



Warszawa, dnia 13 lutego 2013 r.

Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych  
Departament Konsularny  
DK.3300.36.2013/2

**Pan  
Andrei Sumar  
Prezes Zarządu  
Fundacji „RENESANS.BY”  
ul. Wspólna 50a/35  
00-514 Warszawa**

*Szanowny Panie,*

W odpowiedzi na skargę z dnia 7 lutego br., otrzymaną za pośrednictwem Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A., dotyczącą rzekomego zaniechania Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie nadzoru nad organizacją procesu wydawania wiz w Ambasadzie RP w Mińsku, Departament Konsularny MSZ uprzejmie informuje co następuje.

Początkiem korespondencji Fundacji „RENESANS.BY” z MSZ, było pismo z dnia 15 listopada 2012 r., zawierające prośbę o kontakt z Ambasadą RP w Mińsku w sprawie przyspieszenia rozpatrzenia wniosków o wydanie wiz, złożonych w tejże placówce korespondencyjnie w dniu 19 października. Departament Konsularny zobligował placówkę do niezwłocznego wyjaśnienia sprawy, rezultatem czego była odpowiedź skierowana do Fundacji w piśmie Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady nr 331-116-2012 z dnia 19 listopada (zał. nr 1). Zawierała ona wyjaśnienie przyczyn odmowy przyjęcia wniosków wizowych oraz prośbę o nadesłanie uzupełniających danych, warunkujących dalszą współpracę w zakresie ułatwień w składaniu wniosków. Konsul nie uznał zasadności prośby o nieograniczony dostęp do rejestracji wniosków wizowych poza systemem elektronicznej rejestracji w systemie e-konsulat, z uwagi na brak przedstawienia dokumentacji uzasadniającej skorzystanie z takiej możliwości. Wnioskodawca nie przedstawił w szczególności żadnego poświadczenia organizowania konferencji, a z uwagi na liczbę zapraszanych przedstawicieli prasy (50 osób), nie sposób bez stosownego uzgodnienia z partnerami w Polsce przeprowadzić takowego przedsięwzięcia. Opinia o braku znajomości zakresu faktycznej działalności Fundacji, wyrażona została także przez wydział polityczny Ambasady, nie pozostając bez wpływu na wynik rozpatrzenia sprawy.

Powtórzenie złożonych wyjaśnień zostało zawarte w korespondencji e-mailowej Kierownika Wydziału Konsularnego do Prezesa Fundacji z dnia 17 grudnia ub. roku (zał. nr 2).

Równoległe z powyższym, MSZ otrzymał wniosek Fundacji z 14 listopada 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej, dot. procedur w zakresie rozpatrywania wniosków o

wydanie wiz w trybie przyśpieszonym, a także planowanych działań w celu podniesienia sprawności rozpatrywania wniosków wizowych w Ambasadzie RP w Mińsku. Odpowiedź na wniosek udzielona została w piśmie Dyrektora Biura Rzecznika Prasowego MSZ nr BRP/12/170104 z 26 listopada 2012 r. (zał. nr 3).

W dniu 3 stycznia 2013 r. w MSZ przyjęta została skarga Prezesa Fundacji „RENESANS.BY”, dot. rzekomego braku udzielenia odpowiedzi na korespondencję kierowaną do Ambasady w Mińsku, odmowy przyjęcia przez placówkę wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz braku reakcji na korespondencję kierowaną w powyższej sprawie do Ministerstwa. Odpowiedź na skargę, podtrzymująca wcześniejsze stanowisko zajęte przez placówkę w Mińsku, w tym w przedmiocie woli wypracowania optymalnego modelu składania wniosków wizowych na placówce przez Fundację, udzielona została w piśmie Dyrektora Departamentu Konsularnego nr DK III 3300/650/12/13/165314 z dnia 14 lutego br. (zał. nr 4).

Przed odniesieniem się do zarzutów zawartych w skardze odnośnie rzekomo nieefektywnego mechanizmu obsługi wizowej w Ambasadzie w Mińsku, Departament Konsularny pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Obsługa wizowa w polskich urzędach konsularnych na Białorusi stanowi dla służby konsularnej największe wyzwanie w porównaniu do innych państw regionu, z uwagi na następujące okoliczności:

