



ADVANCING THE RULE OF LAW

OBROŃCY PRAW CZŁOWIEKA W POLITYCE WIZOWEJ UE: KILKA ZALECEŃ NA POTRZEBY REFORM

PODSUMOWANIE I ZALECENIA

Annalisa Meloni, PhD, LLM, LLB
Jennifer Gaspar
Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood, JD, redaktor

GLOSARIUSZ

HRD	Obrońca praw człowieka
EU	Unia Europejska
COHOM	Grupa Robocza Rady UE ds. Praw Człowieka
SIS	System Informacyjny Schengen
MEV	Wiza wielokrotnego wjazdu
LTV	(Wizy) o ograniczonej ważności terytorialnej
AFSJ	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
CFSP	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE
MFA	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
TEU	Traktat o Unii Europejskiej
VIS	System Informacji wizowej
LGBTI	Osoby homoseksualne obojga płci, biseksualne, transpłciowe i interpłciowe

PRZEDMOWA

Niniejszy dokument i zawarte w nim zalecenia są wynikiem wspólnych wysiłków wielu osób i instytucji. Powstał w szczególności dzięki przedstawicielom organizacji pozarządowych ds. praw człowieka z siedzibą w UE, które zebrały się w dniach 26-27 czerwca i 16-17 listopada 2019 w Pradze, aby omówić zalecenia dotyczące reform wizowych dla obrońców praw człowieka. Jego powstanie zawdzięczamy także osobom w różnych badanych krajach, które pomogły rozpowszechnić naszą ankietę dotyczącą wiz dla obrońców praw człowieka, co pozwoliło zebrać najważniejsze informacje na potrzeby niniejszego projektu. Pragniemy podziękować również tym, którzy niezmiernie i z narażeniem życia starają się bronić praw człowieka w swoich ojczyznach i na arenie międzynarodowej. Naszym szczerym pragnieniem jest, aby wyniki niniejszej pracy przyniosły korzyść Wam wszystkim.

Praga, listopad 2019

PODSUMOWANIE

W oparciu o badania prawne, o ponad 120 odpowiedzi na ankietę otrzymanych od osób określających się jako obrońcy praw człowieka¹ (HRD — w szerokim ujęciu osoby, grupy i organy społeczne promujące i chroniące powszechnie uznawane prawa człowieka i podstawowe swobody) oraz dogłębne wywiady z HRD dotyczące ich podróży i doświadczeń związanych z wizami, niniejszy dokument bada bariery prawne i praktyczne, na które napotykają HRD podczas składania wniosków o wizę w celu wjazdu do Europy. Po omówieniu reżimu prawnego i wyzwań stojących przed HRD dokument ten przechodzi do zaleceń dotyczących zmian, które mogłyby ulepszyć ten proces w sposób lepiej spełniający potrzeby tych najważniejszych osób podczas prowadzonej przez nie walki o prawa człowieka w poszczególnych krajach.

Na peryferiach Europy znajduje się wiele krajów, gdzie społeczeństwo obywatelskie jest przedmiotem marginalizacji, ataków oraz, w niektórych przypadkach, jest wyjęte spod prawa. Obywatele zaangażowani w obronę praw człowieka w takich krajach są poddani coraz większej presji i często padają ofiarą sponsorowanej przez rząd bezpośredniej i pośredniej przemocy, gróźb, uwięzienia, nadzoru, a nawet śmierci. W odpowiedzi na to pogorszenie warunków Europa opracowała oficjalną politykę, która pozwoli zapewnić HRD wsparcie, w tym polepszać ich mobilność w zakresie wjazdu do Europy i poruszania się w jej obrębie. Niektóre organizacje europejskie opracowały również programy opieki tymczasowej i kryzysowej, zapewniające takim HRD możliwość współpracy ze sobą nawzajem i ze swymi europejskimi odpowiednikami, bezpieczeństwo oraz możliwość odpoczęcia od stresu będącego nieodłącznym składnikiem ich pracy. Aby HRD byli jednak w stanie skorzystać

¹ Pełne wyniki ankiet znajdują się na stronie hrd.ceeliinstitute.org

z tych różnych możliwości i rozwiązań wsparcia w Europie, muszą posiadać niezawodny dostęp do ważnej wizy Schengen, która pozwoli im na wjazd do europejskiego obszaru Schengen i poruszanie się po nim (obszar bez granic, obejmujący wszystkie kraje UE oprócz Wielkiej Brytanii i Irlandii, a także Norwegię, Islandię, Szwajcarię i Liechtenstein).

