

Artur Lompart

Idea "Schengen House" - szansa czy zagrożenie

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 17, 23-33

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Artur Lompart*

IDEA „SCHENGEN HOUSE” – SZANSA CZY ZAGROŻENIE?

Abstrakt

Kreowanie polityki wizowej należy do jednego z najważniejszych uprawnień, pozostawionych przez Unię poszczególnym państwom członkowskim Unii Europejskiej. Stworzenie Strefy Schengen, prowadzenie wspólnych przepisów wizowych w zakresie tzw. wiz jednolitych nie ograniczyło wpływu państw UE na kształtowanie polityki migracyjnej wobec obywateli państw spoza Unii Europejskiej. Nowe uregulowania sprzyjają jednak koordynacji działań wspólnotowych, sprzyjając powolnemu zawłaszczaniu kompetencji państw członkowskich przez organy Unii. Artykuł przedstawia problematykę polityki wizowej oraz nowe rozwiązania związane z tą sferą po 2009 roku. Jest głosem w dyskusji nad ideą Schengen House, w której zauważalne stały się zagrożenia związane z wprowadzeniem ww. projektu m.in. przez eliminację wpływu państw członkowskich na politykę wizową czy ograniczanie udziału narodowego komponentu służb konsularnych.

23

Słowa kluczowe

polityka wizowa, Schengen, imigracja



Międzynarodowy ruch osobowy w kontekście Unii Europejskiej

Międzynarodowy ruch osobowy to okresowe lub stałe przenoszenie się osób pomiędzy państwami, dokonywany na zasadach dobrowolności jego podmiotów. Mieszczą się w jego ramach zarówno migracje zewnętrzne (czasowe i stałe), jak i mały ruch graniczny i turystyka.

* **Artur Lompart** – absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego (1997). Pracownik Uniwersytetu Warszawskiego od 1996 roku (zastępca, a następnie rzecznik prasowy). W latach 2007-2014 r. pracował na stanowisku radcy w Ambasadzie RP w New Delhi (m.in. ds. kulturalnych, a od 2011 r. konsularnych). Od 2013 r. doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

Problematyka międzynarodowego ruchu osobowego stanowi istotny element międzynarodowego prawa publicznego a prawa suwerennych państw w zakresie kształtowania ww. ruchu są obszarem dyskusji, nie tylko prawników. Szczególnie dziś gdy państwa, takie jak Polska stanowią część większego podmiotu międzynarodowego, jakim jest Unia Europejska. Jeszcze w latach osiemdziesiątych Wojciech Góralczyk (1983: 248-249) w swojej pracy *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie* wskazywał, podobnie jak inni autorzy, że „Państwo, na mocy swej władzy suwerennej, może samo ustalać zasady przekraczania ruchu osobowego, ustalać opuszczanie swego terytorium przez obywateli własnych oraz dopuszczania na swoje terytorium cudzoziemców”. Był to aksjomat. Decyzje państw członkowskich Wspólnot Europejskich o stworzeniu tzw. Strefy Schengen (1985), przyjęcie nowej umowy międzynarodowej tzw. Schengen II (1990) oraz zniesienie kontroli granicznych w ramach Strefy (1995) wpłynęły w istotny sposób na ruch osobowy w ramach Unii Europejskiej. Uznać należy, że także Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z 7 lutego 1992 r., choć nie naruszał suwerennych praw państw członkowskich, prowadził do ograniczenia tych praw. Regulacje art. K1 Traktatu stanowiące m.in. że zasady regulujące przekraczanie granic zewnętrznych i sprawowanie kontroli nad ruchem osobowym stanowią przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich Unii, otworzyły możliwość przejścia uprawnień poszczególnych państw przez Unię jako całość. Włączenie aquis Schengen do dorobku prawnego Unii Europejskiej wraz z przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego (1997), przeniosło na organy Unii podejmowanie decyzji w sprawach ruchu osobowego obywateli państw trzecich (wizy jednolite, procedury azylu i pobytu azylantów, środki polityki imigracyjnej) (Saganek 2003).