- a) Najszybciej rosnący popyt wizowy w regionie, którego de facto nie jesteśmy w stanie w pełni obsłużyć przy obecnej bazie infrastrukturalnej i etatowej. W 2010 r. wydaliśmy na Białorusi 200 tys. wiz, w 2011 – 300 tys., w 2012 – 340 tys., a „dna popytu” ciągle nie widać.
- b) Wyjątkowo agresywne środowisko wewnętrzne, przejawiające się w funkcjonowaniu wyspecjalizowanych podmiotów i programów hakerskich, nastawionych na paraliż systemu e-konsulat obsługującego składanie wniosków wizowych w polskich urzędach. Można zakładać, iż znaczna część osób trudniących się takim procederem nie jest „entuzjastami” szkodzącymi na własną rękę polskim interesom, lecz działa na zlecenie miejscowych służb.
- c) Odmowa władz Białorusi na akredytację dodatkowych polskich urzędników konsularnych ds. wizowych (co wymaga wygospodarowania etatów z zasobów innych urzędów konsularnych), pod pretekstem dysparytetu w zakresie wzajemnej reprezentacji konsularnej (podobnych problemów nie mamy z innymi sąsiadami).

Przyczyna powyższego stanu rzeczy, to w zdecydowanej części obiektywne okoliczności zewnętrzne, wynikające z wiązania przez władze białoruskie stosunków konsularnych (w tym ruchu osobowego) z całokształtem stosunków politycznych tak z Polską, jak i z UE. Są one pogłębione takimi uwarunkowaniami wewnętrznymi, jak ograniczona podatność na dalszą modernizację systemu e-konsulat, bez kosztownych inwestycji w nowy sprzęt, co w ramach oszczędności budżetowych jest dziś znacznie utrudnione.



Dotychczasowe środki wdrożone w ramach przeciwdziałania nieuprawnionemu blokowaniu przez elektroniczne systemy (programy komputerowe) w e-konsulacie, to jest zajmowania wolnych terminów na składanie wniosków wizowych, dokonywanych przez hakerów i nielegalnych pośredników wizowych należy ocenić jako częściowo skuteczne w zakresie niektórych kategorii wiz, na które nie ma ponadnormatywnie zwiększonego zapotrzebowania, np. wizy krajowe i wizy turystyczne. W przypadku pozostałych kategorii wiz środki te okazują się nieskuteczne, gdyż w momencie ustalania limitów hakerzy po wykryciu aktywności na serwerach e-konsulatu w ramach świadczonego przez siebie nielegalnie pośrednictwa, blokują do niego dostęp celem zapełnienia go przygotowanymi przez siebie danymi, a tym samym często uniemożliwiają przeprowadzenie samego procesu przyznawania limitów. W okresie udostępniania limitów następuje blokada ruchu do serwerów e-konsulatu na urządzeniach sieci core, jedynego operatora międzynarodowego Bieltelekom. Problem ten jest zgłaszany przez klientów różnych białoruskich ISP. Blokada poprzez ubijanie pakietów TCP/IP w Bieltelekom może być spowodowana przyczyną kryminalną, technologiczną lub polityczną. W tym samym czasie serwis e-konsulat jest dostępny z sieci internetowych zlokalizowanych np. w Polsce. Z analizy forów internetowych wynika, że powszechne jest kupowanie usług proxy przez „sprzedających pomoc” na serwerach zlokalizowanych poza siecią białoruską, co pozwala na ukrycie adresów IP, z których wypełnia się ankiety. Należy się spodziewać, podobnie jak w innych konsulatach RP na Białorusi, że przy braku wolnych miejsc w danej kategorii wizowej i tak zapełniane będą wszelkie pojawiające się wolne terminy na rejestrację wniosku wizowego.

W ramach działań usprawniających powyższy stan, służba konsularna planuje w perspektywie kilku miesięcy przejście z systemu rejestracji składania wniosków wizowych poprzez e-konsulat, na system umawiania terminów wizyt poprzez Call Center. Podmiot realizujący takie usługi musi jednak zostać wyłoniony w formie otwartego przetargu.

Działając w warunkach zarysowanych wyżej problemów i ograniczeń, służba konsularna stara się chronić i stwarzać szereg ułatwień w dostępie do składania wniosków wizowych m.in. takim kategoriom klientów, jak przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych. Polega to właśnie na stosunkowo szerokim przyjmowaniu wniosków wizowych poza formalnym systemem rejestracji, bowiem ten jest szybko blokowany i nie ma wolnych terminów na zarejestrowanie się, a terminy przedsięwzięć w Polsce, na które wybierają się klienci, są zazwyczaj napięte. Taka praktyka nosi szereg niedogodności, bowiem środowisk pretendujących do takiej „szybkiej ścieżki wizowej” jest bardzo wiele, a nie można poza kolejnością rejestracji przyjmować wszystkich, bo wówczas konsulaty całkiem utracą kontrolę nad potokami wizowymi. Wybór, kogo dopuścić do złożenia wniosku poza kolejnością, jest więc po części subiektywny, chociaż brane są pod uwagę szeroko rozumiane interesy społeczne, polityczne, czy aspekt humanitarny. Właśnie dlatego, wszystkie decyzje w sprawie przyspieszonego trybu obsługi podejmuje osobiście kierownik urzędu konsularnego, aby nie dopuścić do ewentualnych nadużyć. Zarzut „uznaniowości” przy podejmowaniu decyzji przeczy prawnemu sensowi



