

# POD PRESJĄ – SYTUACJA NA POLSKO-BIAŁORUSKIEJ GRANICY



**OPPORTUNITY**  
Institute for Foreign Affairs

Filip Dąb-Mirowski

Gdy na wiosnę 2021 roku zaczął się kryzys na granicy Białorusi z Polską, Litwą i Łotwą, wiadomo było, że mamy do czynienia z czymś więcej niż tylko zwykłą presją migracyjną obserwowaną wcześniej na południu Europy. Początkowo wydawał się wyrafinowaną formą zemsty za wspieranie protestów na Białorusi, w tym za poparcie udzielone przez nasze państwa białoruskiej opozycji. Jednak szybko okazało się, że w tym samym czasie wyjątkową aktywność wojskową zaczęła wykazywać Federacja Rosyjska. Reszta jest historią.

Trzy lata później kryzys graniczny na dobre stał się częścią szerokiej konfrontacji między kolektywnym Zachodem a rewizjonistyczną Rosją. Wpływa już nie tylko na tzw. wschodnią flankę, ale na bezpieczeństwo całej Unii Europejskiej i kondycję NATO. Mimo to nadal nie znaleźliśmy właściwej metody działania. Nie wiemy, jak pogodzić względy humanitaryzmu z wymogami bezpieczeństwa ani jak odpowiedzieć na kolejne działania hybrydowe i jaką długofalową strategię należy przyjąć, aby to napastnik, a nie ofiara, zaczął odczuwać koszty tak agresywnej polityki.

Niniejszy raport stanowi próbę zmierzenia się z tym tematem i z jego złożoną naturą. Zaczyna od opisu problemu i zmierza ku możliwym rozwiązaniom po to, by krok po kroku zachęcić czytelników do spojrzenia na sprawy z nieco innej, proaktywnej perspektywy. Jest też owocem zorganizowanej przez The Opportunity pobudzającej intelektualnie dyskusji między ekspertami od polityki wschodniej i migracji: Anną Marią Dynier, Martą Jaroszewicz, Markiem Budziszem, Wiktorem Szadurskim oraz Bartkiem Tesławskim.

*Życzymy milej lektury*



|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. NIESPODZIEWANY ATAK HYBRYDOWY NA WSCHODNIĄ FLANKĘ</b>       | <b>3</b>  |
| <b>2. DAŻENIE ROSJI DO DESTABILIZACJI EUROPY</b>                  | <b>4</b>  |
| 2.1. WOJNA HYBRYDOWA NA BAŁTYKU                                   | 5         |
| 2.2. PRÓBA ROZBICIA ZACHODU                                       | 5         |
| <b>3. BRAK POPRAWY SYTUACJI NA POLSKO-BIAŁORUSKIEJ GRANICY</b>    | <b>6</b>  |
| 3.1. ARMIA NA GRANICY TO WYZWANIE                                 | 7         |
| 3.2. KTO MA PILNOWAĆ GRANICY?                                     | 8         |
| <b>4. POTRZEBA DŁUGOFALOWEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ</b>              | <b>9</b>  |
| <b>5. REKOMENDOWANE DZIAŁANIA</b>                                 | <b>10</b> |
| 5.1. SPOSÓB NA MIGRACJĘ                                           | 10        |
| 5.2. GOTOWOŚĆ DO OBRONY                                           | 12        |
| 5.3. ZDOLNOŚĆ DO KONTRATAKU                                       | 13        |
| <b>6. NIE BĘDZIE BEZPIECZEŃSTWA BEZ ZMIANY SCHEMATÓW MYŚLENIA</b> | <b>14</b> |



*Granica Polska-Białoruska w Kuźnicy*

# 1. NIESPODZIEWANY ATAK HYBRYDOWY NA WSCHODNIĄ FLANKĘ

Gdy późną wiosną 2021 roku pierwsi migranci pojawili się na granicy Białorusi z Litwą, na wschodzie Unii Europejskiej nie istniały gotowe schematy postępowania, którymi można by wykorzystać w celu jej obrony. Nie było odpowiedniej infrastruktury granicznej, ustawodawstwa, procedur ani przygotowania służb. Nie prowadzono właściwej polityki informacyjnej, która pozwoliłaby społeczeństwu na zrozumienie istoty zagrożenia.

Tymczasem liczba migrantów z dnia na dzień rosła, a wielu z nich docierało także na pogranicze z Łotwą i Polską. Pojawiła się dezinformacja i akty przemocy. W krótkim czasie sytuacja stała się krytyczna, grożąc destabilizacją wewnętrzną już nie tylko pogranicza, ale całej Europy Środkowo-Wschodniej. Region znalazł się w szarej strefie, pomiędzy stanem pokoju a otwartą wojną. Z tego powodu władze w Wilnie, Rydze i Warszawie zdecydowały się na podjęcie szeregu improwizowanych działań zabezpieczających, które w części wykraczały poza to, co państwa Unii Europejskiej oraz jej instytucje uznawały za zgodne z ich pryncypiami i wymogami prawa.

Bardzo szybko ustalono, że tzw. kryzys migracyjny ma wszelkie oznaki operacji hybrydowej, agresji prowadzonej przez służby białoruskie i rosyjskie, maskowanej przez cywili w roli tzw. broni demograficznej<sup>1</sup>. Presja na białoruskim pograniczu stała się elementem przygotowań do przeprowadzenia pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę, a później także szerokiego konfliktu geopolitycznego pomiędzy Federacją Rosyjską a kolektywnym Zachodem. Ten akt powodowanej koniecznością samodzielnej obrony Litwy, Łotwy i Polski okazał się kluczowy w powstrzymaniu napastnika, a dodatkowo ukształtował kierunek polityki Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Jednakże po ponad trzech latach od początku kryzysu nadal nie widać szans na jego szybkie zakończenie. Przeciwnie, militaryzacja granicy postępuje. Ponadto w wielu aspektach nie wypracowano odpowiednich rozwiązań prawnych, co zmusza do poruszania się w strefie niejasności. Poddane presji migracyjnej państwa pozostają reaktywne wobec działań przeciwnika i podatne na prowadzoną przez niego dezinformację oraz kolejne akty agresji. Tymczasem zdolności ich armii ulegają degradacji, ponieważ zamiast na rozwijaniu swojego potencjału i umiejętności, skupione są na pilnowaniu białoruskiego pogranicza. Ponoszą koszty, które hamują ich rozwój, wzmagają polaryzację społeczną i obniżają potencjał sił zbrojnych.

