

Kwestie migracji i uchodźstwa w strategiach bezpieczeństwa narodowego państw Trójmorza – analiza porównawcza

Issues of migration and refugee in the national security strategies
of the Three Seas countries – comparative analysis

Abstract: The migration crisis of 2015-2016 has fundamentally affected the security environment of the countries of Central Europe, such as Croatia, Slovenia or Austria, which have become transit states. The article is an attempt to analyze migration as a security threat, as well as the place and rank of this phenomenon in the national security strategies of the twelve Central European countries, the so-called Three-seas region, namely Austria, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Hungary. Among the pre-crisis strategies, Slovenia and Hungary are separately characterized this problem. On the other hand, Austria, Poland and Romania agreed that the discussed phenomenon is on the margins of more serious challenges for state security. The strategies published during and after the migration crisis are similar. The first sub-group includes Bulgaria, the Czech Republic and Slovakia, which devote a separate place to this issue. In turn, Croatia, Lithuania and Latvia considered migration as an element of threats of greater importance. Thus, the migration crisis does not constitute any point of the described documents. Therefore, it is proposed to introduce a different division of the discussed documents, this time according to the criterion of the significance of the phenomenon of migration for the national security of the Three-seas states. Among the studies that distinguished migration as a separate threat are the strategies of the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Hungary and the updated strategy of Bulgaria. In the group of countries treating the discussed issue as part of a larger whole, there were Austria, Croatia, Lithuania, Latvia, Poland and Romania.

Keywords: migration, national security strategy, Three-seas, threats

Wstęp

Strategia bezpieczeństwa narodowego jest jednym z najważniejszych dokumentów państwowych, ponieważ dotyczy jednego z najbardziej złożonych

obszarów działalności współczesnych państw. Stanowi nie tylko teoretyczny, ale również i praktyczny wymiar bezpieczeństwa, ukierunkowany na przygotowanie i wykorzystanie potencjału państwa¹ dla przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom jego bytu i rozwoju, ujmowanym w skali ogólnej i mającym długofalowy charakter². Strategię narodową tworzą, zapisane zwykle we wspomnianym dokumencie państwowym wysokiej rangi, sposoby myślenia i działania przedstawicieli najwyższych władz w danej dziedzinie charakteryzujące się wysokim stopniem uogólnienia, dużym horyzontem czasowym oraz umiejętnością pozyskiwania zasobów dla osiągnięcia założonych celów³.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestie migracji i uchodźstwa, jeśli były obecne w dokumentach strategicznych państw Europy Środkowej, to zaliczano je zwykle do grupy zagrożeń o charakterze drugorzędym. Wydaje się, że dopiero wydarzenia z lat 2015-2016, zwane w literaturze kryzysem migracyjnym bądź uchodźczym, wpłynęły zasadniczo na środowisko bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁴, co znalazło odzwierciedlenie w niektórych strategiach państw Trójkąta. Trzeba przy tym pamiętać, że obszarami docelowymi dla większości z migrantów były Niemcy, w mniejszym stopniu Francja i państwa Beneluxu, a państwa Europy Środkowej, jak Chorwacja, Słowenia czy Austria stały się wówczas państwami tranzytowymi⁵. Właśnie ten odmienny charakter kryzysu w regionie Trójkąta

¹ W tym kontekście zakres pojęcia „potencjał państwa” obejmuje zasób możliwości, mocy, zdolności wytwórczej tkwiącej w organizacji państwowej, a także sprawność, wydajność, możliwość państwa w dziedzinie ekonomicznej, obronnej, ekonomiczno-obronnej, wojskowej, demograficznej i wojennej. Wymienione kategorie przyjęto w naukach o bezpieczeństwie (w roku wydania słownika funkcjonujące jeszcze jako nauki wojskowe) przy omówieniu hasła „potencjał”. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), wyd. VI, Warszawa 2008, s. 106.

² Hasło „strategia bezpieczeństwa narodowego (państwa)”, tamże, s. 126 i 131.

³ Tamże, s. 131.

⁴ Według różnych szacunków do Europy dostało się wówczas od 1,5 do 1,83 mln migrantów, głównie z Bliskiego Wschodu, Afryki i Azji Środkowej. Szerzej na temat kryzysu migracyjnego w języku polskim zob. m.in. *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, J. Nadolska, P. Stawarz, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2017, ss. 226; *Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne*, J. Balicki, W. Necel (red.), Warszawa 2017, ss. 312; *Migracje i kryzys uchodźczy w Europie. Rzeczywistość i wyzwania*, E.J. Jaremczuk (red.), Poznań 2017, ss. 277.

⁵ Szerzej zob. H. Tendera-Właszczyk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, Vol. XIII, nr 3, s. 9-25;

skłania do podjęcia próby przeanalizowania migracji⁶ jako zagrożenia bezpieczeństwa, a także znaczenia tego zjawiska dla bezpieczeństwa narodowego państw „Młodszej Europy”⁷. W tym miejscu należy zaznaczyć, że terminem „Trójmorze” posługujemy się tu nie w celu przybliżenia inicjatywy prezydentów państw Europy Środkowej z 2015 roku, ale dla określenia regionu, którego wspólnymi cechami są: charakter tranzytowy zjawiska migracji, położenie geopolityczne między morzami Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim oraz członkostwo w Unii Europejskiej. Inna sprawa, że poniższe rozważania mogą stanowić przyczynek do głębszych badań nad teoretycznymi założeniami oraz praktyką bezpieczeństwa narodowego państw inicjatywy Trójmorza. W tym kontekście istotnym celem do osiągnięcia wydaje się również wskazanie zarówno rozbieżności, jak i punktów stycznych w kwestii postrzegania migracji przez pryzmat dokumentów strategicznych omawianych państw.