Stając się członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, Polska przyjęła na siebie obowiązek dalszej implementacji prawa wspólnotowego, jednocześnie stając się jego kreatorem. Przystąpiła również 21 grudnia 2007 roku do układu z Schengen, tym samym znosząc kontrole na granicach wewnętrznych z państwami Unii Europejskiej. Korzystne – z punktu widzenia obywateli polskich – rozwiązania, istotnie jednak ograniczyły zdolności decyzyjne państwa polskiego w zakresie ruchu osobowego i pobytu cudzoziemców na jego terytorium. Granice Rzeczypospolitej Polskiej, lądowe i morskie stały się granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, podobnie jak granice w portach i na lotniskach w dowolnym państwie Unii Europejskiej – sygnatariusza układu z Schengen. Porozumienie z Schengen jest jednym z najważniejszych etapów budowania jednolitej, wspólnej Europy przez część państw członkowskich

Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹ oraz Szwajcarię i Liechtenstein. Stanowi realizację jednego z najważniejszych filarów Unii tj. swobodnego przepływu osób, towarów i usług, którego beneficjentami mieli stać się obywatele Unii Europejskiej.

Traktat Amsterdamski uznając problematykę imigracyjną i wizową za część prawa wspólnotowego, odebrał tym samym Polsce swobodę ustalania własnych przepisów w tym zakresie. Dotyczy to szczególnie pobytów krótkoterminowych – prawo pobytu w Polsce uzyskują obywatele państw trzecich na podstawie dokumentu wydanego przez dowolne państwo należące do strefy Schengen, zgodnie z unijnym Kodeksem Wizowym, wprowadzonym w 2009 r. rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 810/2009. Ujednolicone przepisy dotyczące krótkoterminowych wiz jednolitych Schengen (tzw. typ C) umożliwiają pobyt na terytorium państw strefy Schengen do maksymalnie 90 dni, w ciągu 6 miesięcy od momentu pierwszego wjazdu. Wydawanie jej w ramach obowiązujących przepisów Unii Europejskiej stało się podstawą idei tzw. Schengen House.

Kolejne kryzysy polityki unijnej związanej z III filarem UE (sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości), m.in. kryzys spowodowany przez napływ uchodźców tunezyjskich w 2011 roku, przyczyniły się do dalszego przekazywania kompetencji państw członkowskich Komisji Europejskiej. I choć Komisji – wobec sprzeciwu rządów państw członkowskich – nie udało się przejąć w pełni kontroli nad ochroną granic Unii, zarówno zewnętrznych jak i prawa decydowania o ograniczeniach na granicach wewnętrznych UE, to efektem dyskusji stało się m.in. wzmocnienie koordynacji działań konsularnych. Ich rezultatem było przyjęcie tzw. Programu sztokholmskiego, określającego działania Unii na lata 2010-2014. Program zatytułowany „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” deklaruje, że

„UE musi dalej rozwijać politykę dotyczącą zintegrowanego zarządzania granicami i politykę wizową, aby skutecznie zapewniać obywatelom państw trzecich legalny dostęp do Europy, gwarantując jednocześnie bezpieczeństwo swoim własnym obywatelom. Konieczne jest wzmocnienie kontroli granicznych, aby przeciwdziałać nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej. Jednocześnie należy zapewniać dostęp osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej oraz słabszym grupom społecznym, na przykład małoletnim pozbawionym opieki. W związku z tym należy wzmocnić rolę Frontexu (europejskiej agencji ds. granic zewnętrznych), aby mogła skuteczniej odpowiadać na aktualne i przyszłe wy-

¹ Europejski Obszar Gospodarczy – strefa wolnego handlu utworzona w 1992 r. przez państwa Unii Europejskiej i Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, z wyłączeniem Szwajcarii, której obywatele odrzucili przystąpienie do EOG w referendum w grudniu 1992 r.

zwania. System Informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II) i System Informacji Wizowej (VIS) również mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia systemu kontroli na granicach zewnętrznych i dlatego konieczne jest zapewnienie pełnych możliwości działania tych systemów. Należy ponadto kontynuować prace nad opracowywaniem wspólnej polityki wizowej oraz zintensyfikowaniem regionalnej współpracy konsularnej” (UE, Program sztokholmski, 2010).

