

Dominika Gawron

doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**WSPÓŁPRACA GRUPY WYSZEHRADZKIEJ –
IMPLIKACJE DLA JEDNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Rok 2016 był wyjątkowy dla czterech państw Europy Środkowej – Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Obchodziły one bowiem 25-lecie współpracy w ramach utworzonej przez rządy swoich państw Grupy Wyszehradzkiej, zwanej w skrócie V4.

Celem artykułu jest przedstawienie poglądów oraz działań poszczególnych członków Grupy Wyszehradzkiej związanych z sytuacją na arenie europejskiej. Każde z czterech państw prezentuje indywidualne zdanie na temat problemów, nad rozwiązaniem których debatują unijne instytucje. Ich poglądy są o tyle ważne, o ile głosy połączone w ramach zrzeszenia znaczą więcej na unijnym forum, zwracając uwagę silniejszych państw członkowskich Wspólnoty. Zostanie również przypomniana historia początków współpracy Polski, Czech, Słowacji i Węgier oraz podejście poszczególnych państw do aktualnych problemów UE.

Państwa członkowskie V4 od początku istnienia Grupy prezentowały różne poglądy oraz wielotorowość rozwiązań pojawiających się problemów i wyzwań. Jednak podobne doświadczenia historyczne, wspólne cele polityk zagranicznych oraz chęć przynależności do „Wielkiej Europy”¹ zrodziły potrzebę regionalnej

¹ R. Grodzki, *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny Instytutu Zachodniego” 2016, nr 9.

konsolidacji sił. Jedynym z pierwszych wspólnych celów były podjęte starania na rzecz przystąpienia do NATO, a co się z tym wiązało potrzeba przebudowy bloków wojskowych oraz dążenie do formowania nowego systemu gwarancji bezpieczeństwa w Europie.

Podczas szczytu w Wyszehradzie w 1991 roku podpisana została „Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej, Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej”. Już na początku istnienia Trójkąta Wyszehradzkiego² ówczesny prezydent USA, George Bush, określił nowo powstały twór – sprawdzianem dojrzałości polityk państw tworzących zrzeszenie. Wyzwolone spod władzy ZSRR państwa posocjalistyczne musiały spełnić wiele nowych wymagań w celu przynależności do Rady Europy. Do tej pory tak zgodne i wspierające się państw zrzeszenia zostały wystawione niejako na próbę, kiedy to w celu rozwoju gospodarczego musiały zmniejszyć wymianę handlową pomiędzy swoimi państwami na rzecz wzmożonej współpracy z krajami Europy Zachodniej. To właśnie potrzeba przynależności do struktur Wspólnoty Europejskiej wykazała problemy gospodarcze takie jak: bezrobocie, spadek produkcji, czy uzależnienie od surowców dostarczanych z ZSRR – późniejszej Rosji. Na prośbę Polski, CSRF³ oraz Węgier, Komisja Wspólnot Europejskich opracowała raport „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”. Z początku wspólne działania i dążenia do wyznaczonego celu przeradzały się momentami w rywalizację.

Nadrzędnym celem Grupy było zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i podstaw dobrobytu. Członkostwo w zachodnich ugrupowaniach miało być gwarantem przestrzegania wspomnianych założeń. Państwa Grupy Wyszehradzkiej połączone etapem transformacji odtąd już wspólnie patrzyły przed siebie w stronę Europy Zachodniej i Ameryki Północnej.

