

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA
C e n t r e f o r E a s t e r n S t u d i e s

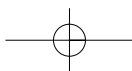
Marta Jaroszewicz

**Skutki rozszerzenia obszaru Schengen
dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej**

RAPORT / REPORT

**Consequences of the Schengen area
enlargement for the EU's
Eastern European Neighbours**

Warszawa / Warsaw 2007



© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja / Editor

Anna Łabuszewska

Katarzyna Kazimierska

Tłumaczenie

OSW / CES

Współpraca/ Co-operation

Jim Todd

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

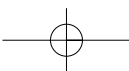
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa / Warsaw, Poland

tel. + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

ISBN 978-83-925190-3-4



Spis treści

Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej / 5

Marta Jaroszewicz

Tezy / 5

Wstęp / 7

Część I. Uwarunkowania / 9

Część II. Rozszerzenie obszaru Schengen / 17

Część III. Propozycje działań / 31

Consequences of the Schengen area enlargement for the EU's Eastern European Neighbours / 35

Marta Jaroszewicz

Main points / 35

Introduction / 37

Part I. Circumstances of the Schengen enlargement / 39

Part II. Enlargement of the Schengen area / 37

Part III. Proposed measures / 61

SKUTKI ROZSZERZENIA OBSZARU SCHENGEN dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej

Tezy

1. Wejście nowych państw członkowskich UE do obszaru Schengen stanowi ostateczny etap zaostrzenia polityki wizowej i granicznej tych państw w stosunku do ich wschodniego sąsiedztwa. Pierwszym etapem zmian w tym kierunku było wprowadzenie obowiązku wizowego. Jednak implementacja do robku Schengen niesie ze sobą o wiele bardziej zauważalne skutki. Najważniejsze utrudnienia będą dotyczyć kwestii wizowych – ceny oraz restrykcyjności procedury wizowej. Z drugiej strony wizy do nowych państw UE będą dla obywateli krajów sąsiedzkich przepustką do prawie całego terytorium Unii Europejskiej (poza Wielką Brytanią i Irlandią).

2. Głównymi bezpośrednimi skutkami rozszerzania strefy Schengen mogą być: zmniejszenie intensywności ruchu osobowego (zwłaszcza w pierwszym okresie) oraz wystąpienie trudności społeczno-ekonomicznych w regionach położonych przy granicy. Wprowadzenie zasad schengeńskich znacznie utrudni mieszkańcom krajów sąsiedzkich drobny handel przygraniczny oraz podejmowanie pracy sezonowej za granicą. Największe trudności w otrzymaniu wiz odczują osoby podróżujące indywidualnie (nie grupowo). Skutkiem uszczelniania granic może być także dalsza koncentracja nielegalnej migracji i przemytu w rękach zorganizowanych grup przestępczych.

3. Nowa sytuacja w różnym stopniu dotknie poszczególne państwa sąsiedzkie. Najbardziej radykalne zmiany nastąpią w stosunku do obywateli Białorusi (wzrost ceny wizy do 60 euro) oraz Ukrainy (zostanie zaostrzona dotychczasowa liberalna polityka wizowa Polski i Węgier).

4. Obecne rozszerzenie obszaru Schengen będzie stanowiło fundament krajobrazu geopolitycznego Europy przez wiele kolejnych lat. Dlatego też kwestii tej nie należy rozpatrywać jako ściśle technicznej. Przystąpienie do Schengen odbije się na efektywności polityki wschodniej nowych państw członkowskich UE oraz na postrzeganiu Europy przez społeczeństwa krajów są-

siedzich. Będzie miało także wpływ na rynki pracy państw UE, kształt współpracy gospodarczej z sąsiadami czy turystykę.

5. Przystąpienie nowych państw UE do strefy Schengen będzie się wiązało z osłabieniem ich oferty pozytywnej skierowanej do społeczeństw i rządów państw wschodnioeuropejskich, w tym zmniejszeniem atrakcyjności tych krajów jako promotorów idei europejskiej. Sposobem minimalizacji strat może być wykorzystanie ulg i uproszczeń, jakie w kompetencji krajowej pozostawia dorobek Schengen. Jednak jedynie efektywne wpływanie na zmianę tego dorobku oraz na politykę wspólnotową wobec poszczególnych państw sąsiedzkich może stanowić długofalową odpowiedź na wyzwania związane z rozszerzeniem obszaru Schengen.

Wstęp

Pod koniec 2007 roku¹ Polska oraz inne państwa przyjęte do Unii Europejskiej w 2004 roku (poza Cyprzem) przystąpiły do obszaru Schengen. Rozszerzenie strefy swobodnego przepływu osób będzie miało zasadnicze znaczenie dla wschodnich sąsiadów UE, którzy zostaną postawieni przed koniecznością poradzenia sobie z bardziej restrykcyjną polityką wizową i graniczną na swojej zachodniej granicy. Dotychczasowe, stosunkowo liberalne, dwustronne rozwiązania stosowane przez Polskę i innych nowych członków UE, takie jak: darmowe bądź tanie wizy, szybki okres rozpatrywania wniosków wizowych czy niski poziom odmów, zostaną zastąpione przez bardziej skomplikowane procedury i zdecydowanie droższe wizy.

Wielu obywatelom państw graniczących z UE na wschodzie rozszerzenie strefy Schengen może zamknąć możliwość łatwego wjazdu do Polski, na Węgry czy Litwę. Z drugiej strony wizy do państw sąsiedzkich będą dla tych osób przepustką do prawie całego terytorium Unii Europejskiej, przez co staną się o wiele bardziej atrakcyjne.

Obecne rozszerzenie strefy Schengen² będzie stanowiło fundament geopolitycznego krajobrazu Europy przez wiele kolejnych lat. Konsekwencji wejścia nowych krajów członkowskich UE do strefy Schengen dla państw Europy Wschodniej nie należy zatem traktować jako problemu wyłącznie technicznego. Rozszerzenie to odbije się także na efektywności polityki wschodniej nowych państw członkowskich oraz – co wydaje się bardzo ważne – na postrzeganiu Europy przez społeczeństwa krajów sąsiedzkich. Warto go także postawić w kontekście wyzwań demograficznych, potrzeb rynków pracy państw UE czy rozwoju współpracy gospodarczej oraz turystyki.

Zasadnicze różnice występują w kwestii postrzegania rozszerzenia strefy Schengen. Z jednej strony, rządy i eksperci z państw sąsiedzkich przejawiają tendencję do traktowania środków łagodzących rozszerzenie obszaru Schengen (chodzi tu głównie o umowy o ułatwieniach wizowych) jako czysto politycznej decyzji UE. Nie przywiązują oni wystarczającej wagi do implemen-

¹ Kontrole w portach lotniczych znikną 30 marca 2008 roku.

² Z wyjątkiem rozszerzenia strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię.

tacji rozwiązań ze sfery ochrony granic czy zarządzania migracjami, czego przy wprowadzeniu liberalizujących środków domaga się Unia Europejska. Z drugiej strony, państwa „starej” Unii są często skłonne do wprowadzania jednolitych rozwiązań na południowej i wschodniej granicy UE, mimo że skala zagrożeń związanych z nielegalną migracją jest na obydwu tych odcinkach zupełnie odmienna. Z kolei nowe państwa członkowskie wydają się obawiać, że zbyt stanowcze forsowanie na forum UE rozwiązań przychylnych dla wschodnich sąsiadów może je narazić na zarzut braku staranności w wypełnianiu zobowiązań związanych z procesem rozszerzenia Schengen.

Publikacji apelujących do Unii Europejskiej „o niezamykanie się” bądź odwrotnie – traktujących kwestię rozszerzenia obszaru Schengen w sposób techniczny, powstało stosunkowo dużo. Niniejszy tekst ma jednak inne ambicje. Stawia on sobie za cel dokonanie oceny skutków rozszerzenia strefy Schengen dla wschodnich partnerów, przeanalizowanie ich stanowiska w tej kwestii oraz zaproponowanie długoterminowych rozwiązań mogących złagodzić negatywne konsekwencje tego procesu.

Przedmiotem analizy będą relacje pomiędzy państwami przystępującymi do układu z Schengen a ich bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami, czyli Rosją, Ukrainą i Białorusią. Opracowanie składa się z trzech części. W części pierwszej dokonano analizy uwarunkowań wpływu rozszerzenia obszaru Schengen na państwa sąsiedzkie (charakterystyka relacji przygranicznych, specyfika przepływów osobowych, wnioski z wprowadzenia obowiązku wizowego). Część druga stanowi próbę wyodrębnienia głównych konsekwencji płynących z procesu rozszerzenia Schengen oraz przedstawia stanowisko krajów sąsiedzkich w tej kwestii. W części trzeciej zaprezentowano propozycje działań, jakie nowe państwa obszaru Schengen oraz Unia Europejska mogą podjąć, by nie uszczuplając swojego bezpieczeństwa, zapobiec powstaniu nowej żelaznej kurtyny na wschodnich granicach.

CZĘŚĆ I

UWARUNKOWANIA

1. Relacje przygraniczne

Państwa przystępujące do strefy Schengen nie tworzą homogenicznej grupy pod względem rodzaju relacji przygranicznych, jakie łączą je ze wschodnimi sąsiadami. Ich sytuacja pod względem długości wspólnej granicy, intensywności ruchu osobowego, handlu przygranicznego, obecności mniejszości narodowych czy wreszcie priorytetów polityki zagranicznej jest bardzo zróżnicowana.

Z racji długości wschodniej granicy i intensywności ruchu osobowego sytuacja Polski jest w tym względzie szczególna. Słowacja posiada liczącą jedynie 98 km granicę z Ukrainą. Mimo że granica Węgier z Ukrainą jest również stosunkowo krótka, to na politykę Budapesztu wpływa obecność 150-tysięcznej diaspory węgierskiej w ukraińskim obwodzie zakarpackim. Litwa pozostaje głównym krajem tranzytowym pomiędzy Kaliningradem, Białorusią i Rosją właściwą. Łotwa³ i Estonia nie mają prawnie uregulowanej granicy z Federacją Rosyjską, a po obu stronach tej granicy zamieszkuje ludność zróżnicowana etnicznie. Natomiast normą w przypadku większości omawianych regionów przygranicznych jest stosunkowo gęste zaludnienie oraz niski poziom rozwoju gospodarczego⁴ (w porównaniu z innymi regionami zarówno państw przystępujących do UE, jak i krajów sąsiedzkich). Ponadto większość tych regionów jest połączona z sąsiadującymi państwami UE intensywną siatką powiązań transgranicznych, w tym powiązaniem rodzinnymi.

³ Po wieloletnich negocjacjach rosyjsko-łotewski traktat graniczny został podpisany w marcu 2007 roku. Trwa proces jego ratyfikacji.

⁴ W tym wysoki poziom bezrobocia.

Tabela 1. Wschodnie granice nowych państw członkowskich UE

Państwo	Graniczy z	Długość	Charakterystyka granicy	Mniejszości narodowe
Polska	Ukrainą	535 km	Przebiega m.in. wzdłuż rzeki Bug, przecina obszary wyżynne i górskie; zdemarkowana; ważny szlak migracyjny	Mniejszości narodowe nierównomiernie rozmieszczone wewnątrz obu państw
	Białorusią	420 km	Przebiega przez obszar nizinny, zalesiony, częściowo wzdłuż rzeki Bug; zdemarkowana	Obecność polskiej i białoruskiej mniejszości
	Federacją Rosyjską (obwodem kalinińskim)	230 km	Przebiega przez teren nizinny, pokryty gęstą siecią komunikacyjną; zdemarkowana	
Węgry	Ukrainą	140 km	Przebiega przez teren nizinny, częściowo wzdłuż rzeki Cisa; zdemarkowana	Po stronie ukraińskiej duże skupisko mniejszości węgierskiej
Słowacja	Ukrainą	98 km	Przebiega przez teren górzisty, sprzyja nielegalnej migracji; zdemarkowana	Po stronie słowackiej mniejszość ukraińska
Litwa	Białorusią	680 km	Nienaturalnie ukształtowana, duża intensywność ruchu osobowego; zakończona demarkacją	
	Federacją Rosyjską (obwodem kalinińskim)	250 km	Przebiega m.in. wzdłuż rzeki Niemen; główny szlak tranzytowy pomiędzy Rosją właściwą i Kaliningradem; status prawnie uregulowany	
Łotwa	Federacją Rosyjską	280 km	Biegne przez tereny nizinne; układ graniczny na etapie ratyfikacji ważny szlak transportu towarowego	Mniejszość rosyjskojęzyczna po łotewskiej stronie granicy
	Białorusią	170 km	Nienaturalnie ukształtowana, zakończona demarkacją	Mniejszość rosyjskojęzyczna po łotewskiej stronie granicy
Estonia	Federacją Rosyjską	300 km	Biegne przez obszar lądowy oraz jezioro Pejpus; prawnie nieuregulowany status; ważny szlak transportu towarowego	Mniejszość rosyjskojęzyczna po estońskiej stronie granicy, ludność Setu po obu stronach granicy

*Dane poszczególnych państw dotyczące długości granic różnią się między sobą

2. Specyfika przepływów osobowych

Jak wspomniano wyżej, wymiana osobowa pomiędzy krajami przystępującymi do Schengen a ich wschodnimi sąsiadami charakteryzuje się dużą intensywnością. Wynika to m.in. z: „odrabiania” zaległości po okresie zimnej wojny, kiedy w ruchu osobowym występowały znaczne restrykcje, powiązań etnicznych i rodzinnych, tranzytowego położenia tych państw czy rozwoju turystyki. Na szczególną uwagę zasługują jednak uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Zarówno mieszkańcy regionów przygranicznych państw członkowskich UE, jak i ludność zamieszkała w krajach sąsiedzkich trudni się handlem przygranicznym, czerpiąc korzyści z różnicy w cenach czy deficytu na określone towary, jakie występują po obydwu stronach granicy. Po drugie, mieszkańcy Ukrainy, Białorusi, w mniejszym stopniu Rosji wyjeżdżają do sąsiedzkich państw UE w celu podjęcia pracy.

Drobny handel przygraniczny występuje na niemal wszystkich odcinkach omawianych granic. Trudniące się tym osoby, tzw. mrówki, w znacznym stopniu warunkują wysoką dynamikę ruchu osobowego. Na niektórych odcinkach granicznych doszło do sytuacji, w której większość przekraczających stanowiły osoby, które kilka razy dziennie przenosiły przez granicę alkohol czy papierosy. Szczyt tego zjawiska przypadł na lata 90. O ile do państw UE wwozi się przede wszystkim papierosy, alkohol czy benzynę, o tyle w drogę powrotną zabierane są żywność, meble czy ubrania. Taka sytuacja łagodzi trudności społeczno-ekonomiczne występujące w regionach przygranicznych, jednak nie sprzyja uporządkowaniu przepływów osobowych.

Ważnym zjawiskiem w relacjach pomiędzy nowymi państwami UE a ich wschodnimi sąsiadami jest imigracja zarobkowa. Trudno oszacować skalę tego zjawiska, gdyż w większości pracownicy zza wschodniej granicy pracują bez zezwolenia.

