

Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego

Jakub Groszkowski

Szczyt Grupy Wyszehradzkiej w Pradze 15 lutego był kolejnym przedsięwzięciem służącym koordynacji stanowisk państw środkowoeuropejskich w unijnej dyskusji o kryzysie migracyjnym. Celem strategicznym V4 jest zachowanie funkcjonującej strefy Schengen, co zdaniem wyszehradzkich liderów nie jest możliwe bez odzyskania kontroli nad zewnętrznymi granicami UE. Podczas spotkania premierzy Czech, Węgier, Słowacji i Polski wraz z prezydentem Macedonii i premierem Bułgarii zadeklarowali wsparcie dla unijnych działań mających zahamować napływ migrantów do UE przez Bałkany. Jednocześnie wezwali UE do przygotowania tzw. planu rezerwowego, zakładającego uszczelnienie granic Macedonii i Bułgarii z Grecją, który miałby być uruchomiony w przypadku, gdyby fiaskiem zakończyły się próby powstrzymania niekontrolowanej migracji z Turcji do UE. Choć Słowacja i Węgry ostro krytykowały przed szczytem Ateny, w ostatecznej deklaracji podkreślono konieczność współpracy wszystkich członków UE (w tym Grecji) i państw tranzytowych na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego. Przywódcy środkowoeuropejscy zwracali uwagę na komplementarność wyszehradzkiego planu rezerwowego z obecnymi wysiłkami UE na rzecz kontroli fali migracyjnej. Takie przedstawienie stanowiska V4 służyło także rozwianiu, głównie niemieckich i greckich, obaw przed odrębnym, nieskoordynowanym z resztą UE wyszehradzkim planem powstrzymania fali migracyjnej na Bałkanach. Mimo łagodniejszego wydźwięku postulat V4 w dalszym ciągu mogą służyć jednak wywieraniu presji na Grecję, aby ta przyspieszyła budowę hotspotów i odzyskała kontrolę nad zewnętrzną granicą Schengen. Państwa V4 po raz kolejny wypowiedziały się przeciwko wprowadzeniu automatycznego mechanizmu relokacji uchodźców.

Wyszehradzki plan „B” – wzmocnienie granicy na Bałkanach

Wyszehradzka współpraca w sprawie kryzysu migracyjnego, w którą włączane są również państwa bałkańskie, trwa od lata ubiegłego roku. V4 przekonuje, że Europa powinna skupić się na rozwiązaniu źródeł kryzysu migracyjnego, czyli przede wszystkim na zakończeniu wojny w Syrii, a nie na tworzeniu mechanizmów rozdzielania migrantów. Utrzymując sprzeciw wobec kwot relokacji, liderzy środkowoeuropejscy postulują pełne wdrożenie przyjętych w ubiegłym roku przez Radę UE ustaleń dotyczących uszczelnienia unijnych granic zewnętrznych, wybudowania hotspotów i zintensyfikowania prac nad utworzeniem europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej (z zastrzeżeniem utrzymania równowagi między kompetencjami UE i krajów członkowskich). Grupa Wyszehradzka w pełni popiera też szybkie wdrożenie Wspólnego planu działania UE i Turcji. Wyszehradzcy liderzy w

ostatnich tygodniach wielokrotnie przekonywali, że UE nie może zakładać, iż te rozwiązania zadziałają i wystarczą do powstrzymania fali migracyjnej porównywalnej z tą z 2015 roku (obecnie granicę grecko-macedońską przekracza ok. 2 tys. migrantów dziennie).

