

Security of the European Union in view of the threats caused by the migrant crisis

The issue of migration has triggered a heated public debate both in Poland and across the European Union. Many member states have intensified efforts to identify the causes of the failures and impact of the policies of multiculturalism and assimilation. The appropriate response to the mass influx of migrants will determine not only the stability of liberal democracy in Europe, but perhaps even the very future of the EU as an organisation. The migrant crisis has clearly confirmed M. Weiner's statement that *migration is not a local issue to be handled by the ministries of labour or immigration, but a global one, focusing the attention of heads of states, governments and ministers responsible for defence, international security and foreign affairs*. Regrettably, humanitarian crises have become a regular occurrence in the global landscape. Furthermore, the vast majority of those crises, especially those triggered by human activities, take place in developing countries. The available resources and the political situation in those countries usually make it impossible to efficiently help the people in need. External aid is required. As an international, non-military political organisation, the European Union seems to be in perfect position to provide it and it is no wonder that the EU defines providing relief to people affected by humanitarian crises as one of its objectives. The efficiency of the instruments, developed as part of the Common European Asylum System shortly before the outbreak of the migrant crisis, was put under heavy strain. The migrant crisis became a test both for the developed refugee law mechanisms and the mechanisms of further European integration.

The notion of migrant crisis, as discussed herein, is a simplification arising from the need to sum up the phenomenon of increased migrant wave to Europe and the 2015 escalation of the crisis. Firstly, the notions of migrant and refugee, as used herein, require clarification. According to the legal terminology, a refugee is a person who meets the criteria specified in the 1951 Refugee Convention, regardless of the stage on which that person has been formally granted refugee status. Not all migrants meet those criteria. Therefore, a more appropriate term to describe the persons arriving in Europe in the context of the migrant crisis would be simply migrants.

The object of the study is the issue of security of the European Union in terms of threats posed by increased migration. Particular attention is given to the legal determinants and the experiences of EU member states regarding the assimilation of accepted migrants and the prospective efforts undertaken by the EU to mitigate the threats caused by migration.

The main objective of the study is to identify the threats to the security of the European Union arising from increased migration, and to determine the direction of the changes to the EU policy concerning the mitigation of migration-related threats.

Achieving the main objective will be determined by the adopted specific objectives:

- 1. Determining the current security environment of the European Union.*
- 2. Identifying the threats to the security of the European Union arising from increased migration.*
- 3. Identifying the main premises of EU policy in terms of migration-related threats.*
- 4. Determining the direction of changes to the EU policies related to mitigating migration-related threats.*

On the basis of the objective of the study, the **main research problem** was formulated. *What threats to the security of the European Union can be identified with respect to the increasing migration flows, and what steps should be taken in order to counteract those threats or mitigate the consequences thereof?*

Solving the main research problem required formulating **specific research problems**:

1. *What factors determine the current security status of the European Union?*
2. *What security threats in the member states of the European Union arise from the increased migration?*
3. *What are the premises and resources in the current EU policies regarding the issue of migration?*
4. *What improvements can be made in order to mitigate the threats caused by the migratory pressure to the European Union?*

On the basis of the available knowledge, a **working hypothesis** was formulated stating that:

The factors responsible for migration flow into the European Union include armed conflicts, economic situation and climate changes. Increased migration poses a threat to the security of the member states of the European Union; due to the varied experiences of the member states with migration, no coherent common EU policy has been formulated. The main challenges of the current internal affairs policies of the member states relate, among others, to unemployment, welfare benefits, the increasing hostility of local communities towards immigrants, the problematic assimilation of immigrants, and the concern about the possible expansion of terrorist organisations within the European Union, as well as about crimes committed by immigrants. It is anticipated that the mitigation of the migration-related risk will be most visible after making the relevant changes to the EU policies, and implementing the information policy on the EU, the laws and the culture of the European Union aimed at migrants who reside outside the territory of the EU, including those living in refugee camps, and introducing the employment support program for the refugees in the camps.