Najwięcej emigrantów pracowniczych przypada na Ukrainę, relatywnie mniej osób wyjechało z Rosji czy Białorusi. Szacuje się, że obecnie za granicami swojego kraju pracuje około 2–3 mln Ukraińców (choć niektórzy analitycy podają liczbę 5 mln), do miliona Białorusinów oraz około 1–1,5 mln Rosjan⁵.

⁵ Szerzej zob. M. Jaroszewicz, L. Szerepka, Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa UE, Warszawa 2007, s. 48.

Jednak obecnie to nie sąsiedzkie państwa UE są głównym miejscem przyjazdów tych osób. Najczęściej wybierana jest Rosja. Wśród krajów UE przodują Niemcy, Polska oraz Włochy. Popularność poszczególnych krajów docelowych ulega dość szybkiej zmianie. I tak pod koniec lat 90. relatywnie najwięcej Ukraińców czy Białorusinów pracowało w krajach Europy Środkowej (Polska, Czechy, Słowacja). Na początku obecnej dekady bardzo szybki wzrost migrantów pracowniczych z Ukrainy (w mniejszym stopniu z Białorusi i Rosji) odnotowały kraje Europy Południowej. Jednak z ostatnich danych Portugalii, gdzie przyrost był największy, wynika, że od 2004 roku przyjazdy Ukraińców uległy znacznemu zmniejszeniu⁶.

Pracą w krajach sąsiedzkich są zainteresowani głównie mieszkańcy regionów przygranicznych, przyjeżdżający do pracy sezonowej lub podróżujący wahadłowo pomiędzy krajem zamieszkania a państwem zatrudnienia.

Kolejnym zjawiskiem występującym na granicy pomiędzy nowymi państwami UE a ich wschodnimi sąsiadami jest nielegalna migracja tranzytowa. Przez tę granicę przebiega szlak nielegalnej migracji z Azji i Afryki do Europy Zachodniej. Podobnie jak w przypadku migracji zarobkowej największa intensywność tych ruchów przypadła na koniec lat 90. Na spadek dynamiki tego zjawiska wpływ miało uszczelnienie systemu ochrony granic nowych państw członkowskich UE z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Nadal jednak statystyki zatrzymań nielegalnych migrantów w krajach wschodniego sąsiedztwa pozostają na wysokim poziomie. Ponadto, system zabezpieczeń panujący na ich granicach z krajami UE stoi na znacznie wyższym poziomie niż analogiczne systemy na wschodnich granicach. W związku z tym wzrasta ryzyko, że wraz z dalszym wzmocnieniem ochrony granicy wschodniej UE państwa Europy Wschodniej (a w szczególności Ukraina) staną się krajami, w których będą się akumulować nielegalni imigranci.

3. Wprowadzenie obowiązku wizowego w związku z rozszerzeniem UE

Do dokonania prognozy skutków rozszerzenia strefy Schengen może okazać się przydatne przypomnienie procesu wprowadzania wiz wobec wschodnich

⁶ J. C. Marques, P. Gois, Ukranian Migration to Portugal. From Non-existence to One of the Top Three Immigrant Groups, www.migrationonline.cz, January 2007.

sąsiadów przez Polskę, Słowację i Węgry oraz kraje bałtyckie w związku z ich przystąpieniem do Unii Europejskiej w maju 2004 roku⁷.

Spośród państw należących do Grupy Wyszehradzkiej wizy najwcześniej wprowadziła Słowacja (a także niegraniczące bezpośrednio z państwami wschodniego sąsiedztwa Czechy) w latach 2000–2001, najpóźniej Polska – w październiku 2003 roku. Węgry przyjęły kompromisowe rozwiązanie – wiz od obywateli Rosji i Białorusi zaczęły wymagać już w 2001 roku, a od obywateli graniczącej z nimi Ukrainy w 2003 roku.

Odmienne przedstawiała się polityka państw bałtyckich. Estonia oraz Łotwa wprowadziły obowiązek wizowy dla obywateli Federacji Rosyjskiej już w latach 90.⁸. Najdłużej reżim bezwizowy dla obywateli Rosji oraz Białorusi podróżujących tranzytem utrzymywała Litwa (do 2003 roku), co było związane z jej sąsiedztwem z obwodem kaliningradzkim. Jednocześnie, po wprowadzeniu przez Litwę obowiązku wizowego, dla mieszkańców Kaliningradu podróżujących tranzytem przez Litwę do Rosji właściwej wprowadzono rozwiązania bezwizowe (tzw. Dokument Ułatwionego Tranzytu)⁹.

Nowe rozwiązania wizowe wiązały się ze wzrostem kosztów, jakie mieszkańcy Ukrainy czy Rosji musieli ponieść w związku z podróżą do nowych państw członkowskich UE. Przyjęte opłaty wizowe były jednak z reguły dużo niższe niż koszty uzyskania wiz schengenських w konsulatach „starych” państw UE. Większość omawianych państw wprowadziła ulgi w postaci bezpłatnych wiz wielokrotnych dla określonych kategorii podróżnych (np. mieszkańców stref przygranicznych). Jednak tylko kilka z nich zdecydowało się na całkowite zniesienie opłat wizowych. Takie decyzje podjęły m.in. Polska w przypadku mieszkańców Ukrainy i obwodu kaliningradzkiego, Węgry w stosunku do obywateli Ukrainy oraz Litwa wobec mieszkańców obwodu kaliningradzkiego. Ponadto te państwa nie wymagały zbyt wielu doku-

⁷ Podobnej modyfikacji polityki wizowej dokonały kraje, które weszły do Unii Europejskiej w 2007 roku, czyli Rumunia oraz Bułgaria.

⁸ Utrzymując jednocześnie uproszczony reżim przekraczania granicy dla mieszkańców regionów przygranicznych (te ułatwienia zostały ograniczone na początku obecnej dekady).

⁹ Podczas negocjowania unijno-rosyjskiego porozumienia o transycie kaliningradzkim Litwa wyrażała obawy, że wprowadzone rozwiązania utrudnią jej przystąpienie do strefy Schengen. W związku z tym do umowy akcesyjnej został dołączony protokół, w którym WE zagwarantowała Litwie, że wszelkie prawa i przepisy zastosowane w stosunku obwodu kaliningradzkiego nie zahamują terminowego przystąpienia państwa do strefy Schengen.

mentów mających umotywić cel podróży, co *de facto* umożliwiało udowodnienie turystycznego charakteru wyjazdu.

W ten oto sposób nowe państwa UE podzieliły się na dwie grupy. Pierwsza grupa nie traktowała polityki wizowej jako kluczowego elementu budowania dobrosąsiedzkich relacji z państwami Europy Wschodniej. W związku z tym nie zależało jej na wprowadzeniu takich ulg i uproszczeń, które mogłyby zahamować spadek ruchu osobowego. Do tej grupy możemy zaliczyć Słowację oraz Łotwę i Estonię. W szczególności dwa państwa bałtyckie uważały, że spadek ruchu osobowego oraz problemy gospodarcze w rejonach przygranicznych są ceną, jaką warto zapłacić nie tylko za pełną integrację z UE, ale i za zerwanie więzi z Rosją. Drugą kategorię państw tworzyły Polska, Litwa i Węgry w stosunku do Ukrainy. Kraje te uważały, że dostosowanie ich prawodawstwa do dorobku Schengen powinno w jak najmniejszym stopniu odbić się na kontaktach społecznych i gospodarczych ze wschodnimi sąsiadami, a także na realizacji celów ich polityki zagranicznej. W związku z tym państwa tej grupy postawiły sobie za zadanie taką rozbudowę infrastruktury konsularnej i liberalizację procedur wizowych, aby spadek ruchu osobowego w relacjach z sąsiadami był jak najmniejszy.

3.1. Główne skutki

1. Najważniejszym skutkiem wprowadzenia obowiązku wizowego był spadek intensywności ruchu osobowego. Największe obniżenie natężenia można było zaobserwować w pierwszych paru miesiącach po wprowadzeniu nowych przepisów.

W niektórych sytuacjach spadek był stały i bardzo wysoki. Dla przykładu pomiędzy Ukrainą a Słowacją spadek był tak znaczący, że jeszcze w 2003 roku intensywność wymiany osobowej była prawie trzykrotnie mniejsza niż w 1999 roku, który był ostatnim rokiem obowiązywania ruchu bezwizowego¹⁰.

Jednak w przypadku Polski, gdzie obawiano się dramatycznego spadku natężenia ruchu osobowego, pesymistyczne prognozy nie sprawdziły się. Co prawda,

¹⁰ Po pierwotnych bardziej surowych wymaganiach wizowych, wprowadzono pewne modyfikacje, w tym ulgi dla określonych kategorii podróżnych czy odstąpienie od konieczności posiadania zaproszenia; zob. O. Malinowska, *Ukraina, Jewropa, migracyja, migracyji nasienlennja Ukrainy w umowach razszyrennja JeS, Kijów 2004*, s. 15.

w 2003 roku (kiedy nastąpiło wprowadzenie wiz) w porównaniu do poprzedniego roku intensywność ruchu osobowego pomiędzy Polską a Rosją, Białorusią i Ukrainą spadła (szczególnie w wymianie z Federacją Rosyjską). W przypadku ruchu z Białorusią także i 2004 rok charakteryzował się mniejszą intensywnością. Jednak w kolejnych latach nastąpił gwałtowny wzrost wymiany osobowej ze wschodnimi sąsiadami. W 2005 roku liczba przekroczeń granicy pomiędzy Polską a Ukrainą wzrosła o prawie 50% (w stosunku do poprzedniego roku) i to zarówno w wyniku wzrostu przekroczeń dokonywanych przez Polaków, jak i Ukraińców (zob. tab. 2).

Tabela 2. Osobowy ruch graniczny pomiędzy Polską a jej wschodnimi sąsiadami

Odcinek granicy	2002	2003	2004	2005	2006
z Rosją	3 946 134	3 134 005	3 554 841	3 870 567	3 732 336
z Białorusią	9 527 232	8 833 649	7 953 598	8 791 087	9 773 681
z Ukrainą	12 192 801	11 632 370	12 077 374	17 753 768	19 421 443

Dane straży granicznej RP

2. Wprowadzenie ruchu wizowego dotknęło wszystkie państwa sąsiedzkie. Krok ten był najbardziej odczuwalny na Ukrainie i Białorusi, a zatem w krajach charakteryzujących się wysoką dynamiką wymiany osobowej z nowymi krajami członkowskimi UE. Skutki wprowadzenia wiz były też odczuwalne w Kaliningradzie, w którym znaczna część mieszkańców utrzymywała się z drobnego handlu przygranicznego. Jednak rosyjska dyplomacja nie przywiązywała do tej sprawy zbyt wielkiej wagi, a skoncentrowała się na kwestii tranzytu kaliningradzkiego. Ten problem stał się kluczowym elementem w dialogu Rosji z UE.

3. Reżim wizowy najsilniej dotknął indywidualnych podróżnych. Wewnątrz tej kategorii uderzył najmocniej w mieszkańców obszarów przygranicznych zajmujących się drobnym handlem przygranicznym oraz osoby pracujące na czarno w sąsiedzkich krajach UE. Biznesmeni, studenci czy urzędnicy, a także zorganizowane grupy turystyczne były tymi kategoriami osób, które odczuły jedynie lekkie utrudnienia. Najważniejszym skutkiem ubocznym okazały się kolejki przed konsulatami, długi okres oczekiwania na wizę (w niektórych konsulatach nawet do paru miesięcy), a także nadużycia pośredników oferujących załatwienie wizy.

W przypadku państw o liberalnej polityce wizowej utrudnienia w legalnym dostaniu się na ich teren spowodowało nie tyle wprowadzenie wiz, ile in-

nych (często późniejszych) wymagań, takich jak: konieczność posiadania środków finansowych na pobyt czy polisy ubezpieczeniowej.

4. Wprowadzenie wiz utrudniło prowadzenie drobnego handlu przygranicznego. Jednak nie wszędzie handel ten uległ zdecydowanej redukcji. Było to szczególnie widoczne w tych państwach, w których funkcjonowanie handlu „mrówkowego” traktowano jako sposób na złagodzenie społeczno-ekonomicznych problemów pogranicza. Jednocześnie w handlu tym nastąpiło przegrupowanie – stał się bardziej zorganizowany¹¹, a miejsce Ukraińców czy mieszkańców Kaliningradu zajęli obywatele nowych państw członkowskich, którym łatwiej było przekroczyć granicę.

5. Wprowadzenie wiz miało niejednorodny wpływ na nieuregulowaną migrację zarobkową z krajów wschodniego sąsiedztwa. Konieczność powrotu co trzy miesiące do swojego państwa po nową wizę utrudniła ten proceder. Część osób zainteresowanych stałym zatrudnieniem i jednocześnie gotowych do podjęcia ryzyka nielegalnego zamieszkania zaczęła wybierać nie państwa sąsiedzkie, a południowoeuropejskie, gdzie oferowane płace były dużo wyższe. Z drugiej strony tendencję tę równoważyła łatwość w uzyskaniu wizy do nowych państw członkowskich w porównaniu do procedury uzyskania wizy schengenkiej.

6. Przystąpienie do UE wiązało się ze znacznym wzmocnieniem ochrony wschodnich granic nowych państw członkowskich. Zjawisko to wpłynęło na zmniejszenie intensywności nielegalnej migracji przechodzącej przez te kraje oraz zmianę szlaków migracyjnych. W porównaniu z latami 90. w większości nowych państw Unii Europejskiej zmalała liczba osób zatrzymanych podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy. Jednocześnie szlaki nielegalnej migracji uległy dywersyfikacji. Skutkiem uszczelnienia granic był niewątpliwie wzrost znaczenia zorganizowanych grup przestępczych w procedurze przetrzutu migrantów. Indywidualne przekraczanie zielonej granicy stało się zjawiskiem rzadkim¹².

¹¹ Zmienił się profil osobowy typowego uczestnika handlu przygranicznego; konieczność uzyskania wizy spowodowała, że handlem przygranicznym zajęły się głównie osoby, które uczyły z tego swoje najważniejsze źródło dochodów, a zmniejszyła się liczba osób w ten sposób dodatkowo zarabiających na życie.

¹² Por. M. Jandl, „Irregular migration, human smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Migration Review*, June 2007, Vol. 41, Nr 2, s. 291–315.

CZĘŚĆ II

ROZSZERZENIE OBSZARU SCHENGEN

Pod koniec 2007 roku państwa, które przystąpiły do UE w 2004 roku¹³, zaczęły w całości stosować dorobek prawny Schengen, co oznacza jednolite standardy kontroli granicznej, współpracy policyjnej oraz polityki wizowej. Od 1 września 2007 roku kraje te posiadają dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Od momentu wejścia do strefy Schengen, wydając wizę czy też zezwalając na przekroczenie granicy, państwa sprawdzają, czy dany podróżny nie jest poszukiwany w innych krajach Schengen lub czy inne państwa nie odmówiły mu wjazdu na swoje terytorium.

