

Polityka wizowa Polski a globalne trendy



Analiza

11/2023

www.csm.org.pl

Janusz Byliński

Arabista, absolwent UJ. Były konsul generalny w Karaczi i w Mumbaju, radca polityczny w Ambasadzie RP w ZEA. Menadżer eksportu w spółkach handlowych. Ma za sobą także udział w badaniach archeologicznych na Bliskim Wschodzie. Obecnie zajmuje się doradztwem.

Dr Bruno Surdel

Senior analyst CSM, politolog i historyk, doktor nauk humanistycznych. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2011 – 2016 wykładowca Uniwersytetu Zirve w Gaziantep – Turcja. Kilkakrotnie – wizytujący profesor w: Chińskiej Akademii Nauk Społecznych w Pekinie – National Institute of International Strategy; w Szanghaju: Shanghai International Studies University oraz w Renmin University (Pekin).

Polska polityka wizowa funkcjonuje jako część systemu Schengen. Usiłujemy się adaptować do globalnych wyzwań i dynamiki regionalnej, szczególnie w obliczu kryzysów, takich jak pandemia Covid-19 i wojna w Ukrainie. Elastyczność ta przejawia się w zdolności do dostosowania procedur wizowych w odpowiedzi na zmieniające się wymogi bezpieczeństwa i potrzeby migracyjne. W ostatnich latach Polska doświadczyła znacznych wahań w liczbie wniosków i wydanych wiz, co podkreśla jej wrażliwość na zmiany geopolityczne i gospodarcze. Większa liczba odmów w ostatnim czasie może sugerować bardziej rygorystyczne podejście do weryfikacji wniosków wizowych, odzwierciedlające nową ocenę ryzyka. Niemniej jednak ciągle modyfikowanie polskiego systemu wizowego świadczy o chęci zrównoważenia otwartości granic z koniecznością ochrony bezpieczeństwa narodowego.

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

Zgodnie z polskim prawem, szczególnie [ustawą o cudzoziemcach](#) oraz Wspólnotowym [Kodeksem Wizowym](#), wyróżniamy dwa główne typy wiz: Schengen oraz krajowe. Wizy Schengen umożliwiają pobyt do 90 dni w każdym 180-dniowym okresie lub tranzyt przez strefy lotnicze, a ich ważność może sięgać do pięciu lat. Wizy krajowe umożliwiają pobyt w Polsce do roku czasu i podróżowanie do innych krajów Schengen na okres do trzech miesięcy w ciągu pół roku.

Istnieją również wizy o ograniczonej ważności terytorialnej oraz tranzytowe wizy lotniskowe. Wizy jednolite ważne na całym terytorium Schengen mogą być przyznane na okres do pięciu lat z możliwością wielokrotnego wjazdu. W przypadkach szczególnych, wizy mogą być również wydawane na granicach zewnętrznych Schengen przez komendanta placówki Straży Granicznej, przy czym osoby z niezweryfikowanymi informacjami w bazach danych UE zasadniczo nie otrzymują wizy na granicy, choć istnieją wyjątki umożliwiające wydanie wizy o ograniczonej ważności terytorialnej.

Procedury rozpatrywania wniosków wizowych

Rozpatrywanie wniosków o wizę to proces, który wymaga przestrzegania wyraźnie określonych terminów oraz reguł. Decyzje w tej sprawie podejmuje się zwykle w ciągu 15 dni kalendarzowych od złożenia poprawnego wniosku. W sytuacjach wyjątkowych, czas ten może zostać wydłużony do maksymalnie 45 dni, szczególnie gdy wniosek wymaga dodatkowej weryfikacji. W pilnych przypadkach decyzje mogą zostać podjęte natychmiast.

W artykule 4 Kodeksu Wizowego określono, że rozpatrywanie wniosków wizowych oraz podejmowanie decyzji w ich sprawie należy do kompetencji konsulatów. Wprowadzony w 2019 roku przepis umożliwia jednak, aby w wyjątkowych okolicznościach zadania te przejęły organy centralne państw członkowskich, pod warunkiem znajomości uwarunkowań lokalnych i ryzyk związanych z migracją oraz bezpieczeństwem. Polska ustawa o cudzoziemcach, zmieniona w związku z COVID-19, [pozwala na wydawanie decyzji wizowych przez ministra spraw zagranicznych](#).

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

Zmiany te wprowadzono ze względu na trudności w działalności placówek dyplomatycznych i konsularnych, jak na przykład sytuacja na Białorusi czy rosnące koszty czynności konsularnych. W związku z tym minister spraw zagranicznych otrzymał szersze uprawnienia, a założono wydanie rozporządzenia określającego, w jakich państwach wnioski wizowe mogą być składane do ministra. W praktyce wnioski są przyjmowane przez konsula, który przekazuje je dalej do ministra, a także może być zobowiązany do przeprowadzenia rozmowy z wnioskodawcą. Decyzje są konsultowane z odpowiednimi organami bezpieczeństwa, co ma na celu zmniejszenie trudności i kosztów związanych z procesem wizowym.

