

Węgierska odsłona kryzysu migracyjnego

Mateusz Gniazdowski, Marta Jaroszewicz

W ciągu weekendu 5–6 września 14 tys. migrantów przekroczyło granicę węgiersko-austriacką dzięki czasowym ułatwieniom wprowadzonym przez władze węgierskie, za zgodą władz Austrii i Niemiec. Kulminacja fali migracyjnej nastąpiła po kilkudniowym blokowaniu przez Budapeszt możliwości wyjazdu migrantów z Węgier na zachód. Władze węgierskie, opowiadając się za powstrzymywaniem nielegalnej migracji, znalazły się w ostrym sporze z Niemcami i Austrią. Budapeszt zademonstrował jednak konieczność przestrzegania przepisów unijnych i zwrócił uwagę na narastający problem ochrony zewnętrznych granic strefy Schengen.

175-kilometrowa granica serbsko-węgierska stała się jedną z najbardziej obleganych przez migrantów granic UE. Wprawdzie wiosną udało się zmniejszyć napływ tą drogą imigrantów z Kosowa i Serbii, ale w lecie znacznie przybrała fala migrantów spoza Europy – przede wszystkim obywateli Syrii, Afganistanu i Iraku. Przedzierają się oni z Turcji przez Grecję, Macedonię i Serbię na Węgry, z nadzieją na dotarcie do państw Europy Zachodniej, głównie do Niemiec. Nawet po radykalnym wzmocnieniu granicy Węgier z Serbią szlak bałkański pozostanie największym szlakiem nielegalnej migracji do UE.

Próba sił na dworcu Keleti

Powstrzymywanie przez Węgry swobodnego przepływu migrantów do Niemiec w celu ich zarejestrowania wynika z przepisów europejskiego systemu azylowego. Wiąże się też z obawą, że Niemcy czy Austria zaczną odsyłać na Węgry osoby, które w tym państwie po raz pierwszy złożyły wniosek o status uchodźcy. Węgry w czerwcu zapowiedziały, że zawieszają przyjmowanie powrotów cudzoziemców w ramach procedury dublińskiej, ale ostry protest Austrii, grożącej przywróceniem kontroli granicznej, spowodował cofnięcie tej decyzji. Zarówno Niemcy, które deklarowały publicznie otwartość w przyjmowaniu syryjskich uchodźców, jak i Austria, zapewniająca publicznie o gotowości humanitarnego przepuszczania ich do Niemiec, są w istocie zainteresowane powstrzymywaniem fali migracyjnej przez Węgry i zdaniem władz węgierskich wywierały na nie w tej sprawie naciski.

W obliczu nasilającej się fali imigracyjnej władze węgierskie postanowiły zademonstrować determinację w egzekwowaniu przepisów unijnych, stawiając się w roli obrońcy strefy Schengen. Pod koniec sierpnia, gdy z ciężarówki przy autostradzie w Austrii wydobyto 71 ciał martwych imigrantów, Austria zaostrzyła kontrole graniczne. Na granicach powstały zatory ciężarówek, a w tym czasie coraz więcej migrantów zaczęło próbować dotrzeć koleją do Austrii i Niemiec, gromadząc się tłumnie na dworcu Keleti w Budapeszcie. 1 września

władze w Budapeszcie usunęły migrantów z dworca i pozwoliły na wejście do pociągów jedynie osobom posiadającym dokumenty upoważniające do poruszania się w obszarze Schengen. Doszło do protestów imigrantów. Kilka tysięcy osób, którym władze węgierskie utrudniały podróż koleją, zdecydowało się na pieszą wędrówkę w stronę Austrii.

Za sprawą doniesień medialnych, w których Węgrom zarzucano niehumanitarne podejście do migrantów, kanclerz Merkel uzgodniła z władzami Węgier i Austrii, że na zasadach wyjątkowych zostanie przeprowadzona akcja przepuszczenia migrantów do Niemiec. Władze węgierskie rozpoczęły 5 września akcję przewożenia migrantów autobusami na granicę z Austrią. W rezultacie w dniach 4–6 września ponad 14 tys. migrantów przekroczyło granicę węgiersko-austriacką. W ostatnich tygodniach mniejsze grupy migrantów przedostawały się do Niemiec także przez Słowację i Czechy, odnotowano też próby nielegalnego przekraczania granicy Polski.

