

УДК 327 (439+438)

**Ткачова В. В.**

*Науковий керівник: Матвійчук Н. В.,  
кандидат історичних наук, старший викладач*

## **МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УГОРЩИНИ ТА ПОЛЬЩІ В ПЕРІОД МІГРАЦІЙНОЇ КРИЗИ 2015-2017 РР.**

*У статті досліджується міграційна політика країн Вишеградської групи, зокрема Угорщини та Польщі, їх реакція на впровадження квот розподілу мігрантів в рамках Європейського Союзу. Розглянуто функціонування країн Вишеградської четвірки у складі Європейського Союзу, а також безпосередня реакція цих країн на європейську міграційну кризу, що спалахнула у 2015 р.*

***Ключові слова:** Вишеградська група, Угорщина, Польща, Європейський Союз, міграційна політика, біженці.*

**Tkachova V. V.**

### **MIGRATION POLICY OF HUNGARY AND POLAND IN A PERIOD OF MIGRATION CRISIS 2015-2017**

*The article explores the migration policy of the Visegrad countries, especially Hungary and Poland, their response to the introduction of migrant distribution quotas within the European Union. The functioning of the countries of the Visegrad Four within the European Union is discussed in the article, as well as the direct response of these countries to the European migration crisis that erupted in 2015.*

***Key words:** Visegrad Group, Hungary, Poland, European Union, migration policy, refugees.*

Питання міграції завжди було актуальним для кожної країни, що не живе у ізольованому середовищі і буде відносини з іншими державами. Особливого поширення це питання набуло в період глобалізації, коли кордони стираються, а відстань перестає бути перепорою. Саме така ситуація вимагає реакції усіх держав та їх взаємодії між собою. Найбільше це стосується того етапу, коли виникають

ускладнення, наприклад такі, як міграційні кризи. Міграційна криза Європейського Союзу 2015 р. не залишила жодну з країн-учасниць об'єднання осторонь, зокрема Угорщину та Польщу. Країни, як члени окремого угруповання – Вишеградської групи, мали досить відмінну від інших політику, наслідки якої простежуються й до сьогодні.

Питання є актуальним, тому викликає інтерес науковців Польщі та Угорщини, зокрема І. Кориса, Б. Вижнікевича, Я. Кухарика, та А. Потирали. Українські вчені, серед яких В. Кольцов, який у своїй статті розглядав основні напрями дій країн Вишеградської четвірки в період міграційної кризи та їх вплив на стосунки з ЄС, та С. Сорока, сконцентрувавшись безпосередньо на дослідженні політики Польщі в період міграційної кризи, також досліджували це питання.

Метою наукового дослідження є аналіз реакції країн Вишеградської групи, зокрема Угорщини та Польщі на рішення Європейського Союзу щодо розподілу біженців за квотами в період міграційної кризи Європейського Союзу. Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких завдань:

- проаналізувати стан наукової розробки проблеми та її джерельну базу;
- проаналізувати напрями міграційної політики Угорщини в період міграційної кризи;
- розглянути особливості міграційної політики Польщі в період міграційної кризи.

Чотири центральноєвропейські країни – Польща, Чехія, Угорщина та Словаччина після зустрічі 15 лютого 1991 р. утворили так звану Вишеградську групу, що першочерговою ціллю розглядала інтеграцію на регіональному рівні, маючи спільні цілі ведення зовнішньої політики та територіальну близькість. Все ж, утворення регіонального об'єднання не було кінцевою метою країн. Основною ціллю була обрана інтеграція до євроатлантичних структур. Саме тому 2004 р. став роком вступу країн Вишеградської четвірки до Європейського Союзу. Зростання ролі цього регіонального союзу призвело до виокремлення його спільної чіткої позиції у найвагоміших рішеннях процесу європейської інтеграції. Безумовно, у рамках міграційної кризи була вироблена спільна політика, яка у загальних рисах притаманна 4 країнам-учасникам, і, безперечно, Угорщині та Польщі [10]. На перший план висувався той факт, що імміграція може внести значні зміни у національну «картину» кожної країни «четвірки», що суттєво загрожувало національній самобутності держав. Саме через це все більшого поширення набула політика зміцнення вну-

трішніх кордонів, адже значне переважання іммігрантів над емігрантами лише надало збентеженню у країнах більших масштабів. Такі настрої вилилися у велику кількість конфліктів між титульними націями країн та чисельними групами іммігрантів, що зазвичай були спричинені несумісністю культурних та національних цінностей [1].

