

## Rozdział 4

---

### Praktyka państw Grupy Wyszehradzkiej w kontekście zjawiska imigracji

#### 4.1. Współpraca wyszehradzka i jej determinanty w warunkach kryzysu migracyjnego

Współcześnie znaczącą rolę w procesie kooperacji państw Europy Środkowo-Wschodniej odgrywają mechanizmy współpracy regionalnej, które przybierając różnego rodzaju formy, umożliwiają prowadzenie przedsięwzięć i formułowanie inicjatyw na rzecz rozwiązywania wspólnych dla regionu problemów. Podkreślić w tym miejscu należy, iż współpraca regionalna motywowana wspólnotą interesów politycznych, gospodarczych, społecznych zachęca i inspirowanie państwa regionu do współdziałania i przezwyciężania problemów, które przekraczają możliwości samodzielnie działających państw. Wyróżnione przesłanki towarzyszą funkcjonowaniu Grupy Wyszehradzkiej, która stanowiąc forum współpracy i konsultacji, pozwala identyfikować i rozwiązywać tożsame dla państw członkowskich problemy<sup>1</sup>. W przeszłości były to dążenia na rzecz prze-

---

<sup>1</sup> W. Gizicki, *O zasadności istnienia Grupy Wyszehradzkiej*, „Rocznik Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, z. 1, s. 41–52; M. Herman, *Grupa Wyszehradzka. Narodziny, rozwój, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2, s. 162. Zob. także: M. Herman, *Polska w ramach współpracy regionalnej – Grupa Wyszehradzka*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, Poznań 2000, s. 121–145; B. Góralczyk, *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 1999, s. 10–19; R. Podgórska, *Europejska integracja regionalna w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku na przykładzie Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] T. Smoliński (red.), *Modele integracji międzynarodowej. Uniwersalny, kontynentalny, sektorowy a idee, państwo, prawo. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 157–186; Miejsce współpracy regionalnej w polityce zagranicznej Polski po wejściu do Unii Europejskiej, [w:] A. Szczepańska, H. Walczak, A. Wątor, *Polska między Wschodem a Zachodem, T. II, W kręgu polityki zagranicznej*, Toruń 2008, s. 301–318.

zwycięzenia konsekwencji zimnowojennego podziału świata, łagodzenia skutków zainicjowanych procesów transformacji systemowej, w szczególności podjętych reform społeczno-politycznych i gospodarczych, niwelowania i przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa w wymiarze narodowym i międzynarodowym. Równie ważne były paralelnie podjęte przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej działania na rzecz zbliżenia ze strukturami europejskiej i euroatlantyckiej, współpracy czy też umocnienia pozycji państw Europy Środkowej i Wschodniej na arenie międzynarodowej. Wspólnota celów w polityce zagranicznej państw środkowoeuropejskich stanowiła asumpt do rozwijania dialogu w ramach struktur regionalnych i pogłębiania różnorodnych form kooperacji. Niezależnie od występujących okresowo trudności, które skutkowały wyhamowaniem współpracy, postrzegano współdziałanie w regionie jako istotne narzędzie realizacji interesów państw członkowskich Grupy Wyszehradzkiej. Przy czym podkreślić należy, iż o intensywności współdziałania decydowała w równym stopniu sytuacja polityczna wewnątrz każdego z państw, realizowane koncepcje polityki zagranicznej, sposób postrzegania Grupy Wyszehradzkiej i rola jaką jej przypisywano, jak również sytuacja na arenie międzynarodowej i charakter problemów, z którymi musiały zmagać się państwa wyszehradzkie.

Współcześnie wspólnym mianownikiem aktywności państw Grupy Wyszehradzkiej na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim przesłanką determinującą wspólnotę interesów wyrażaną na forum Unii Europejskiej jest kryzys migracyjny, który z uwagi na tożsamą ocenę jego konsekwencji dla bezpieczeństwa europejskiego, a przede wszystkim stanowisko wobec polityki migracyjnej UE integruje państwa Grupy Wyszehradzkiej. Co ważne – kryzys skonsolidował państwa wyszehradzkie w stopniu nienotowanym od wielu lat. Pomimo że są one dotknięte problemem imigracji w sposób pośredni (przede wszystkim bowiem pełnią rolę tranzytową), z uwagi na politykę UE w zakresie migracji koncentrują swoje zaangażowanie na tym właśnie problemie<sup>2</sup>. Abstrahując od motywów, które przesądzają o zbieżności postaw państw wyszehradzkich, dziś problemy migracyjne, z jakimi zmagają się Unia, a w szczególności przyjęta strategia przeciwdziałania i łagodzenia skutków masowego napływu ludności na jej terytorium, decyduje o współpracy państw wyszehradzkich. Niezależnie od występujących okresowo rozbieżności na tym tle (np. wycofanie się ze wspólnego stanowiska Grupy i zgoda polskiego rządu na relokację imigrantów we wrześniu 2015 r.), obecnie państwa te prezentują wspólne podejście w tej kwestii<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> J. Wojnicki, *Rządy i społeczeństwa Europy Środkowej wobec problemu uchodźców*, [w:] *Uchodźcy...*, op. cit., s. 531.

