

Migracje jako zagrożenie bezpieczeństwa państwa

Streszczenie

Przemieszczanie jest zjawiskiem powszechnym oraz przejawem aktywności ludzkiej. Złożoność tego zjawiska determinuje skutki pozytywne i negatywne, również w kontekście bezpieczeństwa rozumianego jako brak zagrożeń. Migracja, jako trwałe lub okresowe opuszczanie przez pojedyncze osoby lub grupy ludzi miejsc stałego pobytu i przenoszenie się w inne miejsce, wywołuje szereg zdarzeń, które z całą pewnością zakwalifikować można jako zagrożenia bezpieczeństwa. Celem artykułu jest prze-analizowanie charakteru i zakresu oddziaływania migracji na bezpieczeństwo państwa.

Słowa kluczowe: migracja, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo transgraniczne, bezpieczeństwo wewnętrzne

Wstęp

Wraz ze wzrastającą falą migracji ożywiła się debata na temat bezpieczeństwa państwa. Intensyfikacja procesów migracyjnych stanowi obecnie istotny problem, natomiast optymalizacja polityki migracyjnej oraz powstrzymanie fali nielegalnej imigracji stały się jednym z priorytetów państw europejskich. „Współcześnie migracje międzynarodowe stanowią istotny element formułującego się ładu międzynarodowego oraz ważny czynnik wpływający na politykę wewnętrzną i zagraniczną wielu państw. Uznaje się je za fundamentalną wartość kształtującą nową rzeczywistość społeczną świata”².

Zajęcie się problematyką oddziaływania procesów migracyjnych na bezpieczeństwo państwa jest zadaniem trudnym ze względu na wieloznaczność pojęć migracji i bezpieczeństwa oraz wielopłaszczyznowość tych zjawisk. Relacje między bezpieczeństwem a migracją mają skomplikowany charakter. Migracja oddziałuje na bezpieczeństwo jednostki, społeczeństw lokalnych, bezpieczeństwo państw, organizacji oraz na bezpieczeństwo międzynarodowe. Inny aspekt analizy relacji między migracją a bezpieczeństwem odnosi się przedmiotowo do bezpieczeństwa ekonomicznego, politycznego, kulturowego, społecznego itp. Migracja jako zjawisko o charakterze globalnym oddziałuje na wszystkie sfery bezpieczeństwa państwa. „Poza niekwestionowanym, pozytywnym, znaczeniem dla rozwoju współpracy międzynarodowej na świecie, może także rodzić poważne i trudne do rozwiązania problemy. Stanowiąc one mogą zarówno pośrednie, jak również bezpośrednie zagrożenie dla wielu aspektów bezpieczeństwa poszczególnych krajów, a nawet całych

1 E-mail: jlubimow@gmail.com.

2 R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 13.

regionów”³. W związku z powyższym proces migracji może generować zagrożenia o charakterze zarówno ekonomicznym, jak również społecznym czy socjalnym. Wzmocniona migracja prowokuje stan zagrożenia bezpieczeństwa dla krajów przyjmujących, ale również dla imigranta.

1. Migracja a bezpieczeństwo państwa

„Modnym intelektualnie hasłem ostatnich kilkunastu lat stało się twierdzenie, iż granice państw i ich ochrona, w obliczu globalizacji i rosnącej integracji ekonomicznej, to problemy drugorzędne dla bezpieczeństwa wewnętrznego”⁴.

W ostatnim czasie problem migracji uwidoczniał się ze szczególną ostrością. Dostrzeżono konieczność pogodzenia nowej polityki migracyjnej, wynikającej z sytuacji migracyjnej państw, ze strachem przed migrantami. Migracje jako „najważniejszy przejaw przestrzennej mobilności ludzkości”⁵ nie są już wyłącznie przedmiotem dyskusji demograficzno-społecznych. Pojawiające się zagrożenia odsuwają na dalszy plan rozważania dotyczące kwestii wzrostu gospodarczego, integracji kulturowej, dobrobytu itp.

Relacja bezpieczeństwo państwa a migracja wydaje się nabierać obecnie coraz większego znaczenia. Związek między migracjami a bezpieczeństwem wewnętrznym jest jednym z aspektów dyskursu politycznego, który oddziałuje na kształt polityki migracyjnej krajów.