Unia Europejska zainteresowana jest zwiększeniem liczby osób odwiedzających jej terytorium w ramach pobytów krótkoterminowych. Zdecydowaną większość aplikantów o wize typu C stanowią bowiem turyści i przedsiębiorcy, co wpływa na wzrost przychodów budżetowych² oraz rozwój stosunków gospodarczych w ramach globalnej gospodarki.

Analizy sytuacji dotyczącej bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej i funkcjonowania wspólnych przepisów wizowych, dotyczących pobytów krótkoterminowych (do 90 dni) doprowadziły do konstatacji, że wspólna polityka wizowa napotyka trzy główne problemy, które muszą zostać rozwiązane. Należą do nich: niewystarczająca sieć placówek konsularnych a tym samym ograniczony dostęp do procedur wizowych, długotrwałe procedury aplikacyjne oraz warunki przyznawania wiz, szczególnie dotyczące częstych uczestników ruchu osobowego (Mananashvili 2013). Kodeks wizowy UE wyraźnie wskazuje zasady aplikowania o przyznanie wiz jednolitych, uzależniając miejsce złożenie wniosku (placówka konsularna) od głównego celu i miejsca deklarowanego pobytu. W przypadku braku takiej informacji, państwem członkowskim które zostało upoważnione do wydania wize jednolitej jest tzw. państwo pierwszego przekroczenia granicy zewnętrznej UE. Różnorodność sieci placówek konsularnych państw członkowskich UE, uwarunkowana m.in. odmienną strategią obecności dyplomatyczno-konsularnej państw w naturalny sposób ogranicza obywatelom państw trzecich aplikowanie o wydanie wiz typu C w państwie swego pochodzenia. Dodatkowym elementem stała się możliwość określania przez państwa członkowskie listy dodatkowych dokumentów, jakie musi dostarczyć aplikant oraz rozbudowane mechanizmy proceduralne, związane z przyznawanymi wizami. Do obserwowanych niekorzystnych zjawisk zaliczono również:

- występowanie tzw. turystyki wizowej tj. praktyki aplikowania o wydanie wiz jednolitych w placówce tego z państw strefy Schengen, gdzie przepisy lub sposób procedowania są najłagodniejsze;

² Wg danych Banku Światowego przychody państw UE z turystyki wyniosły w 2013 r. 469,2 mld USD. Znaczną część stanowią tzw. turyści wewnątrzni (obywatele UE) (The World Bank, 2015) w: <http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.RCPT.CD>.

- niedostateczną infrastrukturę informatyczną, co pozwala ukryć fakt aplikowania o wydanie wiz w placówkach jednego z państw osobom, którym odmówiono wizy w placówce innego państwa;
- niedoskonałości w koordynacji informacji i procedur wizowych poszczególnych państw strefy Schengen.

Próba rozwiązywania ww. problemów stało się wzmocnienie presji na rzecz bliższej tzw. Lokalnej Współpracy Konsularnej (Regional Consular Cooperation – RCC). Stać się ma ona pierwszym etapem do przyjęcia tzw. Wspólnego Europejskiego Mechanizmu Wydawania Wiz (Common European Issuing Mechanism for Short-term Visas), który stałby się praktyczną realizacją założeń Programu Sztokholmskiego. Podstawami jego realizacji stały się uregulowania zamieszczone w Kodeksie Wizowym:

- artykuł 40 ust. 2 lit. b – zobowiązujący państwa członkowskie do współdziałania w ramach Lokalnej Współpracy Schengen lub innych formach współpracy takich jak: reprezentacja wizowa, kolokacja³, wspólne ośrodki przyjmowania wniosków (Common Application Centre);
- artykuł 8 ust. 1 – regulujący możliwość ustanowienia reprezentacji wizowej;
- artykuł 48 – ustalający ramy współpracy w ramach Lokalnej Współpracy Schengen (UE, 2009).

Tym samym otworzono szerzej możliwość tworzenia wspólnych centrów aplikacyjnych, w których mogłyby partycypować państwa członkowskie UE.