Typologia, terminologia i nomenklatura strategii bezpieczeństwa narodowego

Z uwagi na publikację połowy z dwunastu analizowanych strategii jeszcze przed kryzysem migracyjnym, podstawową typologią, jaką zastosowano w anali-

A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka imigracyjna*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 1 (163), s. 307-331.

⁶ Migrację określa się zwykle jako całokształt przemieszczeń ludności o trwałym lub półtrwałym charakterze. W literaturze zachodniej zjawisko to jest definiowane po prostu jako „trwała lub półtrwała zmiana miejsca zamieszkania”. Cyt. za E.S. Lee, *Theory of Migration*, „Demography” 1966, Vol. III, No. 1, p. 49. Szerzej o teoretycznym ujęciu zjawiska migracji w polskiej literaturze przedmiotu: *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, W. Fehler, R. Podgórzńska, K. Cebul (red.), Warszawa 2017, s. 13-24; A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 295-297.

⁷ Można posłużyć się tutaj określeniem „Młodsza Europa” autorstwa Jerzego Kłoczowskiego. Termin ten obejmował te państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które weszły w krąg cywilizacji chrześcijańskiej na przełomie X i XI wieku. Stały się wówczas zarówno odbiorcami, jak i realizatorami wielkich idei wspólnoty kultury europejskiej, lecz zarazem jej zróżnicowania. Warto podkreślić, że pod tym pojęciem Kłoczowski rozumiał nie tylko Polskę, Czechy, Węgry (obejmujące również dzisiejszą Słowację i rumuński Siedmiogród) oraz Chorwację (wraz z chrześcijańską częścią Bośni), ale również państwa z kręgu kultury bizantyjskiej, jak: Bułgaria, Serbia i Ruś Kijowska (dzisiejszy obszar Białorusi, Ukrainy i częściowo Rosji). Por. J. Kłoczowski, *Młodsza Europa. Europa Środkowo-Wschodnia w kręgu cywilizacji chrześcijańskiej średniowiecza*, Warszawa 1998, ss. 536.

zowaniu niniejszej problematyki, jest podział omawianych dokumentów na opublikowane przed 2015 rokiem i ich odpowiedniki publikowane w trakcie/po wygaśnięciu wspomnianego zjawiska. Do pierwszej grupy tzw. strategii przedkryzysowych zaliczymy opracowania austriackie, estońskie, polskie, rumuńskie, słoweńskie i węgierskie. Drugą grupę, nazwaną w pracy blokiem strategii (po)kryzysowych, stanowią dokumenty: bułgarski, chorwacki, czeski, litewski, łotewski i słowacki. Przy czym należy zaznaczyć, że jeszcze w październiku 2018 roku dokument słowacki znajdował się na etapie projektu, a strategia bezpieczeństwa narodowego Bułgarii, zaktualizowana w 2018 roku, zawiera zmienione podejście do omawianej kwestii w stosunku do swojej poprzedniczki z roku 2011. Z powyższych względów zdecydowano się na zaliczenie obydwu opracowań do grupy strategii pokryzysowych z uwagi na różne ujęcie w nich zjawiska migracji, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Zatem strategię Bułgarii i Słowacji będą stanowić *sui generis* podgrupę dokumentów opublikowanych przed kryzysem migracyjnym. Podobny przypadek, czyli dwóch strategii odmiennie traktujących kwestię migracji, występuje wśród opracowań przedkryzysowych. Są to dokumenty węgierski i słoweński, których autorzy wyodrębnili omawiane zjawisko jako osobne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, dlatego zasługują one na szczególne uwzględnienie w niniejszych rozważaniach.

Terminy związane z pojęciem „migracja” są w zasadzie zbliżone, z wyjątkiem dokumentu łotewskiego, gdzie ludność, która trwale lub półtrwale zmieniła miejsce zamieszkania, określa się mianem „uchodźców i osób ubiegających się o azyl”. Przez uchodźstwo należy rozumieć rodzaj migracji przymusowej, gdzie osoba lub grupa osób, z uwagi na zagrożenie życia, zdrowia lub wolności, postanawia(ją) opuścić miejsce zamieszkania, przekroczyć granice państwowe i poszukać schronienia w innym państwie. Współcześnie powyższe zjawisko może również przyjąć postać uchodźstwa wewnętrznego, spowodowanego 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 państwa⁸. Przykładem tego typu uchodźców jest ludność Donbasu, która w czasie prowa-

⁸ Por. A. Potyrała, dz. cyt., s. 298.

dzenia przez Rosję działań „hybrydowych” na wschodzie Ukrainy w 2014 roku szukała ochrony w innych częściach państwa⁹.

Podczas analizy strategii państw Trójmorza kwestią równie istotną jest kategoryzacja zjawiska migracji, które zwykle zaliczano do wyzwań, ryzyk i zagrożeń, czyli klasycznej triady uwarunkowań bezpieczeństwa państwa. Układ ten został zachowany jedynie w przypadku strategii Austrii i Chorwacji. W pozostałych dokumentach brak jest przynajmniej jednego z tych trzech elementów. Bywa też, że lista czynników wpływających na bezpieczeństwo narodowe nie jest strukturalnie wyodrębniona, np. w opracowaniu polskim, łotewskim czy obydwo słowackich problematyka migracji znajduje się w rozdziałach dotyczących środowiska bezpieczeństwa państwa. Warto dodać, że nomenklatura niniejszych opracowań jest zbieżna. Po raz kolejny wyjątek stanowi dokument łotewski, a także estoński, które zostały nazwane przez swoich twórców „konceptcją bezpieczeństwa narodowego”. W pozostałych przypadkach przyjęto powszechnie stosowaną w tego typu dokumentach nazwę „strategia”.

