Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 4.02.2015 www.osw.waw.pl

Ukraina: szanse na ruch bezwizowy z UE?

Marta Jaroszewicz

W połowie stycznia Ukraina rozpoczęła długo oczekiwany proces wydawania paszportów biometrycznych i tym samym wypełniła kluczowy wymóg Unii Europejskiej na drodze do zniesienia wiz. Data ostatecznego zniesienia reżimu wizowego dla Ukraińców podczas ich wyjazdów do krajów Schengen na okres do 3 miesięcy zostanie najprawdopodobniej określona podczas majowego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze. Jednak ostateczna jednomyślna decyzja krajów członkowskich UE jeszcze nie zapadła. Poza spełnieniem dalszych warunków technicznych (w tym w zakresie przeciwdziałania korupcji) będzie ona w dużej mierze zależała od sytuacji bezpieczeństwa na Ukrainie oraz od dynamiki migracji Ukraińców do państw UE.

W ostatnich tygodniach działania zbrojne na wschodniej Ukrainie uległy zaostrzeniu, co spowodowało wzrost ofiar zarówno wśród wojskowych, jak i ludności cywilnej (według konserwatywnych szacunków ONZ około 5300 osób). Pod koniec stycznia szybko zaczęła też rosnąć liczba osób wewnętrznie przesiedlonych wewnątrz Ukrainy, sięgając prawie 950 tys. Jednak na razie nie widać gwałtownego wzrostu migracji z Ukrainy do krajów UE. Jedynym państwem unijnym, który odnotował wyraźną zwyżkę, jest Polska.

Paszporty biometryczne i inne zobowiązania

Ze względu na trwający przez wiele lat spór na Ukrainie o to, kto będzie produkował paszporty biometryczne, a także na niedoskonałości systemu rejestracji ludności, Ukraina jest jednym z ostatnich państw regionu, które wprowadziło ten typ dokumentów. Według informacji ukraińskiej Służby Migracyjnej do 22 stycznia wydała ona prawie 1300 paszportów biometrycznych i przyjęła ok. 15 tysięcy wniosków o wydanie takich dokumentów. Szybszy proces przygotowania paszportów utrudnia ograniczona liczba niezbędnego sprzętu, jednak władze zapowiadają, że już w lutym aż 610 miejsc roboczych na terytorium całej Ukrainy będzie gotowych do wydawania nowych paszportów. Według zapewnień MSZ ukraińskie paszporty są zgodne z wymaganiami ICAO (Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego) i wykorzystują: skan podpisu właściciela paszportu, cyfrową fotografię oraz odciski dwóch palców. Według rządowych szacunków, w ciągu roku Ukraina będzie gotowa wydać około 200 tysięcy paszportów biometrycznych. Zgodnie z unijnymi regulacjami, tylko osoby posiadające takie paszporty otrzymają prawdo do bezwizowego wjazdu do UE.

W Wizowym Planie Działań (dokumencie określającym zmiany legislacyjne i instytucjonalne, jakie Ukraina musi wprowadzić, by otrzymać od UE ruch bezwizowy) została ona także zobowiązana do wprowadzenia systemowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania

korupcji, czemu pomogłoby ostateczne powołanie Biura Antykorupcyjnego oraz ograniczenie immunitetu sędziów i parlamentarzystów. Unijni eksperci sugerują także konieczność zmiany ustawy o prokuraturze oraz reformę milicji.

Sytuacja bezpieczeństwa

Jednak kluczowe znaczenie dla UE mają obecnie nie kryteria techniczne, a sytuacja w sferze bezpieczeństwa oraz tzw. ryzyko migracyjne (ewentualny wzrost nieuregulowanej migracji z Ukrainy do UE). UE obawia się eksportu zagrożeń bezpieczeństwa, w tym terroryzmem, ekstremizmem czy rozprzestrzenianiem broni przez niekontrolowany przez Ukrainę odcinek granicy z Rosją (około 400 km). Pewnym rozwiązaniem mogącym uspokoić unijne obawy byłoby stworzenie przez Ukrainę dobrze kontrolowanej strefy oddzielającej terytorium zajęte przez separatystów oraz baz danych i systemu przepustek uniemożliwiających przedstawicielom zorganizowanej przestępczości oraz organizacji terrorystycznych przedostanie się na terytorium Ukrainy i otrzymanie ukraińskich paszportów biometrycznych.

