

Rafał Raczyński

Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 9/2, 13-30

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Rafał Raczyński*

Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa

Wprowadzenie¹

Współcześnie migracje międzynarodowe stanowią istotny element formującego się ładu międzynarodowego oraz ważny czynnik wpływający na politykę wewnętrzną i zagraniczną wielu państw. Uznaje się je za fundamentalną wartość, kształtującą nową rzeczywistość społeczną świata². Jako zjawisko o wymiarze globalnym migracje oddziałują obecnie niemal na wszystkie państwa, czyniąc je organizacjami wysyłającymi, przyjmującymi lub tranzytowymi dla jednostek uwikłanych w przepływy migracyjne³. Wskazuje się w tym kontekście na szereg pozytywnych aspektów wynikających z migracji, takich jak: przyczynianie się do wzrostu gospodarczego, przeciwdziałanie negatywnym skutkom starzenia się społeczeństw, zwiększanie potęgi państw, podnoszenie jakości i standardu życia, generowanie warunków rozwoju, transfer wiedzy i technologii, wymiana kulturowa itd. Jednocześnie jednak – zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach – w debacie publicznej coraz częściej zaczęto podnosić kwestie negatywnych stron migracji, takich jak: problemy na rynku pracy, dostęp do świadczeń społecznych, trudności z asymilacją czy integracją imigrantów, zagrożenia dla tożsamości narodowej, rozwój zorganizowanej przestępczości, terroryzm itd. Zauważalna jest w tym kontekście swoista ewolucja zagrożeń związanych w migracjami. Początkowo

* Akademia Pomorska w Słupsku, Instytut Historii i Politologii.

1 Artykuł został opracowany pod koniec 2014 r., a więc zanim nastąpiła intensyfikacja napływu uchodźców i imigrantów ekonomicznych do Unii Europejskiej.

2 A. Chodubski, *O migracjach we współczesnej Europie*, „Cywilizacja i Polityka” 2013, nr 11, s. 81.

3 A. Pécod, P. de Guchteneire, *International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility*, „Journal of Borderlands Studies” 2006, Vol. 21, No. 1, s. 70.

bowiem masowe przepływy osób postrzegano przede wszystkim w kategoriach zagrożeń społeczno-ekonomicznych, następnie – w latach 90. XX w. (gdy imigranci zaczęli stanowić od pięciu do dziesięciu procent społeczeństw krajów Unii Europejskiej) – doszło do tego zagrożenie dla narodowej kultury i tożsamości⁴, zaś współcześnie ruchy migracyjne stanowią jedno z najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego, zarówno w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Stało się tak w dużej mierze za sprawą, najpierw zamachów z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, a następnie aktów terrorystycznych z marca 2004 r. w Madrycie i lipca 2005 r. w Londynie. Ataki te unaocznily skalę i potencjał zagrożeń związanych z przemieszczaniem się osób oraz w dużym stopniu wpłynęły na charakter debaty publicznej i politycznej dotyczącej problematyki migracyjnej. W rzeczywistości jednak tematyka związana z zależnościami pomiędzy globalizacją, migracją a bezpieczeństwem zaistniała w polityce światowej oraz w niektórych obszarach studiów nad bezpieczeństwem na długo przed tym, zanim doszło do ataków z 11 września, bo już na początku lat 90. XX w.⁵ Warto w tym względzie zauważyć, że jeden z prekursorów badań nad relacjami pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem Myron Weiner już w połowie lat 90. XX w. pisał, iż kwestie dotyczące migracji i uchodźców nie stanowią już jedynie problemów ministerstw pracy lub imigracji, lecz stały się zagadnieniami wielkiej polityki światowej, skupiającymi uwagę głów państw, rządów oraz kluczowych ministrów zaangażowanych w obronę, bezpieczeństwo międzynarodowe oraz stosunki zewnętrzne państwa⁶. W związku z tym w ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do wykreowania tzw. splotu powiązań między migracją a bezpieczeństwem (*the migration-security nexus*) jako ważnego zagadnienia badawczego.

Próba ukazania wpływu migracji na bezpieczeństwo jest zadaniem niesłychanie trudnym z kilku względów. Po pierwsze – na co zwraca uwagę Nazli Choucri – zarówno pojęcia migracji, jak i bezpieczeństwa, a także zależności między nimi w dużym stopniu mają charakter subiektywny⁷. Oba pojęcia są wieloznaczne i wielopłaszczyznowe, a przez to trudne do jednoznacznego i precyzyjnego zdefiniowania. Po drugie, relacje między migracjami a bezpieczeństwem również mają złożony charakter. I tak rozpatrując wzajemne powiązania między tymi dwiema kategoriami (używając kryterium podmiotowego), można mówić o wpływie migracji na bezpieczeństwo jednostek (migrantów), społeczności lokalnych, społeczeństw, państw oraz organizacji (Unia Europejska), a także o oddziaływaniu migracji na bezpieczeństwo międzynarodowe. Natomiast rozpatrując wpływ migracji na bezpieczeństwo państwa, można mówić o różnych wymiarach tego bezpieczeństwa, tj. wewnętrznym, zewnętrznym, ekonomicznym, politycznym, kulturowym, społecznym, demograficznym itd., przy czym międzynarodowe przepływy osób mogą powodować wzmocnienie bezpieczeństwa państwa w jednym obszarze przy równoczesnym jego osłabieniu w innym

⁴ K. Iglicka, *Nijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 7, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 1.

⁵ F.B. Adamson, *Crossing Borders. International Migration and National Security*, „International Security” 2006, Vol. 31, No. 1, s. 165.

⁶ M. Weiner, *A security perspective on international migration*, „The Fletcher Forum of World Affairs” 1996, Vol. 20, No. 2, s. 17.

⁷ N. Choucri, *Migration and Security: Some Key Linkages*, „Journal of International Affairs” 2002, Vol. 56, No. 1, s. 97.

(dla przykładu napływ imigrantów może przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego i demograficznego przy jednoczesnym obniżeniu poziomu bezpieczeństwa kulturowego). Analizując splot powiązań pomiędzy migracją a bezpieczeństwem należy pamiętać również, że międzynarodowe przepływy ludzi generują inne wyzwania dla bezpieczeństwa państw imigracyjnych (przyjmujących imigrantów), a inne dla bezpieczeństwa państw emigracyjnych (wysyłających emigrantów). W wymiarze praktycznym bardzo często „zysk” czy „korzyść” państwa przyjmującego jest jednocześnie „stratą” lub „kosztem” państwa wysyłającego i odwrotnie.

Mając na uwadze zarysowany powyżej złożony charakter oddziaływań pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem, celem niniejszego artykułu jest ukazanie najważniejszych zagrożeń wynikających z migracji międzynarodowych (rozumianych jako przemieszczanie się ludności z jednego kraju do drugiego⁸) dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które jest definiowane jako „taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela”⁹. We współczesnym świecie istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi m.in. terroryzm, przestępczość zorganizowana, ekstremizm polityczny oraz inne zjawiska kryzysowe mogące prowadzić do zerwania lub osłabienia więzi społecznych¹⁰. Jednocześnie wszystkie te zagrożenia nierzadko są ściśle powiązane z przepływami migracyjnymi. Dodatkowo szczególne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowią migracje nielegalne.

Podstawę do opracowania artykułu stanowiła analiza literatury przedmiotu (zarówno krajowej, jak i zagranicznej) oraz specjalistycznych raportów. Migracje stosunkowo niedawno zaczęły być postrzegane jako zagadnienie wiążące się z bezpieczeństwem państwa. Za jednego z pionierów badań w tym zakresie uchodzi wspomniany wcześniej Myron Weiner¹¹, zaś w Polsce na początku lat 90. XX w. tematykę tę podjął, jako jeden z pierwszych, Włodzimierz Anioł¹². Od tego czasu literatura dotycząca splotu powiązań pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem została znacznie rozbudowana.