Państwa graniczące z Federacją Rosyjską i Białorusią są częścią większej całości, sojuszu obronnego oraz wspólnoty europejskiej, dlatego dylematy, z jakimi się mierzą, wymagają działania także w ramach tych formatów. Jednakże perspektywa państw południa Europy nie musi odpowiadać percepcji zagrożeń, dostrzeganych w naszym regionie. Z jednej strony musi się on wykazać samodzielnością w podejmowaniu decyzji, a z drugiej powinien zadbać o właściwe ukształtowanie narracji na arenie międzynarodowej oraz wpłynąć na politykę zarówno Unii Europejskiej, jak i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

To trudne zadanie, które wymaga kompleksowego podejścia do zagadnienia oraz odrzucenia dotychczasowych paradygmatów. Polska, Litwa i Łotwa mają do czynienia z wojną hybrydową, wobec której muszą reagować symetrycznie, na tej samej płaszczyźnie. Logika, doświadczenia i działania sprawdzające się przed 2022 rokiem nie mają zastosowania w nowej rzeczywistości.

Jeśli chcemy odejść od podatności na działania i reaktywności, musimy odpowiednio wcześniej się do tego przygotować. Bez tego zawsze będziemy reaktywni.



## 2. DAŻENIE ROSJI DO DESTABILIZACJI EUROPY

Federacja Rosyjska prowadzi wojnę hybrydową wymierzoną w Rzeczpospolitą Polską oraz inne państwa Europy, w tym szczególnie te położone na tzw. wschodniej flance NATO. Działa zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów, np. zależnej od niej Białorusi, wynajmowanych gangsterów lub cyberprzestępców. Mimo celowo wywoływanych wątpliwości prawnych, poruszania się na przekór tradycyjnym definicjom, należy przyjąć, że mamy do czynienia z „wojną” w jej szerokim znaczeniu, to jest zestawem zorganizowanych działań stosujących siłę (przemoc) w relacjach pomiędzy państwami.

Mówiąc najprościej, Federacja Rosyjska, angażując cały potencjał państwa, stosuje metody i środki niewojskowe, które przyjmują formę działań o charakterze politycznym, dyplomatycznym, ekonomicznym, prawnym, informacyjno-psychologicznym, informacyjno-technicznym, humanitarnym, a nawet ingerującym w sferę duchową<sup>2</sup>. W ten sposób powoduje straty, doprowadzając także do destabilizacji wewnętrznej atakowanego państwa.

Powyższym działaniom towarzyszy wsparcie sił zbrojnych, najczęściej wprowadzane jako kolejny etap ataku. Jednak nawet wtedy agresja ta jest ograniczona, dlatego określa się ją mianem tzw. agresji podprogowej, na którą składają się działania wojenne, których rozmach i skala są celowo ograniczane i utrzymywane przez agresora na poziomie poniżej dającego się w miarę jednoznacznie zidentyfikować progu regularnej, otwartej wojny<sup>3</sup>.

Ich charakter albo nie wyczerpuje prawnych definicji „agresji”, albo przeciwnie, wyczerpuje, jednak działania są prowadzone przez podmioty trzecie, nieposiadające bezpośredniej, jawnej afiliacji z agresorem, z założenia uniemożliwiając przypisanie odpowiedzialności, a co za tym idzie, utrudniając reakcję w ramach wszelkich międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa. Przykładem takiego działania było zajęcie Półwyspu Krymskiego w drodze operacji wojskowej prowadzonej przez siły Federacji Rosyjskiej w 2014 roku, a w ostatnim czasie wykorzystywanie przestępców do prowadzenia akcji dywersyjnych w Europie.

Według Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>4</sup>, w 2024 roku w Polsce i innych państwach członkowskich NATO i UE odnotowano znaczny wzrost aktywności grup sabotażowo-dywersyjnych sterowanych przez rosyjskie służby. Celem ich działalności stały się przede wszystkim obiekty cywilne, w tym fabryki, magazyny i sklepy wielkopowierzchniowe, które podpalano. Nie zabrakło także działalności terrorystycznej, m.in. dystrybucji przesyłek kurierskich na terenie Europy, zawierających zakamuflowane substancje zapalające, które miały ulec zapłonowi w czasie transportu lotniczego, oraz planowania zabójstw (np. udaremnionego zamachu na Armina Pappergera, szefa niemieckiego koncernu zbrojeniowego Rheinmetall).

Funkcjonariusze Agencji doprowadzili do rozbicia kilku rosyjsko-białoruskich komórek, w tym wykryli i rozpracowali siatkę szpiegowską realizującą zadania rozpoznawcze i sabotażowe. Przedmiotem zainteresowania przeciwnika była infrastruktura kolejowa i energetyczna, systemy informatyczne, a nawet serwery Polskiej Agencji Prasowej, za pomocą których emitowano fałszywe komunikaty. Co ważne, coraz częściej zdarza się, że działalność rosyjskich służb wspierana jest przez sojuszników z Chin.

Na znanym mi odcinku granicy obsada strażnicy odpowiedzialnej za pilnowanie pasa granicznego o długości 20 km wynosiła 50 ludzi, wliczając w to komendanta, co oznacza 2,5 funkcjonariuszy na kilometr – to za mało.

## 2.1. WOJNA HYBRYDOWA NA BAŁTYKU

18 listopada 2024 roku fiński operator telekomunikacyjny Cinia poinformował o uszkodzeniu podmorskiego kabla światłowodowego łączącego Finlandię z Niemcami. Równolegle okazało się, że przecięte zostało podobne łącze biegnące ze Szwecji (Gotlandii) na Litwę. Oba światłowody krzyżują się mniej więcej w miejscu uszkodzenia. Do podobnego zdarzenia doszło w Zatoce Fińskiej pod koniec 2023 roku, gdy kotwica chińskiego statku Newnew Polar Bear „trałowała” po morskim dnie, niszcząc kabel telekomunikacyjny oraz gazociąg Balticconnector.

Także tym razem na głównego podejrzanego wytypowano chiński statek. Obserwacja systemu AIS wskazała na dziwne zachowanie masowca Yi Peng 3. Chińska jednostka została ostatecznie zatrzymana w Cieśninie Kattegat przez duńską marynarkę, gdzie przez ponad miesiąc stała na kotwicy bez możliwości podjęcia dalszego rejsu. Dochodzenie prowadzone jest jednocześnie w kilku krajach w koordynacji z NATO. Krótko później, 25 grudnia, doszło do kolejnego incydentu z udziałem tankowca „Eagle-S”, którego podejrzewano o przerwanie kabla energetycznego EstLink 2 łączącego Finlandię i Estonię. Statek został zatrzymany przez fińskie służby i odprowadzony na kotwiczowisko portu w Kilpilahti. Zaktualizowana doktryna Sojuszu pozwala na uznanie działalności hybrydowej za przesłankę do uruchomienia art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, dlatego incydent ten został objęty szczególnym nadzorem.

Analitycy zwracali uwagę, że krótko przed zdarzeniem w rejonie uszkodzenia przebywał rosyjski okręt szpiegowski Jantar. Dwa tygodnie później został wyproszony z rejonu zbiegu podmorskich połączeń atlantyckich niedaleko Irlandii przez tamtejszą marynarkę. Aktywność rosyjskiej jednostki jest obserwowana przez floty: norweską, amerykańską, francuską i brytyjską. Takie zainteresowanie nie może dziwić. Uszkodzenie podmorskiej infrastruktury jest trudne do naprawy i powoduje ogromne straty u operatorów.