Ідея національної однорідності завжди потужно підтримувалась корінним (і здебільшого саме титульним) населенням країн Вишеградської четвірки, і ще з перших років після їх вступу до ЄС це яскраво прослідковувалось, та саме реакція на міграційну кризу 2015 р. надала цим настроям нового, радикальнішого характеру. Електоральна підтримка націоналістичних партій та рухів стрімко зростала, досить часто демонструючи цим опозиційне налаштування до ЄС, прикладом чого можна побачити відмінні від європейських норм спроби розв'язати напружену міграційну ситуацію [10].

Намагаючись побороти кризу, більшість держав-членів Європейського Союзу ухвалили 22 вересня 2015 р. програму розподілу біженців, за якою планувалося надати притулок понад 120 тисячам його шукачам [4]. Такі дії Єврокомісії зіштовхнулися з опором країн Вишеграду. Реакція на ситуацію 2015 р. Угорщини, Словаччини, Польщі та Чехії хоч і виявилася схожою, та все ж у кожній країні мала свої особливості.

Найбільш гостро відреагувала Угорщина. Ще з початку кризи країна стала ланкою одного з основних маршрутів переміщення біженців, що прибували переважно з Сирії, а також Іраку та Афганістану [10]. Світ сколихнув скандал 3 вересня 2015 р., що спалахнув на одній із залізничних станцій Будапешту. Тоді сотні біженців відмовлялися зійти з потягу і доправитися в табір з прийому мігрантів, що був розташований неподалік. Вони вимагали можливості доїхати до Німеччини, де сподівалися отримати притулок і шанс на краще життя [16]. Того ж дня В. Орбан, прем'єр-міністр Угорщини, під час спільної прес-конференції з М. Шульцем у Брюсселі висловився, що вважає міграційну кризу зовсім не європейською, а «німецькою проблемою» [12]. Він підтверджував цю гучну заяву тим фактом, що всі біженці хочуть до Німеччини, не маючи жодних намірів залишатися в інших країнах, зокрема й в Угорщині.

У результаті вже 5 вересня Німеччина та Австрія надали дозвіл на перетин їх кордонів біженцям, що опинилися в Угорщині. Уряд країни надав автобуси, щоб зробити це транспортування можливим, та все ж ситуація залишалася напруженою. Стрімко збільшувався потік мігрантів через кордон з сусідньою Сербією, що спричинило блискавичну реакцію з боку Угорщини. Тому протягом 2015-

2016 рр. поблизу населеного пункту Ашотхалом було зведено загорожу з колючим дротом, що сягала довжини 175 кілометрів. Міністр закордонних справ Угорщини П. Сіярто стверджував, що будівництво не має на меті порушити міжнародні зобов'язання країни. Безумовно, такий крок зменшив кількість осіб, що перетинають кордон, проте не зміг зупинити всіх бажаючих це зробити.

Окрім спроби зупинити нелегальних біженців безпосереднім перекриттям для них шляху перетину кордону, поширеними стали методи розповсюдження попереджень у провідних газетах Лівану та Йорданії про ув'язнення тих, хто намагатиметься нелегально потрапити на територію Угорщини.

Загорожею на кордоні з Сербією справа не завершилася і вже наприкінці вересня В. Орбан заявив про намір перекрити кордон з Хорватією, звідки до країни потрапляло багато мігрантів [15]. У жовтні ціль була досягнута. Уряд Угорщини наголошував на тому, що такі міри мали на меті зупинити потік лише тих біженців, хто намагався потрапити до країни нелегально, всі ж інші матимуть змогу подавати заявки на надання їм притулку.