27

Schengen House – teoria i praktyka

W 2012 roku pracownikom Wydziału Konsularnego Ambasady RP w New Delhi belgijscy dyplomaci przedstawili informację na temat Schengen House – wspólnego miejsca przyjmowania wniosków o wizy jednolite. Ośrodek taki otworzono 5 kwietnia 2010 roku w Kinszasie, stolicy Demokratycznej Republiki Kongo, w wyniku porozumienia o reprezentacji wizowej pomiędzy Belgią a Szwecją i Portugalią. Belgijscy koledzy zachęcali, by polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych rozważyło możliwość przyłączenia się do tej inicjatywy, współtworząc podobne ośrodki na obszarze Azji Południowej.

Jak już wspomniano wyżej, przejęcie dorobku prawnego układu z Schengen przez Unię Europejską pobudziło możliwość koordynacji

³ Ang. Co-location. Polskie tłumaczenie angielskiego słowa znalazło miejsce w używanym obecnie języku urzędowym, choć nadal nie zostało wprowadzone do Słownika Języka Polskiego.

polityki wizowej państw członkowskich oraz wprowadzenie nowych rozwiązań infrastrukturalnych, ułatwiających otrzymanie wiz jednolitych. Szczególnie znaczenie zyskała reprezentacja wizowa, która stała się najpopularniejszą obecnie formą pozyskiwania przez obywateli państw trzecich wiz państw o ograniczonej reprezentacji konsularnej. Korzysta z tej formy wydawania wiz także Polska: w 2014 roku Polska reprezentowana była przez 9 państw obcych w 14 lokalizacjach. Jednocześnie sama reprezentowała inne państwa strefy Schengen w 15 lokalizacjach (MSZ, 2015).

Wybór mechanizmu reprezentacji wizowej jest uzasadniony. Państwa decydujące się na jej wprowadzenie uzyskują możliwość usprawnienia wydawania wiz m.in. poprzez „przybliżenie” urzędu konsularnego obywatelom państwa trzeciego, w którym brak jest siedziby urzędu konsularnego państwa reprezentowanego. Jednocześnie zachowana została możliwość wprowadzenia przez reprezentowanego dodatkowych, dozwolonych przez Kodeks wizowy UE, wymagań stawianych aplikantom w procesie wizowym. Kwestie formalne reprezentacji określają bowiem umowy dwustronne, a nie Komisja Europejska, co pozwala stronom na elastyczność w realizacji polityki wizowej (np. wprowadzenie obowiązkowych konsultacji w sprawach wniosków bezpaństwowców w Azji Południowej). Reprezentacja wizowa nie stanowi obciążenia finansowego dla państwa reprezentowanego. Budzi jednak zastrzeżenia ze względu na brak możliwości oddziaływania państwa reprezentowanego na obsługę administracyjną, w tym kulturę kontaktu z aplikantem wizowym, przez placówkę państwa reprezentującego.

W porównaniu z mechanizmem reprezentacji wizowej, kolokacja wymaga od państwa członkowskiego przeznaczenia określonych środków finansowych i kadrowych w celu wykonywania czynności wizowych. Oddelegowanie członka służby konsularnej następuje w wyniku umowy dwustronnej, a sam oddelegowany funkcjonuje jako osobny podmiot w ramach urzędu konsularnego państwa drugiego. Kolokacja jest więc propozycją współpracy szczególną, wymagającą nie tylko uregulowania spraw związanych z funkcjonowaniem członka służby konsularnej w obcym otoczeniu (bezpieczeństwo dyplomatyczne, zakwaterowanie, infrastruktura biurowa i informatyczna), lecz również kosztochłonna (m.in. koszt wynajmu pomieszczeń mieszkalnych, budżet reprezentacyjny). Praktyka państw członkowskich wskazuje, że nie jest to propozycja atrakcyjna dla wielu z nich⁴ – jednym z nie-

⁴ Wysokie koszty związane ze współobecnością zmusiły m.in. Islandię do rezygnacji z obecności w Indiach. Przykładem udanego procesu może być umiejscowienie członka służby konsularnej Belgii w konsulacie francuskim w stolicy Gwinei, Konakry.

wielu państw, które zdecydowały się na współobecność w ramach współpracy konsularnej są Belgia i Portugalia⁵.

