



■ UE i Niemcy wobec sytuacji migracyjnej na granicy z Turcją

Agata Kałabunowska

Wkrótce miną cztery lata od zawarcia między Unią Europejską a Turcją porozumienia w sprawie migracji. Po ataku powietrznym na region Idlib w północno-zachodniej Syrii, dokonanym przez wojska reżimu Baszara al-Asada, przy udziale sił rosyjskich, prezydent Turcji, wbrew postanowieniom porozumienia z UE, w ostatnich dniach lutego 2020 r. zdecydował o przepuszczeniu uchodźców przez terytorium Turcji. Decyzja ta zmusza stronę europejską, a zwłaszcza Niemcy – głównego inicjatora umowy, do ponownego zrewidowania podejścia do polityki migracyjnej i azylowej. Wiele państw europejskich, w tym Niemcy, reaguje tym razem zupełnie inaczej niż przed kilkoma laty.

Porozumienie z Turcją w sprawie migracji

18 marca 2016 r., u szczytu ówczesnego kryzysu migracyjnego, UE i Turcja porozumiały się w sprawie migrantów, którzy próbowali dostać się do strefy Schengen poprzez Morze Egejskie. Celem porozumienia było ukrócenie „modelu biznesowego przemytników” oraz zaoferowanie migrantom takiego rozwiązania, które nie wiąże się z narażaniem życia i zdrowia podczas przeprawy drogą morską. Wiadomo też, że UE chodziło przede wszystkim o zahamowanie napływu imigrantów na Stary Kontynent. Główną rolę w doprowadzeniu do zawarcia porozumienia odegrała wówczas kanclerz Angela Merkel.

Porozumienie zakładało, że każdy migrant o nieuregulowanym statusie, który przekracza granicę grecko-turecką na greckich wyspach, będzie odsyłany do Turcji „zgodnie z prawem europejskim i międzynarodowym”. Chodziło głównie o osoby, które w Grecji nie mogły lub nie chciały starać się o azyl. Koszt organizacji „powrotów” do Turcji brała na siebie UE.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 10(430)/2020

16.03.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Ponadto za każdego Syryjczyka, któremu nakazano powrót do Turcji, strony porozumienia miały relokować z Turcji do UE innego Syryjczyka. Priorytet w procedurze przesiedlenia przysługiwał tym migrantom, którzy wcześniej nie próbowali nielegalnie przekraczać granicy z UE. Dodatkowo UE przeznaczyła 6 mld euro na pomoc uchodźcom w Turcji, płatnych w dwóch transzach w postaci finansowego wsparcia projektów, m.in. w zakresie zdrowia i edukacji. Turcja zobowiązała się do działań zapobiegających powstawaniu nowych szlaków migracyjnych. Porozumienie przewidywało także liberalizację reżimu wizowego dla obywateli Turcji „najpóźniej z końcem czerwca 2016 r., pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie kryteria”.

Mimo tymczasowego charakteru porozumienia, zostało ono potraktowane jako sukces unijnej dyplomacji, choć w momencie jego zawierania było ono raczej jednym z mniej pożądaných sposobów radzenia sobie ze skutkami kryzysu. Na współpracę z państwami sąsiadującymi z UE zdecydowano się wówczas, gdy stało się jasne, że państwa członkowskie nie dojdą w tej sprawie do porozumienia. Te ujawnione partykularyzmy spowodowały, że w sytuacji kryzysowej UE okazała się niezdolna do skutecznej reakcji. Warto dodać, że porozumienie z Turcją nie było umową międzynarodową w sensie prawnym, a raczej politycznym oświadczeniem o współpracy. Taka forma kooperacji wskazywała z jednej strony na zakładany wówczas tymczasowy charakter zobowiązań (w treści porozumienia mowa była o „tymczasowych i nadzwyczajnych środkach”), z drugiej zaś – rozbudziła oczekiwania co do przyszłego i długofalowego rozwiązania. To zaś w dużej mierze zależało od zgody państw członkowskich UE w kwestii polityki migracyjnej, której zresztą dotąd nie udało się osiągnąć.

