³ określają obecnie akty w ramach tzw. „dorobku Schengen”, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)²⁴ oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu²⁵.

- 21 O. Denisowa, I. Charlamow, S. Kałmykowa: Rosja-Unia Europejska: wize jako strategia, „Głos Rosji”, 19 marca 2013, http://polish.ruvr.ru/2013_03_19/Rosja-Unia-Europejska-wize-jako-strategia/, [15.02.2014]
- 22 Konkluzje Rady Europejskiej z 21.03.2014 r., s. 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/141756.pdf [1.04.2014].
- 23 M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, The evolution of the visa Policy of the European Union: selected issues, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi, Białystok 2009, s. 66-72; zob. też A. Doliwa-Klepacka, Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, [w:] Przyjazna granica niezbędnym elementem wzmacniania stosunków społeczeństw Polski i Rosji, M. Zdanowicz (red.), „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 142-155.
- 24 Dz.U. L 243 z 15/09/2009, s. 1-58. Rozporządzenie ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy było trzykrotnie nowelizowane: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 977/2011 z dnia 3 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 258 z 04/10/2011, s. 9-11; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 154/2012 z dnia 15 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 58 z 29/02/2012, s. 3-4; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95 i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009, Dz.U. L 182 z 29/06/2013, s. 1-18.
- 25 Rozporządzenie to od momentu wejścia w życie było zmieniane 8 razy przez: rozporządzenie Rady (WE) nr 2414/2001 z dnia 7 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 327 z 12.12.2001, s. 23); rozporządzenie Rady (WE) nr 453/2003 z dnia 6 marca 2003 r. (Dz.U. L 69 z 13.3.2003, s. 10); rozporządzenie Rady (WE) nr 851/2005 z dnia 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 141 z 4.6.2005, s. 3); rozporządzenie Rady (WE) nr 1791/2006 z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 1244/2009 z dnia 30 listopada 2009 (Dz.U. L 336 18.12.2009, s. 1); rozporządzenie Rady (UE) nr 1091/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. L 329 z 14.12.2010, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1211/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 339 z 22.12.2010, s. 9). Na temat ewolucji polityki wizowej, również w tym aspekcie zob. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, The evolution..., *op. cit.*, s. 72-74. Wersja skonsolidowana z 11.01.2011 r. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20101011:PL:PDF> [1.03.2014].

Politykę wizową Unii wobec obywateli Federacji Rosyjskiej określa także zawarta na zasadzie wzajemności dwustronna umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz, podpisana 25 maja 2006 r. w Soczi (przepisy umowy weszły w życie z dniem 1 czerwca 2007 r.)²⁶. Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską miała na celu ułatwienie wydawania wiz krótkoterminowych (na pobyt trwający nie dłużej niż 90 dni w okresie 180 dni) dla obywateli obu stron. Warte podkreślenia jest, że umowa na zasadzie wzajemności dotyczy zarówno obywateli FR, jak i UE. Umowa zakłada ograniczenie formalności administracyjnych, przyspieszenie terminów rozpatrywania wniosków o wydanie wizy oraz bezpłatne wydawanie wiz dla niektórych kategorii osób. W preambule tej umowy jako cel długoterminowy wskazano ustanowienie ruchu bezwizowego. W tym samym czasie weszła w życie także umowa dotycząca readmisji osób przebywających nielegalnie, traktowana przez stronę unijną pakietowo (umowa ta została podpisana w Soczi w dniu 25 maja 2006 r., weszła w życie z dniem 1 czerwca 2007 r.)²⁷.

Stosownie do postanowień umowy o ułatwieniach wizowych dla wskazanych grup obywateli za wystarczające uznaje się następujące dokumenty uzasadniające cel podróży na terytorium drugiej strony:

- członkowie oficjalnych delegacji – oficjalne zaproszenie do udziału w spotkaniu oraz pismo wystawione przez odpowiedni organ państwa członkowskiego lub Federacji Rosyjskiej potwierdzające, że zainteresowany jest członkiem delegacji,
- kierowcy świadczący usługi transportu międzynarodowego, przemieszczający się między obszarem UE a Rosją – pisemny wniosek sporządzony przez krajowe stowarzyszenie przewoźników Rosji lub krajowe stowarzyszenie przewoźników państwa członkowskiego,
- przedsiębiorcy – pisemne zaproszenie sporządzone przez przyjmującą osobę prawną, spółkę lub organizację,
- dziennikarze – zaświadczenie wydane przez organizację zawodową, potwierdzające, że dana osoba jest wykwalifikowanym dziennikarzem oraz dokument wydany przez pracodawcę, stwierdzający, że celem podróży jest wykonywanie pracy dziennikarskiej,
- uczestnicy międzynarodowych imprez sportowych i osoby im towarzyszące – pisemny wniosek sporządzony przez organizację przyjmującą,
- bliscy krewni – pisemny wniosek osoby przyjmującej,

26 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, Dz.U. L 129 z 17.05.2007 r., s. 27-34.

