

Spasimir Domaradzki, Piotr Oleksy

U bram Schengen. Rumunia i Bułgaria w oczekiwaniu na przełom

8 grudnia 2022 r. Rada Unii Europejskiej zdecyduje o rozszerzeniu strefy Schengen o Bułgarię, Chorwację i Rumunię. Poszerzenie strefy o Chorwację jest wysoce prawdopodobne, jednak w przypadku pozostałych dwóch państw nadal wyrażane są poważne zastrzeżenia. Dla Rumunii jest to kluczowa kwestia, a tamtejsze elity oczekują przełomu. Władze w Sofii również chciałyby rychłego przystąpienia, lecz chaos polityczny dodatkowo zmniejsza szanse Bułgarii.

Na specjalnych warunkach. Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r. wiązało się z wprowadzeniem obostrzeń wobec nowych członków. Komisja Europejska objęła oba państwa mechanizmem współpracy i weryfikacji (MCV), którego celem była kontrola postępów w reformie sądownictwa, walce z korupcją, a w przypadku Bułgarii również z przestępczością zorganizowaną. Stwierdzono, że dopiero pełna realizacja reform w tych sferach spowoduje wypełnienie kryteriów akcesyjnych. Przyjęcie tych państw do strefy Schengen zostało natomiast uwarunkowane wdrożeniem mechanizmów współpracy służb granicznych, a także technicznym (w tym informatycznym) dostosowaniem procedur kontroli granicznej. Rumunia spełniła te warunki w 2010 r., a Bułgaria w 2011. Niemniej przyjęcie ich do strefy zostało zablokowane przez Holandię, Finlandię i Niemcy, które wskazywały na problemy korupcji i przestępczości zorganizowanej. Od tego momentu przyjęła się opinia, że decyzja ta jest zależna od postępów we wdrażaniu wytycznych w ramach MCV. Komisja Europejska zaznacza jednak, że kwestie te nie są powiązane, oficjalnie występując za przyjęciem Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen. Do tej pory nie udało się uzyskać zgody Rady Unii Europejskiej, która w tej kwestii musi podjąć jednogłośnie decyzję. W latach 2015-2021 temat ten nie znajdował się w agendzie pracy Rady. W 2021 r. głosowanie przełożono ze względu na wstępny brak konsensusu. Otwarty sprzeciw wyrażała Holandia. Obecnie wydaje się wysoce prawdopodobne, że do układu z Schengen przystąpi Chorwacja, która została członkiem UE w 2013 r. Bułgarskie oraz rumuńskie media i politycy wyrażają przekonanie, że po tym „okno możliwości” może znów zamknąć się na co najmniej kilka lat.

Rumuńskie oczekiwania. W ostatnich kilkunastu miesiącach kwestia przystąpienia Rumunii do strefy Schengen stała się jednym z najważniejszych tematów polityki zagranicznej tego państwa. Rumuńskie elity – w tym przedstawiciele koalicji rządzącej – głoszą, że dalsze blokowanie tego procesu jest przejawem niesprawiedliwości i braku solidarności. Podkreśla się przy tym, że Rumunia pokazała swą zdolność do ochrony granic UE w czasie rosyjskiej agresji na Ukrainę oraz że sprawnie zarządzała wywołanym przez nią kryzysem uchodźczym. W narracji tej zaznacza się również, że państwo to wykazało dużą solidarność ze wspólnotą międzynarodową, przyznając priorytet eksportowi zbóż z Ukrainy przez swoje porty na Morzu Czarnym, na czym stracili rumuńscy rolnicy. Politycy koalicji rządzącej, zwłaszcza deputowani do Parlamentu Europejskiego, a także dyplomaci aktywnie przekonują partnerów z UE do wsparcia tej kluczowej dla nich kwestii. Przy tej okazji nie brakuje emocjonalnych słów. Prezydent Klaus Iohannis stara się nieco studzić oczekiwania – podkreśla, że nie należy obecnie wskazywać konkretnych deadline'ów. Po spotkaniu z premierem Holandii Markiem Rutte wyraźnie stwierdził jednak, że obecnie jest to decyzja czysto polityczna, a nie techniczna. Ostrzegając przy tym, że dalsze opóźnienia w tej kwestii będą pożywką dla promocji postaw eurosceptycznych wśród Rumunów.

W opinii publicznej pojawiło się duże oczekiwanie związane z wizytą premiera Holandii w Bukareszcie (12 października 2022). Liczono, że publicznie wycofa on swoje weto. Rutte stwierdził, że nie jest przeciwny przystąpieniu Rumunii do strefy Schengen, ale zaznaczył przy tym, że „wszystkie warunki muszą zostać spełnione”, ponownie odwołał się do mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz zaznaczył, że Rumunia ma jeszcze wiele do zrobienia w obszarze praworządności, a ocena w zakresie gotowości tego państwa powinna być „głębsza”.

