

BIULETYN

Nr 80 (829) • 4 sierpnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Konsekwencje zamachów w Norwegii dla polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki imigracyjnej

Lidia Puka, Kacper Rękawek

Zamachy terrorystyczne w Norwegii mogą mieć poważne konsekwencje dla norweskiej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz dla przyszłych założeń polityki imigracyjnej tego kraju. Norweska debata na ten temat będzie analizowana na forum Unii Europejskiej oraz przez inne kraje europejskie, które także zmagają się z wyzwaniem integracji społeczności imigranckich i zapobiegania aktom przemocy powodowanymi niechęcią do imigrantów.

Zamachy w Oslo. 22 lipca 2011 r. w Norwegii miały miejsce dwa zamachy terrorystyczne, w których śmierć poniosło 77 osób. Metoda ich przeprowadzenia (odwrócenie uwagi służb i opinii publicznej poprzez detonację ładunku wybuchowego, a następnie kolejny atak przypominający wydarzenia z Bombaju z listopada 2008 r.) wskazywał na Al Ka'idę albo sprzymierzonych z nią lokalnych dżihadystów jako potencjalnych winowajców. Sprawcą okazał się jednak obywatel Norwegii, który umotywował ataki sprzeciwem wobec zbyt liberalnej polityki imigracyjnej prowadzonej przez rządzącą w Norwegii socjaldemokratyczną Partię Pracy (Ap). Celem ataków byli członkowie młodzieżówki partyjnej, premier Jens Stoltenberg i była premier Gro Harlem Brundtland. Odwrotnie do założeń sprawy, zamachy doprowadziły do wzrostu poparcia społecznego dla Ap (z 28% do 41%) oraz dla premiera, którego pozytywnie ocenia 94% Norwegów.

Bezpieczeństwo wewnętrzne Norwegii. Zamachy zaskoczyły norweską Policijną Służbę Bezpieczeństwa (PST), która odpowiada za przeciwdziałanie terroryzmowi na terenie tego kraju. W ostatnich latach jej prace koncentrowały się na zwalczaniu zagrożeń związanych z terroryzmem fundamentalistów islamskich, a jej raporty określały pravicowy ekstremizm w Norwegii jako zjawisko niepopularne, zanikające i marginalne. Podobną diagnozę formułował Europol, według którego pravicowi ekstremiści odpowiadają jedynie za sześć aktów o charakterze terrorystycznym na terenie całej UE w latach 2006-2010.

W tegorocznym raporcie na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju PST zwróciła jednak uwagę na rosnące niebezpieczeństwo nawiązywania międzynarodowych kontaktów przez pravicowych ekstremistów, dzięki którym mogliby rozpocząć zakrojone na szerszą skalę działania o charakterze terrorystycznym. Z takich sposobów mógł skorzystać sprawca zamachów z 22 lipca br., który najprawdopodobniej nie byłby w stanie ich samodzielnie zaplanować, przygotować i przeprowadzić. Potrzeba odnalezienia jego domniemanych współpracowników może doprowadzić do intensyfikacji działań obserwacyjno-infiltracyjnych niektórych środowisk związanych z antyimigrancką i antymuzułmańską prawicą przez norweskie służby specjalne, co może się odbyć kosztem sił i środków przeznaczonych na walkę z innymi typami terroryzmu oraz obcymi wywiadami.

Polityka imigracyjna Norwegii. Z wyjątkiem stolicy zamieszkałej w 27% przez imigrantów pierwszego i drugiego pokolenia, społeczeństwo norweskie jest w znacznej mierze homogeniczne. Największe fale imigracji do Norwegii spowodowane były rozwojem przemysłu wydobywczego w latach 80. oraz napływem imigrantów po rozszerzeniu UE w 2004 r. Mimo wprowadzenia w 1975 r. restrykcyjnej ustawy, zakazującej m.in. wydawania nowych pozwoleń na pracę, w latach 80. i 90. odnotowano wzrost liczby imigrantów z tzw. państw dalszych kulturowo, np. Pakistanu, Iraku, Soma-