Obecny stan realizacji porozumienia

Lutową decyzję o umożliwieniu migrantom przejścia w kierunku Europy prezydent Recep Tayyip Erdoğan motywował zarówno przeciążeniem tureckiego systemu migracyjnego, jak i rzekomym niedotrzymaniem przez UE postanowień porozumienia. Pomoc finansowa z Europy miała – jego zdaniem – przyjść za późno, a ponadto była ona kierowana do organizacji humanitarnych, a nie przekazywana bezpośrednio do tureckiego budżetu. Pretekstem do podjęcia przez Erdoğan kontrowersyjnej decyzji była śmierć kilkudziesięciu tureckich żołnierzy w wyniku ataku powietrznego w Idlibie. Decyzja o „otwarcu granicy” została w całej niemal UE uznana za element polityki nacisku Ankary na zachodnich sojuszników, aby uzyskać ich wsparcie dla militarnych działań Turcji w Syrii.

Jeśli chodzi o stan realizacji porozumienia migracyjnego, problemem było nie tyle wzbranianie się UE przed wypłacaniem obiecanych środków, co sugerowała strona turecka, ile raczej niewydolność przesiedleńczego elementu umowy. Organizacje humanitarne i reporterzy stacjonujący na greckich wyspach wielokrotnie donosili o konieczności długiego oczekiwania migrantów na decyzje azylowe, często w złych warunkach. To właśnie przeciążeniem greckiego systemu azylowego, zmuszonego do zmierzenia się z oczekującymi obecnie na granicy kilkunastoma tysiącami migrantów przepuszczonych przez tureckie terytorium, Ateny tłumaczą swą twardą i nieustępliwą reakcją na bieżące wydarzenia. Wiadomo także, że ustalony

w 2016 r. budżet został już rozdzielony na poszczególne projekty, które kończą się w najbliższych miesiącach. Aby utrzymać porozumienie z Turcją, konieczne będą kolejne wewnętrzne pertraktacje na temat wygospodarowania dodatkowych środków.

„Dyplomacja kryzysowa” UE

O pogorszającej się sytuacji w regionie informowały nie tylko organizacje humanitarne, ale także – lekko spóźnieni – europejscy politycy. 20 lutego 2020 r. w rozmowie telefonicznej z Władimirem Putinem kanclerz Merkel i prezydent Emmanuel Macron wyrazili swoje zaniepokojenie sytuacją w Idlibie. Jednocześnie zadeklarowali chęć udziału w dalszej debacie międzynarodowej służącej rozwiązaniu konfliktu. Nie da się jednak ukryć, że nic tak nie zmobilizowało Europy do podjęcia tematu syryjskiego, jak przepuszczone przez terytorium Turcji i zmierzające w kierunku Europy tłumy migrantów. Z informacji prasowych wynikało, że oprócz Syryjczyków w grupie tej znajdowało się wielu Afgańczyków, Pakistańczyków czy Marokańczyków, którzy już od jakiegoś czasu przebywali w obozach na terytorium Turcji.

Decyzja Erdoğan doprowadziła co prawda do wizyty wysokich przedstawicieli unijnych na granicy grecko-tureckiej, dyskusji ministrów spraw wewnętrznych UE w Brukseli oraz nadzwyczajnego posiedzenia w Zagrzebiu, lecz żadne z tych działań nie skutkowało decyzjami służącymi rozwiązaniu problemu. Reakcję Brukseli określono więc w niemieckich mediach mianem dyplomacji kryzysowej, co oznaczało ich reaktywny charakter. Zobowiązano się przede wszystkim do wsparcia finansowego dla Grecji oraz wzmocnienia obecności funkcjonariuszy Frontexu na granicy, co miało usprawnić procedury azylowe. Przeznaczono także dodatkowe środki na pomoc humanitarną w Syrii. Ze strony Brukseli padały liczne zapewnienia o wsparciu dla Grecji i uznaniu jej kluczowej roli w zabezpieczeniu zewnętrznych granic UE. Nie potępiono jednak użycia wobec migrantów przez greckie służby gazu łzawiącego. W porównaniu z 2015 r. w unijnej debacie na temat wydarzeń na granicy z Turcją można było odczuć pewnego rodzaju militaryzację problemu migracyjnego. Świadczy o tym nie tylko zaangażowanie w zarządzanie kryzysem armii i sztabu generalnego w takich krajach, jak Bułgaria czy Grecja, ale także retoryka stosowana przez europejskich polityków – coraz częściej mówiono o „zagrożeniu” u granic zewnętrznych UE.