Migracja jako całokształt przemieszczeń prowadzących do stałej lub okresowej zmiany miejsca zamieszkania oddziałuje na bezpieczeństwo państwa rozumiane szeroko, jako bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, a także porządek publiczny. System wartości stanowiących o istocie państwa, wraz z zespołem środków zabezpieczających, to instrumentarium wypełniające kategorię, jaką jest bezpieczeństwo państwa. Odnosi się ono do państwa jako kategorii publicznej, wiąże się z warunkami na obszarze wyznaczonym przez granice państwowe umożliwiające prawidłowe i bezpieczne jego funkcjonowanie⁶. Bezpieczeństwo publiczne to „stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli, obejmujące ochronę ich życia, zdrowia i mienia”⁷. Instrumentem kontrolowania procesu migracyjnego dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest polityka migracyjna państwa oraz wynikające z niej rozwiązania normatywne. Polityka migracyjna będzie stanowić skuteczne narzędzie pod

3 B. Terliński, *Wpływ migracji międzynarodowej na bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej*, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/117-polityka/bogumil-terminski-wplyw-migracji-miedzynarodowych-na-bezpieczenstwo-panstw-unii-europejskiej> [dostęp: 20.03.2016].

4 M. Popławski, *Migracje a bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, red. L. Kacprzak, J. Konopka, Piła 2008, s. 44.

5 P. M. Lisiecki, *Migracja jako realne i potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*, [w:] K. Markowski, *Migracje – wartość dodana – wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 15.

6 J. Lubimow, *Zadania państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014, s. 80.

7 S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 201.

warunkiem, że „zawarte w niej rozwiązania są aktualizowane w obliczu pojawiających się nowych zagrożeń. Wśród nich możemy wymienić gwałtowne zmiany w sferze bezpieczeństwa w otoczeniu międzynarodowym powodowane konfliktami militarnymi lub zmieniające się czynniki wewnętrzne w państwie spowodowane niedoborami na rynku pracy”⁸.

W literaturze przedmiotu stawiana jest również teza, że współczesne państwo ma ograniczone możliwości kontroli przepływu ludzi, wynikające między innymi z procesów globalizacji, z międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, ponadnarodowych źródeł podmiotowości i gwarancji statusu jednostki czy też dominującej roli rynku pracy⁹.

Głównym obszarem dyskusji na temat utraty możliwości realnego oddziaływania państwa na zjawisko migracji jest hipoteza „luki”¹⁰. Przyjmuje się, iż istnieje luka między zadeklarowanymi założeniami polityki migracyjnej państwa a realnym jej funkcjonowaniem. Autorzy teorii wskazują na przyczyny, które determinują wskazaną rozbieżność jako źle działający aparat administracyjny, uwarunkowania ekonomiczne, zobowiązania międzynarodowe czy też działanie grup interesu. „Mimo niedoceniań roli państwa [...] obecnie nie można mieć wątpliwości, że polityka państwa jest nie tylko uzupełniającym czynnikiem wpływu, ale ma także potencjał kształtujący procesy migracyjne”¹¹.

Migracja to zjawisko szczególne dla współczesnego świata, przynoszące z jednej strony gwarancję utrzymania tempa wzrostu gospodarczego, a z drugiej strony to dominująca przyczyna napięć społecznych i narodowościowych. „Zgodnie z szacunkami Organizacji Narodów Zjednoczonych ok. 3,5% ludności globu mieszka poza miejscem urodzenia, dalsze kilkadziesiąt milionów przebywa poza granicą nielegalnie. Poziom i natężenie zmian społeczno-gospodarczo-politycznych, jakie dokonywały się przez dwa ostatnie dziesięciolecia XX w., zapoczątkował nową epokę migracji ludności, obejmując tym zjawiskiem prawie wszystkie państwa i narody Ziemi”¹².

2. Zagrożenia płynące ze zjawiska migracji

Wśród katalogu zagrożeń, na które obecnie szczególnie zwraca się uwagę, znajduje się transnarodowa przestępczość zorganizowana. W niektórych krajach Unii Europejskiej imigranci tworzą znaczną grupę osób zajmujących się działalnością prawnie karalną, tj. przemytem narkotyków, handlem żywym towarem, praniem brudnych pieniędzy i innymi przestępstwami o zasięgu międzynarodowym. „Ponadto występuje zacieranie, i tak już nieostrej, granicy między przestępstwem a legalną działalnością gospodarczą.

