

UE – Gruzja: spowolnienie liberalizacji wizowej

Maciej Falkowski, Rafał Sadowski

8 czerwca Komitet Stałych Przedstawicieli UE z inicjatywy Niemiec popartych m.in. przez Francję i Włochy podjął decyzję o odroczeniu zniesienia krótkoterminowych wiz schengenских dla Gruzji. Decyzja ta ma związek przede wszystkim z trwającą debatą w UE na temat wprowadzenia ruchu bezwizowego dla Turcji, Kosowa i Ukrainy. Niemcy uzależniają swoją zgodę w przypadku Gruzji i Ukrainy od wprowadzenia przez Unię mechanizmu zawieszającego w razie potrzeby ruchu bezwizowy oraz mechanizmu monitorującego wypełnianie kryteriów ruchu bezwizowego przez państwa nim objęte.

Opóźnienie zniesienia wiz może dotyczyć również Ukrainy, która podobnie jak Gruzja spełniła wszystkie unijne warunki. Odkładanie wprowadzenia ruchu bezwizowego spowoduje wzrost rozczarowania Unią w tych państwach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku Gruzji, gdzie rosną nastroje eurosceptyczne. W październiku br. odbędą się tam wybory parlamentarne, a brak decyzji UE w kwestii wiz prawdopodobnie przełoży się na wzrost poparcia dla partii prorosyjskich. W odniesieniu do Ukrainy byłoby to kolejne – po zawieszeniu przez Holandię w kwietniu br. ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej – posunięcie hamujące proces jej zbliżenia do UE.

Proces liberalizacji

Liberalizacja wizowa jest jednym z ważniejszych elementów procesu integracji z UE państw Partnerstwa Wschodniego. Najważniejszym jej elementem jest zniesienie krótkoterminowych wiz schengenских (do 90 dni). Ostateczna decyzja UE w tej sprawie nie zależy tylko od spełnienia technicznych i politycznych warunków przez państwa partnerskie, ale przede wszystkim od politycznej zgody państw członkowskich. Mołdawia uzyskała ruch bezwizowy w kwietniu 2014 roku. Decyzja o zniesieniu wiz dla obywateli tego państwa była przejawem wsparcia prounijnych aspiracji Kiszyniowa w kontekście wyborów parlamentarnych, a także rosyjskiej agresji na Ukrainę i presji Moskwy na Mołdawię.

Gruzja i Ukraina wypełniły zobowiązania z opóźnieniem – dopiero w grudniu 2015 roku, po czym Komisja Europejska wniosowała o zniesienie wobec obywateli tych państw obowiązku wizowego odpowiednio w marcu i kwietniu br. Także Parlament Europejski zdecydowanie poparł zniesienie bez opóźnień wiz krótkoterminowych dla obywateli obu państw w styczniu br. Niemcy zabiegające o odroczenie tej decyzji w stosunkach z Gruzją, uzyskały poparcie m.in. Francji, Włoch, Belgii, które są niechętne szybkiej liberalizacji wizowej dla państw wschodniego sąsiedztwa UE. W efekcie decyzja w sprawie zniesienia wiz dla obywateli Gruzji została zablokowana na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli 8 czerwca oraz na spotkaniu Rady UE ds. Sprawiedliwości i Spraw

Motywy Niemiec

Rząd niemiecki oficjalnie uzasadnia swoje stanowisko w sprawie opóźnienia liberalizacji wizowej dla Gruzji wysokim poziomem aktywności grup przestępczych tworzonych przez obywateli tego państwa w Niemczech. Argument ten należy jednak traktować jako działanie taktyczne, będące elementem kształtowania całej polityki wizowej UE i dyskusji nad liberalizacją wizową dla Turcji, Kosowa i Ukrainy. W istocie sprawa wiz dla Gruzinów stała się zakładnikiem polityki Niemiec i całej UE wobec Turcji, dla której zniesienie wiz jest warunkiem zacieśnienia współpracy z UE w zakresie rozwiązywania kryzysu migracyjnego.

Decyzja o zniesieniu wiz dla Gruzinów mogłaby skomplikować pozycję Niemiec i UE w negocjacjach z Turcją, a także Ukrainą i Kosowem. Niemcom zależy bowiem na tym, aby Parlament Europejski przyjął mechanizm wstrzymywania ruchu bezwizowego na wniosek państwa członkowskiego UE lub Komisji Europejskiej w przypadku zbyt wielu naruszeń zasad pobytu, nadmiernego wzrostu liczby wniosków o azyl lub niewypełniania procedur readmisji przez dane państwo. Berlin domaga się też wprowadzenia mechanizmu monitorującego wypełnianie kryteriów dla ruchu bezwizowego przez państwa nim objęte. Od wprowadzenia tych mechanizmów uzależnił swoją zgodę na liberalizację wizową dla obywateli Gruzji.