ustawy o funkcjach konsulów i Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. Konsul jest organem wizowym, a każda jego decyzja o wydaniu lub odmowie wizy wynika z analizy przedłożonych dokumentów, historii wizowej klienta, a w niektórych przypadkach także osobistej rozmowy z nim samym. Stan taki będzie trwał tak długo, dopóki wiz nie będzie wydawał komputer na podstawie algorytmu matematycznego, choć w tym kierunku na razie nie zmierza żadne państwo.

Do podmiotów co da zasady kwalifikujących się do składania niektórych wniosków wizowych w trybie „szybkiej ścieżki”, można byłoby zapewne zaliczyć także Fundację „RENESANS. BY”, po spełnieniu wymaganych kryteriów. Konsulaty na Białorusi posiadają cały szereg tego rodzaju partnerów, z którymi bezpośrednio uzgadniają szczegóły współpracy i taka droga została zaproponowana w danym przypadku. Niestety Fundacja wybrała inny wariant próbując udowodnić, iż z uwagi na swój status (taki sam jak wiele podobnych podmiotów na Białorusi) należy jej się pozycja wyjątkowa, a o wydawaniu wiz jej przedstawicielom będzie decydowało MSZ. Należy w tym miejscu podkreślić, iż konsul jako organ wizowy ma pełne prawo prosić wnioskodawcę wizowego o przekazanie dodatkowych dokumentów lub złożenie wyjaśnień. Odpowiedź, iż w „posiadaniu niezbędnych dokumentów jest Minister Spraw Zagranicznych” świadczy o braku dobrej woli do ułożenia współpracy z konsulem.

Zarzut odnośnie dopuszczenia do procesu wizowego biur turystycznych, w ramach systemu akredytacji przy konsulatach, składających wnioski w imieniu swoich klientów, należy kierować pod adresem twórców Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, którzy zawarli taką możliwość w artykule 45 WKW. Biura turystyczne posiadają przyznane oddzielne limity odnośnie ilości składanych wniosków, a branża turystyczna cały czas domaga się, aby były one większe. Czy w ramach tego mechanizmu istnieją nadużycia i naruszenia zasad współpracy? Niestety tak, o czym świadczą nierzadkie przypadki cofania biur akredytacji, lecz nie może to przekreślać całego systemu, stosowanego przez wszystkie państwa strefy Schengen.

Obowiązujące w WK Ambasady w Mińsku procedury wizowe były objęte w ub. roku szczegółową kontrolą NIK i nie spotkały się z zastrzeżeniami dającymi podstawę do wnioskowania, iż są one korupcyjne.

Odnosnie informacji i sugestii związanych z rzekomymi nieetycznymi zachowaniami pracowników, Departament uprzejmie wyjaśnia, iż nie są one przedmiotem postępowania skargowego. W związku z otrzymanymi w skardze uwagami, informujemy iż będą one szczegółowo rozpatrzone w ramach obowiązujących w MSZ procedur. Działania w tym zakresie będą miały na celu sprawdzenie informacji zawartych w Pańskim piśmie.

Reasumując, z całości wystąpienia Departament Konsularny uznaje za zasadny jedynie zarzut przeterminowania odpowiedzi na skargę Fundacji z dnia 3 stycznia br., co nastąpiło na skutek przeciągających się konsultacji między poszczególnymi pionami

Ministerstwa, związanymi ze zbadaniem niektórych wątków postępowania ze strony Fundacji. Zaliczyć do nich należy przekazaną w jednym z e-maili groźbę zablokowania systemu rejestracji wizowej e-konsulat oraz organizacji demonstracji przed siedzibą WK Ambasady. O korespondencji tej, skierowanego do Ambasadora RP na Białorusi, skarżący nie wspomina w swoim piśmie, jednak wymagała ona zbadania. Wątek ten nie był decydującym dla sposobu rozpatrzenia skargi, a jedynie dla terminu udzielenia odpowiedzi.

Pozostałe pretensje pod adresem Ministerstwa uznane zostały jako bezpodstawne.

*Z wyrazami szacunku,*

  
**Marek Ciesielczuk**  
**Dyrektor Departamentu**