Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 18.11.2015 www.osw.waw.pl

Ukraina bliżej ruchu bezwizowego z UE

Marta Jaroszewicz

W połowie listopada po kilku dniach bezskutecznych głosowań Radzie Najwyższej udało się przyjąć większość ustaw wymaganych przez UE do zniesienia ruchu wizowego dla obywateli Ukrainy. W przyjętym pakiecie znalazły się zmiany budzące największe kontrowersje: poprawka antydyskryminacyjna do kodeksu pracy, a także ustawy o konfiskacie majątku pochodzącego z korupcji oraz o Narodowej Agencji zarządzającej tym majątkiem. Zakończyło to ostry spór polityczny między rządem a deputowanymi, zwłaszcza z partii opozycyjnych, obawiających się negatywnych reakcji społecznych związanych z przyjęciem ustawodawstwa antydyskryminacyjnego wobec osób homoseksualnych. Deputowani byli także zaniepokojeni zwiększeniem kompetencji prokuratury i organów ścigania w zakresie walki z korupcją, w rezultacie czego rządowi nie udało się przeforsować uzgodnionej z UE, bardziej szerokiej, ustawy o wprowadzeniu specjalnego trybu konfiskaty majątku. Nierozwiązana pozostaje też kwestia ograniczenia immunitetów parlamentarzystów i sędziów – mimo wcześniejszych zapowiedzi władz ukraińskich kwestia ta nie była jeszcze głosowana w Radzie.

Zmiany zostały przegłosowane w ostatnim momencie przed przygotowywanym przez Komisję Europejską raportem na temat wypełnienia przez Ukrainę Planu działań na rzecz liberalizacji wizowej (VLAP), który ma się ukazać w połowie grudnia. Nadal trudno przesądzić, czy w raporcie Komisja Europejska zarekomenduje Radzie UE zniesienie wiz krótkoterminowych dla Ukraińców, czy jednak uzna wprowadzone zmiany za niewystarczające. Mimo postępów wciąż nie wprowadzono wszystkich rekomendowanych zmian, a kluczowe z nich zostały przegłosowane w Radzie jedynie w pierwszym czytaniu. Ponadto w związku z kryzysem uchodźczym i pogorszeniem sytuacji bezpieczeństwa w samej UE rośnie grono państw niechętnych wszelkim działaniom liberalizacyjnym.

Stan negocjacji

Ukraińsko-unijny Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej (VLAP) został podpisany w 2010 roku. Jednak opieszałość we wprowadzaniu koniecznych zmian podczas prezydentury Wiktora Janukowycza spowodowała, że dopiero w 2014 roku Ukraina podjęła realne kroki na rzecz jego realizacji. W czerwcu 2014 roku Rada UE postanowiła, że Ukraina wypełniła pierwszą fazę VLAP (legislacyjną) i została poproszona o przeprowadzenie reform implementacyjnych w ramach tzw. drugiej fazy.

W maju 2015 roku KE przedstawiła pierwszy raport z wypełnienia przez Ukrainę drugiej fazy Planu działań, w którym dość wysoko oceniła dotychczas przeprowadzone zmiany. Jednocześnie Bruksela wskazała wciąż nierozwiązane problemy w sferze polityki

antykorupcyjnej i azylowej, a także dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji i przestępczości zorganizowanej. Nowe wyzwania przyniosła także rosyjska agresja. Kluczową kwestią stała się utrata przez Ukrainę kontroli nad częścią Donbasu, w tym około 400-kilometrowym odcinkiem granicy z Rosją. Ukraina przez kilka miesięcy tworzyła system kontroli i rejestracji osób i pojazdów przekraczających linię odgraniczającą terytorium kontrolowane przez władze w Kijowie od tego, pozostającego pod kontrolą separatystów. Oceniając ten system KE zwróciła uwagę na jego w miarę efektywne funkcjonowanie, zwłaszcza w zakresie zbierania i analizy danych, za minus uznała zaś braki kadrowe na linii rozgraniczenia.

