

Austriackie weto wobec wejścia Rumunii i Bułgarii do Schengen

Kamil Całus, Łukasz Kobeszko

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE poparła 8 grudnia wejście do strefy Schengen Chorwacji, ale nie zgodziła się na dołączenie do niej Bułgarii i Rumunii. Kandydatury tych dwóch państw zablokowała Austria (przyjęcie nowych członków wymaga jednomyślności), a dodatkowo sprzeciw wobec akcesji Bułgarii wyraziła Holandia. Decyzja Rady zapadła pomimo poparcia dla wejścia do Schengen wszystkich trzech wymienionych państw, udzielonego – odpowiednio w październiku i listopadzie – przez Parlament Europejski i Komisję Europejską. Wiedeń uzasadnił swoją decyzję obawami o narastanie fali nielegalnej migracji przez terytoria Bułgarii i Rumunii. Austria – otoczona przez kraje należące do Schengen – winą za ten stan rzeczy obarcza niewłaściwie działający system kontroli na zewnętrznych granicach strefy, a jednocześnie argumentuje, że dopóki nie zostanie on uszczelniony, strefa nie powinna ulec rozszerzeniu. Holandia sprzeciwia się akcesji Bułgarii, powołując się m.in. na problemy tego kraju z praworządnością, korupcją i przestępczością zorganizowaną.

Decyzja Rady wywołała głębokie oburzenie elit politycznych i społeczeństwa Rumunii – państwa bardziej niż Bułgaria zaangażowanego w reformy i nieleżącego przy głównych szlakach migracyjnych. Reakcje bułgarskie były bardziej stonowane, a tamtejsi politycy unikali otwartego krytykowania Austrii i Holandii. Odwlekanie decyzji o włączeniu do Schengen napędza w obu krajach siły polityczne sceptyczne wobec UE i wzmacnia poczucie braku solidarności ze strony zachodnich partnerów, szczególnie w obliczu – wywołanych inwazją Rosji na Ukrainę – narastających wyzwań gospodarczych i dla bezpieczeństwa tych państw.

Wzburzenie w Rumunii

Rumunia zabiega o przyłączenie do strefy Schengen od momentu wejścia do UE i oczekiwała uzyskania członkostwa na początku 2023 r. – tym bardziej że w ostatnich tygodniach zdołała przełamać opór Holandii, która od wielu lat sprzeciwiała się jej akcesji (jeszcze 20 października holenderski parlament przegłosował rezolucję wzywającą władze do zablokowania rozszerzenia strefy o Rumunię i Bułgarię). Jednym z argumentów strony holenderskiej był fakt, że zarówno Bułgaria, jak i Rumunia od chwili przystąpienia do UE w 2007 r. wciąż są objęte tzw. mechanizmem współpracy i weryfikacji (CVM), w ramach którego KE monitoruje ich postępy w zakresie reformy sądownictwa i walki z korupcją. 22 listopada Komisja pozytywnie oceniła jednak rumuńskie wysiłki w tym obszarze i zapowiedziała wyłączenie jej z CVM, co przyczyniło się do zmiany stanowiska Holandii.

Weto w tej sprawie niespodziewanie zapowiedział natomiast Wiedeń, który jeszcze w połowie listopada opowiadał się za przyłączeniem Rumunii do strefy. Bukareszt ze zdumieniem i niezrozumieniem przyjął argumentację strony austriackiej dotyczącą problemów z nielegalnymi przekroczeniami granicy. Wiedeń przekonuje, że przez Rumunię przeszło ok. 20 tys. z 75 tys. migrantów, którzy dotarli ostatnio do Austrii, ale zdaniem Bukaresztu rząd austriacki nie przedstawił wiarygodnych dowodów na poparcie tych danych. Rumunia tłumaczy, że do strefy Schengen dotarło przez jej terytorium zaledwie ok. 3% nielegalnych migrantów (główny szlak biegnie bowiem przez Bułgarię, Serbię i Węgry). Prezydent Klaus Iohannis nazwał postawę Wiednia „głęboko nieuczciwą, godną pożałowania i nieuzasadnioną”, a także zagrażającą jedności i spójności UE, których wspólnota „szczególnie potrzebuje w obecnym kontekście geopolitycznym”. Premier Nicolae Ciucă uznał decyzję za „upokarzającą”, zaś rumuński MSZ wezwał austriackiego ambasadora. W tym kontekście 13 grudnia Marcel Ciolacu – przewodniczący Izby Deputowanych, a zarazem lider współrządzającej Partii Socjaldemokratycznej (PSD) – zasugerował, że Bukareszt może zablokować starania Austrii, dążącej do obsadzenia w 2024 r. swojego kandydata na stanowisku przewodniczącego OBWE. Dzień później prezydent Iohannis stonował jednak te zapowiedzi.