Świadome tego faktu władze Federacji Rosyjskiej co pewien czas doprowadzają do podobnych incydentów po to, by przestrzec przeciwników przed podejmowaniem działalności, którą uznają za wrogą. Ewentualnie, już post factum, dokonują w ten sposób odwetu za dane działanie. W przypadku bałtyckich światłowodów incydent koreluje czasowo z wyrażeniem przez Waszyngton zgody na wykorzystanie przez Ukrainę pocisków rakietowych ATACMS do ataków na terytorium Federacji Rosyjskiej.



## 2.2. PRÓBA ROZBICIA ZACHODU

W ciągu minionego roku, rosyjskie (a także chińskie i irańskie) służby dokonywały aktów sabotażu i dywersji, przeprowadzały ataki cybernetyczne na banki, systemy energetyczne i kolejowe, zlecały zabójstwa, mieszały się w procesy wyborcze itp. Jedynym ograniczeniem zakresu tego typu operacji jest inwencja sprawcy. Wszystkie te działania w połączeniu z aktywnością agentury oraz aparatu dezinformacyjnego są ze sobą wzajemnie powiązane tak, by synergia użytych środków wzmocniła osiągnięte efekty.

Bezpośrednim celem Kremla jest doprowadzenie do destabilizacji wewnętrznej oraz porażenia infrastruktury, potencjału gospodarczego, przemysłowego i militarnego atakowanego państwa. W szerszej perspektywie chodzi także o przerwanie pomocy przekazywanej walczącej Ukrainie i rozbięcie jedności kolektywnego Zachodu przez wywołanie wewnętrznych konfliktów w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz Unii Europejskiej. Solidarność międzypaństwowa pozostaje największym, długofalowym zagrożeniem dla rosyjskich planów. Skłóconych sojuszników łatwiej jest rozgrywać, paraliżując decyzyjność.

Efekt powyższych operacji ma być doprowadzenie do utworzenia nowego ładu geopolitycznego, w którym państwa Europy Środkowej i Wschodniej stałyby się strefą buforową pomiędzy Wschodem a Zachodem, co zostało w sposób dosłowny wyartykułowane w ultimatum wystosowanym przez Federację Rosyjską wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w grudniu 2021 roku. Trzy lata później, gdy coraz częściej mówi się o wynegocjowaniu zakończenia wojny na Ukrainie, żądanie to zostało powtórzone.

### 3. BRAK POPRAWY SYTUACJI NA POLSKO-BIAŁORUSKIEJ GRANICY

Od lata 2021 roku, kiedy tzw. migranci zaczęli pojawiać się na polskiej granicy, liczba odnotowanych nielegalnych prób jej przekroczenia systematycznie rosła. Mimo podjętych działań prewencyjnych, zawieszenia niektórych praw obywatelskich i wprowadzenia stanu wyjątkowego na części terytorium, budowy bariery granicznej i prowadzenia zabiegów dyplomatycznych zmierzających do zredukowania przepustowości lotniczych szlaków przerzutowych, uzyskany w ten sposób efekt okazał się tymczasowy.

Po wyraźnym uspokojeniu sytuacji na początku 2022 roku, co miało bezpośredni związek nie tylko z budową ogrodzenia, ale także z rozpoczęciem pełnowymiarowej inwazji wojsk rosyjskich na Ukrainę, którą prowadzono m.in. z terenu Białorusi, presja migracyjna zaczęła ponownie wzrastać na początku 2023 roku. W kolejnych miesiącach liczba odnotowywanych nielegalnych przekroczeń spadała w miesiącach jesiennych i zimowych, a zwiększała się z nastaniem wiosny aż do apogeum w okresie lata.

Równolegle, w ciągu minionych trzech lat, działania rosyjskich i białoruskich służb uległy poszerzeniu, nie tylko w skali, ale i obszarze terenowym. Ataki na infrastrukturę graniczną zostały dostosowane do okoliczności. Jako przykład podać należy fakt, że migrantów wyposażono w lewarki samochodowe mające rozginać pręty ogrodzenia, ułatwiając tym samym jego forsowanie. Stworzono też kolejny sztuczny szlak migracyjny na pograniczu z Finlandią, co pod koniec 2023 roku skłoniło rząd w Helsinkach do zamknięcia wszystkich przejść granicznych z Federacją Rosyjską.

Multipolarny porządek, jak określają go sami Rosjanie, ma przywrócić koncert mocarstw, odrzucając wypracowane w XX wieku normy prawa międzynarodowego oraz hegemonię Stanów Zjednoczonych Ameryki (szerzej Zachodu) jako ich gwaranta. Wydarzenia na polsko-białoruskiej granicy oraz wojna z Ukrainą są częścią tego konfliktu, a to całkowicie zmienia środowisko bezpieczeństwa Europy, stawiając ją w obliczu wizji długookresowego zagrożenia bezpośrednim konfliktem zbrojnym.

Mimo to, najsilniejsza presja nadal wywierana jest wobec Polski. Przyczynia się do tego nie tylko centralne położenie Rzeczypospolitej umożliwiające znakomitą komunikację z pozostałą częścią Europy, ale także rola państwa stanowiącego bezpośrednie zaplecze oraz szlak transportowy dla Ukrainy. Osłabienie potencjału polskich sił zbrojnych ma też zasadnicze znaczenie dla powodzenia ewentualnej agresji wobec państw bałtyckich. Dodatkowo, wysoki stopień polaryzacji na polskiej scenie politycznej ułatwia dzielenie podatnego na dezinformację społeczeństwa i zarządzanie nim z wykorzystaniem konfliktu. Polskie władze nie prowadzą adekwatnej polityki informacyjnej, a służby nie zwalczają ośrodków szerzących narrację zbieżną z rosyjską propagandą.



*Helikopter polskiej straży granicznej podczas patrolu.*

# 3.1. ARMIA NA GRANICY TO WYZWANIE

Kryzys migracyjny maskuje rosnące zagrożenie natury wojskowej. Stąd obserwowana militaryzacja granicy, w którą wpisują się także fortyfikacje realizowane w ramach Tarczy Wschód, mające przygotować polskie terytorium do odparcia zbrojnej napaści. Podobne umocnienia realizowane są także na granicach państw bałtyckich. Przygotowania te są wykorzystywane przez propagandę białoruską do budowania narracji, w której to Polska (a szerzej NATO) jest szykującym się do ataku agresorem. Ten sam powód posłużył za jeden z argumentów, którymi Kreml uzasadniał rozmieszczenie taktycznych ładunków jądrowych na terytorium Białorusi.