27 Umowa o readmisji między Federacją Rosyjską a Wspólnotą Europejską, Dz.U. L 129 z 17.05.2007 r., s. 40-60.

- osoby biorące udział w działaniach naukowych, kulturalnych i artystycznych
 - pisemny wniosek sporządzony przez organizację przyjmującą uczestnika tych działań,
- uczniowie, studenci oraz towarzyszący im nauczyciele – pisemny wniosek lub zaświadczenie o przyjęciu sporządzone przez szkołę lub uczelnię przyjmującą.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Federacji Rosyjskiej wydają wize wielokrotnego wjazdu o okresie ważności do:

- 5 lat dla członków rządów i parlamentów krajowych i regionalnych, trybunałów konstytucyjnych i sądów najwyższych oraz współmałżonków i dzieci obywateli UE lub Rosji przebywających regularnie na terytorium Federacji lub UE,
- 1 roku dla członków oficjalnych delegacji, przedsiębiorców, kierowców świadczących usługi transportu międzynarodowego między Federacją Rosyjską a UE, uczestników międzynarodowych imprez sportowych, osób biorących udział w działaniach naukowych, kulturalnych i artystycznych oraz dziennikarzy. W pewnych warunkach okres ten może być przedłużony o 2 do 5 lat.

Na mocy umowy o ułatwieniach wizowych mieszkańcy FR wnoszą opłaty wizowe w wysokości niższej od opłaty standardowej, tj. 35 euro. Wysokość tej opłaty wzrasta jednak do 70 euro, jeśli wniosek o wizę został złożony w ciągu 3 dni przed planowaną datą wjazdu. Trzeba jednak pamiętać, że przed wejściem Polski do strefy Schengen wize do Polski były albo bezpłatne – dla obywateli FR – mieszkańców obwodu kaliningradzkiego, albo kosztowały znacznie mniej niż obecnie – 12 dol. w pozostałej części Rosji. W oparciu o postanowienia umowy o ułatwieniach wizowych niektóre kategorie osób są zwolnione z opłat wizowych. Są to:

- bliscy krewni, współmałżonkowie, dzieci (odpowiednio – po stronie rosyjskiej – obywatele FR, zaś po stronie UE – obywatele państw członkowskich UE),
- członkowie oficjalnych delegacji,
- członkowie rządów i parlamentów krajowych i regionalnych oraz trybunałów konstytucyjnych i sądów najwyższych,
- uczniowie, studenci oraz towarzyszący im nauczyciele,
- osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie,
- uczestnicy międzynarodowych imprez sportowych,
- osoby biorące udział w działaniach naukowych, kulturalnych i artystycznych,
- osoby, które przedstawiły dowody potwierdzające konieczność podróży z przyczyn zdrowotnych lub rodzinnych.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw członkowskich i Rosji podejmują decyzję w sprawie wydania wize w ciągu 10 dni od dnia wpłynięcia wniosku i wymaganych dokumentów. Termin ten może być przedłużony do 30 dni, np. w razie konieczności przeprowadzenia dokładniejszej analizy wniosku.

Obywatele obu stron umowy, tj. zarówno Unii Europejskiej, jak i Rosji, którzy zgubili swój dowód tożsamości lub którym taki dokument skradziono podczas pobytu, mogą opuścić terytorium państwa przyjmującego na podstawie ważnego dowodu tożsamości wydanego przez przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny państwa członkowskiego lub Federacji Rosyjskiej.

Należy podkreślić, że umowa podpisana z Rosją obejmuje mniej kategorii aplikujących zwolnionych z opłat wizowych niż np. umowy podpisane z Mołdawią i Ukrainą. W umowie z Rosją wskazano też węższy zakres podmiotów uprawnionych do otrzymania wize uprawniającej do wielokrotnego przekraczania granicy z okresem ważności 5 lat²⁸.

Pewne utrudnienia w uzyskiwaniu wize przez obywateli Federacji Rosyjskiej powstały także w związku z realizacją, głównie przez Polskę i Litwę, dorobku Schengen. Były one związane m.in. z wydłużeniem się procedury wizowej (np. w Polsce średnio z 2 dni w 2005 r. do 8 w 2008 r.).