Antyimigracyjna polityka Węgier

Przesilenie na Węgrzech było związane z próbą zahamowania fali migracyjnej przez władze węgierskie. Budapeszt stara się prowadzić konsekwentną, restrykcyjną politykę migracyjną. Uwypukla przy tym cel obrony Węgier i Europy przed imigrantami – co dodatkowo komplikuje stosunki z partnerami z UE. Zdaniem władz węgierskich mamy do czynienia z falą migracji, a nie uchodźców, gdyż docierają oni na Węgry z bezpiecznych krajów tranzytowych, przy czym fala migracji wynika w dużej mierze z niekontrolowanego przepływu migrantów przez Grecję – pierwsze państwo UE i strefy Schengen, do którego docierają.

Demonstrowana przez premiera Viktora Orbána bezwzględność w podejściu do imigrantów i antyimigracyjna retoryka wynikają także z kalkulacji wewnątrzpolitycznej, w której coraz większą rolę odgrywa rywalizacja z opozycyjnym, nacjonalistycznym ugrupowaniem Jobbik. Premier Orbán deklarował, że chce zachowania „Europy jako kontynentu dla Europejczyków i Węgier jako kraju Węgrów”. Sugerował istnienie bezpośredniego związku między imigracją a terroryzmem, wzrostem bezrobocia i przestępczości. Rząd przeprowadził dużą kampanię (z hasłami po węgiersku m.in. „Jeśli przybywasz na Węgry, nie możesz zabierać Węgrom pracy”, „Jeśli przybywasz na Węgry, musisz przestrzegać naszych praw”) i zapowiedział także przeprowadzenie kampanii medialnej za granicą, informującej o tym, że południowa granica Węgier została zamknięta.

Naciski na Węgry

Węgry znalazły się w sporze zwłaszcza z Niemcami, które zadeklarowały publicznie gotowość przyjmowania uchodźców, a także Austrią, deklarującą wolę zapewnienia im spokojnego tranzytu do Niemiec. Austria i Niemcy zgodziły się wpuszczać także tych migrantów, którzy nie zarejestrowali się w pierwszym państwie pobytu na terenie UE, tym samym przystając na odstępstwa od przepisów europejskiego systemu azylowego. Z kolei Węgry uznały deklaracje władz niemieckich o gotowości przyjmowania uchodźców za nieodpowiedzialną zachętę do nielegalnego forsowania granic UE. Orbán uznał wręcz, że problem migracji jest problemem Niemiec, a nie całej UE.

Pożywką dla oskarżeń władz węgierskich była też bezradność sił bezpieczeństwa w zarządzaniu problemem i mała efektywność podejmowanych działań, która zaowocowała już dymisją ministra obrony w związku z opóźnieniem w budowie ogrodzenia na granicy z Serbią. Z drugiej strony już sama decyzja o budowie muru granicznego stała się przyczyną ostrej krytyki. Komisarz ds. migracji zarzucił wręcz Węgrom, że jest to sprzeczne z „europejskimi zasadami”. Organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka, w tym UNHCR, oskarżają Węgry o naruszenia praw migrantów, w szczególności nadużywanie aresztu, naruszenia zasady *non-refoulement* (wydalenie osób, którym grożą prześladowania), niezapewnienie im podstawowych środków egzystencji i godnych warunków przebywania. W ostatnich kilku latach Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził też naruszenia przez Węgry Europejskiej konwencji praw człowieka w zakresie bezprawnego przedłużenia aresztu cudzoziemcom.

Za cenę pogorszenia stosunków z Niemcami i innymi ważnymi partnerami z UE, władzom węgierskim udało się jednak wypełnić przynajmniej część założonych celów – pokazać, że droga przez Węgry nie jest dla imigrantów łatwym szlakiem do UE, że nie są oni na Węgrzech pożądanymi i że trasa bałkańska jest dla UE pierwszorzędym wyzwaniem. Węgry, demonstrując wolę bezwzględnej ochrony granicy Schengen i unijnych regulacji azylowych, uzyskały wsparcie partnerów z Grupy Wyszehradzkiej, sprzeciwiających się – mimo nacisków zwłaszcza ze strony Niemiec i Francji – wprowadzaniu mechanizmu odgórnie narzucanego rozdziału kwot uchodźców między państwa UE. Zmasowanej krytyce Węgier towarzyszyła coraz większa presja na państwa Europy Środkowej, aby zgodziły się na odgórny system ustalania kwot. Wicekanclerz Niemiec Sigmar Gabriel zagroził wprost, że Niemcy mogą zrewidować swoje podejście do otwartości granic w UE. W sporach z Niemcami, Austrią i Komisją Europejską, mimo ideowych rozbieżności w podejściu do problemu imigrantów oraz mechanizmu ich relokacji, Węgrzy uzyskali zapewnienia, że determinacja w zakresie przestrzegania przepisów azylowych jest potrzebna i ważne są bieżące wyzwania związane z ochroną zewnętrznych granic obszaru Schengen.