According to J. Apanowicz, *the research method is defined as the method adopted for the research characterised by both specific steps and activities, and the use of the appropriate research tools. The overall purpose of the research method should be to align the method of conduct with the objective of the study.* In the current study, the research method was applied in the three main phases, i.e. preliminary phase, main phase and closing phase. In order to verify the hypothesis and solve the specified research problems, both qualitative and quantitative methods were employed in the study, making it possible to identify the fundamental causal mechanisms, which is the proper objective of science in general. In the preliminary phase, the research problem was identified on the basis of the preliminary assessment of the setting of the migrant crisis. In order to explore the subject and develop the initial framework of the study, a review of the available literature was conducted, including both Polish and foreign sources (English, German and French). The review included the selected monographs, papers, legal acts and documents. An important source in terms of the object of the study was in particular the data of the EU institutions dealing with the issue of uncontrolled immigration into the EU. The data made it possible to narrow down the field of the study, as well as its objective and working hypotheses. The analysis also included the available statistical data published by FRONTEX, Polish Border Guard Headquarters and EUROPOL. In the main phase, a questionnaire-based survey of opinion was taken among Border Guard officers deployed outside the territory of Poland. The respondents were participants of missions coordinated by FRONTEX, related to the increasing migratory pressure on the southern borders of the European Union. For this purpose, a request was made to the Border Guard Commander in Chief, Brigade General Tomasz Praga for a permission to conduct the survey. The questionnaire was completed anonymously by 122 Border Guard officers designated by the Border Guard Headquarters. The next technique employed in the survey of opinion were in-depth interviews with experts whose opinions made it possible to conduct a detailed qualitative analysis of the quantitative study, thus making it possible to verify the hypothesis. In the

context of the in-depth interview, the notion of expert referred to the experience and competences of the persons designated for the survey. The expert on humanitarian aid and migrant relief was Ms Agnieszka Kunicka, Chairperson of Małgorzata Jasiczek-Gebert Refugee.pl Foundation, who had previously worked for Polish Humanitarian Action (PAH) as the Head of the PAH Centre for Refugee and Repatriate Aid. In 2011, she was appointed to the Expert Committee for Migrants by the Commissioner for Human Rights, Professor Irena Lipowicz. In 2015, she was appointed to the Interministerial Group for Refugee Resettlement and Relocation. The second expert on humanitarian aid provided to migrants outside Poland, on territories suffering from armed conflicts, was Ms Paulina Kaczmarek who is currently serving in Iraq as operational coordinator of *Handicap International*. Previously, Ms Kaczmarek coordinated projects in Lebanon, Libya and Turkey for *Solidarities International*. She worked for Polish Humanitarian Action for 10 years, among others, in the role of cooperation for development specialist. The expert on international law was Ms Joanna Siekiera, PhD, from the Department of International and European Law of University of Wrocław. The experts on managing external borders of the European Union were two officers designated by the Border Guard Commander in Chief, Brigade General Tomasz Praga. Managing external borders was also the subject of the expert interview with the representative of FRONTEX. In the final phase, the final conclusions were formulated, including the propositions of changes in guarding the borders of the European Union, and the recommendation on implementing an information policy on the EU directed to migrants who reside outside the European Union, including those living in refugee camps.

The structure and contents of the study served the purpose of achieving the specified objectives. The study is divided into the introduction, followed by four chapters, the conclusion and bibliography. The study discusses the outcomes obtained by solving the defined specific research problems, preserving cohesion and logical integrity. Detailed conclusions are provided at the end of the first three chapters.

Chapter one refers to the basic notions of national security. It outlines the legal premises of the security of the EU, and describes the current security environments, focusing in particular on the MENA region. It should be borne in mind that, in light of the migrant crisis faced by the EU and the escalation thereof in 2015, the security environment has a significant impact on the processes within the European Union. The migrant crisis was a clear example of how developments in a seemingly remote part of the world may have a considerable impact on the EU.

Chapter two discusses the notion of migration and outlines the threats to the security of the EU arising from migration. It also discusses the experiences with migration of certain member states.