Przedkryzysowe strategie bezpieczeństwa narodowego państw Trójmorza

Sześć strategii bezpieczeństwa narodowego opublikowanych przed 2015 r. cechuje duży stopień zróżnicowania w stosunku do problemu migracji. Dokumenty słoweński¹⁰ i węgierski¹¹ zawierają charakterystykę omawianego zjawiska w kontekście jego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Z kolei Austrię¹²,

⁹ Według danych urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) w latach 2014-2015 z obwodów ługańskiego i donieckiego wyjechało ok. 1,5 mln osób, które tymczasowo rozlokowane zostały głównie w kontrolowanej przez Ukraińców części dwóch największych obwodów Donbasu oraz w obwodach charkowskim i kijowskim. Por. A. Szabaciuk, *Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze południowym*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016 r., 14, z. 5, s. 236.

¹⁰ Strategia bezpieczeństwa narodowego Słowenii pt. *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*, Ljubljana 2010, dostępna pod adresem http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/RSNV2010_slo_en.pdf (dostęp: 15.05.2018).

¹¹ Strategia bezpieczeństwa narodowego Węgier pt. *Hungary's National Security Strategy 2012* dostępna pod adresem <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf> (dostęp: 15.05.2018).

¹² Strategia bezpieczeństwa Austrii pt. *Austrian Security Strategy. Security in a new decade – Shaping security*, Vienna, July 2013, dostępna pod adresem http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sicherheitsstrategie_engl.pdf (dostęp: 15.05.2018).

Polskę¹³ i Rumunię¹⁴ łączy to, że w swoich opracowaniach o migracji wspomina ją jedynie w ramach innych zagrożeń. Natomiast koncepcja estońska¹⁵ całkowicie pomija tę kwestię (por. tabela 1).

Tabela 1. Zjawisko migracji w przedkryzysowych strategiach bezpieczeństwa narodowego

Państwo	Rok publikacji strategii	Miejsce w grupie zagrożeń	Znaczenie zjawiska	Kategoryzacja zjawiska
Austria	2013	wraz z handlem narkotykami, przestępczością i korupcją	wzmianka	wyzwania, ryzyka i zagrożenia
Estonia	2010	–	–	–
Polska	2014	wśród zagrożeń międzynarodowym terroryzmem i przestępczością zorganizowaną	wzmianka	wyzwania i zagrożenia
Rumunia	2007	w ramach transgranicznej przestępczości zorganizowanej	wzmianka	ryzyka i zagrożenia
Słowenia	2010	odrębne zjawisko	charakterystyka	ryzyka i zagrożenia
Węgry	2012	odrębne zjawisko	charakterystyka	wyzwania i zagrożenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii bezpieczeństwa narodowego Austrii, Estonii, Polski, Rumunii, Słowenii i Węgier.

Autorzy strategii słoweńskiej i węgierskiej uznali procesy migracyjne za odrębne zagrożenie, dlatego zasługują one na osobne omówienie. Tym bardziej,

¹³ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku dostępna pod adresem <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 15.05.2018).

¹⁴ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rumunii pt. *The National Security Strategy of Romania. The European Romania, the Euro-Atlantic Romania: For a Better Life in a Democratic, Safer and More Prosperous Country*, Bucharest 2007, dostępna pod adresem https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/ROU_National_Security_Strategy_Romania_2007.pdf (dostęp: 15.05.2018).

¹⁵ Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Estonii pt. *National Security Concept of Estonia (unofficial translation)*, 2010, dostępna pod adresem http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security-concept_of_estonia.pdf (dostęp: 15.05.2018).

że obydwa dokumenty zasadniczo różnie potraktowały omawiany problem. Dokument słoweński z 2010 roku, wymieniając piętnaście źródeł ryzyk i zagrożeń bezpieczeństwa, dzieli je na trzy grupy: globalne, transnarodowe i narodowe. Nielegalne migracje znalazły się wśród siedmiu transnarodowych źródeł zagrożeń i zostały umieszczone na czwartym miejscu – za terroryzmem, proliferacją broni konwencjonalnej, broni masowego rażenia i technologii jądrowej oraz przestępczością zorganizowaną¹⁶. Najpierw autorzy dokumentu stwierdzili, że szlaki migracyjne przebiegają m.in. przez terytorium Słowenii. Z jednej strony jej przystąpienie do strefy Schengen oraz zaangażowanie instytucji państwowych w ochronę granic zewnętrznych Unii Europejskiej spowodowały zmiany struktury i kierunków nielegalnej migracji. Z drugiej strony, po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych UE, wzrosła liczba obywateli państw trzecich z Europy Południowo-Wschodniej nielegalnie przekraczających granicę, traktujących Słowenię bardziej jako państwo tranzytowe. Ponadto, jak słusznie zauważono, znaczenie tego zjawiska wzrosło ze względu na jego związek z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Twórcy dokumentu konstatują, że presja migracyjna na Słowenię, pochodząca głównie z Europy Południowo-Wschodniej, będzie silnie uwarunkowana społeczno-gospodarczym i politycznym stanem bezpieczeństwa na świecie oraz w regionie bałkańskim. Na koniec autorzy trafnie przewidują, że „większy zakres nielegalnej migracji może w przyszłości stanowić ogólne zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia obywateli słoweńskich”. Pisząc te słowa raczej nie przewidywali, że raptem pięć lat po publikacji niniejszego dokumentu ich obawy w dużym stopniu się urzeczywistniły.