Takie słowa holenderskiego premiera zostały bardzo źle odebrane przez rumuńskie media i komentatorów. Warto przy tym zaznaczyć, że w państwie tym popularna jest teoria, że holenderski sprzeciw wynika z obaw przed konkurencją ze strony rumuńskich portów nad Morzem Czarnym, które mogłyby przejąć część obrotu towarów, do tej pory obsługiwanego przez porty holenderskie.

Bułgarskie problemy. W przypadku Bułgarii najostrzejszy sprzeciw wyrażają Dania i Holandia, które domagają się rozwiązania problemów dotyczących nadużyć podczas kontroli granicznych i przy wydawaniu paszportów. Niemniej bułgarskie władze podkreślają swoje przygotowanie i gotowość do członkostwa, akcentując czysto polityczny charakter sprzeciwu niektórych państw. Były premier Bojko Borisow niejednokrotnie podnosił argument skutecznej ochrony bułgarskich granic w kontekście kryzysu migracyjnego, a wejście do strefy Schengen postrzegał jako jeden z głównych celów swoich rządów. Tymczasem rząd Kirila Petkowa (u władzy od grudnia 2021 do sierpnia 2022) ujawnił, że kontrolę nad ochroną fitosanitarną na granicy bułgarsko-tureckiej sprawuje prywatna firma powiązana z Borisowem (co wskazuje na nepotyzm i korupcję). Nie brakuje również przykładów zatrzymania bułgarskich obywateli, związanych z przemytem imigrantów zarówno w Bułgarii, jak i w innych państwach UE. Cieniem na oficjalne deklaracje bułgarskich władz kładzie się też śmierć dwóch bułgarskich policjantów na służbie, którzy w sierpniu tego roku próbowali zatrzymać autobus z nielegalnymi imigrantami.

W warunkach głębokiego kryzysu politycznego i długich okresów rządów tymczasowych (stan ten trwa od kwietnia 2021) temat przystąpienia do strefy Schengen pojawiał się w Bułgarii sporadycznie. Otwarcie drogi do przyjęcia Chorwacji zmusiło jednak rząd techniczny Gyłyba Donewa do działania na rzecz przełamania impasu w Radzie. Wyniki kontroli przeprowadzonej niedawno przez grupę roboczą z ramienia Komisji Europejskiej (na wniosek Bułgarii i Rumunii) będą miały wpływ na decyzję państw członkowskich podczas głosowania w sprawie Bułgarii i Rumunii. Pozycję Bułgarii dodatkowo osłabia brak nowego rządu po wyborach z 2 października. Przeciągające się poszukiwanie modelu potencjalnej koalicji rządowej uniemożliwia pełne wykorzystanie przez bułgarskich decydentów narzędzi do osiągnięcia celu członkostwa w strefie Schengen.

Wnioski. Rozszerzenie strefy Schengen o trzy państwa bałkańskie byłoby pożądanym dowodem postępu procesu integracji, którego dzisiaj UE potrzebuje.

Jest to jeden z najważniejszych wątków dyskursu politycznego w Rumunii w ostatnich miesiącach oraz sfera dużej aktywności rumuńskiej dyplomacji. Temat ten jednoczy partie szerokiej i eklektycznej koalicji, a nawet centroprawicowej opozycji. Przekonanie, że sprzeciw wyrażany w tej kwestii przez Holandię jest motywowany czynnikami polityczno-gospodarczymi, rośnie. Zwłaszcza że argumenty premiera Marka Rutte odbiegają od stanowiska Komisji Europejskiej. Brak przełomu może spowodować spadek wciąż wysokiego zaufania do Unii Europejskiej. Będzie to polityczne paliwo dla populistyczno-konserwatywnej oraz nacjonalistycznej partii AUR.

Pozostawanie Bułgarii poza strefą Schengen jest spowodowane niechęcią bułgarskich władz do wprowadzenia oczekiwanych zmian. Rząd Kirila Petkowa podjął kroki, które mogły dostarczyć argumentów za przyjęciem do strefy, lecz jego szybki upadek uniemożliwił kontynuację niezbędnych reform. Brak sprawnie funkcjonującego parlamentu oraz koalicji rządowej w Bułgarii może doprowadzić do zaprzepaszczenia możliwości, jaką jest rozszerzenie strefy Schengen o Chorwację. Jednocześnie Bułgaria nie poczyniła znaczących postępów w kwestii reform wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną, które dostarczyłyby argumentów za przełamaniem sprzeciwu w Radzie. Tym samym, jeśli nie dojdzie do decyzji o odstąpieniu od dotychczasowych żądań ze strony państw blokujących, przystąpienie Bułgarii do strefy wydaje się mało prawdopodobne.