Opóźnienia systemowe

Po Majdanie nowe władze musiały podjąć kilka zaniechanych od lat reform. Przede wszystkim udało się zakończyć konflikt na tle korupcyjnym między służbą migracyjną a koncernem EADPS, należącym do biznesmena z otoczenia Janukowycza o to, kto będzie drukował paszporty biometryczne, które są niezbędne do bezwizowego przekraczania granic zewnętrznych UE. Dzięki temu w 2015 roku Ukraina rozpoczęła ich wydawanie. Nadal jednak nie stworzono zalecanej przez UE jednolitej bazy danych informacji osobowych. Po drugie, władze umiejętnie powiązały niezwykle popularną w społeczeństwie kwestię ruchu bezwizowego z problematyką walki z korupcją. Dzięki temu podczas głosowań w Radzie udało się przyjąć kilka zmian dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z korupcji. Po trzecie, zajęto się reformą prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, tu jednak sukcesy są na razie niewielkie. Oddelegowanie przez prokuratora generalnego do komisji wybierającej prokuratora antykorupcyjnego dwóch prokuratorów powiązanych z byłym reżimem wywołało oficjalny *demarche* ze strony Komisji Europejskiej.

Awantura o niedyskryminację

O ile społeczeństwo ukraińskie zasadniczo popiera wprowadzenie zmian koniecznych do ustanowienia ruchu bezwizowego, o tyle wymagana przez UE poprawa sytuacji osób homoseksualnych jest kontrowersyjna. Nie popierają jej także hierarchowie większości Kościołów obecnych na Ukrainie. Dlatego też KE przystała, by w pierwszej fazie implementacji VLAP Ukraina przyjęła tę poprawkę w formie zmiany rozporządzeń wykonawczych rządu. Jednak przed całkowitym zniesieniem wiz Ukraina powinna wprowadzić ją na poziomie ustawodawczym w formie zmian do kodeksu pracy. Przewodniczący Rady Najwyższej kilkakrotnie w ciągu ostatnich kilku dni stawiał tę poprawkę lub też cały zmieniony kodeks pod głosowanie Rady. Dopiero 12 listopada w trybie *ad hoc* parlament przyjął poprawkę o zakazie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, zgodnie z rekomendacjami KE. Drugie czytanie ustawy ma nastąpić w ciągu miesiąca, niektóre partie już ogłaszają, że wystąpią o usunięcie poprawki.

Kontekst zewnętrzny i perspektywy

Spośród trzech państw Partnerstwa Wschodniego, które rozpoczęły rozmowy o liberalizacji wizowej z UE, Ukraina jest państwem najdłużej oczekującym na zniesienie wiz

krótkoterminowych. Mołdawia, która rozpoczęła realizację VLAP rok później niż Ukraina, otrzymała zniesienie ruchu wizowego w kwietniu 2014 roku. Gruzja w zasadzie wypełniła już kryteria i oczekuje na decyzję polityczną. Choć nieformalnie, Komisja Europejska stara się koordynować proces liberalizacji wizowej wobec Ukrainy i Gruzji (również niekontrolującej części swojego terytorium) i – o ile nie zajdą nieprzewidziane okoliczności – decyzja KE o wypełnieniu przez obydwa kraje VLAP powinna nastąpić w tym samym czasie. Nieprzyznanie Ukrainie ruchu bezwizowego, byłoby złym sygnałem politycznym dla Ukrainy, co prawda z trudem, lecz realizującej program zbliżenia z UE.

Mimo że wojna na wschodzie Ukrainy spowodowała wzrost liczby wniosków o status uchodźcy składanych przez obywateli tego kraju (14 tys. wniosków w UE-28 w 2014 roku), to był on nieporównywalny ze skalą wniosków z Syrii. Ponadto w 2015 roku liczba wniosków ukraińskich znacząco spadła. KE określa tzw. ryzyko migracyjne z Ukrainy jako umiarkowane, zwracając głównie uwagę na zwiększającą się migrację zarobkową. KE podkreśla także konieczność monitoringu wyzwań bezpieczeństwa w związku z sytuacją na obszarze Donbasu. Jednocześnie nigdy w historii UE decyzja o zniesieniu wiz nie była podejmowana w tak złożonej sytuacji bezpieczeństwa. Trwa kryzys migracyjny, a wśród państw unijnych brakuje zgody, jak go rozwiązać. Obywatele krajów Bałkanów Zachodnich, którym UE zniosła ruch wizowy w latach 2009–2010, wykorzystują słabości systemów azylowych wielu państw UE, narażając je na paraliż. W tej sytuacji nawet jeśli Komisja Europejska uzna, że Ukraina wypełniła kryteria VLAP, to kraje członkowskie UE oraz Parlament Europejski czeka trudna politycznie decyzja.