Pod względem geograficznym, państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku wizowego to państwo docelowe wizyty, główne miejsce pobytu, lub pierwsze państwo wjazdu. Wniosek należy złożyć w konsulacie właściwego państwa członkowskiego. Wymagane są dane biometryczne, a wniosek należy złożyć z odpowiednim wyprzedzeniem przed planowaną wizytą.

Podmioty mogące złożyć wniosek wizowy to m.in. sam wnioskodawca, akredytowane podmioty komercyjne, instytucje czy stowarzyszenia. Wymagane są dane biometryczne pobierane w konsulacie, a wniosek należy złożyć od sześciu miesięcy do 15 dni przed planowaną wizytą. Wizy mogą być wydawane na różne cele, takie jak turystyka, praca, nauka czy leczenie, zgodnie z przepisami krajowymi, a w Polsce są to przepisy art. 60 ustawy o cudzoziemcach. Jeśli chodzi o weryfikację wniosku, sprawdzane jest, czy wniosek jest dopuszczalny, czy wnioskodawca spełnia warunki wjazdu, nie stanowi zagrożenia i czy zamierza opuścić strefę Schengen przed wygaśnięciem wizy. Odbywa się to przy użyciu systemu VIS oraz konsultacji z organami centralnymi w przypadku obywateli określonych państw lub kategorii obywateli. W Polsce proces ten wspiera elektroniczny system obsługi spraw konsularnych, zwany "Wiza – konsul"- opracowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

Niedawno Rada UE i parlament europejski uzgodniły wstępnie nowe reguły składania wniosków o wizy Schengen. Utworzona zostanie elektroniczna platforma, do której będą wprowadzane wnioski, a dotychczasowa naklejka wizowa ma być zastąpiona wizą cyfrową. Wizyty w

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

konsulatach będą niezbędne tylko w przypadku pierwszego wniosku. To porozumienie musi być jednak zaakceptowane przez państwa członkowskie zanim zostanie ostatecznie przyjęte przez Radę i Parlament Europejski.

Decyzje dotyczące wniosków wizowych są zazwyczaj wydawane w ciągu 15 dni od momentu złożenia dopuszczalnego wniosku. W sytuacjach wymagających dodatkowej kontroli, czas na podjęcie decyzji może zostać wydłużony do maksymalnie 45 dni. W przypadkach pilnych, decyzje mogą być wydane w trybie natychmiastowym. Odmowa wydania wizy może mieć miejsce w sytuacji, gdy wnioskodawca nie dostarczy wystarczających dowodów na pokrycie kosztów pobytu lub gdy istnieje podejrzenie naruszenia bezpieczeństwa publicznego lub międzynarodowych relacji państw członkowskich UE. Każda osoba, której odmówiono wizy, zostaje o tym poinformowana standardowym formularzem i ma prawo odwołać się od decyzji zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego. Posiadanie wizy nie gwarantuje automatycznego prawa do wjazdu.

W ramach organizacji procesu wizowego, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić konsulatom odpowiedni personel, by mogły one sprawnie zarządzać wnioskami i utrzymywać wysoką jakość obsługi. W celu ochrony pracowników i zapewnienia uczciwego procesu decyzyjnego wprowadza się systemy rotacji pracowników oraz ogranicza się dostęp do poufnych informacji.

Współpraca konsulatów z usługodawcami zewnętrznymi

Współpraca z usługodawcami zewnętrznymi pozwala na odciążenie konsulatów od niektórych zadań, takich jak udzielanie informacji czy przyjmowanie dokumentów. Jednakże kluczowe decyzje, takie jak analiza wniosków, rozmowy i ostateczne rozstrzygnięcia, pozostają w gestii konsulatów. Usługodawcy nie mają dostępu do systemu informacyjnego VIS i mogą pobierać opłatę za świadczone usługi, nie przekraczającą połowy standardowej opłaty wizowej. Proces ten, choć regulowany przepisami i procedurami, pozostaje dynamiczny i wymaga stałej uwagi zarówno ze strony

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

organów państwowych, jak i osób ubiegających się o wizę. W ramach procedur wizowych, konsulaty współpracują też z akredytowanymi biurami podróży, które mogą składać wnioski grup turystycznych. Konsulaty przyznają akredytacje i przeprowadzają regularne kontrole tych podmiotów, w tym bezpośrednio rozmowy z wnioskodawcami, weryfikację dokumentacji podróźnej i zakwaterowania.