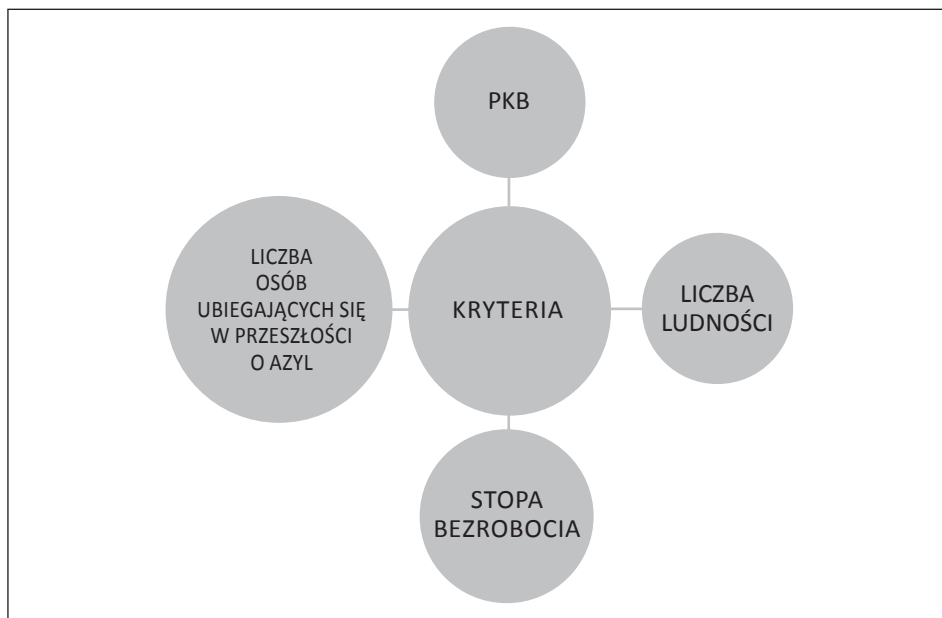
Współcześnie krajom V4 będącymi członkami zarówno NATO, jak i UE przychodzi zmierzyć się z wyzwaniami tak na tle europejskim, jak i globalnym. Największa fala migracyjna od czasów II wojny światowej zalewa obecnie Europę. Jest to problem wszystkich państw Wspólnoty jednak każde z nich ma osobny scenariusz na zażegnanie tego kryzysu. Okazał się on tak poważny, że nie ma tu dobrych lub złych rozwiązań. Kraje Grupy Wyszehradzkiej prezentują nieco odmienny od zachodnioeuropejskiego pogląd, co stało się niejako kolejnym spoiwem w ramach współpracy zrzeszenia. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex – odnotowała, iż w roku 2014 zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczyło około 290 tysięcy nielegalnych imigrantów. W roku 2015 było ich już ponad 1 mln 800 tys.⁴

² Do roku 1993 Trójkąt Wyszehradzki stanowiły: Polska, Węgry i Czechosłowacja.

³ CSFR – Czechosłowacka Republika Federacyjna.

⁴ Frontex Risk Analysis for 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [dostęp: 15.03.2017].

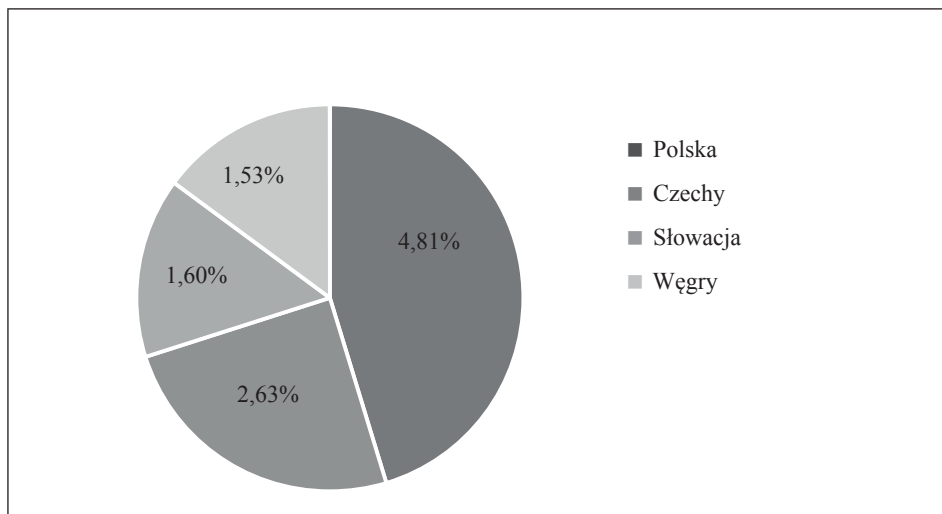
Głosy oraz deklaracje płynące z Brukseli nie zawsze spotykają się z poparciem ze strony państw członkowskich. Niepisana przewaga państw Zachodu występuje już na etapie rozwoju gospodarczego i mocnej politycznej pozycji w Europie. W maju 2015 roku Komisja Europejska przyjęła tzw. „Europejski program w zakresie migracji”, w którym postuluje opracowanie spójnego podejścia do problemu migracji oraz podjęcia wspólnych działań w myśl zasady, iż: „Europa powinna pozostać bezpiecznym schronieniem dla uciekających przed prześladowaniem, a także atrakcyjnym punktem docelowym dla utalentowanych i przedsiębiorczych studentów, naukowców i pracowników”. Program podzielony został na kilka rodzajów priorytetów. Zawiera on opisy czynności niezwłocznych do podjęcia wśród, których wymienia się akcje ratujące życie migrantom przepływającym i ginącym na morzu. Bardzo ważnym z punktu widzenia państw Grupy Wyszehradzkiej jest obowiązujący proces relokacji. W programie opisany został szczegółowy klucz, według którego rozmieszczani mieli być imigranci. Skala przesiedleń miała wynosić 20 tysięcy miejsc. Na rzecz tego programu w latach 2014–2020 przeznaczona zostać miała kwota 50 mln euro⁵.



