



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 167 (1740), 10 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Konsekwencje udzielenia przez Węgry azylu byłemu premierowi Macedonii

Tomasz Żornaczuk

*Były premier Macedonii Nikola Gruewski uzyskał 20 listopada 2018 r. azyl na Węgrzech. Udzielenie schronienia politykowi, który został skazany za nadużycie władzy w kraju kandydującym do członkostwa w UE, wzbudza wątpliwości prawne i kontrowersje polityczne. Uczestnictwo Węgier w utrudnianiu działania macedońskim instytucjom państwowym stanowi wyzwanie przede wszystkim dla polityki rozszerzenia Unii Europejskiej, której celem jest m.in. umocnienie rządów prawa.*

Węgierski Urząd ds. Imigracji i Azylu pozytywnie rozpatrzył wniosek Gruewskiego o udzielenie azylu w ciągu tygodnia, chociaż miał na to 60 dni. Uzasadnienie decyzji nie zostało upublicznione. Jednak np. sekretarz stanu w Kancelarii Premiera Balázs Orbán odwoływał się do względów bezpieczeństwa, a inni politycy rządowego Fideszu wskazywali, że mogły zaważyć m.in. obawy przed prześladowaniem i wątpliwości co do rzetelności procesu w Macedonii.

**Wątpliwości prawne.** Zasadnicza wątpliwość dotyczy procedury poinformowania przez Gruewskiego węgierskiej ambasady w Tiranie o zamiarze ubiegania się o azyl na Węgrzech. Prawo nie przewiduje takiej procedury. Nie jest zatem jasne, co było podstawą wydania „dokumentu podróży”, umożliwiającego jednorazowy wjazd na Węgry bez paszportu.

Opozycja zarzuca rządowi bezprawne umożliwienie Gruewskiemu wjazdu na Węgry. Jego paszport został bowiem zatrzymany w Skopju w związku z prawomocnym wyrokiem. Zarzut legalności wjazdu jest spowodowany brakiem ujawnienia przez rząd Węgier formuły „dokumentu podróży”.

Wątpliwość dotyczy także miejsca ubiegania się o azyl. Należy tego dokonać na granicy, podczas gdy Gruewski złożył wniosek w Budapeszcie. Rząd uzasadnia to względami bezpieczeństwa, powołując się na ustawę azylową z 2007 r., która umożliwia takie rozwiązanie w przypadku osób „wymagających specjalnego traktowania”. Nie wykazał jednak, że takie okoliczności zaszły, dlatego opozycja kwestionuje tę procedurę.

Decyzja jest sprzeczna z przyjętym w czerwcu 2018 r. pakietem ustaw, określanym przez rząd mianem „Stop Soros”. W myśl tych aktów prawnych azylu nie mogą uzyskać osoby docierające na Węgry przez kraje bezpieczne. Tymczasem za takie Węgry uznają Albanie, Czarnogórę i Serbię – przez które przejechał Gruewski – a także Macedonię.

**Kontrowersje polityczne.** Udzielenie azylu Gruewskiemu przez Węgry stanowi precedens. Dotychczas bowiem państwa Unii nie chroniły polityka skazanego w kraju aspirującego do członkostwa. Tymczasem były premier jest skazany za nadużycie urzędu i władzy o charakterze korupcyjnym i dzień po ucieczce miał zacząć odbywać wyrok dwóch lat więzienia. Kolejne śledztwa przeciw niemu są w toku. Wyrok nie budzi wątpliwości instytucji UE, a na rzetelność procesu wskazały także USA. Bez odpowiedzi Węgier pozostają prośba komisarza odpowiedzialnego za negocjacje akcesyjne Johannesesa Hahna o wyjaśnienie okoliczności

przyznania azylu, a także wezwanie Parlamentu Europejskiego do wydania Gruewskiego Macedonii, o co zabiegają jej władze, także poprzez Interpol.

Węgierska opozycja zarzuca rządowi mieszanie się w sprawy wewnętrzne Macedonii. Gruewski został przewieziony z Tirany do Budapesztu samochodem węgierskiego korpusu dyplomatycznego. Jednak kontrowersji sprawie dodaje jego nielegalny wjazd do Albanii przez tzw. zieloną granicę. Na wysoce prawdopodobny udział Węgień w tym etapie ucieczki wskazują niektóre media macedońskie i niemieckie. Wiąże z tym m.in. obecność węgierskich aut dyplomatycznych z placówki w Belgradzie przy hotelu w Skopju, gdzie przebywał Gruewski. Rząd w Budapeszcie zaprzecza, jakoby pomagał w jego wyjeździe z Macedonii.

Opozycja wskazuje na związek między udzieleniem schronienia Gruewskiemu a zaangażowaniem węgierskich przedsiębiorców na macedońskim rynku medialnym. Nie wykazała jednak istnienia takiej zależności. Pomoc byłemu premierowi miała nastąpić w obawie przed ujawnieniem rzekomego braku transparentności przy transakcjach takich jak np. wykupienie w 2017 r. popularnej i wspierającej Gruewskiego TV Alfa przez spółkę Pétera Schatza, związaną z prorządowymi węgierskimi mediami. Rząd w Budapeszcie kontestuje te powody.