W rzeczywistości, to strona białoruska i rosyjska dopuszczają się kolejnych aktów agresji, doprowadzając do okresowej eskalacji napięcia. W 2024 roku Straż Graniczna odnotowała stały wzrost nielegalnych prób przekroczenia granicy,

czemu towarzyszyły także akty bezpośredniej napaści na funkcjonariuszy i żołnierzy jej strzegących. W ich wyniku ponad sześćdziesięciu z nich zostało rannych, a jeden żołnierz zginął. Dopiero to ostatnie, tragiczne wydarzenie spowodowało zmianę w sposobie działania polskich służb oraz wymusiło na politykach dostosowanie procedur do sytuacji na granicy.

W lipcu 2024 roku przyjęto Ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (Dz.U.2024.1248), pozwalającą żołnierzom i funkcjonariuszom na użycie broni palnej i przymusu bezpośredniego m.in. w razie bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej.

## Odnotowane próby nielegalnego przekroczenia granicy według danych szacunkowych Straży Granicznej:

| 2020 | 2021   | 2022   | 2023   | 2024 (do 09.12.2024) |
|------|--------|--------|--------|----------------------|
| 129  | 39 697 | 15 600 | 26 000 | 29 300               |

Żołnierze zaczęli przechodzić szkolenia w działaniach prewencji policyjnej, do użytku wprowadzono broń gładkolufową z pociskami gumowymi, dopuszczono stosowanie armatek wodnych, granatów hukowo-błyskowych, siatek obezwładniających i emiterów dźwięku, a w kilkudziesięciu lokalizacjach wzdłuż granicy urządzono dyżurne lądowiska dla helikopterów ratownictwa medycznego. Zmieniono także wytyczne dla Żandarmerii Wojskowej stawiające żołnierzy w stan oskarżenia pod zarzutem bezprawnego użycia broni palnej i dopuszczono możliwość zwrotu poniesionych przez żołnierzy kosztów prawnych w sytuacji, gdy uzyskaliby wyrok uniewinniający.

Zmiany te były konieczne, ponieważ ochrona granicy przez wojsko odbywała się w dużej mierze w sposób prowizoryczny, prowadzący do licznych błędów. Brak konkretnych procedur i strach przed odpowiedzialnością karną uniemożliwiał żołnierzom właściwe realizowanie zadań i narażały ich na bezpośrednie ryzyko utraty życia i zdrowia. Nie funkcjonowała współpraca między Strażą Graniczną a wojskiem, brak było bezpiecznych dróg szybkiej ewakuacji rannych, brakowało odpowiedniego przygotowania

żołnierzy do realizowanych zadań itp. Wpływało to negatywnie na morale pełniących służbę na granicy. Tymczasem wszelkie tego typu luki zostały wykryte przez białoruskie służby, a następnie wykorzystane przez specjalnie do tego celu przeszkolonych tzw. migrantów.

Informacje o szkoleniach odbywających się w Centrum Szkoleniowym Dynamo w Mińsku, prowadzonych przez instruktorów z Państwowego Komitetu Granicznego zostały ujawnione przez zrzeczenie opozycyjne białoruskich służb BYPOL za pośrednictwem kanału NEXTA w czerwcu 2024 roku. Na opublikowanym nagraniu domniemany oficer białoruskich służb instruuje migrantów, w jaki sposób atakować polskich żołnierzy, aby zadać im obrażenia, i jakiego typu reakcji można się spodziewać, np. nie należy obawiać się użycia ostrej amunicji. Niezależnie od tych doniesień, strona polska wielokrotnie obserwowała białoruskich funkcjonariuszy, kierujących działaniami osób próbujących przekroczyć granicę, a wśród nich prowodyrów, których zadaniem było doprowadzenie do aktów przemocy.

Jeśli utrzymujemy fikcję, stan wyjątkowy nie jest wprowadzony, a wybiórczo stosujemy zawieszenia, to powstają paradoksy. Łamanie przepisów kończy się wyrokami sądów, które nakładają na kraje kary finansowe (przypadek Litwy).



## 3.2. KTO MA PILNOWAĆ GRANICY?

Straż Graniczna nadal nie posiada instrumentarium, które pozwoliłoby jej na poradzenie sobie z kryzysem. Przez trzydzieści lat po upadku komunizmu do jej głównych zadań należała walka z przemytem. Dużą część pracy polegającej na zabezpieczeniu pogranicza przed nielegalną migracją wykonywały służby białoruskie, z którymi Polacy ściśle współdziałali. Gdy Alaksandr Łukaszenka wydał rozkaz otwarcia sztucznego szlaku migracyjnego, według schematu przygotowanego po protestach 2010 roku w ramach „Operacji Śluza”, polscy pogranicznicy okazali się całkowicie bezradni. Mimo podejmowanych prób, nie udało się zwiększyć liczebności Straży Granicznej, przygotować jej do działań z zakresu kontroli tłumy czy doposażyć w nowy sprzęt, co zmusiło żołnierzy do przejęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo granicy.

Tymczasem zadaniem Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego Podlasie w ramach operacji „Gryf” i „Rengaw” było wspieranie Straży Granicznej, a nie przejmowanie jej obowiązków. Co więcej, w myśl art. 11 ust. 2 Ustawy z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, użycie sił zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa nie może zagrozić ich zdolnościom do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych, a do tego sprowadza się długotrwała obecność na polsko-białoruskim pograniczu.

Zaburza ona cały cykl szkoleniowy, co obniża poziom gotowości bojowej oddziałów. Rząd zdecydował się w 2024 roku na wprowadzenie półrocznych kontyngentów złożonych z żołnierzy z tych samych jednostek po to, by ograniczyć negatywny wpływ odciągania ich od szkoleń. Wcześniej służbę na granicy pełnili członkowie przypadkowych oddziałów, nie tylko poświęcając swój czas na zadania pozostające poza zakresem działań przeciętnego żołnierza, ale swoją nieobecnością wprowadzając chaos w macierzystych jednostkach. Mimo to, zabezpieczenie granicy pozostaje niewystarczające, co prowadzi do jej regularnego naruszania.

Nadal nierozwiązana jest też kwestia polityki migracyjnej. Stosowane na granicy rozwiązania sprowadzają się do powstrzymania przekroczeń albo prowadzenia tzw. pushbacków, czyli wyłapywania osób nielegalnie przekraczających granicę i odsyłania ich ponownie na drugą stronę. Praktyka ta budzi protesty części społeczeństwa i może powodować dylematy moralne wśród funkcjonariuszy. W aktualnym stanie prawnym działania te pozostają poza nawiasem obowiązujących przepisów, a funkcjonariusze mogą być narażeni na odpowiedzialność karną. Muszą więc nie tylko radzić sobie z wyzwaniem rzucanymi przez wroga służby, ale także walczyć z systemem pracy, w jakim funkcjonują.



Przeście graniczne w Grodnie, Białoruś

## 4. POTRZEBA DŁUGOFALOWEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

Państwa demokratyczne muszą się stosować do zasad prawa oraz działać w zgodzie z przyjętymi przekonaniem, do czego nie są zobowiązane autokratyczne reżimy. Wychodzenie poza te ramy każdorazowo budzi napięcie w społeczeństwie, doprowadzając do polaryzacji i konfliktu, co było widoczne podczas szczególnie intensywnego, pierwszego etapu kryzysu w lecie 2021 roku. Stosowanie przez przeciwnika „broni demograficznej” jest celowym zabiegiem, który ma budzić jak największe emocje, a obecność na granicy wolontariuszy, którzy pomagają, a nawet przewożą migrantów do celu ich podróży, znakomicie realizuje tę strategię, tworząc kolejne źródło konfliktu.