Terroryzm

Terroryzm ze względu na swój transgraniczny charakter jest w dużym stopniu zagadnieniem migracyjnym. Od czasów zamachów z 11 września kwestie odnoszące się do

⁸ A. Florczak, *Migracje międzynarodowe*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. V: *Stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Kraków 2002, s. 215.

⁹ K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Weiner, *Security, stability and international migration*, *Defense and Arms Control Studies Program*, Center for International Studies Massachusetts Institute of Technology (draft report), Massachusetts 1990.

¹² W. Anioł, *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1992.

migracji i bezpieczeństwa zaczęły być coraz częściej postrzegane właśnie przez pryzmat terroryzmu. Ataki z 11 września przypomniały bowiem, że terroryzm, jako metoda rozprzestrzeniania masowego strachu, jest używany nie tylko przez państwa autorytarne i dyktatury, lecz także przez aktorów niepaństwowych, w tym przypadku sieć Al-Kaidy¹³. Zależności między migracjami a terroryzmem współcześnie należy rozpatrywać w co najmniej dwóch wymiarach. Zwrócił na to uwagę Robert Leiken, który twierdzi, iż organizacje terrorystyczne postrzegają imigrację z perspektywy strategicznej – koncentrując się na wszelkich aspektach polityki imigracyjnej, by uzyskać dostęp do terytorium państwa stanowiącego cel ataku. Wyróżnił on dwie strategie wykorzystywane do uzyskania takiego dostępu. Pierwsza polega na użyciu tzw. grup uderzeniowych, które przedostają się na terytorium państwa z wyraźnym zamiarem dokonania tam ataku terrorystycznego. Druga strategia sprowadza się do wykorzystania tzw. uśpionych komórek, czyli grup znajdujących się już na terytorium państwa-celu, które w odpowiednim momencie są aktywowane, by dokonać ataku¹⁴. W tym przypadku mamy zazwyczaj do czynienia z tzw. terroryzmem rodzimym (*home grown terrorism*). Przez pojęcie to należy rozumieć akty przemocy o przesłankach politycznych, ideologicznych lub religijnych, skierowane w większości przypadków na cele znajdujące się na terytoriach państw zachodnich, dokonywane przez osoby tam urodzone lub wychowane¹⁵ (przede wszystkim potomków imigrantów lub samych imigrantów). Przykładem urzeczywistnienia pierwszej strategii były ataki terrorystyczne z 11 września, kiedy to grupa dziewiętnastu zamachowców-cudzoziemców (z których piętnastu było obywatelami Arabii Saudyjskiej, dwóch Zjednoczonych Emiratów Arabskich, jeden Egiptu i jeden Libanu) w legalny sposób w latach 2000/2001 przekroczyła granicę Stanów Zjednoczonych (siedemnastu terrorystów dokonało tego na podstawie wiz turystycznych, jeden wizy biznesowej i jeden wizy studenckiej¹⁶), by po kilku/kilkunastu miesiącach pobytu i przygotowań dokonać skoordynowanych ataków terrorystycznych. Egzemplifikację zastosowania drugiej strategii stanowią zamachy z 7 lipca 2005 r., do których doszło w Londynie. Wówczas to grupa czterech zamachowców-samobójców (z których trzech było potomkami imigrantów, urodzonymi i wychowanymi w Wielkiej Brytanii) zdetonowała trzy ładunki wybuchowe w londyńskim metrze oraz jeden ładunek w autobusie komunikacji miejskiej, zabijając łącznie pięćdziesiąt dwie osoby.

W tym kontekście pojawiły się nawet głosy, mówiące iż „imigracja i terroryzm są ze sobą powiązane; nie dlatego, że wszyscy imigranci są terrorystami, ale ponieważ wszyscy, lub prawie wszyscy terroryści na Zachodzie byli imigrantami”¹⁷. Równocześnie w USA oraz krajach europejskich zagrożenie terrorystyczne zaczęło utożsamiać

¹³ T. Faist, *The migration-security nexus. International migration and security before and after 9/11*, „Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations” 2004, No. 3, s. 2.

¹⁴ F.B. Adamson, *op. cit.*, s. 195.

¹⁵ M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 61.

¹⁶ R. Kosłowski, *International Migration and Human Mobility as Security Issues, Presentation at the International Studies Association Meeting*, New York City, s. 28, http://www.albany.edu/~rk289758/documents/Koslowski_Migration_Security_ISA2009.pdf [dostęp: 29.12.2014].

¹⁷ R.S. Leiken, *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington 2004, s. 6 [tłum. własne R.R.].

z działaniami radykalnych ugrupowań islamskich. W rzeczywistości nie jest to jednak prawdą, gdyż jak pokazują dane Europolu, na obszarze Unii Europejskiej od lat największy odsetek ataków terrorystycznych jest powodowany przez ugrupowania separatystyczne. Nie oznacza to jednak, że zagrożenie ze strony terroryzmu islamskiego w ostatnich latach zmalało lub można je bagatelizować. Wręcz przeciwnie, wiele państw europejskich postrzega motywowany religijnie terroryzm jako główne zagrożenie dla swego bezpieczeństwa, co znajduje potwierdzenie we wzroście liczby zatrzymań osób podejrzanych o takie działania¹⁸.

Terroryzm islamski jest szczególnie istotny z punktu widzenia splotu powiązań pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem. Widać to doskonale na przykładzie jego wewnętrznego zróżnicowania. Zdaniem Magdaleny Adamczuk problematyka europejskiego terroryzmu islamskiego obejmuje współcześnie:

- a) Islamskie ugrupowania terrorystyczne mające swoje siedziby i obozy szkoleniowe w państwach muzułmańskich, a dokonujące zamachów w państwach europejskich.
- b) „Eksportowych” islamistów europejskich dokonujących ataków terrorystycznych w takich krajach jak USA, Izrael czy Afganistan (osoby urodzone i wychowane w krajach zachodnich angażują się w zbrojny dżihad i dokonują zamachów w krajach pozaeuropejskich).
- c) Zradykalizowanych islamistów europejskich wcześniej biorących udział w konfliktach w Afganistanie, Bośni czy Iraku, którzy wracają ze stref konfliktów, by pod szyldem Al-Kaidy dokonywać zamachów w Europie – zjawisko to określane jest mianem *blow back* i jest szczególnie niebezpieczne, gdyż bojownicy szukający nowych celów ataku w krajach zamieszkania posiadają bogate doświadczenie oraz wiedzę z zakresu broni i ładunków wybuchowych.
- d) Zradykalizowanych europejskich muzułmanów, urodzonych i wychowanych w Europie, będących pełnoprawnymi obywatelami świata, którzy dokonują zamachów w rodzinnych krajach¹⁹.

Wszystkie wymienione powyżej kategorie terrorystów islamskich są uwikłane w procesy migracyjne. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednim przemieszczaniem się zamachowców z kraju do kraju w celu realizacji planów terrorystycznych (zazwyczaj – tak jak miało to miejsce w przypadku zamachów z 11 września – przy wykorzystaniu mechanizmów migracji tymczasowych – wiz studenckich, biznesowych lub turystycznych). Pozostałe przypadki wiążą się przede wszystkim z aktywnością imigrantów bądź potomków imigrantów w drugim lub trzecim pokoleniu (konwertyci stanowią w tych grupach zdecydowaną mniejszość).

