

Damian Szacawa

Finlandia pod presją migracyjną ze strony Rosji

16 listopada 2023 r. rząd Finlandii podjął decyzję o zamknięciu czterech przejść na południowo-wschodnim odcinku granicy z Rosją. Główną tego przyczyną jest znaczący wzrost liczby osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę. W świetle ustaleń fińskiego rządu pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy jest konsekwencją działań hybrydowych prowadzonych przez Rosję. Wynikają one z akcesji Finlandii do NATO i zakończenia negocjacji pomiędzy Finlandią a USA w sprawie porozumienia o współpracy obronnej.

Ograniczenia na granicy Finlandii z Rosją. Po inwazji Rosji na Ukrainę Finlandia stopniowo ograniczała ruch na wschodniej granicy. Po tym, jak we wrześniu 2022 r. zamknęła granicę dla rosyjskich turystów, w 2023 r. zaprzestała wydawania Rosjanom wiz turystycznych. Możliwość wjazdu pozostawiono dla grup specjalnych, m.in. członków rodzin obywateli Finlandii oraz cudzoziemców mieszkających na stałe w Finlandii, właścicieli mieszkań/nieruchomości, a także osób zatrudnionych w Finlandii. 16 września 2023 r. Finlandia wydała zakaz wjazdu samochodom z rosyjskimi tablicami rejestracyjnymi.

W ostatnim tygodniu sytuacja uległa znacznemu zdynamiczowaniu. Od 9 listopada 2023 r. przejść granicznych w południowo-wschodniej Finlandii (Vaalimaa, Nuijamaa i Imatra) nie można przekraczać na rowerze (14 listopada rozszerzono ten zakaz na wszystkie przejścia na wschodniej granicy). Dotychczas ruch taki był dozwolony, co miało na celu umożliwienie mieszkańcom regionów przygranicznych odbywania krótkich, jednodniowych wycieczek do sąsiedniego państwa. Decyzja zaostrzająca warunki przekraczania granicy została wydana, ponieważ w ostatnim czasie wyraźnie zwiększyła się liczba cudzoziemców, którzy próbowali wjechać na rowerach do Finlandii, nie posiadając przy tym dokumentów podróży wymaganych w strefie Schengen. Osobom tym, które były obywatelami państw trzecich i dla których Rosja była państwem tranzytowym, brakowało najczęściej wizy niezbędnej do wjazdu do Finlandii. Od sierpnia do 11 listopada 2023 r. na przejścia graniczne w południowej Finlandii przybyło 91 osób, które nie posiadały odpowiednich dokumentów podróжных. Natomiast w listopadzie odnotowano już 415 przypadków przybycia osób, które pochodziły głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki Północno-Wschodniej (Irak, Jemen, Somalia i Syria). Straż graniczna przyjęła od nich wnioski o azyl i przekazała do ośrodka recepcyjnego wyznaczonego przez fińskie służby imigracyjne.

Sytuacja ta świadczy o zmianie nastawienia służb rosyjskich. Dotychczas bowiem nie pozwalały one na podróż z Rosji do Finlandii bez posiadania stosownych dokumentów. W świetle ustaleń rządu zjawisko zwiększonej presji migracyjnej jest wspierane przez służby rosyjskie i powiązane z przestępczością międzynarodową. Podjęty w ramach współpracy granicznej kontakt ze służbami rosyjskimi nie przyczynił się do poprawy sytuacji. Co więcej, służby te dały jasno do zrozumienia, że osoby, które przybyły na przejście graniczne w Finlandii, nie zostaną już wpuszczone z powrotem do Rosji. Obecna sytuacja przypomina poprzedni kryzys migracyjny: od października 2015 r. do lutego 2016 r. tzw. szlakiem arktycznym do Europy przybyło ok. 5,2 tys. migrantów, spośród których granicę fińsko-rosyjską w Laponii przekroczyło ok. 1,8 tys. osób.