Z jednej strony pomoc potrzebującym wydaje się moralnie słuszną, z drugiej przemyt ludzi jest przestępstwem. W dodatku działanie wbrew służbom próbującym zapewnić szczelność granic pomaga przeciwnikowi w wynajdywaniu kolejnych luk w obronie. Sztuczność kryzysu umożliwia dowolne nim sterowanie przez instruowanie i pomaganie tzw. migrantom w wywoływaniu jak największych efektów ich działalności. Z tego powodu chcąc skutecznie obronić się przed tego rodzaju napaścią państwa muszą reagować w sposób adekwatny dla konfliktu asymetrycznego, a nie czasów pokoju. To dlatego wszystkie trzy objęte obecnym kryzysem migracyjnym kraje (Litwa, Polska i Łotwa) stosują push back, czyli wypychają migrantów z powrotem za linię graniczną. Jest to działanie uznawane przez wiele organizacji pozarządowych za nielegalne. W praktyce zarzut ten bywa trudny do udowodnienia.

W trudnym terenie nie ma realnych szans, by dowieść, że dana osoba rzeczywiście przekroczyła tzw. pas drogi granicznej liczący według ustawy o ochronie granicy państwowej 15 metrów szerokości (Dz.U.2019.1776. Art 9). Funkcjonariusze zawsze mogą tłumaczyć, że nie mogli przyjąć wniosku azylowego od kogoś pozostającego poza terytorium RP. Tym bardziej jeśli osoba ta próbowała dokonać nielegalnego przekroczenia, często bez dokumentów, a funkcjonariusze nie musieli rozumieć kierowanych do nich komunikatów w obcym języku. Właściwym miejscem do przekroczenia granicy jest jednak wyznaczone przejście wraz z przeszkoloną obsługą i możliwością pozyskania tłumaczy. Dopiero w takich warunkach trudno o skuteczne utrudnianie złożenia wniosków azylowych.

Prof. Ireneusz Kamiński, były sędzia ad hoc Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zwraca uwagę, że jest to praktyka dopuszczalna, potwierdzona w jednym z wyroków ETPCz, w którym sąd zgodził się na natychmiastowe zawrócenie do granicznego kraju osób, które nielegalnie przekroczyły granicę<sup>7</sup> (wyrok N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii z 13 lutego 2020 roku).

Naturalnie w wielu przypadkach służby interpretują przepisy i rzeczywistość w sposób dla siebie korzystny. Dążą do osiągnięcia konkretnych efektów: zamknięcia szlaku migracyjnego w wyniku zniechęcenia kolejnych śmiśków. Podobną taktykę stosują inne państwa zewnętrznej granicy UE: Hiszpania, Grecja czy Włochy. Żadne z nich nie sąsiaduje z krajami uznawanymi za niebezpieczne. Po kryzysie 2015 roku push backi wykorzystywano za cichym przyzwoleniem Brukseli, stosował je m.in. unijny Frontex, co spotkało się z medialną krytyką. Faktem jest, że w przypadku zatrzymania osoby w głębi terytorium kraju nie ma legalnego sposobu na natychmiastowe wywiezienie jej na granicę i „wypchnięcie” na drugą stronę, a tak się dzieje. W takim przypadku zatrzymany powinien zostać odwieziony do ośrodka i ewentualnie wydany z kraju na podstawie odpowiednich procedur.

Opisane działania znajdują się w szarej strefie legislacji nie z braku dobrej woli funkcjonariuszy czy żołnierzy starających się zapewnić bezpieczeństwo, ale z nieadekwatnej lub mocno spóźnionej reakcji ustawodawcy na zagrożenia związane z nieustannym napływem migrantów do Europy oraz wykorzystaniem ich w roli narzędzia w wojnie hybrydowej. Problem ten doprowadza do wzrostu nastrojów eurosceptycznych i antyimigranckich w europejskich społeczeństwach, co z kolei przekłada się na zmianę preferencji wyborczych i radykalizację przekonań. Z fali niezadowolenia korzystają partie populistyczne, nierzadko sponsorowane przez Federację Rosyjską i jej przychylne. Rządzący nie mogą ignorować tych tendencji, dlatego coraz częściej obserwujemy polityczny partykularyzm, kierowanie się interesami narodowymi na przekór zobowiązaniom międzynarodowym.

Najlepszą ilustracją tego zjawiska jest polityka Niemiec, które ze względu na postawę kanclerz Angeli Merkel oraz rozbudowany system opieki socjalnej stały się w 2015 roku głównym celem dla uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki. Tymczasem dzisiaj, w nowej rzeczywistości politycznej, władze w Berlinie reagowały znacznie ostrzej wobec kryzysu na granicy z Białorusią. W październiku 2023 roku przywrócono kontrole na granicy z Polską. Działanie to wprowadzone zostało jednostronnie i bez konsultacji z Warszawą. Powodem było zbyt duże, niekontrolowane przenikanie migrantów z terenu Białorusi, a następnie ich swobodna podróż do Niemiec. Kilka miesięcy później kontrole rozszerzono zresztą na wszystkie granice Republiki Federalnej Niemiec, co efektywnie utrudniło korzystanie z podstawowych swobód Unii Europejskiej – prawa do nieskrępowanego przepływu osób, towarów i usług.

Zmiana polityki Berlina wobec migracji jest zrozumiała, biorąc pod uwagę, jak dużym obciążeniem stała się dla państwa, tak dla jego budżetu, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego. Niemniej taka postawa zmusiła Warszawę do zapowiedzi zawieszenia prawa azylowego, złagodzonej następnie do nieprzyjmowania wniosków azylowych od osób, które nielegalnie przekroczyły granicę. Jeśli bowiem Berlin postanowiłby całkowicie zamknąć granice, uczyniłby z Polski strefę buforową, w której gromadziliby się migranci, co błyskawicznie doprowadziłoby do destabilizacji wewnętrznej i trudnych do przewidzenia konsekwencji przesilenia politycznego.

Europejska Konwencja Praw Człowieka pozwala na zawieszenie większości praw (w tym azylowego) w razie „wojny lub innego zagrożenia dla życia narodu” (art. 15). Jednakże działanie to musi być notyfikowane i odpowiednio uzasadnione, inaczej może zostać zakwestionowane przez sądy, co skutkować będzie nałożeniem na dane państwo kary finansowej. W przypadku samej tylko presji migracyjnej trudno jednak mówić o wyczerpaniu przesłanki „zagrożenia dla życia narodu”<sup>8</sup>. Ponadto wstrzymanie rozpatrywania wniosków azylowych jest rozwiązaniem tymczasowym, podczas gdy problem migracji dotyczy całej Europy i związany jest z globalnymi tendencjami demograficznymi oraz zmianami klimatu. Federacja Rosyjska i Białoruś jedynie wykorzystują to zjawisko do swoich własnych celów.