W dyskusji nad praktyką wizową państw Unii Europejskiej⁶ podkreślano wspomniane wyżej niekorzystne zjawiska towarzyszące procedurze wizowej. Są one zwłaszcza widoczne w państwach uznawanych za tzw. „państwa ryzyka migracyjnego”. Wprowadzona przez uregulowania unijne alternatywa w postaci Common Application Centres (CAC) stwarza nowe możliwości w zakresie usprawnienia procesu wizowego. Określona została również jako sukces w dążeniu do likwidacji niekorzystnych zjawisk.

Powstanie ośrodków uznać należy za priorytetowy projekt ówczesnego komisarza europejskiego, Franco Frattiniego, odpowiedzialnego w Komisji Europejskiej za sprawy wolności, wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwo. Z jego inicjatywy w Ambasadzie Węgier w Kiszyniowie otworzono w dniu 25 kwietnia 2007 roku, pierwszy CAC. Przyjmował on wnioski wizowe w imieniu Węgier, Austrii, Słowenii i Łotwy, do których dołączyły następnie Estonia i Dania. Obecnie, ośrodek reprezentuje 16 państw nie posiadających własnych urzędów konsularnych w Mołdawii. Elementem odróżniającym CAC od wymienionych wyżej mechanizmów jest nieobecność w strukturze kadrowej ośrodka przedstawicieli innych, niż prowadzące ośrodek, państw oraz uwzględnienie w procedurach wizowych wytycznych państw reprezentowanych.

Sukces węgierskiego CAC sprawił, że projekt zyskał zainteresowanie Belgii i Portugalii, które wspólnie wystąpiły z propozycją utworzenia własnych wspólnych, europejskich ośrodków przyjmowania wniosków wizowych. Ich projekty w Kinszasie (Demokratyczna Republika Kongo), w którym partnerem wiodącym jest Belgia⁷ i Praia (Republika Wysp Zielonego Przylądka), powstałe z inicjatywy Portugalii⁸ zostały nazwane Schengen House. Nazwa, w opinii belgijskich kolegów rozmawiających w New Delhi w 2012 roku, ma podkreślać unijny charakter przedsięwzięcia. Belgia i Portugalia wystąpiły jednocześnie w 2008 roku o środki umożliwiające utworzenie ww. ośrodków w wysokości 3,3 mln euro, które zostały im przyznane. Finansowanie CAC w Kinszasie

⁵ Portugalia wystąpiła w 2011 roku w ramach funduszy europejskich (*External Borders Fund – Community Action*) o środki na współobecność portugalskich urzędników imigracyjnych, reprezentujących dodatkowo Francję i Hiszpanię w Gwinei-Bissau. Budżet wniosku wynosił ok. 650 tys. euro.

⁶ Autor był uczestnikiem rozmów na ten temat w ramach Lokalnej Współpracy Schengen w czasie pracy w Ambasadzie RP w New Delhi w latach 2007-2014.

⁷ Belgia reprezentuje w Kinszasie 14 państw. Projekt został złożony wraz z Portugalią i Szwecją.

⁸ Z wnioskiem wystąpiły wspólnie Portugalia i Luksemburg. Francja – pierwotnie zainteresowana uczestnictwem – zrezygnowała ze względu na wątpliwości prawne i koszty.

i Praia kontynuowano w latach następnych, przyznając na ich funkcjonowanie kwotę ponad 3,2 mln euro po 2010 roku (Mananashvili, 2013).

Schengen House w wydaniu belgijsko-portugalskim jest typowym wspólnym ośrodkiem przyjmowania aplikacji wizowych (CAC). Analiza informacji przedstawionych na stronie ośrodka ([www.maisonschengen.eu](http://www.maisonsschengen.eu)), wskazuje jednakże na nieznaczne różnice w funkcjonowaniu w porównaniu do wcześniejszego projektu węgierskiego. Są to m.in.:

- użycie nazwy „Schengen House”, jako miejsca przyjmowania aplikacji wizowych przy jednoczesnej rezygnacji z odniesień do belgijskiej placówki dyplomatycznej w Kinszasie, prócz informacji o afiliowaniu pod patronatem Ambasady Belgii w Demokratycznej Republice Kongo. CAC w Kiszyniowie, choć używa własnego adresu internetowego (www.cac.md) posiada informację o umiejscowieniu go przy Ambasadzie Węgier w Kiszyniowie;

- umiejscowienie ośrodka poza obszarem placówki dyplomatycznej, co umożliwi jednocześnie szerszy dostęp interesantów;

- uzyskanie finansowania z funduszy europejskich wraz z jednoczesnym wspólnym ponoszeniem kosztów funkcjonowania centrum przez państwa – inicjatorów powstania ośrodka;

- silny udział elementu kadrowego państw-inicjatorów w działalności ośrodka, przy jednoczesnym dystansowaniu się pracowników od czynnika narodowego na rzecz wspólnotowego, unijnego charakteru służby.

30

Ośrodki przyjmowania aplikacji wizowych, takie jak CAC w Kiszyniowie czy Schengen House w Kinszasie i Praia stanowią nowy element rozwoju współpracy w zakresie polityki wizowej Unii Europejskiej. W 2012 roku przyjęły łącznie ponad 40 tys. aplikacji wizowych. W oparciu o uregulowania prawa unijnego, w tym Kodeksu Wizowego stworzone zostały obiekty, w których wydawane są wizy uprawniające do pobytu we wszystkich państwach tzw. Strefy Schengen. Jednocześnie ich finansowanie m.in. ze środków funduszy strukturalnych pozwala na stworzenie odpowiedniej infrastruktury dla sprawnej obsługi aplikantów wizowych.

Wnioski dla Polski

Przyjęcie i ewolucja III filaru Unii Europejskiej, szczególnie po przyjęciu zasad układu z Schengen jako prawa wspólnotowego, oznaczało powolną samorezygnację z wyłącznych kompetencji państw członkowskich w zakresie zarządzania ruchem osobowym. Podkreśliła to zwłaszcza implementacja Programu sztokholmskiego z 2010 roku,

w którym Unia Europejska (a więc państwa członkowskie) uznała konieczność zwiększenia koordynacji współpracy konsularnej w sprawach wizowych. Unia zasugerowała jednocześnie zasadność tworzenia wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych, w ramach Common Application Centres, uznając je za naturalny instrument związany z wydawaniem wiz jednolitych dla obywateli państw trzecich.

Preferowany dotychczas przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych instrument polityki wizowej w postaci reprezentacji wizowej, wydawał się doskonałym uzupełnieniem własnej sieci placówek konsularnych. Ułatwiał uzyskanie krótkoterminowej wiza uprawniającej do wjazdu i pobytu w Polsce, umożliwiając jej otrzymanie w państwie pochodzenia aplikanta. Nowe uregulowania unijne zmieniły radykalnie uprawnienia Polski w zakresie zarządzania międzynarodowym ruchem osobowym na swoim terytorium. Wiza jednolita wydawana w ramach Strefy Schengen pozwala – dzięki likwidacji granic wewnętrznych – na obecność cudzoziemców na terytorium Polski. Organ wydający wizę, jak też miejsce jej wydania tracą na znaczeniu wobec uznania wiz Schengen (typ C) za element wspólnej polityki wizowej, znajdującej się realnie w kompetencjach organów Unii. Pomimo tego, polskie władze nie straciły wpływu na selekcję aplikantów. Reprezentacja wizowa wprowadzona została w państwach, w których liczba aplikujących o wiza krótkoterminowe do Polski była niewielka (np. Sri Lanka, Nepal, Bangladesz), a służby konsularne uzyskały możliwość wpływu (poprzez np. listę wymaganych dokumentów) na politykę wizową.

Wymierną korzyść polityki wizowej stanowią przychody finansowe związane z obsługą procesu wizowego. Dochody Skarbu Państwa z tytułu wniesionych opłat za czynności konsularne (m.in. paszportowe, prawne, wizowe) wyniosły ok. 51 mln euro (MSZ, 2015). Znaczącą część tych przychodów stanowią opłaty związane z procesem wizowym wnoszone przez obywateli państw trzecich.