Perspektywy

Choć sytuacja na dworcu w Budapeszcie uspokoiła się, na południu Węgier nadal dochodzi do starć sił policyjnych z migrantami próbującymi opuścić ośrodki recepcyjne i przedostać się do Niemiec. Z drugiej strony migranci przebywający w Grecji lub znajdujący się na trasie – w Macedonii i w Serbii – w najbliższych dniach będą się starali jak najszybciej dotrzeć na Węgry, aby zdążyć przed zakończeniem budowy ogrodzenia na granicy z Serbią i wzmocnieniem przez Węgry granicy po wejściu w życie restrykcyjnych przepisów 15 września. Węgry przyjęły poprawki do prawa migracyjnego, wprowadzające odpowiedzialność karną za nielegalne przekroczenie granicy, zaostrzenie kar wobec osób przerzucających migrantów przez granicę, przewiduje się użycie wojska do ochrony granic. W obszarze przygranicznym mają powstać „strefy tranzytowe”, w których migranci będą zatrzymywani i rejestrowani. Może to doprowadzić do podobnych zamieszek, jakie miały miejsce niedawno w Macedonii, między ochraniającym strefy wojskiem a migrantami, zdeteterminowanymi do dalszej podróży.

Należy się więc spodziewać nowych odsłon kryzysu migracyjnego w Europie Środkowej. Zwiększa się presja migracyjna na Grecję. 8 września UNHCR oceniało, że na wyspach

greckich znajduje się ok. 30 tys. uciekinierów z Bliskiego Wschodu i Afryki, a kolejnych 8 tys. w Macedonii. Co najmniej kilkanaście tysięcy może przebywać w Serbii, której granice w tym roku przekroczyło nielegalnie już ponad 104 tys. osób. Gdy Węgrzy uszczelnia granicę z Serbią, zwiększy się popularność innych szlaków migracyjnych. Można się spodziewać zwiększonej presji migracyjnej na Rumunię i Chorwację z terenu Serbii, ale widać też pierwsze symptomy ponownego wzrostu zainteresowania migrantów drogą z Turcji do Bułgarii. W tym roku drogą tą dostało się do UE 10 tys. migrantów, a w ostatnich dniach władze bułgarskie poinformowały o zwiększonej częstotliwości zatrzymań za nielegalne przekroczenie granicy.

Najprawdopodobniej dojdzie do zaostrzenia polityki migracyjnej Niemiec i Austrii. Dotychczas to głównie Niemcy apelowały do innych państw UE o większe otwarcie na uchodźców, co miało wpływ na wzrost fali migracyjnej przez Węgry. Kanclerz Austrii oraz niemieckie MSW zaznaczają, że akcje ułatwiające migrantom przedostanie się z Węgier do Niemiec miały charakter wyjątkowy i nie będą kontynuowane. Także władze Węgier podkreślają, że już żadnego wsparcia logistycznego dla imigrantów zmierzających do Niemiec nie będzie. Węgrom zależy na wzmocnieniu granicy i na tym, aby zmniejszyć liczbę imigrantów, którzy już dotarli na Węgry. Również pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej są zainteresowane wypracowaniem przez UE kompromisu, które pozwoli im na przyjęcie jak najmniejszej liczby imigrantów i pozostawi w polu zainteresowania UE także potencjał migracyjny Ukrainy.

Aneks

Główne wskaźniki dotyczące sytuacji migracyjnej na Węgrzech (lipiec 2014 – lipiec 2015)

	lipiec 2014	lipiec 2015	I–VII 2014	I–VII 2015	Zmiana %
Nielegalne przekroczenia granicy	2024	38 432	8 689	166 626	1104%
Przemyt ludzi	41	73	294	603	105%
Odmowy wjazdu	979	949	7 202	6455	-10%
Wnioski o status uchodźcy	1258	19480	5 382	72 200	1242%

Źródło: węgierska policja