Państwem, które najszerzej spośród grupy Trójmorza scharakteryzowało problematykę migracji, są Węgry. Autorzy dokumentu wskazali dwanaście wyzwań i zagrożeń, umieszczając migrację na przedostatnim miejscu¹⁷. Węgierska

¹⁶ Pozostałe kwestie ujęte w tej grupie to: zagrożenia cybernetyczne i niewłaściwe wykorzystanie technologii i systemów informatycznych; działalność służb wywiadowczych oraz zagrożenia militarne. Za globalne zagrożenia bezpieczeństwa uznano: zmiany klimatyczne; ryzyka finansowe, gospodarcze i społeczne o zasięgu światowym oraz tzw. obszary kryzysowe. W grupie pięciu narodowych źródeł ryzyk i zagrożeń znalazły się: zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego; katastrofy naturalne; niedobór zasobów naturalnych i degradacja środowiska; zagrożenia medyczne i epidemiologiczne, a także tzw. czynniki niepewności.

¹⁷ W grupie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Węgier znalazły się również: konflikty regionalne, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, terroryzm, zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego, cybernetycznego i energetycznego, zmiany

strategia bezpieczeństwa narodowego uznała migrację za naturalne, a jednocześnie złożone zjawisko, przynoszące korzyści gospodarcze i demograficzne, równocześnie niosąc ryzyko dla bezpieczeństwa publicznego i narodowego. W tym punkcie omawiany dokument podkreślił, że granice Węgier stanowią zewnętrzną granicę strefy Schengen, co niesie za sobą konieczność realizacji zadań i obowiązków związanych z zarządzaniem tą granicą. Jeśli chodzi o nielegalną migrację, to autorzy opracowania wskazują, że Węgry są obecnie przede wszystkim państwem tranzytowym. Jednak, ich zdaniem, na dłuższą metę nie można wykluczyć, że coraz większa liczba nielegalnych migrantów uzna Węgry za państwo docelowe. Ponadto uznano, że zarządzanie nielegalną migracją leży w węgierskim interesie narodowym, a nie jest jedynie obowiązkiem wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej. Zatem kwestie bezpieczeństwa w tym kontekście są rozpatrywane przez Węgry w ramach współpracy międzynarodowej. W tym miejscu autorzy strategii wymieniają pięć mechanizmów umożliwiających efektywniejsze zarządzanie nielegalną migracją, które w założeniu mają skutkować:

- a) wzmocnieniem ochrony granic zewnętrznych dzięki ściślejszej współpracy między węgierskimi organami ścigania a władzami imigracyjnymi, a także agencjami realizującymi zadania związane z migracją; zainteresowane organy będą w stanie skutecznie zwalczać różne formy nielegalnej migracji głównie poprzez zapewnienie niezbędnego wsparcia zarówno na poziomie państwowym, jak również międzynarodowym;
- b) uniknięciem marginalizacji migrantów poprzez skuteczne zwalczanie nielegalnej migracji oraz rozwój strategii integracji – to z kolei ma doprowadzić do zmniejszenia wpływu zorganizowanych grup przestępczych na migrantów;
- c) skuteczniejszym zarządzaniem skutkami migracji, spowodowanymi konfliktami regionalnymi i istnieniem obszarów niestabilnych, dzięki ściślejszej współpracy węgierskich instytucji państwowych z wyspecjalizowanymi agencjami unijnymi¹⁸; również wspólnymi działaniami prewencyjnymi związanymi z nielegalną migracją, w postaci intensyfikacji walki z prze-

klimatyczne, katastrofy naturalne i przemysłowe, przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, działalność grup ekstremistycznych.

¹⁸ Chodzi tu zapewne o Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Europejski Urząd Policji (Europol) oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (ang. *European Asylum Support Office*, EASO).

- stępczością zorganizowaną i handlem ludźmi, a także dalszym rozwojem polityki ekspulsji, repatriacji i reintegracji;
- d) stosowaniem skutecznej polityki wizowej oraz prowadzeniem i rozwijaniem bliższej współpracy z państwami trzecimi, z których pochodzą migranci, ze szczególnym naciskiem na identyfikację i zarządzanie ludźmi stwarzającymi ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego;
- e) zwiększeniem efektywności procedur związanych z zezwoleniami na wjazd i pobyt oraz wzmocnieniem współpracy z innymi członkami UE i państwami trzecimi w związku z zagrożeniem płynącym również ze strony legalnej migracji.