Schengen House jako Common Application Center stanowi nowy element w ramach służby konsularnej. Doświadczenia belgijskich i portugalskich CAC wskazują, że próbują one występować jako „wspólne, europejskie” centra obsługi aplikantów wizowych. Uznanie ww. centrów pozostających poza realnym wpływem polskich władz publicznych pozbawi Polskę nie tylko wpływu na liczbę i rodzaj przyjeżdżających, zwiększając możliwość wystąpienia zjawisk niekorzystnych, takich jak np. wyłudzenia zaproszeń w celu uzyskania wiza, małżeństwa aranżowane w celu sprowadzenia cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej. Przekazanie uprawnień urzędów konsularnych RP w zakresie rozpatrywania i wydawania decyzji w sprawach wiz jednolitych na rzecz Common Application Centres zmniejszy ponadto przychody

uzyskiwane przez Skarb Państwa w ramach wizowych czynności konsularnych.

Analiza rozwoju polityki wizowej Unii Europejskiej pozwala przewidzieć, że CAC mają szansę stać się quasi-urzędami konsularnymi Unii Europejskiej. Potwierdziły to m.in. wspomniane rozmowy z promującymi ww. ideę w 2012 roku kolegami belgijskimi. Zamierzeniem pomysłodawców było przekształcenie w przyszłości Schengen House w ośrodki wizowe Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trzon nowej służby konsularnej UE stanowiłoby doświadczeni dyplomaci państw, które inicjowały powstawanie ośrodków.

Bibliografia

- Góralczyk, W. (1983). *Prawo międzynarodowe w zarysie*. Warszawa: PWN.
- Mananashvili, S. (2013). *Access to Europe in a Globalised World: Assessing the EU's Common Visa Policy in the Light of the Stockholm Guidelines*. EUI Working Papers, 9.
- MSZ. (2015, kwiecień). *Raport polskiej służby konsularnej za 2014 rok*. Warszawa. http://issuu.com/msz.gov.pl/docs/raport_konsularny_2014.
- Nowotna, Marketa (2015), *The Schengen Governance Package – Another Missed Opportunity?*; “Policy Brief Issue” 2015/1, Institute for European Studies; Vrije Universiteit: Brussel.
- Pascouau, Yves (2013), *The Schengen Governance Package: The Subtle Balance Between Community Method And Intergovernmental Approach* [online], European Policy Centre, http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=1&pub_id=4011.
- Saganek, Przemysław (2003), *Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] D. Milczarek, A. Nowak, *Integracja europejska. Wybrane problemy*, Warszawa: Centrum Europejskie UW.
- The World Bank (2015), *International tourism, receipts* [online], <http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.RCPT.CD>.
- UE, Rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólny Kodeks Wizowy (2009), [online], Bruksela, Pobrano z [lokalizacji http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0810&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0810&from=EN).
- UE – Program sztokholmski (2010), *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* [online], Dziennik Urzędowy UE, http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawo_eu/ue2/program-sztokholmski.pdf.



Artur Lompart – in 1997 he graduated from the Institute of International Relations of the University of Warsaw, Poland. Since 1996 he has worked at the University of Warsaw, first as a deputy spokesman, and then, the spokesman of the University. In years 2007-2014 he worked for the Embassy of the Republic of Poland in New Delhi as an adviser in several areas such as culture and consular issues (since 2011). Since 2013 – a PhD candidate at the Faculty of Journalism and Political Science of the University of Warsaw.

Abstract

The development of visa policies is one of the most important areas in which the EU member states are given a free hand by the Union. The creation of the Schengen Area and the introduction of common visa regulations in the field of the so-called uniform visas has not limited the EU states' influence on shaping their migration policies towards citizens of non-EU countries. However, new regulations contribute to the coordination of the Community actions by promoting the process of a slow take-over of the member states' related competences by the EU bodies. The article gives an account of visa policy and the solutions that have been employed in this area since 2009. It also constitutes an opinion in the discussion on the Schengen House idea that has revealed some of the involved risks, including elimination of the member states' influence on the visa policy and limitation of the national component in consular staffs.

Keywords

visa policy, Schengen, immigration