Istotny wpływ na stanowisko Niemiec w kwestii liberalizacji wizowej mają uwarunkowania wewnętrzne. Rząd kanclerz Angeli Merkel znajduje się pod silną presją części społeczeństwa niechętniej jej dotychczasowej polityce wobec fali migracji spoza Europy, a także sprzeciwiającej się zniesieniu wiz dla państw sąsiedzkich UE. Największe emocje budzi przy tym sprawa porozumienia z Turcją – 62% Niemców sprzeciwia się zniesieniu wiz dla Turków. Opór wobec poluzowania polityki wizowej widoczny jest też wśród klasy politycznej, np. mniejszy koalicjant partii kanclerz Merkel – bawarska partia CSU zajmuje w tej sprawie zdecydowanie niechętną pozycję. Usztywnienie stanowiska Niemiec w sprawie liberalizacji wizowej dla Gruzji jest więc także obliczone na wzmocnienie wiarygodności polityki rządu federalnego w samych Niemczech.

Konsekwencje dla Gruzji – wzrost nastrojów prorosyjskich

Kwestia zniesienia wiz ma duży wpływ na stosunek społeczeństwa i elit gruzińskich do UE i szerzej Zachodu. W tym zakresie narasta wśród Gruzinów rozczarowanie, spowodowane m.in. brakiem poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa po podpisaniu umowy stowarzyszeniowej w 2014 roku. Gruzini za sprawą zapewnień swoich władz, ale także licznych polityków zachodnich, byli do niedawna przekonani, iż integracja z Unią Europejską i NATO jest przesądzona. Tymczasem w społeczeństwie zaczęła narastać świadomość, że jest to scenariusz bardzo mało realny. Sygnałem świadczącym o wzroście nastrojów antyzachodnich jest wzrost popularności prorosyjskich ugrupowań. Mają one dużą szansę na osiągnięcie dobrego wyniku w wyborach parlamentarnych, które odbędą się 8 października. Największe ugrupowanie prorosyjskie Alians Patriotów Gruzji poinformowało 10 czerwca o stworzeniu koalicji wyborczej z sześcioma innymi partiami. Nie można wykluczyć, iż blok prorosyjski zdobędzie kilkanaście procent głosów i obecnie rządzące

ugrupowanie Gruzjińskie Marzenie, aby utrzymać władzę, będzie musiało z nim zawrzeć koalicję. Gdyby do takiej sytuacji doszło, po raz pierwszy od rewolucji róż w 2003 roku Moskwa uzyskałaby możliwość bezpośredniego wpływania na rząd w Tbilisi.

Gruzja jest przykładem udanych reform europejskich na obszarze postsowieckim, m.in. w dziedzinie zwalczania korupcji, reformy policji, reform gospodarczych i administracji państwowej. Opóźnienie liberalizacji wizowej będzie sprzyjać polityce Rosji wobec Gruzji, która stosując środki miękkiego oddziaływania unika konfliktów i podejmuje działania, które mają na celu wzrost rozczarowania Gruzinów Zachodem.

Perspektywy liberalizacji wizowej

Zablokowanie bądź opóźnienie procesu liberalizacji wizowej będzie mieć poważne reperkusje także w przypadku Ukrainy, gdzie ta kwestia ma istotne znaczenie dla społeczeństwa oraz proeuropejsko nastawionych ugrupowań politycznych. Po zawieszeniu przez Holandię w kwietniu br. ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej takie działanie byłoby kolejnym posunięciem spowalniającym proces zbliżenia Ukrainy do UE.

Po akceptacji decyzji o zniesieniu wiz przez Radę UE musi być ona przyjęta przez Parlament Europejski. Tymczasem postulowane przez Niemcy przyjęcie przez PE specjalnego mechanizmu zawieszania ruchu bezwizowego może zostać poddane pod głosowanie najwcześniej we wrześniu. Zniesienie wiz dla Gruzinów i Ukraińców nie nastąpi więc wcześniej niż jesienią, a nie można wykluczyć, że procesu tego nie uda się sfinalizować do końca 2016 roku.