<sup>3</sup> Podczas posiedzenia Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 22 września 2015 r. Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia głosowały przeciw decyzji w sprawie rozlokowania uchodźców w państwach UE. Wcześniej Polska i kraje bałtyckie należały także do głównych krytyków ustalenia obowiązkowych kwot uchodźców. Zob. M. Gniazdowski, *Czechy, Słowacja*,

Nie odżegnując się od współdziałania w warunkach kryzysu, powołując się na idee solidarności i współodpowiedzialności, państwa te postulują modyfikację unijnego podejścia. Deklarując wolę wypełniania obowiązków przewidzianych w dorobku prawnym UE oraz wyrażając gotowość do zwiększenia zaangażowania we wspólne działania, wskazują na potrzebę uwzględniania ich propozycji<sup>4</sup>.

„Elastyczna solidarność” to postulowane od jesieni 2016 r. podejście do polityki migracyjnej. Przyznaje ono prawo poszczególnym państwom do samodzielnego decydowania o sposobach i zakresie partycypacji w polityce migracyjnej UE i rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego. Zaprezentowana na nieformalnym szczycie UE w Bratysławie 16 września 2016 r. koncepcja zakłada, że zdolność do przyjmowania uchodźców i imigrantów powinna być dopasowana do specyfiki danego kraju, do jego możliwości i doświadczeń<sup>5</sup>. Od miesięcy punktem spornym pozostaje bowiem forsowana przez Komisję Europejską i część państw członkowskich UE propozycja systemu obowiązkowych kwot relokacji uchodźców. Państwa Grupy Wyszehradzkiej, opowiadając się za dobrowolnością w tym zakresie, kontestują obowiązek przyjmowania uchodźców bez uwzględniania zdolności, potencjału i doświadczeń poszczególnych państw. Wspólne podejście do kryzysu migracyjnego – a może właściwiej – łączący państwa wyszehradzkie krytyczny stosunek do unijnej polityki migracyjnej nie wynika jednak ze zbieżności globalnych interesów i solidarności regionalnej, a podyktowane jest partykularnymi interesami każdego z nich. Kierując się indywidualnymi przesłankami, przeciwstawiają się one proponowanym przez unijne instytucje propozycjom rozwiązania kryzysu migracyjnego, które w ich ocenie skutkują zwiększeniem napływu imigrantów na terytorium UE. Wskazując na konsekwencje napływu imigrantów, chociażby związane ze wzrostem zagrożenia dla bezpieczeństwa (w tym zwiększonym zagrożeniem terrorystycznym), jak również na społeczny i ekonomiczny wymiar migracji, negują unijne rozwiązania. Niezależnie od faktu, że skutki kryzysu migracyjnego w różnym stopniu dotyczą poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej, prezentują podobnie krytyczny stosunek do działań unijnych instytucji, lobbując za ochroną granic zewnętrznych UE i konsekwentnym egzekwowaniem wytycznych polityki migracyjnej UE. Akcentując potrzebę humanitarnego wsparcia dla uchodź-

---

*Węgry i Rumunia: „nie” dla rozlokowania uchodźców* [online], witryna internet. OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-23/czechy-slowacja-wegry-i-rumunia-nie-dla-rozlokowania-uchodzcow> [dostęp: 10.11.2016].

<sup>4</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej* [online], Praga 4 września 2015 r., witryna internet. KPRM, [https://www.premier.gov.pl/files/files/oswiadczenie\\_premierow\\_-\\_pl.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/oswiadczenie_premierow_-_pl.pdf) [dostęp: 10.11.2016].