Reżim prawny i polityczny UE regulujący tę kwestię jest złożony i obejmuje sieć instrumentów, które zajmują się szeregiem różnych przedmiotów, ale które wszystkie podlegają wymogowi spójności. W teorii ten wymóg powinien zapewniać, że żadna polityka w danym obszarze nie podważa innej. Jednakże w rzeczywistości takie instrumenty oraz praktyki z nich wynikające często nie są spójne. Niniejszy dokument zaleca szereg działań dla organizacji pozarządowych z UE, Państw członkowskich i instytucji UE, pozwalających zwiększyć dostęp HRD do wiz w celu podróży po terytorium UE.

Zalecenia dla organizacji pozarządowych z UE

1. Spójne zalecenia dla MFA i Ministerstw Spraw Wewnętrznych Państw członkowskich dotyczące HRD i znaczenia ich mobilności oraz dostępu do UE.
W tym:
 - a. Wzmocnienie powiązań i zapewnienie instruktażu Ministerstwom Spraw Zagranicznych odpowiedzialnym za imigrację, bezpieczeństwo, prawo i porządek,
 - b. prezentacja poważnych przypadków oraz sukcesów wizowych/podróżnych,
 - c. opracowanie i realizacja szkoleń w zakresie praw człowieka dla właściwych organów krajowych w Państwach członkowskich,
 - d. większe powiązania z działami konsularnymi w MFA Państw członkowskich,
2. W przypadku mniejszych organizacji pozarządowych należy podczas wysyłania zaproszeń rozważyć partnerstwo z większymi.
3. Należy promować kwestię mobilności HRD na poziomie UE (krajowi posłowie do Parlamentu Europejskiego), w tym rozpowszechnianie zaleceń i opowieści.
4. Należy przekazywać środkom masowego przekazu opowieści o barierach w dostępie i niewłaściwych praktykach w zakresie wydawania wiz.
5. Należy w dalszym ciągu wspierać HRD w procesie występowania o wizę (wytyczne, zaproszenia, rezerwacje itp.).
 - a. Należy zapoznać personel z Podręcznikiem wiz UE
 - b. Należy przekazywać partnerom w krajach trzecich informacje na temat procesu występowania o wizę w strefie Schengen (wraz z rozpowszechnianiem Podręcznika wiz UE).
 - c. W razie potrzeby należy wydać listy wsparcia potwierdzające tożsamość konkretnych HRD zamierzających podróżować do UE i ich działanie w dobrej wierze.

- d. W razie potrzeby należy wskazać dawcę w tekście zaproszenia (np. programy finansowane z funduszy UE)
 - e. Należy zwiększać liczbę miejsc w programach stypendialnych i praktyk w UE oraz wspierać powiązania z instytucjami akademickimi i kulturalnymi w celu ułatwienia/dalszego wzmocnienia procesu zaproszeń.
 - f. Należy zmierzać do długoterminowego planowania w odniesieniu do HRD, przewidując wiele zaproszeń, które ułatwią wnioski dla MEV.
 - g. Należy monitorować i zbierać informacje na temat poważnych niewłaściwych praktyk wizowych stosowanych przez Państwa członkowskie lub usługodawców zewnętrznych, w tym w odniesieniu do alertów w SIS.
 - h. Należy kierować systematyczne, poważne niewłaściwe praktyki do Komisji Europejskiej w celu ewentualnego dochodzenia.
 - i. Należy rozważyć wspieranie HRD, którzy podjęli apele i spory sądowe.
 - a. Należy ustanowić powiązania z sieciami prawników i ekspertów zajmującymi się imigracją, którzy będą w stanie zapewnić wsparcie.
6. Należy rozwijać zawodowe powiązania z innymi sieciami praw człowieka w Europie, w tym: Protect the Defenders, ICORN, Human Rights Cities Network.