Kraje europejskie przestały być już tylko celem ataków terrorystycznych, lecz stały się również obszarem rekrutacji potencjalnych zamachowców, terenem pozyskiwania funduszy na działalność terrorystyczną oraz miejscem realizacji działań propagandowych ukierunkowanych na radykalizację postaw i zachowań. Terroryzm rodzimy urzeczywistniany przez pozornie zasymilowanych ze społeczeństwem potomków imigrantów jest szczególnie niebezpieczny, gdyż jest on stosunkowo trudny

¹⁸ Zob. TE-SAT 2014. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014. European Police Office, 2014, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_tsat14_web_1.pdf [dostęp: 29.12.2014].

¹⁹ M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm...*, s. 63.

do identyfikacji i neutralizacji. Jednocześnie rodzimi terroryści posiadają wiedzę o potencjalnych celach ataków, znają języki oraz mogą swobodnie przemieszczać się po świecie. Dodatkowo ich obecność w szeregach ekstremistów ma również wymiar propagandowy²⁰. Szczególnym przejawem terroryzmu rodzimego jest taktyka tzw. samotnego wilka (*Lone Wolf*). Terminem tym określa się działania pojedynczych fanatyków, którzy publicznie utożsamiają się ze stylem życia społeczeństw zachodnich i dominującymi w nich wartościami, lecz potajemnie przygotowują i realizują działania terrorystyczne, wykorzystując do tego celu informacje i środki ogólnodostępne (głównie za sprawą Internetu). Cechą charakterystyczną tego typu działań jest fakt, iż osoba dokonująca zamachów nie jest pośrednio lub bezpośrednio powiązana z żadną organizacją terrorystyczną. W związku z tym akty terrorystyczne przygotowywane przez „samotne wilki” są niezwykle trudne do wykrycia przez służby wywiadowcze i policję, gdyż przyszły zamachowiec zazwyczaj nie komunikuje się w tej sprawie z innymi osobami²¹.

Oprócz bezpośrednich oddziaływań pomiędzy migracjami a terroryzmem, międzynarodowe przepływy ludności w sposób pośredni wpływają również na działalność terrorystyczną. Napływ imigrantów nierzadko prowadzi bowiem do wzrostu nastrojów radykalnych, rasistowskich i ksenofobicznych oraz rozwoju różnych form ekstremizmu politycznego, stanowiącego poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państwa. Najbardziej spektakularnym i zarazem najtragiczniejszym tego przejawem były zamachy dokonane w Oslo przez norweskiego ekstremistę, sympatyka skrajnej prawicy Andreasa Behringa Breivika. 22 lipca 2011 r. przeprowadził on dwa skoordynowane ataki. Pierwszy, w którym śmierć poniosło osiem osób, polegał na zdetonowaniu ok. godz. 15.30 samochodu-pułapki przed kancelarią premiera w Oslo. Natomiast drugi rozpoczął się dwie godziny później na wyspie Utoya, gdzie zorganizowano obóz Robotniczej Ligi Młodzieży (AUF), powiązanej z rządzącą Partią Pracy. Tam zamachowiec, prowadząc ogień z broni automatycznej, zabił sześćdziesiąt dziewięć osób. Breivik był członkiem norweskiej, skrajnie prawicowej Partii Postępu, ale wycofał się z niej, uważając, że jest zbyt mało radykalna w swych działaniach. Sprawca utrzymywał również kontakty z innymi ugrupowaniami radykalnymi takimi jak Angielska Liga Obrony oraz organizacja Stop Islamizacji Europy. Motywacje dla swojego postępowania przedstawił on w broszurze *2083. Europejska Deklaracja Niepodległości*. Ten pełen nienawiści tekst jest wymierzony przede wszystkim w demokrację, polityków propagujących tolerancję religijną i etniczną, społeczeństwo wielokulturowe oraz muzułmańskich imigrantów. Manifest głosi potrzebę prowadzenia wojny rasowej i wskazuje sposoby, w jaki Europa może się uwolnić od emigrantów (zabicie wszystkich muzułmanów lub ich deportacja z Europy)²². Zauważa się w tym względzie, że przypadek Norwegii

²⁰ B. Kobzarska-Bar, *Fundamentalizm religijny muzułmańskich organizacji terrorystycznych a stan zagrożenia w Europie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, t. 8, nr 1, s. 179.

²¹ Zob. M. Adamczuk, *Terroryzm indywidualny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zamach w Norwegii. Nowy wymiar zagrożenia terroryzmem w Europie*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Warszawa 2011, s. 33–53.

²² K. Izak, *Zagrożenie terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teżniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5, s. 143–144.

może nie być odosobniony. Do niekontrolowanego wybuchu agresji przeciwko imigrantom lub do ataku terrorystycznego na nich, podobnego do wydarzeń w Norwegii, może dojść także we Francji²³. Dla przykładu w sierpniu 2013 r. w bazie sił powietrznych pod Lyonem aresztowano francuskiego żołnierza planującego zorganizowanie pod koniec miesiąca ramadan ataku na meczet w miejscowości Vénissieux. Ten sam żołnierz odpowiada również prawdopodobnie za atak na meczet w regionie Bordeaux, który miał miejsce w 2012 r.²⁴ Zatem jak pokazuje przypadek Breivika, zagrożenia terrorystycznego w kontekście migracji nie należy wiązać tylko i wyłącznie z napływem imigrantów-terrorystów oraz ich obecnością na terenie państwa, lecz również z działalnością rodzimych ekstremistów, nie akceptujących społeczeństwa wielokulturowego i traktujących imigrantów jako zagrożenie dla szeroko pojmowanej tożsamości narodowej.

Ekstremizm i podziały społeczne

Obecność dużej liczby imigrantów, zwłaszcza tych wywodzących się z innych kręgów kulturowo-cywilizacyjnych i słabo zintegrowanych ze społeczeństwem przyjmującym, może generować silne napięcia społeczne, nierzadko znajdujące swe ujście w protestach i zamieszkach ulicznych, stanowiących poważne naruszenia porządku publicznego. Do sytuacji takich dochodziło wielokrotnie w państwach o zróżnicowanym składzie etnicznym, wyznaniowym i narodowościowym. W Wielkiej Brytanii latem 2001 r., w miastach zamieszkałych przez znaczny odsetek imigrantów, doszło do serii ulicznych zamieszek. Iskłą, która 26 maja 2001 r. wywołała zamieszki w mieście Oldham, była bójka pomiędzy osobą pochodzenia azjatyckiego a rodowitym Brytyjczykiem (którzy następnie zaczęli organizować większe grupy). W tym dniu miało miejsce podpalenie pubu, kilku samochodów, a także policyjnej furgonetki, co wywołało starcia z policją trwające do 28 maja. Według statystyk policyjnych w mieście tym od początku roku miało dojść do pięciuset siedemdziesięciu dwóch napaści, z czego ofiarami sześćdziesięciu dwóch procent z nich byli rodowici Brytyjczycy. Fakt ten postanowił wykorzystać lider skrajnie nacjonalistycznej i ksenofobicznej Brytyjskiej Partii Narodowej Nick Griffin, który zadeklarował, iż będzie kandydował z tego okręgu wyborczego w nadchodzących wyborach. Podobne oświadczenie wydali również politycy Frontu Narodowego, innej skrajnie prawicowej brytyjskiej partii. Wcześniej radykalna prawica chciała zorganizować w mieście demonstrację, w następstwie pobicia przez trzech młodych mężczyzn pochodzenia azjatyckiego siedemdziesięciosześcioletniego brytyjskiego weterana wojennego. Do podobnych zamieszek doszło następnie w nocy z 5 na 6 czerwca 2001 r. w mieście Leeds. Ich przyczyną miało być poturbowanie podczas zatrzymania obywatela brytyjskiego pochodzenia azjatyckiego. W konsekwencji doszło do podpalenia dwudziestu pięciu samochodów oraz starć z policją. Podobne zamieszki miały miejsce w Burnley w dniach 22–24 czerwca. Nieco inny charakter miały natomiast starcia uliczne rozpoczęte 7 lipca

²³ E. Mazurek-Cieślak, *Polityka migracyjna państw europejskich a wyzwania migracyjne dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 132.