Z jednej strony poparcie dla działań władz greckich ze strony Brukseli może dowodzić twardego stanowiska wspólnoty wobec Turcji. Z drugiej zaś można te reakcje UE potraktować jako przyznanie się do porażki na wielu frontach. Nie wyciągnęła ona lekcji z kryzysu migracyjnego lat 2015-2016 i nie posunęła do przodu spraw związanych ze wspólnotową polityką migracyjną i azylową. Warto przypomnieć, że na greckich wyspach znajduje się obecnie ponad 40 tys. uchodźców, którzy dotarli do Europy w różnych okresach.

Niemieckie partie wobec wydarzeń na granicy grecko-tureckiej

Oprócz wielokrotnie wypowiedzianego sloganu, że sytuacja migracyjna sprzed 5 lat nie może się już więcej w Niemczech powtórzyć, niemiecka scena polityczna jest w kwestii migracyjnej mocno podzielona. Propozycję szybkiej i bezpośredniej pomocy dla uchodźców zgłosiła przede wszystkim partia Zielonych, która już kilka dni po decyzji Erdoğan'a złożyła w Bundestagu wnioski o przyjęcie z greckich wysp 5 tys. najbardziej potrzebujących uchodźców. Propozycja ta upadła, odrzucona głównie głosami koalicji rządowej. Warto jednak zaznaczyć, że *SPD* nie wykazała się jednomyślnością i wielu posłów tej partii poparło wnioski Zielonych. Partie są także podzielone co do dalszych pertraktacji z Turcją, za czym optuje rząd.

Zmianę stanowiska w kwestii polityki migracyjnej widać w przypadku ministra spraw wewnętrznych Horsta Seehofera (*CSU*). W pierwszych dniach „kryzysu” opowiadał się on co prawda za tym, żeby granice unijne pozostały zamknięte. Później jednak był za udzieleniem pomocy najbardziej potrzebującym, co stanowiło wyraźny kontrast w stosunku do twardego kursu prezentowanego kilka lat wcześniej. Z nieukrywanym zadowoleniem Seehofer zaakceptował propozycję przyjęcia ok. 1500 najbardziej potrzebujących dzieci z greckich wysp, w ramach tzw. „koalicji chętnych” państw europejskich.

Kancelerz Merkel wypowiadała się w tej sprawie bardzo ostrożnie, wyciągając najprawdopodobniej wnioski ze swojej reakcji w 2015 r., gdy to otworzyła Niemcy dla uchodźców. Inni politycy chadecji, m.in. Alexander Dobrindt z *CSU* czy Friedrich Merz, kandydat na przewodniczącego *CDU*, wysyłali poprzez media komunikaty w kierunku migrujących, zniechęcające ich do marszu ku Niemcom. W szeregach *CDU/CSU* pojawiła się obawa, że „zaproszenie” grupy uchodźców może zachęcić kolejnych migrujących do podróży.