Schemat 1. Klucz redystrybucji oparty o wyznaczone kryteria

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Europejskiego programu w zakresie migracji*.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski program w zakresie migracji*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf [dostęp: 20.03.2017].



Polska 4,81% tj. 962 osób; Czechy 2,63% tj. 525 osób; Słowacja 1,60% tj. 319 osób; Węgry 1,53% tj. 307 osób⁶.

Wykres 1. Przydział imigrantów w państwach V4 wg klucza redystrybucji

Źródło: *Europejski program w zakresie migracji*.

Wykres nr 1 ukazuje wstępne założenia programu unijnego, do którego zaleceń powinny być zastosować się państwa członkowskie. W programie dotyczącym migracji znalazły się również kwestie: przestępstw przemytników, tzw. hotspotów, problemy pomocy rozwojowej oraz odsyłania nielegalnie przebywających na terenie UE imigrantów.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej nie zgadzają się na przymusową relokację uchodźców. Swoją decyzją argumentują nieefektywnymi skutkami powyższych działań. Ich zdaniem pomoc potencjalnym migrantom powinna być udzielana na miejscu, z którego pochodzą. Utworzone zostało Centrum Zarządzania Kryzysem Migracyjnym, które ma za zadanie niesienie pomocy potrzebującym uchodźcom poza granicami UE. Jego pracami kierować ma Polska. Z budżetów państw V4 zostanie przekazana pomoc finansowa. Polski Minister spraw wewnętrznych i administracji, Mariusz Błaszczak, w jednym z wywiadów dodał, iż należy „wspierać uchodźców w miejscu, gdzie naprawdę są uchodźcami, a więc poza UE”⁷.

⁶ *Ibidem*, s. 24, 25.

⁷ B. Bodalska, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej powołują centrum zarządzania kryzysem migracyjnym*, <http://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/wyszehradzkie-centrum-zarzadzania-kryzysem-migracyjnym> [dostęp: 02.04.2017].

W ostatnim czasie uwaga przywódców państw członkowskich Unii skupia się na referendum przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii, które zapoczątkowało nowy proces, jakim jest opuszczenie struktur unijnych przez jedno z państw członkowskich ugrupowania. Zjawisko to wzbudza pytanie o jedność w Europie. Były szef MSZ Francji Jean-Marc Ayrault przypomniał, że „Europa dalej trwa i musi zareagować i odzyskać zaufanie ludzi”⁸.