Zalecenia dla Państw członkowskich

1. Należy wspierać zmiany Podręcznika wiz UE i Kodeksu wiz UE w celu osiągnięcia skutecznego wdrożenia postanowień dotyczących mobilności HRD w Wytycznych UE w sprawie HRD oraz pozycji ułatwień wizowych dla HRD przyjętych w ramach Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
2. Należy szerzej zajmować się kwestią ułatwień wizowych dla HRD w ramach Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
3. Należy wykonywać wolę przewidzianą w Kodeksie wiz UE w celu ułatwienia wydawania wiz HRD.
 - a. Należy przekazywać konsulatom instrukcje w celu stosowania najbardziej korzystnych warunków i procedur wydawania wiz HRD, w tym dotyczących czasu rozpatrywania, wymogów dokumentowych, opłat, MEV, przyjmowania i rozpatrywania wniosków i wiz LTV.
4. W ramach Współpracy w strefie Schengen i przy wsparciu delegacji UE należy koordynować wykonywanie krajowej woli w zakresie wydawania wiz HRD i określać dobre praktyki, które mają zostać przyjęte jako model.
5. Należy ściśle współpracować z organizacjami pozarządowymi ds. praw człowieka w UE, zapewniając bliskie powiązania z czynnościami w innych krajach, co pozwoli rozwiązać problem mobilności HRD.

6. Należy szkolić właściwych urzędników krajowych, aby zapewnić, że będą w stanie określać różne kategorie HRD i zapewnić im wsparcie.
7. Zapewnić świadczenie dostępnych usług wydawania wiz:
 - a. Zapewnić obecność placówek konsularnych w krajach i regionach trzecich. Gdzie nie jest to możliwe, dokonać ustaleń dotyczących przedstawicielstw lub zorganizować inne formy współpracy.
 - b. Rozważyć ponowne wprowadzenie placówek konsularnych w krajach z reżimem bezwizowym w obrębie UE (Gruzja, Ukraina, Mołdawia), zwracając uwagę na potrzeby ubiegających się o wizę HRD z krajów trzecich.
 - c. Uwzględnić w MFA biura zajmujące się współpracą z organizacjami pozarządowymi i HRD, w tym w kwestii wydawania wiz.
 - d. Przyspieszyć wprowadzanie elektronicznych wniosków wizowych.
8. Uwzględnić zagrożenia dla bezpieczeństwa i możliwe wycieki informacji związane z ośrodkami wizowymi i ich personelem, szczególnie w krajach, gdzie obrońcy praw człowieka i aktywiści społeczeństwa obywatelskiego są poddawani znacznej presji ze strony władz.
 - a. Kiedy w kraju trzecim, gdzie Państwo członkowskie posiada przedstawicielstwo lub konsulat, wykorzystuje się usługi usługodawców zewnętrznych, należy zostawić otwartą możliwość składania wniosków o wizę bezpośrednio w konsulacie.
9. Należy uważnie monitorować działania usługodawców zewnętrznych, aby mieć pewność, że przestrzegają oni wszelkich postanowień instrumentu prawnego regulującego ich współpracę z Państwami członkowskimi, jak wskazano w Załączniku 10 do Kodeksu wizowego.
 - a. Należy zapewnić usługodawcom zewnętrznym jasne instrukcje, w pełni zgodne z Kodeksem wizowym i obowiązującym prawem UE.
 - b. Należy zapewnić, że usługodawcy zewnętrzni otrzymają odpowiednie przeszkolenie do wykonywania swych zadań zgodnie z Kodeksem wizowym i obowiązującym prawem UE.
 - c. Należy w pełni wdrażać nowo wprowadzony obowiązek zapewnienia zgodnej procedury w odniesieniu do działań usługodawców zewnętrznych.
10. Należy wspierać wprowadzanie większej liczby finansowanych z funduszy UE programów schronienia dla HRD przy wsparciu delegacji UE i zapewnić ich skuteczną koordynację

z polityką wizową. Odnosi się to także do programów społeczeństwa obywatelskiego finansowanych przez Państwo członkowskie.