Koncepcja stworzenia tzw. rezerwowej granicy, czyli unijnego wsparcia dla Macedonii we wzmacnianiu ochrony granicy macedońsko-greckiej w celu ograniczenia przepływu migrantów z Grecji przez Bałkany do Europy Zachodniej, została sformułowana w styczniu przez słoweńskiego premiera Miro Cerara. Władze Macedonii kierowały do UE apele o pomoc od początku kryzysu migracyjnego. Pod koniec ubiegłego roku na macedońsko-grecką granicę wysłano funkcjonariuszy unijnej agencji Frontex, a w kolejnych miesiącach kilkudziesięcioosobowe oddziały policji do Macedonii wysłały Austria, Czechy, Słowacja, Słowenia i Węgry. Taki krok zapowiedziała też Polska. Temat kontroli migracji na szlaku bałkańskim i pomocy Macedonii w ochronie granicy z Grecją był rozwijany podczas styczniowego spotkania ministrów spraw wewnętrznych V4 z ich odpowiednikami ze Słowenii, Serbii i Macedonii. Jak zaznaczono we wspólnej deklaracji ministrów, V4 podejmuje działania komplementarne z działaniami prowadzonymi przez inne kraje unijne i koordynowaną przez Frontex operacją Poseidon Rapid Intervention 2015, w której udział biorą również Polacy.

Uwarunkowania krajowe

Wspólne oświadczenie V4 jest wypadkową stanowisk poszczególnych państw, które przy ogólnej zbieżności w postrzeganiu kryzysu migracyjnego charakteryzują odmienne uwarunkowania wewnętrzne. Najostrzejsze stanowisko w sprawie kryzysu migracyjnego w regionie prezentują premierzy Słowacji i Węgier. W przypadku Roberta Ficy jest to związane z kampanią przed wyborami parlamentarnymi (6 marca), w której kierowana przez niego partia Smer-SD prezentuje się jako siła „broniąca Słowacji” – nie tylko przed migrantami (omijają oni Słowację), ale także przed „nieodpowiedzialną polityką UE”. Jego rząd zaskarżył przed Trybunałem Sprawiedliwości UE decyzję Rady UE z 22 września dotyczącą relokacji uchodźców w oparciu o kwoty (taki krok podjęły następnie również Węgry). Fico zapowiada, że dopóki rządzi, nie dopuści do tego, żeby na Słowacji powstała „zwarta społeczność muzułmańska”.

Na Węgrzech zdecydowana postawa premiera Viktora Orbána w kryzysie migracyjnym przyczyniła się do przewyciężenia przez rządzący Fidesz kryzysu poparcia i umocnienia się na pozycji lidera sondaży. Orbán przedstawia falę migracyjną oraz próby narzucenia Węgrom przyjmowania uchodźców w ramach mechanizmu relokacji jako największe wyzwania stojące przed Węgrami w br. Rząd przygotowuje zaostrenie przepisów antyterrorystycznych, akcentując wzrost tego typu zagrożeń wraz z napływem migrantów. Węgry sceptycznie odnoszą się do porozumień unijno-tureckich i opowiadają się za utworzeniem „drugiej linii obrony” na granicy macedońsko-greckiej. Promując rozwiązanie mające zatrzymać napływ migrantów z Grecji na Bałkany Zachodnie, Węgry próbują poprawić nadszarpnięte po zeszłorocznym zamknięciu południowej granicy kraju stosunki z sąsiadami (Chorwacją, Rumunią, Serbią i Słowenią).

Czeski rząd również stara się zminimalizować liczbę przyjmowanych migrantów i stanowczo sprzeciwia się narzucanym ogólnie kwotom i wciąż forsowanemu przez Niemcy stałemu mechanizmowi rozdzielania migrantów. Jednocześnie jednak premier

Bohuslav Sobotka stara się przedstawiać swoje stanowisko w taki sposób, żeby minimalizować napięcia na linii Praga–Berlin. Czechy w ubiegłym roku zainaugurowały z Niemcami tzw. dialog strategiczny (stała intensyfikacja współpracy resortowej, również w kwestii migracji) i względem zachodnich partnerów starają się prezentować jako odpowiedzialne i solidarne państwo. Z tego względu Praga, mimo sprzeciwu wobec kwot podczas głosowania na posiedzeniu Rady UE 22 września, rozpoczęła procedurę relokacji 30 uchodźców z hotspotów we Włoszech i Grecji.