<sup>5</sup> Visegrad Group, *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries* [online], witryna internet. Visegrad Group, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> [dostęp: 10.11.2016].

ców, kontestuje się przede wszystkim narzucony mechanizm obowiązkowego ich przyjmowania, uzasadniając to ekonomicznymi i społeczno-kulturowymi przesłankami. Swoje stanowisko motywują zarówno odgórnie narzuconym charakterem proponowanych rozwiązań, które nie uwzględniają woli i, co najważniejsze, specyfiki poszczególnych państw i charakteru problemów, z którymi się zmagają, jak również doraźnością postulowanych rozwiązań<sup>6</sup>. O sprzeciwie państw wyszehradzkich wobec postulowanych unijnych rozwiązań decydują również uwarunkowania wewnętrzne wynikające chociażby z ograniczonych zasobów, jakimi dysponują te państwa. Jak zauważa Dariusz Kałan, w porównaniu z Europą Zachodnią poziom zamożności, słabość administracji i niedostatki infrastruktury, a także brak kontaktów historycznych z kulturą islamu i z reguły negatywne doświadczenia z mniejszościami narodowymi determinuje niechęć państw wyszehradzkich do przyjmowania imigrantów<sup>7</sup>.

W świetle powyższego należy podkreślić, że państwa wyszehradzkie nie są punktem docelowym dla uchodźców i imigrantów ekonomicznych – stanowią przede wszystkim drogę tranzytową dla imigrantów, nie są postrzegane jako atrakcyjne kraje do osiedlenia się. Przy czym skala i dynamika „tranzytu” migrantów przez terytoria poszczególnych państw jest zróżnicowana oraz zależna od szlaków migracji. Węgry, leżąc na tzw. bałkańskim szlaku migracyjnym, wiodącym za pośrednictwem Turcji, Grecji, byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii do Serbii, a następnie przez Węgry właśnie i Chorwację do innych państw członkowskich UE, który do czasu zamknięcia był najpopularniejszym sposobem na dotarcie z Bliskiego Wschodu, Azji Południowej i Afryki do Europy Zachodniej, w największym stopniu spośród wszystkich państw wyszehradzkich ponosiły koszty kryzysu uchodźczego i odczuły jego skutki<sup>8</sup>. Niezależnie od roli Węgier jako państwa tranzytowego skala napływu uchodźców i nielegalnych imigrantów stanowiła wyzwanie dla węgierskich służb i instytucji, a w konsekwencji spowodowała zaostrożenie dla węgierskiej polityki migracyjnej i presję na instytucje unijne<sup>9</sup>. Pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej były i są w znacz-

<sup>6</sup> P. Sasnal, op. cit., s. 14.

<sup>7</sup> D. Kałan, *Kryzys migracyjny jednocy Wyszehrad*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 79, s. 1.

<sup>8</sup> Zob. T. Żornaczuk, *Bałkańskie domino. Niepewna przyszłość nowego szlaku migracyjnego przez Chorwację i Słowenię*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 92, s. 1; Frontex, *Western Balkans. Annual Risk Analysis 2015*, s. 22 [online], witryna internet. Frontex, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2015.pdf) [dostęp: 5.11.20156].

<sup>9</sup> W 2014 r. łącznie w UE złożono 626 tys. wniosków o azyl. Najwięcej wniosków rozpatrzyły Niemcy – 34% (202 815), następnie Szwecja (81 325), Włochy (64 625) i Francja (64 310) – 10%, Węgry 7% (42 775), Wielka Brytania – 5% (31 945), Austria (28 065) – 4,4%, Holandia – 4,2% (24 535), Belgia (22 850) – 3,6%, Dania (14 715) – 2,3%. Niewielu migrantów złożyło wnioski azylowe w innych niż Węgry państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Przykładowo w Polsce w 2014 r. złożono 1,3% aplikacji, czyli 8025 (w 2013 r. – 15 tys.). Zob. Eurostat, *Asylum and new asylum applicants annual aggregated data*, [online], witryna internet. Eurostat,



nie mniejszym stopniu obciążone napływem nielegalnych imigrantów. Równocześnie jednak należy zauważyć, iż likwidacja jednych szlaków tranzytowych powoduje poszukiwanie alternatywnych tras przerzutu uchodźców i nielegalnych imigrantów.

## 4.2. Sytuacja migracyjna państw Grupy Wyszehradzkiej

### 4.2.1. Przepływy migracyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Abstrahując od głębszej egzegezy charakteru i doświadczeń współpracy regionalnej państw Europy Środkowo-Wschodniej, przesłanek determinujących skalę, wymiar współpracy i decydujących o „wspólnocie interesów” państw Grupy Wyszehradzkiej, a przede wszystkim o określeniu wyzwań związanych z procesem migracji, konieczne jest przeanalizowanie sytuacji migracyjnej państw członkowskich.

