Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 22.09.2010 www.osw.waw.pl

Polityczne komplikacje rozszerzenia strefy Schengen o Bułgarię i Rumunię

Tomasz Dąborowski

13 września Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przedłużeniu o kolejny rok funkcjonowania Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji (CVM) – unijnej procedury oceny Bułgarii i Rumunii w zakresie reformowania wymiarów sprawiedliwości oraz skuteczności w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Mechanizm nie jest w formalny sposób powiązany z uzyskaniem członkostwa w strefie Schengen, jednak bezpośrednio po posiedzeniu Rady UE sekretarz stanu ds. europejskich Francji Pierre Lellouche stwierdził, że bez zamknięcia CVM Bułgaria i Rumunia nie powinny dołączyć do obszaru Schengen. Stawia to pod znakiem zapytania jego rozszerzenie zaplanowane na marzec 2011 roku.
Uzyskanie członkostwa w Schengen jest w dużej mierze procesem technicznym, obejmującym m.in. zapewnienie szczelności granic, rozwiązań z zakresu polityki wizowej czy współpracy policji. Pod tym względem przygotowania Bułgarii i Rumunii były dotychczas oceniane pozytywnie. Decyzja o rozszerzeniu wymaga jednak jednomyślnej zgody wszystkich państw z obszaru Schengen. Jeszcze przed zgłoszeniem przez Francję obiekcji co do rozszerzenia strefy Schengen Paryż skrytykował Rumunię i Bułgarię za zaniedbywanie działań na rzecz społecznej inkluzji Romów. Decyzja o przyjęciu tych państw do Schengen może zostać przesunięta na okres polskiej prezydencji w UE (druga połowa 2011 roku).

Mechanizm Weryfikacji i Współpracy a perspektywa Schengen

Wysoki poziom korupcji w Bułgarii i Rumunii sprawił, że wejście tych państw do Unii Europejskiej (styczeń 2007) zostało uzależnione od wprowadzenia specjalnego instrumentu monitorowania walki z korupcją i reform w sądownictwie. Uruchomiono w związku z tym Mechanizm Weryfikacji i Współpracy, w ramach którego Komisja Europejska dwa razy do roku publikuje raporty szczegółowo opisujące m.in. stan walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, transparentność i efektywność wymiaru sprawiedliwości, dostosowanie kodeksów cywilnego i karnego do standardów unijnych. Ostatnie raporty z lipca br. wymieniają szereg postępów obu krajów w tym zakresie, podkreślają jednak, że wciąż są one niewystarczające. W konsekwencji Rada UE kolejny raz podjęła decyzję o przedłużeniu funkcjonowania CVM.
W ciągu pierwszych trzech lat po akcesji (do końca 2009 roku) raporty te mogły stanowić podstawę prawną zamrożenia przez Komisję środków unijnych w przypadku braku zadowalających rezultatów (sankcje zastosowano tylko raz wobec Bułgarii w 2008 roku). Obecnie raporty oraz stan realizacji celów CVM nie mogą być podstawą dla ustanowienia

sankcji. Realizacja celów CVM nie jest formalnym kryterium akcesji Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen, co podkreślają zarówno przedstawiciele tych państw, jak i Komisja Europejska. Coraz częściej sprawa realizacji CVM pojawia się jednak także w kontekście oceny gotowości do przyjęcia *acquis* Schengen. Także politycy rumuńscy i bułgarscy są świadomi politycznych komplikacji, wynikających z możliwości wiązania obydwu kwestii. Przykładowo prezydent Rumunii Traian Basescu w sierpniu br. wskazywał, że ostatni krytyczny raport opublikowany przez Komisję może stać się pretekstem do zablokowania wejścia Rumunii do Schengen.

Stan przygotowań do rozszerzenia Schengen

Bułgaria i Rumunia formalnie zaczęły ubiegać się o członkostwo w strefie Schengen w połowie 2007 roku. We wnioskach przesłanych do Komisji Europejskiej zadeklarowały, że będą należycie przygotowane do wejścia do strefy Schengen w marcu 2011 roku i do dziś to zobowiązanie oficjalnie podtrzymują. Sofia i Bukareszt ubiegają się o członkostwo wspólnie, zarówno ze względów politycznych, jak i kierując się chęcią ograniczenia kosztów związanych z budową zewnętrznej granicy strefy. Dotychczasowy stan przygotowań obu krajów jest oceniany wysoko. Grupa ekspercka oceniająca stan przygotowań (Schengen Evaluation Working Group, SCH-EVEL) opublikowała do tej pory sześć raportów, z których pięć można oceniać jako bardzo pozytywne. W raportach zawarto ocenę m.in. szczelności granic lądowych, morskich i powietrznych, ochrony danych osobowych, współpracy policji oraz polityki wizowej. Kluczowy dla decyzji o rozszerzeniu strefy będzie jednak ostatni raport, dotyczący oceny wdrożenia systemu informatycznego SIS, który ma się pojawić w grudniu br.

Prognoza

Narastające kontrowersje związane z wejściem Rumunii i Bułgarii do Schengen będą istotnym wyzwaniem dla węgierskiej prezydencji w UE (pierwsza połowa 2011 roku), która kwestię rozszerzenia strefy traktuje priorytetowo. Rosnące znaczenie polityczne kwestii migracji w UE oraz kontrowersje towarzyszące wydalaniu rumuńskich i bułgarskich Romów z Francji mogą wzmocnić opór Paryża przed rozszerzeniem strefy Schengen i rzutować na decyzję w tej sprawie także innych państw, dotkniętych niekontrolowaną migracją obywateli Rumunii i Bułgarii, takich jak np. Włochy. Nie bez znaczenia mogą być również obawy części państw w UE, że rozszerzenie Schengen zmniejszy motywację Bułgarii i Rumunii do działań reformatorskich związanych z realizacją wymogów nałożonych przez CVM. Z drugiej strony za szybkim rozszerzeniem opowiadają się państwa Europy Środkowej. Przygotowania do rozszerzenia mocno wspiera Forum Salzburskie, grupujące ministerstwa spraw wewnętrznych państw Grupy Wyszehradzkiej, Austrii, Słowenii oraz Bułgarii i Rumunii. Brak jednomyślności wewnątrz UE może sprawić, że polityczna decyzja o rozszerzeniu zostanie oddalona na jesień 2011 roku, kiedy to nastąpi ocena kolejnego roku funkcjonowania CVM w Bułgarii i Rumunii.