



Strefa Schengen – przystąpienie Chorwacji i wyzwania dalszego rozszerzenia

Jolanta Szymańska

W grudniu br. ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej jednogłośnie poparli rozszerzenie strefy Schengen o Chorwację. Jednocześnie Rada UE nie zgodziła się na członkostwo Rumunii i Bułgarii. W odniesieniu do pierwszego z tych państw sprzeciw wyraziła Austria, a drugiego – zarówno Austria, jak i Holandia. Choć sprawne włączenie Chorwacji do Schengen może osłabić argumenty przeciw dalszemu rozszerzeniu, uzyskanie zgody na członkostwo innych kandydatów będzie bardzo trudne bez głębokich reform całego systemu i polityki migracyjnej UE.

Akcesja Chorwacji do Schengen jest pierwszym rozszerzeniem strefy bez kontroli granicznych od 2011 r., kiedy do grona członków dołączył Liechtenstein. Jest to też pierwsze powiększenie tego obszaru od serii kryzysów migracyjnych i pandemicznego, które nadszarpane wzajemne zaufanie członków, osłabiając spójność Schengen.

Droga Chorwacji do Schengen. Na podstawie umowy o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2011 r. Chorwacja rozpoczęła wdrażanie dorobku prawnego Schengen po akcesji w lipcu 2013 r. Niespełna dwa lata później, w marcu 2015 r., zadeklarowała gotowość poddania weryfikacji stosowanie dorobku prawnego strefy na swoim terytorium. Proces ewaluacji prowadziły zespoły ekspertów Komisji Europejskiej (KE) i państw członkowskich od czerwca 2016 r. do maja 2019 r. Oceniały one Chorwację pod kątem m.in. ochrony danych, współpracy policyjnej, polityki wizowej i powrotów, zarządzania granicami, wdrożenia Systemu Informacyjny Schengen (SIS), przepisów dotyczących broni palnej oraz współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Rekomendacje ekspertów skutkowały realizowaniem przez Chorwację działań dostosowawczych. Dotyczyły one m.in. sądownictwa (np. reforma kryteriów powoływania i awansu sędziów), systemu przeciwdziałania korupcji (zintensyfikowanie śledztw prowadzonych przez takie instytucje, jak Biuro ds. Zwalczania Korupcji i Przemocności Zorganizowanej (USKOK) czy jednostka policji specjalizująca się w zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej

(PNUSKOK), a także ochrony praw człowieka (np. stworzenie mechanizmu monitorowania praw człowieka w ramach operacji granicznych). W efekcie tych działań 22 października 2019 r. KE uznała, że Chorwacja podjęła kroki niezbędne do spełnienia warunków koniecznych do stosowania wszystkich odpowiednich części dorobku Schengen. 10 listopada 2022 r. pozytywną opinię w tej sprawie wydał Parlament Europejski (PE), a 8 grudnia 2022 r. Rada UE zdecydowała o przyjęciu Chorwacji do Schengen.

1 stycznia 2023 r. zostaną zniesione kontrole osób na wewnętrznych granicach lądowych i morskich między Chorwacją a pozostałymi państwami strefy Schengen, a także wszelkie ograniczenia w zakresie stosowania przez to państwo SIS. Granice tego państwa z Serbią, Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogorą staną się zewnętrznymi granicami Schengen. 26 marca znikną zaś kontrole na lotniskach między Chorwacją a pozostałymi państwami strefy.

Państwa oczekujące na akcesję. W kolejce do Schengen wciąż pozostają Bułgaria, Rumunia i Cypr. Ich członkostwo jest przewidywane na podstawie umów o akcesji do UE. Mimo że nastąpiła ona znacznie wcześniej niż w przypadku Chorwacji, dołączenie tych państw do Schengen wciąż nie uzyskało aprobaty pozostałych członków strefy.

Zgodnie z Aktem przystąpienia z 2005 r. Bułgaria i Rumunia rozpoczęły proces wdrażania przepisów Schengen wraz z akcesją do UE w styczniu 2007 r. Proces ewaluacji ich postępów rozpoczął się w 2009 r. W czerwcu 2011 r. zarówno

Rada, jak i PE uznały, że wdrażanie przepisów zakończyło się sukcesem. Pomimo pozytywnej oceny Rada przez ponad dekadę nie podjęła decyzji w sprawie akcesji tych państw do strefy. W celu przełamania impasu, Bułgaria i Rumunia w marcu 2022 r. zaprosiły zespół ekspertów koordynowany przez Komisję, by ponownie przeanalizował stosowanie przepisów Schengen na ich terytorium. Choć misja ewaluacyjna przybyła na życzenie obu państw, która prowadziła działania w październiku 2022 r., nie zdiagnozowała problemów ze stosowaniem przepisów Schengen w Rumunii i Bułgarii, a oba kraje poczyniły szereg zabiegów dyplomatycznych na rzecz przekonania państw nieprzychylnych rozszerzeniu, sprawa ich członkostwa wciąż pozostaje w zawieszaniu.