Брюссель усіма силами намагався переконати Будапешт у тому, що такі кроки матимуть негативний вплив на Європейський Союз, зокрема на єдність країн у прийнятті життєво важливих рішень для усього об'єднання [7]. Проте, сконцентрувавшись лише на власних інтересах, уряд Угорщини, аргументуючи це намаганням захистити національні цінності і вберегти країну від пагубного впливу мігрантів на культурні християнські традиції європейського населення в цілому, не зупинився на «досягнутому» і вирішив провести референдум, основне питання якого звучало так: «Чи хочете ви, щоб Європейський Союз мав право обов'язково переселяти неугорських громадян до Угорщини навіть без схвалення Національної Асамблеї?» [6].

Проведення референдуму відбулося 2 жовтня 2016 р., та через низьку явку населення (43,3% при необхідних понад 50%) він був визнаний недійсним [5]. Хоча юридично цей захід не мав би ніякого впливу на Брюссель і ні до чого його б не зобов'язував, та все ж він вкотре похитнув єдність країн-членів ЄС. Адже не варто забувати той факт, що вже, як мінімум, 3 країни-учасниці Вишеградської групи розділяли і підтримували бачення Угорщини у проведенні жорсткої міграційної політики [10].

29 травня 2018 р. уряд Угорщини запропонував законопроект, який передбачав кримінальне переслідування тих неурядових активістських організацій, що надають допомогу нелегальним мігрантам

у країні, якщо ті за якихось умов не мали законних підстав для отримання статусу біженця [18]. Більше того, надана допомога навіть могла каратися ув'язненням терміном до року. Законопроект мав на меті також і заборону друку листівок з інформацією, що може стати важливою для мігрантів [13].

Така політика Угорщини напругу порушувала принципи Європейського Союзу, що закріплені у договорі про Європейський Союз, зокрема пункт 3 статті 24 цього документу, що передбачає спільні кроки країн-учасниць, скеровані на зміцнення та розвиток їх політичної солідарності, та утримання від будь-яких дій, що можуть навести збитки ефективності Союзу [8].

Після усіх явних протиставлень цінностей Угорщини цінностям Європейського Союзу у вересні 2018 р. Європарламент схвалив резолюцію, яка пропонувала запровадити дисциплінарні санкції проти країни. За документ проголосувало 448 депутатів, що становить дві третини з усіх, тож резолюція була прийнята. Проте, санкції, передбаченні статтею 7 Лісабонського договору, могли бути запроваджені щодо Угорщини тільки за умови, що всі країни-учасниці ЄС схвалять резолюцію. У такому випадку варто врахувати, що Польща намагалася блокувати таке рішення, не дозволяючи досягнути однастайності його прийняття [10]. У лютому 2019 р. В. Орбан та його прес-секретар З. Ковач висловилися, що ЄС, підтримуючи нелегальну міграцію, має на меті послабити прикордонну оборону своїх країн-членів [7]. Речник європейської комісії М. Схінас спростував усі ці звинувачення. 5 березня 2019 р. на офіційному сайті ВВС була опублікована стаття про те, що Європейська народна партія має намір виключити зі свого складу В. Orbana та його партію «Фідес» [2].

Значну підтримку своєї міграційної політики Угорщина отримала з боку Польщі, яка ще з початку загострення міграційної ситуації у Європейському Союзі, опираючись, у першу чергу, на страх стирання національної ідентичності в країні, виявила незгоду з розподілом мігрантів за квотами [7]. Прем'єр-міністр Є. Копач наголосила, що польський уряд зобов'язується приймати таку кількість біженців (не економічних мігрантів), з якою країна зможе впоратись [3]. У відповідь на те, що таким чином похитується солідарність і єдність між країнами ЄС, Є. Копач підкреслила, що, у першу чергу, вона є прем'єр-міністром Польщі і найбільшу відповідальність несе за добробут своїх співгромадян, тож саме через це було заявлено про готовність уряду продовжити переговори про можливе вирішення кризи лише за умови, що «не буде тиску з боку людей, які таборують

на вулиці» і не буде доставлено жодного дискомфорту титульному населенню [3].