W reakcji na decyzję Wiednia w rumuńskich mediach i w środowiskach biznesowych pojawiły się wezwania do bojkotu austriackich firm, silnie obecnych w tym kraju. Europoseł współrządzającej Partii Liberalno-Narodowej (PNL) Rareș Bogdan zwrócił się do spółek państwowych (w tym gigantów energetycznych, takich jak Romgaz i Hidroelectrica), by zrezygnowały z kont prowadzonych w bankach będących własnością austriackiego kapitału – tj. Erste i Raiffeisen (przedstawiciele rumuńskich filii tych instytucji otwarcie skrytykowali postawę Wiednia). 13 grudnia o zamknięciu swoich kont w tych bankach poinformowała CNAIR, państwowa rumuńska spółka zajmująca się zarządzaniem drogami publicznymi.

Zablokowanie akcesji Rumunii do Schengen przyczyni się do wzmocnienia długo niewidocznych, ale nasilających się w kraju w ostatnich latach nastrojów eurosceptycznych i wzrostu popularności partii narodowych i konserwatywnych, takich jak cieszący się obecnie poparciem ok. 12% Sojusz na rzecz Jedności Rumunów (AUR). O ile argumenty o problemach z praworządnością opinia publiczna długo odbierała z pewnym zrozumieniem, o tyle zastrzeżenia Austrii dotyczące rzekomego masowego tranzytu imigrantów przez Rumunię traktowane są powszechnie jako bezzasadne. Odmawianie akcesji do Schengen pogłębi wśród Rumunów poczucie członkostwa „drugiej kategorii” we wspólnocie (zgodnie z sondażami uważa tak 70–80% obywateli), doprowadzi do wzmocnienia pozycji AUR, a także będzie popychało główne ugrupowania (przede wszystkim rządzące PNL i PSD) do zajmowania bardziej asertywnej, krytycznej postawy względem UE.

Rozczarowana i ugodowa Bułgaria

Bułgaria przyjęła decyzję UE z rozczarowaniem, lecz reakcje tamtejszej klasy politycznej na zablokowanie wejścia kraju do strefy Schengen są bardziej stonowane niż w Rumunii. Nadzieje na akcesję były znacznie mniej rozbudzone ze względu na sprzeciw Holandii, podtrzymanie mechanizmu CVM oraz głośne incydenty z udziałem imigrantów, przemytników i pograniczników na granicy bułgarsko-tureckiej. Prezydent Rumen Radew i sprawujący władzę od sierpnia br. tymczasowy rząd Gyłyba Donewa negatywnie ocenili decyzję Rady oraz określili ją mianem uznaniowej i motywowanej politycznie. Unikają jednak

bezpośredniej krytyki wobec Holandii i Austrii, prawdopodobnie licząc na zmianę ich nastawienia w kolejnych miesiącach. Zarówno prezydent, jak i premier koncentrują się na zamiarze dołączenia do Schengen w dalszej części 2023 r. – zapowiadają poprawę ochrony granicy i skuteczniejsze przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Radew zapowiada, że opór przeciwników akcesji pozwoli przełamać uchwalenie przez parlament ustaw dotyczących walki z korupcją i reformy wymiaru sprawiedliwości, w tym działalności prokuratora generalnego (parlament ma się nimi zająć w styczniu 2023 r.).

