

Anna POTYRAŁA

DOI 10.14746/ps.2016.1.21

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

POZAMILITARNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO – KRYZYS MIGRACYJNY 2015–2016

Od zakończenia drugiej wojny światowej obserwować można stały wzrost liczby osób migrujących. Zgodnie z szacunkami ONZ w roku 1965 około 75 milionów osób przebywało z rozmaitych powodów poza państwami pochodzenia przez okres dłuższy niż rok. W roku 1975 liczba ta sięgnęła 84 milionów, w 1985 roku wzrosła do 105 milionów osób, by w 1990 roku osiągnąć 120 milionów (Martin, 2001: 2). W 2000 r. liczbę osób migrujących oszacowano na 173 miliony, a w 2015 r. na 244 miliony (*International*, 2016: 5). Migracja – stanowiąca fenomen wywierający wpływ na sytuację światową – obejmuje całokształt przemieszczeń ludności o trwałym lub półtrwałym charakterze. Jest definiowana jako „trwała lub półtrwała zmiana miejsca zamieszkania” (Lee, 1966: 49)¹. Wśród cech charakterystycznych migracji wskazać można na możliwość jej pojawienia się w każdym rejonie globu, a także obserwowanie jej skutków na obszarach oddalonych o tysiące kilometrów. Z tych powodów kwestia migracji: „[...] musi być traktowana globalnie przy udziale wszystkich państw [...] w kontekście międzynarodowej strategii” (cyt. za: Widgren, 1989: 49–50).

W niniejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania ruchów migracyjnych obserwowanych na początku drugiej dekady XXI wieku: wywołanych na skutek tzw. Arabskiej wiosny, nasilonych w związku z konfliktem w Syrii, a odczuwalnych przede wszystkim w państwach Unii Europejskiej. Pominęto rozważania na temat przyczyn i przebiegu tzw. kryzysu migracyjnego, a celem uczyniono: analizę możliwego wpływu masowych przemieszczeń ludności na bezpieczeństwo wewnętrzne i regionalne oraz rzeczywistego wpływu na przebieg debaty unijnej na temat sposobów rozwiązania zaistniałego problemu. Uwzględniając aktualną sytuację międzynarodową, za cel uznano również ukazanie wpływu kryzysu migracyjnego na decyzje zapadające w poszczególnych państwach członkowskich, a mające w zamyśle zagwarantować bezpieczeństwo obywateli, terytoriów państwowych i całego obszaru UE.

KRYZYS MIGRACYJNY CZY KRYZYS UCHODŹCZY? PRZEMIESZCZENIA LUDNOŚCI 2015 i 2016 ROKU

Od końca 2014 r., gdy kryzys związany z masowymi przemieszczeniami ludności na kontynent europejski przybrał na sile, w mediach i w wypowiedziach polityków

¹ „Migration is defined broadly as a permanent or semipermanent change of residence”.

pojawiało się określenie „kryzys uchodźczy”. Miało ono oddać charakter obserwowanych ruchów migracyjnych, powodowanych – jak wówczas podkreślano – prześladowaniami ze strony niedemokratycznych reżimów lub związanych z toczącymi się konfliktami zbrojnymi. W połowie 2015 r. postrzeganie kryzysu zmieniło się diametralnie. Zwracając uwagę, że wraz z osobami uciekającymi z własnych państw w obawie przed prześladowaniem, na kontynent europejski przybywać zaczęły rzesze imigrantów ekonomicznych, obserwowane przemieszczenia ludności rozpoczęto określać mianem „kryzysu migracyjnego”. Z tego względu zasadne jest ukazanie istoty zjawiska migracji, a następnie odniesienie ustaleń do przemieszczeń obserwowanych od końca 2014 r.

Podstawową typologią, jaką należy przywołać jest podział migracji na zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze są związane z przekraczaniem granic państwowych, drugie obejmują ruchy migracyjne występujące w ramach jednego państwa. Klasyfikacja ta jest kluczowa dla nauki o polityce, w szczególności dla nauki o stosunkach międzynarodowych, których przedmiotem badań są zwłaszcza migracje zewnętrzne i ich wpływ na relacje wewnątrz państwa, jak i na stosunki między państwami i innymi aktorami sceny międzynarodowej.

Biorąc pod uwagę kryterium ilościowe, wskazać można migracje indywidualne (jednostkowe), grupowe i masowe.

Kryterium prawne pozwala dokonać podziału na migracje legalne i nielegalne. Pierwsze charakteryzują się zgodnym z prawem (wewnętrznym i międzynarodowym, a gdyby podział ten odnieść do Unii Europejskiej – również prawem europejskim) przekroczeniem granic państwowych oraz zgodnym z prawem pobytem na terytorium drugiego państwa. Oznacza to, że osoba migrująca do innego państwa spełnia wszelkie przewidziane prawem tego państwa warunki wjazdu i pobytu krótko- lub długoterminowego tj. posiada wymagane dokumenty, przekracza granicę w miejscu do tego wyznaczonym, rzeczywisty cel pobytu takiej osoby jest zgodny z celem deklarowanym przy wjeździe, a osoba nie wchodzi w konflikt z prawem. Migracje nielegalne natomiast cechują się sprzecznym z prawem danego państwa przekroczeniem granicy tj. dokonaniem wjazdu na terytorium państwa w miejscu niedozwolonym lub z użyciem sfałszowanych dokumentów. Migracje nielegalne obejmują również przypadki sprzecznego z prawem danego państwa pobytu na jego terytorium, co oznacza tzw. przeterminowanie pobytu (przedłużenie pobytu ponad czas wskazany w decyzji imigracyjnej) lub pobyt niezgodny z deklarowanym podczas wjazdu celem.

Uwzględniając kryterium sposobu (stopnia) organizacji należy wskazać migracje zorganizowane i niezorganizowane. Te ostatnie cechuje żywiołowość i spontaniczność decyzji o wyjeździe (Jończy, 2003).

Na podstawie kryterium czasu trwania pobytu wyszczególnić można migracje o charakterze stałym oraz migracje okresowe: krótko- lub długoterminowe. Migracje stałe (nieograniczone) podejmowane są z zamiarem osiedlenia się na innym obszarze i skoncentrowania tam całości swojej aktywności życiowej. Z tego względu zwane są także migracjami osiedleńczymi. W przypadku migracji krótko- i długoterminowych linia podziału przebiega wzdłuż granicy dwunastu miesięcy. Migracje krótkoterminowe przyjmują postać migracji sezonowych, związanych z przebywaniem migranta

na danym obszarze w określonych porach roku, lub migracji cyrkulacyjnych, oznaczających wielokrotne przemieszczanie się między określonymi obszarami (np. państwami) w ciągu roku. Nie można jednak mianem migracji krótkoterminowych określić podróży służbowych, wyjazdów turystycznych, wyjazdów podejmowanych w celu leczenia lub studiów.

Najbardziej nieprecyzyjnym kryterium podziału migracji jest wskaźnik przyczyny migracji. Jego uwzględnienie skutkuje dokonaniem rozmaitych, niekiedy niejasnych klasyfikacji, prowadzących do wyodrębnienia m.in. migracji:

- ekonomicznych, politycznych i innych, np. motywowanych osobiście;
- ekonomicznych (zarobkowych) i pozaekonomicznych, które nie są motywowane chęcią osiągnięcia korzyści materialnych, np. migracje rodzinne, matrymonialne, religijne, turystyczne, zdrowotne, patriotyczne, narodowościowe, polityczne, ekologiczne.

Dla zrozumienia istoty przemieszczeń ludności, obserwowanych od końca 2014 r., podstawowe znaczenie ma jednak podział migracji ze względu na kryterium stopnia wolności decyzji², pozwalające wyodrębnić migracje dobrowolne i niedobrowolne. Te ostatnie mogą wystąpić w dwóch postaciach.