Jesienią 2014 roku władze ukraińskie rozpoczęły realizację tzw. projektu „ściana", czyli budowę systemu umocnień wzdłuż linii rozejmu (rowy, system zasieków, docelowo system monitoringu elektronicznego), zaś w styczniu wprowadziły system kontroli transportu osobowego z terytoriów kontrolowanych przez separatystów. Jednak trudno przypuszczać, by Ukraina mogła dalej budować umocnienia w sytuacji intensywnej wymiany ognia, zwłaszcza że część terytoriów poprzednio kontrolowanych przez armię ukraińską przeszła w ręce separatystów.

Wzrost migracji

Paradoksalnie konflikt na wschodzie Ukrainy w niewielkim stopniu wpłynął na sytuację migracyjną i uchodźczą w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę ogromną skalę przemieszczeń wewnętrznych liczba Ukraińców, którzy ubiegają się o status uchodźcy w krajach UE (ok. 10 tys. osób w 2014 roku, w tym głównie w Polsce, Niemczech i w Szwecji), jest dość skromna.

Brakuje ogólnoeuropejskich danych statystycznych, by móc stwierdzić wzrost migracji zarobkowych Ukraińców do UE.

Jest on zauważalny w Polsce. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 roku (do października) Ukraińcy otrzymali 331 tys. oświadczeń umożliwiających im zatrudnienie w trybie uproszczonym (50-procentowy wzrost w stosunku do roku 2013) oraz 26 tys. zezwoleń na pracę (cały rok). Warto pamiętać, że rzeczywista liczba obywateli Ukrainy pracujących w Polsce jest niższa, gdyż oświadczenia dają prawo do pracy na okres do 6 miesięcy. Migranci długoterminowi to ci, którzy posiadają w Polsce prawo pobytowe – według stanu na luty br. Ukraińcy posiadają 48 tys. ważnych kart pobytu. Zwiększonym zainteresowaniem cieszą się także studia w Polsce (zarówno ze względu na programy stypendialne, jak i możliwość uniknięcia służby wojskowej). Wielu obywateli Ukrainy opóźnia ostateczną decyzję o wyjeździe, decydując się na formalną legalizację pobytu w Polsce, a faktycznie nadal mieszkając na Ukrainie.

Nowym, niepokojącym UE zjawiskiem są zwiększone wyjazdy młodych mężczyzn z zachodniej Ukrainy do krajów UE graniczących z Ukrainą w związku z ogłoszoną pod koniec stycznia nową falą poboru do armii.

Nieregularna migracja (mierzona przez nielegalne przekroczenia granicy) na granicy UE z Ukrainą co prawda wzrosła, lecz nadal pozostaje na stosunkowo niskim poziomie (kilka tys. osób rocznie), nieporównywalnym z sytuacją na południu Europy (w ubiegłym roku 230 tys. osób próbowało nielegalnie przedostać się do UE przez Morze Śródziemne).

Perspektywy

Wprowadzenie paszportów biometrycznych znacząco zwiększyło szanse Ukrainy na otrzymanie w najbliższej przyszłości reżimu bezwizowego z UE. Jednak w dotychczasowej historii UE nie decydowała o zniesieniu wiz dla państwa, na którego terytorium toczy się konflikt zbrojny. Dlatego też decyzja o ewentualnym zniesieniu obowiązku wizowego zapadnie zapewne bezpośrednio przed lub na samym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Rydze i będzie wypadkową dążenia państw UE do uhonorowania wysiłków Ukrainy w wypełnianiu Wizowego Planu Działań i charakteru/intensywności konfliktu w Donbasie (zwłaszcza możliwości eksportu zagrożeń bezpieczeństwa na teren UE) w tym okresie.

Olbrzymia rzesza osób wewnętrznie przesiedlonych, zła sytuacja gospodarcza, krwawy konflikt zbrojny, wszystko to są czynniki, które zwiększają prawdopodobieństwo wzrostu migracji Ukraińców do UE. Jednak na razie zjawisko to jest obserwowane głównie w Polsce i dotyczy raczej mieszkańców zachodniej Ukrainy. Najprawdopodobniej jest to związane z dwoma czynnikami. Po pierwsze, przesiedleńcy z Donbasu nie mają rozwiniętych sieci migracyjnych w państwach UE (w przeciwieństwie do Rosji). Po drugie, ciągle żywią nadzieję, że konflikt ma charakter tymczasowy i uda się im wrócić do swoich miejsc zamieszkania.