To oznacza, że konieczne są kompleksowe rozwiązania systemowe, takie jak pakt o migracji i azylu przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w maju 2024 roku. Jest to zestaw 10 aktów prawnych zmieniających procedury udzielania ochrony międzynarodowej, w tym wskazywania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków azylowych i ewentualną deportację. Jego wprowadzenie w życie zależeć będzie od poszczególnych stolic, które nie są zgodne co do szczegółów związanych z polityką solidarnościową, tj. ponoszeniem kosztów relokacji. Niezależnie od końcowych ustaleń ewentualne obowiązywanie nowych przepisów ma nastąpić dopiero w 2026 roku. Zbyt późno, by wpłynąć na sytuację na polsko-białoruskiej granicy.

## 5. REKOMENDOWANE DZIAŁANIA

Dążąc do wyjścia z kryzysu należy działać na trzech równoległych płaszczyznach: polityki migracyjnej, polityki obronnej oraz kształtowania odpowiedzi na agresję hybrydową.

### 5.1. SPOSÓB NA MIGRACJĘ

Pierwszym wyzwaniem jest opracowanie kompleksowej strategii wobec zjawiska migracji. Za konieczne uznać należy wprowadzenie czytelnych procedur oddzielania nielegalnych migrantów od legalnych, ich przyjmowania i wydalania oraz integrowania w społeczeństwie w skali odpowiadającej potrzebom gospodarczym. Wreszcie zdefiniować należy wzór postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak agresja hybrydowa. To pozwoli na zredukowanie niezadowolenia społecznego jako czynnika destabilizującego, spełni przesłanki

humanitaryzmu, utrudni przeciwnikowi prowadzenie kampanii dezinformacyjnych, a także uchroni przed niekorzystnymi wyrokami sądów.

Wykorzystanie potoków migracyjnych w wojnie hybrydowej jedynie zaostrza szersze zjawisko, jakim jest wywoływana destabilizacją i zmianami klimatycznymi globalna migracja. Problem współczesnej „wędrowki ludów” będzie nieustannie powracać w dającej się przewidzieć przyszłości, wpływając nie tylko na poszczególne państwa, ale i na

relacje międzynarodowe, dlatego nie da się go ograniczyć jedynie do polityki krajowej. Działania zmierzające do jego uregulowania muszą być prowadzone dwutorowo, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej. Dominacja narodowych partykularyzmów doprowadzi do konfliktów we wspólnocie europejskiej. Z drugiej strony nieefektywność unijnych rozwiązań stanie się przyczyną rozczarowania i wzrostu przekonań eurosceptycznych.

Z powyższych powodów konieczne będzie wypracowanie kompromisu. Negocjowany od wielu lat pakiet migracyjny ma bardzo duże znaczenie dla wielu państw, szczególnie południa Europy, które od dawna mierzy się z presją migracyjną z Afryki. Jego sabotowanie w obecnych warunkach wydaje się atrakcyjne z punktu widzenia doraźnych zysków politycznych, ale może pogrzebać szanse na jakiegokolwiek inne porozumienie w tej kwestii, a szczególnie ważnym jest, aby państwa te przyjęły korzystną dla wschodniej flanki percepcję sytuacji na polsko-białoruskiej granicy. Zamiast więc odwracać się od pakietu, należy wziąć aktywny udział w próbie zreformowania go tak, aby był jak najkorzystniejszy. Objęcie przez Polskę prezydencji unijnej w pierwszej połowie 2025 roku i ukierunkowanie jej priorytetów na kwestie bezpieczeństwa jest do tego doskonałą okazją.

Trzeba unikać sytuacji, w której przyjmujemy nieproporcjonalne rozwiązania legislacyjne, które mają rozwiązywać doraźne problemy, w ale w dłuższej perspektywie czasowej będą szkodliwe.

Szukanie kompromisu na forum wspólnotowym nie może przesłonić niemal całkowitego braku polityki migracyjnej w krajowym prawodawstwie i działaniach administracji. W Polsce mieszka około trzech milionów cudzoziemców, z czego między 2,3 a 2,5 mln długookresowo (przez okres min. 12 miesięcy), wobec których nie prowadzi się żadnej polityki integracyjnej. Migracja jest jedynie w minimalnym stopniu zinstytucjonalizowana. Brak jest jakichkolwiek długofalowych planów działania. Brak kontroli nad tym, kto i w jakiej liczbie przybywa do kraju i jak przebiega integracja – co prowadzi do konfliktów na tle kulturowym. Nic więc dziwnego, że następuje wzrost nastrojów antyimigranckich, które przekładają się na rosnące poparcie dla partii populistycznych, oferujących pozornie proste rozwiązania.

Z kolei każdorazowe reagowanie na zmianę preferencji wyborczych w postaci wprowadzania kolejnych, nieprzemyślanych regulacji grozi popadnięciem w skrajności, np. całkowitym zablokowaniem imigracji, co przy aktualnych trendach demograficznych: niskiej dzietności i starzeniu się społeczeństwa, byłoby niekorzystne dla naszej gospodarki. Ponadto presja związana z zachowaniem nielegalnych migrantów na granicy nie powinna przekładać się na społeczności, które nie mają z tym zjawiskiem nic wspólnego. Konieczne jest umiejętne dostosowywanie środków do okoliczności, w tym precyzyjne określenie źródła zagrożenia.

Dla przykładu, w Polsce mieszka dziś ok. 310 tys. Białorusinów, którzy w przeważającej większości są ludźmi pracującymi, pozytywnie nastawionymi do Polski i Polaków, znakomicie odnajdującymi się w polskim społeczeństwie. Napięcia związane z kryzysem granicznym prowadzą jednak do sytuacji, w której niemalże ustaje wszelki ruch międzypaństwowy, ograniczony obecnie do działania dwóch z sześciu przejść granicznych. Dodatkowo, utrudnienia związane z funkcjonowaniem systemu pośredniczącego VFS Global (obsługiwanego przez prywatną firmę system przetwarzania aplikacji wizowych) znacząco redukują liczbę przyznawanych wiz, co negatywnie odbija się na białoruskim społeczeństwie o prozachodnim światopoglądzie. Tymczasem z punktu widzenia reżimu, najboleśniej odczuwane jest wstrzymanie przez Polskę ruchu towarowego, a nie osobowego.

Przyjęty 15 października 2024 roku przez Radę Ministrów dokument zatytułowany Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030<sup>9</sup> stanowi pierwszy krok w kierunku systemowego uregulowania migracji, według założeń autorów, odpowiednie działania będą określane i wdrażane w ciągu następnych pięciu lat. Wstępny projekt pakietu ustaw przyjęty został na posiedzeniu rządu 18 grudnia 2024 roku. Tak długa perspektywa czasowa wymaga, aby kwestie migracji oraz bezpieczeństwa państwa stały się przedmiotem międzypartyjnej umowy, która zobowiąże sygnatariuszy do kontynuowania prac nawet po zmianie rządów.