Skala przepływów migracyjnych w państwach Grupy Wyszehradzkiej determinowana jest szeregiem czynników politycznych, społecznych, ekonomicznych. O współczesnym charakterze migracji, skali i kierunkach mobilności ludności na obszarze Grupy Wyszehradzkiej zadecydowały dwa zasadnicze procesy. Pierwszy to proces transformacji społeczno-politycznej zainicjowany w 1989 r., który umożliwił likwidację istniejących do przełomu lat 80. i 90. XX w. ograniczeń i barier w swobodnym przemieszczaniu się do i z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Drugi zaś to proces akcesji państw wyszehradzkich do UE oraz wiążąca się z tym możliwość swobodnego przemieszczania się w ramach terytorium Wspólnoty i podejmowania zatrudnienia w państwach, które systematycznie otwierały swoje rynki pracy.

Z przeprowadzonych badań dotyczących mobilności obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej wynika, że liczba emigrantów z nowo przyjętych państw wzrosła w latach 2004 i 2012 z mniej więcej 1,7 mln do 5,6 mln osób. Według analizy przeprowadzonej przez Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) od przystąpienia do UE nowych państw członkowskich w 2004 r. emigracja do krajów „starej UE” wzrosła średnio o 180%. Przy czym największą dynamikę zmian odnotowano w dwóch krajach bałtyckich, a mianowicie na Litwie i Łotwie, gdzie liczba osób zamieszkałych w państwach człon-

---

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables> [dostęp: 22.10.2016]; Eurostat, *Asylum in the EU*, [online], witryna internet. Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/asylum/infographic\\_asylum\\_print\\_a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/asylum/infographic_asylum_print_a_en.pdf) [dostęp: 25.10.2016]; Eurostat, *Wspólny europejski system azylowy*, [online], witryna internet. Eurostat, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas-factsheet\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas-factsheet_pl.pdf) [dostęp: 25.10.2016].

kowskich 15 wzrosła o ponad 400% w latach 2004–2012. Wzrost migracji w najmniejszym stopniu dotknął Czechy (40%) oraz Słowenię (25%). Pod względem ilościowym największy odpływ ludności odnotowano w Rumunii (2,4 mln – 340%) oraz w Polsce (1,8 mln – 210%)<sup>10</sup>. Czynnikiem determinującym emigrację z państw wyszehradzkich wciąż jest różnica w dochodach i poziomie życia pomiędzy nowo przyjętymi państwami członkowskimi a państwami tzw. starej Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Perspektywa lepszych miejsc pracy, wyższego wynagrodzenia, podniesienia poziomu i komfortu życia przesądza o decyzjach wyjazdowych. Niezależnie od poprawy koniunktury gospodarczej w tych państwach, rosnącej stabilizacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców wyjazdy do zasobniejszych państw Europy Zachodniej i Północnej są wciąż atrakcyjne.

Obraz migracji na obszarze UE byłby niepełny bez analizy procesu imigracji do krajów Europy Środkowej i Wschodniej obywateli trzecich, czyli spoza UE. Jest to szczególnie ważne dla krajów, które systematycznie przekształcały się z państw o charakterze emigracyjnym w państwa o statusie emigracyjno-emigracyjnym. Z uwagi na niższą „atrakcyjność” państw Grupy Wyszehradzkiej UE zainteresowanie imigrantów tym regionem wciąż pozostaje umiarkowane<sup>12</sup>. Przy czym sytuacja ta nie oznacza, iż imigranci całkowicie pomijają państwa Grupy Wyszehradzkiej jako kraje osiedlenia krótko- lub długookresowego. Skala i dynamika napływu imigrantów do nich jest zróżnicowana w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej i pozostaje w korelacji z sytuacją gospodarczą zarówno w krajach członkowskich UE, jak i w państwach pochodzenia imigrantów. Równie ważne znaczenie odgrywa rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej, w tym trwające konflikty w sąsiedztwie państw Europy Środkowo-Wschodniej (np. konflikt na Ukrainie), niestabilność polityczna i kryzysy wewnętrzne w otoczeniu UE. Zauważyć należy, iż po 2004 r. do państw Europy Środkowo-Wschodniej w pierwszej kolejności napływali imigranci wywodzący się z najbliższego sąsiedztwa, ale spoza UE, m.in. z Ukrainy, Rosji, państw bałkańskich (np. Serbii)<sup>13</sup>. W przeszłości z uwagi na wywołujące kryzysy humanitarne wojny i konflikty, sytuację polityczną w niestabilnych państwach i regionach, zagrożenie terroryzmem, prześladowania etniczne i religijne, w końcu dysproporcje w poziomie życia, schronienia na terytorium państw Grupy Wy-