Pierwszą są migracje przymusowe (ang. *forced migrations*). Należy je zdefiniować jako zmiany miejsca zamieszkania powodowane nakazowym lub restrykcyjnym działaniem władz państwowych (Kraszewski, 2003: 13). Jest to tzw. przymus bezpośredni, motywowany politycznie, rasowo, narodowościowo, religijnie, społecznie. Odnosząc się do typologii migracji przymusowych, warto przytoczyć podział zaproponowany przez Krystynę Kersten, która określiła cztery postaci przymusowych migracji (Kersten, 1996: 18–19): 1) wypędzenie; 2) wysiedlenie; 3) deportację; oraz 4) przesiedlenie. Wypędzenie (określane również mianem wygnania, wyrzucenia, rugowania) to działanie skierowane na usunięcie z danego terytorium jednostki lub zbiorowości, postrzeganych jako element niepożądany. Może być podjęte zarówno przez władze, jak i być wynikiem oddolnych inicjatyw. Wysiedlenie, mimo podobieństw do wypędzenia, jest działaniem zorganizowanym, polegającym na zastosowaniu bezpośredniego przymusu wobec pewnej zbiorowości. Nie ma przy tym znaczenia czy owo przemieszczenie odbywa się na mocy porozumień międzynarodowych, czy jest wynikiem jednostronnej decyzji władz danego państwa, ani też czy jest podejmowane wobec własnych obywateli, czy względem obywateli innego państwa (*ibidem*). Deportacja (zwana także wywózką lub zsyłką) dotyczy może zarówno zbiorowości, jak i pojedynczych osób i jest aktem bezpośredniego przymusu ze strony władz danego państwa. Osoba lub grupa jest odsyłana do z góry określonego miejsca – na przykład do państwa obywatelstwa, do państwa stałego zamieszkania lub do państwa trzeciego, przez terytorium którego przejeżdżała. Zwykle deportacja dotyczy cudzoziemców, którzy nie spełniają warunków legalnego pobytu w danym państwie. Najczęściej stosowana jest w odniesieniu do cudzoziemców, którzy nielegalnie przekroczyli granicę lub których pobyt w państwie trzecim jest sprzeczny z obowiązującym prawem. Przesiedlenie jest typem ruchu migracyjnego o charakterze

² U innych autorów: kryterium dowolności podjęcia decyzji lub kryterium przymusu.

przymusowym, obejmującym trwałe osiedlenie na innym obszarze³. W zaprezentowanej powyżej typologii nie ujęto piątej, kluczowej postaci migracji przymusowych jakim jest uchodźstwo. W tym przypadku mamy do czynienia z decyzją podejmowaną przez osobę zainteresowaną (grupę osób), która (które) z uwagi na zagrożenie życia, zdrowia lub wolności postanawia (postanawiają) opuścić miejsce zamieszkania i poszukiwać schronienia na innym obszarze. W klasycznym rozumieniu uchodźstwo wymaga przekroczenia granic państwowych i poszukiwania ochrony w innym państwie. Współczesne jednak uchodźstwo może również przyjąć postać uchodźstwa wewnętrznego, gdy ochrony poszukuje się w innej części państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania. Zwykle uchodźstwo wewnętrzne powodowane jest prześladowaniami występującymi tylko na części terytorium państwa. Niejednokrotnie wiąże się z brakiem możliwości przekroczenia granic państwa, a tym samym z koniecznością poszukiwania schronienia w innych rejonach państwa.

Drugą postacią migracji niedobrowolnych są tzw. migracje wymuszone (ang. *impelled migrations*), gdy decyzję o przemieszczeniu się podejmują sami migranci (Petersen, 1958: 261)⁴. Przymus wywołany może być bowiem nie tylko działaniem człowieka. Wystąpić może bowiem tzw. przymus sytuacyjny, skutkujący podjęciem decyzji o migracji „w sytuacji zagrażającej biologicznej lub społecznej egzystencji” (Kersten, 1996: 21). Przykładem są przemieszczenia ludności powodowane katastrofami naturalnymi i degradacją środowiska naturalnego, nazywane współcześnie *eko-uchodźstwem*.

Analizując zjawisko migracji i próbując dokonać klasyfikacji tego zjawiska, należy odnieść się do czynników ją powodujących. Zasadne jest przywołanie koncepcji Everetta S. Lee z 1966 r., wskazującej cztery rodzaje czynników: 1) związanych z miejscem pochodzenia; 2) związanych z miejscem przeznaczenia; 3) o charakterze przeszkód; 4) osobistych (Lee, 1966: 49–50). Koncepcja ta uwzględnia przede wszystkim istnienie czynników „przyciągających” i „wypychających” (tzw. czynniki *pull-push*)⁵. Wśród pierwszych, mających charakter zachęt ze strony potencjalnego państwa goszczącego, wskazać można możliwość legalnego zatrudnienia, niekiedy nawet gwarancję zatrudnienia, wyższą płacę, uzyskanie lub wzrost kwalifikacji zawodowych, wsparcie socjalne, pomoc w integracji ze społecznością państwa goszczącego (np. kursy językowe, czasowe pokrycie kosztów zamieszkania). Do czynników „wypychających” zaliczyć można złą sytuację ekonomiczną i/lub socjalną w państwie pochodzenia (wysokie bezrobocie, niski poziom płac, brak zabezpieczenia socjalnego), lub – szczególnie w przypadku państw niedemokratycznych – prześladowania o charakterze politycznym, rasowym, narodowościowym, religijnym czy ze względu na przynależność do

³ Przesiedlenie może mieć również charakter dobrowolny, gdy osoby przesiedlane wyrażają zgodę na zmianę miejsca zamieszkania, a tym samym mogą czynnie uczestniczyć w procesie zmiany miejsca zamieszkania. Dochodzi więc do współdziałania reprezentującej państwo instytucji przesiedleńczej i osób objętych przesiedleniem (por. np.: Sakson, 1996: 150).

⁴ W. Petersen wskazał co prawda, iż migracje wymuszone mogą być również rezultatem przymusu ze strony człowieka, jednak sam zauważył, że niezwykle trudno wskazać wyraźną różnicę między przymusem bezpośrednim (tj. powodowanym przez człowieka) a przymusem sytuacyjnym również będącym efektem działania człowieka.

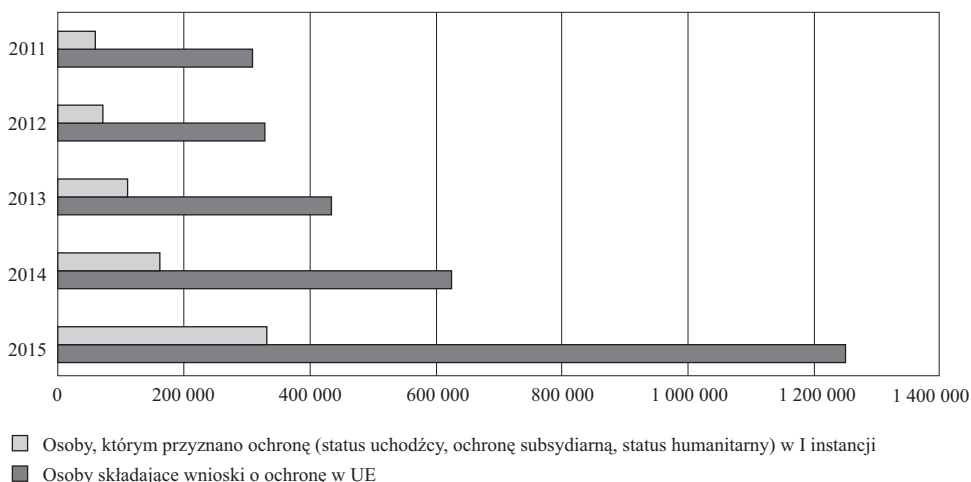
⁵ Szerzej: Potyrała, 2015: 49–52.

określonej grupy społecznej, a także niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia powodowane np. konfliktami zbrojnymi lub katastrofami naturalnymi. Wśród determinantów migracji, poza wskazanymi czynnikami, występują również przeszkody pośrednie (ang. *intervening obstacles*) „zwane czynnikami frakcyjnymi. Zalicza się do nich m.in. przeszkody wynikające z różnic kulturowych, odległości i związanymi z nią kosztami przemieszczenia się” oraz restrykcyjne instrumenty polityk imigracyjnych niektórych państw (Sakson, 2008: 13). W tym ostatnim przypadku szczególną rolę odgrywają odmowy wizowe, odmowy przyjęcia na granicy lub ograniczenia w zatrudnieniu cudzoziemców, a także takie instrumenty polityki imigracyjnej jak wydalenie, przyjmujące postać usunięcia (do państwa pochodzenia) lub readmisji (do państwa trzeciego, przez terytorium którego cudzoziemiec przejeżdżał zanim dotarł do państwa docelowego). Uwzględnienie trzech wskazanych czynników prowadzi do stwierdzenia, iż liczba osób przemieszczających się na obszar docelowy jest wprost proporcjonalna do liczby czynników wypychających na obszarze pochodzenia i czynników przyciągających, tj. możliwości dostępnych na obszarze docelowym, a odwrotnie proporcjonalna do przeszkód pośrednich na nim występujących (Stouffer, 1940: 846). Nie można pominąć czynników osobistych (takich jak chwilowe emocje, np. poczucie zagrożenia), które również wywierają wpływ na decyzję o przemieszczeniu się. „Decyzja o przemieszczeniu się [...] nigdy nie jest całkowicie racjonalna, a u niektórych osób komponent racjonalny jest znacznie słabszy niż irracjonalny” (Lee, 1966: 51).