Прем'єр-міністр країни наголосила, що основна позиція Польщі у період міграційної кризи ґрунтуватиметься на принципі розмежування економічних мігрантів та біженців, вказавши, що «гостинність Польщі буде поширюватися на справжніх біженців». Звичайно, що уряд залишив за собою право вибору тих, хто її отримуватиме. Саме така позиція випливала з бажання захистити польський ринок праці та необхідності дотримання міжнародних зобов'язань, закріплених у Конвенції про статус біженців 1951 р. та додаткового протоколу 1967 р., стороною якої країна стала з 1991 р.

Доволі неочікуваними стали дії Польщі на екстремому саміті країн ЄС щодо мігрантів, що проходив у Брюсселі 23 вересня 2015 р. На зустрічі, де Польща висловила свою згоду, обговорювались питання про розташування додаткових 120 тисяч тих, хто у пошуку притулку, а також затвердження квотної системи їх розселення [3]. Таким кроком країна показала, що готова до переговорів з урахуванням важливих для неї умов. Дії уряду Є. Копач викликали критику з боку політичної опозиції, але у відповідь їй було запевнено, що Польща прийматиме лише тих осіб, які не становитимуть загрози державній безпеці та громадському порядку країни [3].

Після зміни уряду у листопаді 2015 р., коли посаду прем'єр-міністра обійняла Б. Шидло, була висунута пропозиція переглянути домовленості, досягнуті у вересні того ж року з метою поставити безпеку держав-членів та громадян ЄС на перше місце і вже потім думати про забезпечення захисту іноземних громадян. В. Вашиковський незадовго до того як став міністром закордонних справ вніс пропозицію щодо того, щоб повернути осіб, які походять з Сирії з ціллю боротьби за свою країну: «Сотні тисяч молодих людей, які в'їхали в Європу можна перетворити на армію»[3].

Після терористичних актів у Парижі у листопаді 2015 р. та терактів у Брюсселі у березні 2016 р. про зміни позиції Польщі щодо вирішення міграційної кризи не могло і вестись мови. Б. Шидло висловилася, що події свідчать про зміни «правил гри» і вимагають від усіх свідомого рішення повернутися до столу переговорів. Зреагували також і представники партій Kukiz'15 та KORWiN, висунувши вимогу до прем'єра-міністра переглянути чинну політику уряду проти іммігрантів та заперечити «допуск ісламських іммігрантів до нашої країни» [3]. Більше того, у січні 2016 р. рух Kukiz'15, підтриманий партією KORWiN, розпочав збір підписів на підтримку громадянського заклику на референдум щодо прийому біженців. Ініціа-

тива референдуму була піддана критиці деякими менш радикально налаштованими партіями, зокрема Громадянською платформою та Сучасною партією.

21 липня відбулася зустріч керівників урядів країн Вишеградської четвірки, де було обговорено найактуальніші виклики для кожної з учасниць та перспективи піднесення значення цієї організації у складі ЄС. І вже 16 вересня Польща, Угорщина, Чехія і Словаччина на неформальному саміті 27-ми країн у Братиславі висловили спільну позицію у питанні боротьби з міграційною кризою, наголосивши на важливості захисту кордонів.

Що ж стосується окремо ситуації всередині країни, зауважимо, що 20 березня 2017 р. Рада міністрів скасувала документ «Міграційна політика Польщі», що, за словами міністра внутрішніх справ і адміністрації Польщі М. Блашак, «не враховував ситуації міграційної кризи, з якою зіткнулась Європа» [17]. Міністерство внутрішніх справ та адміністрації країни розглядало питання важливості чіткого розмежування біженців та економічних мігрантів, а також приділило увагу наявності останніх з України. Загалом, було наголошено на необхідності ретельно моніторити міграційні процеси та працювати над гарантією безпеки в контексті терористичних загроз [3]. Все ж через відмову виконувати запропонований Єврокомісією план з розселення біженців Брюссель дав Польщі, Угорщині та Чехії 4 тижні для відповіді у цій справі (замість звичного терміну в 2 місяці), показуючи цим важливість справи. У відповідь Б. Шидло запевнила, що Польщу не можна звинувачувати у вияві несолідарності з ЄС. Більше того, прем'єр-міністр звернула увагу на те, що не лише країни Вишеградської групи не дотримались своїх зобов'язань, а і деякі інші держави, що прийняли незначну кількість шукачів притулку, не вирішивши цим проблеми. Було наголошено на тому, що Польща значно збільшила надання гуманітарної допомоги тим, хто цього потребує, зокрема жертвам війни у Сирії, а також взяла участь у європейській програмі з підтримки біженців у Туреччині з обіцянкою виділити 250 млн злотих до кінця 2019р. [14].