W 2010 r. zostały podjęte prace nad nowelizacją umowy o ułatwieniach wizowych z Federacją Rosyjską. Po stronie unijnej najistotniejszym powodem była konieczność dostosowania postanowień umowy do regulacji Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, który wszedł w życie 5 kwietnia 2010 r., zaś po stronie Federacji Rosyjskiej – dalsza liberalizacja wizowa. Pod koniec 2010 r. rozpoczął prace wspólny komitet, powołany na mocy art. 13 umowy z Federacją Rosyjską, którego zadaniem było wynegocjowanie zmian do obowiązujących przepisów. Jak już wspomniano, głównym punktem spornym okazał się postulat strony rosyjskiej zwolnienia z obowiązku wizowego osób legitymujących się biometrycznymi paszportami służbowymi. Komisja Europejska podnosiła tutaj zarzut, że grupa podmiotów uprawnionych do otrzymania takiego paszportu w FR jest zbyt duża, niejasne są także kryteria jej zdefiniowania w przepisach prawa rosyjskiego. Uprawnionymi do otrzymania takich paszportów służbowych zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem są bowiem m.in. przedstawiciele służb mundurowych, prokuratorzy i sędziowie.

W oświadczeniu po zakończeniu 30. szczytu UE–Rosja w Brukseli w grudniu 2012 r. podkreślano jednak, że negocjacje w sprawie znówelizowanej umowy

28 P. Apostolidis, *Dialog wizowy między Unią Europejską a Federacją Rosyjską i Ukrainą*, Łódź 2013, s. 6.

o ułatwieniach wizowych są bliskie zakończenia²⁹. Nowa umowa zawierać będzie rozszerzenie kategorii beneficjentów ułatwień wizowych, m.in. o przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz szersze spektrum członków rodziny. Rozszerzony, w porównaniu do obecnego porozumienia, które weszło w życie w 2007 r., zostanie również katalog przypadków uzasadniających wydanie długoterminowych wiz wielokrotnego wjazdu. Szerszy katalog osób uprawniony zostanie do korzystania ze zwolnień z opłat wizowych.

W konsekwencji prowadzonych rozmów i ustaleń na początku 2013 r. umowa o uproszczeniu ruchu wizowego między Unią Europejską i Rosją była praktycznie gotowa, z wyjątkiem uzgodnienia paragrafu dotyczącego paszportów służbowych. W tej sprawie również nie było jednolitego stanowiska poszczególnych państw członkowskich. Niektóre z nich, np. Niemcy, na początku 2013 r. prezentowały pogląd o możliwości wprowadzenia ruchu bezwizowego w podróżach służbowych dla osób z paszportami służbowymi³⁰.

Nowe porozumienie ma doprowadzić do dalszych ułatwień w wydawaniu wiz – zarówno krótkoterminowych, jak i wiz wielokrotnych. Rosja zgodziła się przy tym na kompromis ułatwiający osiągnięcie porozumienia – z ok. 120 tysięcy posiadaczy biometrycznych służbowych paszportów prawo do bezwizowego wjazdu do Unii Europejskiej uzyska tylko ok. 15 tysięcy Rosjan. Nowa umowa wprowadza uproszczenie procedury oraz skrócenie czasu oczekiwania na wizę. W przypadkach, gdy celem wyjazdu jest nauka, leczenie, wizyty u krewnych stale żyjących za granicą bądź odwiedzin grobów krewnych – wizy wydawane będą niezwłocznie. Uproszczenie obejmować ma również przedstawicieli organizacji pozarządowych i dziennikarzy.

Z uwagi na szereg powiązań gospodarczych Rosja jest szczególnym partnerem Unii Europejskiej. Charakterystycznym elementem zawieranych między tymi stronami porozumień jest zasada wzajemności, co jak się wydaje, nie zawsze było gwarancją przyspieszenia działań na rzecz liberalizacji zasad we wzajemnych kontaktach. Zawarta z FR umowa o ułatwieniach wizowych przyczynia się do uproszczenia procedur i obniżenia opłat za wizy, nie wpływa jednak na długość trwania samej procedury ani na ograniczenie wymagań odnośnie do niezbędnych dokumentów. Warto podkreślić, że warunki zawartej z Rosją umowy o ułatwieniach wizowych są mniej liberalne niż np. analogicznej umowy z Ukrainą (np.

29 EU-Russia Summit (Brussels, 20/21 December 2012), European Union (factsheet) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134462.pdf [17.02.2014].

30 R. Gonczarenko, M. Matzke, Przełom w kwestii wiz na linii Unia Europejska-Rosja, „Deutsche Welle”, 21.03.2013, <http://www.dw.de/prze%C5%82om-w-kwestii-wiz-na-linii-unia-europejska-rosja/a-16691736>, [15.02.2014].

w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do zwolnienia z opłaty czy do otrzymania wizy uprawniającej do wielokrotnego przekraczania granicy).

Złagodzenie reżimu wizowego jest jednym z kluczowych postulatów w relacjach UE – FR. Kwestia ta zasadniczo wpływa na dialog pomiędzy UE a Federacją Rosyjską. Postuluje się zarówno zawarcie nowej umowy o partnerstwie i współpracy, jak i nowej, bardziej liberalnej umowy o ułatwieniach wizowych. Przebieg i wyniki negocjacji w tych sprawach w znacznej mierze determinują jednak względy polityczne.