Uwzględniając powyższe i analizując nasilające się od końca 2014 r. przemieszczenia ludności, z którymi stykają się przede wszystkim państwa członkowskie Unii Europejskiej i Turcja, należy stwierdzić, że zjawisko, z którym mamy do czynienia powinno być traktowane w kategorii migracji niedobrowolnych. Z uwagi na swój charakter nie może być jednak nazywane kryzysem uchodźczym, lecz kryzysem migracyjnym. Do Unii Europejskiej przybywają bowiem głównie imigranci ekonomiczni – uchodźcy i inne osoby wymagające ochrony stanowią mniejszość, co potwierdzają decyzje państw członkowskich o odmowie przyznania ochrony (wykres 1). Zatem przyjęć należy, że ruchy migracyjne obejmujące uchodźców mają charakter przemieszczeń przymusowych, zaś obejmujące imigrantów ekonomicznych – przemieszczeń wymuszonych jedynie w sytuacji, gdy decyzja o wyjeździe uzasadniona jest chęcią przeżycia, a nie poprawy warunków społeczno-ekonomicznych. Uwzględniając powyższe, pojawiające się w tekście określenie „imigrant” odnosi się do każdej osoby przybywającej z państwa trzeciego, zaś miano „uchodźca” stosowane jest wyłącznie do osoby wskazanej w art. 1A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., po uwzględnieniu zmian dokonanych w 1967 r. na mocy protokołu dodatkowego⁶.

⁶ „W rozumieniu niniejszej konwencji termin »uchodźca« stosuje się do osoby, która [...] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa” (*Konwencja*, 1951/1991: art. 1A).

Wykres 1. Liczba osób przybywających do Unii Europejskiej w poszczególnych latach trwania kryzysu (dane w tysiącach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU Member States granted protection to...* (2012), Eurostat Press release STAT/12/96, 19.06.2012, s. 1; *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012* (2013), „Eurostat. Data in focus” 2013, nr 5, s. 1, 11; *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013* (2014), „Eurostat. Data in focus” 2014, nr 3, s. 1, 12; *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014* (2015), „Eurostat. Data in focus” 2015, nr 3, s. 2, 12; *EU member states granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015* (2016), Eurostat Press release 75/2016, 20.04.2016, s. 3.

Odnosząc się do danych ujętych na wykresie, warto zaznaczyć, że z wyjątkiem 2011 roku, w pozostałych latach, najliczniejszą grupę osób objętych ochroną stanowili Syryjczycy (odpowiednio 15 575 osób w 2012 r., 33 020 w 2013 r. tj. 90% Syryjczyków wnoszących o ochronę, 66 260 osób w 2014 r. tj. 95% ubiegających się o ochronę Syryjczyków i 166 055 w 2015 r. tj. 97,2% ogółu Syryjczyków wnoszących o ochronę – nasilający się konflikt zbrojny w Syrii stanowi ewidentne ryzyko prześladowania, uzasadniające przyznanie ochrony). Pozostałe osoby uzyskujące ochronę pochodziły z innych państw objętych konfliktami lub zmagających się z destabilizacją wewnętrzną, skutkującą naruszeniami praw człowieka i prześladowaniami, m.in. z Afganistanu (druga najliczniejsza grupa objętych ochroną w 2012 i 2013 r. oraz trzecia w 2014 r.), Erytrei (druga grupa w 2014 i 2015 r.), Iraku (trzecia grupa w 2015 r.) i Somalii (trzecia grupa w 2013 r. i szósta w 2015 r.).

KRYZYS MIGRACYJNY 2015 i 2016 ROKU A KWESTIA BEZPIECZEŃSTWA

W pierwszych latach kryzysu migracyjnego, przedstawiciele Unii Europejskiej i państw należących do organizacji deklarowali otwarte podejście względem osób opuszczających własne państwa w obawie przed prześladowaniami lub negatywnymi skutkami trwających konfliktów. Obecnie jednak w dyskusji nad przyszłością unijnej

polityki imigracyjnej i azylowej dominują głosy wskazujące na konieczność ograniczenia napływu cudzoziemców i wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych. Zmiana stanowiska spowodowana jest przede wszystkim stałym wzrostem liczby osób przybywających, kontrowersjami dotyczącymi charakteru obserwowanych ruchów migracyjnych, ale również – podsycaną przez niektórych polityków europejskich – obawą przed islamizacją, wzrostem przestępczości oraz zagrożeniem terrorystycznym. Kryzys migracyjny postrzegany jest więc przez pryzmat bezpieczeństwa państw, Unii Europejskiej jako organizacji i całego regionu. Co warte zaznaczenia, w toku dyskusji nad zaistniałym problemem zarysowały się dwa, przeciwstawne sposoby definiowania kryzysu w kontekście bezpieczeństwa: jako wyzwania, któremu należy sprostać oraz jako zagrożenie, któremu należy przeciwdziałać⁷. Ujmując kryzys migracyjny w kategorii wyzwania, należy uznać to zjawisko za sytuację problemową, przed jaką stoi Unia Europejska, państwa członkowskie i Turcja, jak i inni członkowie społeczności międzynarodowej (organizacje humanitarne, państwa z regionu Bliskiego Wschodu, w tym państwa goszczące i państwa pochodzenia). Postrzegając kryzys migracyjny jako zagrożenie, należy definiować to zjawisko jako oddziałujące negatywnie, niejednokrotnie destrukcyjnie głównie na państwa i Unię Europejską, której celem jest stworzenie obszaru bezpieczeństwa dla państw członkowskich i obywateli. Zwolennikami traktowania kryzysu migracyjnego w kategorii wyzwania są Komisja Europejska, Niemcy i nordyccy członkowie Unii Europejskiej. Za traktowaniem kryzysu jako zagrożenia opowiadają się natomiast pozostałe państwa członkowskie, wśród których aktywną grupę stanowi tzw. *koalicja niechętnych*, tworzona przez Węgry, Słowację, Republikę Czeską i Polskę, do których dołączyła w 2016 r. Austria.