Kolejnym ważnym wydarzeniem wpływającym na relacje wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej była rozpoczęta w kwietniu 2014 roku inwazja Rosji na Ukrainę. Bliskość geograficzna, powiązania historyczne oraz handlowe determinują relacje poszczególnych państw V4 z Rosją, a co za tym idzie prowadzą do braku jedności wewnątrz zrzeszenia.

Analiza relacji pomiędzy członkami ugrupowania wymaga oceny, co bezpośrednio wpływa na jakość powiązań między państwami V4, determinując ich relacje z pozostałymi członkami Unii.

Republika Czeska, Republika Słowacka

Relacje w Grupie Wyszehradzkiej

Grupa Wyszehradzka z perspektywy Republiki Czeskiej jest postrzegana jako platforma budowy wzajemnych relacji regionalnych; panel do rozwoju gospodarczego, w mniejszym stopniu traktowany, jako długofalowy sojusz polityczny. Czechy i pozostałe państwa Grupy zdają sobie sprawę, że pojedynczy głos każdego z państw ugrupowania jest zbyt słaby politycznie, jedynie wszystkie cztery znaczą cokolwiek na arenie europejskiej. Celem wzmocnienia swojego wpływu w UE, Czechy przystąpiły w roku 2015 wraz ze Słowacją do tzw. Trójkąta Sławkowskiego, do którego należy również Austria.

Słowacja zdecydowanie bardziej opowiada się za współpracą w ramach UE niżeli Grupy V4. To Unia jest dla niej obecnie priorytetem. W ramach Grupy Wyszehradzkiej próbuje ona jedynie postulować interesy narodowe⁹ na szerszym europejskim forum. Obawiając się marginalizacji państw Grupy V4, stara się ściślej współpracować z przywódcami unijnymi. Słowacja jest jedynym państwem w Grupie, który należy do strefy euro i jest zainteresowana pogłębianiem integracji w tym wymiarze¹⁰.

⁸ *Brexit. To smutny dzień dla Europy, Koszmar – reakcje polityków na decyzję Wielkiej Brytanii*, <http://wiadomosci.wp.pl/brexit-to-smutny-dzien-dla-europy-koszmar-reakcje-politykow-na-decyzje-wielkiej-brytanii-602739435726537a> [dostęp: 02.04.2017].

⁹ Słowacki rząd zainicjował w marcu 2017 roku nadzwyczajny szczyt w Warszawie, na którym omawiano sposoby eliminacji podwójnych standardów jakości produktów w UE.

¹⁰ Możliwość dalszej instytucjonalizacji współpracy np. poprzez utworzenie oddzielnego budżetu dla Słowacji.

Kryzys migracyjny

Republika Czeska nie jest państwem docelowym dla imigrantów docierających do Europy – będącej w ich wyobrażeniu rajem. W większości przypadków jest jedynie drogą tranzytową do Niemiec. Czesi z jednej strony wykazują solidarność z pozostałymi państwami V4 – sprzeciwiając się ustanowieniu stałego mechanizmu relokacji grup uchodźców. Z drugiej jednak zgodziły się na przyjęcie 1100 imigrantów w ramach zaproponowanego przez Komisję Europejską przelicznika. Czeski Rząd zwraca szczególną uwagę na potrzebę utrzymania kontroli w ramach polityki migracyjnej na poziomie państw członkowskich. Opowiada się on też za pomocą krajom takim jak Turcja, która przyjęła największą liczbę uchodźców. 70% obywateli Czech i Słowacji opowiada się przeciwko przyjmowaniu uchodźców. Niechęć do imigrantów spowodowana może być wielkością grupy etnicznej Romów, których według szacunków mieszka w Republice Czeskiej około 360 tysięcy¹¹. Władze Czech nie chcą sprzeciwiać się niemieckim decyzją, bowiem Niemcy nadal są ich największym partnerem handlowym, zarówno w imporcie jak i eksporcie. Stąd też Czesi stronią od sytuacji, w których decyzje i opinie Grupy Wyszehradzkiej miałyby być inne od tych przedstawianych przez większość państw Wspólnoty, obawiając się tym samym marginalizacji. Republika Czeska, jak i Słowacka są przeciwne pozostałym dwóm państwom V4 w sprawie konieczności reform w UE. Polska i Węgry optują za przyznaniem większych kompetencji państwom narodowym. Czechy nie widzą potrzeby przeprowadzenia reform unijnych w tym zakresie. Jak każde z 27 pozostałych państw członkowskich UE Czechy i Słowacja, zaniepokoiły się decyzją Brytyjczyków o opuszczeniu przez nich struktur unijnych, gdyż oznacza to zmniejszenie budżetu Wspólnoty, a co za tym idzie dotacji dla państw słabiej rozwiniętych¹².