Na podstawie analizy niniejszych dokumentów można wskazać pewne cechy wspólne obydwu strategii w stosunku do kwestii migracji. Zarówno w wersji słoweńskiej, jak i węgierskiej widoczny jest szerszy kontekst międzynarodowy omawianego zjawiska, które uwarunkowane jest czynnikami zewnętrznymi. Zwłaszcza że obydwie państwa, co ujęto w tych dokumentach, stanowią zewnętrzną granicę strefy Schengen. Wreszcie autorzy obydwu opracowań zgodnie stwierdzili, że zarówno Słowenia, jak i Węgry są państwami tranzytowymi dla migrantów. Najważniejszą różnicą między porównywanymi dokumentami jest wyszczególnienie w strategii węgierskiej pięciu mechanizmów efektywnego zarządzania migracją, czego próżno szukać w słoweńskim odpowiedniku. W konsekwencji Węgrzy uznali, że współpraca z UE w tej dziedzinie jest częścią węgierskiej racji stanu. Ponadto, ich zdaniem, na uwagę zasługuje podkreślenie wielowymiarowości zjawiska migracji, które może nieść za sobą zarówno korzyści, jak i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego. Natomiast Słoweńcy zaakcentowali wyłącznie negatywną stronę migracji, wiążąc ją z dwoma innymi zagrożeniami: terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Ponadto, w odróżnieniu od wersji węgierskiej, wyraźnie wskazali na bałkański kierunek presji migracyjnej, przewidując jednocześnie prawdopodobieństwo zwiększenia tej presji.

(Po)kryzysowe strategie bezpieczeństwa narodowego państw Trójmorza

Blok strategii bezpieczeństwa narodowego opublikowanych w trakcie i po kryzysie migracyjnym jest również niejednorodny. Dokument chorwacki z 2017

roku¹⁹ wspomina jedynie o nielegalnej migracji w kontekście zagrożenia terroryzmem. Wydana w tym samym roku narodowa strategia Litwy²⁰ umieściła zjawisko w ramach zagrożenia regionalną i globalną niestabilnością. Migracja, wskazana jako jedna z przyczyn owej niestabilności, znalazła się tam obok problemów społeczno-gospodarczych, zmian klimatycznych, kryzysów humanitarnych, terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej. Z kolei koncepcja strategiczna Łotwy z listopada 2015 roku²¹, skupiając się głównie na zagrożeniu ze strony Rosji, wspomina o zagrożeniu napływem uchodźców i osób ubiegających się o azyl w związku ze skutkami niestabilnej sytuacji na Bliskim Wschodzie. Zatem wydaje się, że wymienione opracowania łączy jedno: zjawisko migracji uznano zgodnie za zagrożenie o mniejszym znaczeniu. Na tle trzech wspomnianych strategii wyróżniają się niewątpliwie dokumenty bułgarski²², czeski²³ i słowacki²⁴, które ujęły migrację jako osobne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (por. tabela 2).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Czech, mimo że została, podobnie jak koncepcja Łotwy, opublikowana w listopadzie 2015 roku, umieściła nielegalną migrację na szóstym miejscu wśród jedenastu zagrożeń bezpieczeństwa²⁵.

¹⁹ Strategia bezpieczeństwa narodowego Chorwacji pt. *The Republic of Croatia National Security Strategy 2017* dostępna jest pod adresem <https://www.soa.hr/files/file/National-Security-Strategy-2017.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

²⁰ Strategia bezpieczeństwa narodowego Litwy pt. *National Security Strategy of the Republic of Lithuania* dostępna jest pod adresem <https://kam.lt/download/57457/2017-nacsaugstrategijaen.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

²¹ Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Łotwy pt. *National Security Concept (informative section)* dostępna jest pod adresem http://www.mod.gov.lv/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/NDK/NDK_ENG_fina-l.ashx (dostęp: 16.05.2018).

²² Zaktualizowana strategia bezpieczeństwa narodowego Bułgarii z 2018 roku pt. *Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България* dostępna wyłącznie w języku bułgarskim pod adresem <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=124528> (dostęp: 16.05.2018).

²³ Strategia bezpieczeństwa narodowego Czech pt. *Security Strategy of the Czech Republic 2015* dostępna pod adresem http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/Security_Strategy_2015.pdf (dostęp: 16.06.2018).

²⁴ Projekt strategii bezpieczeństwa narodowego Słowacji z 2017 roku pt. *Bezpečnostná Stratégia Slovenskej Republiky*, Bratislava 2017, dostępny pod adresem <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/09/Návrh-Bezpečnostnej-stratégie-SR.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

²⁵ Pozostałe zagrożenia wymienione w dokumencie to: słabnięcie mechanizmu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz politycznych i międzynarodowych zobowiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa; niestabilność i konflikty regionalne na obszarze euroatlantyckim

Autorzy wskazują, że coraz liczniejsze lokalne konflikty zbrojne stanowią przyczynę wzrostu nielegalnej migracji, która z kolei staje się źródłem lub katalizatorem wielu problemów bezpieczeństwa. Ponadto Czesi trafnie zauważają, że niewystarczająca integracja legalnych migrantów może również prowadzić do napięć społecznych, które powodują niechcianą radykalizację osób należących do społeczności imigranckich. Jest to element łączący strategię czeską z jej węgierskim odpowiednikiem, choć pierwszy z nich wskazuje jedynie na negatywne aspekty zjawiska.