²⁴ TE-SAT 2014. *European Union Terrorism...*, s. 39.

2001 r. w Bradford, gdzie doszło do walk pomiędzy zwolennikami skrajnie nacjonalistycznych partii brytyjskich a młodzieżą należącą do *Anti Nazi League* oraz policją. Jeszcze gwałtowniejszy charakter miały wystąpienia we Francji, które z zamieszek ulicznych przekształciły się w długotrwałe walki z policją. Wybuchły one w październiku i listopadzie 2005 r. w dzielnicach zdominowanych przez imigrantów po tym, jak dwóch nastolatków, uciekając przed patrolem policyjnym na jednym z robotniczych przedmieść Paryża, schroniło się w rozdzielni elektrycznej i prawdopodobnie przez nieuwagę poniosło śmierć. W proteście przeciwko brutalności policji doszło do demonstracji, które szybko przerodziły się w zamieszki oraz rozprzestrzeniły na inne francuskie aglomeracje. Skala rozruchów, starć z policją oraz podpaień mienia była na tyle duża, że 8 listopada 2005 r. prezydent Francji Jacques Chirac zdecydował się na ogłoszenie stanu wyjątkowego. W efekcie trwających trzy tygodnie zająć zginęły dwie osoby, stu dwudziestu sześciu policjantów i strażaków odniosło obrażenia, aresztowano prawie trzy tysiące osób, spalono blisko dziewięć tysięcy samochodów oraz kilkaset budynków. Zamieszki ogarnęły dwieście siedemdziesiąt cztery miasta, a poniesione w wyniku ich straty wyceniono na ćwierć miliarda euro²⁵.

Zarówno działania terrorystyczne, jak i rozruchy uliczne stanowią przejaw silnych antagonizmów występujących w społeczeństwach wielokulturowych, gdzie na jednym biegunie sytuują się społeczności imigranckie (nierzadko słabo zintegrowane i zasymilowane ze społeczeństwem kraju osiedlenia), zaś na drugim biegunie znajdują się zwolennicy szeroko rozumianej skrajnej prawicy, zabiegający o zachowanie homogeniczności narodowej, kulturowej, religijnej, a niekiedy również rasowej. Współcześnie dychotomia ta najbardziej wyraziście ujawnia się zwłaszcza w odniesieniu do imigranckich społeczności muzułmańskich, funkcjonujących w państwach Europy Zachodniej. Ogólnie jednak zauważa się, iż cechą charakterystyczną wielu współczesnych zbiorowości imigranckich jest kultywowanie odrębności i towarzysząca temu nierzadko próba odtworzenia w krajach osiedlenia rodzimych warunków społeczno-kulturowych²⁶. W odniesieniu do zbiorowości muzułmańskich uwidacznia się to w tworzeniu własnych, odrębnych i odizolowanych enklaw, które funkcjonują w oparciu o własne – alternatywne wobec kultury kraju zamieszkania – normy i wartości. W konsekwencji prowadzi do powstawania tzw. społeczeństw równoległych, istniejących niemalże niezależnie od siebie. W skrajnych przypadkach reprezentanci radykalnych ugrupowań islamskich domagają się nadania odmiennego, autonomicznego statusu takim enklawom (zastąpienia państwowego systemu prawnego prawem szariatu), a nawet jawnie nawołują do budowy państwa islamskiego w kraju zamieszkania, gdzie stanowią mniejszość. Włodzimierz Gocalski dla opisanego stanu rzeczy proponuje zastosowanie nowego terminu – *migranacjonalizm* – określając nim przemieszczenia migracyjne, których celem jest wyłącznie polepszenie własnych warunków życia, przy jednoczesnym postanowieniu zachowania tożsamości kulturowo-cywilizacyjnej, tworzeniu zamkniętych enklaw kulturowych i społecznych

²⁵ R.M. Machnikowski, *Muzułmanie w Europie Zachodniej – między integracją a radykalizacją?*, Warszawa 2010, s. 26–29.

²⁶ R. Raczyński, *Tożsamość społeczno-kulturowa wobec współczesnych przemian cywilizacyjnych (wybrane aspekty)*, [w:] *Jednostka, społeczeństwo, państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, red. G. Piwnicki, S. Mrozowska, Gdańsk 2009, s. 195.

w kraju pobytu, nacechowanych wrogością do społeczeństw przyjmujących²⁷. Wskazuje się jednak w tym względzie, że izolacja muzułmanów nie jest procesem jednostronnym. Sprzyja jej bowiem niższy status społeczno-ekonomiczny muzułmanów (względne ubóstwo, trudności ze znalezieniem pracy, nadreprezentacja w gorzej opłacanych sektorach gospodarki itd.), ujawniająca się nierzadko w krajach przyjmujących islamofobia (powodująca poczucie dyskryminacji i wykluczenia społecznego), a także naznaczenie piętnem terroryzmu. Całość sprawia, że wielu imigrantów muzułmańskich i ich potomków w nikłym stopniu identyfikuje się i utożsamia z państwem przyjmującym. To zaś budzi sprzeciw nie tylko instytucji państwowych, lecz również szerszych kręgów społecznych, zwłaszcza gdy towarzyszą temu oskarżenia o zabieranie miejsc pracy czy też wykorzystywanie systemu opieki socjalnej. Coraz częściej mówi się w tym kontekście wręcz o kryzysie polityki wielokulturowości, uprawianej w wielu państwach świata.

Najbardziej niechętnie imigrantom stanowisko zajmują zwolennicy skrajnej prawicy, w tym neonaziści. Jak pokazują dane Europolu, większość działań ekstremistów prawicowych na terenie Unii Europejskiej była motywowana ksenofobią, a sprzeciw wobec imigracji i polityki wielokulturowości pozostaje jednym z najważniejszych założeń nurtu skrajnej prawicy²⁸. Zwłaszcza organizacje neonazistowskie, których w ostatnich latach powstaje coraz więcej, operują retoryką rasistowską wymierzoną w obcokrajowców oraz mniejszości narodowe. Neonazizm jest silnie rozwinięty w Wielkiej Brytanii, Austrii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Rosji, a także wielu innych krajach. Zauważa się przy tym, że w odniesieniu do niektórych krajów Europy Zachodniej w ideologii ugrupowań skrajnie prawicowych islamofobia zastępuje tradycyjny antysemityzm²⁹. Organizacje radykalnej prawicy organizują marsze, koncerty oraz publiczne protesty, propagując na nich hasła ksenofobiczne, rasistowskie, antyimigranckie oraz antyislamskie. Członkowie tych organizacji są również odpowiedzialni za wzniecanie rozruchów ulicznych oraz ataki na imigrantów oraz przedstawicieli mniejszości narodowych. Nie tylko jednak neonaziści czy sympatycy innych nurtów radykalnej prawicy dopuszczają się aktów agresji wobec cudzoziemców. Badania prowadzone w USA pozwoliły na zidentyfikowanie czterech grup sprawców czynów rasistowskich. Pierwszą i zarazem największą grupę (dwie trzecie przypadków) reprezentują młodzi mężczyźni, których motywem działania było poszukiwanie wrażeń. Wobec tego udawali się oni w miejsca, gdzie łatwo mogli spotkać przedstawicieli mniejszości (wobec których czuli uprzedzenia), a następnie w sposób przypadkowy wybierali ofiarę. Jediną ich „korzyścią” z przestępstwa było uzyskanie w wyniku aktu agresji poczucie ważności i dominacji nad ofiarą oraz zdobycie uznania ze strony części rówieśników. Do drugiej grupy (jedna czwarta przypadków) zaliczają się osoby, których motywacje można sklasyfikować jako działania obronne. Przedstawiciele tej grupy również kierowali się uprzedzeniami, jednak ich czyny miały na celu ochronę społeczności, w której żyli, przed zagrażającymi jej obcymi. Celem było wysłanie do przedstawicieli grupy mniejszościowej jasnego sygnału, że nie są mile

²⁷ W. Gocalski, *Migracyjny nacjonalizm a wielokulturowość jako wyznacznik bezpieczeństwa państw w UE*, [w:] *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju*, red. L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk, Szczytno 2011, s. 421.