## 5.2. GOTOWOŚĆ DO OBRONY

Drugim obszarem wymagającym zainteresowania powinno być przygotowanie do obrony państwa w czasie wojny. Temu służyć ma budowa fortyfikacji na granicach, w tym koncepcja użycia min przeciwpiechotnych, rozbudowa sił zbrojnych i przemysłu obronnego, budowa infrastruktury drogowej i magazynowej, oraz pogłębiona współpraca z sojusznikami. Kryzys migracyjny nie może prowadzić do osłabienia potencjału obronnego atakowanych państw, a taki cel stawia sobie przeciwnik. Zagadnienie to dotyczy nie tylko Polski, ale też pozostałych państw Europy.

Zarówno państwa bałtyckie, jak i Finlandia posiadają coś, czego nie ma Rzeczypospolita: coroczny pobór do wojska zapewniający rezerwy osobowe oraz rozbudowany system obrony totalnej, w który włączone są służby cywilne, jednostki paramilitarne i obrona terytorialna, co znacząco wzmacnia ich odporność przeciwko wszelkiego typu działaniom hybrydowym. Po zajęciu przez Rosjan Krymu w 2014 roku Litwa, Łotwa i Estonia, z uwagi na swoje specyficzne położenie, niewielki potencjał oraz doświadczenia historyczne, bardzo poważnie podeszły do własnej obronności. Osiągnięty został kompromis polityczny, który trwa do dziś.

W przypadku Polski podjęte zostały pewne przygotowania, jak choćby rozbudowa sił zbrojnych i powołanie Wojsk Obrony Terytorialnej, ale nie przywrócono obowiązkowej służby wojskowej (zadowolając się dobrowolną), która pozwoliłaby na odbudowę rezerw osobowych. Prace nad przywróceniem funkcjonowania Obrony Cywilnej podjęto dość późno, Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej zaczęła obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2025 roku. Nie osiągnięto też ponadpartyjnego kompromisu w sprawach bezpieczeństwa, przez co kryzys graniczny bardzo szybko stał się przedmiotem walki politycznej. Z kolei Ustawę o obronie Ojczyzny uchwalono dopiero kilka dni po rosyjskiej pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę. Kryzys graniczny zastał nas jedynie częściowo przygotowanych do konfliktu. O ile jednak legislację można relatywnie szybko dostosować, o tyle stworzenie rezerw osobowych zajmie wiele miesięcy, a najpewniej całe lata. Zmiany należy więc wprowadzić niezwłocznie, jednocześnie szukając rozwiązania pośredniego, obowiązującego w czasie przejściowym.

Przy obserwowanej skali wyzwań, zaangażowaniu na południu Europy pomoc Frontexu dla wschodniej flanki pozostaje ograniczona. Unijna służba liczy zaledwie ok.

2500 funkcjonariuszy, którzy nie są w stanie w istotnym stopniu wspomóc krajowych pograniczników. Dodatkowo wiele z państw członkowskich Unii Europejskiej nie posiada zewnętrznych granic, wobec czego dysponuje niewielką kadrą, w dodatku nieprzeszkoloną w ochronie terytorium. Kilkudziesięciu funkcjonariuszy Frontexu wspomogło Litwę i Łotwę, natomiast Polska przyjęła pomoc od wojsk brytyjskich oraz estońskich, które asystowały przy budowie zapory granicznej. To, na co możemy liczyć ze strony Brukseli, to partycypacja Unii Europejskiej w kosztach budowy Tarczy Wschód, strzegącej jej rubieży. Ponadto ciężar, jaki Polska ponosi w związku z konfliktem na Ukrainie, szczególnie w związku z przyjęciem dużej liczby ukraińskich uchodźców, musi posłużyć za argument w dyskusji o solidarnej relokacji migrantów. W kontekście militarnym liczyć musimy na najbliższych sojuszników oraz własny potencjał.

Straż Graniczna nie jest w stanie wziąć pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo granicy, dlatego w zadaniu tym wyręczają ją siły zbrojne. Niestety ich zaangażowanie, przy braku odpowiednio dużych zasobów osobowych, prowadzi do obniżenia zdolności wojskowych, wobec czego musi być ograniczone, co z kolei nie pozwala na uszczelnienie granicy, a tylko wtedy instrumentalizacja migracji stanie się nieskuteczna i straci na znaczeniu. Wyjściem z tej sytuacji może być powołanie służby na wzór Korpusu Ochrony Pogranicza z czasów II Rzeczypospolitej, do którego przystąpiono jeszcze w 2022 roku w formie Komponentu Obrony Pogranicza. Mimo trudności, z jakimi mierzyła się odrodzona polska państwowość, formacja weszła do działania w zaledwie kilka miesięcy.

Należy jednak zauważyć, że dzisiejsze wyzwania organizacyjne związane z takim zadaniem wydają się poważniejsze, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że Wojsko Polskie jest stale rozbudowywane o nowe jednostki, co prowadzi do deficytu potencjalnych kandydatów, których nie brak było w 1924 roku. W obecnych warunkach utworzenie nowej formacji zajmie kilka lat, choć pierwotne plany mówiące o zakończeniu procesu formowania przesunięto z 2032 na 2028 rok. To oznacza, że konieczne jest znalezienie rozwiązania pośredniego. Według danych MSWiA, w marcu 2024 roku w Straży Granicznej było ponad 2100 wolnych etatów. Jeśli służba ta ma sprawnie realizować zadania na granicy, musi zostać rozbudowana, doposażona i przeszkolona w sposób adekwatny do skali wyzwania.

## 5.3. ZDOLNOŚĆ DO KONTRATAKU

Trzecie zagadnienie dotyczy dostosowania procedur i przepisów do warunków wojny hybrydowej. Porzucenie rozwiązań prowizorycznych wzmocni odporność państwa we wszystkich przejawach jego istnienia, także na poziomie społeczeństwa, a następnie zapewni wojsku i służbom specjalnym narzędzia do symetrycznej odpowiedzi, co pozwoli zerwać z reaktywnością. Podatność na działania przeciwnika zachęca go do ich kontynuowania.

Zawieszenie praw azylowych obarczone jest szeregiem ograniczeń, których naruszenie może skutkować karami finansowymi nakładanymi przez sądy. Wymaga poruszania się w kategoriach „wojennych”, a więc formalnego zdefiniowania kryzysu migracyjnego jako elementu wielowymiarowej agresji wrogiego państwa, co wypełni przesłanki prawa do samoobrony (art. 51 Karty NZ), „poparcia użyzonego bandom uzbrojonym” (Art II konwencji o określeniu napaści z 1933 roku) oraz „zagrożenia dla życia narodu” (art. 15 – EKPCz). Powiązania pomiędzy służbami rosyjskimi i białoruskimi a aktami agresji oraz kryzysem migracyjnym da się wykazać już teraz na podstawie zebranych materiałów i zeznań. Argumentacja mówiąca o tym, że kryzys na białoruskiej granicy jest formą wojny hybrydowej, podnoszona jest przez Litwę, Łotwę i Polskę od samego początku i została uznana przez sojuszników.

