

# Biuletyn Instytutu Zachodniego

## Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



**Nr 203/2015**  
**18'11'15**

**INSTYTUT ZACHODNI**  
*im. Zygmunta*  
*Wojciechowskiego*  
Poznań

*Redakcja:*  
**Marta Götz**  
**Radosław Grodzki**  
**Krzysztof Malinowski**

*Korekta:*  
**Hanna Różanek**

### **Grupa Wyszehradzka i kryzys uchodźczy: solidarnie przeciw solidarności europejskiej?**

Radosław Grodzki

Europa od wielu miesięcy zмага się z największym tego typu kryzysem we współczesnej historii. Według najnowszych danych unijnej agencji *Frontex* od początku roku do UE przybyło nielegalnie ponad 1,2 mln osób. Problem uchodźców antagonizuje kraje europejskie i osłabia więzi w ramach Unii Europejskiej. Zagrożone jest nie tylko istnienie strefy Schengen, ale jeśli ten trend się utrzyma, będziemy mieli do czynienia z poważnym zagrożeniem dla integracji europejskiej. UE boryka się bowiem z kryzysem w strefie euro, a rosyjska interwencja na Ukrainie postawiła ją przed niespotykanymi dotąd wyzwaniami w zakresie bezpieczeństwa.

Ustalenia szczytu „Unia Europejska – Afryka” oraz nieformalnego szczytu przywódców państw europejskich na Malcie, który odbył się 11-12 listopada 2015 r., wychodzą naprzeciw oczekiwaniom państw Grupy Wyszehradzkiej. Uczestnicy szczytu ustalili m.in. podjęcie zintensyfikowanych działań poza granicami Unii Europejskiej, zapobiegających masowemu przedostawaniu się imigrantów do Europy, oraz uszczelnienie unijnych granic zewnętrznych. Mimo to nierozstrzygnięty ciągle pozostaje problem relokacji imigrantów, co dodatkowo osłabia spójność UE. Czechy, Słowacja i Węgry konsekwentnie sprzeciwiają się wyznaczonym przez Komisję Europejską kwotom podziału uchodźców między państwa członkowskie. Polska natomiast jest krytycznie nastawiona przede wszystkim wobec ustanowienia samego mechanizmu podziału kwotowego z uwagi na jego precedensowy charakter.

Jeszcze pod koniec czerwca 2015 r., gdy Komisja przedstawiła swój pierwszy program relokacji 40 tys. uchodźców z Grecji i Włoch, sprzeciw wobec wprowadzenia obowiązkowych kwot podziału wyrażało dużo więcej krajów. Oprócz wyszehradzkiej czwórki były to niemal wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Hiszpania, Austria czy Finlandia, ale powaga sytuacji związana z zaostrzeniem się kryzysu migracyjnego spowodowała, że V4 pozostała praktycznie osamotniona. Jeszcze w lipcu br. Polska zgodziła się na przyjęcie 2 tys. uchodźców, głównie obywateli Syrii i Erytrei. Mają to być osoby przesiedlone z obozów ONZ na Bliskim Wschodzie (900 osób) i relokowani z innych krajów Unii (1,1 tys. osób). Pozostałym krajom wyszehradzkim przydzielono następujące kwoty: Czechom – 1591 osób, Węgrom – 1294 osoby i Słowacji 802 osoby.

Jednak Czechy, Polska, Słowacja i Węgry konsekwentnie odrzucają oparty na przymusowych kwotach mechanizm relokacji uchodźców i domagają się uszczelnienia granic zewnętrznych UE. Wyraźne oddzielenie wyszehradzkiej czwórki od pozostałych członków UE uwidoczniło się po spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych 13 września 2015 r. w Brukseli. Czechy i Słowacja, poparte przez Polskę i Węgry, żądały, by w dokumencie końcowym ze spotkania zagwarantować, iż podział uchodźców będzie oparty na dobrowolnych deklaracjach. Na to nie było jednak zgody wielu państw, z Niemcami na czele. Oprócz Grupy Wyszehradzkiej przeciw obowiązkowym kwotom relokacji jest jeszcze Rumunia. Należy podkreślić, że Polska zgodziła się jednak na uzgodnione na forum unijnym przyjęcie 5082 osób. W ten sposób sama zdystansowała się od wspólnego stanowiska z Czechami, Słowacją i Węgrami.