Jednak poza bardziej dokładną kontrolą, podróżnych z państw trzecich obejmują też określone korzyści. Istotą funkcjonowania obszaru Schengen jest zniesienie kontroli na jego granicach wewnętrznych, co pozwala na swobodne przemieszczanie się zarówno obywateli UE, jak i innych osób przebywających na tym obszarze. Oznacza to, że wizy krótkoterminowe wydawane przez nowe państwa Schengen obywatelom państw sąsiedzkich będą ich upoważniały do podróży po prawie całym terytorium Unii Europejskiej.

1. Główne skutki

1.1. Wizy

Najbardziej odczuwalne skutki, z jakimi stykają się obywatele Ukrainy, Rosji i Białorusi w związku z przystąpieniem ich zachodnich sąsiadów do obszaru Schengen, dotyczą kwestii wizowych. Dotychczasowe rozwiązania wizowe stosowane przez państwa Europy Środkowej i kraje bałtyckie były – w przeciwieństwie do praktyki obowiązującej w strefie Schengen – stosunkowo mało restrykcyjne.

Jedynie krajowe wizy długoterminowe mogą być wydawane zgodnie z prawodawstwem wewnętrznym państw członkowskich. Natomiast wizy krótkoterminowe (wizy pobytowe na okres do 3 miesięcy jednorazowe lub wielo-

¹³ Poza Cyprem, który nie zdecydował się na przystąpienie do strefy Schengen.

krotnego wjazdu oraz wizy tranzytowe i lotnicze) uprawniające do podróżowania po strefie Schengen muszą mieć jednolity format i być wydawane według jednolitych zasad (obejmujących kryteria bezpieczeństwa, ceny oraz do pewnego stopnia procedurę wydawania)¹⁴. Uniformizacja nie dotyczy m.in. wykazu dokumentów, które należy dołączyć do aplikacji wizowej, konieczności uzasadnienia odmowy udzielenia wizy czy możliwości odwołania się od decyzji o nieprzyznaniu wizy.

1.2. Opłaty wizowe

Zmianą najbardziej dotkliwą dla mieszkańców Europy Wschodniej jest znaczny wzrost opłat za wizy upoważniających do wjazdu na teren nowych państw członkowskich UE. Zgodnie z Decyzją Rady z 1 czerwca 2006 roku¹⁵ w strefie Schengen opłatę wizową odpowiadającą kosztom administracyjnym wydania wizy ustalono na 60 euro (wcześniej opłata wizowa wynosiła 35 euro). Uzasadniono to m.in. wzrostem kosztów wiz związanych z wprowadzeniem biometryki. Cena 60 euro zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2007 roku, o ile do tego momentu dane państwo trzecie nie rozpoczęło negocjacji ze Wspólnotą Europejską w sprawie zawarcia umowy o ułatwieniach wizowych. Stałe niższe opłaty w wysokości 35 euro obowiązują po zawarciu takiej umowy. Do chwili obecnej porozumienie o ułatwieniach wizowych Wspólnota Europejska zawarła z Federacją Rosyjską (podpisane 25 czerwca 2007 roku w Soczi; weszło w życie 1 czerwca 2007 roku) oraz Ukrainą (podpisane 18 czerwca 2007 roku w Brukseli; znajduje się na etapie ratyfikacji)¹⁶.

Zgodnie z porozumieniem unijno-rosyjskim opłata wizowa w wysokości 35 euro obowiązuje także w relacjach pomiędzy Federacją Rosyjską a nowymi państwami członkowskimi UE, mimo że te nie przystąpiły jeszcze do strefy Schengen. W praktyce oznacza to, że obywatele Rosji chcący wjechać do Polski czy na Litwę muszą zapłacić tę sumę. Dotyczy to także mieszkańców Kali-

¹⁴ Zob. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 roku oraz Wspólne Instrukcje Konsularne dla Misji Dyplomatycznych i Urzędów Konsularnych dotyczące Wiz (2005/C 326/01).

¹⁵ Decyzja Rady z 1 czerwca 2006 roku zmieniająca załącznik 12 Wspólnych Instrukcji Konsularnych i załącznik 14a Wspólnego Podręcznika w sprawie pobieranych opłat odpowiadających kosztom administracyjnym rozpatrywania wniosków wizowych (2006/440/WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 29.06.2006, L 175/77.

¹⁶ UE parafowała także porozumienie z Mołdawią (w kwietniu 2007 roku).

ningradu, którzy do 1 czerwca 2007 roku mieli prawo do bezpłatnej wizy. W relacjach pomiędzy nowymi państwami członkowskimi UE (do czasu ich wejścia do strefy Schengen) a Ukrainą i Białorusią obowiązują opłaty wizowe zgodne z wcześniejszymi ustaleniami. Jednak niektóre państwa zdecydowały się na wcześniejsze podwyższenie opłat za wizy.

Największy realny wzrost cen wiz nastąpi w stosunku do obywateli Białorusi. Wiza dla Białorusinów wjeżdżających do Polski czy na Litwę ma kosztować standardową cenę obowiązującą w strefie Schengen, czyli 60 euro¹⁷. Wynika to ze specyfiki relacji unijno-białoruskich. Białoruś nie jest uczestnikiem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponadto, KE nie prowadzi z Mińskiem negocjacji w sprawie zawarcia umowy o ułatwieniach wizowych.

Zwolnienia z opłaty wizowej dla obywateli Białorusi (jak i obywateli innych państw trzecich) będą mogły nastąpić w ramach przewidzianych dorobkiem Schengen wyjątków, m.in. gdy służy to promocji interesów kulturalnych, celom polityki zagranicznej czy polityki rozwojowej lub innym ważnym interesom publicznym albo wynika ze względów humanitarnych. Natomiast umowy o ułatwieniach wizowych przewidują odstępianie od konieczności wniesienia opłaty wizowej przez m.in.: bliskich krewnych obywateli lub rezydentów UE, członków oficjalnych delegacji, członków rządów, parlamentów i trybunałów, uczniów i studentów, którzy odbywają podróż w celu odbycia nauki, osób niepełnosprawnych, osób udających się w podróż ze względów humanitarnych, uczestników różnych programów wymiany¹⁸.

1.3. Procedura wydawania wiz

Zmiany dokonują się także w kwestiach proceduralnych. Procedura wydawania jednolitych wiz schengeńskich jest dłuższa i bardziej skomplikowana niż dotychczasowa procedura krajowa stosowana przez zachodnich sąsiadów Ukrainy, Rosji czy Białorusi. Normą zalecaną przez Wspólne Instrukcje

¹⁷ Zgodnie z poprzednimi zasadami jednokrotna wiza do Polski kosztowała obywateli Białorusi 5 euro; a wiza na Litwę 35 euro.

¹⁸ Por. Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 17.05.2007, L. 129/27; Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz krótkoterminowych między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, podpisana 18 czerwca 2007 roku w Brukseli.

Konsularne (WIK) jest przeprowadzenie wywiadu z osobą ubiegającą się o wizę (wyjątek stanowią głównie osoby, które wcześniej otrzymały wizę Schengen i wróciły w terminie do swojego kraju). Podczas gdy np. praktyką obowiązującą w polskich konsulatach na Ukrainie było odstępianie od tego wymogu. Każda osoba ubiegająca się o wizę podlega sprawdzeniu, czy figuruje w bazie SIS (System Informacji Schengen; jeśli tak – jest to podstawą do udzielenia odmowy wjazdu) oraz w przyszłości w bazie VIS (System Informacji Wizowej). Od cudzoziemca wymaga się dowodów potwierdzających posiadanie środków na utrzymanie podczas pobytu w danym państwie Schengen oraz powrót do swojego kraju, a także udokumentowania celu wyjazdu. Niezbędne jest również ubezpieczenie zdrowotne ważne na całym obszarze Schengen¹⁹.

Odmienne wyglądają też kryteria rozpatrywania wniosku wizowego. Wiza schengenśka jest wydawana w celach innych niż migracja, a przeciwdziałanie nielegalnej migracji jest jednym z głównych kryteriów (obok kwestii bezpieczeństwa), jakie konsulowie biorą pod uwagę przy ocenie wniosku wizowego.

Kolejna zmiana dotyczy możliwości wydawania przez nowe kraje członkowskie UE wiz do innych państw obszaru Schengen. Jak wynika z zapisów WIK, placówką upoważnioną do rozpatrzenia wniosku wizowego jest misja dyplomatyczna lub urząd konsularny reprezentujący państwo, stanowiące główny lub jedyny cel podróży aplikanta. Jeżeli państwo będące głównym celem podróży nie może być ustalone, misją upoważnioną do wydania wizy jest przedstawicielstwo państwa pierwszego wjazdu, tj. państwa, przez którego granicę zewnętrzną dana osoba zamierza wjechać na terytorium Schengen.

1.4. Granice

Dużą część norm obowiązujących na granicach zewnętrznych Schengen nowe państwa członkowskie przyjęły po wejściu do UE. Dlatego też zmiany, jakie na granicach nowych państw członkowskich nastąpią w związku z rozszerzeniem Schengen, chociaż najkosztowniejsze, nie będą tak odczuwalne dla obywateli państw Europy Wschodniej jak modyfikacje wizowe. Dotyczą

¹⁹ Te dwa ostatnie wymagania w większości zaczęły być stosowane przez państwa Europy Środkowej i kraje bałtyckie przed przystąpieniem do obszaru Schengen.

one przede wszystkim kwestii infrastrukturalnych, systemów bezpieczeństwa, mechanizmów ochrony zielonej granicy (wprowadzenie systemu perymetrycznego na granicy lądowej, radarowego na granicy morskiej).

1.5. Kontrola graniczna

Zmiany dotyczą przede wszystkim zasad kontroli granicznej. Zlikwidowana zostanie m.in. możliwość dokonywania wspólnych odpraw granicznych z państwami spoza UE po ich stronie granicy. Takie odprawy funkcjonowały do tej pory na kilku przejściach na wschodniej granicy UE. Ponadto wszystkie osoby i pojazdy przekraczające zewnętrzną granicę Schengen będą podlegały sprawdzeniu w bazie SIS. Zmienia się metody zwalczania nielegalnej migracji – ważną rolę zaczną odgrywać mobilne oddziały graniczne.

1.6. Readmisja

Pośrednim skutkiem wprowadzenia reżimu Schengen na granicach zewnętrznych nowych państw członkowskich UE będą zmiany w przepisach readmisyjnych. Znaczący wpływ na system ochrony granicy i zarządzania migracjami wschodnich sąsiadów będzie miało zakończenie obowiązywania okresu przejściowego w porozumieniach readmisyjnych z UE²⁰. Podpisywane wraz z układami o ułatwieniach wizowych umowy o readmisji przewidują, że po określonym okresie przejściowym (w przypadku Rosji 3 lata, Ukrainy 2 lata) kraje te zaczną przyjmować od państw UE wszystkie osoby (zarówno własnych obywateli, jak i cudzoziemców), które z ich terytorium nielegalnie dostały się na obszar UE lub też przybyły legalnie, ale złamały zasady pobytu.

1.7. Ruch osobowy

Wejście nowych państw członkowskich UE do obszaru Schengen wpłynie na znaczne obniżenie natężenia ruchu osobowego w relacjach ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza w początkowym okresie. Inaczej bowiem niż w przy-

²⁰ Council Decision of 19 April 2007 on the conclusion of the agreement on Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission – Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission; 2007/341/EC, Official Journal, L 129, 17.05.2007; Proposal for a Council Decision concerning the conclusion of the agreement between the European Community and Ukraine on readmission, Brussels 18.04.2007, COM(2007) 197 Final.

padku wprowadzenia obowiązku wizowego, ewentualne środki mogące zrekomensować ten spadek nie są zaadresowane do głównych kategorii podróżnych przyjeżdżających do Polski, na Litwę czy Słowację. Nawet najbardziej korzystna interpretacja przepisów układu z Schengen nie pozwoli na wydawanie wiz w oparciu o logikę rządzącą polityką wizową nowych państw członkowskich UE przed ich przystąpieniem do strefy Schengen (cenowa dostępność wizy, prostota procedur wizowych, faktyczne słabe umotywołanie celów podróży).

Mimo braku pełnej statystyki pewne wskazówki dotyczące skali prawdopodobnego spadku może przynieść analiza ruchu osobowego pomiędzy Kaliningradem a jego sąsiadami po 1 czerwca 2007 roku, tj. po wprowadzeniu opłaty wizowej w wysokości 35 euro. W czerwcu 2007 roku liczba wiz wydanych przez polski konsul w eksklawie kaliningradzkiej spadła trzykrotnie w stosunku do poprzedniego miesiąca²¹. Należy pamiętać, że nawet jeśli ten spadek stanowi przejściową reakcję na nową sytuację, to duża część mieszkańców regionu posiada ważne polskie wize wydane przed 1 czerwca. Nie wiele mniejszy spadek odnotował konsul litewski²². Przy czym zamiast wniosków o wize pobytowe konsul Litwy zaczął otrzymywać zdecydowanie więcej aplikacji o wydanie wiz tranzytowych i dokumentów ułatwionego tranzytu. Kolejnym czynnikiem potwierdzającym tezę o spadku zainteresowania mieszkańców Kaliningradu wyjazdami do sąsiednich państw są informacje o trudnościach miejscowych firm turystycznych. Według niektórych szacunków zainteresowanie kilkudniowymi wycieczkami do Gdańska czy Kłajpedy spadło nawet o 80%²³.

Można przypuszczać, że największy spadek ruchu osobowego nastąpi w ruchu z państwami o najbardziej liberalnej polityce wizowej, a zatem z Polską, Litwą i Węgrami. Istnieje niebezpieczeństwo, że w związku z tym polityka wizowa tych krajów w coraz mniejszym stopniu będzie mogła odgrywać rolę efektywnego instrumentu polityki zagranicznej. Na tych państwach może skupić się również społeczne niezadowolenie wywołane niemal rewolucyjną zmianą w systemie wydawania wiz.

²¹ Za: Wywiad z konsulem generalnym RP przeprowadzony przez gazetę *Wriemia Nowostiej*, 09.07.2007.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

Skutki te może w pewnej mierze zrekomensować implementacja umów o małym ruchu granicznym, a także korzystanie z furtek prawnych, jakie do robek Schengen pozostawia w gestii państw narodowych, jeśli chodzi o podróży o pozytywnej historii wizowej oraz osoby udające się w podróż ze względów humanitarnych.

1.8. Zainteresowanie wizami

Chociaż liczba wydawanych wiz ulegnie zapewne znacznemu zmniejszeniu, rozszerzy się krąg osób ubiegających się o wizy nowych państw członkowskich. Wizy te staną się o wiele bardziej atrakcyjne jako wizy schengenkie. Jest to związane z dwiema grupami czynników. Po pierwsze, status państw przygranicznych oraz rozbudowana sieć placówek na wschodzie predestynują nowe państwa UE do otrzymywania większej liczby wniosków wizowych. Po drugie, dotychczasowa liberalna praktyka konsularna stosowana przez te kraje może powodować, że mieszkańcy Ukrainy czy Rosji będą mieli nadzieję, że składając wnioski wizowe w konsulatach tych właśnie państw, zwiększą swoje szanse na otrzymanie wizy. Nowe kraje schengenkie mogą być zatem narażone na wciągnięcie do procedury *visa-shopping*.