Podjęcie jakiegokolwiek próby zrozumienia ruchów migracyjnych „musi uwzględnić kwestię bezpieczeństwa na poziomie empirycznym i teoretycznym” (Collyer, 2006: 268) oraz przyjęcia, że wyzwania i zagrożenia mogą być zarówno rzeczywiste, jak i wyimaginowane. Zatem niezależnie czy obserwowany w UE kryzys migracyjny definiowany jest jako wyzwanie czy jako zagrożenie, należy zwrócić uwagę, że wpływać może na bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczno-kulturowe i polityczne, a nawet militarne państw członkowskich i samej organizacji. W pierwszym aspekcie, narastająca skala problemu skutkuje koniecznością przyjęcia i objęcia opieką coraz liczniejszej grupy osób, co wpływać może na postrzeganie imigrantów jako „obcych” konkurujących o pomoc socjalną, miejsca pracy i potęgować opinie o niesprawiedliwości społecznej. Odnosząc się do wpływu kryzysu migracyjnego na bezpieczeństwo społeczno-kulturowe, niepokoje budzą przybysze z odmiennego kręgu kulturowego i religijnego. Sama ich obecność może skutkować napięciami między społecznością goszczącą a imigrantami, wynikającymi z kultywowania odmiennych tradycji czy praktyk religijnych. Naruszona może zostać istniejąca struktura narodowościowa, etniczna, demograficzna czy religijna w państwie przyjmującym, zwłaszcza w przypadku masowego przyjmowania imigrantów. Odnosząc kryzys migracyjny do polityczno-militarnego aspektu bezpieczeństwa, można zauważyć destrukcyjny wpływ tego pierwszego na bezpieczeństwo na kilka sposobów. Z jednej strony, przyjęcie obywateli

⁷ Szerzej na temat pojmowania wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa: Koziej, 2011: 28–29.

państw trzecich, z których część objęta jest ochroną w postaci statusu uchodźcy lub ochrony subsydiarnej, postrzegane może być przez państwa pochodzenia jako akt nieprzyjazny. Udzielenie ochrony obywatelom państwa trzeciego oznacza negatywną ocenę sytuacji wewnętrznej w tym państwie (ochronę uzyskać mogą bowiem jedynie osoby narażone w państwie pochodzenia na prześladowania). Kryzys migracyjny może zatem stać się zarzewiem sporów międzynarodowych. Z drugiej strony, wśród przybyszów znajdować mogą się osoby powiązane z ugrupowaniami terrorystycznymi i/lub osoby stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państw przyjmujących. Nie bez znaczenia jest również ryzyko nasilenia przestępczości (co uwiarygodniły wydarzenia w Niemczech z przełomu grudnia 2015 i stycznia 2016 r.), stanowiącej zagrożenie dla porządku wewnętrznego w państwach goszczących.

Na te wszystkie kwestie – od końca 2014 r. uwagę zwracają przedstawiciele tych państw członkowskich UE, którzy sprzeciwiają się przyjmowaniu imigrantów w oparciu o ogólny system kwotowy bazujący na solidarnym rozdziale (relokacji) imigrantów między państwa członkowskie, a nie dający – ich zdaniem – rzeczywistych możliwości rozdzielenia osób zasługujących na ochronę od imigrantów ekonomicznych lub osób, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego.

Największym oponentem rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Europejską i przyjętych przez państwa członkowskie w głosowaniu większościowym we wrześniu 2015 r. (szerzej: Potyrała, 2016) stały się Węgry, traktowane przez imigrantów jako państwo tranzytowe w drodze do Niemiec. Presja migracyjna, z jaką zetknęły się Węgry, nasiliła się z chwilą zapowiedzi Angeli Merkel, że niemieckie władze będą automatycznie przyznawać ochronę wszystkim Syryjczykom, którzy wjadą na terytorium RFN. W konsekwencji, w całym 2015 r. granicę węgierską przekroczyło ponad 386 tys. imigrantów (*Migrant crisis: Hungary*, 2015). Działania zainicjowane przez władze węgierskie względem imigrantów uzasadniane były koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa. Pociągnęły za sobą jednak oskarżenia o sprzeniewierzenie się wartościom leżącym u podstaw Unii Europejskiej. Konstrukcja ogrodzenia chroniącego zewnętrzną granicę organizacji (rozciągającego się od Rumunii po Chorwację), a jednocześnie mającego wzmocnić bezpieczeństwo państwa, potraktowana została jako próba podważenia idei ochrony praw człowieka. Wznoszenie ogrodzenia było jednak jednym z wielu działań zaplanowanych i podjętych przez władze Węgier, a spowodowanych zwiększającym się stale napływem imigrantów. Nieustannie podkreślanie, że „imigranci wyważają drzwi do Europy”, a „granice są zagrożone. Węgry są zagrożone, tak jak cała Europa” (*Hungary PM*, 2015) skutkowało negatywnym nastawieniem wobec imigrantów. Pytania sondażowe, jakie w ramach tzw. narodowych konsultacji V. Orban skierował do społeczeństwa węgierskiego latem 2015 r. nie mogły dać innych odpowiedzi niż oczekiwane przez rząd: „Czy zgadzasz się, że błędne polityki migracyjne przyczyniają się do rozprzestrzeniania terroryzmu?”; „Czy zgadzasz się ze stanowiskiem rządu, że zamiast przekazywać fundusze na imigrację, powinniśmy wspierać rodziny węgierskie i dzieci, które mają się narodzić?” (Haraszti, 2015). Kolejnym krokiem było powołanie specjalnych partoli granicznych zwanych „granicznymi łowcami”/„granicznymi myśliwymi” (węg. határvadászok) w nawiązaniu do oddziałów, które w czasie II wojny światowej zajmowały się tropieniem serbskich

powstańców. Wykorzystując rozwiązania prawne składające się na wspólną politykę azylową, podjęto decyzję o odmowie udzielenia ochrony osobom przybywającym na Węgry z terytoriów państw bezpiecznych⁸. W konsekwencji, z możliwości ubiegania się o status uchodźcy i inne formy ochrony wyłączeni zostali wszyscy imigranci wjeżdżający na Węgry z terytorium Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia. Szukając rozwiązania nasilającego się kryzysu migracyjnego, 3 września 2015 r. parlament węgierski przyjął poprawkę do ustawy o azylu, zgodnie z którą od 15 września przekroczenie granicy państwa bez pozwolenia (tj. w miejscu niedozwolonym lub wbrew decyzji odmownej urzędnika granicznego) stanowi naruszenie prawa zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności. Dodatkowo, prawo wjazdu na terytorium Węgier otrzymać mogą jedynie te osoby, którym w wyniku postępowania uproszczonego przyznano status uchodźcy. Pozostałe osoby są deportowane do Serbii. Trwające maksymalnie 12 dni postępowanie uproszczone toczy się na granicy państwa w wyznaczonych punktach recepcyjnych. Specjalne kompetencje w związku z „masowym kryzysem migracyjnym” otrzymały na sześć miesięcy służby policyjne, uprawnione do podejmowania działań skierowanych na wykrywanie przestępczości imigracyjnej (Pomorski, 2015: 7). Wszystkie te inicjatywy uzasadnił V. Orban podkreślając, że kryzys migracyjny „zagroza chrześcijańskim podstawom cywilizacji europejskiej”: „Nie możemy rozwiązać problemów demograficznych starzejącej się Europy za pomocą Muzułmanów bez utraty naszego stylu życia, bezpieczeństwa i bez utraty nas samych. Ci, którzy do nas przybywają nie zamierzają dostosować się do naszego stylu życia” (cyt. za: Byrne, 2015; Gutteridge, 2016). Próby przewyciężenia kryzysu przy wykorzystaniu systemu relokacji nazwał wymysłem Niemiec i oskarżył Angelę Merkel o „moralny imperializm” i próbę narzucenia pozostałym państwom członkowskim własnej wizji otwartej Unii Europejskiej (Nolan, 2015). Wyrazem sprzeciwu wobec systemu relokacji imigrantów bazującego na odgórnie ustalonych kwotach, jest zaplanowane na drugą połowę 2016 r. węgierskie referendum w sprawie odrzucenia ustaleń przyjętych w ramach UE. Obywatele Węgier – którzy w referendum odpowiadać będą na pytanie: *Czy zgadzasz się, aby Unia Europejska, nawet bez zgody węgierskiego parlamentu, miała prawo określić obowiązkową relokację cudzoziemców na terytorium Węgier?* – na rządowej stronie internetowej mogą znaleźć informacje na ten temat wybierając zakładki zatytułowane „obowiązkowe kwoty relokacji zwiększają ryzyko terroryzmu” oraz „obowiązkowe kwoty relokacji zagrażają naszej kulturze” (Hungary, 2016; Nolan, 2016).