Negatywną konsekwencją kryzysu dla czterech krajów wyszehradzkich jest ochłodzenie ich relacji z Niemcami, ale także pozostałymi członkami Unii Europejskiej i negatywna ocena w mediach i wśród międzynarodowej opinii publicznej. Ma miejsce także wzrost nastrojów radykalnych zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, a postawa antyimigrancka zyskała poparcie znaczących sił politycznych i społecznych. W związku z tym w debacie politycznej w pozostałych państwach europejskich pojawiają się zarzuty o brak solidarności ze strony Grupy Wyszehradzkiej. Np. szef eurogrupy, minister finansów Holandii Jeroen Dijsselbloem sugerował, że brak solidarności z Włochami, Grecją, Hiszpanią, Portugalią czy Niemcami może spowodować, iż państwa Grupy Wyszehradzkiej nie doczekają się same solidarności ze strony „starych” członków UE. Faktycznie państwa te domagają się zrozumienia i właśnie solidarności m.in. w kwestiach energetycznych i sprawach bezpieczeństwa, zwłaszcza w obliczu konfliktu na Ukrainie, choć przecież Słowacja, Węgry i Czechy – inaczej niż Polska – utrzymują dobre stosunki z Rosją.



Ten stanowczy sprzeciw wobec obowiązkowych kwot podziału uchodźców pomiędzy państwa UE każe zastanowić się nad przyczynami unikania solidarnego zaangażowania w rozwiązanie problemu. Należy przede wszystkim zauważyć, że postawa państw V4 jest tylko jednym z elementów panującej w Unii Europejskiej obstrukcji związanej z uchodźczym kryzysem humanitarnym. Państwa członkowskie UE zgłosiły do tej pory gotowość do przyjęcia w sumie symbolicznej liczby uchodźców. UE ma także kłopoty z zebraniem wystarczających środków na fundusze mające służyć wspieraniu państw, które przyjmują uchodźców poza obszarem UE, a także wysyłaniem ekspertów i funkcjonariuszy do pracy we Włoszech i Grecji. Walka z przemytem ludzi również przynosi umiarkowane sukcesy. Rejestracja uchodźców w tzw. hotspotach w Grecji i Włoszech pozostawia wiele do życzenia. Niemcy przywróciły obowiązywanie przepisów wynikających z Konwencji Dublin III.

Wspólne stanowisko państw Grupy Wyszehradzkiej jest swoistym dziełem przypadku, wynikającym ze specyficznego układu sił politycznych i nastrojów społecznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Ponadto Węgry stały się krajem tranzytowym dla rzesz nielegalnych imigrantów próbujących przedostać się z Serbii do Austrii czy Niemiec, a obozy dla uchodźców mają przepelnione. Słowacja podobnie jak Polska jest krajem konserwatywnym religijnie i niechętnie reaguje na konieczność przyjmowania do siebie muzułmanów. W Republice Czeskiej w odniesieniu do problemu uchodźców zapanował nawet antyimigrancki konsensus pomiędzy zwaśnionymi rządem i prezydentem, bo tak obozy te odczytują nastroje społeczne. A Czesi w 70% przeciwstawiają się przyjęciu uchodźców i w 80% domagają się przywrócenia kontroli granicznych wewnątrz UE (sondaż z lipca 2015 r.).

Postawę państw Grupy Wyszehradzkiej „New York Times” określił jako odzwierciedlenie mieszanki skrajnych prawicowych ruchów, nacjonalizmu, rasizmu, uprzedzeń religijnych oraz argumentów ekonomicznych. Zdaniem NYT, opór krajów Europy Wschodniej, w tym Rumunii i Bułgarii oraz krajów bałtyckich, wobec przyjęcia uchodźców jest główną przeszkodą wypracowania wspólnej europejskiej odpowiedzi na obecny kryzys uchodźczy i dodatkowo nadwyręża Unię Europejską osłabioną kryzysem strefy euro.

