



Pełne członkostwo Rumunii i Bułgarii w strefie Schengen

Jakub Pieńkowski, Jolanta Szymańska

1 stycznia 2025 r. – 18 lat po przystąpieniu do UE – Rumunia i Bułgaria stały się pełnoprawnymi członkami strefy Schengen. Zniesienie kontroli na ich granicach lądowych było możliwe dzięki przełamaniu oporu Austrii. Dla nowych członków integracja ze strefą może stać się impulsem do rozwoju gospodarczego. Wyzwaniem pozostanie jednak utrzymujący się kryzys wzajemnego zaufania państw w obszarze migracji, a tym samym całego projektu Schengen.

Droga do Schengen. Członkostwo Bułgarii i Rumunii w strefie przewidziały już ich traktaty akcesyjne do UE z 2005 r. (weszły w życie w 2007 r.). Było ono blokowane, choć oba kraje spełniły kryteria już w pierwotnie zakładanym terminie (do 2011 r.), co potwierdziły sprawozdania Komisji Europejskiej (KE) oraz podkreślały rezolucje – osiem od tamtego czasu – Parlamentu Europejskiego.

Francja, Finlandia i Holandia bez podstawy traktatowej rozszerzyły techniczny proces akcesji o dodatkowe warunki polityczne. Zażądały pozytywnej oceny Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji (CVM) – instrumentu kontroli KE nałożonego w dniu akcesji w związku z niedociągnięciami Rumunii w walce z korupcją i reformie sądownictwa, a w przypadku Bułgarii także w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Jednak mimo przychylnych raportów CVM w kolejnych latach różne państwa utrzymywały weto – nieprzejednane były zwłaszcza Austria i Holandia.

Zamknięcie przez KE CVM we wrześniu 2023 r. odebrało blokującym państwom argument nadający ich motywacjom pozory obiektywności. Faktycznym powodem były izolacjonistyczne nastroje ich społeczeństw, które zaostrzyły się wraz z kryzysem migracyjnym z 2015 r. Aspirujące państwa wskazywały bezskutecznie, że ich granice są szczelne, a główny szlak migracyjny biegnie przez Serbię – według bułgarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 230 tys. migrantów, którzy dotarli do Austrii, tylko 2%

dostało się do UE przez Bułgarię. W grudniu 2023 r. Holandia wycofała sprzeciw, zaś Austria zgodziła się na przyjęcie obu państw do Schengen w transporcie lotniczym i morskim od 31 marca 2024 r. – miało to wymiar głównie symboliczny, gdyż np. Bułgaria tylko 3% towarów wysyłała do innych państw UE drogą powietrzną. Pomogło to jednak austriackim władzom zachować twarz wobec społeczeństwa i po [wyborach parlamentarnych z końca września 2024 r.](#) także one na grudniowej Radzie UE odstąpiły od weta. O przekonanie Austrii zabiegały zwłaszcza [Węgry – sprawujące w II półroczu 2024 r. prezydenturę](#) – a także Grecja, której jedyne połączenie z resztą strefy wiedzie przez Bułgarię i Rumunię.

Znaczenie Schengen dla Bułgarii i Rumunii. Oba kraje uważały akcesję za jedno z głównych wyzwań w polityce europejskiej. Dążąc do jego osiągnięcia, często prowadziły ugodową politykę na forum unijnym i unikały sporów z partnerami. By przekonać Austrię i Holandię, w 2022 r. zgodziły się na bezprecedensową procedurę wobec państw członkowskich UE, czyli ponowną ocenę zdolności przystąpienia do Schengen. Formalnie na zasadzie dobrowolności zaprosiły zespół ekspertów KE do weryfikacji wdrożenia reguł ochrony granic zewnętrznych i współpracy policyjnej, readmisji, Systemu Informacyjnego Schengen i Wizowego Systemu Informacyjnego. Mimo pozytywnych rekomendacji tylko Holandia sygnalizowała gotowość

BIULETYN PISM

wycofania weta wobec Rumunii, co doprowadziło do kryzysu dyplomatycznego między nią a Austrią. Bułgaria przyjęła postawę ustępliwą.

Weto wobec akcesji do Schengen postrzegane było przez władze i społeczeństwa Bułgarii i Rumunii jako przejaw drugiej kategorii ich członkostwa w UE. Potwierdza to sondaż INSCOP z wiosny ub.r., w którym 60% Rumunów twierdziło, że ich kraj blokowany jest bezzasadnie, choć spełnia wszystkie wymogi członkostwa. Wrażenie to pogłębiło [przyjęcie w 2023 r. do strefy Chorwacji](#), choć przystąpiła ona do Unii w 2013 r. – później niż Rumunia i Bułgaria.

Poczucie dyskryminacji oraz postrzeganie własnych rządów jako uległych wobec partnerów sprzyja postawom skrajnym w obu państwach. Dowodzą tego ostatnie wybory w Rumunii. W końcu 2024 r. I turę unieważnionych wyborów prezydenckich [wygrał skrajnie prawicowy i antyzachodni Călin Georgescu](#), a w [parlamentarnych partiach eurosceptyczne zdobyły 1/3 głosów](#) – choć przed wyborami z 2020 r. w ogóle nie były reprezentowane w parlamencie. Podobnie w Bułgarii otwarcie antyeuropejska i prorosyjska partia Odrodzenie niemal potroiła liczbę mandatów od wejścia do Zgromadzenia Narodowego w listopadzie 2021 r. do października 2024 r. – w ciągu czterech [kolejnych przedterminowych wyborów](#).