²⁸ TE-SAT 2014. *European Union Terrorism...*, s. 40.

²⁹ K. Izak, *op. cit.*, s. 135.

widziani w okolicy i powinni się wyprowadzić. Tego typu zachowania często prowadziły do działań odwetowych ze strony przedstawicieli grupy mniejszościowej. Trzecią grupę stanowią sprawcy działający w odwecie (osiem procent przypadków). Na ogół jednak działania powodowane chęcią zemsty były niewspółmierne do czynu je wywołującego (np. agresja i przemoc były odpowiedzią na niepotwierdzone plotki o jakimś zdarzeniu), a sprawcami zająć często wcale nie byli przedstawiciele mniejszości, ale właśnie osoby z grupy dominującej, które z jakiegoś powodu poczuły się sprowokowane przez mniejszość (lub tak usprawiedliwiały swoje działania). Ostatnią i zarazem najmniejszą grupę (niecały jeden procent przypadków) stanowią fanatycy z misją, których celem działania jest „wybawienie świata od zła” (za które uważają osoby z pewnej grupy, np. narodowościowej). Nierzadko ich czyny mają dalekosiężne konsekwencje, a ich ofiarami pada duża liczba osób. Przykładem może być tutaj właśnie Anders Breivik³⁰.

Migracje nielegalne

Istotne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi nielegalna migracja. Ze względu na swój niekontrolowany charakter nielegalna migracja jest nierzadko traktowana jako najbardziej niebezpieczna część przepływów migracyjnych³¹. Wskazuje się w tym względzie, że kontrola, kto wjeżdża i pozostaje na terytorium państwa, stanowi integralną część suwerenności państwowej, wobec czego nielegalną migrację postrzega się jako atak na tę suwerenność, który stawia pod znakiem zapytania zdolność państwa do sprawowania kontroli nad jego domeną przestrzenną i terytorialną³². W połowie pierwszej dekady XXI w. szacowano, iż nielegalni imigranci stanowią od trzydziestu do pięćdziesięciu procent wszystkich przepływów migracyjnych do rozwiniętych krajów Zachodu; każdego roku (wedle ocen Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji – IOM) prawie cztery miliony osób były przemycane przez granicę, zaś tylko w Stanach Zjednoczonych mogło przebywać dwanaście milionów nielegalnych imigrantów. Jednocześnie połowa wszystkich nielegalnych imigrantów miała kontakty z siatkami zajmującymi się przemytem lub handlem ludźmi – przemysłem, który każdego roku generował w przybliżeniu dziesięć miliardów dolarów zysku³³.

Nielegalna migracja jest zjawiskiem różnorodnym i złożonym³⁴. Obejmuje ona osoby, które potajemnie przekraczają morską lub lądową granicę państwa (tzw.

³⁰ W. Klaus, *Zagrożenia dla migrantów ze strony przedstawicieli ruchów i organizacji skrajnych w Polsce*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu: „Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012–2013, Warszawa 2013, s. 17–18.

³¹ A. Kicinger, *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, „CEFR Working Paper” 2004, No. 2, s. 4.

³² F. Vietti, T. Scribner, *Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective*, „Journal on Migration and Human Security” 2013, No. 1, s. 23.

³³ F.B. Adamson, *op. cit.*, s. 174.

³⁴ Zob. K. Koser, *Irregular migration, state security and human security*, A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005.

zieloną granicę); osoby, które przekraczają granicę na podstawie fałszywych dokumentów; osoby pozostające w kraju pomimo wygaśnięcia pozwolenia na pobyt (np. wizy czy pozwolenia na pracę); osoby, które przedostały się do kraju w wyniku nadużycia procedury wizowej, procedury zatrudniania cudzoziemców lub procedury związanej z ubieganiem się o status uchodźcy; cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium państwa w wyniku zawarcia fikcyjnego małżeństwa, podjęcia fikcyjnej nauki lub przeprowadzenia nielegalnej adopcji, oraz osoby, które stały się ofiarami procederu handlu ludźmi.

Migracje przybierają nielegalny charakter, gdyż – po pierwsze – więcej osób chce wyemigrować z krajów, w których mieszka, niż inne kraje są w stanie przyjąć; po drugie – kraje z reguły nie są zainteresowane przyjmowaniem wszystkich kategorii imigrantów (np. nastawione są jedynie na absorpcję pracowników wysoko wykwalifikowanych). U podłoża rozwoju zjawiska nielegalnych przepływów migracyjnych (podobnie jak w przypadku migracji legalnych) leży przede wszystkim chęć poprawienia warunków życia. Zauważa się w tym kontekście, że różnice w zamożności pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi państwami uległy w ciągu ostatnich dwóch stuleci znacznemu pogłębieniu (stosunek dochodów w tych dwóch kategoriach państw wynosił w 1820 r. trzy do jednego, zaś w 1992 r. – już siedemdziesiąt dwa do jednego). Blisko jeden miliard trzysta milionów osób żyje w ekstremalnym ubóstwie (za mniej niż 1,25 dolara dziennie), siedemset osiemdziesiąt milionów ludzi nie ma dostępu do wody pitnej i prawie dwa i pół miliarda nie korzysta z bezpiecznych warunków sanitarnych. Sytuacja taka, w połączeniu z licznymi konfliktami toczącymi się na terenach biednych i zacofanych, sprzyja rozwojowi migracji dobrowolnych lub wymuszonych³⁵. Z drugiej strony w krajach rozwiniętych, w związku z deregulacją, liberalizacją i uelastycznieniem rynku pracy, wciąż utrzymuje się popyt na pracowników nisko wykwalifikowanych – tanią siłą roboczą, rekrutowaną nierzadko z nielegalnych imigrantów, którzy są gotowi podjąć zatrudnienie w sektorach, w których ludność miejscowa lub legalni imigranci nie chcą już pracować.

Z racji poziomu rozwoju gospodarczego oraz oferowanego standardu życia nielegalna migracja stanowi szczególnie problem dla krajów rozwiniętych. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone (problemy na granicy z Meksykiem) oraz państwa Unii Europejskiej, w tym w szczególności takie kraje jak Hiszpania, Włochy, Malta i Grecja. W odniesieniu do Unii Europejskiej za główne kanały przerzutu nielegalnych imigrantów należy uznać:

- a) Granice lądowe w Europie Południowo-Wschodniej, zwłaszcza grecko-albańska oraz grecko-turecka.
- b) Granice powietrzne w Europie Północnej i Zachodniej, szczególnie we Francji.
- c) Granice morskie w Europie Południowej i Południowo-Wschodniej, a zwłaszcza granica morska między Grecją i Turcją oraz wybrzeża środkowych Włoch³⁶.