8 A. Jagnieza, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla systemu obronnego Polski*, <http://www.defence24.pl/278545,kryzys-migracyjny-zagrozeniem-dla-systemu-obronnego-polski> [dostęp: 20.07.2016], s. 1.

9 Zob. M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, Warszawa 2011, s. 8.

10 W. A. Cornelius, T. Tsuda, *Controlling Immigration: Limits of Government Intervention*, [w:] *Controlling Immigration. A Global Perspective*, red. W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin, J. Hollifield, Stanford 2004, za M. Lesińska, op. cit., s. 8.

11 M. Lesińska, op. cit., s. 9.

12 M. Kiljański, *Migracje międzynarodowe – zarys współczesnych trendów migracyjnych*, Wrocław 2008, s. 98.

W większości działań zorganizowanej przestępczości dość istotną przeszkodą jest granica państwowa, którą należy pokonać¹³. Zdaniem Artura Jagnieży¹⁴ imigracja to otwarcie się również na falę nielegalnego handlu, będącego źródłem finansowania siatek terrorystycznych w całej Europie, jak również rozwoju agresywnych form wyłudzenia pieniędzy. Autor zwraca uwagę, iż masowa migracja to zagrożenie wzrostem takich przestępstw jak rozboje i kradzieże. Dla przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej niezbędne jest sprawne działanie służb odpowiedzialnych za kontrolę przepływu osób oraz zwalczanie nielegalnej imigracji. Zdaniem Marty Studzińskiej nie można też zapomnieć o problemie tworzenia się enklaw, grup kulturowych migrantów przybyłych do danego kraju. „Gettyzacja” powszechnie traktowana jest jako zjawisko szkodliwe i niepożądane, rodzące szereg niekorzystnych zjawisk. Państwa, dbając o bezpieczeństwo, nie mogą akceptować na swoim terytorium enklaw, które rządziłyby się innym, niż powszechnie obowiązujące, prawem. Akceptacja praktyk izolowania i łączenia w jednorodne grupy imigrantów sprawia, iż państwo traci kontrolę nad tą grupą, postrzegając ją jako strefę wzmożonej przestępczości i konkurencji wobec samych siebie.

Swobodny przepływ towarów, usług, finansów, informacji i ludzi to również swobodny przepływ ideologii i terrorystów, którym komunikacja i swobodna mobilność pozwalają na realizację przyjętych celów¹⁵. Również terroryzm postrzegany jest jako zagrożenie związane z migracją. Na problematykę tę zwraca uwagę Rafał Raczyński, który uważa, że „organizacje terrorystyczne postrzegają imigrację z perspektywy strategicznej – koncentrując się na wszelkich aspektach polityki imigracyjnej, by uzyskać dostęp do terytorium państwa stanowiącego przedmiot ataku”¹⁶. Często podnoszonym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, związanym z ruchami migracyjnymi, jest kwestia fundamentalizmu islamskiego oraz związanego z tym zagrożeniem terroryzmu międzynarodowego. „Wydaje się jednak, iż w dobie Internetu i satelitarnych technik łączności nie powinno się przeceniać implikacji ruchów migracyjnych z krajów islamskich na poszerzające się wśród ludności muzułmańskiej w Unii zjawisko fundamentalizmu islamskiego”¹⁷. Obok bezpośredniej relacji między migracjami a terroryzmem, międzynarodowe przepływy ludności w sposób pośredni oddziałują na działalność terrorystyczną. „Napływ imigrantów nierzadko prowadzi bowiem do wzrostu nastrojów radykalnych, rasistowskich, ksenofobicznych oraz różnych form ekstremizmu politycznego, stanowiącego ważne wyzwanie dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego państwa”¹⁸. Zagrożenie terrorystyczne, które powstaje w wyniku migracji, związane jest zarówno z napływem imigrantów – terrorystów jak również z działalnością, której podstawą jest brak akceptacji dla wielokulturowości oraz traktowanie imigrantów jako zagrożenie dla tożsamości narodowej.