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014 – *Raport CEED: Migracje w XXI wieku z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej – szansa czy zagrożenie?* [online], witryna internet. OECD, <http://ceedinstitute.org/upload/files/4433814417bb43e0665e1f7bd92a45c1.pdf> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>11</sup> D. Nowotnik, op. cit., s. 59.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Kresy.pl, *Europa Środkowa stawia czoło emigracji* [online], witryna internet. Kresy, <http://www.kresy.pl/publicystyka,analizy?zobacz/europa-srodkowa-i-problem-emigracji> [dostęp: 25.10.2016].

szehradzkiej poszukiwali imigranci pochodzący z Azji, Afryki czy Bliskiego Wschodu.

Warto zauważyć, że niezależnie od skali napływu imigrantów do poszczególnych państw wyszehradzkich (bądź jedynie perspektywy intensyfikacji napływu) problem imigrantów został włączony do debaty publicznej. Potwierdzeniem jest polityzacja problemu imigracji, czego przykładem jest chociażby podyktowana wewnątrzpolitycznymi kalkulacjami premiera Viktora Orbána antyimigracka retoryka na Węgrzech czy też na Słowacji, gdzie głosy o potrzebie obrony przed „dyktatem” UE i akcentowanie ryzyka związanego z napływem migrantów stały się sposobem na konsolidowanie i poszerzanie elektoratu przez rządzącą samodzielnie lewicę (Smer–SD)<sup>14</sup>. Konsekwencją włączenia kwestii imigracji do wewnątrzpolitycznej debaty, a przede wszystkim charakter tej debaty, przesądza o „zamykaniu się” społeczeństw na przyjmowanie imigrantów i rosnącą niechęć do „obcych” manifestowaną rosnącą liczbą ataków o rasistowskim podłożu (m.in. w Polsce).

Tabela 4.1. Liczba imigrantów w państwach członkowskich Grupy Wyszehradzkiej w latach 2005–2014

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
2005	60 294	9 364	5 276	27 820
2006	68 183	10 802	5 589	25 732
2007	104 445	14 995	8 624	24 361
2008	108 267	15 275	17 820	37 652
2009	75 620	189 166	15 643	27 894
2010	48 317	155 131	13 770	25 519
2011	27 114	157 059	4 829	28 018
2012	34 337	217 546	5 419	33 702
2013	30 124	220 311	5 149	38 968
2014	29 897	222 275	5 357	54 581

Źródło: Eurostat, *Immigration by five year age group, sex and citizenship* [online], witryna internet. Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_imm1ctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_imm1ctz&lang=en) [dostęp: 25.10.2016].

<sup>14</sup> Zob. M. Gniazdowski, op. cit.; M. Gniazdowski, M. Jaroszewicz, *Węgierska odsłona kryzysu migracyjnego* [online], witryna internet. OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego> [dostęp: 25.10.2016]; M. Szpala, A. Sadecki, *Presja migracyjna na granicy węgierskiej* [online], witryna internet. OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-01/presja-migracyjna-na-granicy-wegierskiej> [dostęp: 25.10.2016].

Tabela 4.2. Liczba osób wnoszących o azyl w państwach członkowskich Grupy Wyszehradzkiej w latach 2013–2016

	2013	2014	2015	2016
Czechy	695	1 140	1 515	1 475
Polska	15 240	8 015	12 185	12 305
Słowacja	445	325	325	29 430
Węgry	18 895	42 770	177 130	26 875

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded)* [online], witryna internet. Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 25.10.2016].

Tabela 4.3. Liczba osób składających wniosek o azyl po raz pierwszy w państwach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2014–2015

	Liczba osób składających wniosek o azyl po raz pierwszy			Liczba wniosków o azyl w UE w %	Liczba wniosków w UE na milion mieszkańców
	2014	2015	zmiana w % 2014/2015	2015	2015
Unia Europejska	562 680	1 255 640	+ 123%	100,0%	2 470
Czechy	905	1 235	+ 36%	0,1%	117
Polska	5 610	10 255	+ 83%	0,8%	270
Słowacja	230	270	+ 18%	0,0%	50
Węgry	41 215	174 435	+ 323	13,9%	17 699

Źródło: Eurostat, *Asylum in the EU Member States* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp: 25.10.2016].