Nielegalne przepływy osób nie dotyczą jednak tylko i wyłącznie migracji pomiędzy biednym Południem a bogatą Północą. W skali globalnej większość nielegalnych

³⁵ F. Vietti, T. Scribner, *op. cit.*, s. 24. Więcej na temat dysproporcji rozwojowych patrz: E. Polak, *Globalizacja a różnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Warszawa 2009.

³⁶ P. Mickiewicz, *Istota zjawiska i koncepcje przeciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego*, [w:] *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligala, Wrocław 2009, s. 251–252.

migracji odbywa się bowiem pomiędzy krajami rozwijającymi się. Dla przykładu, według niektórych szacunków, kilka milionów nielegalnych imigrantów znajduje się w Południowej i Południowo-Wschodniej Azji, a od 3 do 5 milionów przebywa na Południu Afryki³⁷.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa szczególnie niebezpieczne są powiązania pomiędzy nielegalną imigracją a zorganizowaną przestępczością oraz terroryzmem. Zdaniem Fiony B. Adamson być może najbardziej oczywisty związek pomiędzy migracjami a zorganizowaną przestępczością stanowi globalny przemysł zajmujący się przemytem oraz handlem ludźmi, który rozwinął się w celu zaspokojenia potrzeb osób chcących za wszelką cenę przekroczyć granice państw. Grupy trudniące się tym procederem za swoje usługi pobierają wysokie opłaty, waha-jące się od pięciuset dolarów za przemyt z Maroka do Hiszpanii do pięćdziesięciu tysięcy dolarów za przemyt z niektórych krajów Azji do USA³⁸. Obowiązuje zasada, iż im trudniej jest się dostać do danego kraju, tym bardziej potrzebne jest skorzystanie z usług przemytników i tym większe rodzi to koszty³⁹. W związku z tym nielegalny przemyt osób stał się tak dochodową działalnością, iż na granicy Stanów Zjednoczonych z Meksykiem kontrolę nad szlakami przemytu osób przejmują kartele narkotykowe⁴⁰, zaś w Europie tylko w 2007 r. siły straży granicznej państw członkowskich Unii Europejskiej udowodniły udział w procederze przemytu nielegalnych imigrantów ponad jedenastu i pół tysiąca pośrednikom (z których ok. trzydziestu procent stanowili obywatele Unii Europejskiej)⁴¹.

Związki pomiędzy zorganizowanymi grupami przestępczymi, zbrojnymi organizacjami rebelianckimi oraz sieciami terrorystycznymi bardzo często są trudne do rozwikłania. Dla przykładu Partia Pracujących Kurdystanu była uwikłana w przemyt osób, traktując proceder ten zarówno jako metodę na zdobycie funduszy na prowadzenie w latach 90. działań zbrojnych w Turcji, jak i działalność umożliwiającą przemyt swych zwolenników do Europy, gdzie mogli zaangażować się w działalność polityczną⁴². Dopiero jednak ataki z 11 września na Nowy Jork i Waszyngton oraz z marca 2004 r. w Madrycie pozwoliły spojrzeć na problem powiązań pomiędzy terroryzmem a przemytem osób w jakościowo inny sposób. Komisja zajmująca się atakami z 11 września wykryła szereg związków pomiędzy grupami trudniącymi się przemytem ludzi a Al-Kaidą oraz innymi organizacjami terrorystycznymi w zakresie organizowania ułatwień w podróżowaniu i przekraczaniu granic państwowych. Również śledztwo prowadzone w sprawie zamachów w Madrycie ujawniło, że powiązana z Al-Kaidą grupa Ansar al-Islam uwikłana w atak zajmowała się przemytem osób oraz podrabianiem dokumentów, finansując w ten sposób działalność terrorystyczną oraz przerycając swych członków do takich państw jak Hiszpania czy Irak⁴³.

³⁷ K. Koser, *op. cit.*, s. 9.

³⁸ F.B. Adamson, *op. cit.*, s. 193.

³⁹ A. Pécout, P. de Guchteneire, *op. cit.*, s. 72.

⁴⁰ W.A. Ewing, „*Enemy Territory: Immigration Enforcement in the US-Mexico Borderlands*,” *Journal on Migration and Human Security*” 2014, Vol. 2, No. 3, s. 214.

⁴¹ P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 254.

⁴² F.B. Adamson, *op. cit.*, s. 193.

⁴³ R. Koslowski, *op. cit.*, s. 29–30.

Nielegalne przepływy migracyjne stanowią jednak zagrożenie nie tylko dla państw, lecz także (a może przede wszystkim) dla osób migrujących. Należy w tym kontekście odróżnić proceder przemytu osób od handlu ludźmi. Pierwsze pojęcie – zgodnie z Protokołem przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej – oznacza „organizowanie, w celu uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści o charakterze materialnym, nielegalnego wjazdu osoby na terytorium Państwa-Strony, którego taka osoba nie jest obywatelem lub w którym nie posiada stałego miejsca zamieszkania”⁴⁴. Handel ludźmi jest natomiast definiowany – zgodnie z Protokołem o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej – jako „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania”, przy czym wykorzystanie obejmuje „wykorzystanie prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów”⁴⁵. Nielegalni imigranci korzystający z usług grup przemytniczych nierzadko są narażeni na śmierć podczas próby przekroczenia granicy, przemoc fizyczną i seksualną oraz uprowadzenia dla celów związanych z procederem handlu ludźmi (prostytucja, niewolnictwo, usunięcie organów itd.). Przykładem mogą być wypadki na granicy USA–Meksyk, gdzie średnio dziennie ginie jeden nielegalny imigrant (głównie z powodu hipotermii, odwodnienia, udaru słonecznego lub utonięcia)⁴⁶, a sześć na dziesięć kobiet staje się ofiarami przemocy seksualnej⁴⁷.

Działania państw zmierzające do ograniczenia ryzyk związanych z migracjami

Przepływy migracyjne, oprócz określonych korzyści, niosą z sobą również poważne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Ze tego względu większość współczesnych państw nie przejawia zainteresowania ani całkowitym zamknięciem granic przed imigrantami, ani też pełnym ich otwarciem.

⁴⁴ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 162, s. 3.

⁴⁵ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z dnia 31 stycznia 2005 r., Nr 18, poz. 160, s. 2–3.

⁴⁶ A. Pécod, P. de Guchteneire, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁷ F. Vietti, T. Scribner, *op. cit.*, s. 26.

Zwłaszcza dla państw charakteryzujących się dużą dynamiką wzrostu gospodarczego migracje wydają się zjawiskiem nieuchronnym, co z kolei wymaga od nich podejmowania działań zmierzających do ograniczenia niekorzystnych następstw ruchów migracyjnych.

Twierdzenie, że procesy migracyjne mogą być kontrolowane przez państwa, wzbudza szereg kontrowersji. Wielu autorów podziela pogląd, iż współczesne państwo narodowe ma ograniczone możliwości kontrolowania przepływów ludzi, wskazując jednocześnie na różne przyczyny słabości państwa w tym obszarze, takie jak: rozwój międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, procesów globalizacyjnych, ponadnarodowych źródeł podmiotowości i gwarancji statusu jednostki oraz supremacji międzynarodowych reżimów nad państwami narodowymi. Inni natomiast wskazują na bardziej wewnętrzne źródła, takie jak tradycje liberalne zakorzenione w państwach demokratycznych czy też prawo reprezentowane przez niezawisłe sądy, które stojąc na straży nienadużywania siły i możliwości państwa, ograniczają jednocześnie jego zdolności kontrolne⁴⁸. Bez wątplenia jednak państwo może podejmować działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń wiążących się z migracjami.

