

Wymuszanie współpracy: fińsko-rosyjski kryzys migracyjny

Piotr Szymański, Piotr Żochowski, Witold Rodkiewicz

22 marca podczas wizyty w Moskwie prezydenta Finlandii Sauliego Niinistö i spotkania z prezydentem Rosji Władimirem Putinem podpisano międzyresortowe porozumienia mające na celu ograniczenie napływu migrantów z terytorium Rosji do Finlandii. Duży wzrost liczby migrantów ubiegających się o azyl na północnym odcinku granicy fińsko-rosyjskiej (od września 2015 roku do lutego 2016 roku) zmusił Finlandię do podjęcia rozmów z Rosją. Fińskie władze obawiały się, że Rosja za pomocą presji migracyjnej może podjąć próbę pogłębienia największego w powojennej historii kryzysu migracyjnego w kraju. Rezultatem rozmów było nagłe zahamowanie napływu migrantów do Finlandii w marcu br. Ceną porozumienia w kwestiach migracyjnych było odstąpienie Finlandii od polityki ograniczania dwustronnych kontaktów, przyjętej jako reakcja na rosyjską interwencję na Ukrainie.

Otwarcie i kontrolowanie przez Moskwę arktycznego szlaku migracyjnego wiodącego przez Rosję do Finlandii było najprawdopodobniej celową demonstracją rosyjskich władz, mającą na celu skłonienie Helsinek do aktywizacji wysiłków na rzecz normalizacji stosunków między Unią Europejską i Rosją oraz do wstrzemięźliwości w rozwijaniu współpracy z NATO i w regionie.

Finlandia wobec napływu migrantów z terytorium Rosji

Kryzys migracyjny w Finlandii rozpoczął się we wrześniu 2015 roku, gdy granicę fińsko-szwedzką w regionie Laponia zaczęło przekraczać kilkuset migrantów dziennie. Równolegle odnotowano wzrost liczby migrantów na dwóch fińsko-rosyjskich przejściach granicznych między regionem Laponia a obwodem murmańskim. Finlandia jest państwem docelowym dla migrantów ze względu na wysokość świadczeń socjalnych i relatywnie krótką procedurę azylową. Większość wnioskujących o azyl na północno-wschodniej granicy Finlandii nie uciekała bezpośrednio z terenów objętych konfliktami i przebywała w Rosji od dłuższego czasu. Do eskalacji kryzysu na granicy Finlandii z Rosją doszło w styczniu i lutym 2016 roku, po tym jak Norwegia (mająca na północy 195-kilometrową granicę z Rosją z jednym przejściem granicznym) przestała rozpatrywać wnioski azylowe części migrantów, posiadających dokumenty poświadczające ich legalny pobyt na terytorium Rosji. Napływ migrantów do Finlandii nie był notowany na przejściach w środkowej i południowej części granicy fińsko-rosyjskiej (ogółem ponad 1300 km) – prawdopodobnie ze względu na ich znaczenie gospodarcze dla Rosji (tranzyt, turystyka).

Wzrost liczby migrantów wpływa na zwiększenie zagrożenia terrorystycznego i oddziaływania fundamentalistów islamskich w Finlandii (według szacunków MSW w ośrodkach recepcyjnych przebywa kilkuset uczestników walk na Bliskim Wschodzie, w tym

osoby, które popełniły zbrodnie wojenne w Iraku). Wywołuje także nastroje antyimigranckie, przejawiające się m.in. w regularnych atakach na ośrodki recepcyjne i w powstaniu bojówek skrajnej prawicy (Żołnierze Odyna). Podczas gdy napływ migrantów przez granicę ze Szwecją postrzegany był w Finlandii jako część ogólnoeuropejskiego problemu wymagającego rozwiązania na poziomie UE, to migracja przez granicę z Rosją wzbudzała większe zaniepokojenie, mimo niewielkiego udziału osób wnioskujących o azyl (2% w 2015 roku). W lutym br. minister obrony Finlandii Jussi Niinistö ostrzegał, że w 2016 roku na granicy fińsko-rosyjskiej może pojawić się do miliona migrantów z terytorium Rosji. W Finlandii zaczęto postrzegać napływ migrantów jako narzędzie rosyjskiej presji na Helsinki i element napięć na linii Rosja–Zachód. Interpretowano to też jako rosyjskie działania obliczone na przetestowanie sprawności fińskiej administracji i reakcji społecznych.

Migracje jako narzędzie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji

W instrumentarium polityki zagranicznej Kremla groźba sterowania przepływami migracyjnymi stała się formą nacisku kształtującą stosunki dwustronne. Celem było pokazanie, że Rosja ma możliwość zaostrzenia istniejących problemów poprzez zwiększenie strumienia migrantów. Moskwa chciała zademonstrować Finlandii koszty przedłużania się kryzysu w stosunkach Rosji z UE i skłonić ją do bardziej aktywnego działania na rzecz normalizacji unijno-rosyjskich relacji, a w szczególności zniesienia unijnych sankcji. Moskwa jednocześnie sygnalizuje, że dotychczasowe fińskie wysiłki, aby rozwijać dwustronną współpracę gospodarczą z Rosją w obszarach niedotkniętych sankcjami (m.in. energetyka nuklearna, przemysł stoczniowy), nie są już wystarczające. Ponadto rosyjskie ostrzeżenie ma prawdopodobnie zniechęcić Finlandię do dalszego zacieśniania współpracy wojskowej z NATO, USA czy z państwami regionu Morza Bałtyckiego. Ponieważ kryzys migracyjny jest obecnie w centrum polityki europejskiej, Moskwa uruchamiając działania w tej sferze, wysłała sygnał nie tylko do Helsinek, ale także do Brukseli i innych stolic europejskich. Zademonstrowała możliwości działania przeciwko interesom poszczególnych państw UE, zmuszając je do zabiegania o współpracę, a przez to osłabiając możliwości formułowania i realizacji wspólnej i skoordynowanej unijnej polityki wobec Rosji.