Chapter three presents the EU strategy for the migrant crisis and the methods of protection of the external borders of the European Union. The chapter also addresses the provision of humanitarian and development aid by the European Union.

Chapter four discusses the proposition of changes in the EU policies in terms of mitigating migration-related threats, formulated on the basis of the analysis conducted herein. The proposed changes relate to two issues: the first one is the management the external borders of the European Union as a factor with significant impact on improving the security of the member states; the second issue is the implementation of the information policy on the EU directed to the migrants residing outside the EU, including in refugee camps, and employment support programs for those migrants.

Given the fact that the increased migratory pressure into the EU is not a new phenomenon, the following quote from Paulo Coelho seems appropriate: *Everything that happens once can never happen again. But everything that happens twice will surely happen a third time.* Therefore, it seems crucial that the proper conclusions be drawn from the migrant crisis in Europe in order to better

prepare the EU for future developments. Further studies on the security of the European Union in terms of threats arising from the migrant crisis will help verify the validity of the recommendations provided herein. It would be advisable to continue the research efforts undertaken in this study. The study might serve as guidance for further, in-depth research, to provide a detailed and accurate assessment of the impact of migration on the functioning of the European Union and its member states on the one hand; on the other hand, continued research efforts should be aimed at developing a set of procedures to control the impact of migration, but also providing a broader perspective on migration into the EU, taking into account the enormous personal potential of the influx of immigrants.

Bezpieczeństwo UE wobec zagrożeń spowodowanych kryzysem migracyjnym

Problematyka migracyjna zainicjowała ożywioną debatę publiczną zarówno na gruncie krajowym, jak i ogólnoeuropejskim. Wiele państw przyspieszyło poszukiwania źródeł niepowodzeń i konsekwencji prowadzonej przez nie polityki wielokulturowości lub asymilacji. Od znalezienia odpowiedzi na masowy napływ migrantów zależy będzie nie tylko stabilność liberalnych demokracji w Europie, ale być może przyszłość całej UE, jako organizacji. Kryzys migracyjny pokazał wyraźnie słuszność twierdzenia M. Weinera, że *kwestie dotyczące migracji nie stanowią tylko 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 państwa*. Kryzysy humanitarne są, niestety, stałym elementem globalnego krajobrazu. Co więcej, zdecydowana większość z nich, w tym przede wszystkim te, które są wywoływane przez działania człowieka, ma miejsce w państwach rozwijających się. Wówczas z reguły zarówno środki, którymi dysponują te państwa, jak i ich aktualna sytuacja polityczna nie pozwalają na niesienie skutecznej pomocy potrzebującym. Niezbędna jest wówczas pomoc zewnętrzna. Wydaje się, że UE, jako organizacja międzynarodowa o charakterze uniwersalnym, niebędąca blokiem militarnym, ma w tym zakresie bardzo dużo do zaoferowania. Nic też dziwnego, że niesienie pomocy osobom dotkniętym przez kryzysy humanitarne stanowi jeden z jej celów. Skuteczność instrumentarium utworzonego w ramach wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej niedługo przed rozpoczęciem kryzysu migracyjnego została poddana próbie. Kryzys migracyjny stał się sprawdzianem zarówno dla mechanizmów wykształconych w zakresie prawa uchodźczego, jak i dla mechanizmów dalszej integracji europejskiej.

Pojęcie kryzysu migracyjnego poruszonego w niniejszej pracy jest swego rodzaju uproszczeniem, które zostało zastosowane w związku z potrzebą ujęcia całokształtu zjawiska zwiększonych ruchów migracyjnych do Europy i ich eskalacją w 2015 roku. Z aspektów terminologicznych należy wyjaśnić na wstępie sposób używania w tekście pojęć migrant i uchodźca. Zgodnie z terminologią prawniczą uchodźcą jest osoba, która spełnia przesłanki sformułowane w konwencji genewskiej z 1951 roku – niezależnie od etapu formalnego uzyskania tego statusu. Nie wszyscy migranci spełniają te przesłanki. Dlatego bardziej adekwatnym pojęciem opisującym osoby przybyłe do Europy w kontekście zjawiska kryzysu migracyjnego jest pojęcie migrant.