Słowacja podobnie, jak Czechy nie jest punktem docelowym migrantów, a jedynie drogą tranzytową do „bogatej” Europy. W 2015 roku zgodziła się na przyjęcie 100 osób w ramach podziału uchodźców. Pomimo deklarowanej chęci pogłębienia współpracy w ramach Unii, rząd w Bratysławie nie ukrywa, iż kontrola w ramach polityki migracyjnej powinna być domeną rządów poszczególnych państw.

Relacje z Rosją

Pomimo aneksji Krymu i militarnej ingerencji Rosji w sprawy Ukrainy, z punktu widzenia obu Republiki, Rosja w pierwszej kolejności kojarzy się ze współpracą gospodarczą, przede wszystkim energetyczną. W obawie przed ewentualnymi stratami finansowymi, jakie z tytułu zapewnienia bezpieczeństwa oraz zastrze-

¹¹ Dane pochodzące ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej, <http://www.mzv.cz/jnp> [dostęp: 3.04.2017].

¹² J. Groszkowski, *Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego> [dostęp: 5.04.2017].

nia sankcji wobec Rosji miałyby ponieść gospodarki Czech i Słowacji ich władze podchodzą z wielką ostrożnością do zaostrzenia kar wobec Federacji. Dodatkowe obawy rodzi zachwianie sektora bankowo-finansowego. Spółki rosyjskiego banku Skierbank obecne są, aż w trzech państwach Grupy Wyszehradzkiej. W związku z powyższym Czechy, Słowacja i Węgry popierają bardziej dyplomatyczne sposoby rozwiązania konfliktu z Rosją z racji jej agresji na Ukrainie. Czechy uznawane są za państwo o wyjątkowym przywiązaniu do demokratyzacji popierają tzw. dogmat o nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne Rosji.

Rzeczpospolita Polska, Węgry

Relacje w Grupie Wyszehradzkiej

Poglądy rządów Polski i Węgier zbliżone są do siebie o wiele bardziej niż te przedstawiane przez dwa pozostałe państwa V4. Zdecydowanie opowiadają się za przyznaniem większej decyzyjności dla państw narodowych. Na skutek niektórych działań oba państwa nazywane są przez UE nacjonalistycznymi. Węgry dzięki przynależności do Grupy Wyszehradzkiej umacniają swoją pozycję w regionie i chcą zdecydowanie próbować narzucić swój nurt polityki w UE. Dzięki zbieżności poglądów Polska i Węgry starają się tworzyć na forum unijnym pewnego rodzaju opozycję, która jest dla nich umocnieniem współpracy na forum wyszehradzkim. Doprowadzenie do odrzucenia obowiązkowych kwot redystrybucji migrantów spoiło i umocniło jedność w Grupie Wyszehradzkiej, a Węgry objęły pewnego rodzaju przewodnictwo w ugrupowaniu. Jest to również element różniący rząd w Budapeszcie od tego znajdującego się w Warszawie. Polska nie potrafi przekonać partnerów unijnych i tych z Grupy V4 do przyjęcia koncepcji reform traktatowych we Wspólnocie. Nie może więc liczyć w tej kwestii na węgierski rząd, który w nie do końca w pewnych dla siebie sprawach stara się nie buntować względem pozostałych państw członkowskich Unii¹³. Warto tu przypomnieć, że ze względu na potrzebę dobrych relacji z państwem niemieckim, także Węgry starają się nie wchodzić w konflikty z rządem w Berlinie. Dla Węgier Niemcy również są największym partnerem handlowym¹⁴.