Tabela 2. Zjawisko migracji w (po)kryzysowych strategiach bezpieczeństwa narodowego

Państwo	Rok publikacji strategii	Miejsce w grupie zagrożeń	Znaczenie zjawiska	Kategoryzacja zjawiska
Bułgaria	2011 (2018)*	skutek wydarzeń na Bliskim Wschodzie (odrębne zjawisko)	wzmianka (charakterystyka)	ryzyka i zagrożenia (bez zmian)
Chorwacja	2017	w ramach zagrożenia terroryzmem	wzmianka	zagrożenia, ryzyka, wyzwania
Czechy	2015	odrębne zjawisko	charakterystyka	zagrożenia
Litwa	2017	w ramach regionalnej i globalnej niestabilności	wzmianka	zagrożenia, ryzyka i niebezpieczeństwa
Łotwa	2015	wskutek niestabilności na Bliskim Wschodzie	wzmianka	zagrożenia
Słowacja	2005 (2017)	odrębne zjawisko (jw.)	charakterystyka (jw.)	wyzwania i zagrożenia (ryzyko)

* w nawiasie znajduje się charakterystyka projektu zaktualizowanej wersji strategii bułgarskiej i nowej strategii Słowacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii bezpieczeństwa narodowego Bułgarii, Chorwacji, Czech, Litwy, Łotwy i Słowacji.

i wokół niego; terroryzm; proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia; cyberprzestępczość; ekstremizm oraz wzrost napięć międzyetnicznych i społecznych; przestępczość zorganizowana; zagrożenia dla funkcjonowania infrastruktury krytycznej; przerwy w dostawach strategicznych surowców lub energii; katastrofy pochodzenia naturalnego i antropogenicznego oraz inne sytuacje awaryjne.

Osobne miejsce w tym zestawieniu zajmują strategie bezpieczeństwa narodowego Słowacji i Bułgarii. W niniejszej analizie bowiem wzięto pod uwagę oficjalnie obowiązujący dokument słowacki z 2005 roku i projekt nowej strategii z 2017 roku. W przypadku drugiego z wymienionych państw wzięto pod uwagę zaktualizowaną wersję strategii z 2018 roku, zestawiając ją z opracowaniem pochodzącym z roku 2011. Dzięki temu możliwe będzie podjęcie próby odpowiedzi na pytanie: czy i jak w strategii bułgarskiej i słowackiej zmieniło się postrzeganie zjawiska po kryzysie migracyjnym? Należy przy tym pamiętać, że treść analizowanego projektu słowackiego może podlegać wielokrotnym zmianom. Z drugiej strony jednak porównanie starszych i nowszych wersji dokumentu może stać się pomocne w obserwacji ewolucji znaczenia zjawiska migracji w obydwu państwach w oparciu o aktualnie dostępną wiedzę na temat skutków wydarzeń na Bliskim Wschodzie, Azji Środkowej i Afryce.

Wyraźną ewolucję podejścia do omawianej kwestii widać szczególnie w dokumentach bułgarskich. Strategia bezpieczeństwa narodowego Bułgarii z 2011 roku²⁶ umieszcza migrację w gronie kilku ryzyk i zagrożeń jako efekt wydarzeń w regionie bliskowschodnim. Istnienie ryzyka silniejszej presji migracyjnej, silniejszy wpływ ruchów radykalnych i mobilizacja międzynarodowych siatek terrorystycznych w sąsiedztwie Europy stanowią oczywiście, zdaniem autorów, skutki zmian, jakie miały miejsce na Bliskim Wschodzie²⁷. Towarzyszy im ambicja niektórych państw realizacji programów jądrowych i/lub rakietowych. Prowadzi to autorów do mało optymistycznej konstatacji, że zmiany te prawdopodobnie wpłyną na demokratyczne rządy i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Bułgarii. Zaktualizowana strategia z marca 2018 roku, w odróżnieniu od swojej poprzedniczki sprzed siedmiu lat, charakteryzuje migrację jako odrębne zjawisko w grupie siedemnastu zewnętrznych ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa²⁸. „Migracja – czytamy w dokumencie – staje się długofalowym i po-

²⁶ Strategia bezpieczeństwa narodowego Bułgarii z 2011 roku pt. *National Security Strategy of the Republic of Bulgaria* dostępna na stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego RP pod adresem https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/BGR_National_Security_Strategy_Republic_Bulgaria_2011.pdf (dostęp: 19.05.2018).

²⁷ Chodzi zapewne o trwające wówczas interwencje NATO w Afganistanie (2001-2013) i koalicji antyterrorystycznej w Iraku (2003-2010).

²⁸ Pozostałe wymienione w dokumencie zagrożenia to: regionalna i globalna niestabilność; ekstremizm; terrorizm; rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia; konflikty regionalne; cyberprzestępczość; przestępczość zorganizowana; kryzysy gospo-

głębiającym się problemem, jeśli nie jest odpowiednio zarządzana”²⁹. W efekcie, zdaniem autorów, zjawisko to urasta do rangi strategicznego zagrożenia dla demokratycznych społeczeństw i gospodarek w państwach tranzytowych i docelowych. „Sytuacja na Bliskim Wschodzie, w Azji Środkowej i Afryce generuje ryzyko rosnącej presji migracyjnej, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo państw w Europie, w tym samej Bułgarii”. W dalszej części charakterystyki problemu autorzy projektu wskazują na położenie geograficzne Bułgarii jako główną przyczynę stałego przepływu nielegalnych migrantów do granic państwa. „Rozwój tych procesów – czytamy dalej – determinuje szereg zagrożeń dla bułgarskiego bezpieczeństwa narodowego pod względem gospodarczym, zdrowotnym, społecznym i politycznym”. Na koniec autorzy trafnie wskazują na „ryzyko przekroczenia granicy przez bojowników zagranicznych infiltrujących grupy migrantów, co stwarza warunki dla tworzenia się komórek terrorystycznych i logistycznych na terytorium państwa, jak również radykalizacji grup i jednostek, szczególnie tych znajdujących się na marginesie życia społeczno-ekonomicznego”.