1.9. Kategorie podróży

Podobnie jak w przypadku wprowadzenia obowiązku wizowego, grupą, która najbardziej negatywnie odczuje skutki omawianego procesu, będą indywidualni podróżni zamieszkali w regionach przygranicznych. Należy tu wymienić: osoby zajmujące się handlem przygranicznym (z uwzględnieniem furtek prawnych, jakie dla tej kategorii mogą wynikać z umów o małym ruchu granicznym), osoby wyjeżdżające do państw sąsiednich w celach zarobkowych (zwłaszcza do pracy sezonowej), ale także turystów czy osoby udające się za granicę po zakupy.

W specyficznej sytuacji znajdują się przedstawiciele mniejszości narodowych. Deklaracje, jakie składają władze nowych państw członkowskich, a także podejmowane działania (np. ulgi i uproszczenia wizowe przewidziane przez Kartę Polaka) stawiają tę kategorię w uprzywilejowanej sytuacji względem innych mieszkańców państw sąsiedzkich. Może to spowodować polaryzację lokalnych społeczności oraz doprowadzić do nagłego zwiększenia liczby osób deklarujących narodowość polską czy węgierską.

1.10. Obszary przygraniczne

Wejście nowych państw UE do obszaru Schengen może wpłynąć na pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach przygranicznych, zwłaszcza po wschodniej stronie granicy. Przede wszystkim ograniczone zostaną dochody uzyskiwane w szarej strefie w związku z drobnym handlem czy nielegalną pracą czasową. O ile mieszkańcy nowych państw UE będą mogli znaleźć pracę przy rozbudowie infrastruktury granicznej, o tyle ich wschodni sąsiedzi mogą stanąć przed problemem zwiększonego bezrobocia.

1.11. Migracja zarobkowa

Konsekwencją opisanej wyżej sytuacji może być zwiększona emigracja do krajów UE. Nie wydaje się jednak, by wobec niemożności utrzymania dotychczasowego modelu migracji wahadłowej, mieszkańcy Europy Wschodniej byli szczególnie zainteresowani nielegalną pracą w Polsce czy na Węgrzech. Podobne koszty uzyskania wiz do krajów Europy Środkowej i Zachodniej przy innym poziomie płac wskazują wyraźnie na przewagę „starych” państw UE. Osoby, które jednak zdecydują się na nielegalną pracę w nowych krajach UE, nie będą raczej skłonne do zbyt szybkiego powrotu do swojego kraju. Wybiorą emigrację długoterminową, chcąc odrobić poniesione koszty oraz zarobić tyle, by zrekompensować sobie niemożność powrotu do kraju, w którym przebywali nielegalnie²⁴.

1.12. Nielegalna migracja

Ważnym efektem zastosowania restrykcyjnej polityki wizowej na granicach nowych państw członkowskich UE może być wzrost liczby osób, które będą chciały dostać się na ich terytorium bez ważnej wizy wjazdowej bądź przez zieloną granicę, bądź za pomocą podrobionych dokumentów. Zwiększone trudności logistyczne i finansowe, jakie staną przed nielegalnymi imigrantami, mogą też spowodować dalszą koncentrację przerzutu ludzi w rękach zorganizowanych grup przestępczych.

Uszczelnienie zewnętrznych granic Unii Europejskiej i wejście w życie porozumień o readmisji może także spowodować, że państwa Europy Wschodniej staną się niechcianym, ale jednak docelowym punktem pobytu nielegalnych

²⁴ Stempel deportacyjny w paszporcie i wpis do bazy SIS.

migrantów tranzytowych z Afryki i Azji. Problem ten może stanowić poważne wyzwanie dla ich finansów i stabilności wewnętrznej wobec nieefektywności systemów migracyjnych takich państw jak Ukraina.

1.13. Utrudnienia organizacyjne

Konsekwencją wprowadzenia dorobku Schengen na zewnętrznych granicach nowych państw UE może się okazać, zwłaszcza w okresie przejściowym, zmniejszenie wydolności przejść granicznych. W praktyce może to prowadzić do wzrostu kolejek. Jest to związane z koniecznością wdrożenia nowych procedur odpraw granicznych, a także z pracami mającymi na celu rozbudowę lub modernizację istniejących przejść.

Do utrudnień organizacyjnych może także dojść w konsulatach. Dla przykładu, obecnie polski konsul w Lwowie wydaje około 1800 wiz dziennie, mimo to termin oczekiwania na złożenie wniosku wizowego wynosi nawet parę miesięcy. Tymczasem procedura wydawania wiz na obszarze Schengen jest o wiele bardziej czasochłonna. W pierwszym okresie po wprowadzeniu nowych zasad mogą też wystąpić kłopoty związane z niezrozumieniem przez osoby aplikujące o wizę nowych przepisów, co może skutkować wzrostem niepoprawnie wypełnionych wniosków.

2. Stanowiska państw Europy Wschodniej

Celem państw wschodnioeuropejskich, jaki stawiają sobie w związku z rozszerzeniem strefy Schengen, jest maksymalne ograniczenie restrykcji w ruchu osobowym z UE oraz ułatwienie swoim pracownikom dostępu do rynków zachodnich. Pożądany docelowy stan to dla tych krajów zniesienie obowiązku wizowego w relacjach z UE, co ma ogromne znaczenie prestiżowe, ale też praktyczne – biorąc pod uwagę strukturę ich przepływów osobowych z zagranicą. W wymiarze krótkoterminowym, polityka tych państw koncentruje się na doprowadzeniu do utrzymania jak najniższej ceny wizy Schengen oraz wynegocjowaniu ułatwień wizowych dla szerokich kategorii podróżnych. Dla realizacji tego celu państwa te działają dwutorowo: prowadzą bilateralne negocjacje z poszczególnymi nowymi państwami UE oraz ze Wspólnotą Europejską. Starają się także lobbować wewnątrz UE na rzecz przyjęcia

jak najbardziej liberalnych zapisów wspólnotowych dotyczących polityki wizowej czy migracyjnej.

Stopień swobód, jakim w ruchu osobowym z UE cieszą się obywatele poszczególnych państw sąsiedzkich oraz reakcja, jaką w UE napotykać dążenia tych państw, jest zróżnicowana. Temu zróżnicowaniu sprzyja też praktyka wizowa stosowana przez kraje Schengen.

Najdalej posunięta liberalizacja ruchu osobowego występuje w relacjach pomiędzy UE i Rosją. Federacja Rosyjska jako jedyna ma nie tylko podpisane, ale i funkcjonujące porozumienie o ułatwieniach wizowych. Zgodnie z nim, od 1 czerwca 2007 roku niektóre kategorie obywateli rosyjskich uzyskały prawo do otrzymania pięcioletniej lub rocznej wizy wielokrotnej (m.in. urzędnicy państwowi, członkowie rodzin obywatela UE, uczestnicy oficjalnych wymian, biznesmeni, dziennikarze). Tym kategoriom osób umożliwiono także uzyskanie wizy w ułatwionym trybie. Umowa zagwarantowała także wszystkim obywatelom Federacji Rosyjskiej, że standardowy czas rozpatrzenia ich wniosku wizowego wyniesie 10 dni²⁵. Warto też zwrócić uwagę na praktykę przyznawania obywatelom Rosji wiz schengenских. Obywatele Federacji Rosyjskiej są w coraz mniejszym stopniu postrzegani przez służby konsularne państw unijnych (zwłaszcza takich państw jak Grecja, Hiszpania czy Włochy) jako potencjalni nielegalni migranci, a coraz bardziej jako bogaci turyści.

Kolejną kwestię stanowią szanse Rosji na zniesienie przez UE obowiązku wizowego dla jej obywateli. Chociaż perspektywy podjęcia przez Wspólnotę Europejską takiej decyzji są bardzo odległe (przede wszystkim ze względu na długość granic państwa rosyjskiego i zły stan ich zabezpieczenia, zagrożenie nielegalną migracją i napływem uchodźców z Kaukazu Północnego), to na poziomie formalnym Rosji udało się odnieść w tym zakresie pewne sukcesy. W przyjętej w maju 2005 roku unijno-rosyjskiej Mapie Drogowej dotyczącej Wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości za wspólny cel uznano kontynuację i intensyfikację dialogu na temat warunków zniesienia wspólnego obowiązku wizowego. Natomiast w kwietniu 2007 roku na posiedzeniu Stałej Rady Partnerstwa Rosja–UE w formacie JHA (sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne) uzgodniono formalne zasady i warunki takiego dialogu.

Przez długi okres Moskwa nie sygnalizowała chęci zawarcia z krajami sąsiedzkimi umów o małym ruchu granicznym zezwalających na bezwizowy ruch mieszkańców zamieszkałych w regionach przygranicznych. Dopiero pod-

czas wizyty komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benity Ferrero Waldner w Kaliningradzie w połowie października 2007 roku, specjalny przedstawiciel Federacji Rosyjskiej ds. kontaktów z Unią Europejską Siergiej Jastrzębski zapowiedział, że Rosja będzie rozmawiać z UE oraz przedstawicielami władz granicznych Polski i Litwy o możliwości podpisania takich umów²⁶.

Cele, jakie stawiają przed sobą władze Ukrainy, są podobne do rosyjskich, z tym że mają one szerszy wymiar związany z europejskimi aspiracjami tego państwa. Jednak ze względu na słabszą pozycję przetargową w relacjach z UE oraz większe zagrożenie nielegalną emigracją zarobkową do państw unijnych²⁷, Kijów uzyskał od Brukseli mniejsze koncesje. Z drugiej strony, wydaje się, że bezpieczna organizacja ruchu osobowego związanego z Euro-2012 oraz efektywna implementacja porozumienia readmisyjnego z UE mogą sprawić, że Ukraina stanie w długiej perspektywie przed realną szansą zniesienia obowiązku wizowego dla swoich obywateli.

Podobnie jak Rosja, Ukraina podpisała ze Wspólnotą Europejską porozumienie o ułatwieniach wizowych. Jednak jego ratyfikację utrudnia niestabilna sytuacja polityczna w tym kraju, przede wszystkim paraliż ustawodawczy. Ponadto UE domagała się od władz ukraińskich objęcia zasadami ruchu bezwizowego obywateli Rumunii i Bułgarii. Warto pamiętać, że w 2005 roku Ukraina zniosła w jednostronnym trybie obowiązek wizowy dla obywateli UE, co nie objęło pozostających w tym okresie poza Wspólnotą Rumunii i Bułgarii²⁸. Jeśli umowa wejdzie w życie (zgodnie z założeniami powinno to nastąpić do końca 2007 roku), podobnie jak w przypadku Rosji ukraińscy biznesmeni, dziennikarze czy studenci będą mogli otrzymać wizę w uproszczonym trybie oraz uzyskają podstawy do otrzymania kilkuletniej wizy wielokrotnej. Jedno-

²⁵ Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach..., *op. cit.*

²⁶ TASS, 12.10.2007.

²⁷ Szerokim echem wewnątrz UE odbiła się niemiecka afera wizowa z lat 2000–2003, kiedy to w wyniku liberalizacji polityki wizowej do Niemiec napłynęła grupa nielegalnych imigrantów, zwłaszcza z Ukrainy.

²⁸ Pod koniec września 2007 roku unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero Waldner udzieliła wywiadu ukraińskiej gazecie *Deło*, w którym stwierdziła, że umowa o ułatwieniach wizowych nie wejdzie w życie, o ile Ukraina nie wyłączy z obowiązku wizowego obywateli Bułgarii i Rumunii. W odpowiedzi ukraiński ambasador w Brukseli Roman Szpek wyraził „rozczarowanie w związku z użyciem przez unijne instytucje języka ultimatum i szantażu”. Zauważył także, że decyzja w sprawie rozszerzenia wyjątku wizowego zostanie podjęta zgodnie z wewnętrznymi procedurami ukraińskimi.

cześniej ukraińskie władze zwracają uwagę, że duchowi umowy o ułatwieniach wizowych zaprzecza praktyka obowiązująca w konsulatach starych państw UE. Chodzi tu m.in. o brak umotywowania odmów wizowych²⁹ czy korzystanie z pośrednictwa firm outosourcingowych (co podnosi ceny wiz)³⁰.

W preambule do unijno-ukraińskiego porozumienia wizowego znajduje się zapis uznający wprowadzenie reżimu bezwizowego dla obywateli Ukrainy jako długoterminowy cel wzajemnych relacji. Podobne zapisy zostały umieszczone we wspólnym Planie Działań w sferze JHA przyjętym w październiku 2006 roku³¹. Praktyczny, zinstytucjonalizowany dialog w tej sprawie nie jest jednak prowadzony.

Chociaż oferowane przez UE rozwiązania polityczne nie zadowolają strony ukraińskiej, to otrzymuje ona ze strony UE znaczną pomoc finansową i techniczną. Dla przykładu, od 1999 roku Ukraina dostała od Wspólnoty pomoc w wysokości 250 mln euro na ulepszenie systemu ochrony granicy. Ponadto w związku z zawarciem umowy o readmisji w 2008 roku Kijów ma otrzymać 30 mln euro na rozbudowę ośrodków dla nielegalnych migrantów³². Natomiast do umowy o readmisji Wspólnota dodała deklarację, w której zobowiązała się do okazania Ukrainie pomocy technicznej i finansowej koniecznej do realizacji zapisów umowy.

Ukraina dąży także do utrzymania jak najkorzystniejszych warunków wizowych w ruchu z państwami przystępującymi do Schengen. Zabiega m.in. o utrzymanie dawnych zasad wydawania wiz do samego momentu rozszerzenia Schengen. Ponadto, dąży do zawarcia z krajami sąsiedzkimi umów o małym ruchu granicznym. Jako pierwsze taką umowę podpisały z Ukrainą Węgry. Trwają negocjacje na temat zawarcia analogicznych porozumień z Polską, Słowacją i Rumunią. Władze ukraińskie chciałyby także uzyskać od swoich zachodnich sąsiadów zobowiązanie, że będą oni stosowali uproszczone zasady przyznawania wiz oraz będą jak najczęściej korzystać z mechanizmu długoterminowych wiz narodowych.

²⁹ Najbardziej spektakularny przypadek dotyczył ukraińskiego chóru dziecięcego udającego się na występy do Francji. Po otrzymaniu odmowy przyznania wiz chór odbył trzygodzinny występ przed ambasadą Francji w Kijowie.

³⁰ W Rosji z takich usług korzystają m.in. konsulaty Belgii, Holandii, Niemiec, Francji i Hiszpanii, a na Ukrainie konsulaty Belgii, Holandii, częściowo Niemiec oraz Włoch i Francji. We wszystkich tych przypadkach pośrednikiem przyjmującym aplikacje wizowe jest indyjskie przedsiębiorstwo Visa Facilitation Services.

³¹ Dane Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej na Ukrainie.

³² Wypowiedź ministra spraw zagranicznych Ukrainy Arsenija Jaceniuka z czerwca 2007 roku.