Przystąpienie Cypru do strefy Schengen jest problematyczne ze względu na podział terytorium wyspy od 1974 r. W maju 2019 r. kraj ten zadeklarował chęć przystąpienia do strefy i gotowość poddania się ocenie stosowania dorobku Schengen. Aktualnie zespół ekspertów KE prowadzi ewaluację – od listopada 2020 r. działało kilka misji monitorujących, a w sierpniu KE zaproponowała włączenie kraju do SIS.

Krytyka dalszego rozszerzenia. Argumenty oponentów dalszego rozszerzenia Schengen dotyczą zarówno sytuacji w państwach kandydujących, jak i kondycji samej strefy. Z chwilą akcesji do UE KE objęła Bułgarię i Rumunię mechanizmem współpracy i weryfikacji (MCV) w celu monitorowania postępów reformy sądownictwa oraz zwalczania korupcji, a w przypadku Bułgarii także przestępczości zorganizowanej. Choć formalnie mechanizm nie jest związany z Schengen, niewystarczające postępy we wdrażaniu zaleceń KE w jego ramach stanowią argument dla przeciwników akcesji. W grudniowym głosowaniu skorzystała z niego Holandia, prezentująca na forum UE pryncypialne stanowisko w kwestii praworządności, uzasadniając sprzeciw wobec przyjęcia Bułgarii w poczet członków strefy.

Austria argumentuje, że brak zgody na rozszerzenie wynika przede wszystkim z wewnętrznych słabości strefy. Po serii kryzysów wiele państw członkowskich, w tym Austria, utrzymuje kontrole na wybranych odcinkach granic wewnętrznych, przedłużając ich obowiązywanie ponad limity przewidziane w kodeksie granicznym Schengen. Bez porozumienia w sprawie reformy całej strefy, której [założenia przedstawiła KE](#) w czerwcu 2022 r., kraj ten nie przewiduje zmiany stanowiska co do dalszego rozszerzenia, tym bardziej że według austriackiego rządu pogarsza się sytuacja migracyjna na prowadzącym do UE szlaku bałkańskim, czego efektem jest wzrost liczby niezarejestrowanych migrantów przybywających do Austrii (ok. 75 tys. osób w tym roku). Rozwój wyzwań migracyjnych na szlaku bałkańskim

potwierdzają dane Frontexu – w okresie od stycznia do listopada br. zarejestrowano tam 139 tys. prób nieuregulowanego przekroczenia granicy, czyli trzykrotnie więcej niż w tym samym okresie w 2021 r. Obaw Austrii związanych z rozwojem kryzysu w tym regionie nie zredukowało przedstawienie przez KE 5 grudnia nowego planu działania dla Bałkanów Zachodnich. Zakłada on wzmocnienie zarządzania granicami, przyspieszenie procedur azylowych i wsparcie zdolności recepcyjnych państw bałkańskich, zwalczanie przemytu ludzi, wzmocnienie współpracy na rzecz readmisji i powrotów oraz zmiany w polityce wizowej.

Wnioski i perspektywy. Zgoda na członkostwo Chorwacji w Schengen, przy jednoczesnym sprzeciwie dla akcesji Bułgarii i Rumunii, skutkuje szeregiem wyzwań. Przede wszystkim podważa zaufanie do unijnych mechanizmów technicznej i prawnej ewaluacji zdolności państw kandydujących do członkostwa, nadając prym argumentacji politycznej w tej sprawie. Zgoda na członkostwo Chorwacji w Schengen była powiązana z wcześniejszą decyzją Rady o włączeniu tego kraju do strefy euro z początkiem 2023 r. Zniesienie kontroli granicznych ma znaczenie dla gospodarki, zatem blokada członkostwa Chorwacji w Schengen mogłaby mieć niekorzystny wpływ na unię walutową.

Mimo że Bułgaria i Rumunia zabiegają zarówno o członkostwo w strefie euro, jak i Schengen, a rozpoczynając się w styczniu 2023 r. prezydencja Szwecji planuje szybki powrót do głosowania w sprawie akcesji tych państw do strefy bez kontroli granicznych, przełamanie oporu przeciwników rozszerzenia będzie trudne. Nieufność wobec unijnych mechanizmów oceny kandydatów do członkostwa jest kolejnym, po wątpliwościach związanych z możliwościami ochrony granic przez niektórych członków, przejawem kryzysu strefy, chętnie wykorzystywanym w wewnętrznych rozgrywkach politycznych. Poszukiwanie kompromisu w sprawie akcesji Bułgarii i Rumunii zwiększy presję na przyspieszenie reform kodeksu granicznego Schengen i unijnej polityki azylowej. Nie bez znaczenia pozostanie rozwój sytuacji migracyjnej na szlaku bałkańskim i postępy we wdrażaniu planu działania UE dla Bałkanów Zachodnich.

W interesie Polski jest włączenie Bułgarii i Rumunii do Schengen i przeciwdziałanie podziałom, jakie narosły w UE w związku z blokadą ich akcesji. Kompromis pozwalający na powiększenie strefy nie powinien jednak otwierać drogi do dalszego zwiększania możliwości przywracania kontroli wewnętrznych bez wypracowania mechanizmów solidarnościowych odciążających systemy azylowe państw frontowych.