Problem obecności dużej liczby imigrantów związany jest też z ich pochodzeniem z różnych kręgów kulturowych i cywilizacyjnych. Imigranci postrzegani są jako swoiste zagrożenie dla narodowej tożsamości kraju przy-

13 A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 132.

14 A. Jagnieża, op. cit.

15 A. Żebrowski, op. cit., s. 54.

16 R. Raczyński, op. cit., s. 16.

17 B. Terliński, op. cit.

18 R. Raczyński, op. cit., s. 18.

mującego, jednostki narażające na niebezpieczeństwo wartości i kulturę danej nacji, niszczące tradycję i porządek społeczny. Za głównych „obcych” w tej dziedzinie uznaje się mniejszości muzułmańskie. Sam dyskurs o integracji imigrantów jawi się jako spór intelektualny o reguły i sposoby godzenia tożsamości narodowej społeczeństwa przyjmującego z utrzymaniem przez imigrantów ich identyfikacji etniczno-kulturowej¹⁹. „W państwach członkowskich pobyt imigrantów stwarza liczne problemy społeczne. Dzielnice w miastach, zamieszkałe przez imigrantów, są postrzegane jako tereny, na których wzrasta przestępczość, także w odniesieniu do obywateli państwa, w którym przebywają migranci”²⁰.

Według A. Jagnieży otwarcie się na migrację to „ufundowanie sobie w przyszłości powstania ludności drugiej kategorii, pozbawionej prawa do legalnego pobytu, a w konsekwencji prawa do pracy, miejsca zamieszkania, edukacji, posługi religijnej, opieki zdrowotnej oraz ubezpieczeń społecznych. Abstrahując od obaw natury kulturowej trudno nie spodziewać się po przybyciu większej liczby imigrantów turbulencji na krajowym rynku pracy”²¹.

Generować to może napięcia społeczne, wyrażające się w protestach i zamieszkach stanowiących naruszenie porządku publicznego.

Wysoki poziom życia w państwach członkowskich UE zachęca obywateli pochodzących z krajów uboższych do nielegalnego przedostawania się na terytorium Wspólnoty. Problem dotyczący imigracji ekonomicznej powstaje wówczas, gdy mamy do czynienia z imigracją nielegalną. Przybywający imigranci zasilają szeregi osób bezrobotnych, korzystających z pomocy socjalnej. W przypadku imigranta, który nie zna języka i nie posiada kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy, dochodzą jeszcze koszty związane z dostosowaniem imigrantów do nowych warunków. W przypadku uchodźców mamy do czynienia z kosztami związanymi z zakwaterowaniem, zagospodarowaniem. Obok kosztów o charakterze ekonomicznym „należy się liczyć z kosztami społecznymi związanymi ze wzrostem przestępczości oraz napięciami społecznymi, które zazwyczaj pojawiają się w warunkach podwyższonego bezrobocia”²².

Analiza bezpieczeństwa państwa w kontekście nasilających się procesów migracyjnych powinna przebiegać dwutorowo, tj. w odniesieniu do imigracji obywateli spoza UE oraz w granicach UE. W ostatnich obserwujemy zintensyfikowanie się migracji o charakterze ekonomicznym. Przemieszczanie się obywateli krajów UE w celach zarobkowych ma najczęściej charakter krótko-trwały lub sezonowy i nie jest postrzegane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Mimo to należy zwrócić uwagę na „niekontrolowany” przepływ osób, który wynika ze swobody przepływu osób, towarów i usług. Brak ograniczeń w przepływie decyduje o jego intensyfikacji i jednocześnie uniemożliwia określenie rozmiarów podejmowanych migracji ekonomicznych w ramach strefy Schengen. Brak możliwości kontroli osób przekraczających granicę skutkować może powstaniem zagrożeń wpływających na bezpieczeństwo krajów członkowskich. Dlatego aspektem niezwykle istotnym jest

19 Zob. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 74.

20 P. Wawrzyniak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 233.

21 A. Jagnieża, op. cit.

22 P. Deszczyński, *Migracje zewnętrzne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, red. L. Kacprzak, J. Konopka, s. 103.

kontrola zewnętrznych granic. Kluczowa jest wobec tego rola Polski jako kraju tranzytowego z Rosji i byłych republik Związku Radzieckiego do Europy. W tym obszarze narażeni jesteśmy na „tranzyt” i przenikanie różnego rodzaju zagrożeń na obszar Unii Europejskiej.