W kontekście powiązań pomiędzy procesami migracyjnymi a bezpieczeństwem wewnętrznym jednym z najważniejszych narzędzi służących temu celowi jest odpowiednia polityka imigracyjna połączona z rozwojem współpracy międzynarodowej, dotyczącej nie tylko wymiany informacji, ale i neutralizacji przyczyn niekorzystnych zjawisk współwystępujących bądź też wiążących się z przepływami osób. Chodzi w tym przypadku o kompleksową, szeroko rozumianą politykę imigracyjną, zorientowaną nie tylko na kreowanie regulacji wjazdowych i pobytowych, ale i tworzenie mechanizmów umożliwiających integrację imigrantów ze społeczeństwem kraju osiedlenia. Z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego kluczowe znaczenie dla tak rozumianej polityki imigracyjnej mają trzy elementy: ochrona granicy, kontrola napływu cudzoziemców oraz polityka integracyjna.

„Modnym intelektualnie hasłem ostatnich lat – zauważa Krystyna Iglicka – stało się twierdzenie, iż granice państw i ich ochrona to w obliczu globalizacji i rosnącej integracji ekonomicznej problemy drugorzędne dla bezpieczeństwa wewnętrznego”⁴⁹. Poglądy w tej kwestii uległy jednak radykalnemu przewartościowaniu w związku z zamachami terrorystycznymi oraz wzmożonym napływem nielegalnych imigrantów, co spowodowało, że współcześnie kontrolę i ochronę granicy postrzega się jako sprawę o kluczowym znaczeniu zarówno dla bezpieczeństwa państw, jak i Unii Europejskiej, stanowiącą podstawę dla wdrażania innych instrumentów, działań oraz strategii⁵⁰. Rudymentarnym celem polityki imigracyjnej jest ułatwienie wjazdu osobom, których obecność jest pożądana na terytorium państwa, oraz zidentyfikowanie, a następnie uniemożliwienie wjazdu cudzoziemców niepożądanych, w szczególności tych, którzy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa. Działania w tym zakresie nie mogą się jednak ograniczać tylko i wyłącznie do czynności podejmowanych bezpośrednio na granicy. Według zaleceń Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji

⁴⁸ M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, „CMR – Working Papers” 2011, nr 47/105, s. 8.

⁴⁹ K. Iglicka, *op. cit.*, s. 1.

⁵⁰ G. Pinyol-Jiménez, *The migration – security nexus in short: instruments and actions in the European Union*, „Amsterdam Law Forum” 2012, Vol. 4, No. 1, s. 37.

(IOM) – podmiotu powołanego w celu udzielania państwom pomocy w zakresie przygotowania programów dotyczących migracji oraz wymiany informacji i doświadczeń – działania zmierzające do ograniczenia ryzyk związanych z procesami migracyjnymi powinny obejmować:

- udoskonalenie mechanizmów kontroli wstępnej (realizowanej, zanim osoba dotrze na granicę) oraz kontroli wjazdu,
- ograniczenie nieautoryzowanych przepływów osób (migracji nielegalnych), w szczególności tych dokonywanych przy wykorzystaniu zorganizowanych grup zajmujących się przemytem osób,
- zwiększenie zdolności instytucji państwowych do ścigania, ujmowania lub usuwania z terytorium państwa osób, które stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa⁵¹.

W odniesieniu do pierwszego postulatu punktem wyjścia jest założenie, że zarządzanie ryzykiem migracyjnym jest najbardziej efektywne wówczas, gdy działania w tym zakresie są podejmowane tak daleko od granicy, jak to tylko możliwe, tzn. na długo przedtem, zanim migrant znajdzie się bezpośrednio na granicy państwowej. Im szybciej ten proces zostanie rozpoczęty, tym więcej czasu będą miały odpowiednie służby państwowe na przeanalizowanie konkretnego przepływu osobowego oraz jego dokumentów podróży. Służy temu szereg instrumentów, m.in. takich jak:

- system wizowy (postrzegany jako pierwsza linia obrony przed międzynarodowymi przepływami osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa), kompatybilny z bazami danych zawierającymi informacje o potencjalnych zagrożeniach,
- zastosowanie odpowiednich strategii kontrolnych, ukierunkowanych na identyfikowanie osób mogących stanowić potencjalne zagrożenie (segmentacja osób chcących przekroczyć granicę pod kątem związanych z tym ryzyk, dokonywana na podstawie zebranych wcześniej informacji, np. za pomocą kwestionariusza wypełnianego przy ubieganiu się o wizę),
- zastosowanie strategii kontrolnych opartych na poddawaniu osób chcących dostać się na terytorium państwa kontroli wstępnej, realizowanej na terytorium państw wysyłających lub tranzytowych przez służby państwa stanowiącego cel podróży. W ramach tego rozwiązania, ustanawianego na mocy dwustronnych porozumień, oficerowie imigracyjni i celni stacjonują na lotniskach za granicą i poddają wstępnej kontroli pasażerów odlatujących do kraju, z którego pochodzą oficerowie. Wyróżnia się w tym zakresie:
 - Imigracyjnych Oficerów Łącznikowych (*Immigration Liaison Officers*) – są to oficerowie umieszczani w krajach charakteryzujących się wysokim poziomem zorganizowanej przestępczości lub stanowiących źródło nielegalnych migracji, których zadaniem jest współdziałanie zarówno z lokalnymi, jak i międzynarodowymi organami ścigania (takimi jak Europol) w zwalczaniu działalności przestępczej.
 - Oficerów Łącznikowych ds. Współpracy z Liniami Lotniczymi (*Airline Liaison Officers*) – są to urzędnicy oddelegowani do współpracy z obcymi rządami oraz liniami lotniczymi w celu identyfikacji osób przekraczających granicę na

⁵¹ Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners. Volume Two: Developing Migration Policy, Section 2.8 Migration and Security, International Organization for Migration (IOM), Geneva 2004, s. 11.

podstawie sfałszowanych dokumentów oraz zwalczania procederu przemytu i handlu ludźmi.

Ważna rola w realizacji kontroli wstępnej przypada specjalnym systemom zawierającym informacje o pasażerach, tzw. *Advanced Passenger Information* (API), działającym na podstawie umów zawieranych pomiędzy państwami i liniami lotniczymi, które pozwalają liniom lotniczym udostępniać dane o pasażerach władzom imigracyjnym krajów stanowiących cel podróży. Dzięki temu służby kontroli granicznej mogą szybciej obsłużyć podróżnych niewzbudzających podejrzeń oraz poświęcić więcej czasu tym osobom, z którymi mogą wiązać się określone ryzyka.

Zasadnicze znaczenie dla efektywnej kontroli wjazdu na terytorium państwa ma również zastosowanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie ochrony dokumentów przed podrabianiem i fałszowaniem (wykorzystanie technologii biometrycznych) oraz prawidłowe gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystanie danych wywiadowczych⁵².

W ramach walki z nielegalną imigracją państwa, oprócz standardowych działań polegających na wprowadzaniu odpowiednich regulacji prawnych oraz podejmowaniu skoordynowanych akcji policyjnych wymierzonych w grupy zajmujące się przemytem lub handlem ludźmi, powinny również – w miarę możliwości – angażować się w rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych oraz politycznych, generujących nieautoryzowane przepływy migracyjne. Chodzi tutaj przede wszystkim o nawiązywanie i rozwijanie współpracy z państwami, które stanowią główne źródła nielegalnych migracji, a kooperacja ta powinna obejmować:

- zawieranie umów, które łączą zagadnienia odnoszące się do polityki migracyjnej z programami dotyczącymi handlu i rozwoju (redukcja ubóstwa i promowanie zrównoważonego rozwoju w tych regionach, które „produkują” największą liczbę nielegalnych migrantów)⁵³,
- realizowanie programów współpracy zapewniających pomoc finansową i techniczną dla państw bezpośrednio w zakresie spraw odnoszących się do migracji i azylu,
- prowadzenie w państwach wysyłających nielegalnych emigrantów kampanii uświadamiających zagrożenia, jakie wiążą się z nielegalnymi przepływami migracyjnymi⁵⁴.