Najmniejsze szanse na złagodzenie przez UE reżimu wizowego ma Białoruś. Jeśli dotychczasowa polityka UE zostanie utrzymana, obywatele tego państwa będą podlegać największym restrykcjom, jeśli chodzi o zasady wjazdu na terytorium Schengen.

Władze białoruskie apelują do UE o takie samo traktowanie w kwestiach wizowych, jak innych wschodnich sąsiadów, a zatem o uproszczenie zasad przyznawania wiz i niepodwyższanie opłat. Oficjalną propozycję rozpoczęcia rozmów o zawarciu umowy o ułatwieniach wizowych Białoruś wystosowała do Rady UE w 2004 roku, a następnie ponowiła ją w związku z przybliżaniem się daty poszerzenia obszaru Schengen. Apel o złagodzenie zasad wjazdu dla obywateli Białorusi wysunęli także przedstawiciele białoruskiej opozycji. W grudniu 2006 roku Alaksandr Milinkiewicz, przemawiając w Parlamencie Europejskim, zaapelował do eurodeputowanych, by UE nie podnosiła ceny wiz dla Białorusinów. Zdaniem przywódcy opozycji, takie działanie tylko oddali mieszkańców Białorusi od Europy, będzie natomiast sprzyjać władzom białoruskim dążącym do samoizolacji kraju³³.

Władze w Mińsku podkreślają, że po podniesieniu cen wiz dla Białorusinów do 60 euro zastosują analogiczne kroki w stosunku do obywateli państw UE³⁴. Odwołują się także do kwestii zwalczania nielegalnej migracji, podkreślając, że Białoruś ponosi poważny ciężar finansowy związany z ochroną zewnętrznych rubieży UE przed napływem migrantów tranzytowych. Podobnie jak Ukraina, Białoruś prowadzi z krajami sąsiedzkimi rozmowy mające je przekonać do stosowania bardziej liberalnej polityki wizowej w stosunku do obywateli Białorusi (przede wszystkim w kwestii cen), a także negocjacje w sprawie podpisania umów o małym ruchu granicznym.

Działania UE w zakresie polityki wizowej spotykają się w państwach Europy Wschodniej z dużą krytyką. Zarówno przedstawiciele władz, jak i analitycy z tych państw wskazują przede wszystkim na społeczny, humanitarny wydzwięk rozszerzenia strefy Schengen. Ich zdaniem, poniżające traktowanie osób aplikujących o wizę oraz wysoki poziom odmów wizowych, jaki występuje w ambasadach państw Schengen, o wiele bardziej niż inne działania unijnej dyplomacji przynoszą uszczerbek wizerunkowi UE wśród społeczeństw tych państw. Z kolei analitycy ukraińscy podkreślają, że taka polityka UE niejako popycha mieszkańców Ukrainy w stronę otwartej dla nich Rosji.

³³ Belapan, 12.12.2006.

³⁴ Belta, 05.10.2007.

Ponadto, w prasie rosyjskiej czy ukraińskiej przeważa ton traktujący umowy o ułatwieniach wizowych (poza kwestią opłaty wizowej) jako krok symboliczny, niemający realnego wpływu na sytuację większości osób aplikujących o wize schengenские. Wydaje się, że takie wypowiedzi mają w pewnym stopniu charakter propagandowy – nie podnosi się w nich na przykład kwestii poziomu ochrony granic czy problemu nielegalnej emigracji zarobkowej.

W naukowym dyskursie często podkreśla się, że wprowadzenie wiz przez nowe państwa członkowskie UE, a następnie podniesienie ich cen do wymagań schengenских w niewielkim stopniu wpływa na nielegalną migrację, albowiem ta odbywa się innymi kanałami (zielona granica, sfałszowane dokumenty, nielegalny przerzut przez przejścia graniczne). Ukraińscy naukowcy przeprowadzający badania wśród swoich rodaków za granicą, wskazują, że restrykcyjna polityka wizowa panująca w UE nie stanowi efektywnego narzędzia w walce z nielegalną migracją³⁵. Według nich – chociaż otrzymanie wize schengenской jest trudne, to jednak różnorodna praktyka stosowana przez poszczególne państwa, możliwość uzyskania wize za pośrednictwem firm turystycznych czy wreszcie możliwość zakupienia nielegalnych dokumentów powodują, że osoby, które są zdeterminowane, by wyjechać, są w stanie to uczynić.

³⁵ Zob. m.in. Stepan Shakhno, Cathelinje Pool, Reverse effects of restrictive immigration policy: Ukrainian migrants in the Netherlands, www.migrationonline.cz, May 2005; Lena Nare, Ukrainian and Polish Domestic Workers in Naples – A Case of East-South Migration, www.migrationonline.cz, January 2007.

CZĘŚĆ III

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ

W interesie nowych państw członkowskich UE leży wzrost bezpieczeństwa związany z wprowadzeniem reguł schengieńskich na ich wschodnich granicach. Nie jest jednak dla nich korzystne przekształcenie tych granic w barierę, bo może to skutkować niestabilnością przygranicznych terenów państw sąsiedzkich i wzrostem nielegalnej migracji oraz przestępczości. Taka sytuacja przyczyni się także do zmniejszenia efektywności polityki wschodniej tych krajów.

Dążenie do maksymalnego wykorzystania ulg i uproszczeń, jakie pozostają w kompetencji krajowej (w tym zwolnienia z opłat wizowych, wydawanie długoterminowych wiz pracowniczych lub w celach nauki³⁶, przyznawanie prawa pobytu czasowego, stałego lub statusu rezydenta długoterminowego, zawieranie umów o małym ruchu granicznym), powinno stanowić ważny element polityki tych państw. Jednak jedynie efektywne wpływanie na ewolucję dorobku Schengen, na politykę wspólnotową wobec poszczególnych państw sąsiedzkich jak i obszaru Europy Wschodniej traktowanego jako region może stanowić długofalową odpowiedź na wyzwania związane z rozszerzeniem obszaru Schengen.

W tym kontekście na szczególną uwagę nowych państw obszaru Schengen, a także całej Unii Europejskiej, powinny zasługiwać:

1. Zwiększenie spójności pomiędzy polityką zagraniczną UE a polityką w sferze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (JHA).

Polityka zewnętrzna UE, w tym zwłaszcza Europejska Polityka Sąsiedztwa, deklaruje jako swój cel zwiększenie otwartości w stosunku do państw sąsiedzkich, a także zaoferowanie im wzajemnie korzystnego modelu współpracy. Tymczasem reguły układu z Schengen, a szerzej polityka UE w sferze JHA, skoncentrowana na kwestiach bezpieczeństwa, w dużym stopniu ogranicza legalne możliwości podróży do państw Schengen. Taka rozbieżność ob-

³⁶ Szczególne znaczenie ma prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej, mającej na celu przyciągnięcie wykwalifikowanych pracowników oraz młodzieży, która po ukończeniu studiów w krajach UE chciałaby w nich pozostać i podjąć pracę zawodową.

niza efektywność Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a także wpływa negatywnie na postrzeganie UE jako wiarygodnego partnera o spójnej polityce. Kwestie związane ze swobodą podróżowania mają szczególne znaczenie w kontekście społecznym. Możliwość uzyskania wizy schengenńskiej czy sposób traktowania podróżnych w konsulatach państw UE stanowią kluczowe czynniki konstytuujące wizerunek UE w społeczeństwach państw sąsiedzkich.

2. Próba skoordynowania polityki nowych państw członkowskich Schengen

Mimo istnienia rozbieżności, wejście do strefy Schengen otworzy przed nowymi krajami członkowskimi UE podobne dylematy w stosunku do ich wschodniego sąsiedztwa. Prowadzenie nieskoordynowanej polityki wizowej nie tylko postawi te państwa przed zagrożeniem małej widoczności ich interesów na arenie wspólnotowej, ale też będzie miało negatywny wpływ na sytuację ich konsulatów w krajach sąsiedzkich (pod względem ich oblegania przez podróżnych czy dostępu do informacji). Dlatego też w warstwie praktycznej należy poprzeć dalszy rozwój lokalnej współpracy konsularnej czy też organizację regionalnych konferencji na tematy wizowe. W warstwie politycznej ważną rolę mogłyby spełniać wspólne deklaracje czy inicjatywy. Wydaje się, że w chwili obecnej najbardziej potrzebnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jednolitych rozwiązań dotyczących wydawania wiz dla obywateli Białorusi.

3. Wspieranie „wschodniego” wymiaru polityki migracyjnej UE

W maju 2007 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat o zastosowaniu Globalnego Podejścia wobec Migracji w stosunku do wschodnich oraz południowo-wschodnich regionów, w którym zaproponowała tworzenie polityki wobec omawianych regionów w oparciu koncepcję szlaku migracyjnego oraz poparła tworzenie platform regionalnych dla lepszego zarządzania migracjami. Takie regionalne ujęcie stanowi zasadniczy krok do przodu w rozwoju polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa, mogący pomóc w podjęciu kompleksowych działań na rzecz zniwelowania negatywnych skutków rozszerzenia strefy Schengen.

W ramach takiego podejścia warto byłoby rozważyć podjęcie dialogu na temat warunków zniesienia obowiązku wizowego oraz wypracowania map drogowych (z sugestiami dotyczącymi reformy systemu migracyjnego, ochrony granicy czy zapewniania bezpieczeństwa dokumentów), które mogłyby pomóc krajom sąsiedzkim w przygotowaniu się do wymagań stawianych przez UE w związku ze zniesieniem obowiązku wizowego.

4. Ułatwienie dostępu pracowników z Ukrainy, Białorusi i Rosji do rynków pracy zainteresowanych państw członkowskich UE

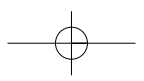
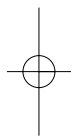
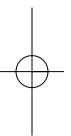
Chociaż kompetencje w sferze przyjmowania pracowników cudzoziemskich znajdują się w gestii władz państwowych, włączenie się nowych państw Schengen do propozycji wspólnotowych na temat mechanizmów przyciągania migrantów daje szansę na większą synchronizację polityki w ramach UE. Nie powoduje także zarzutu narażania innych państw UE na nielegalne przemieszczenie się cudzoziemskich pracowników. Z tych względów warto rozważyć uczestnictwo w koncepcji Partnerstw Mobilności³⁷ zakładającej ułatwiony dostęp pracowników z danego kraju trzeciego (wszystkich lub tylko określonych kategorii) do rynków jednego lub kilku krajów UE, a także stworzenie mechanizmów pośrednictwa pracy.

5. Dalsze ujednoczenie polityki wizowej na poziomie wspólnotowym, w tym zwłaszcza wypracowanie jednolitych standardów proceduralnych.

Obserwacja ewolucji dorobku Schengen, w tym zmiany w systemie zbierania danych (rozwój baz SIS i VIS), a także zaproponowany przez Komisję Europejską Wspólny Kodeks Wizowy wskazują na tendencje do dalszego ujednoczenia polityki państw członkowskich w odniesieniu do wiz krótkoterminowych. Ten kierunek wychodzi naprzeciw zarówno oczekiwaniom państw wschodniego sąsiedztwa, które podnoszą problem różnorodności praktyk wizowych stosowanych przez konsulaty poszczególnych państw Schengen, jak i zagrożeniom dla nowych państw obszaru Schengen w związku z ich wizerunkiem jako krajów o liberalnej polityce wizowej. Jednak nie wszystkie proponowane obecnie rozwiązania wydają się korzystne, w tym m.in. powszechne dopuszczenie firm zewnętrznych do uczestnictwa w procesie wydawania wiz.

Ważnym elementem nowych rozwiązań wspólnotowych mogłoby być złagodzenie procedur wizowych wobec niektórych kategorii podróżnych (obok istniejących już wyjątków dla studentów i naukowców) w tym wobec osób o pozytywnej „przeszłości wizowej”, podróżujących do instytucji unijnych, w celach biznesowych itp.

³⁷ Szerzej zob. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On circular migration and mobility partnership between European Union and third countries, 16.05.2007; COM(2007) 248 Final.



Consequences of the **SCHENGEN AREA ENLARGEMENT** for the EU's Eastern European Neighbours

Main points

1. The accession of the new EU member states to the Schengen area completes the gradual implementation of increasingly strict visa and border policies in relation to the Eastern European neighbourhood, which started with the introduction of the visa obligation. However, the implementation of the Schengen *acquis* will also have other, more noticeable consequences. The most important obstacles will concern visa aspects, namely, the prices of visas and the restrictive visa procedures. On the other hand, with visas to the new EU member states, nationals of the neighbouring countries will be able to travel almost anywhere in the EU (except for the UK and Ireland).

2. The most important immediate consequences of enlarging the Schengen area may include a reduced intensity in the cross-border movement of people (especially in the initial period), as well as social and economic problems in the border regions. With the Schengen rules in force, it will be much more difficult for nationals of the neighbouring countries to engage in petty cross-border trade or take up seasonal jobs abroad. Persons travelling independently (rather than in groups) will experience the greatest difficulties. Finally, as a result of the borders tightening, organised criminal groups may gain control of an even larger proportion of illegal migration and smuggling.

3. The new situation will affect individual neighbouring countries to different degrees. Belarusian and Ukrainian nationals will face the most radical changes; for the former, the visa price will increase to 60 EUR, and for the latter, the current liberal visa policies operated by Poland and Hungary will be toughened.

4. The present enlargement of the Schengen area will establish the foundations of Europe's geopolitical landscape for many years to come. This is why it must not be considered as a purely technical issue. Accession to the Schengen area will affect the eastern policies of the new EU member states as well

as the perception of Europe in the neighbouring countries. It will also have an impact on labour markets within the EU, the shape of co-operation with the EU's neighbours, and tourism.

5. The new EU member states' accession to Schengen area will lessen their attractions for the people and governments of Eastern European neighbouring states by making them less convincing as advocates of the idea of united Europe. As a way to minimise these losses, these countries may make use of the exemptions and facilitations that fall into their national competences under the Schengen acquis. However, the only way to address the challenges created by the Schengen enlargement in the longer term is to effectively encourage modifications to the Schengen rules and the Community's policies in relation to particular neighbour states.

Introduction

At the end of 2007¹, Poland and the other countries which joined the European Union in 2004 (except for Cyprus) acceded to the Schengen area. The enlargement of the area of free movement of people will have significant consequences for the EU's Eastern European neighbours, who will have to cope with more restrictive visa and border policies on their western borders. The existing, fairly liberal solutions that have been applied on a bilateral basis by Poland and other new EU member states, such as free or affordable visas, fast visa procedures and low refusal rates, will give way to more complicated procedures and considerably more expensive fees.

As a result of the Schengen area enlargement, many nationals of the countries bordering the EU in the East will lose the possibility to easily enter Poland, Hungary or Lithuania. On the other hand, visas to the neighbouring EU member states will allow citizens of these countries to go almost anywhere in the EU, which will make Schengen visas much more attractive.

The current enlargement of the Schengen area² will establish the foundations of Europe's geopolitical landscape for many years to come. Therefore, the consequences of the new EU member states joining the Schengen area for the Eastern European countries must not be treated as a purely technical issue. The enlargement will affect the effectiveness of the new member states' Eastern European policies and – very importantly – the perception of Europe in the neighbouring countries. It should also be considered in the context of the demographic challenges, the needs of the EU's labour markets, and the development of economic co-operation and tourism.