Одним з важливих кроків до вироблення чіткої координації спільних дій країн Вишеграду стала їх зустріч разом з країнами Бенілюксу у Варшаві 19 червня 2017 р. Того ж місяця Єврокомісією було відкрито провадження проти Польщі за порушення законодавства Спільноти і після двох попереджень надісланих до Варшави, коли стало остаточно зрозуміло, що Польща не збирається змінювати власну позицію у справі біженців, 7 грудня 2017 р. подано до суду позов проти Польщі, а також за тією ж справою проти Угорщини та

Чехії. На той момент без введення жодних санкцій, але за умови, якщо Польща все ж продовжуватиме відмовлятися приймати шукачів притулку, такі міри як фінансові санкції будуть введені [7].

Такі дії Європейського Союзу призвели до зміцнення відносин між Угорщиною та Польщею та між країнами Вишеградської четвірки загалом. 3 січня 2018 р. відбувся візит М. Моравецького (прем'єр-міністра Польщі з 11 грудня 2017р.) до Будапешту. На зустрічі очільник польського уряду ще раз вказав на те, що «суверенні держави мають право вирішувати кого приймати, а кого ні» [11]. Ця позиція була цілком підтримана В. Орбаном.

Проте, неправильним буде розцінювати такі дії країн як намагання повністю суперечити Європейському Союзові. М. Моравецький пояснив, що солідарність Польщі виявляється у допомозі біженцям фінансово та забезпеченні їх гідними побутовими умовами, надаючи їм можливість залишитися у себе на батьківщині. До того ж голова уряду пообіцяв виділити близько 10 мільйонів доларів біженцям у Лівані. Таким чином, Польща проводила міграційну політику в контексті з вимогами ЄС, але власними методами. У березні 2018 р. міністр інвестицій і розвитку Польщі Є. Квєдінський зазначив, що нові пріоритети міграційної політики мають бути спрямованими на потреби ринку праці.

Період міграційної кризи 2015 р. став справжньою перевіркою на міцність для відносин між країнами Вишеградської групи та іншими країнами Європейського Союзу. Розглядаючи цей нелегкий етап у історії ЄС на прикладі Угорщини та Польщі, можна зробити висновок, що на першому місці в цих країн стоїть саме добробут власного населення і безпека своїх кордонів, а вже потім виконання умов, поставлених вищим керівництвом та прояв солідарності по відношенню до інших. Хоча, ситуацію, що склалася між країнами, не можна вважати критичною, адже з обох сторін робилися певні кроки (хоч часто і мінімальні), щоб зменшити напругу. Про що може свідчити зустріч А. Меркель з лідерами країн Вишеграду 7 лютого 2019 р. у Братиславі, де вони дійшли згоди підтримувати ЄС та НАТО задля всезагальної європейської безпеки. На сучасному етапі можна розраховувати на зближення позицій обох сторін, якщо і далі загальноєвропейські інтереси намагатимуться ставити на перше місце. Залишається потреба в подальших дослідженнях цього питання, адже поведінка та позиції держав мають схильність до змін, як показують численні приклади в історії Угорщини та Польщі, а політичний курс не завжди залишається стабільним і незмінним.