⁸ Koncepcja państw bezpiecznych nawiązuje do rezolucji londyńskich przyjętych przez państwa członkowskie na przełomie listopada i grudnia 1993 r. Zgodnie z ustaleniami, corocznie Komisja Europejska przedstawia Radzie WSSW (w składzie ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości) do zatwierdzenia listę państw trzecich traktowanych jak państwa bezpieczne. Podejmując decyzję państwa członkowskie kierują się sztywnymi kryteriami, zwracając uwagę czy dane państwo jest demokratyczne, czy przestrzega praw człowieka, czy jest stroną Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i czy respektuje zasadę *non-refoulement* zakazującą wydalania i zwracania uchodźców na obszary, na których grozić może im niebezpieczeństwo. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 20 lipca 2015 r. rozpoczęto prace nad wzmocnieniem koncepcji państw bezpiecznych. Efektem jest propozycja rozporządzenia ustanawiającego wykaz bezpiecznych państw pochodzenia, jaką Komisja Europejska przedstawiła we wrześniu 2015 r.

Brak zgody na proponowany przez Komisję Europejską system kwotowy i relokację imigrantów między państwa członkowskie UE, uwidocznił się także w oficjalnym stanowisku władz Słowacji. Premier Robert Fico oznajmił, że nie dokona implementacji podjętych we wrześniu 2015 r. ustaleń i zapowiedział skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości: „sprzeciwialiśmy się temu nonsensowi od początku i jako suwerenne państwo mamy prawo wniesienia pozwu” (cyt. za: Nolan, 2015). Sprzeciw wobec propozycji KE uzasadniał koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli przed islamizacją. „[...] obudzimy się pewnego dnia i będziemy mieli 100 tysięcy ludzi ze świata arabskiego. Nie chcę, aby Słowacja zetknęła się z takim problemem” (cyt. za: Cameron, 2015).

Podobnie Czechy, sprzeciwiły się odgórnemu rozdziałowi imigrantów wymagających ochrony między państwa członkowskie. Choć w swych wystąpieniach przedstawiciele czeskiego rządu podkreślali, że kryzys migracyjny stanowi problem całej Unii Europejskiej i wymaga podjęcia wyzwania przez wszystkie państwa członkowskie, to zdaniem czeskiego premiera Bohuslava Sobotki: „pora zakończyć bezproduktywną dyskusję na temat mechanizmu obowiązkowego rozdziału imigrantów [...] i jak najszybciej wprowadzić środki pozwalające na rzeczywiste rozwiązanie kryzysu” (cyt. za: *Czech PM says*, 2015). Za takie uznał zakończenie konfliktów w Syrii i Libii oraz działania na rzecz stabilizacji w tych państwach, skierowanej na poprawę warunków życia obywateli. Jego zdaniem: „tylko, gdy państwa pochodzenia będą w stanie chronić życie i własność obywateli i zaoferować im perspektywę godnego funkcjonowania, imigranci przestaną ryzykować życie na pustyni lub na morzu” (cyt. za: *Czech PM: Europe*, 2015). Jednocześnie, podkreślając konieczność ochrony obszaru UE przed napływem nowych imigrantów, czeski premier zapowiedział zwiększone kontrole imigrantów na granicach z Austrią, skierowane na rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców. Władze czeskie, choć nie zdecydowały się na wniesienie sprawy przed Trybunał Sprawiedliwości, to nieustannie zabiegają o zahamowanie nieograniczonego dostępu osób ubiegających się o status uchodźcy lub inną – dostępną w państwach UE – formę ochrony do obszaru Unii Europejskiej. Niekiedy stosują argumentację dobitną i daleką od niedomówień. W oficjalnym wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung” w grudniu 2015 r. premier B. Sobotka odpowiedzialnością za nasilenie presji migracyjnej oskarżył władze Niemiec. Podkreślił, że Niemcy „wysłały sygnał słyszalny na Bliskim Wschodzie i Afryce [...] stymuluje nielegalną imigrację do Europy” (cyt. za: Carrel, Muller, 2015). Sposobem jej ograniczenia ma być stworzenie granicy rezerwowej wzdłuż granic Bułgarii i Macedonii w sytuacji, gdy ochrona granicy greckiej zawiedzie, a także powołanie europejskiej straży przybrzeżnej i granicznej. Za błąd B. Sobotka uznał podejście prezentowane przez UE, przyznające aspektom humanitarnym pierwszeństwo przed kwestiami bezpieczeństwa. Tym samym powrócił argument wysuwany przez *koalicję niechętnych* od samego początku kryzysu, szczególnie słyszalny z chwilą ataków terrorystycznych w Paryżu z listopada 2015 r. Przywódcy państw z *koalicji niechętnych* powiązali wprost paryskie zamachy z liberalnym podejściem względem napływających do UE cudzoziemców. Wezwali do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i zawieszenia uzgodnień w sprawie relokacji. Premier Słowacji podkreślił: „Wskazywaliśmy, że z migracją wiąże się poważne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa”, zaś minister spraw zagranicznych Węgier P. Sziijártó nie bez satys-

fakcji stwierdził: „staje się coraz bardziej oczywiste, że to o czym mówiliśmy od sześciu miesięcy okazało się słuszne” (cyt. za: Higgins, 2015).

W podobnym tonie wypowiedzieli się także przedstawiciele nowego polskiego rządu. Już ekipa Ewy Kopacz podnosiła początkowo sprzeciw wobec automatycznego, odgórnego rozdziału imigrantów między poszczególne państwa członkowskie. Ówczesna premier deklarowała przyjęcie „uchodźców, nie imigrantów ekonomicznych, tyłu, na ilu nas stać”, a w odpowiedzi na zarzuty o brak solidarności z innymi państwami Unii Europejskiej odpowiadała: „[...] jestem przede wszystkim premierem polskiego rządu i muszę być solidarna z moimi obywatelami” (cyt. za: Gawina, 2015: 6). Głos sprzeciwu wobec propozycji KE, który dał się słyszeć w pierwszej połowie września 2015 r., osłabł znacząco 16 września. Z jednej strony złagodzenie stanowiska było reakcją na oskarżycielski ton wypowiedzi innych państw UE względem polskiego ‘braku solidarności’. Z drugiej – wpisywało się w kampanię wyborczą i było próbą ukazania opozycji jako niechętnej osobom będącym w potrzebie i wymagającym ochrony międzynarodowej. Podczas sejmowej debaty, premier Kopacz wskazała, że „odwracając się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w [...] wielkiej rodzinie europejskiej, [...] moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy [...] Na jednej szali ważymy wiarygodność Polski w Unii Europejskiej, a na drugiej realne lęki Polaków” (*Rząd o uchodźcach*, 2015). Próbą stawienia czoła tym lękom stało się telewizyjne przemówienie Ewy Kopacz z 20 września 2015 r. Premier wskazała, że „sprawy bezpieczeństwa państwa oraz spokój polskich rodzin są [...] wartością nadrzędną” (*Wystąpienie*, 2015). Deklarując solidarność z pozostałymi państwami członkowskimi, premier E. Kopacz zapowiedziała, że warunkiem poparcia dla jakichkolwiek wspólnych rozwiązań europejskich będzie rozdzielenie uchodźców od imigrantów ekonomicznych, uszczelnienie granic zewnętrznych oraz „pełna kontrola [...] służb” nad przyjętymi osobami. Zmiana ekipy rządowej, pociągnęła za sobą oficjalne zapowiedzi wznowienia dyskusji nad możliwymi do zaakceptowania sposobami rozwiązania kryzysu migracyjnego. Kluczowym argumentem za rewizją ustaleń stała się konieczność przyznania pierwszeństwa bezpieczeństwu państw członkowskich i obywateli UE, a dopiero w drugiej kolejności zagwarantowanie bezpieczeństwa cudzoziemcom wymagającym ochrony. Zamachy terrorystyczne w Paryżu i Brukseli umocniły rząd w tym przekonaniu. Zdaniem Konrada Szymańskiego, wiceministra spraw zagranicznych: „Wobec tragicznych wydarzeń w Paryżu Polska nie widzi politycznych możliwości wykonania decyzji o relokacji uchodźców” (cyt. za: *Politycy*, 2015). Możliwość przyjęcia osób wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony uzależnił od spełnienia wymogów bezpieczeństwa państwa. Premier Beata Szydło, wskazując, że zamachy w Paryżu zmieniły sytuację, podkreśliła konieczność podjęcia ponownych rozmów i zastanowienia się czy przyjęte we wrześniu 2015 r. ustalenia są zasadne. Deklarując, że przyjęte przez poprzedni rząd zobowiązania będą honorowane, zastrzegła, że „najważniejsze jest bezpieczeństwo polskich obywateli. Jeżeli te zobowiązania będzie można zrealizować pod warunkiem bezpieczeństwa dla Polaków, to będziemy je honorować, ale nigdy nie zgodzimy się na to, by bezpieczeństwo Polaków było zagrożone” (*Szydło o uchodźcach*, 2015). To stanowisko oficjalnie potwierdziła B. Szydło w exposé wygłoszonym 18 listopada 2015 r. „[...] jasno trzeba postawić kwestie solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym co dobre i gotowości do udzielania pomocy, gdy dojdzie do wyda-