Występująca obecnie sytuacja migracyjna wymusza konieczność strategicznej wielopłaszczyznowej oceny w długim okresie. Przy podejmowaniu decyzji związanych z polityką migracyjną muszą być brane pod uwagę zagadnienia z obszaru geopolityki, polityki międzynarodowej, kwestii zapewniających bezpieczeństwo obronne i publiczne kraju, stabilności kulturowej i równowagi ekonomicznej²³.

Podsumowanie

Migracja, jako zjawisko podlegające ciągłym zmianom, powoduje konieczność aktywnego i stałego przeciwdziałania oraz dostosowania się do nowych warunków jej występowania. Stanie na straży bezpieczeństwa jest podstawowym prawem każdego państwa. Niezbędne jest podjęcie działań zgodnych z umowami międzynarodowymi, działań racjonalnych oraz uwzględniających prawa człowieka. Wyzwania, które stoją współcześnie przed państwem, wynikają z realnych zagrożeń, które trzeba w drodze racjonalnego zarządzania pokonać. Unia Europejska musi zapewnić funkcjonowanie strefy Schengen w taki sposób, aby gwarantować bezpieczeństwo i jednocześnie swobodę przekraczania granic. Nie można zignorować zjawiska nielegalnej imigracji, które oddziałuje na pogorszenie się stanu bezpieczeństwa. Zjawisko imigracji, znajdując swoje odbicie w sytuacji gospodarczej, determinuje również negatywne nastroje wśród społeczeństwa. Rozwiązanie problemu, jak wcześniej wspomniano, zgodnie z prawem, z poszanowaniem godności człowieka, powinno przede wszystkim uwzględnić interesy obywateli.

„Aby znaleźć rozwiązanie dla problemów, które niesie imigracja, i wykorzystać możliwości, jakie stwarza, kraje Unii Europejskiej muszą współpracować ze sobą oraz z krajami, z których przybywają imigranci. Dlatego właśnie Unia Europejska prowadzi spójną politykę migracyjną, ustalając jasne i sprawiedliwe zasady legalnej migracji oraz zapobiegając migracji nielegalnej i promując integrację”²⁴ Współdziałanie w ramach polityki migracyjnej, efektywne wykorzystanie zasobów technologicznych i ludzkich oraz rozwój systemów kontroli stanowią najlepsze rozwiązanie w analizowanym obszarze.

Bibliografia

1. Cornelius W. A., Tsuda T., *Controlling Immigration: Limits of Government Intervention*, [w:] *Controlling Immigration. A Global Perspective*, red. W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin, J. Hollifield, Stanford 2004.
2. Deszczyński P., *Migracje zewnętrzne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, red. L. Kacprzak, J. Konopka, Piła 2008.

23 A. Jagnieza, op. cit.

24 S. Pikulski, op. cit., s.13.

3. Jagnieżna A., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla systemu obronnego Polski*, <http://www.defence24.pl/278545,kryzys-migracyjny-zagrozeniem-dla-systemu-obronnego-polski>.
4. Kiljański M., *Migracje międzynarodowe – zarys współczesnych trendów migracyjnych*, Wrocław 2008.
5. Lesińska M., *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, Warszawa 2011.
6. Lisiecki P. M., *Migracja jako realne i potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*, [w:] K. Markowski, *Migracje – wartość dodana – wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.
7. Lubimow J., *Zadania państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014.
8. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
9. Popławski M., *Migracje a bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw a procesy migracyjne*, red. L. Kacprzak, J. Konopka, Piła 2008.
10. Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2.
11. Terliński B., *Wpływ migracji międzynarodowej na bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej*, PortalSpraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/117-polityka/bogumil-terminski-wplyw-migracji-miedzynarodowych-na-bezpieczenstwo-panstw-unii-europejskiej>.
12. Wawrzusiszyn A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
13. Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.
14. Wawrzyniak P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.