Wobec dość zachowawczego stanowiska koalicji rządowej, dziwić może zaangażowanie innych ważnych uczestników życia politycznego w Niemczech. Już w pierwszych dniach kryzysu Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców informował, że jest gotowy rozpatrywać większą liczbę wniosków. Również władze niektórych landów, w tym Badenii Wirtembergii, Szlezwika-Holsztynu czy Turynii, zapowiedziały chęć przyjęcia imigrantów. Co więcej, prezydenci kilku niemieckich miast (np. Kolonii, Hanoweru czy Frankfurtu nad Odrą) skierowali do rządu ofertę udzielenia pomocy przy przyjmowaniu uchodźców w Niemczech. Byli wśród nich politycy zarówno *SPD* oraz *CDU*, jak i Zielonych czy *Die Linke*. Warto zaznaczyć, że przeciwko „polityce izolacji” (*Abschottungspolitik*) oraz za przyjęciem uchodźców demonstrowano w ostatnich tygodniach w kilku miastach w Niemczech, m.in. pod Urzędem Kanclerskim w Berlinie.

„Bez Putina i Erdoğan'a nie da się”

W pierwszych dniach po decyzji prezydenta Erdoğan'a zarówno w Berlinie, jak i w Brukseli powstrzymano się od ostrej krytyki, choć wyrażano niezadowolenie z takiego obrotu sprawy i używania przez stronę turecką migrantów jako narzędzia

szantażu politycznego. Merkel określiła jego decyzję jako „nieakceptowalną”. Z drugiej zaś strony zachęcała do podtrzymania porozumienia z Turcją i podniesienia wzajemnych relacji „na wyższy poziom”.

Po nieformalnym spotkaniu unijnych ministrów obrony, które odbyło się 4 i 5 marca br. w Zagrzebiu, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell mówił o konieczności „restartu” relacji UE i Turcji. Jednocześnie wskazywał na potrzebę oddziaływania na drugą stronę konfliktu w Syrii, gdzie zaangażowana jest również Rosja – kolejny trudny partner do rozmów. Przedstawiciele UE zdecydowanie odrzucili możliwość podjęcia bezpośredniej aktywności wojskowej w Syrii. Borrell stwierdził, że jedynym dostępnym sposobem wpływania na rozwój sytuacji jest wykorzystanie ONZ i NATO. Sojusz w ostatnich dniach wykluczył jednak większe zaangażowanie w konflikt syryjski. W przypadku ONZ niezbędna jest zgoda Rosji. Kanclerz Merkel, a także kilku innych przywódców europejskich, opowiada się raczej za tworzeniem bezpiecznej strefy w Syrii, gdzie uchodźcy będą mogli korzystać z pomocy humanitarnej. Pomysł ten poddawano już pod dyskusję jesienią ubiegłego roku, z inicjatywy przewodniczącej CDU i niemieckiej minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer. Jasne jest, że ta propozycja nie przekłada się bezpośrednio na zakończenie konfliktu w Syrii, a jedynie może niwelować jego skutki.

Wśród niemieckich reakcji na eskalację konfliktu w Idlibie wybiła się wypowiedź Kramp-Karrenbauer. Zasugerowała ona, że podobnie jak w przypadku rosyjskiej agresji na Krym, również tym razem społeczność międzynarodowa powinna nałożyć na Rosję sankcje gospodarcze. Zaproponowała także, aby UE i USA zwiększyły nacisk na Asada i Putina w celu zawarcia politycznego porozumienia dotyczącego Syrii. Również grupa parlamentarzystów z CDU, Zielonych oraz FDP wystosowała specjalny list, w którym domagała się wprowadzenia sankcji wobec Rosji oraz zwołania szczytu przywódców i zakończenia wojny w Syrii.

Wydaje się jednak, że zarówno rząd niemiecki, jak i przywódcy UE stoją na stanowisku, że w pierwszej kolejności należy pertraktować z Turcją na temat dalszej realizacji porozumienia z 2016 r. Na 17 marca br. w Stambule zaplanowane jest kolejne spotkanie w tej sprawie z udziałem Erdoğan, Merkel i Macrona.