rzeń nadzwyczajnych czy niebezpiecznych. Takich, jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa bez jakiegokolwiek udziału innych, które mają być nimi obciążone” (*Exposé*, 2015). Dodatkowo zastrzegła, że w kwestii bezpieczeństwa rząd będzie „aktywny i asertywny”. Po atakach terrorystycznych w Brukseli w marcu 2016 r. stanowisko rządu uległo wyraźnemu zaostrzeniu, będąc dowodem na utożsamienie ruchów migracyjnych z zagrożeniem terrorystycznym. B. Szydło kategorycznie stwierdziła: „Obowiązkiem wszystkich państw jest bronić swoich obywateli [...]. Nie widzę możliwości, ażeby w tej chwili migranci do Polski przyjechali” (*Premier Szydło*, 2016a, 2016b). W podobnym tonie wypowiedział się również minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak, który podkreślił, że „konsekwentnie zwracał uwagę, że jest łączność między atakami terrorystycznymi a napływem migrantów do Europy” (*Mariusz Błaszczak*, 2016)⁹.

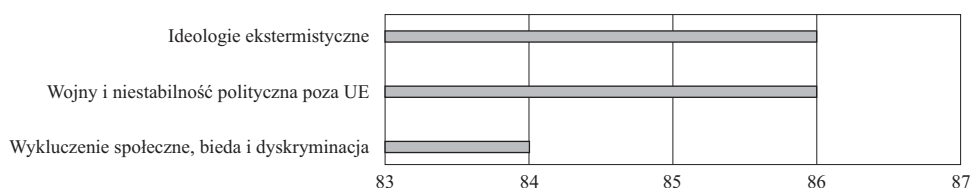
Nawet państwa, które początkowo podnosiły konieczność solidarnego podejścia do kryzysu migracyjnego za niezbędne uznały przeciwdziałanie dalszemu napływowi imigrantów. W połowie września 2015 r. zapadły decyzje o przywróceniu kontroli granicznych i czasowym zawieszeniu zasad schengenkich. Najpierw władze Austrii, a następnie Niemiec wskazały na konieczność wprowadzenia kontroli granicznych celem utrudnienia działalności grup przestępczych trudniących się przemytem osób na obszar Unii Europejskiej. Zabieg ten miał również ograniczyć napływ obywateli państw trzecich, którzy nie wymagają międzynarodowej ochrony oraz umożliwić prawidłowy proces rejestracji przybyszów. Chodziło również – jak to określił minister spraw wewnętrznych RFN Thomas de Maiziere – o „zatrzymanie obecnego napływu i przywrócenie prawidłowego procesu” azylowego (cyt. za: *Europe migrant crisis*, 2015). Wcześniejsze rozbieżności w podejściu do sposobów rozwiązania problemu zwiększonego napływu osób na obszar Unii Europejskiej, stopniowo zaczęły się więc zacierać z chwilą, gdy państwa deklarujące otwartość wobec przyjmowania osób wymagających ochrony dopuściły możliwość zahamowania przyjazdów i wprowadzenia ograniczeń w dostępie do swych terytoriów. W listopadzie 2015 r. władze Austrii ogłosiły, że status uchodźcy i inne formy ochrony mają charakter czasowy. Zdaniem ówczesnego kanclerza Wernera Faymanna, nowe austriackie rozwiązania prawne mają być czytelnym sygnałem, że azyl nie oznacza zezwolenia na pobyt stały. Dodatkowo, austriackie służby imigracyjne rozpoczęły procedurę szybkiego odsyłania osób, które wnioskuje o status uchodźcy lub inną formę ochrony podały nieprawdziwe informacje na temat swojego obywatelstwa. Podobnie, przedstawiciele władz Francji – choć bezpośrednio po zamachach w Paryżu prezydent Hollande zapowiedział wypełnienie zobowiązań względem uchodźców i osób w sytuacji podobnej do uchodźstwa, to z końcem listopada 2015 r. zaczęły pojawiać się opinie na temat konieczności po-

⁹ Takie wypowiedzi są jednak także dowodem niezrozumienia różnic między imigrantami a uchodźcami. System relokacji uzgodniony we wrześniu 2015 r. dotyczyć ma bowiem wyłącznie uchodźców (osób wymagających międzynarodowej ochrony, do udzielenia której zobowiązane są wszystkie państwa Unii Europejskiej na mocy prawa międzynarodowego), a nie imigrantów jako takich.

wstrzymania dalszego napływu imigrantów do Unii Europejskiej. Premier Francji, Manuel Valls zapowiedział, że Francja nie przyjmie większej liczby osób i stwierdził wprost: „To nie Francja powiedziała »przyjeżdżajcie«” (*Migrant crisis: France*, 2015).

Wypowiedzi i restrykcyjne wobec imigrantów stanowisko prezentowane przez polityków skutkują zmianą nastawienia obywateli UE do problemu imigracji i postrzeganiem tego zjawiska przez pryzmat bezpieczeństwa. Choć według danych z kwietnia 2015 r., samą nielegalną imigrację za wyzwanie dla bezpieczeństwa uznało 19% badanych, to wśród największych wyzwań dla bezpieczeństwa UE wskazywali ekstremizm religijny (20%), biedę (23%) oraz konflikty międzynarodowe i wewnętrzne (11%), a więc czynniki determinujące migrację (*Europeans' Attitudes*, 2015: 20). Co interesujące, niemal te same zjawiska wywołujące masową, często nielegalną migrację postrzegane były przez respondentów jako możliwe zagrożenia bezpieczeństwa Unii Europejskiej (wykres 2).

Wykres 2. Zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej w odczuciu społecznym (dane w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Europeans' Attitudes towards Security. Report* (2015), Special Eurobarometer 432, April 2015, s. 29.

Dane przedstawione na wykresie nr 2 odnoszą się do całej Unii Europejskiej, przy czym wykluczenie społeczne, biedę i dyskryminację za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa organizacji uznali obywatele Grecji i Cypru (po 96%), wojny i niestabilność polityczną poza granicami UE obywatele Szwecji (93%), zaś ideologie ekstremistyczne – Cypryjczycy (91%). Co interesujące, odpowiedzialność za zagwarantowanie bezpieczeństwa spoczywać powinna zdaniem badanych w pierwszej kolejności na służbach policyjnych, do których zaliczyć należy również służby graniczne (68%) i na systemie sądownictwa (61%). Zdecydowanie mniej respondentów opowiedziało się za rolą sił zbrojnych państw członkowskich (46%) oraz instytucji i agencji UE (32%) (ibidem: 37). Zatem sami obywatele UE, nie pokładali w organizacji nadziei na zakończenie kryzysu lub ograniczenie jego skali, uznając że działania zaradcze powinny pozostać w gestii władz poszczególnych państw. Przyjęli więc argumentację krajowych polityków, w myśl której niezależnie od regulacji traktatowych (ujmujących imigrację i azyl w sferze polityk uwspólnotowionych), z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa to państwo ma suwerenne prawo decydowania o przyjęciu lub odmowie przyjęcia cudzoziemców na swoje terytorium i podejmowania niezależnych decyzji na temat sposobów przeciwdziałania zagrożeniom – potencjalnym i rzeczywistym. Wyniki badań opinii z listopada 2015 r. pokazały, że 58% ogółu badanych oby-

wateli UE uważa imigrację za najważniejszą kwestię, którą musi zająć się Unia Europejska, przy czym najwyższy odsetek charakteryzuje Estonię (79%), Czechy, Danię i Niemcy (76%), Holandię (75%) oraz Maltę i Szwecję (74%), a najniższy Portugalię (31%) (*Public*, 2015: 13–14).