- a. Należy współpracować z Mechanizmem obrońców praw człowieka UE (ProtectDefenders.eu).
 - b. Należy zapoznać się z Shelter Cities Initiative, Human Rights Cities Network oraz ICORN jako przykładami dobrych praktyk.
11. Należy zapewnić dostępność skutecznych środków naprawczych w celu wykonywania praw do informacji, dostępu, korygowania i usuwania w odniesieniu do alertów SIS dotyczących odmowy wjazdu i prawa do odwołania od decyzji odmownych dotyczących wiz.
12. Należy monitorować, czy alerty w SIS dotyczące odmowy wjazdu są zgodne z zasadą proporcjonalności i czy są oparte na indywidualnej ocenie oraz zapewnić związane z tym szkolenia właściwym władzom krajowym.
13. W przypadku Państw członkowskich nienależących do strefy Schengen należy wdrożyć wszystkie obowiązujące zalecenia w formie krajowej polityki wizowej.

Zalecenia dla instytucji UE

1. Komisja Europejska przy wsparciu Komitetu Wizowego, Parlamentu Europejskiego i Rady powinna ująć w Podręczniku wiz UE instrukcje dotyczące zapewniania HRD i członkom ich rodzin ułatwień w kontekście wykonywania woli Państw członkowskich oraz interpretacji obowiązujących postanowień Kodeksu wizowego UE, w tym czasu rozpatrywania, wymogów dokumentowych (w szczególności w odniesieniu do stabilności finansowej/dochodu/oficjalnego zatrudnienia, karalności i więzi rodzinnych), opłat, MEV, dopuszczalności i rozpatrywania wniosków oraz wiz LTV.
2. Należy zdecydowanie podkreślać na poziomie politycznym znaczenie mobilności HRD i dostępu do UE w kontekście wsparcia UE dla HRD w ramach Polityki zewnętrznej praw człowieka UE.
 - a. Kluczową rolę w ramach wspierania tego procesu powinna odgrywać Prezydencja Rady.
3. Należy podjąć starania w celu wprowadzenia poprawek do instrumentów prawnych dotyczących wiz, w szczególności Kodeksu wizowego.
 - a. Należy zająć się wszelkimi niedociągnięciami w zakresie przyjazności polityki dla użytkowników, jej zgodności z prawami człowieka i orientacji.
 - b. Należy wprowadzić ułatwienia dla HRD w oparciu o jasną definicję HRD opracowaną i wdrożoną na podstawie Wspólnej polityki zagranicznej i

bezpieczeństwa oraz misji UE i odnoszącą się do wątpliwości Państw członkowskich dotyczących zagrożeń imigracyjnych i nadużyć systemu.

4. COHOM powinna przekazać Radzie zalecenia w kwestii mobilności HRD na podstawie informacji od delegacji UE oraz promować włączenie postanowień ulepszających mobilność we właściwe polityki i działania UE.
5. Komisja Europejska powinna w dalszym ciągu monitorować przestrzeganie przez Państwa członkowskie instrumentów prawnych dotyczących wiz, Rozporządzenia w sprawie SIS w obszarze kontroli granicznych oraz obowiązującego prawa UE, w tym europejskiej Karty praw podstawowych.
 - a. W szczególności należy monitorować dostępność skutecznych krajowych środków naprawczych w Państwach członkowskich na potrzeby realizacji praw do informacji, dostępu, korygowania i usuwania w odniesieniu do alertów SIS dotyczących odmowy wjazdu i prawa do odwołania od decyzji odmowy wiz.
 - b. W razie potrzeby należy wszcząć postępowanie o naruszenie.
6. Koordynatorzy na potrzeby miejscowych HRD w delegacjach UE (lub ambasadach Państw członkowskich) powinni utrzymywać kontakt z konsulatami w odniesieniu do wiz dla HRD i uczestniczyć w lokalnej współpracy w Schengen.