Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 11.05.2011 www.osw.waw.pl

Rumunia i Bułgaria a strefa Schengen: pat mimo postępów

Tomasz Dąborowski

3 maja grupa ekspercka ds. strefy Schengen (Schengen Evaluation Working Group, SCH-EVAL) pozytywnie zaopiniowała ostatni z raportów dotyczących wypełnienia przez Bułgarię wymogów wejścia do obszaru Schengen. Bułgaria dołączyła tym samym do Rumunii, która już w styczniu br. uzyskała potwierdzenie SCH-EVAL spełnienia technicznych wymogów członkostwa. Zakończenie procesu przygotowań do akcesji zbiega się jednak z debatą dotyczącą unijnej polityki migracyjnej oraz narastającym oporem części państw obszaru Schengen wobec planów jego rozszerzenia. Wciąż wysoka korupcja i przestępczość w Bułgarii i Rumunii oraz związana z wydarzeniami w Afryce Północnej debata nad modyfikacją *aquis* Schengen staną się prawdopodobnie argumentem na rzecz czasowego wstrzymania rozszerzenia obszaru Schengen. Bułgaria i Rumunia intensyfikują wysiłki na rzecz zbudowania koalicji państw popierającej rozszerzenie, gdyż członkostwo w tej strefie jest priorytetem w ich polityce zagranicznej oraz istotnym elementem debaty wewnętrznej. Możliwości przełamania politycznego oporu w UE są jednak bardzo ograniczone, a rozszerzenie obszaru Schengen w 2011 roku jest mało prawdopodobne.

Finał technicznych przygotowań Bułgarii i Rumunii do akcesji

Zatwierdzenie raportów dla Bułgarii i Rumunii przez SCH-EVAL kończy niemal dziesięcioletni okres przygotowań do akcesji. Kluczowa faza wdrażania *acquis* Schengen miała miejsce na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Z tego punktu widzenia przyjęcie raportów jest sukcesem obu państw, potwierdza bowiem właściwe wdrożenie standardów dotyczących szczelności granic, ochrony danych osobowych, właściwej współpracy policji z pozostałymi państwami UE oraz polityki wizowej. Ostatni z raportów dotyczący Bułgarii zatwierdzono jednak z kilkumiesięcznym opóźnieniem, ze względu na wykazane słabości w ochronie granicy lądowej na odcinku z Turcją. Dostarczyło to formalnych przesłanek dla braku decyzji o planowanym początkowo na marzec 2011 roku rozszerzeniu strefy (Sofia i Bukareszt wspólnie ubiegają się o członkostwo). Cześć państw UE nie uznaje jednak spełnienia wymogów technicznych za wystarczający argument przemawiający za realizacją obietnicy dołączenia tych państw do strefy Schengen.

Coraz gorszy klimat dla rozszerzenia Schengen wewnątrz UE

Spełnienie przez Bułgarię warunków technicznych otwiera ścieżkę do porozumienia politycznego w kwestii kalendarza rozszerzenia strefy Schengen. W czerwcu Parlament Europejski ma wydać w tej sprawie niewiążącą opinię. Decydująca będzie decyzja ministrów spraw wewnętrznych państw strefy Schengen, której można się spodziewać w lipcu br. Uzyskanie zgody wszystkich państw strefy Schengen na rozszerzenie jest coraz trudniejsze. Wysoki poziom przestępczości i korupcji w Bułgarii i Rumunii jest dla wielu państw poważnym argumentem na rzecz opóźnienia ich członkostwa. Francja i Niemcy już w grudniu 2010 roku wystosowały list do Komisji Europejskiej sugerując, że ich zgoda na rozszerzenie Schengen będzie możliwa tylko w przypadku znaczącego i trwałego postępu obu państw w reformowaniu wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Francja domaga się uzależnienia zgody na rozszerzenie od realizacji celów Mechanizmu współpracy i weryfikacji, w ramach którego Komisja Europejska monitoruje postępy Bułgarii i Rumunii w reformie sądownictwa i walki z korupcją, a w przypadku Bułgarii monitorowana jest dodatkowo walka z przestępczością zorganizowaną.
Oznacza to *de facto* powiązanie zgody na wejście do strefy Schengen ze spełnieniem dodatkowych warunków politycznych oraz instrumentalne traktowanie zgody na wejście do strefy Schengen jako dodatkowego narzędzia wymuszającego skuteczną walkę z korupcją i przestępczością w obu krajach. W argumentację tę pośrednio wpisuje się wydany na początku maja raport Europolu. Stwierdza on, że przyjęcie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen może być wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze z Europy Południowo-Wschodniej do zwiększenia aktywności w pozostałych państwach UE.
Na stanowisko części państw UE rzutuje także wzrost obaw związanych z funkcjonowaniem strefy Schengen w obliczu fali migracyjnej z Afryki Północnej. Odpowiadając na nie Komisja Europejska 4 maja przedstawiła propozycję modyfikacji niektórych przepisów układu z Schengen. Komisja zaproponowała m.in. rozszerzenie możliwości czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych państw Schengen. Ponadto w komunikacie na temat polityki migracyjnej Komisja Europejska 6 maja zapowiedziała opracowanie mechanizmu usprawniającego zarządzanie strefą Schengen. Choć propozycje te nie oznaczają gruntownej reformy *acquis* Schengen, konieczność ich uzgadniania i wdrażania może stać się argumentem przemawiającym za dalszym opóźnieniem procesu rozszerzenia.

Polityczne zabiegi Bułgarii i Rumunii

Wejście do strefy Schengen jest obecnie głównym wyzwaniem w polityce rządów Bułgarii i Rumunii. Realizacja tego celu byłaby traktowana jako potwierdzenie pełnoprawnego członkostwa w UE i znacząco poprawiłaby notowania ugrupowań rządzących. Aby zwiększyć swoje szanse, Rumunia intensywnie zabiega o rozwój stosunków dwustronnych z państwami sceptycznie nastawionymi do rozszerzenia (Niemcy, Francja, Holandia). Bułgaria swoją wiarygodność stara się zwiększyć aktywnym udziałem w unijnej debacie dotyczącej wydarzeń w Afryce Północnej oraz reform polityki migracyjnej. Duża aktywność na rzecz członkostwa obu krajów wynika także z silnego upolitycznienia kwestii Schengen w ich polityce wewnętrznej. Dotyczy to zwłaszcza Bułgarii, gdzie w październiku mają się odbyć wybory prezydenckie i samorządowe.
Rumunia i Bułgaria nie tylko będą wspierać proponowane przez Komisję Europejską plany modyfikacji układu z Schengen, ale prawdopodobnie opowiedzą się za pogłębieniem

współpracy UE w dziedzinie polityki migracyjnej. Choć oba państwa są krajami granicznymi UE, mogą opowiedzieć się za zwiększeniem uprawnień dla unijnej agencji ochrony granic Frontex, a nawet zadeklarować chęć zwiększenia liczby przyjmowanych azylantów z innych państw UE. Ich otwartość w dziedzinie większej solidarności w polityce migracyjnej nie wystarczy jednak do zmiany niekorzystnego klimatu politycznego. Postulowane przez nich wejście do strefy Schengen jeszcze w tym roku wydaje się mało realne. Nową szansę na konkretyzację kalendarza rozszerzenia stworzy – w przypadku pozytywnej oceny – ogłoszenie dorocznych raportów dotyczących realizacji celów Mechanizmu współpracy i weryfikacji, które Komisja przedstawia zwykle na przełomie sierpnia i września.