**Azyl Gruewskiego a euroatlantycka integracja Macedonii.** Udowodnienie Gruewskiemu przestępstw oraz ukaranie go leżą w ważnym interesie publicznym w Macedonii. Ma to bowiem istotne znaczenie dla budowania zaufania publicznego do instytucji państwowych, które powoli się odradza. Na przykład latem 2017 r. – tuż po zmianie rządu pod koniec maja – zaufanie do wymiaru sprawiedliwości wynosiło zaledwie 23%, a pod koniec 2018 r. – 33%. Sprawne instytucje państwowe są z kolei kluczowe w procesie demokratyzacji i integracji europejskiej. Tymczasem rządy Gruewskiego w latach 2006–2016 doprowadziły do zejścia Macedonii z tej drogi. Zasadniczym celem okazało się bowiem zachowanie władzy przez Wewnętrzną Macedońską Organizację Rewolucyjną – Demokratyczną Partię Macedońską Jedności Narodowej (WMRO–DPMNE), także niedemokratycznymi metodami. Stało się to widoczne szczególnie po [ujawnieniu nagrań z 2015 r.](#) Unaocznily one [rozległe problemy macedońskiej demokracji](#), w tym powszechną korupcję, nepotyzm, wpływanie na wyroki sądowe i wyniki wyborów, co potwierdziły m.in. Rada Europy, OBWE czy Freedom House. Dekadę rządów Gruewskiego Macedonia kończyła jako kraj systemowej korupcji politycznej (*state capture*), na co w 2016 r. wskazała Komisja Europejska. Wraz z Kosowem była najbardziej skorumpowana na Bałkanach, a status „brak wolności mediów” dzieliła w Europie jedynie z Białorusią, Rosją i Turcją.

Ucieczka byłego premiera przypada na przełomowy moment w euroatlantyckiej integracji Macedonii. Do osiągnięcia tego celu potrzebne jest przede wszystkim wdrożenie [porozumienia z Grecją](#), zawartego w czerwcu br. przez nowy rząd Zorana Zaewa z Partii Socjaldemokratycznej. Zakłada ono zmianę nazwy państwa na Republikę Macedonii Północnej. Porozumienie poparły m.in. USA i instytucje UE. Tymczasem Węgry, które przez lata wspierały rozszerzenie UE i NATO na Bałkany, [zmieniły podejście do regionu](#). Premier Viktor Orbán nie tylko wystąpił na wiecu Gruewskiego w Ochrydzie przed ubiegłorocznymi wyborami samorządowymi, lecz także wzywał jego zwolenników do zablokowania kompromisu z Grecją.

**Wnioski.** Udzielenie azylu Gruewskiemu potwierdza, że Węgry – wbrew deklaracjom Orbána – nie przywiązują szczególnej wagi do długoterminowego celu euroatlantyckiej integracji Bałkanów, jaki przyświecał rządowi w Budapeszcie przez niemal trzy dekady. Wybiórcza interpretacja krajowych procedur azylowych, a także działania Węgień w Macedonii w ostatnich kilkunastu miesiącach po raz kolejny kwestionują ich politykę w regionie. Obniża to standardy współpracy z krajami aspirującymi do akcesji do UE i NATO w oparciu o przestrzeganie prawa, które jest podstawą systemu bezpieczeństwa euroatlantyckiego i wspólnoty interesów państw członkowskich.

Udział Węgień w utrudnianiu działania instytucji państwowych w Macedonii pośrednio podważa politykę rozszerzenia UE. Między innymi Komisja Europejska postrzega udowodnienie byłemu premierowi przestępstw jako przejaw ich rosnącej sprawności. Tymczasem Węgry, udzielając Gruewskiemu azylu i odmawiając wydania go Macedonii, kwestionują rzetelność postępowań w tym kraju i uniemożliwiają wymiarowi sprawiedliwości ukaranie współtwórcy systemowej korupcji. Może to prowadzić do ponownego spadku zaufania do instytucji państwowych wśród mieszkańców Macedonii. Jednocześnie działania mogące spowalniać rozszerzenie UE na Bałkanach stawiają Węgry w tej kwestii w opozycji do UE i USA. Skomplikowanie procesu integracji europejskiej leży natomiast w interesie Rosji.

Węgry utrudniają politykę Grupy Wyszehradzkiej wobec Bałkanów. V4 prowadzi regularny dialog z regionem na szczeblu ministrów, rozwija też współpracę na poziomie roboczym. Jeszcze w czerwcu br. we wspólnej deklaracji chwaliła Macedonię za porozumienie z Grecją. Tymczasem Węgry w świetle swoich niedawnych działań obniżają wartość takich deklaracji.

Udzielając azylu Gruewskiemu, Węgry działają w istocie wbrew strategicznym interesom Polski, która w ramach promowania polityki rozszerzenia UE m.in. przekazuje swoje doświadczenia integracyjne Macedonii. Czyni to np. od 2010 r. poprzez współpracę dwustronną w ramach corocznej Konferencji Skopijskiej. Jej zasadniczym celem jest wzmocnienie macedońskich instytucji państwowych. Ponadto Polska przewodniczy obecnie wspierającemu rozwój państw bałkańskich procesowi berlińskiemu, którego szczyt zorganizuje w 2019 r. w Poznaniu. Tymczasem działania Węgień, postrzeganych jako kluczowy partner Polski w wielu sprawach europejskich, nie służą realizacji celów także tego procesu.