Przedmiotem badań uczyniono uwarunkowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej w zakresie zagrożeń spowodowanych wzmożonymi ruchami migracyjnymi. Szczególną uwagę poświęcono determinantom prawnym oraz doświadczeniom praktycznym państw unijnych, dotyczącym asymilacji przyjętych imigrantów oraz zaleceń predyktoryzmu działań UE w zakresie minimalizacji zagrożeń generowanych przez ruchy migracyjne.

Głównym celem badań jest identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa Unii Europejskiej wynikających ze wzmożonych ruchów migracyjnych oraz opracowanie koncepcji zmian w realizacji polityki Unii Europejskiej dotyczącej zminimalizowania zagrożeń migracyjnych.

Determinantami realizacji głównego celu badawczego są założone cele szczegółowe:

- 1. Określenie współczesnego środowiska bezpieczeństwa Unii Europejskiej.*
- 2. Zidentyfikowanie zagrożeń bezpieczeństwa Unii Europejskiej spowodowanych wzmożonymi ruchami migracyjnymi.*
- 3. Identyfikacja głównych założeń polityki Unii Europejskiej w zakresie zagrożeń migracyjnych.*
- 4. Opracowanie koncepcji zmian w Unii Europejskiej, w zakresie zminimalizowania zagrożeń migracyjnych.*

Stosownie do przyjętego celu badań sformułowano główny problem badawczy: *Jakie można wskazać zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej wynikające z nasilających się ruchów migracyjnych oraz jakie działania należy podjąć, aby tym zagrożeniom przeciwdziałać lub zminimalizować skutki?*

Rozwiązanie głównego problemu badawczego wymagało sformułowania szczegółowych problemów badawczych:

1. Jakie czynniki determinują współczesne bezpieczeństwo Unii Europejskiej?

2. Jakie zagrożenia bezpieczeństwa generują nasilające się ruchy migracyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej?

3. Jakie założenia, siły i środki cechują współczesną politykę Unii Europejskiej w zakresie tematyki migracyjnej?

4. Jakie usprawnienia można wdrożyć, aby przyczynić się do zmniejszenia zagrożeń wywoływanych przez zwiększoną presję migracyjną do Unii Europejskiej?

Na podstawie posiadanej wiedzy wygenerowano hipotezę roboczą, która zakłada, że:

Czynnikami generującymi ruchy migracyjne do Unii Europejskiej są konflikty zbrojne, niekorzystna sytuacja ekonomiczna, a także uwarunkowania klimatyczne. Wzmoczone ruchy migracyjne powodują zagrożenia bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej, co z uwagi na zróżnicowane doświadczenia podmiotów państwowych w omawianym zakresie nie tworzy spójnych podstaw polityki unijnej. Główne zmagania współczesnej polityki wewnętrznej państw, spowodowane wzmocnionymi ruchami migracyjnymi, zogniskowane są m.in. wokół: problemów bezrobocia, pomocy socjalnej, narastającej niechęci społeczeństw do migrantów, problemów z ich asymilacją i wzrostu obawy przed ekspansją organizacji terrorystycznych na obszary krajów unijnych oraz dokonywania przez migrantów przestępstw pospolitych. Przewiduje się, że minimalizacja ryzyka migracyjnego będzie najbardziej odczuwalna po wprowadzeniu zmian w zakresie polityki UE oraz po wprowadzeniu polityki informacyjnej o UE, jej systemie praw, kulturze skierowanej do migrantów, którzy przebywają poza granicami UE, w tym w obozach dla uchodźców oraz pomoc w aktywizacji zawodowej samych uchodźców w tych obozach.