* * *

Zarówno teoretycy stosunków międzynarodowych, jak i politycy zauważają od dawna związki między migracją a bezpieczeństwem¹⁰, co determinuje ich aktywność względem analizowanego problemu. Podkreślają, że: „Bezpieczeństwo międzynarodowe wymaga holistycznego podejścia, które obejmuje nie tylko wymiar polityczny i wojskowy (jak miało to miejsce w przeszłości), ale również gospodarczy, informatyczny, ekonomiczny i cywilizacyjny” (Rotfeld, 2008: 27). Aspekty te stały się szczególnie widoczne w obliczu nasilającego się od końca 2014 r. kryzysu migracyjnego. W myśl traktatów, Unia Europejska ma stanowić obszar wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa właśnie. Z naciskiem, że chodzi o bezpieczeństwo obywateli, państw członkowskich i samej organizacji, bezpieczeństwo rozumiane w kontekście ekonomicznym, społeczno-kulturowym, politycznym, a nawet militarnym. Jednocześnie, polityki UE dotyczące kontroli granicznych, azylu i imigracji „podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi” (*Traktat*, 2007: art. 80). Kryzys migracyjny wymusił zatem podjęcie wspólnych, solidarnych działań względem zaistniałego problemu. Szybko dały znać o sobie odmienne wizje możliwych do zastosowania rozwiązań.

Przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz państw opowiadających się za przyjmowaniem imigrantów podkreślają konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych gwarantujących prawo ubiegania się o azyl, na plan pierwszy wysuwając wymiar społeczny i jednostkowy bezpieczeństwa (tzw. bezpieczeństwo ludzkie). Opowiadają się tym samym za przyznaniem prymatu bezpieczeństwu osób migrujących. Z tego względu, sposobem rozwiązania kryzysu ma być w ich opinii system relokacji, tj. sprawiedliwego, solidarnego rozdziału osób wymagających ochrony między państwa członkowskie. W ten sposób pomoc humanitarną uzyskają przybysze, a państwa członkowskie zmagające się z presją migracyjną, położone u wybrzeży Morza Śródziemnego, zostaną wsparte w działaniach na rzecz przywrócenia porządku publicznego i bezpieczeństwa granicznego.

Przeciwnicy przyjmowania imigrantów wyrażają natomiast opinię o konieczności priorytetowego traktowania ochrony obszaru UE oraz terytoriów państw członkow-

¹⁰ Postrzeganie zjawiska migracji w kategorii zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa pojedynczych państw, regionów, a nawet globalnego pokoju i bezpieczeństwa ujawniło się już w okresie międzywojennym. Powodem zaangażowania społeczności międzynarodowej w próby zahamowania ówczesnych masowych ruchów migracyjnych (głównie o niedobrowolnym charakterze) było przede wszystkim dążenie do stabilizacji sytuacji w państwach goszczących – sytuacji politycznej, społecznej czy ekonomicznej, do wsparcia tych państw oraz do unormowania relacji między państwami pochodzenia i przyjmującymi celem zapobieżenia ewentualnym sporom, a nawet konfliktom.

skich, za wartość nadrzędną uznając bezpieczeństwo państw i własnych obywateli. Migrację postrzegają w kategorii zagrożenia ekonomicznego, a nawet cywilizacyjnego, kulturowego i religijnego. Ich zdaniem sposobem rozwiązania problemu nie jest tworzenie systemu relokacji, gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej. Wiedząc, że mogą liczyć na przyjęcie, kolejni imigranci podejmują próbę przyjazdu do państw członkowskich, w szczególności do Niemiec, Danii, Holandii czy Szwecji. Wysuwane wątpliwości dotyczą braku rzeczywistych możliwości rozdzielenia uchodźców i innych osób uprawnionych do uzyskania ochrony od imigrantów ekonomicznych. Podobnie, wątpliwości budzi rzeczywista możliwość wykrycia osób potencjalnie niebezpiecznych (np. powiązanych z organizacjami terrorystycznymi), co pokazały zamachy w Paryżu i w Brukseli, gdy okazało się, że niektórzy zamachowcy przedostali się do Unii Europejskiej z falą przybyszów z Syrii. Zahamowanie napływu imigrantów ma więc być sposobem na ochronę obszaru UE i terytoriów państw członkowskich przed destabilizacją, jaką spowodować może przejazd imigrantów przez terytorium danego państwa, a także pobyt tych osób w danym państwie.

Uwzględniając toczące się od początku 2015 r. dyskusje i podjęte w 2016 r. decyzje (m.in. zawarcie umowy z Turcją na temat przejmowania odpowiedzialności za imigrantów), należy uznać, że najbardziej prawdopodobny kierunek działań zwrócony będzie w stronę uszczelnienia granic i przejęcia odpowiedzialności za osoby wymagające ochrony przez państwa trzecie sąsiadujące z Unią Europejską. Czy jednak zamknięcie granic i postulat dotyczący niedopuszczenia nowych przybyszów do UE i objęcia uchodźców pomocą humanitarną w państwach trzecich (tzw. państwach pierwszego azylu) ma szansę powodzenia? Dążąc do przywrócenia poczucia bezpieczeństwa, władze rozpoczynają zabiegi na rzecz usunięcia przybyszów i niedopuszczenia nowych na swe terytoria. To w konsekwencji prowadzi do rozprzestrzenienia kryzysu na kolejne państwa, a nawet regiony, skutkując dalszą destabilizacją sytuacji międzynarodowej oraz przenoszeniem poczucia zagrożenia na kolejne społeczności. Zagrożenia zataczają coraz szersze kręgi. Paradoksalnie zatem, pomysły zawieszenia reżimu Schengen, zamknięcia granic w dążeniu do ochrony własnych terytoriów przed napływem imigrantów, jedynie pozornie pozwolą państwom członkowskim zapewnić bezpieczeństwo. Nawet jeśli uda się powstrzymać napływ osób na obszar Unii Europejskiej, to działania takie nie dają gwarancji bezpieczeństwa – imigranci przebywający w państwach ościennych, graniczących z obszarem organizacji i tak mogą zdestabilizować sytuację w regionie, a skutki ich pobytu w państwach sąsiednich odczuwane będą w państwach UE. Co więcej, zamknięcie terytoriów państw członkowskich przed tą grupą imigrantów, którzy są uchodźcami i mają prawo wnioskować o ochronę, stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie UE.

Niezbędne, a zarazem najtrudniejsze, jest zatem znalezienie swoistego złotego środka: „uwzględnienie istniejących obaw, przy jednoczesnym uniknięciu traktowania każdego niepokoju dotyczącego imigracji i uchodźców jako usprawiedliwienia” (Weiner, 1992/93: 104) dla zamknięcia granic lub wydalenia cudzoziemców z terytoriów państw członkowskich.