Należy przy tym pamiętać, iż ograniczenie możliwości legalnego wjazdu na terytorium danego państwa bardzo często stymuluje rozwój nielegalnej migracji.

Oprócz działań o charakterze prewencyjnym ważnym elementem strategii ograniczania ryzyk wiążących się z przepływami osób jest kontrola wewnętrzna i monitorowanie pobytu cudzoziemców, którzy mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Nierzadko jednak wychwycenie obcokrajowców, którzy stwarzają zagrożenie, jest zadaniem trudnym. Odpowiednie służby państwowe starają się monitorować obecność cudzoziemców na swoim terytorium poprzez wymogi rejestracyjne, kontrole dokumentów tożsamości oraz wprowadzanie

⁵² *Ibidem*, s. 12–19.

⁵³ Należy w tym kontekście zaznaczyć jednak, iż wzrost dobrobytu oraz przyspieszenie rozwoju gospodarczego w krajach pochodzenia imigrantów może również przyczynić się do wzrostu emigracji. Por. A. Gwiazda, *Migracje a tempo wzrostu gospodarczego*, [w:] *Procesy migracyjne w kontekście przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, red. E. Polak, J. Leska-Słęzak, Pelplin 2007.

⁵⁴ A. Kicingier, *op. cit.*, s. 4–5.

systemów rejestrujących wjazdy i wyjazdy z kraju. W przypadku zidentyfikowania obywatela innego kraju, którego obecność niesie z sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa, osoba taka powinna zostać ujęta i osądzona za swoje przestępstwa. Nierzadko jednak państwa nie są w stanie lub nie chcą podejmować takich działań i wolą opierać się na prawie imigracyjnym pozwalającym na wydalenie osoby poza terytorium kraju. Bardzo często dochodzi wówczas do sytuacji, w której osoba taka unika odpowiedzialności karnej i może kontynuować działania zagrażające bezpieczeństwu państwa⁵⁵.

Obok ochrony granicy oraz kontroli napływu cudzoziemców kluczowe znaczenie dla neutralizacji zagrożeń związanych z migracjami ma właściwa polityka integracyjna, przeciwdziałająca z jednej strony izolacji imigrantów, a z drugiej nasilaniu się postaw ksenofobicznych. „Integracja ekonomiczna i kulturowa imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym – jak podkreśla Krystyna Iglicka – oznacza słabsze natężenie napięć na tle etnicznym i słabszą podatność grup imigranckich na wpływ sloganów ekstremistycznych i działań grup przestępczych”⁵⁶. Jednocześnie poważna debata publiczna oraz realizowane przez państwo oraz organizacje pozarządowe programy edukacyjno-informacyjne dotyczące zarówno pozytywnych, jak i negatywnych następstw ruchów migracyjnych mogą przyczyniać się do osłabiania tendencji ksenofobicznych i nacjonalistycznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że ułożenie normalnych relacji pomiędzy społeczeństwami przyjmującymi a zbiorowościami imigranckimi wymaga wypracowania pewnego kompromisu, który nierzadko oznacza – w przypadku społeczeństwa przyjmującego – akceptację dla odmienności, zaś w przypadku społeczności imigranckich – rezygnację z pewnych elementów własnej tradycji kulturowej, które stoją w sprzeczności z podstawowymi wartościami kraju osiedlenia. Jak pokazują doświadczenia krajów Europy Zachodniej, jest to zadanie niełatwe.

Podsumowanie

Analiza powiązań pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem wewnętrznym państwa pozwala na sformułowanie następujących wniosków i uogólnień:

1. Rozpatrywanie procesów migracyjnych w kontekście bezpieczeństwa jest działaniem stosunkowo skomplikowanym. Wiąże się to z jednej strony z trudnościami metodologicznymi wynikającymi chociażby z niejednoznaczności oraz szerokiego zakresu znaczeniowego kluczowych pojęć (migracje, bezpieczeństwo). Z drugiej strony problematyczność w tej materii powodowana jest faktem, że procesy migracyjne w sposób złożony i wielowymiarowy wpływają na bezpieczeństwo organizmów państwowych. Mogą one przyczyniać się do poprawy bezpieczeństwa państwa w jednym obszarze, przy równoczesnym jego osłabieniu w innym.
2. W kontekście przepływów migracyjnych wśród najważniejszych współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wskazuje się najczęściej: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, ekstremizm polityczny, zjawiska kry-

⁵⁵ Essentials of Migration Management..., s. 21.

⁵⁶ K. Iglicka, *op. cit.*, s. 8.

zysowe mogące prowadzić do zerwania lub osłabienia więzi społecznych oraz migracje nielegalne.

3. W ostatnich latach szczególnie eksponowanym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego stał się terroryzm. Procesy migracyjne mogą wiązać się ze zjawiskiem terroryzmu w dwojaki sposób: bezpośredni (poprzez wykorzystanie przez terrorystów strategii tzw. grup uderzeniowych lub uśpionych komórek), bądź pośredni (poprzez generowanie wzrostu nastrojów radykalnych, rasistowskich i ksenofobicznych, czego przykładem może być zamach Andreasa Breivika).
4. Istotnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w kontekście rozwoju procesów migracyjnych, jest zachowanie spójności społecznej. Zgodnie z klasyczną, trójelementową definicją prof. Georga Jellinka państwo to: ludność, terytorium oraz władza zwierzchnia. Napływ imigrantów z reguły oddziałuje zarówno na stosunki społeczne, jak i relacje pomiędzy władzą a społeczeństwem. Pojawienie się mniejszości imigranckich prowadzi do pluralizacji społeczeństw, czego skutkiem – jak pokazują doświadczenia krajów Europy Zachodniej – może być także zakwestionowanie dotychczasowego rozumienia wspólnoty narodowej i politycznej. Brak spójności w tych obszarach stanowi podłoże dla rozwoju działalności ekstremistycznej, znajdującej swe ujście w wystąpieniach i zamieszkach ulicznych lub aktach terrorystycznych.
5. Z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa za najniebezpieczniejszą część przepływów migracyjnych uznaje się migracje nielegalne. Wiąże się to z ich niekontrolowanym charakterem, umożliwiającym przenikanie na terytorium państwowe osób niepożądanych. Dodatkowo wskazuje się w tym kontekście na powiązania pomiędzy procederem nielegalnych migracji a zorganizowaną przestępczością (przemyt lub handel ludźmi) oraz terroryzmem.
6. Współcześnie zauważa się, że organizmy państwowe mają duże problemy z kontrolowaniem procesów migracyjnych. Większość państw stara się jednak podejmować działania zmierzające do ograniczania ryzyk związanych z migracjami. Strategiczne znaczenie mają tutaj: efektywna ochrona granicy, kontrola napływu cudzoziemców oraz adekwatna polityka integracyjna.
7. Podobnie jak w przypadku zarządzania migracjami powinno się unikać formułowania nierealistycznych oczekiwań (takich jak „całkowita kontrola” czy też „zero migracji”), tak i w odniesieniu do splotu powiązań pomiędzy bezpieczeństwem a migracjami należy wystrzegać się niemożliwych do spełnienia postulatów. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że zagrożeń związanych z migracjami nigdy nie da się całkowicie wyeliminować, a można je co najwyżej ograniczać poprzez zastosowanie odpowiednich strategii działań, metod i narzędzi.