Odwołując się do J. Apanowicza *metoda badawcza określana jest, jako sposób pracy badawczej charakteryzujący się zarówno określonymi czynnościami postępowania, jak i zastosowaniem odpowiednich narzędzi badawczych. Istota metody badawczej powinna zmierzać do skoordynowania sposobu postępowania z zakładanym celem badań.* W procesie badawczym zastosowano metodę naukową w ujęciu jej trzech głównych etapów, do których należą badania wstępne, badania właściwe oraz badania końcowe. Aby zweryfikować przyjęte hipotezy oraz rozstrzygnąć wytypowane problemy badawcze w procesie badań zastosowano zarówno metody jakościowe, jak i metody ilościowe. Dzięki obydwu metodom można poznać najbardziej fundamentalne mechanizmy przyczynowe, co jest właściwym celem nauki. Na etapie badań wstępnych, na podstawie wstępnej oceny sytuacji związanej z kryzysem migracyjnym, nastąpiła identyfikacja problemu naukowego. W celu eksploracji tematu i w początkowym opracowaniu koncepcji rozprawy dokonano przeglądu dostępnej literatury przedmiotu zarówno polskiej, jak i obcej (anglojęzycznej, niemieckojęzycznej oraz francuskojęzycznej). W ramach badania literatury przedmiotu analizowano treść wybranych monografii, artykułów, aktów prawnych, dokumentów. Istotnym źródłem pozyskania wiedzy w zakresie przedmiotu badań stanowiły zwłaszcza dane unijnych instytucji zajmujących się zjawiskiem niekontrolowanych migracji na teren UE. Pozwoliło to doprecyzować obszar badań, cel oraz hipotezy robocze. Analizie poddano również dostępne dane statystyczne opublikowane przez FRONTEX, Komendę Główną Straży Granicznej oraz EUROPOL. Na etapie badań właściwych, w fazie głównej, przeprowadzono badanie opinii techniką ankiety wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej biorących udział w misjach poza granicami Polski. Respondenci byli uczestnikami misji koordynowanych przez agencję FRONTEX związanych ze zwiększoną presją migracyjną do Unii Europejskiej na jej południowych granicach. W tym celu zwrócono się do Komendanta Głównego Straży Granicznej, Pana gen. bryg. SG Tomasza Pragi, z prośbą o możliwość przeprowadzenia badania. Ankieta została wypełniona anonimowo przez 122 funkcjonariuszy Straży Granicznej wytypowanych przez Komendę Główną Straży Granicznej. Kolejną techniką zastosowaną w ramach badania opinii była realizacja wywiadów pogłębionych z ekspertami,

których opinie umożliwiły dogłębną analizę jakościową badań ilościowych, co umożliwiło weryfikację hipotezy. Określenie ekspert w przypadku wywiadu pogłębionego wynikało z posiadanego doświadczenia oraz kompetencji osób wytypowanych do badania. Ekspertem z zakresu pomocy humanitarnej, pomocy dedykowanej migrantom była Pani Agnieszka Kunicka, prezes Fundacji Refugee.pl im. Małgorzaty Jasiczek-Gebert, przez 10 lat związana z Polską Akcją Humanitarną, m.in. jako dyrektor Centrum Pomocy Uchodźcom i Repatriantom PAH. Od 2011 roku powołana przez prof. Irenę Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich w skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów. W 2015 roku brała udział w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. przesiedleń i relokacji uchodźców. Drugim ekspertem z dziedziny pomocy humanitarnej świadczonej migrantom poza granicami Polski, w rejonach objętych konfliktami zbrojnymi była Pani Paulina Kaczmarska, obecnie koordynator ds. operacyjnych w Iraku z ramienia *Handicap International*, wcześniej koordynator projektów w Libanie, Libii oraz Turcji w ramach *Solidarites International*, czy Polskiej Akcji Humanitarnej, z którą związana była przez 10 lat m.in., jako specjalista ds. współpracy na rzecz rozwoju. Ekspertem z dziedziny prawa międzynarodowego była Pani dr Joanna Siekiera z Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Wrocławskiego. Ekspertami z zakresu zarządzania granicami zewnętrznymi UE było dwóch ekspertów wytypowanych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Pana gen. bryg. SG Tomasza Pragę. Zarządzanie granicami zewnętrznymi było także tematem wywiadu eksperckiego przeprowadzonego z przedstawicielem agencji FRONTEX. Na ostatnim etapie, tj. etapie badań końcowych, dokonano opracowania wniosków końcowych, które umożliwiły zaproponowanie zmian w zakresie ochrony granic Unii Europejskiej, a także rekomendację w zakresie wprowadzenia polityki informacyjnej o UE skierowanej do migrantów, którzy przebywają poza granicami UE, w tym w obozach dla uchodźców.