There are significant differences in the ways the Schengen enlargement is perceived. On the one hand, governments and experts of the neighbouring countries are tending to treat the measures undertaken to mitigate the consequences of the Schengen enlargement (in particular, the visa facilitation agreements) as a purely political decision by the EU. They have failed to pay sufficient attention to the border protection or migration management solu-

¹ Checks at airports will be abolished as of 30 March 2008.

² Except for the accession of Romania and Bulgaria.

tions which the EU expects to have implemented along with the liberalising measures. The old EU member states, on the other hand, are often inclined to apply uniform solutions on the southern and eastern borders of the EU, even though the scale of threats posed by illegal migration is completely different on these two boundaries. Finally, the new EU member states seem to be concerned that if they push too hard in the EU forum for solutions which would be favourable to their eastern neighbours, they might be accused of not fulfilling their obligations stemming from the Schengen enlargement diligently enough.

There have been quite a number of publications calling on the European Union not to 'lock its doors' or, on the contrary, treating the Schengen enlargement as a purely technical matter. The ambition of the present paper is different; it aims to assess the possible consequences of the Schengen area enlargement for the Eastern European partners, analyse these countries' opinions on the subject, and propose long-term solutions that would mitigate the negative impacts of this process.

This paper analyses the relations between the countries joining the Schengen agreement and their immediate eastern neighbours, namely Russia, Ukraine and Belarus. It is composed of three parts. Part 1 analyses the circumstances of the Schengen enlargement's impact on the neighbouring countries (the nature of cross-border relations and the movement of people, conclusions from the introduction of the visa obligation). Part 2 attempts to identify the main consequences of the Schengen area enlargement and presents the opinions of the neighbouring countries on the subject. Part 3 presents proposals for measures that the EU and the countries acceding to the Schengen area could take in order to avoid creating a new 'iron curtain' on their eastern border, yet without compromising their security.

PART I**CIRCUMSTANCES OF THE SCHENGEN ENLARGEMENT****1. Cross-border relations**

The countries acceding to the Schengen area are not a homogenous group in terms of the character of their cross-border relations with their eastern neighbours. Their situations vary considerably in terms of the lengths of their border, the intensity of traffic, cross-border trade, the presence of national minorities and foreign policy priorities.

Due to the length of the border and the intensity of traffic, Poland is in a special situation in this respect. Slovakia's border with Ukraine is only 98 kilometres long. The border between Hungary and Ukraine is also relatively short, although the Hungarian government's policy in relation to Ukraine is influenced by the presence of a 150,000 -strong Hungarian diaspora in Ukraine's Zakarpattia region. Lithuania remains the main transit country between the Kaliningrad region, Belarus and mainland Russia. Latvia³ and Estonia's borders with Russia have unregulated legal status and frontier areas with ethnically diversified populations. One typical feature of most of the border regions discussed here is that they are relatively densely populated, and are lagging behind in terms of economic development⁴ (compared to other regions in both the EU member states and the neighbouring countries). In addition, most of the border regions are connected with the neighbouring EU member states by a closely-knit network of cross-border relations, including family ties.

³ After many years of negotiations, the Russian-Latvian border treaty was signed in March 2007. The ratification process is underway.

⁴ Including high unemployment.

Table 1. Eastern borders of the new EU member states

State	Borders with	Length	Border characteristics	National minorities
Poland	Ukraine	535 km	Parts of the border run along the Bug river; the border also crosses highland and mountainous areas; the border is demarcated; it is an important migration route	National minorities distributed unevenly on both sides
	Belarus	420 km	Crosses lowland forested areas, partly along the Bug river; the border is demarcated	Polish and Belarusian minorities
	Russia (Kaliningrad Oblast)	230 km	Crosses a lowland area with a dense transport network; demarcated	
Hungary	Ukraine	140 km	In a lowland area, partly along the Tisa river; the border is demarcated	A large Hungarian minority on the Ukrainian side
Slovakia	Ukraine	98 km	The border crosses a mountainous area, which is conducive to illegal migration; the border is demarcated	A Ukrainian minority on the Slovak side
Lithuania	Belarus	680 km	Unnaturally shaped, with intensive traffic; demarcation completed	
	Russia (Kaliningrad Oblast)	250 km	Parts of the border run along the Neman river; the main transit route between mainland Russia and Kaliningrad; regulated legal status	
Latvia	Russia	280 km	In lowland area; ratification of the border treaty is underway; an important goods transport route	Russian-speaking minority on the Latvian side of the border
	Belarus	170 km	Unnaturally shaped, demarcation complete	Russian-speaking minority on the Latvian side of the border
Estonia	Russia	300 km	Crosses both land and lake Peipus; unregulated legal status; an important goods transport route	Russian-speaking minority on the Estonian side of the border, Setu people on both sides of the border

*Different countries provide different data on the length of the border

2. The movement of people

As indicated above, the movement of people between the countries joining the Schengen area and their eastern neighbours is very intense. One of the reasons is that the countries concerned are now 'making up' for the cold war period during which the movement of people was subject to severe restrictions. Other factors include the existing ethnic and family ties, the fact that these countries are important transit areas, and the development of tourism. However, it is the social and economic conditions that should be given special attention. People living in the border regions of both the new EU member states and the neighbouring countries deal with cross-border trade, profiting from price differences and shortages of certain goods on either side of the border. In addition, nationals of Ukraine, Belarus and, to a lesser extent, Russia travel to the neighbouring EU countries to work.

The cross-border trade exists on nearly all sections of the borders discussed here. The high dynamics of traffic is largely attributable to the petty traders, or 'ants', as they are called. Some sections of the borders have experienced a situation in which persons crossing the border several times a day while carrying alcohol or cigarettes accounted for the majority of all movements. This phenomenon reached its peak in the 1990s. The main commodities brought in into the EU include cigarettes, alcohol and gasoline. On their way back, the traders carry foodstuffs, furniture and clothes. This practice eases the social and economic difficulties experienced by the border regions, although it makes it harder to bring order to the movement of people.

Labour migration is also an important element of the relations between the new EU member states and their eastern neighbours. It is difficult to assess the scale of this phenomenon, as most workers from the eastern neighbouring countries work in the EU without permission.

The largest number of labour migrants come from Ukraine, while relatively fewer originate from Russia or Belarus. It is estimated that around 2-3 million Ukrainians (according to some analysts, even as many as 5 million) currently work abroad, as well as around one million Belarusians and around 1-1.5 million Russians⁵. However, today the neighbouring EU member states are

⁵ For more information, see: M. Jaroszewicz, L. Szerepka, *Migration Challenges in the European Union's Eastern Neighbourhood*, Warsaw 2007, p. 48.

not the main destination for labour migrants. Most migrant workers choose Russia, and in the EU, the most popular destinations include Germany, Poland and Italy. The popularity of individual destination countries changes rapidly. In the late 1990s, the highest number of Ukrainians and Belarusians worked in Central Europe (Poland, the Czech Republic, Slovakia). At the start of the present decade, Southern European countries reported a very rapid growth in the number of labour migrants from Ukraine (and, to a lesser extent, from Belarus and Russia). However, the most recent data on Portugal, where this growth was the highest, show that the number of new arrivals from Ukraine has decreased considerably since 2004⁶.

Working in the neighbouring countries is appealing mainly to people from the border regions, who take seasonal jobs or circulate between their home country and the state of employment.

Illegal transit migration is another phenomenon which is often observed on the border between the new EU member states and their eastern neighbours. This border is crossed by illegal migrants from Asia and Africa on their way to Western Europe. As in the case of job migration, this category of movements reached its peak in the late 1990s. The dynamics of illegal transit migration decreased as a result of the tightening of the border protection systems between the new EU member states on the one hand, and Ukraine, Belarus and Russia on the other. However, the statistics on detentions of illegal migrants remain high in the neighbouring Eastern European countries. Moreover, the protection systems in place on their borders with the EU are much more advanced than those on their eastern boundaries, hence the risk that illegal migrants may accumulate in the Eastern European countries, especially in Ukraine, once border protection on the EU's eastern borders has been further stepped up.

3. Introduction of the visa obligation following EU enlargement

It may be useful to recalling the introduction of the visa regime for the eastern neighbours by Poland, Slovakia, Hungary and the Baltic states in connec-

⁶ J. C. Marques, P. Gois, Ukrianian Migration to Portugal. From Non-existence to One of the Top Three Immigrant Groups, www.migrationonline.cz, January 2007.

tion with the EU enlargement in May 2004, in order to assess the possible consequences of the current enlargement of the Schengen area⁷.

Among the Visegrad Group countries, Slovakia (and the Czech Republic, which does not directly border any eastern non-EU countries) were the first to introduce the visa obligation in 2000–2001, whereas Poland was the last country to do so in October 2003. Hungary adopted a compromise solution, imposing the visa obligation on Russian and Belarusian nationals in 2001, and on the citizens of Ukraine, the country with which Hungary shares a border, only in 2003.

The Baltic states adopted a different policy. Estonia and Latvia introduced the visa obligation for citizens of the Russian Federation in the 1990s⁸. As it directly borders the Kaliningrad Oblast, Lithuania kept its visa-free regime for Russian and Belarusian citizens in transit up to 2003; when it finally introduced the visa obligation, visa-free solutions were devised for residents of the Kaliningrad Oblast transiting via Lithuania to mainland Russia (the so-called Facilitated Transit Document)⁹.

The new visa solutions implied higher costs for Ukrainian or Russian nationals travelling to the new EU member states. However, visa prices were usually much lower than the costs of obtaining Schengen visas at consulates of the old EU member states. Most of the countries concerned introduced facilitations in the form of free multiple-entry visas for some categories of travellers, such as residents of the border areas. However, only a few of them decided to abolish visa charges completely, including Poland (in relation to the residents of Ukraine and the Kaliningrad Oblast), Hungary (in relation to Ukrainian nationals), and Lithuania (in relation to residents of the Kaliningrad Oblast). In addition, these countries did not require too many documents to demon-

⁷ Romania and Bulgaria, which joined the EU in 2007, have made similar modifications to their visa policies.

⁸ This was done while keeping a simplified border crossing regime in place for residents of the border areas; however, the facilitations were restricted at the onset of this decade.

⁹ During the negotiations concerning the EU-Russia agreement on Kaliningrad transit, Lithuania expressed concern that the projected solutions might render its accession to the Schengen area more difficult. Therefore, a protocol was appended to the accession agreement in which the EC ensured that the laws and regulations applied in relation to the Kaliningrad Oblast would not impede Lithuania's timely accession to the Schengen area.

strate the purpose of the journey, making it *de facto* possible to demonstrate tourism purposes.

Thus the new EU member states divided themselves into two groups. For one group, the visa policy was not a key element in building good-neighbourly relations with the Eastern European countries, and so the countries in this group saw no need to implement exemptions and facilitations in order to halt the fall in the number of cross-border movements. This group comprised Slovakia, Latvia and Estonia. The two Baltic states especially believed that declining cross-border traffic and economic problems in the border areas were an acceptable price to be paid, not only for full integration with the EU, but also for breaking the ties with Russia. The second group comprised Poland, Lithuania and Hungary (in relation to Ukraine). These countries believed that adapting their legislation to the Schengen acquis should have as little impact as possible on their social and economic relations with their eastern neighbours and the achievement of their foreign policy goals. For this reason, the countries of this group committed themselves to developing the consular infrastructure and liberalising the visa procedures in such a way as to minimise the decline of cross-border traffic to and from the neighbouring countries.

3.1. Main consequences

1. The most important consequence of introducing the visa obligation consisted in a reduced intensity of cross-border movements of people. This reduction was greatest during the first few months after the new rules were put into effect.

In some cases, the decrease was very deep and long-lasting. For example, movements between Ukraine and Slovakia declined to such an extent that as early as 2003, the intensity of traffic was nearly three times lower than in 1999, the last year of the visa-free regime¹⁰.

¹⁰ Following the initial period of strict visa requirements, some modifications were implemented, including facilitations for certain categories of travellers or abolition of the requirement to hold an invitation. See O. Malinovska, *Ukraina, Evropa, migratsiya, migratsiy nase-lennya Ukrainy w umovakh razshyrennya JeS*, Kyiv 2004, p. 15.

However, in the case of Poland, where a dramatic decrease in the volume of cross-border movements was expected, the pessimistic scenarios did not materialise. It is true that in 2003, the year when the visa obligation was introduced, a decrease was observed in the number of cross-border movements between Poland on the one hand, and Belarus, Ukraine and Russian Federation on the other (the decline was particularly noticeable in exchanges with the Russian Federation). In the case of Belarus, cross-border movements in 2004 continued to be less intensive than previously. However, in the following years, the cross-border movements with the eastern neighbours increased rapidly. In 2005, the number of crossings between Poland and Ukraine increased by nearly 50 percent over the previous year; this growth was due to movements of Polish as well as Ukrainian nationals (see Table 2).

Table 2. Cross-border movements of people between Poland and its eastern neighbours

Border with	2002	2003	2004	2005	2006
Russia	3 946 134	3 134 005	3 554 841	3 870 567	3 732 336
Belarus	9 527 232	8 833 649	7 953 598	8 791 087	9 773 681
Ukraine	12 192 801	11 632 370	12 077 374	17 753 768	19 421 443

Data from the Border Guard of the Republic of Poland

2. The introduction of the visa regime affected all neighbour countries. It had the strongest impact on Ukraine and Belarus, i.e. the countries with high dynamics of cross-border exchange with the new EU member states. The consequences of the visa regime introduction were also felt in the Kaliningrad Oblast, where a large portion of the population earned a living by engaging in petty cross-border trade. However, the Russian foreign ministry did not pay too much attention to this issue, focusing instead on the problem of Kaliningrad transit, which became a key subject of Russia's dialogue with the EU.

3. The visa regime was most onerous for individual travellers. Inside this category, residents of the border areas dealing with petty cross-border trade and people working illegally in the neighbouring EU member states were affected most severely. Businesspeople, students, officials and organised tourist groups experienced only minor impediments. The most important side effects included long queues at the consulates, long periods of waiting for the visa (up to several months in some cases), as well as abuse by intermediaries offering assistance in the visa procedures.

In the case of countries with liberal visa policies, entering their territory legally became more difficult, not so much due to the visa obligation as because of other requirements (often introduced at later stages), such as the requirement to possess sufficient funds for the stay, and an insurance.

4. The introduction of visas also made petty cross-border trade more difficult. However, the volume of such trade did not decrease substantially in all cases. It was particularly notable in those countries where the 'ant trade' had been treated as a way to ease the social and economic problems of the border area. However, a re-structuring did occur in cross-border trade; it became more organised¹¹, and the Ukrainians and Kaliningrad residents who used to deal in it were replaced by nationals of the new EU member states, for whom it was easier to cross the border.

5. The introduction of visas influenced irregular labour migration from the neighbouring Eastern European countries in various ways. The requirement to return to the home country every three months to get a new visa rendered this practice more difficult. Some people who were interested in permanent employment and were at the same time willing to take the risks of an illegal stay started to opt for Southern European countries, where the wages were much higher, rather than the neighbouring countries. This tendency, however, was counterbalanced by the fact that obtaining visas to the new member states was much easier than going through the Schengen visa procedures.