BIBLIOGRAFIA

- Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012* (2013), „Eurostat. Data in focus”, nr 5/2013.
- Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013* (2014), „Eurostat. Data in focus”, nr 3/2014.
- Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014* (2015), „Eurostat. Population and social conditions – Data in focus”, Brussels.
- Bielecki J. (2015), *Merkel dzieli się uchodźcami*, „Rzeczpospolita”, nr 202, 31.08.2015.
- Byrne A. (2015), *Orban basks in EU's migrant struggle*, „Financial Times”, 16.12.2015, <http://www.ft.com/cms/s> (20.01.2016).
- Cameron R. (2015), *Migrant crisis: Why Central Europe resists refugee quota*, BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (3.10.2015).
- Carrel P., Muller R. (2015), *Czech PM says Germany encouraged illegal immigration, his Twitter account hacked*, BBC News, 23.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (15.01.2016).
- Czech PM: Europe cannot escape migration crisis* (2015), „Prague Daily Monitor”, 25.08.2015, <http://praguemonitor.com/2015/08/25> (6.10.2015).
- Czech PM says EU needs 'real solution' to migrant crisis* (2015), „Reuters”, 17.09.2015, <http://reuters.com/article/2015/09/17> (6.10.2015).
- Collyer M. (2006), *Migrants, Migration and Security Paradigm: Constraints and Opportunities*, „Mediterranean Politics”, Vol. 11, Issue 2.
- EU calls emergency immigration summit* (2015), „The Telegraph”, 31.08.2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe> (3.10.2015).
- EU Member States granted protection to...* (2012), Eurostat Press release STAT/12/96, 19.06.2012.
- EU member states granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015* (2016), Eurostat Press release 75/2016, 20.04.2016.
- Europe migrant crisis: Austria, Slovakia introduce border checks after German move to control flow* (2015), ABC News, 14.09.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-09-14> (4.10.2015).
- Europeans' Attitudes towards Security. Report* (2015), Special Eurobarometer 432, April 2015.
- EU-Turkey joint action plan* (2015), European Commission – Fact Sheet, Brussels, 15.10.2015.
- Exposé premier Beaty Szydło 18.11.2015 – stenogram* (2015), <http://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> (15.01.2016).
- Gawina M. (2015), *Premier: Przyjmiemy tylu uchodźców, na ilu nas stać*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Gutteridge N. (2016), *The Great Wall of Europe: Hungary splits continent in two with huge fence to stop migrants*, „Express”, 29.02.2016, <http://www.express.co.uk/news/world/648269/Hungary-plan-fence-border-Romania-migrants-refugees-crisis-Viktor-Orban-Schengen> (4.05.2016).
- Haraszti M. (2015), *Behind Viktor Orbán's War on Refugees in Hungary*, „The World Post”, 9.08.2015, <http://www.huffingtonpost.com/miklosz-haraszti/viktor> (4.10.2015).
- Higgins A. (2015), *Hungary's Migrant Stance, Once Denounced, Gains Some Acceptance*, „The New York Times”, 20.12.2015.
- Hungary PM Orban: Europe borders threatened by migrants* (2015), BBC News, 21.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (3.10.2015).
- Hungary to hold EU migrant quota referendum by October* (2016), Reuters, 3.05.2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-referendum> (19.05.2016).

- International Migration Report 2015* (2016), UN Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.A/375, New York.
- Jończy R. (2003), *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Opole.
- Kelemen R. D. (2015), *Europe's Hungary Problem*, „Foreign Affairs”, 20.09.2015.
- Kersten K. (1996), *Przymusowe przesiedlenia ludności – próba typologii*, w: *Utracona Ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia, deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, (red.) H. Orłowski, A. Sakson, Poznań.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa 1951* (1991), Dz. U. Nr 119, poz 517.
- Koziej S. (2011), *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 18.
- Kraszewski P. (2003), *Typologia migracji*, w: *Migracja – Europa – Polska*, (red.) W. J. Burszta, J. Serwański, Poznań.
- Lee E. S. (1966), *Theory of Migration*, „Demography”, Vol. 3, No. 1.
- Mariusz Błaszczak: *Więcej policji na lotniskach* (2016), „Rzeczpospolita”, 22.03.2016, <http://www.rp.pl/Zamachy-w-Brukseli/160329811-Mariusz-Blaszczak-Wiecej-policji-na-lotniskach.html> (23.03.2016).
- Martin S. F. (2001), *Global migration trends and asylum*, „UNHCR Working Paper”, No. 41, Geneva.
- Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan* (2015), BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (3.10.2015).
- Migrant crisis: France Valls warns on refugee numbers* (2015), BBC News, 25.11.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (18.01.2016).
- Migrant crisis: Hungary challenges EU quota plan in court* (2015), BBC News, 3.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (15.01.2016).
- Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics* (2015), BBC World, 22.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe> (15.01.2016).
- Nolan D. (2016), *Migration crisis: Hungarian government says EU cities have 900 no-go zones*, „The Guardian”, 31.03.2016.
- Nolan D. (2015), *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*, „The Telegraph”, 23.09.2015.
- Petersen W. (1958), *A General Typology of Migration*, „American Sociological Review”, Vol. 23, No. 3, cyfrowe archiwum JSTOR, <http://www.jstor.org> (18.02.2015).
- Politycy o uchodźcach* (2015), „Wprost”, 18.11.2015, <http://www.wprost.pl/ar/525455> (18.01.2016).
- Pomorski M. (2015), *Dzihadyści mogą być w fali uchodźców*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Potyrała A. (2016), *Kryzys migracyjny a przyszłość unijnego systemu azylowego*, w: *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, (red.) K. Wojtaszczyk, A. Szymańska, Warszawa.
- Potyrała A. (2015), *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu uchodźstwa. Geneza, istota i praktyka aktywności*, Warszawa.
- Premier Szydło: Nie widzę możliwości, aby w tej chwili do Polski przyjechali imigranci* (2016a), „Wprost”, 23.03.2016, <http://www.wprost.pl/ar/534434/Premier-Szydlo-Nie-widze-mozliwosci-aby-w-tej-chwili-do-Polski-przyjechali-imigranci/> (23.03.2016).
- Premier Szydło po zamachach w Brukseli: Polska jest bezpieczna. Wszystkie służby są w pogotowiu* (2016b), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 22.03.2016, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosc/premier-szydlo-po-zamachach-w-brukseli-polska-jest-bezpieczna-wszystkie.html> (23.03.2016).

- Public opinion in the European Union, First results* (2015), Standard Eurobarometer 84, December 2015, Brussels.
- Rotfeld A. D. (2008), *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym*, w: *Dokąd zmierza świat?*, (red.) A. D. Rotfeld, Warszawa.
- Rząd o uchodźcach podczas nadzwyczajnej debaty w Sejmie* (2015), <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo> (3.10.2015).
- Sakson A. (2008), *Migracje – fenomen XX i XXI wieku*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Sakson A. (1996), *Socjologiczne problemy wysiedleń*, w: *Utracona Ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia, deportacje i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, (red.) H. Orłowski, A. Sakson, Poznań.
- Stouffer S. A. (1940), *Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*, „American Sociological Review”, Vol. 5, No. 6, cyfrowe archiwum JSTOR, <http://www.jstor.org> (26.01.2013).
- Szydło o uchodźcach: Priorytetem bezpieczeństwo* (2015), „Rzeczpospolita”, 16.11.2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lizbona 2007. Wersja skonsolidowana*, Dz. U. UE C 326, 26.10.2012.
- Weiner M. (1992/93), *Security, Stability, and International Migration*, „International Security”, Vol. 17, No. 3.
- Widgren J. (1989), *Europe and International Migration in the Future. The Necessity for Merging Migration, Refugee and Development Policies*, w: *Refugees and International Relations*, (eds.) G. Loescher, L. Monahan, Oxford.
- Wystąpienie premier Ewy Kopacz* (2015), <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 20.09.2015 (3.10.2015).

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania ruchów migracyjnych obserwowanych na początku drugiej dekady XXI wieku: wywołanych na skutek tzw. Arabskiej wiosny, nasilonych w związku z konfliktem w Syrii, a odczuwalnych przede wszystkim w państwach Unii Europejskiej. Celem rozważań uczyniono ukazanie wyzwań i zagrożeń, jakie masowe przemieszczenia ludności powodować mogą dla bezpieczeństwa regionu i państw członkowskich. Zanalizowano również debatę podjętą w ramach UE, skierowaną na poszukiwanie sposobów rozwiązania kryzysu, która uwidoczniła różnice w podejściu do problemu, motywowane z jednej strony dążeniem do udzielenia ochrony uchodźcom i osobom w sytuacji podobnej do uchodźstwa, a z drugiej – dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli UE, państw członkowskich i samej organizacji.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, imigranci, uchodźcy, bezpieczeństwo, zagrożenia bezpieczeństwa, wyzwania dla bezpieczeństwa

NON-MILITARY ASPECTS OF INTERNATIONAL SECURITY – THE MIGRATION CRISIS OF 2015–2016

ABSTRACT

In the article, an attempt to characterize migration movements observed in the beginning of the second decade of the XXI century is made. The aim is to present challenges and threats for se-

curity of the EU region and member states, caused by massive migration flows. A debate within the European Union on possible solutions of the problem is analyzed. Differences in the approach to the migration crisis are taken into account, motivated on one hand by the desire to guarantee protection to refugees and persons in a refugee-like situation, on the other – to preserve security of EU citizens, member states and the organization.

Key words: migration crisis, immigrants, refugees, security threats, security challenges