Państwa wchodzące w skład Grupy Wyszehradzkiej postrzegane były przez lata jako swoisty „przedsionek” UE i nierzadko też traktowane wyłącznie jako państwa tranzytowe w drodze do zasobniejszych państw „starej UE”, gwarantujących przede wszystkim wyższy poziom życia, wyższe socjalne wsparcie i zabezpieczenie. Pomimo systematycznej poprawy sytuacji gospodarczej wciąż postrzegane są jako państwa o niższym potencjale i mniejszych możliwościach rozwojowych, co skutkuje zdecydowanie mniejszym napływem imigrantów na ich terytoria w porównaniu z państwami o wyższych parametrach gospodarczych i socjalnych. Położenie geograficzne, potencjał gospodarczy, posiadane zasoby, rynek pracy i jego uwarunkowania, charakter polityki migracyjnej – to niektóre czynniki, które determinują skalę i natężenie procesów migracyjnych w poszczególnych państwach. Istotne znaczenie mają warunki formalnoprawne

regulujące procesy migracyjne, jak również stosunek społeczeństw państw przyjmujących do imigrantów, ich otwartość, stopień akceptacji. W konsekwencji każde z nich cechuje się odmienną sytuacją migracyjną i zróżnicowanymi problemami, które generują zarówno proces imigracji, jak i emigracji.

Tabela 4.4. Liczba wniosków o azyl składanych po raz pierwszy według krajów pochodzenia w państwach Grupy Wyszehradzkiej w 2015 r.

	Liczba wniosków o azyl składanych po raz pierwszy	Trzy najpopularniejsze państwa pochodzenia imigrantów								
		pierwsze państwo	liczba	%	drugie państwo	liczba	%	trzecie państwo	liczba	%
EU	1 255 640	Syria	362 775	29	Afganistan	178 230	14	Irak	121 535	10
Czechy	1235	Ukraina	565	46	Syria	130	11	Kuba	125	10
Polska	10 255	Rosja	6 985	68	Ukraina	1 575	15	Tadżykistan	525	5
Słowacja	270	Irak	170	63	Afganistan	25	9	Ukraina	15	6
Węgry	174 435	Syria	64 080	37	Afganistan	45 560	26	Kosowo*	23 690	14

\* Kosowo w rozumieniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z 10 czerwca 1999 r.

Źródło: Eurostat, *Asylum in the EU Member States* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp: 25.10.2016].

#### 4.2.2. Węgry

Mając na uwadze kolejne odsłony kryzysu migracyjnego w Europie, państwem, które najbardziej dotknął masowy napływ imigrantów, są Węgry. Ze względu na położenie geograficzne stały się one jednym z głównych krajów tranzytowych nielegalnej migracji do innych państw członkowskich UE. O skali napływu imigrantów świadczyć może liczba składanych wniosków o azyl. W okresie wzmożonego napływu imigrantów do Europy według agencji Frontex Węgry należały do państw przodujących pod względem liczby zatrzymanych nielegalnych imigrantów na swoich zewnętrznych granicach lądowych<sup>15</sup>. Przeważającą część z nich składała wniosek o azyl, co skutkowało najwyższą liczbą tego typu aplikacji w tym państwie od 1989 r.<sup>16</sup> Z reguły osoby te szybko opusz-

<sup>15</sup> Zob. Frontex, *Western Balkan route* [online], witryna internet. Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>16</sup> International Organization for Migration, *Hungary* [online], witryna internet. IOM, <https://www.iom.int/countries/hungary> [dostęp: 25.10.2016].

czyły terytorium Węgier i wyjeżdżały dalej na Zachód, jeszcze zanim ich wnioski o azyl zostały rozpatrzone (praktyka ta potwierdza tranzytowy charakter państw wyszehradzkich). Według danych Eurostatu w 2015 r. 177 130 osób złożyło wniosek o azyl na Węgrzech (mowa o osobach, które po raz pierwszy ubiegały się o azyl); w tym samym czasie na Słowacji – 325, w Czechach – 1515, w Polsce – 12 185 (zob. tabela 4.2. oraz 4.3). Łącznie w państwach członkowskich UE w 2015 r. 1 255 640 osób złożyło wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>17</sup>. Najczęściej o udzielenie azylu aplikowali obywatele Syrii, Afganistanu, Iraku (zob. tabela 4.4.). W porównaniu z populacją każdego państwa członkowskiego największą liczbę zarejestrowanych osób ubiegających się o azyl po raz pierwszy w 2015 r. odnotowano na Węgrzech (17 699 wnioskodawców na milion mieszkańców), wyprzedzając Szwecję (16 016), Austrię (9970), Finlandię (5876) i Niemcy (5441) (zob. tabela 4.4.). W przeciwieństwie do wyróżnionych państw w tym samym czasie najmniej wniosków złożono w Chorwacji (34 kandydatów na milion mieszkańców), Słowacji (50), Rumunii (62), Portugalii (80) i Litwie (93)<sup>18</sup>. W pierwszym półroczu 2016 r. o udzielenie międzynarodowej ochrony w państwach członkowskich UE po raz pierwszy wnioski złożyło 592 800 osób<sup>19</sup>.