lii, którzy przybywali do Norwegii w ramach prawa do łączenia rodzin i azylu. Po 2004 r. do Norwegii napłynęli obywatele państw bliższych kulturowo, objęci bardziej liberalnymi przepisami dotyczącymi przepływu osób wynikającymi z ustawodawstwa UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Norwegia ściśle reguluje napływ imigrantów, a rządząca Ap zakłada stopniowe otwieranie rynku pracy na prawach przysługujących obywatelom Norwegii, oraz zapewnienie im możliwości rozwoju zawodowego i pełnego udziału w życiu społecznym przez zwiększanie nakładów na ich integrację. Potrzeba pozyskiwania imigrantów dla dalszego rozwoju gospodarki została dostrzeżona dość późno, bo dopiero w raporcie komisji rządowej na temat perspektyw migracyjnych z 1999 r. Z kolei konieczność integracji imigrantów – poprzez określenie tak podstawowych wymogów, jak znajomość języka norweskiego – została skonkretyzowana dopiero w 2005 r. Polityka integracji imigrantów została więc sformułowana za późno, by jej efekty były widoczne w odniesieniu do przybyłych w latach 80. i 90., co powodowało ich dalszą izolację społeczną. Wykorzystywała to populistyczna Partia Postępu (FrP) budująca swoją pozycję na antymuzułmańskich hasłach. Pomimo złagodzenia retoryki oraz faktu, że muzułmanie stanowią jedynie 4% społeczeństwa, FrP nadal wykorzystuje antyimigracyjne nastroje społeczne do mobilizacji politycznej swoich zwolenników (w ostatnich wyborach parlamentarnych uzyskała 22% poparcia).

Wnioski i rekomendacje. W rezultacie norweskich wydarzeń w UE nastąpi przegląd charakteru i skali zagrożeń terrorystycznych. Można spodziewać się, że radykalni islamisci pozostaną priorytetowym celem działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu, ale najprawdopodobniej zostaną wzmocnione komórki wywiadowcze i analityczne zajmujące się pravicowym ekstremizmem. Decyzję w tej sprawie ogłosił już Europol. Działania te mogą wydawać się uzasadnione w obliczu zamachów z 22 lipca br., ale nie przyniosą natychmiastowych rezultatów. Takich decyzji nie powinno się także podejmować kosztem środków przeznaczanych wcześniej na walkę z Al Ka'ida i jej zwolennikami.

Unia Europejska powinna jednocześnie powstrzymać się od dalszej instytucjonalizacji europejskiego systemu zwalczania terroryzmu. Istniejący system antyterrorystyczny UE nie jest idealny, ale jego reformowanie pod wpływem i w odpowiedzi na niemal każdy znaczący akt terrorystyczny na terenie Europy nie będzie miało bezpośredniego przełożenia na ograniczenie ryzyka podobnych zamachów w przyszłości¹.

Polska i inne kraje UE powinny dążyć do uzyskania jak największej liczby informacji na temat zamachów z 22 lipca i zaoferować Norwegii pomoc wywiadowczą podczas śledztwa. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić skorzystanie z przysługującego Polsce jako krajowi sprawującemu prezydencję prawa do zwołania posiedzenia grup roboczych odpowiedzialnych za współpracę rządów państw członkowskich UE w zakresie zwalczania terroryzmu, w którym wzięli udział przedstawiciele władz norweskich. Takie działania służą inicjowaniu i koordynowaniu debaty na poziomie roboczym w UE, co wpisuje się w jeden z priorytetów polskiej prezydencji, czyli bezpieczeństwo europejskie.

Wydarzenia w Norwegii ukazały trudności w procesie stopniowego otwierania się homogenicznego i konserwatywnego społeczeństwa na imigrantów, a także ryzyka wynikającego z opóźnień w formułowaniu spójnej polityki migracyjnej i jej komunikowaniu przez kolejne rządy. Zamachy z 22 lipca wpłyną na zmianę charakteru debaty na temat migracji w kampanii przed tegorocznymi wyborami samorządowymi. Dotychczas koncentrowała się ona na kosztach ponoszonych przez budżet państwa w związku z przyjmowaniem imigrantów. Można zakładać, że wszystkie partie polityczne, również antyimigracyjna FrP, będą wystrzegać się populistycznej retoryki na rzecz oferowania konkretnych rozwiązań problemów społeczności imigranckich.

Rozwój wydarzeń w Norwegii nabiera istotnego znaczenia dla tych państw europejskich, których polityka migracyjna miała w przeszłości mniej restrykcyjny charakter. W czasie kryzysu gospodarczego jej dotychczasowe założenia są niejednokrotnie kwestionowane przez partie o profilu antyimigracyjnym.

W przypadku Polski, niskiemu przyrostowi naturalnemu i zjawisku starzenia się społeczeństwa towarzyszy napływ imigrantów z Białorusi, Ukrainy i Wietnamu. Aby ograniczyć ryzyko długotrwałej i głębokiej polaryzacji społeczeństwa konieczne jest przygotowanie kampanii informacyjnej oraz przeprowadzenie rzetelnej debaty na temat przyczyn i skutków zwiększonej migracji zarobkowej do Polski. Działania tego rodzaju mogą przyczynić się do obniżenia ryzyka izolacji społecznej imigrantów (zwłaszcza z krajów dalszych kulturowo) oraz związanych z tym potencjalnym ryzykiem napięć społecznych.

¹ K. Rękawek, *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Biuletyn” PISM, nr 47 (796), 11 maja 2011.