6. As a result of the EU enlargement, border controls were strengthened on the new member states' eastern borders. Consequently, the intensity of illegal migration through these countries decreased and the migration routes changed. Compared to the 1990s, the numbers of people apprehended while attempting to illegally cross the border decreased in most new EU member states. At the same time, the routes of illegal migration became more diversified. As another consequence of the tightening of the borders, organised criminal groups undoubtedly started to play a greater role in the transfer or illegal migrants. Crossing the green border alone became uncommon¹².

¹¹ The profile of a typical cross-border trader changed: due to the visa obligation, cross-border trade became primarily the occupation of persons for whom it was the main source of income, while the number of people for whom it was an additional source of funds decreased.

¹² Cf. M. Jandl, "Irregular migration, human smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Migration Review*, June 2007, Vol. 41, Nr 2, p. 291-315.

PART II

ENLARGEMENT OF THE SCHENGEN AREA

At the end of 2007, the countries which joined the EU in 2004¹³ have started to fully apply the Schengen *acquis*, i.e. uniform standards of border controls, police co-operation and the visa policy. They were granted access to the Schengen Information System (SIS) on 1 September 2007. From the moment they joined the Schengen area, each time they issue a visa or allow a person to cross the border, they are obliged to check whether the person concerned is not wanted in other Schengen countries, and has not been refused entry by those countries.

However, apart from more rigorous checks, the enlargement of the Schengen area also entails some benefits for travellers from third countries. The essence of the Schengen area's functioning is that checks on its internal borders have been abolished, allowing free movement of both EU nationals and other persons who have entered the area. This means that short-term visas issued by the new Schengen states will enable the nationals of neighbouring countries to travel almost anywhere in the European Union.

1. Main consequences

1.1. Visas

The most immediately felt consequences which the citizens of Ukraine, Russia and Belarus face once their western neighbours joined the Schengen area concern visa issues. Until that moment, the Central European countries and the Baltic States applied solutions that were fairly lenient, compared to the practices of the Schengen area.

Only national long-stay visas may be issued under the member states' national legislation. Short-stay visas (short-stay visas for up to 3 months, single- or multiple-entry visas, as well as transit and airport visas) which confer the right to travel within the Schengen area must be issued in uniform

¹³ With the exception of Cyprus, which decided not to join the Schengen area.

format and in accordance with harmonised rules (including security criteria, prices and, to some extent, the issuance procedure as well)¹⁴. Harmonisation does not apply to items such as the enumerative list of supporting documents that have to be attached to a visa application, the requirement to justify visa refusal, or the right of appeal against visa refusal.

1.2. Visa fees

The most far-reaching change for nationals of Eastern European countries concerns the substantial increase of the fees charged for visas required to enter the new EU member states. Under the Council Decision of 1 June 2006¹⁵, the fee corresponding to the administrative costs of processing the visa application in the Schengen area is 60 EUR (previously 35 EUR). The justification given for this includes the increased cost of visa processing in connection with the introduction of biometric data, among other factors. The 60 EUR price became effective as of 1 January 2007, unless by that time the third country concerned had opened negotiations with the European Community concerning a visa facilitation agreement. Upon conclusion of such an agreement, a fixed reduced price of 35 EUR applies. So far, the European Community has concluded agreements on visa facilitation with the Russian Federation (signed on 25 June 2007 in Sochi, came into force on 1 June 2007) and Ukraine (signed on 18 June 2007 in Brussels, ratification underway)¹⁶.

Under the EU-Russia agreement, the visa fee of 35 EUR also applies between the Russian Federation and the new EU member states, even though they have not yet joined the Schengen area. In practice, this means that Russian nationals wishing to enter Poland or Lithuania have to pay this price. The same applies to the residents of the Kaliningrad oblast, who before 1 June 2007 had benefited from free visas. Previous arrangements concerning visa fees continue to apply between the new EU member states and Ukraine & Belarus (until the accession of the new member states to the Schengen area). However, some states have decided to increase the visa fees in advance.

¹⁴ See: Convention Implementing the Schengen Agreement of 19 June 1990 and the Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2005/C 326/01).

¹⁵ Council Decision of 1 June 2006 amending Annex 12 to the Common Consular Instructions and Annex 14a to the Common Manual on the fees to be charged corresponding to the administrative costs of processing visa applications (2006/440/EC), OJ L 175, 29.06.2006, p. 77.

¹⁶ The EU has also signed an agreement with Moldova (October 2007).

Belarusian nationals will experience the highest visa price increase in real terms. Visas for Belarusians entering Poland or Lithuania will cost the standard price applicable in the Schengen area, i.e. 60 EUR¹⁷. This is due to the specificity of EU/Belarus relations; Belarus does not participate in the European Neighbourhood Policy, and the European Commission is not conducting any negotiations with the Belarusian government on visa facilitation.

Belarusian nationals (as well as nationals of other third countries) may be exempted from the visa fees under the exemptions provided for in the Schengen acquis, for example, when this serves to promote cultural interests, foreign or development policy objectives or other important public interests, or if the journey is undertaken for humanitarian reasons. Agreements on visa facilitation, on the other hand, provide that close relatives of EU nationals or residents, members of official delegations, members of governments, parliaments and tribunals, school and university students travelling for study-related purposes, disabled persons, persons travelling for humanitarian reasons and members of various exchange programmes may be exempted from visa fees¹⁸.

1.3. The visa procedure

Visa procedures are also changing. The procedure of issuing uniform Schengen visas is longer and more complex than the existing national procedures applied by the western neighbours of Ukraine, Russia and Belarus. The Common Consular Instructions require, as a general rule, that persons applying for a visa should be interviewed (persons who have previously been granted a Schengen visa and have returned to their home country in a timely manner may be exempted from this requirement), whereas the practice of the Polish consulates in Ukraine has been to waive this requirement. A person applying for a visa is checked for having a record in the SIS database (the Schengen Information System), and if a record exists, is refused entry; in future the same will apply to the VIS database (the Visa Information System). Applicants are

¹⁷ Under the arrangements previously in force, Belarusian nationals paid 5 EUR for a single-entry visa to Poland and 35 EUR for a visa to Lithuania.

¹⁸ Cf. the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, OJ L 129, 17.05.2007, p. 27; the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of issuance of short-stay visas, signed on 18 June 2007 in Brussels.

required to prove that they have sufficient means of subsistence for their stay in the Schengen state and for returning to the home country, and to demonstrate the purpose of their journey. They are also required to hold a health-care insurance policy which is valid throughout the Schengen area¹⁹.

Also, the criteria applied when deciding on visa applications are different in the Schengen area. Schengen visas are issued for purposes other than migration, and preventing illegal migration is one of the main criteria (next to security issues) that consuls have to take into account while assessing visa applications.

Another change concerns the possibility for the new EU member states to issue visas to other states of the Schengen area. The Common Consular Instructions state that visa applications must be examined by the diplomatic mission or consular office of the state in whose territory the sole or main destination of the visit is situated. If it is not possible to identify the state of the sole or main destination of the visit, the visa is issued by a mission of the state of first entry, i.e. the state whose external border the applicant crosses in order to enter the Schengen area.

1.4. Borders

The new EU member states implemented a large portion of the rules in force on the external border of the Schengen area already on their accession to the EU. For this reason, the changes that occurred on the borders of the new member states following the Schengen area enlargement will affect the nationals of Eastern European countries to a lesser extent than the visa modifications will, even though the former are the most expensive part of the enlargement. These changes primarily concern infrastructural issues, security systems and mechanisms for protecting the 'green border' (the introduction of perimeter systems on the land borders and radar systems on maritime borders).

¹⁹ Most of the Central European countries and the Baltic states started to apply the last two requirements before their accession to the Schengen area.

1.5. Border controls

The changes concern mainly the rules on border controls. It will no longer be possible to carry out border checks jointly with non-EU countries on their territories (such checks have been in place at several border crossings on the EU eastern border). In addition, all persons and cars crossing the external border of the Schengen area will be verified against the SIS database. The methods of combating illegal migration will also change, with an increased role for mobile border guard units.

1.6. Readmission

As an indirect consequence of the implementation of the Schengen regime on the external borders of the new EU member states, modifications will be made to readmission regulations. The expiry of the transition periods provided for in the readmission agreements with the EU will have a significant impact on the border protection and migration management systems of the Eastern European neighbours²⁰. Signed simultaneously with the visa facilitation agreements, the readmission agreements state that after the expiry of the transition periods (3 years in the case of Russia, and 2 years in the case of Ukraine) these countries will start to readmit all persons (including their nationals as well as foreigners) who have illegally entered the EU from their territory, or who entered it legally but violated the rules of their stay.

1.7. Movement of people

The accession of the new EU member states to the Schengen area will have the effect of considerably reducing the intensity of the movement of people to and from the neighbouring Eastern European countries, especially in the initial period. Unlike in the introduction of the visa obligation, the measures that could possibly compensate for this decline are not addressed to the main

²⁰ Council Decision of 19 April 2007 on the conclusion of the agreement on Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission – Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission; 2007/341/EC, Official Journal, L 129, 17.05.2007; Proposal for a Council Decision concerning the conclusion of the agreement between the European Community and Ukraine on readmission, Brussels 18.04.2007, COM(2007) 197 Final.

categories of persons travelling to Poland, Lithuania or Slovakia. Even with the most favourable interpretation of the Schengen agreement provisions, it will not be possible to issue visas along the lines of the logic that informed the visa policies of the new EU member states before their accession to the Schengen area (affordable visa prices, simple procedures and *de facto* lenient requirements concerning supporting documents to demonstrate the purpose of the journey).

An analysis of the volume of traffic between the Kaliningrad oblast and its neighbours after 1 June 2007, when the 35 EUR visa fees were introduced, may provide some indication as to the scale of the expected decline in the movement of people, even though no full statistics are available. In June 2007, the number of visas issued by the Polish consulate in the Kaliningrad exclave decreased three-fold, compared to the previous month²¹. It should be remembered that even if this decline was only a transitory reaction to the new situation, a large number of the region's residents hold valid Polish visas which had been issued before 1 June. The decline reported by the Lithuanian consulate was nearly as considerable²², and the proportion of applications for stay visas decreased substantially in favour of applications for transit visas and facilitated transit documents. A loss of interest in travelling to neighbouring countries among residents of the Kaliningrad oblast was also apparent in the difficulties experienced by the local tour operators; according to some estimates, the demand for trips of several days to Gdansk or Klaipeda decreased by up to 80 percent²³.

The decline in the volume of cross-border movement is expected to be deepest in those countries that had the most liberal visa policies, namely Poland, Lithuania and Hungary. This brings about the risk that their visa policies will become less and less useful as effective foreign policy instruments. These countries may also become the main object of popular dissatisfaction in the neighbouring eastern countries at the nearly revolutionary changes to the visa system.

²¹ Source: Interview with the Polish consul general for *Vremya Novostei*, 09.07.2007.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

These consequences could be mitigated to some degree by implementing agreements on petty cross-border traffic, or by using options left within the competence of individual member states by the Schengen *acquis* as regards travellers with positive visa records or persons travelling for humanitarian reasons.

1.8. Demand for visas

While the number of visas issued will probably decrease substantially, the categories of persons applying for visas to the new member states will widen, as Schengen visas, they will be much more attractive. This is due to two categories of factors. Firstly, because of their status as border countries with well-developed networks of diplomatic missions in the territories of their eastern neighbours, the new EU member states are bound to receive larger numbers of visa applications. Secondly, due to the liberal consular policies applied by these countries to date, Ukrainian or Russian nationals may hope to increase their chances of obtaining a visa by lodging their applications with the consulates of these countries. Thus, the new Schengen countries face the risk of getting entailed in visa-shopping practices.

1.9. Categories of travellers

As in the case of the introduction of the visa obligation, individual travellers from the border regions will be affected most severely by the implementation of the Schengen *acquis*. This group includes people dealing in cross-border trade (a provision being made for the options that this category may be offered under agreements on local border traffic), people going to neighbouring countries to work (especially seasonal workers), as well as tourists and people wishing to shop abroad.

Members of national minorities will find themselves in a special situation. Declarations made by governments of the new member states and measures being taken (such as the alleviations and visa facilitations provided for in the Polish Charter (*Karta Polaka*)) put this category of persons in a privileged situation compared to other residents of the neighbour countries. This may have the effect of polarising local communities, and engendering a sudden rise of the number of persons declaring Polish or Hungarian nationality.

1.10. Border areas

The accession of the new EU member states to the Schengen area may lead to a deterioration of the social and economic situation in the border regions, especially on the eastern side of the borders. In particular, 'grey economy' proceeds from petty trade or illegal temporary work will drop. While nationals of the EU countries may be able to find jobs related to the development of the border infrastructure, their eastern neighbours may experience higher unemployment rates.

1.11. Labour migration

As a consequence of the above situation, migration to the EU may increase. However, since the existing model of circular migration cannot be sustained, nationals of Eastern European countries are unlikely to be interested in working illegally in Poland or Hungary. Since the cost of visas to Central European countries and to Western Europe will be similar, whereas the levels of earnings vary considerably, the old EU member states will clearly have an advantage as a destination for migrant workers.

Persons who nevertheless decide to take up illegal work in the new EU member states will be disinclined to return soon to their home countries. They will rather opt for long-term emigration, in order to make up for the cost incurred and earn enough to compensate for the inability to return in the future to the country in which they have stayed illegally²⁴.

1.12. Illegal migration

Another important consequence of implementing restrictive visa policies on the borders of the new EU member states may be an increased number of persons attempting to enter their territory without a valid entry visa, across the green border, or using forged documents. Due to the higher level of logistical and financial difficulties faced by illegal migrants, people smuggling may become even more concentrated in the hands of organised criminal groups.

Finally, as a result of the tightening of the EU external borders and the introduction of readmission agreements, the Eastern European countries may

²⁴ Because of a deportation stamp in the passport and an entry in the SIS database.

become an unplanned destination for illegal transit migrants from Africa and Asia. This problem may pose a serious challenge for the financial and internal stability of those countries, given the inefficacy of the migration systems, such as is found presently in Ukraine.

1.13. Organisational difficulties

The implementation of the Schengen acquis on the external borders of the new EU member states may lead to problems with a reduced efficiency of the border crossing points, especially in the transition period. The practical consequence of this may be longer queues. The causes of this problem include the need to implement the new border check procedures, and to carry out work on expanding or modernising existing border crossing points.

Likewise, diplomatic missions and consular posts may experience organisational difficulties. For example, the Polish consulate in Lviv currently issues around 1800 visas a day, and even so the waiting time for the submission of a visa application is several months. The Schengen visa procedures are much more time-consuming. In the initial period immediately following the implementation of the new rules, problems may also arise as a result of the visa applicants not understanding the new regulations, which may cause a higher proportion of incorrectly completed applications.