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw, także w przypadku Bułgarii i Rumunii pełne wejście do Schengen wpłynie pozytywnie na ich gospodarkę. Według różnych ocen w najbliższych latach bułgarskie PKB może wzrosnąć o jeden punkt, a rumuńskie o dwa punkty procentowe rocznie. Raport Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego z ub.r. wskazuje, że z powodu pozostawiania poza strefą Bułgaria traciła każdego roku 0,83 mld euro, a Rumunia 2,41 mld – głównie były to koszty oczekiwania na granicy i opóźnień dostaw. Przeciętny czas odprawy transportów towarowych na granicy rumuńsko-węgierskiej (rocznie przekracza ją 2,6 mln ciężarówek) wynosił 8–16 godzin, a rumuńsko-bułgarskiej od 20–30 godzin do nawet 5 dni (2 mln pojazdów) – doba opóźnienia kosztuje przewoźnika od ok. 800 do 2300 euro. Schengen sprzyjąc będzie także wzrostowi ruchu turystycznego do Rumunii i Bułgarii, mobilności ich mieszkańców oraz graniczących z nimi Węgier i Grecji. Efekt przyspieszenia podróży przez granicę bułgarsko-rumuńską dzięki Schengen będzie jednak niepełny, ponieważ na Dunaju istnieją tylko dwa mosty, a za przejazd nimi nie można płać online.

Wpływ członkostwa Rumunii i Bułgarii na strefę Schengen. Akcesja Rumunii i Bułgarii przypada na trudny moment dla samej strefy. Od 2015 r. pogłębia się jej kryzys wewnętrzny – wiele państw utrzymuje wyrywkowe kontrole na granicach wewnętrznych dłużej, niż dopuszcza Kodeks Graniczny Schengen. Przywracanie kontroli, oficjalnie motywowane obawami o bezpieczeństwo i wzrost wtórnej migracji (w głąb

UE z państw na zewnętrznej granicy, które na podstawie przepisów dublińskich są odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków azylowych), w praktyce często wynika z radykalizacji krajowej sceny politycznej. Aktualnie kontrole w strefie utrzymują [Niemcy](#), Słowenia, Włochy, Austria, Holandia, Norwegia, Dania, Francja i Szwecja.

Wyrywkowe kontrole na lądowej granicy między Bułgarią a Rumunią zostaną utrzymane do połowy 2025 r. mimo pełnej akcesji tych państw do strefy. Powodem jest nasilone zagrożenie przemytem oraz presja migracyjna wynikająca z destabilizacji Bliskiego Wschodu. W przypadku zwiększonej migracji do UE szlakami wschodnim i wschodniośroziemnomorskim (prowadzącymi do Rumunii i Bułgarii) istnieje ryzyko przedłużania tego stanu i wprowadzania kontroli, np. na granicy węgiersko-rumuńskiej.

Wnioski. Przełamanie impasu w sprawie członkostwa w Schengen może wpłynąć na polepszenie wizerunku Rumunii i Bułgarii w UE, o ile uda się uniknąć scenariusza czasowego zamykania granic wewnętrznych strefy, które ograniczy efekty pełnej integracji. Finalizacja akcesji do Schengen zapewni też obu państwom większą swobodę realizacji ich polityk europejskich, gdyż nie będą musiały obawiać się politycznego szantażu innych państw w tej kwestii. Pozytywnie wpłynie też na kondycję gospodarek i ułatwi codzienne życie mieszkańców.

Z perspektywy UE akcesja Rumunii i Bułgarii do Schengen jest symbolem zarówno jedności państw członkowskich i ograniczania ryzyka dezintegracji (czy zjawiska integracji wielu prędkości), jak i determinacji w ratowaniu strefy, która od kilku lat znajduje się w poważnym kryzysie. Wobec wyzwania sytuacji bezpieczeństwa w niektórych państwach Schengen rumuńskie i bułgarskie służby graniczne będą musiały ponadstandardowo wykazywać, że są w stanie skutecznie chronić granice zewnętrzne strefy w obliczu postępującej destabilizacji sąsiedztwa UE. Ważnym elementem będzie w tym kontekście współpraca we wdrażaniu rozwiązań wzmacniających ochronę unijnych granic, przewidzianych w przyjętym w ub.r. [pakcie o migracji i azylu](#).

Polska konsekwentnie popierała przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Schengen. Wskazywała przy tym na konieczność zachowania technicznego charakteru tego procesu i niedopuszczalność nakładania przez państwa już należące do strefy dodatkowych warunków politycznych. Członkostwo w Schengen ułatwi Rumunii i Bułgarii komunikację z Polską i będzie sprzyjać ściślejszej integracji państw Europy Środkowej, co leży w polskim interesie. Dla pełnej efektywności wymaga jednak rozwoju transgranicznej infrastruktury transportowej, zwłaszcza budowy nowych mostów na Dunaju między Rumunią a Bułgarią.