Kryzys migracyjny

Jak podała Komisja Europejska, w roku 2015 jednym z czterech państw, które przyjęły najwięcej wniosków o udzielenie azylu były Węgry¹⁵ – będące zarazem

¹³ V. Joźwiak, *Grupa Wyszehradzka z perspektywy Węgier*, „Biuletyn PISM”, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-88-1438> [dostęp: 5.04.2017].

¹⁴ Eksport Węgier do Niemiec 28%, import z Niemiec do Węgier 25,8%, dane pochodzą z The World Factbook CIA.

¹⁵ 98 072 wniosków o udzielenie azylu, *Grupa Wyszehradzka z perspektywy Węgier*, „Biuletyn PISM”.

głównym szlakiem do Europy Zachodniej. Sytuacja ta pozwoliła wyrobić rządowi węgierskiemu pewną pozycję w Grupie V4 pod względem stanowczej opinii o emigracji do UE. Budapeszt podjął również zdecydowane środki podejmując budowę muru na granicy węgiersko-serbskiej. Zachowanie to nie spotkało się z poparciem między innymi Niemiec.

Polska wraz z Węgrami we wrześniu 2016 roku przestawiły koncepcję „kontrewolucji kulturalnej”, polegającej na ograniczeniu kompetencji instytucji unijnych. W zamian zwiększona zostać miała suwerenna władza unijnych państw narodowych. Projekt ten nie spotkał się z poparciem pozostałych dwóch państw V4.

Relacje z Rosją

Kwestią z zakresu polityki zagranicznej, co do której poglądy Polski i Węgier różnią się, są stosunki dwustronne z Federacją Rosyjską. Dla Węgier państwo to nie stanowi zagrożenia. Uzależnione są bowiem od rosyjskiego gazu na tyle (80%), iż nie są zwolennikami sankcji wobec wschodniego sąsiada. Co więcej model polityczny Rosji uważany jest niejednokrotnie przez węgierski rząd za skuteczniejszy od bardziej liberalnego proponowanego przez państwa Zachodu. Pogląd Polski na wschodniego sąsiada Federację Rosyjską jest zdecydowany. Rząd w Warszawie opowiedział się za przedłużeniem sankcji. Polska domaga się również w tej kwestii solidarności europejskiej, bardzo dobrze zdając sobie sprawę z tego, że pozostałe trzy państwa V4 utrzymują dość dobre relacje z Federacją.

W związku ze sprzeciwem ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej odnośnie przymusowej relokacji uchodźców pozostali członkowie Unii obawiali się naruszenia solidarności we Wspólnocie. Wśród przywódców unijnych pojawiły się wypowiedzi ukazujące państwa V4 jedynie jako beneficjentów budżetu Wspólnoty¹⁶. W celu wsparcia państw członkowskich, we wrześniu 2015 roku państwa zrzeszenia Wyszehradzkiego zgodziły się na przyjęcie określonej liczby imigrantów. Polska zobowiązała się do przyjęcia uchodźców głównie z Syrii i Erytrei, w kwocie 7 tys. osób, Czechy 1591 osób, Węgry 1294 osób, natomiast Słowacja zaledwie 802 osoby. Także w ramach utworzonego funduszu pomocy dla Afryki, państwa Grupy V4 zdecydowały o oddaniu na ten cel określonych kwot:

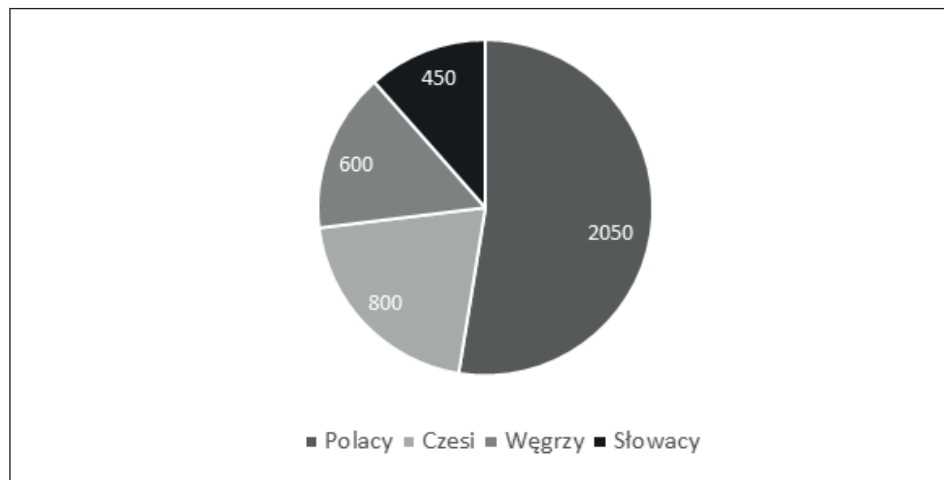
- Polska 1 mln euro;
- Czechy 600 tys. euro;
- Węgry 500 tys. euro;
- Słowacja 500 tys. euro.

Dla porównania Holandia na ten cel przeznaczyła, aż 15 mln euro.

Kryzys migracyjny Unii Europejskiej stał się motorem do wznowienia intensywności współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Czechy, Słowacja, Polska i Węgry tworzą mocną koalicję na forum unijnym. Ich głos zaczyna cokolwiek

¹⁶ Polska jest największym beneficjentem dotacji unijnych.

znaczyć tylko wtedy, kiedy jest spójny i mocny solidarnością zrzeczenia. Grupa Wyszehradzka stanowi trzon współpracy w regionie środkowoeuropejskim. Państwa tego regionu muszą współpracować ze sobą w celu osiągnięcia zamierzonych efektów. Pomimo niejednokrotnie różnych zdań i opinii udało się utworzyć Grupę Bojową Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej, liczącą prawie cztery tysiące żołnierzy. Udział w misjach prewencyjnych i stabilizacyjnych oraz koordynacja udzielanej pomocy humanitarnej, to tylko kilka z priorytetowych działań Grupy.



Wykres 2. Skład „Grupy Bojowej” Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej. Liczba żołnierzy oddelegowanych z poszczególnych państw V4

Źródło: R. Grodzki, *op. cit.*

Podsumowanie

Reasumując, ponad 25 lat temu cztery państwa Europy Środkowej zrzeczyły się w celu osiągnięcia założeń, które okazały się wspólne dla regionu. Współcześnie ponownie wznowiły intensywność swojej kooperacji, którą zdeterminowały nowe już unijne problemy. Polskę, Czechy, Słowację i Węgry połączyła chęć przynależności do Europy. Dziś w tej Europie muszą wypracować wspólny kompromis. Pomimo niejednokrotnie różniących je zdań i opinii państwa V4 w ramach ugrupowania tworzą spójny głos dobiegający z Europy Środkowowschodniej.

Ideą zarówno Unii Europejskiej, jak i Grupy Wyszehradzkiej jest solidarna i wzajemna współpraca ku lepszemu i bezpiecznemu życiu wszystkich obywateli. Każde z państw ma prawo prezentować własne stanowisko w poruszanych na forum kwestiach. Ważne jest jednak to, aby za każdym razem dyskusje o przyszłości zgromadzeń kończyły się jak najlepszym dla mieszkańców Europy wyborem.

W trudnych czasach, kiedy to jedność państw członkowskich zostaje zachwiana przede wszystkim przez nagłą konieczność przyjęcia na swoje terytorium uchodźców, dla których Europa okazuje się być najlepszym schronieniem, tym większe znaczenie ma podejmowanie wspólnych działań. Od tego, jakie decyzje podejmą gospodarze będzie zależała przyszłość UE, państw V4 – ich mieszkańców oraz nowo przybyłych imigrantów. Ważne jest, aby nowa sytuacja nie przerosła władz państw ugrupowań i nie zburzyła pokoju w bezpiecznej, jak dotąd Europie.