2. Positions of the Eastern European countries concerned

The objectives of the Eastern European states in connection with the Schengen area enlargement are to have the restrictions on the movement of people to the EU minimised, and to ensure easier access to Western European markets for their workers. The ultimate status to which these countries aspire would be abolition of the visa obligation in relations with the EU, which would be enormously important in terms of prestige, but also in practical terms, given the structure of the movement of people between these countries and abroad. In the short term, the policies of these countries are focused on keeping the prices of the Schengen visas as low as possible, and on negotiating visa facilitations for broad categories of travellers. In order to achieve these objectives, the countries concerned are conducting bilateral negotia-

tions with individual new EU member states while at the same time negotiating with the European Community. They are also trying to lobby inside the EU for community regulations on visa and migration policies to be made as liberal as possible.

Nationals of different neighbouring countries enjoy different levels of freedom when travelling to the EU, and the European Union's responses to the aspirations of different Eastern European countries also vary. The visa practices employed by the Schengen countries also contribute to this differentiation.

The most liberal provisions on the movement of people apply between the EU and Russia. The Russian Federation is the only country to have a signed and functioning agreement on visa facilitation. Under that agreement, as of 1 June 2007 some categories of Russian nationals (including state officials, family members of EU citizens, participants of official exchanges, business-people or journalists) are entitled to one-year or five-year multiple-entry visas. These categories of people are also entitled to simplified visa procedures. The agreement guarantees that the decision on any visa application lodged by a Russian national will be given within a standard period of 10 days²⁵. It is also worth noting the practice of issuing Schengen visas to Russian nationals. Consular services in the EU countries (especially in countries such as Greece, Spain or Italy) no longer perceive citizens of the Russian Federation as potential illegal migrants, but increasingly as rich tourists.

Another aspect concerns the likelihood of the EU abolishing the visa obligation in relation to Russian citizens. Even though the prospect of the European Community taking such a decision is very distant (mainly because of the length and poor protection of the Russian borders, and the threats of both general illegal migration and an influx of refugees from the North Caucasus), Russia has at the formal level achieved some success in this respect. The EU/Russia roadmap for the Common Space of Freedom, Security and Justice which was adopted in May 2005 provides that the parties' common objective is to continue and intensify dialogue on the conditions for mutual abolition of the visa obligation. The formal terms and principles of such dialogue were agreed upon in April 2007 during the meeting of the EU-Russia Permanent Partnership Council in the JHA format (Justice and Home Affairs).

²⁵ The Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas..., *op. cit.*

For a long time, Moscow showed no interest in concluding agreements on local border traffic with the neighbour countries, which would allow visa-free movement for residents of the border regions. However, during the visit of the EU external relations commissioner Benita Ferrero-Waldner to Kalinin-grad in mid-October 2007, Russia's special representative for relations with the European Union Sergei Yastrzhembsky announced that Russia would discuss the possibility of signing such agreements with the EU, and with the border authorities of Poland and Lithuania²⁶.

The objectives of the Ukrainian government are similar to those of Russia, but they have a broader dimension related to Ukraine's European aspirations. However, since Ukraine stands on a weaker negotiating position than Russia in relations with the EU, and poses a greater threat of illegal migration to the EU member states²⁷, Kyiv has obtained more limited concessions from Brussels. On the other hand, it seems that if the movement of people in connection with the Euro-2012 international football tournament, which will be held in both Poland and Ukraine, is successfully organised in a secure manner, and if the readmission agreement with the EU is implemented effectively, Ukraine may stand a realistic chance of having the visa obligation in relation to its nationals abolished in the longer term.

Like Russia, Ukraine has signed an agreement on visa facilitation with the European Community. However, its ratification is progressing with difficulty because of the unstable political situation in Ukraine, especially the legislative paralysis. In addition, the EU has demanded that the Ukrainian government to include Romania and Bulgaria in the visa-free regime. Back in 2005, Ukraine unilaterally abolished the visa obligation for EU citizens, although Romania and Bulgaria were excluded since they were not Community members at that time²⁸. If the agreement enters into force (which should take

²⁶ TASS, 12 October 2007.

²⁷ In the EU, much attention has been devoted to the German visa scandal of 2000–2003 when, as a result of the more liberal visa policy adopted by the German government, a group of illegal migrants, most of them from Ukraine, entered Germany.

²⁸ In late September 2007, the EU external relations commissioner Benita Ferrero-Waldner said in an interview with the Ukrainian newspaper *Delo* that the visa facilitation agreement would not enter into force unless Ukraine exempted Romanian and Bulgarian nationals from the visa obligation. In response, the Ukrainian ambassador to Brussels Roman Shpek expressed 'disappointment' with the fact that EU institutions were using the language of ultimatum and blackmail. He also said that the decision about extending the visa exemption would be taken in accordance with Ukraine's internal procedures.

place by the end of 2007 according to the current plans), then Ukrainian businesspeople, journalists or students, like their Russian counterparts, will be able to obtain visas in a simplified procedure, and will qualify for long-term multiple-entry visas. However, the Ukrainian authorities point out that consulates of the old EU member states employ practices that run counter to the spirit of the agreement. For example, no justification is given for visa refusals²⁹, and outsourced intermediaries are engaged, which increases visa prices³⁰.

The preamble of the EU/Ukraine visa facilitation agreement includes a provision that the long-term objective of mutual relations is to implement a visa-free regime for Ukrainian nationals. Similar provisions are included in the common JHA Action Plan, which was adopted in October 2006³¹. However, no practical and institutionalised dialogue on the subject is taking place.

Even though Ukraine is not satisfied with the political solutions offered by the EU, it receives substantial financial and technical assistance from the Community. For example, since 1999, Ukraine has received 250 million EUR of assistance to strengthen its border protection system. In addition, the Ukrainian authorities will receive 30 million EUR in 2008 to develop centres for illegal migrants, in connection with the conclusion of the readmission agreement³². The readmission agreement has been accompanied by a declaration in which the Community pledges to provide Ukraine with the technical and financial aid necessary to comply with the agreement's provisions.

Ukraine also seeks to maintain as favourable visa conditions as possible in relations with those countries acceding to the Schengen agreement. For example, it wants the existing visa issuance rules to remain in place until the very moment of the Schengen area enlargement. In addition, it wants to conclude agreements on local border traffic with the neighbouring countries. Hungary is the first country to have signed such an agreement with Ukraine. Negotiations are underway concerning similar agreements with Poland, Slovakia

²⁹ The case which attracted most attention was that of a Ukrainian children's choir which was going to give a performance in France. When it was refused visas, the choir staged a three-hour performance in front of the French embassy in Kyiv.

³⁰ In Russia, such services are used, among others, by the consulates of Belgium, the Netherlands, Germany, France and Spain, and in Ukraine, by the consulates of Belgium, the Netherlands, Germany, Italy and France. The outsourcing visa company is the Indian enterprise Visa Facilitation Services.

³¹ Data from the European Commission's Delegation in Ukraine.

³² Statement by the Ukrainian foreign minister Arseniy Yatsenyuk in June 2007.

and Romania. The Ukrainian authorities also want to obtain an assurance from their western neighbours that the latter will apply simplified visa issuance procedures, and will extensively use the mechanism of long-term national visas.

Belarus has the least chance of obtaining any easing of the EU visa regime. If the EU continues its current policy, Belarusian nationals will be subject to the most rigorous restrictions as far as enlargement of the Schengen area is concerned.

The Belarusian authorities have called on the EU to offer them the same visa treatment as is offered to the other Eastern European neighbouring countries, that is, to facilitate the visa issuance rules and not increase the fees. In 2004, Belarus transferred an official proposal to the EU Council to start negotiations concerning visa facilitations; the proposal was then repeated as the date of the Schengen area enlargement approached. Members of the Belarusian opposition have also called for an easing of the rules of entry to the Schengen area for Belarusian nationals. While addressing the European Parliament in December 2006, Alyaksandar Milinkevich, the Belarusian opposition leader, called on MEPs to ensure that the EU did not increase visa prices for Belarusian citizens. In his opinion, this would only alienate the Belarusians from Europe, and would play into the hands of the Belarusian authorities, whose objective is the self-isolation of their country³³.

The Belarusian government has emphasised that once visa fees for Belarusians are increased to 60 EUR, they will apply the same measures in relation to the EU citizens³⁴. They also point to the question of combating illegal migration, stressing that Belarus bears a major financial burden in connection with protecting the EU's external boundary from the influx of transit migrants. Like Ukraine, Belarus is conducting talks with the neighbouring countries concerning a more liberal visa policy in relation to Belarusian nationals (especially with regard to prices), as well as negotiations concerning agreements on local border traffic.

The EU's visa policy measures are being strongly criticised in its Eastern European Neighbourhood. Both government officials and analysts in the neigh-

³³ Belapan, 12 December 2006.

³⁴ Belta, 5 October 2007.

bouring countries have highlighted the social and humanitarian dimension of the Schengen area enlargement. In their opinion, the degrading treatment of people applying for visas and the high rates of visa refusals at the embassies of the Schengen states harm the EU's image in Eastern European countries much more than any other measures employed by EU diplomacy. Ukrainian analysts have emphasised that the EU's policy is, in a way, pushing the Ukrainian people towards Russia, whose doors remain open to them. Moreover, the prevalent tone in the Russian and Ukrainian press is to speak of the visa facilitation agreements (except for the visa fee provisions) as a symbolic measure which has no real influence on the situation of most people applying for the Schengen visas. To some extent, however, such statements appear to be propaganda exercises, as they fail to consider the questions of the level of border protection, or the problem of illegal labour migration.

Researchers often emphasise that the introduction of visas by the new EU member states, and the later increase of visa prices to the levels required under the Schengen rules, has little effect on illegal migration, since the latter takes place through other channels (the 'green border', forged documents, people smuggling via border crossing points). Ukrainian researchers carrying out surveys among their compatriots living abroad argue that the restrictive visa policy of the EU is not an effective means of combating illegal migration³⁵. They claim that even though obtaining a Schengen visa is difficult, people who are determined to leave can still do so, whether by exploiting the different practices employed by different states, by obtaining the visa through tour operators, or by acquiring illegal documents.

³⁵ See Stepan Shakhno, Cathelinje Pool, Reverse effects of restrictive immigration policy: Ukrainian migrants in the Netherlands, www.migrationonline.cz, May 2005; Lena Nare, Ukrainian and Polish Domestic Workers in Naples – A Case of East-South Migration, www.migrationonline.cz, January 2007.

PART III

PROPOSED MEASURES

Improving security by implementing the Schengen rules on the eastern borders of the EU's new member states is in the interest of those very states. However, transforming those borders into a barrier would not be favourable, as it might create instability in the border regions of the neighbouring countries and trigger rises in illegal migration and crime. In addition, it would also impair the effectiveness of the new member states' Eastern European policies.

The policy of the new member states should be to make maximum use of the exemptions and facilitations left within the scope of their national competences (including exemptions from visa fees, issuing long-term worker or student visas³⁶, awarding temporary or permanent stay permits or long-term resident status, or concluding agreements on local border traffic). However, the only way to address the challenges created by the Schengen area enlargement is to effectively encourage the evolution of the Schengen acquis and influence the Community's policy towards the neighbouring countries and the Eastern European region as a whole.

In this context, the new members of the Schengen area, as well as the European Union as a whole, should pay special attention to the following questions:

1. Improving consistency between the European Union's JHA (justice and home affairs) and foreign policies

The declared objective of the EU's external policy, especially the European Neighbourhood Policy, is to be more open to the neighbouring countries and offer them a mutually profitable model for co-operation. However, the provisions of the Schengen agreement and, more generally, the justice and home affairs policy of the EU, concentrate on security issues, and considerably limit the possibilities of travelling legally to the Schengen countries. This inconsistency adversely affects the effectiveness of the European Neighbour-

³⁶ It is particularly important to implement active immigration policies with the objective of attracting qualified workers and young people who would be willing to stay and work in the EU after completing studies there.

hood Policy, and damages the image of the EU as a reliable partner pursuing a consistent policy. Issues concerning the free movement of people are particularly important in the social context. The availability of Schengen visas and the treatment of travellers at consulates of the EU states are key factors determining the perception of the EU among the public in the neighbouring countries.

2. Efforts at co-ordinating policy among the new Schengen states

In spite of their differences, the new EU member states will be confronted with similar dilemmas concerning their eastern neighbours as a result of their accession to the Schengen area. By failing to co-ordinate their visa policies, these countries will risk the poor appearance of their interests on the international scene. The lack of such co-ordination will also adversely affect the situation of their diplomatic missions in the neighbouring countries (in terms of the number of applicants they will have to handle or access to information). Therefore, at the practical level, the new EU member states should encourage the further development of local consular co-operation and the organisation of regional conferences on visa-related issues. At the political level, joint declarations and initiatives could play an important role. The most urgently needed measure for the moment seems to be the adoption of uniform solutions concerning the issuance of visas to Belarusian nationals.

3. Supporting the 'Eastern European' dimension of the EU's migration policy

In May 2007, the European Commission presented the communication on 'Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union', which proposed developing a policy towards the regions concerned based on the concept of migration route, and endorsed the creation of regional platforms to better manage migrations. This regional approach is a major step forward in the development of the EU policy towards its eastern neighbourhood, which may be helpful in taking comprehensive measures to mitigate the negative consequences of the Schengen area enlargement.

As part of this approach, it would also be worth considering opening dialogue on conditions for abolishing the visa obligation, and to develop road-maps (including suggestions concerning reforms to the migration system, border protection or ensuring documents' security) to help the neighbouring countries prepare to meet the requirements that will accompany the EU's abolition of the visa obligation.

4. Facilitating access to the labour markets of interested EU countries for Ukrainian, Belarusian and Russian workers

Although the admission of third-country workers falls within the competences of the national authorities, participation of the new Schengen states in the Community's discussions on mechanisms to attract migrants would offer better chances of developing a more co-ordinated policy at the EU level. It would also avoid the risk of the new states being accused of exposing the EU territory to illegal movements by third-country workers. For these reasons, it would be worth considering participation in the EU's mobility partnerships³⁷ which envisage the facilitated access of workers (or certain categories of workers) from a given third country onto the labour markets of one or more EU member states, as well as the creation of job-matching services.

5. Further harmonisation of visa policies at the Community level, particularly the development of uniform procedural standards.

The observed evolution of the Schengen acquis, including the changes to the data collection system (the development of the SIS and VIS databases), as well as the common Visa Code proposed by the European Commission, suggest a tendency towards Community-level harmonisation of the member states' policies on short-stay visas. This tendency is in keeping with the expectations of the Eastern European neighbourhood countries, which have complained about the differences between the visa practices employed by the consulates of different Schengen states, and it also addresses the threats faced by the new Schengen states due to their perception as countries with liberal visa policies. However, some of the solutions currently in place seem to be unfavourable, such as the common practice of outsourcing parts of the visa issuance procedure to external companies.

It would be an important element of the Community's new solutions to ease the visa procedures for some categories of travellers (in addition to the existing exemptions for students and researchers, among others), including bona fide travellers, persons travelling to the EU institutions, persons travelling for business purposes, etc.

³⁷ For more information see: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On circular migration and mobility partnership between European Union and third countries, 16.05.2007; COM(2007) 248 Final.