Zauważyć jednak należy, iż Węgry są krajem docelowym zarówno dla nielegalnej migracji, jak i dla legalnej. Ich położenie geograficzne, członkostwo w UE i względny dobrobyt to czynniki przyciągające migrantów, przede wszystkim tych z krajów sąsiednich (np. z Serbii). Po rozszerzeniu UE Węgry jako kraj osiedlenia wybierali nie tylko obywatele spoza UE, ale także obywatele innych państw członkowskich Unii korzystający ze wspólnotowych regulacji, mowa chociażby o obywatelach Niemiec czy Austrii (zob. tabela 4.5.). Przystąpienie Węgier do UE z wielokrotnością liczbę przyjazdów osób z innych państw członkowskich (przede wszystkim ze „starej 15”), którzy upatrywali w nowych państwach członkowskich możliwość realizacji swoich planów i oczekiwań.

<sup>17</sup> Eurostat, *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/3-04032016-AP> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>18</sup> Eurostat, *Asylum in the EU Member States* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>19</sup> Eurostat, *Number of first time asylum seekers slightly up to almost 306 000 in the second quarter of 2016* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7662180/3-22092016-AP-EN.pdf/22f5de3b-b5a8-4195-82fe-3072a4a08146> [dostęp: 25.10.2016]; Eurostat, *Number of first time asylum seekers down to fewer than 290 000 in the first quarter of 2016* [online], witryna internet. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7494855/3-16062016-BP-EN.pdf/4ff50bf8-82fc-4af0-9907-9c8546feb130> [dostęp: 25.10.2016].

W konsekwencji liczba i skład imigrantów ulegał modyfikacji w kolejnych latach członkostwa<sup>20</sup>.

Przystąpienie Węgier do UE stanowiło czynnik dynamizujący procesy migracyjne, determinując zarówno napływ imigrantów (z innych państw członkowskich, jak i z państw trzecich), jak również natężenie emigracji obywateli węgierskich do innych państw członkowskich UE oraz poza jej terytorium. Wraz z akcesją wzrosła emigracja zarobkowa Węgrów do innych państw UE, początkowo przede wszystkim do tych, które nie zakładały okresów przejściowych dla swobodnego przepływu pracowników (Wielka Brytania, Irlandia). W efekcie Węgry stopniowo zaczynają odczuwać skutki odpływu ludności i stają się państwem potrzebującym w pewnych sektorach gospodarki pracowników zagranicznych<sup>21</sup>. Mimo to Węgry nie są skłonne do przyjmowania imigrantów, o czym świadczy prowadzona restrykcyjna polityka migracyjna<sup>22</sup>, która cechuje się brakiem jakiegokolwiek wsparcia dla obywateli państw trzecich przy jednoczesnym faworyzowaniu cudzoziemców węgierskiego pochodzenia oraz mieszkańców „historycznie węgierskich” terytoriów w krajach ościennych<sup>23</sup>. Kategoryczny wymiar polityki węgierskiego rządu w tej kwestii znajduje również uznanie w węgierskim społeczeństwie, które pod wpływem politycznej retoryki niechętnie jest przyjmowaniu imigrantów. O nastrojach węgierskiego społeczeństwa świadczyć mogą wyniki referendum z 2 października 2016 r. w sprawie uchodźców. Niezależnie od tego, że referendum okazało się nieważne – wzięło w nim udział jedynie 39,86% społeczeństwa (przy wymaganym 50-procentowym progu) – to aż 98,36% z głosujących opowiedziało się przeciwko temu, by UE mogła nakazać obowiązkowe osiedlenie na Węgrzech osób innych niż obywatele węgierscy bez zgody Zgromadzenia Narodowego<sup>24</sup>. Równocześnie należy mieć na uwadze przebieg kampanii referendalnej, przede wszystkim agresywną retorykę, która jej towarzyszyła. Węgierska opinia publiczna reagowała na radykalne opinie formułowane przez polityków, w konsekwencji czego przybywało

<sup>20</sup> I. Gödri, *International migration* [online], witryna internet. HDRI, <http://www.demografia.hu/en/publicationonline/index.php/demographicportrait/article/viewFile/892/662> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>21</sup> International Organization for Migration, *Hungary* [online], witryna internet. IOM, <https://www.iom.int/countries/hungary> [dostęp: 25.10.2016].