O ile obydwie strategie bułgarskie różnią się między sobą w podejściu do zjawiska migracji, to między dokumentami słowackimi można zaobserwować podobieństwa. Obydwa opracowania zawierają krótką charakterystykę zjawiska migracji jako osobnego wyzwania i zagrożenia (w projekcie zaliczonego do grupy ryzyk). W dokumencie strategicznym z 2005 roku³⁰ stwierdza się, że „Europa stoi w obliczu zagrożenia nielegalną i niekontrolowaną migracją, napędzaną głównie przez niekorzystną sytuację społeczno-gospodarczą i wzrost liczby ludności w sąsiednich regionach. W połączeniu z falą populizmu i nieistniejącymi lub niewystarczającymi zdolnościami UE do integracji, stwarza to warunki wstępne dla wzrostu nietolerancji, które utrudniają zaspokojenie potrzeb legalnej migra-

darczy-finansowe; działalność obcych służb wywiadowczych; działania hybrydowe przeciwko NATO, UE i samej Bułgarii; nielegalny handel ludźmi i bronią; zamrożone konflikty w przestrzeni postsowieckiej; konflikt na Ukrainie i aneksja Krymu; degradacja środowiska naturalnego; zagrożenia dla funkcjonowania infrastruktury krytycznej; rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych i epidemii.

²⁹ Wszystkie cytaty w tym akapicie pochodzą ze zaktualizowanej strategii bezpieczeństwa narodowego Bułgarii z 2018 roku. Zob. przypis 225.

³⁰ Wszystkie cytaty w tym akapicie pochodzą z angielskiej wersji dokumentu z 2005 roku pt. *Security Strategy of the Slovak Republic 2005 (unofficial translation)* dostępnej pod adresem <https://www.mosr.sk/data/files/795.pdf> (dostęp: 19.05.2018).

cji jako takiej”. Autorzy strategii co prawda zaliczyli Słowację do grona państw tranzytowych dla migrantów, to jednak zaznaczyli, że wzrost gospodarczy w nadchodzących latach może zwiększyć zagrożenie nielegalną i niekontrolowaną migracją, stopniowo przekształcając ją w państwo docelowe. Ponadto nielegalna migracja została powiązana z różnymi formami zorganizowanej przestępczości.

Zagrożenia związane z nielegalną migracją, wskazane w strategii z 2005 roku, stały się rzeczywistością równo dekadę później. W związku z tym nie może dziwić fakt, że gwałtowny wzrost nielegalnej, niekontrolowanej migracji z Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej i Afryki do Europy w latach 2015-2016 znalazł swoje odzwierciedlenie w projekcie strategii bezpieczeństwa narodowego Słowacji z 2017 roku. W porównaniu ze swoją poprzedniczką projekt ten nieco więcej miejsca poświęcił wydarzeniom, które podważyły bezpieczeństwo i stabilność obszaru euroatlantyckiego. Dokument wskazuje m.in., że ryzyko dalszej nielegalnej, niekontrolowanej migracji może spowodować pogorszenie warunków społeczno-ekonomicznych, wzrost liczby ludności, kontynuację i rozprzestrzenianie się konfliktów i niestabilności, a także zmiany klimatyczne w regionach docelowych. W drugiej części charakterystyki zjawiska autorzy podkreślają, że nielegalna migracja jest poważnym wyzwaniem humanitarnym, a także stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Słowacji, spójności i stabilności Unii Europejskiej oraz funkcjonowania systemu Schengen. Na koniec wymienione są jej negatywne skutki: kształtowanie się ugrupowań ekstremistycznych, zwiększenie populizmu i nietolerancji, wspomaganie propagowania ruchów ekstremistycznych w walce politycznej, stymulowanie przestępczości zorganizowanej, czerpiącej korzyści z handlu ludźmi i przemytu, wzbudzanie kontrowersji między państwami członkowskimi UE i zagrożenie dla funkcjonowania systemu Schengen. Autorzy projektu nie podają jednak żadnych propozycji zarządzania migracją ani mechanizmów zapobiegania rozprzestrzenianiu się jego negatywnych skutków na terytorium państwa.

Inne wnioski przynosi porównanie ze sobą wersji dokumentów przed i pokryzysowych Bułgarii i Słowacji. Aktualnie obowiązująca strategia bezpieczeństwa Słowacji z 2005 roku nie tylko wymienia migrację wśród zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, to w dodatku krótko ją charakteryzuje. Natomiast bułgarski odpowiednik z 2011 roku wspomina jedynie o presji migracyjnej jako potencjalnym zagrożeniu w związku z niepokojami w regionie bliskowschodnim.

Wiele zbieżności znajdziemy między późniejszymi wersjami nowych dokumentów strategicznych. Zarówno zaktualizowane opracowanie bułgarskie, jak również jej słowacki odpowiednik: charakteryzują zjawisko migracji jako jedno z odrębnych ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa; łączą nielegalną migrację z przestępczością zorganizowaną i tworzeniem się grup ekstremistycznych; wskazują na rosnącą presję migracyjną jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, jak i całej Europy. Autorzy wspomnianych projektów strategii pokryzysowych nie podjęli jednak próby wskazania kierunków działań prewencyjnych i zarządzania migracją w przyszłości, co stanowi wyróżnik dokumentu węgierskiego.