Zbieżność stanowisk państw V4 w kwestii uchodźców jest zastanawiająca. Na innych bowiem obszarach współpracy próżno by szukać solidarności w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Dotyczy to chociażby tak ważnych kwestii, jak polityka energetyczna czy wojna w Ukrainie.



Unijny szczyt na Malcie 11-12 listopada 2015 r. nie przyniósł zbytniego postępu. Jego ustalenia koncentrują się na źródłach migracji do UE, przede wszystkim biedzie i niestabilności. Mają wzmocnić współpracę w zakresie legalnych przyjazdów do Unii, zapobiegać przemytowi ludzi, wspierać ochronę uchodźców, a także unormować kwestie powrotów tych imigrantów, którzy nie uzyskają statusu uchodźcy. Jednym z działań ma być projekt mający na celu zwiększenie możliwości znalezienia pracy w regionach, z których wywodzą się imigranci, a także w państwach tranzytowych. Dotychczas UE i jej kraje członkowskie przeznaczały ok. 20 mld euro rocznie na pomoc dla Afryki. Jako że widoczna jest potrzeba zwiększenia tej kwoty, utworzono europejski Fundusz Powierniczy na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce (*Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*), w wysokości docelowo ok. 3 mld euro (KE przekazała 1,8 mld euro). Ze wsparcia funduszu mają korzystać przede wszystkim kraje regionu Sahelu i jeziora Czad, Rogu Afryki oraz Afryki Północnej. Kwota ta ma być zainwestowana w rozwój tych państw, poprawę warunków życia ludności je zamieszkującej i tworzenie tam nowych miejsc pracy. Ma to ograniczyć potrzebę opuszczania swojej ojczyzny. Oprócz wsparcia ekonomicznego i humanitarnego, fundusz ma usprawnić zarządzanie polityką migracyjną. Jednak do 11 listopada państwa członkowskie zadeklarowały jedynie symboliczne ok. 80 mln euro, w tym Polska zaledwie 1 mln euro, Czechy – 600 tys. euro, Węgry i Słowacja po 500 tys. euro. Najwięcej zadeklarowały Holandia – 15 mln euro, Włochy i Belgia po 10 mln euro.

W Polsce w związku z zaprzysiężeniem nowego parlamentu, po wygranych przez dotychczasową opozycję wyborach, i zamieszczeniem w kwestii wysłania stosownej delegacji na to spotkanie, ustępująca ze swojego stanowiska premier Ewa Kopacz poprosiła premiera Czech o reprezentowanie tam Polski. Jednak pierwsze deklaracje obejmującego urząd ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego mogą sygnalizować możliwość jeszcze większego zbliżenia postaw w ramach V4 w odniesieniu do problemu uchodźców. Dodatkowo, po zamachach terrorystycznych w Paryżu 13 listopada 2015 r., przedstawiciele nowego rządu zaczęli podkreślać potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa procesu przyjmowania uchodźców i wzmocnienia kontroli procesu azylowego. Ponadto rządzącym trudno będzie się wywiązywać z dotychczasowych ustaleń, gdyż niewykluczone, że jeszcze zwiększy się presja opinii publicznej niechętej w dużym stopniu przyjmowaniu muzułmańskich imigrantów.



Kluczowe wydaje się wdrażanie decyzji dotyczących uzgodnionego we wrześniu programu przyszłych relokacji. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu Polska powinna kierować się solidarnością wobec Grupy Wyszehradzkiej. Warszawa w ważnych dla niej kwestiach czasem nie uzyskuje wsparcia od państw Grupy Wyszehradzkiej. Krytyczne podejście Polski do relokacji na podstawie kontyngentów uchodźców wywołuje w opiniach publicznych państw członkowskich w Europie Zachodniej wrażenie wyłamywania się z europejskiej solidarności. Nie przysparza to Polsce na forum Unii Europejskiej sojuszników w realizacji jej własnych interesów. Stawką jest utrzymanie przychylności całej UE dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego czy też poparcia dla polityki wobec Ukrainy.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

**Radosław Grodzki** - politolog, autor prac z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i bezpieczeństwa wewnętrznego, adiunkt w Instytucie Zachodnim.