Napływ migrantów na rosyjską granicę z Norwegią i Finlandią nie mógł się odbywać bez nadzoru rosyjskich organów bezpieczeństwa wewnętrznego. Szlak migracyjny wiodący na północny zachód Rosji, przebiegający przez strefę o szczególnym znaczeniu militarnym (zwłaszcza rejon Murmańska), znajduje się pod ich stałym nadzorem. Wyklucza to swobodne przemieszczanie się migrantów czy niekontrolowaną działalność grup przestępczych zajmujących się przemytem ludzi. Rosyjskie władze ponoszą również odpowiedzialność za funkcjonowanie procedury korupcyjnego w urzędach państwowych (placówki dyplomatyczne, funkcjonariusze MSZ i Federalnej Służby Migracyjnej), które wydają dokumenty pozwalające na wjazd i pobyt na terytorium Rosji. Ubiegający się o azyl w Finlandii (i Norwegii) migranci w większości legitymowali się dokumentami poświadczającymi legalność ich pobytu w Rosji (wizy turystyczne lub czasowe zezwolenia na pracę).

Współpraca pod migracyjnym pistoletem

W obliczu coraz trudniejszej sytuacji na obydwu przejściach granicznych rząd Finlandii w grudniu 2015 roku zdecydował się na próbę zatrzymania napływu migrantów poprzez dwustronne rozmowy z Rosją, bez odwoływania się do rozwiązania tego problemu w ramach Unii Europejskiej. Było to nie tylko spowodowane problemami z readmisją do Rosji migrantów, którym odmówiono azylu w Norwegii, ale także z historycznymi uwarunkowaniami fińsko-rosyjskich relacji – odziedziczonym po czasach zimnej wojny przekonaniem o konieczności poszukiwania dwustronnych rozwiązań spornych kwestii. Takie fińskie podejście nie dotyczy jednak obszaru polityki obronnej, gdzie Helsinki postawiły na rozwijanie współpracy głównie z NATO, USA i ze Szwecją.

Kilkumiesięczne fińsko-rosyjskie rozmowy na szczeblu służb migracyjnych, resortów spraw wewnętrznych (spotkanie szefów MSW w styczniu br., utworzenie wspólnej grupy roboczej organów ścigania ds. nielegalnej migracji) i premierów (spotkanie w styczniu br.) przyniosły efekt w postaci zatrzymania napływu migrantów z terytorium Rosji na początku marca br.

Podczas spotkania prezydentów Sauliego Niinistö i Władimira Putina (22 marca) przedstawiciele fińskiego MSW oraz rosyjskiej FSM podpisyli dwa porozumienia międzyresortowe – w sprawie obostrzeń ruchu granicznego na dwóch fińsko-rosyjskich przejściach w regionie Laponia (ograniczenie ruchu do obywateli Finlandii, Rosji, Białorusi i członków ich rodzin; porozumienie będzie obowiązywać do 180 dni od wejścia w życie) i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Wypracowane porozumienia mogą jednak okazać się tylko tymczasowym rozwiązaniem problemu, gdyż ich wdrożenie zależne jest od woli Rosji i istnieje ryzyko wznowienia presji migracyjnej.

Aneks

Migranci w Finlandii

W latach 2014–2015 Finlandia zwiększyła liczbę przyjmowanych uchodźców w ramach kwot UNHCR z 750 do 1050 osób rocznie. Nie była jednak przygotowana na bezprecedensowy wzrost liczby osób ubiegających się o azyl w 2015 roku, kiedy to liczba wniosków azylowych wyniosła do 32,5 tys. (9-krotny wzrost względem 2014 roku). 63% osób z tej grupy to obywatele Iraku, 16% Afganistanu, 6% Somalii, 3% Syrii. Z tego na granicy fińsko-rosyjskiej w regionie Laponia (przejścia Salla i Raja-Jooseppi) w 2015 roku złożono 700 wniosków azylowych, a w okresie styczeń–luty 2016 roku kolejne 1000 (głównie z Afganistanu, inne duże grupy stanowili obywatele Indii, Syrii i Bangladeszu). Aby ograniczyć liczbę osób starających się o azyl, Finlandia zapowiedziała zmniejszenie świadczeń, zintensyfikowała działania na rzecz odsyłania migrantów z Iraku, Somalii i Afganistanu do krajów ich pochodzenia w ramach umów dwustronnych. Równocześnie jednak zobowiązała się przyjąć 3200 uchodźców z Grecji i Włoch oraz 600 z Turcji, wychodząc naprzeciw propozycjom Komisji Europejskiej.

Migranci w Rosji

Według danych Federalnej Służby Migracyjnej (FSM) dotyczących migracji do Rosji podawana liczba nielegalnych migrantów przebywających w Rosji (liczba ta uwzględnia osoby, którym skończyła się ważność dokumentów pozwalających na legalny pobyt na terytorium Federacji Rosyjskiej) ma tendencję spadkową (w stosunku do 2014 roku) i wynosiła pod koniec 2015 roku 1,5 mln osób (z tego 800 tys. to osoby przebywające ponad

rok). Podkreśla się przy tym, że nielegalna migracja w Rosji ma charakter zarobkowy.

Nie alarmowano o zwiększeniu liczby migrantów z ogarniętej wojną Syrii – według FSM liczbę przebywających na terytorium Rosji Syryjczyków szacuje się na 11 tys. osób, a obywateli Afganistanu na 8 tys. osób.