Kodeks wizowy UE podkreśla znaczenie lokalnej współpracy konsulatów Schengen w celu jednolitego stosowania wspólnej polityki wizowej oraz oceny ryzyka migracyjnego i bezpieczeństwa. W tym kontekście, państwa członkowskie powinny dostosowywać praktyki do lokalnych uwarunkowań i wymieniać się informacjami w ramach delegatur Unii. Konsulowie korzystają z „[Podręcznika wizowego](#)” i „[Podręcznika administracyjnego zarządzania postępowaniem w sprawach wizowych i lokalnej współpracy Schengen](#)”, które precyzują zasady wdrażania Kodeksu wizowego UE. Istotne jest również ostrzeżenie przed korzystaniem z nieoficjalnych "[agentów wizowych](#)". Państwa uczestniczące w lokalnej współpracy Schengen zalecają unikanie takich pośredników, podkreślając, że nie wpływa to na preferencyjne traktowanie wniosków, a jedynymi obowiązującymi opłatami są te serwisowe i wizowe.

„Wizy krajowe”: przepisy, procedury i wyjątki

Wiza krajowa (D) to wiza umożliwiająca dłuższy pobyt, wydawana na podstawie prawa krajowego zgodnie z Konwencją Schengen. Taka wiza pozwala na pobyt w Polsce do roku i umożliwia podróżowanie do innych krajów Schengen na okres do trzech miesięcy w ciągu pół roku. Wiza ta może być wydana na jednokrotne lub wielokrotne wjazdy i, w pewnych warunkach, przedłużona. Wiza krajowa obejmuje cele podobne do tych w wizach Schengen, ale niektóre cele, jak np. prowadzenie badań naukowych lub rozwojowych, odbycie stażu, wolontariatu europejskiego lub repatriacja, kwalifikują się wyłącznie do wizy krajowej.

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

Wiza krajowa do pracy wydawana jest na podstawie odpowiedniego zezwolenia na pracę lub oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Wiza studencka wymaga akredytacji uczelni przez odpowiednie ministerstwo. Opłata za wizę krajową wynosi standardowo 80 euro, przy czym obywatele Białorusi i Ukrainy są zwolnieni z opłaty. Koszty te nie obejmują ceny usług ewentualnych podmiotów zewnętrznych.

Wizę krajową w Polsce zasadniczo wydaje konsul, ale może ją również wydać minister spraw zagranicznych w szczególnych sytuacjach, zgodnie z art. 66 ust. 1a oraz art. 79a ustawy o cudzoziemcach. Przykładowo, mogą to spowodować klęski żywiołowe czy ograniczenia działalności konsularnej spowodowane działaniami władz publicznych. W 2022 roku minister spraw zagranicznych wykorzystał swoje uprawnienia do wydawania wiz krajowych dla obywateli Białorusi i Ukrainy, co zostało uregulowane w odpowiednich rozporządzeniach. [Dane za pierwsze półrocze 2023 roku](#) pokazują, że minister spraw zagranicznych wydał 0 wiz Schengen (C) i 6119 wiz krajowych (D) dla obywateli Białorusi oraz 0 wiz Schengen (C) i 4703 wize krajowe (D) dla obywateli Ukrainy, co łącznie daje 10 822 wydane wize.

Weryfikacja wniosków wizowych

W polskiej ustawie o cudzoziemcach określone są sytuacje, które mogą prowadzić do odmowy wydania wize krajowej. Wśród nich są przypadki, gdy cudzoziemiec ma zakaz pobytu w Polsce, co jest odnotowane w odpowiednich rejestrach, lub gdy w systemach Schengen istnieją wpisy wskazujące na odmowę wjazdu. Brak wystarczających środków finansowych na okres

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

planowanego pobytu, jak również kwestie bezpieczeństwa państwowego, mogą również być podstawą odmowy. Inne powody to podawanie nieprawdy w dokumentach wizowych, nieuzasadnienie planowanego pobytu, wątpliwości co do zamiarów opuszczenia kraju po zakończeniu ważności wizy oraz niejasności co do faktycznego celu przyjazdu.

Ustawa szczegółowo określa też odmowę wizy studenckiej, jeśli istnieją podejrzenia, że instytucja edukacyjna lub organizator stażu wspiera nielegalny wjazd lub pobyt, a także w przypadkach, gdy wcześniejsza wiza została wykorzystana w niewłaściwym celu. Odmowy mogą również nastąpić, jeśli staż lub wolontariat wiąże się z nielegalnym zatrudnieniem, lub organizator nie dopełnia obowiązków podatkowych czy nie prowadzi legalnej działalności związanej ze stażem lub wolontariatem.