Krytyka reakcji UE

Nie należy zapominać, że trwająca już 9 lat wojna w Syrii, a także polityka azyłowa w Europie rodzą liczne problemy natury humanitarnej i moralnej. Podnoszą je nie tylko organizacje niosące pomoc w rejonie konfliktu. W ostatnich tygodniach krytyka pod adresem niemieckich i unijnych polityków płynęła także ze strony niemieckiego Kościoła ewangelickiego. Martin Dutzmann, pełnomocnik Rady Kościoła przy niemieckim rządzie i instytucjach UE, domagał się szybkiego i sprawnego przyjmowania nieletnich uchodźców z greckich wysp. Zarzucił też UE obojętność w stosunku do najbardziej potrzebujących oraz odchodzenie od europejskich i chrześcijańskich wartości.

Krytycznie odnoszono się także do milczącego przyzwolenia UE na decyzję Grecji o zawieszeniu wykonywania prawa azylowego na okres jednego miesiąca. W wątpliwość podawano również sens politycznego „układania się” z Erdoğanem, ponieważ w ten sposób UE daje sygnał, że jest w stanie przymknąć oko na opresyjność tureckiego systemu w imię osiągnięcia wymiernych korzyści związanych z porozumieniem. Takie głosy dało się słyszeć zwłaszcza z lewej strony niemieckiej sceny politycznej, m.in. w wywiadach udzielanych prasie przez Özlem Demirel czy Sevim Dağdelen z partii *Die Linke*. Fundacja Róży Luksemburg, związana z *Die Linke* dowodziła, że „milczenie szefów państw i rządów UE w kwestii naruszania praw człowieka wobec uchodźców w Turcji i Grecji jest oznaką bankructwa europejskiej polityki migracyjnej i zewnętrznej”.

Co dalej z europejską polityką migracyjną?

Unijne dyskusje nad reformą dublińskiego systemu azylowego zostały wygaszone pod koniec 2018 r., nie przynosząc już wcześniej większego postępu. W tym systemie kluczowym dla procedowania wniosków azylowych jest kryterium kraju pierwszeństwa wjazdu. Nie sprawdziło się ono w okresie kryzysu migracyjnego lat 2015-2016 r. ze względu na zbyt duże obciążenie państw położonych na południowo-wschodnich krańcach UE. W ostatnich miesiącach 2019 r. zarówno przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, jak i niemiecki minister spraw wewnętrznych Seehofer naciskali na szukanie nowego, europejskiego rozwiązania. Przedstawienie propozycji zmian w europejskiej polityce azylowej zostało zapowiedziane na pierwszy kwartał 2020 r. W obliczu nowych wyzwań, jakie przyniosła ze sobą pandemia koronawirusa, możliwe jest jednak przesunięcie rozmów na ten temat na inny termin.

Ze względu na brak solidarności wewnątrz UE w obszarze polityki azylowej, przewodnicząca KE z zadowoleniem przyjęła informację o powiększaniu się „koalicji chętnych”, czyli liczby państw, które chcą przyjąć uchodźców znajdujących się obecnie na greckich wyspach. Należą do nich: Francja, Irlandia, Finlandia, Portugalia, Luksemburg i Chorwacja. Komisarz UE ds. wewnętrznych Ylva Johansson prowadzi w tej sprawie rozmowy z pozostałymi państwami członkowskimi.

Inny sposób zaangażowania oferują takie państwa, jak: Austria, Cypr, Polska czy Czechy. Wystąpiły one na granicę grecko-turecką dodatkowych funkcjonariuszy Frontexu, policjantów oraz funkcjonariuszy straży granicznej lub też planują podjąć takie działania w najbliższych dniach. Ta sytuacja potwierdza, że przyszłość europejskiej polityki migracyjnej to w dużej mierze wybór pomiędzy humanitaryzmem a rozpatrywaniem migracji z punktu widzenia bezpieczeństwa UE. Jeśli Niemcy zechcą uczynić kwestię regulowania polityki migracyjnej jednym z priorytetów swojej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie tego roku, nie będą miały łatwego zadania.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Agata Kałabunowska - dr, starszy analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: Niemcy w UE, polityka zagraniczna Niemiec, polityka migracyjna UE i Niemiec, współczesna skrajna prawica w Niemczech.