Realizacji założonych celów podporządkowana została struktura oraz treść rozprawy. Składa się ona ze: wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. W pracy przedstawiono rezultaty badań uzyskane w wyniku rozwiązania sformułowanych szczegółowych problemów badawczych z zachowaniem spójności i logicznej wynikowości. Trzy pierwsze rozdziały zwieńczone są wnioskami.

Rozdział pierwszy odnosi się do podstawowych pojęć bezpieczeństwa państwa. Przedstawiono w nim zarówno uwarunkowania prawne bezpieczeństwa UE, jak i opisano współczesne środowiska bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w obszarze MENA. Należy mieć na uwadze, że w obliczu zaistniałego w UE kryzysu migracyjnego oraz jego eskalacji w 2015 roku, to środowisko bezpieczeństwa ma istotny wpływ na procesy zachodzące w samej UE. Kryzys migracyjny był dobitnym przykładem tego, że co dzieje się wydawać by się mogło w dalekich rejonach świata ma wymierny wpływ na sytuację w UE.

Rozdział drugi poświęcony został pojęciu migracji oraz przedstawieniu zagrożeń bezpieczeństwa UE spowodowanych ruchami migracyjnymi. Odpowiada na pytanie czy i jakie doświadczenia mają wybrane państwa członkowskie w zakresie zjawiska migracji.

Rozdział trzeci przedstawia strategię migracyjną UE wobec kryzysu migracyjnego oraz sposób, w jaki UE chroni swoje granice zewnętrzne. Przedstawiona została również problematyka świadczenia przez UE zarówno pomocy humanitarnej, jak i rozwojowej.

Rozdział czwarty przedstawia koncepcję zmian w polityce UE w zakresie minimalizacji zagrożeń spowodowanych ruchami migracyjnymi, która jest wynikiem przeprowadzonych badań. Zaproponowane zmiany dotyczą dwóch obszarów: zarządzania granicami Unii Europejskiej, jako czynnika mającego istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa państw członkowskich oraz w zakresie wprowadzenia polityki informacyjnej o Unii Europejskiej skierowanej do migrantów, którzy przebywają poza granicami UE, w tym w obozach dla uchodźców oraz ich aktywizacji zawodowej.

Ponieważ zjawisko nasilonej presji migracyjnej do UE nie jest zjawiskiem nowym, trafnym wydaje się, zatem przytoczenie słów P. Coehlo, że *wszystko, co zdarza się raz, może się już nie przydarzyć nigdy więcej, ale to, co zdarza się dwa razy, zdarzy się na pewno i trzeci*. Dlatego niezwykle istotnym wydaje

się wyciągnięcie wniosków z kryzysu migracyjnego, jaki miał miejsce w Europie, tak by lepiej przygotować się na podobne zdarzenia w przyszłości. Natomiast dalsze badania dotyczące bezpieczeństwa Unii Europejskiej wobec zagrożeń spowodowanych kryzysem migracyjnym pomogą zweryfikować prawidłowość nakreślonych w dysertacji rekomendacji. Wydaje się, że podjęte w ramach niniejszej pracy wysiłki badawcze należałoby kontynuować. Praca mogłaby stać się drogowskazem dla dalszych pogłębionych badań, z jednej strony dla uszczegółowienia zakresu wpływu migracji na funkcjonowanie UE i jej państw członkowskich. Z drugiej strony kontynuacja wysiłków badawczych powinna mieć na celu wypracowanie pewnego schematu postępowania w zagadnieniach opanowania skutków migracji, ale także spojrzenia na migrację do UE z optyki olbrzymiego potencjału osobowego, jaki niesie ze sobą napływ osób do Unii.