<sup>22</sup> Zob. TVN24bis, *Na Węgrzech dramatycznie brakuje rąk do pracy* [online], witryna internet. TVN24bis, <http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/na-wegrzech-brakuje-pracownikow-przez-emigracje-i-demografie,660936.html> [dostęp: 10.11.2016].

<sup>23</sup> Zob. Uniwersytet Warszawski, *Węgry: migracja czy kulturowa homogeniczność?* [online], witryna internet. UW, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/51-czerwiec-2015/wegry-migracja-czy-kulturowa-homogenicznosc> [dostęp: 10.11.2016].

<sup>24</sup> Zob. Nemzeti Választási Iroda, *National referendum, October 2, 2016* [online], witryna internet. Nemzeti Választási Iroda, [http://www.valasztas.hu/en/ref2016/481/481\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/en/ref2016/481/481_0_index.html) [dostęp: 10.11.2016].

przeciwników przyjmowania imigrantów (zarówno uchodźców, jak i imigrantów ekonomicznych). W tym miejscu można przywołać badanie Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z listopada 2015 r., w którym to analizowano stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Przeprowadzone sondaże wykazały, iż Węgrzy byli wówczas najbardziej otwarci na udzielanie schronienia uciekinierom z terenów objętych wojną (65% akceptowało przyjęcie uchodźców z państw objętych konfliktami zbrojnymi, a 32% było przeciwnych). Zarazem badanie to wykazało znaczące różnice w opiniach wobec uchodźców pomiędzy mieszkańcami państw Grupy Wyszehradzkiej. Bardziej od Węgrów sceptyczni byli Polacy, wśród których 40% sprzeciwiało się przyjmowaniu jakiegokolwiek uchodźców. Większość polskiego społeczeństwa (56%) solidaryzowała się jednak z uchodźcami i zgadzała się na przynajmniej czasowy ich pobyt w Polsce. Mniej przychylni przyjmowaniu uchodźców byli Czesi – 50% sprzeciwiało się temu, a 44% akceptowało ich przyjęcie. Udzielanie schronienia uchodźcom budziło natomiast największy sprzeciw na Słowacji, gdzie tylko 33% aprobowało choćby czasową pomoc, a 62% wyrażało całkowitą jej dezaprobatę. Dodatkowo badania wykazały, iż Węgrzy cechowali się największą wrażliwością na potrzeby uchodźców z obszarów objętych konfliktami zbrojnymi, natomiast Polacy częściej niż Czesi i Słowacy skłonni byli do oferowania schronienia uchodźcom – generalnie, a także konkretnie tym z Bliskiego Wschodu, Afryki i Ukrainy<sup>25</sup>.

Tabela 4.5. Liczba obcokrajowców na Węgrzech w latach 2007–2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Europa</b>	140 827	146 145	154 352	164 744	171 916	110 122	104 963	101 538	100 510	99 950
Rumunia	66 951	65 836	66 368	72 720	76 878	41 596	34 795	30 934	28 641	24 600
Serbia	12 706	17 186	17 015	17 197	16 301	8 281	4 894	3 051	2 430	2 350
Ukraina	15 866	17 289	17 610	17 241	16 537	11 894	10 849	8 317	6 906	5 800
Niemcy	15 037	14 436	16 744	18 691	20 232	15 834	17 418	18 669	18 773	18 600
Polska	2 681	2 645	2 776	2 515	2 734	1 385	1 631	1 863	1 964	2 100
Rosja	2 760	2 787	2 923	3 275	3 483	2 864	3 390	3 657	4 341	4 900
Słowacja	4 276	4 944	6 106	6 424	7 297	6 705	7 573	8 275	8 744	9 500
Chorwacja	813	852	914	916	953	676	674	650	831	1 100

<sup>25</sup> Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Stosunek do uchodźców w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2015 [online], witryna internet. CBOS, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_151\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_151_15.PDF) [dostęp: 10.11.2016].