Kontekst europejski

Forsowany przez V4 plan rezerwowy i idące dalej formułowane przez premierów Słowacji i Węgier sugestie wyłączenia Grecji ze strefy Schengen są zgodne z polityką prowadzoną przez Austrię. Z kolei wyszehradzki sprzeciw wobec kwot współbrzmi ze stanowiskiem premiera Francji. Wspólnym mianownikiem tych głosów jest odejście od niemieckiej koncepcji rozwiązania kryzysu uchodźczego, co przyczynia się do stopniowej izolacji stanowiska RFN w unijnej debacie. Berlin stara się temu przeciwdziałać, czego przykładem było *demarche* przekazane przez niemieckie ambasady rządowi państw V4 przed szczytem 15 lutego. Niemcy poinformowały, że odrzucają wszelkie rozwiązania zakładające jednostronne decyzje oraz izolację innych państw UE. Jednocześnie Berlin dąży do przekonania grupy państw (m.in. Belgii, Holandii, Luksemburga, Szwecji, Austrii) do przyjęcia dobrowolnych kontyngentów uchodźców syryjskich z Turcji (spotkanie grupy tych państw z premierem Turcji odbędzie się 18 lutego w Brukseli). Zarazem Niemcy opowiadają się za wzmocnieniem granic wewnętrznych UE, polegającym na dodatkowych wyrwykowych kontrolach granicznych, podejmowanych w porozumieniu z państwami sąsiedzkimi. Działania kanclerz Angeli Merkel wspierają wicekanclerz Sigmar Gabriel oraz minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, którzy wysłali list do socjaldemokratycznych szefów rządów i ministrów w Europie (m.in. do czeskiego i słowackiego premiera), w którym m.in. sprzeciwili się wykluczeniu Grecji ze strefy Schengen. Poziom zaufania Niemców do greckich władz, a tym samym do słuszności polityki migracyjnej kanclerz Merkel zaczyna spadać. Od kilku tygodni wykluczenie Grecji ze strefy Schengen postuluje np. Manfred Weber (CSU), szef Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim. 15 lutego postulat ten powtórzyła Rada Gospodarcza CDU (organizacja zrzeszająca wpływowych konserwatywnych przedsiębiorców i polityków chadecji).

Perspektywy

Zgodnie z wyszehradzkimi postulatami „plan B” miałby być wprowadzony w przypadku braku znaczących postępów w realizacji postulatów Niemiec do czasu Rady Europejskiej w marcu br. Termin ten jest istotny nie tylko ze względu na spodziewany wzrost presji migracyjnej wraz z przyjsciem wiosny – 13 marca odbędą się wybory do parlamentów w trzech landach (Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii-Anhalt). Brak efektów forsowanych przez kanclerz Merkel działań na rzecz rozwiązania kryzysu imigracyjnego powoduje spadek poparcia dla CDU i wzrost notowań antyimigranckiej AfD.

Szczyt V4 pokazał, że rządy państw wyszehradzkich będą w dalszym ciągu koordynować swoje stanowiska wobec kryzysu migracyjnego. Będą przy tym promować rozwiązania wspólnotowe, co nie jest równoznaczne z poparciem stanowiska Berlina. Głównym punktem spornym na linii V4–Niemcy pozostanie kwestia kwot i stałego mechanizmu relokacji migrantów. Sformułowany przez Grupę Wyszehradzką oraz Bułgarię i Macedonię postulat stworzenia planu rezerwowego, podważający wiarygodność Grecji i Turcji, pomimo niemieckich obiekcji może być użytecznym (również dla Berlina) narzędziem mobilizującym Ateny do przyspieszenia prac nad stworzeniem hotspotów i odzyskaniem kontroli nad granicami zewnętrznymi strefy Schengen.

Jakub Groszkowski, współpraca: Kamil Frymark, Andrzej Sadecki