Wnioski końcowe

Próba analizy kwestii migracji w strategiach bezpieczeństwa narodowego państw regionu Trójmorza pozwala stwierdzić, że dokumenty te miały zróżnicowany stosunek do omawianego zjawiska niezależnie od daty ich publikacji. Wśród strategii przedkryzysowych Słowenia i Węgry stworzyły własną podgrupę, w której problem ten został szerzej omówiony. Natomiast Austria, Polska i Rumunia zgodnie uznały, że omawiane zjawisko znajduje się na marginesie poważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa państwa. Podobnie prezentują się strategie opublikowane w trakcie i po kryzysie migracyjnym. Do pierwszej podgrupy zaliczają się Bułgaria, Czechy i Słowacja, które poświęcają tej kwestii osobne miejsce. Z kolei Chorwacja, Litwa i Łotwa uznały migrację jako element zagrożeń o większym znaczeniu. Zatem w obydwu blokach dokumentów strategicznych znalazły się zarówno opracowania traktujące nielegalną migrację jako osobne zagrożenie, jak i te, które wspominały o nim przy okazji innych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego.

Wśród analizowanych dokumentów na wyróżnienie zasługują dwie strategie: węgierska i bułgarska. W swoim opracowaniu Węgry, jako jedyne wśród państw Trójmorza, proponują pięć mechanizmów zarządzania migracją. Realizacja owych rozwiązań ma w założeniu zapobiec rozprzestrzenianiu się negatywnych skutków tego zjawiska. Ponadto wyjątkowość dokumentu węgierskiego polega na wskazaniu również pozytywnych aspektów omawianego zagadnie-

nia³¹. Natomiast przypadek dwóch dokumentów bułgarskich świadczy o wpływie kryzysu migracyjnego na ewolucję podejścia do tego problemu. Strategia bezpieczeństwa narodowego Bułgarii z 2011 roku bowiem wpisuje się w nurt opracowań traktujących migrację jako problem o marginalnym znaczeniu, czego nie można powiedzieć o zaktualizowanej wersji dokumentu z 2018 roku. Zaliczył on bowiem omawianą kwestię do osobnej kategorii ryzyk i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, z wyraźnym wpływem wydarzeń z lat 2015-2016. Reasumując, wydaje się słuszne wprowadzenie innego podziału omawianych dokumentów, tym razem według kryterium znaczenia zjawiska migracji dla bezpieczeństwa narodowego państw Trójmorza. Do grona opracowań, które wyodrębniły migrację jako osobne zagrożenie, należą strategie Czech, Słowacji, Słowenii, Węgier oraz zaktualizowana strategia Bułgarii. W grupie państw, traktujących omawiane zagadnienie jako część większej całości, znalazły się Austria, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia.

Bibliografia

Dokumenty

Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=124528> (dostęp: 16.05.2018).

Austrian Security Strategy. Security in a new decade – Shaping security, Vienna 2013, http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sicherheitsstrategie_engl.pdf (dostęp: 15.05.2018).

Bezpečnostná Stratégia Slovenskej Republiky, Bratislava 2017, <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/09/Návrh-Bezpečnostnej-stratégie-SR.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

Hungary's National Security Strategy 2012, <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf> (dostęp: 15.05.2018).

National Security Concept of Estonia (unofficial translation) 2010, http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_of_estonia.pdf (dostęp: 15.05.2018).

National Security Concept (informative section), http://www.mod.gov.lv/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/NDK/NDK_ENG_final.ashx (dostęp: 16.05.2018).

³¹ Nawiasem mówiąc, strategia Estonii, która całkowicie pomija kwestię migracji, znalazła się wraz z Węgrami w grupie dokumentów przedkryzysowych.

National Security Strategy of the Republic of Bulgaria 2011, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/BGR_National_Security_Strategy_Republic_Bulgaria_2011.pdf (dostęp: 19.05.2018).

National Security Strategy of the Republic of Lithuania, <https://kam.lt/download/57457/2017-nacsaugstrategijaen.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, Ljubljana 2010, http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/RSNV2010_slo_en.pdf (dostęp: 15.05.2018).

Security Strategy of the Czech Republic 2015, http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/Security_Strategy_2015.pdf (dostęp: 16.06.2018).

Security Strategy of the Slovak Republic 2005 (unofficial translation), <https://www.mosr.sk/data/files/795.pdf> (dostęp: 19.05.2018).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 15.05.2018).

The National Security Strategy of Romania. The European Romania, the Euro-Atlantic Romania: For a Better Life in a Democratic, Safer and More Prosperous Country, Bucharest 2007, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/ROU_National_Security_Strategy_Romania_2007.pdf (dostęp: 15.05.2018).

The Republic of Croatia National Security Strategy 2017, <https://www.soa.hr/files/file/National-Security-Strategy-2017.pdf> (dostęp: 16.05.2018).

Opracowania:

Adamczyk A., *Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka imigracyjna*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2017, z. 1 (163).

Kłoczowski J., *Młodsza Europa. Europa Środkowo-Wschodnia w kręgu cywilizacji chrześcijańskiej średniowiecza*, Warszawa 1998.

Kryzys migracyjny w Europie. Wyzwania etyczne, społeczno-kulturowe i etniczne, J. Balicki, W. Necel (red.), Warszawa 2017.

Lee E.S., *Theory of Migration*, „Demography” 1966, Vol. III, No. 1.

Migracje i kryzys uchodźczy w Europie. Rzeczywistość i wyzwania, E.J. Jaremczuk (red.), Poznań 2017.

Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich, W. Fehler, R. Podgórska, K. Cebul (red.), Warszawa 2017.

Potyrała A., *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), Warszawa 2008.

Szabaciuk A., *Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze posowieckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, z. 5, r. 14.

Tendera-Właszczuk H., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, Vol. XIII, nr 3.

Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego, J. Nadolska, P. Stawarz, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2017.