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej ma możliwość wnioskowania o dodatkową weryfikację wiarygodności instytucji edukacyjnych lub organizatorów programów naukowych, rozwojowych, staży czy wolontariatu europejskiego w przypadku wniosków o wizy krajowe. Polskie organy państwowe mają 20 dni na dokonanie takiej weryfikacji, z możliwością przedłużenia terminu o 25 dni. W przypadku odmowy wydania wizy Schengen lub krajowej, osoba ubiegająca się o wizę może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji w terminie 14 dni od jej doręczenia. Ustawa o cudzoziemcach nie zawiera specyficznych regulacji dotyczących wiz krajowych dla celów pracy, ale procedury sprawdzania w tych przypadkach są także stosowane. W szczególności konsul może rutynowo zwracać się do właściwych organów o informacje mogące uzasadniać odmowę wydania wizy ze względów bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego czy interesu Polski, oraz czy aplikujący spełnił warunki planowanego pobytu, szczególnie w przypadku obywateli z państw wymagających dodatkowych konsultacji. Sprawdzane jest także, czy osoba ubiegająca się o wizę nie jest zarejestrowana w systemie informacyjnym Schengen [SIS](#) jako osoba, której należy odmówić wjazdu.

W odniesieniu do preferencyjnego rozpatrywania wniosków, minister spraw zagranicznych posiada uprawnienia do ustalenia w drodze rozporządzenia, które zawody, typy umów lub rodzaje

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

działalności kwalifikują się do przyspieszonego procesu wizowego. Pozwoliłoby na dostosowanie kolejności rozpatrywania wniosków wizowych zgodnie z bieżącymi wymogami polskiego rynku pracy. Choć ta możliwość jest dostępna, to do chwili obecnej nie została jeszcze wykorzystana.

Dynamika zmian w polskiej polityce wizowej

Analiza danych dotyczących wniosków o wize Schengen złożonych w polskich konsulatach w latach 2015-2022 ujawnia kilka istotnych trendów oraz faktów dotyczących mobilności obywateli państw trzecich, a także wpływu globalnych wydarzeń na politykę wizową. W latach 2015-2016 Polska utrzymywała piąte miejsce pod względem liczby złożonych wniosków o wize Schengen, z największą liczbą wniosków pochodzących z Ukrainy i Białorusi. W 2016 roku, który był szczytowym rokiem, liczba ta wyniosła 1 096 465, co odzwierciedlało stabilny ruch transgraniczny oraz bliskie relacje Polski z tymi krajami.

Od 2017 roku nastąpił wyraźny spadek liczby wniosków, z największymi spadkami w latach 2020 i 2021, co bezpośrednio koreluje z wprowadzeniem ograniczeń podróży spowodowanych przez pandemię COVID-19. W roku 2020 i 2021 liczba wniosków drastycznie spadła do odpowiednio 103 743 i 41 891. Odsetek odmów wizowych również wzrósł w tym okresie, osiągając 5,6% w 2021 roku i skokowo wzrósł do 11,8% w 2022 roku, co może być efektem zaostrzenia polityki wizowej lub większej ostrożności przy weryfikacji wniosków w dobie po pandemii. W 2022 roku, mimo że liczby wniosków były niższe o ponad połowę w porównaniu z rokiem szczytowym 2016, ilość wniosków i wydanych wiz zaczęła ponownie rosnać, co wskazuje na stopniowe ożywienie ruchu międzynarodowego po latach pandemii. Jeśli chodzi o polskie konsulaty, odsetek odmów był wyższy niż średnia dla wszystkich konsulatów państw grupy Schengen, z największą liczbą odmów w placówkach w krajach afrykańskich i azjatyckich, co sugeruje większą rygorystyczność w procesie weryfikacji wniosków z tych regionów.

POLITYKA WIZOWA POLSKI A GLOBALNE TRENDY

|Janusz Byliński, dr Bruno Surdel

Analizując wizy wydane przez polskie organy wizowe w podziale na wizy Schengen (C) i krajowe (D) w latach 2021-2023, można zauważyć, że liczba wydanych wiz krajowych znacznie przewyższa liczbę wiz Schengen. Wynika to prawdopodobnie z polityki Polski promującej długoterminowe pobyty, takie jak praca czy nauka, szczególnie dla obywateli Ukrainy i Białorusi, co ma odzwierciedlenie w liczbie 209 224 wiz wydanych dla obywateli tych państw w pierwszym półroczu 2023 roku.

Z powyższych danych można wnioskować o wyraźnych wahaniach i ewolucji w podejściu Polski do wydawania wiz, co jest reakcją na lokalne wyzwania, światowe zawirowania oraz ewolucję trendów migracyjnych. Zwiększona ilość negatywnych rozstrzygnięć w sprawach wizowych może być odzwierciedleniem restrykcyjniejszego podejścia do oceny zagrożeń związanych z migracją oraz kwestii bezpieczeństwa. Polska jako państwo unijne należące do obszaru Schengen, demonstruje zdolność do adaptacji swoich procedur wizowych, choć wiele jest jeszcze do naprawienia.

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