Podobnie umiarkowane są reakcje mediów i opinii publicznej, jak się wydaje pogodzonych z kolejnym odroczeniem dołączenia do Schengen. Dodatkowo debata publiczna koncentruje się obecnie wokół przedłużającego się pata w sprawie powołania nowego rządu po październikowych wyborach. Niewielką demonstrację na rzecz wejścia do strefy zorganizowała przed parlamentem w Sofii centrowa partia Demokratyczna Bułgaria. Według ostatnich badań 46% obywateli uważa kwestię członkostwa w Schengen za ważną, a 15% – za nieistotną.

Bułgaria jest też mniej zaawansowana w procesie wdrażania reform. Wprawdzie od 2019 r. Komisja Europejska nie publikuje okresowych raportów dotyczących jej postępów w ramach CVM, jednak nie zdecydowała się na definitywne wyłączenie jej z tego mechanizmu. Znaczącym problemem pozostaje nieszczelność granicy z Turcją. Według bułgarskiego MSW w miesiącach letnich br. zanotowano dwukrotnie większą niż w całym 2021 r. liczbę prób jej nielegalnego przekroczenia (85 tys. wobec 41 tys.). Na granicy tej wciąż obserwuje się dużą aktywność grup przemytniczych i handlarzy ludźmi. Mają tam również miejsce poważne incydenty kryminalne, jak np. zabójstwo funkcjonariusza bułgarskich służb granicznych w listopadzie br. Zginął on w wyniku postrzelenia przez członków grupy przestępczej zajmującej się napadami rabunkowymi na migrantów (strzały padły z tureckiej strony granicy).

Odłożenie akcesji Bułgarii będzie jednak wzmacniać nastroje antyunijne i prorosyjskie, w tym poparcie dla nacjonalistycznego Odrodzenia, obecnego w parlamencie od 2021 r. Blokada wejścia do Schengen osłabia legitymizację proeuropejskiego kursu obranego przez większość partii głównego nurtu (GERB, Kontynuujemy Zmiany, Demokratyczna Bułgaria, a do pewnego stopnia – Bułgarska Partia Socjalistyczna i Powstań Bułgario). Dotychczas uznawały one dołączenie do strefy i wprowadzenie euro za jedno ze swoich głównych celów politycznych. Bułgaria jest stosunkowo zaawansowana na tej drodze – w 2020 r. przyjęto ją do korytarza ERM II, kurs lewa powiązano z euro, a przyjęcie wspólnej waluty planuje się na 2024 r.

Wnioski

Poparcie dla wejścia Chorwacji (która 1 stycznia przyjmuje euro) do strefy Schengen, a zarazem brak zgody na dołączenie do niej Rumunii i Bułgarii rodzi w tych dwóch krajach rozczarowanie integracją europejską. Pogłębia też poczucie, że pozostają one „członkami drugiej kategorii”, szczególnie że – podobnie jak Chorwacja, państwo o krótszym stażu w UE – spełniły wszelkie formalne wymagania dotyczące członkostwa. Niezrozumienie dla tej decyzji i frustracja z jej powodu dominują zwłaszcza w bardziej zaawansowanej w reformach wymiaru sprawiedliwości Rumunii, gdzie w ostatnich tygodniach nadzieje na akcesję wzrosły wskutek zakończenia procedury CVM i odstąpienia Holandii od wieloletniego weta w tej sprawie.

Z szerszej perspektywy rozgoryczenie Bukaresztu i Sofii wzmaga fakt, że położone na wschodniej flance UE i NATO Rumunia i Bułgaria ponoszą znaczne koszty związane z wojną ukraińsko-rosyjską. Jeżeli w najbliższych miesiącach opór państw członkowskich sceptycznych względem bułgarskiej i rumuńskiej akcesji nie zostanie przełamany, to może tam dojść do osłabienia wysiłków reformatorskich (zwłaszcza w Rumunii) oraz umocnienia się nurtów antyzachodnich i prorosyjskich (szczególnie w Bułgarii).