### Джерела та література

1. An official website of the European Union. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-485-EN-2-1.PDF> (date of appeal: 25.01.2020)

2. Hungary's Orban faces exclusion from EU centre-right group. *BBC*. 2019. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47454408> (date of appeal: 26.01.2020)

3. Portyrała A. Poland towards the migration crisis of 2015-2016. 2016. URL: <file:///C:/Users/111/Downloads/pp-2016-2-075.pdf> (date of appeal: 01.02.2020)

4. Refugee crisis: European Commission takes decisive action. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5596](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596) (date of appeal: 25.01.2020)

5. Viktor Orbán will disregard referendum result – Announces immediate constitutional amendment. *Hungarian Free Press*. 2016. URL: <http://hungarianfreepress.com/2016/10/02/viktor-orban-will-disregard-referendum-result-announces-immediate-constitutional-amendment>(date of appeal: 28.01.2020)

6. В Угорщині проходить референдум про квоти на мігрантів. *BBC*. 2016. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/10/161002\\_hungary\\_referendum\\_upd\\_dk](https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/10/161002_hungary_referendum_upd_dk) (дата звернення: 28.01.2020)

7. Дем'яненко М. Останні тенденції взаємовідносин Польщі, Угорщини і Чехії з ЄС: причини загострення та прогнози. 2018. № 2.С.21-29. URL: [http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3303:zagrozi-nestabilnoji-evropi-2&catid=64&Itemid=376](http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3303:zagrozi-nestabilnoji-evropi-2&catid=64&Itemid=376) (дата звернення: 25.01.2020)

8. Договір про Європейський Союз. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029) (дата звернення: 25.01.2020)

9. Європарламент проголосував за санкції проти Угорщини. *BBC*. 2018. URL:<https://www.bbc.com/ukrainian/news-45499176> (дата звернення 25.01.2020)

10. Кольцов В. Міграційна криза як передумова і вияв євроскептицизму та наднаціональної опозиційності до ЄС у країнах Вишеградської групи. Вісник Львівського університету. Львів, 2018. № 17. С. 187-194.

11. Моравецький: Центральна Європа не змінила своєї позиції в справі міграції. URL: <http://archiwum.polradio.pl/5/38/Artykul/342565> (дата звернення: 27.01.2020)

12. Орбан вважає кризу з мігрантами в Європі проблемою Німеччини. URL: [https://dt.ua/WORLD/orban-vvazhaє-krizu-z-migrantami-v-yevropi-problemoju-nimechchini-183542\\_.html](https://dt.ua/WORLD/orban-vvazhaє-krizu-z-migrantami-v-yevropi-problemoju-nimechchini-183542_.html) (дата звернення: 01.02.2020)

13. Січень І. Будапешт та проблема біженців у Європі. Незалежний аналітичний центр геополітичних досліджень «Борисфен Інтел».

2018. URL: [http://bintel.com.ua/uk/article/sichen10\\_05](http://bintel.com.ua/uk/article/sichen10_05) (дата звернення: 26.01.2020)

14. Сорока С. В. Польща в контексті особливої позиції Вишеградської групи щодо міграційної політики ЄС. Вісник Чорноморського національного університету імені Петра Могили. 2019. С. 209-210. URL: <file:///C:/Users/111/Downloads/SorokaSVPravtainst2018t1-4.pdf> (дата звернення: 02.02.2020)

15. Угорщина закрила від мігрантів кордон з Хорватією. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/news\\_in\\_brief/2015/10/151017\\_hk\\_hungary\\_migrants](https://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/10/151017_hk_hungary_migrants) (дата звернення: 25.01.2020)

16. Угорщина: мігранти відмовляються зійти з потяга біля табору біженців. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150903\\_migrants\\_hungary\\_crisis\\_sa](https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150903_migrants_hungary_crisis_sa) (дата звернення: 25.01.2020)

17. Уряд Польщі анулював документ про міграційну політику країни. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/pravitelstvo-polshi-annulirovalo-dokument-1490040157.html> (дата звернення: 03.02.2020)

18. Уряд Угорщини пропонує ув'язнювати за допомогою нелегальним мігрантам. URL: <https://www.dw.com> (дата звернення: 26.01.2020)