W związku z zaistniałą sytuacją 16 listopada rząd Finlandii podjął decyzję o zamknięciu czterech przejść drogowych (Vaalimaa, Nuijamaa, Imatra i Niirala) na południowo-wschodnim odcinku granicy z Rosją. Ze względu na bliskość Sankt Petersburga przejścia te obsługiwały większość ruchu granicznego. Decyzja weszła w życie w nocy z 17 na 18 listopada 2023 r. i będzie obowiązywać do 18 lutego 2024 r. Tereny zamkniętych przejść zostały ogrodzone, a na drogach ustawiono blokady, aby zatrzymać ruch pojazdów. Podjęto także decyzję o ograniczeniu obsługi wniosków o ochronę międzynarodową do przejść granicznych Vartius w regionie Kainuu (ok. 260 km

w linii prostej na północ od przejścia w Niirala) oraz Salla w Laponii (ok. 530 km na północ). Pierwsze osoby złożyły wnioski o azyl na przejściu Vartius już 16 listopada.

Premier Petteri Orpo przedstawił sytuację na wschodniej granicy Finlandii premierom Estonii, Łotwy, Litwy, Norwegii i Szwecji oraz rozmawiał na ten temat z przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen. Szczególnie istotne są doświadczenia państw bałtyckich (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 730](#)). Gotowość do pomocy zadeklarowała także Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). W świetle wypowiedzi Uku Särekanno, zastępcy dyrektora Frontexu, oddelegowani funkcjonariusze mogliby wesprzeć operacyjnie straż graniczną Finlandii. Ponadto ich znajomość języka arabskiego byłaby przydatna w ustalaniu pochodzenia migrantów ubiegających się o azyl oraz w przesłuchiwaniu osób przybywających do kraju.

Postęp w budowie bariery. W lipcu 2022 r. Finlandia przyjęła nowe poprawki do ustawy o straży granicznej, aby umożliwić budowę mocniejszych ogrodzeń na granicy z Rosją. Po oddaniu do użytku pilotażowej wersji ogrodzenia (ok. 3 km w miejscowości Pelkola obok Imatry w Karelii Południowej) rozpoczęto budowę pozostałych odcinków (tzw. faza PRIO 1), m.in. w pobliżu przejścia w Salla (zob. więcej: [„Komentarze IEŚ”, nr 950](#)). Na powstającym czterokilometrowym odcinku testowane są rozwiązania techniczne (np. betonowe pontony, geosiatka), które umożliwią budowę drogi w trudnym, bagiennym terenie.

Realizowana inwestycja obejmuje ogrodzenie, przylegającą do niego drogę oraz system kontroli technicznej. Nowa infrastruktura daje straży granicznej dłuższy czas na reakcję oraz znacząco ułatwia zarządzanie niepożądanymi sytuacjami (w tym kierowanie ruchem osób na granicy). Ponadto, dzięki budowanej przy ogrodzeniu drodze, straż graniczna będzie mogła znacznie szybciej niż obecnie reagować na zdarzenia na granicy państwa. Zgodnie z planem budowa pozostałych odcinków ma zostać ukończona do 2026 r. Możliwe jednak, że obecna sytuacja spowoduje przyspieszenie kolejnych etapów.

Porozumienie o współpracy obronnej ze Stanami Zjednoczonymi. Władze Finlandii podejrzewają, że przyczyną obecnego kryzysu należy szukać w zacieśnianiu współpracy w dziedzinie obronności z USA, które są jednym z kluczowych partnerów Finlandii. Negocjacje pomiędzy oboma państwami w sprawie porozumienia o współpracy obronnej (DCA) rozpoczęły się w sierpniu 2022 r. Finlandia obszernie informowała o przebiegu każdej z pięciu rund negocjacyjnych. Umowa została wynegocjowana pod koniec października 2023 r. w Helsinkach.

Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotycząca statusu ich sił zbrojnych (NATO SOFA), jest podstawą DCA, które definiuje zagadnienia praktyczne, takie jak przyjazd i pobyt wojsk, wstępne rozmieszczenie sprzętu wojskowego, opodatkowanie i kwestie prawne (wojsko pozostanie pod jurysdykcją prawną Stanów Zjednoczonych). DCA określa lokalizacje baz, poligonów, portów i lotnisk (nie zakłada budowy stałej bazy amerykańskiej), które będą wykorzystywane przez armię USA do celów szkoleniowych i ułatwią współdziałanie z siłami zbrojnymi Finlandii. Dzięki DCA częściej mają się odbywać wspólne ćwiczenia i manewry z udziałem armii amerykańskiej. Szczegóły porozumienia zostaną upublicznione po zakończeniu procesu politycznego w Finlandii, obejmującego m.in. zgodę parlamentu. Przypuszczalnie w trakcie debaty pojawią się głosy przeciwko zbliżeniu obu armii (wyrażane np. przez posłów Sojuszu Lewicy), ale jest mało prawdopodobne, by uniemożliwiło to akceptację porozumienia.

W przyszłości DCA pozwoli Stanom Zjednoczonym na wykorzystanie funduszy Kongresu na ewentualne inwestycje infrastrukturalne w Finlandii, podobne do realizowanych w norweskiej bazie Rygge, gdzie USA zainwestowały ok. 170 mln euro. Wśród opcji wskazuje się na możliwość utworzenia na terytorium Finlandii centrum serwisowego, obsługującego amerykańskie myśliwce F-35. Duńczycy otrzymali już 10 z 27 zamówionych samolotów (baza lotnicza Skrydstrup), natomiast Norwegowie, którzy pierwsze maszyny (z 52 zamówionych) otrzymali w listopadzie 2017 r., mają już ponad 40 szt. F-35. Finlandia czeka na pierwszą partię samolotów z 64 szt. zakupionych na podstawie kontraktu z 11 lutego 2022 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 520](#)). Pierwsze myśliwce mają trafić pod koniec 2026 r. do bazy Rovaniemi w Laponii.

Wnioski

- Podjęte wcześniej decyzje, tj. zaprzestanie wydawania wiz turystycznych, zakaz wjazdu do Finlandii samochodów zarejestrowanych w Rosji oraz zamknięcie Konsulatu Generalnego w Sankt Petersburgu (na żądanie Rosji), spowodowały spadek liczby przekroczeń granicy. Obecna decyzja o zamknięciu przejść znacząco utrudni życie mieszkańcom regionów przygranicznych oraz ok. 80 tys. Rosjan mieszkających w Finlandii. Dla władz znacznie ważniejsze jest jednak to, by zapewnić bezpieczeństwo narodowe i kontrolować zjawisko nielegalnego przekraczania granicy.
- Jeśli sytuacja na granicach nie ulegnie poprawie i wciąż będzie się utrzymywał wysoki przepływ osób do otwartych przejść na północy (na co wskazują dane z 18-20 listopada 2023 r.), Finlandia będzie musiała rozważyć kolejne ograniczenia, w tym zamknięcie całej granicy wschodniej. Pojawiły się też pierwsze przypadki nielegalnego przekroczenia „zielonej granicy”. Oznacza to, że wkrótce przed podobnym problemem mogą stanąć władze Norwegii. Natomiast w przypadku obniżenia presji mogłoby dojść np. do ponownego otwarcia jednego z przejść granicznych na południowym odcinku.
- Liczne umowy DCA są dowodem na to, że Stany Zjednoczone przywiązują dość dużą wagę do wspierania sojuszników w Europie Północnej i odstraszenia Rosji. Jak dotąd spośród państw regionu Morza Bałtyckiego dwustronne porozumienia z USA zawarły Niemcy, Norwegia, Polska oraz państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia). Szwecja, podobnie jak i Finlandia, zakończyła negocjacje pod koniec października, natomiast Dania jest w ich trakcie (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 536](#)). Dwustronna współpraca z USA uzupełnia istniejące porozumienia wielostronne i pozwala państwom regionu na stabilizację środowiska bezpieczeństwa w Europie Północnej. W przypadku Finlandii DCA będzie wzmocniać jej bezpieczeństwo narodowe i stanie się częścią obrony Finlandii, obok zdolności jej własnych sił zbrojnych, członkostwa w NATO oraz współpracy nordyckiej.