Problemem nie jest więc brak możliwości udowodnienia odpowiedzialności, ale unikanie decyzji politycznej, której następstwa musiałyby prowadzić do dalszej eskalacji. Agresja hybrydowa jest przesłanką do uruchomienia art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a skorzystanie z prawa do samoobrony oznacza uznanie, że doszło do napaści zbrojnej. Innymi słowy, poruszanie się w tych kategoriach to przyjęcie, że Federacja Rosyjska i Białoruś toczą niewypowiedzianą wojnę przeciwko członkom NATO, co prowadziłoby do otwartego konfliktu zbrojnego, na co kolektywny Zachód nie jest w tym momencie przygotowany.

Tak bezpośrednia interpretacja może być kwestionowana przez niektórych sojuszników. Każde z państw członkowskich zobowiązane jest do wzajemnej pomocy, ale tylko w skali, jaką uzna za stosowną. W tej sprawie nie ma automatyzmu, o przejściu do działania decydują politycy. Ryzyko, że mogliby oni wyłamać się z szeregu, jest zbyt duże, toteż niepisany konsensus obliguje, by zachować powściągliwość aż do chwili otwartej napaści zbrojnej na terytorium sojuszników, gdy nie będzie wątpliwości co do interpretacji wydarzeń. Osobną kwestią są rzeczywiste zdolności europejskich

armii i przemysłu obronnego, których potencjał jest dopiero odbudowywany po dwóch dekadach redukcji.

Powyższe okoliczności oznaczają, że reakcja na agresję hybrydową musi być proporcjonalna, ponieważ tylko wtedy nie doprowadzi do podziałów i nadmiernej eskalacji. Przeskalowanie postawi wschodnią flankę w gorszej sytuacji, nie da pola do kolejnego ruchu i pozbawi kontroli nad wydarzeniami. Pytanie więc, jak duże wyzwanie stanowią operacje hybrydowe przeciwnika, czy paraliżują zdolności państwa w stopniu zagrażającym jego integralności terytorialnej? Jeśli tak nie jest, to nie ma przesłanek do zainicjowania artykułu 5 Traktatu lub uruchomienia najważniejszych systemów obronnych państwa. Odpowiedź powinna być skalibrowana na tyle, aby zostawić pole manewru w przypadku pełnowymiarowej, konwencjonalnej agresji.

Nie oznacza to jednak, że Warszawa skazana jest na bierność. Przeciwnie, zachowuje zdolności do zastosowania wszelkich narzędzi dyplomatycznych, gospodarczych i asymetrycznych mogących zniechęcić przeciwnika do kontynuowania działań. Na przeszkodzie stoi fakt, że ani Polska, ani Unia Europejska czy NATO nie posiadają ustalonych mechanizmów działania w okresie pomiędzy czasem pokoju a otwartą wojną, stąd reguły postępowania ustalane są na bieżąco, w miarę rozwoju wydarzeń. Skuteczne przeciwdziałanie agresji hybrydowej wymaga kompleksowych przygotowań, zmiany prawa oraz sposobu myślenia o konflikcie. W tej chwili przeciwnik posiada przewagę nad atakowanymi państwami, nie bojąc się konsekwencji swojego postępowania.

Jako przykład takiej dysproporcji przywołać można trwającą sytuację, w której strona białoruska permanentnie prowadzi operacje psychologiczne i informacyjne wobec polskich żołnierzy na granicy, a oni nie mogą reagować podobnymi działaniami. Gdyby dowolna jednostka Wojska Polskiego chciała przejść do działań typu PSYOPS na terytorium przeciwnika, stałaby się przedmiotem postępowania karnego. Podobnie skrzepowane przepisami są służby odpowiedzialne np. za operacje cybernetyczne. Nie posiadają podstawy prawnej do prowadzenia operacji ofensywnych. Należy zbudować model postępowania, w którym będące celem operacji hybrydowych państwo nie będzie reaktywne i który da szansę specjalistom na wykonanie symetrycznych akcji odwetowych.

## 6. NIE BĘDZIE BEZPIECZEŃSTWA BEZ ZMIANY SCHEMATÓW MYŚLENIA

Jeśli weźmie się pod uwagę stopień zależności Republiki Białoruś od Moskwy, to oczywistym jest, że jakiegokolwiek negocjacje podejmowane bezpośrednio z Mińskiem nie mogą przynieść trwałych efektów. Napięcia na polsko-białoruskiej granicy są ściśle związane z przebiegiem konfliktu na Ukrainie oraz dynamiką relacji pomiędzy Federacją Rosyjską a Zachodem i trwać będą aż do powstania nowego ładu bezpieczeństwa w Europie. Do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii jedynym sposobem na zniechęcenie przeciwników do dalszej agresji jest wykazanie nieskuteczności stosowanych przez nich metod w połączeniu z nałożeniem na nich jak największych kosztów agresji, także w wyniku działań ofensywnych.

To fundamentalna zmiana doktrynalna, która wymaga osiągnięcia szerokiego konsensusu politycznego oraz dostosowania legislacji do wyzwań niesionych przez wojnę hybrydową. Proces ten będzie niemożliwy do przeprowadzenia bez pogłębionej analizy zagadnienia, która wskaże optymalny kierunek postępowania na poziomie ustawodawstwa krajowego, prawa międzynarodowego, zarządzania kryzysowego oraz budowy odporności państwa na zagrożenia zewnętrzne. Przyjęta strategia powinna powstać w oparciu o szerokie, ale utajnione konsultacje z ośrodkami analitycznymi, przedstawicielami służb i wojska.

Jednocześnie okoliczności międzynarodowe zmuszają polskie władze do podjęcia szczególnego wysiłku na arenie międzynarodowej. Powrót Donalda Trumpa do Białego Domu zwiastuje znaczące zmiany w europejskiej architekturze bezpieczeństwa. Problemy wewnętrzne Niemiec i Francji

komplikują kwestię nadania zdecydowanego kierunku polityce europejskiej. Pod znakiem zapytania staje amerykańskie wsparcie dla Ukrainy, a razem z nim perspektywa na pozytywne dla niej zakończenie wojny. Rosną wyzwania związane z zacieśnianiem sojuszu Federacji Rosyjskiej z Chinami, Koreą Północną i Iranem.

W związku z powyższym Polska nie uniknie wzięcia odpowiedzialności nie tylko za własne bezpieczeństwo, ale także za kształtowanie polityki wschodniej Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, ku czemu posiada wszelkie atuty. Centralne położenie Polski czyni z niej fundament obrony wschodniej flanki, a relatywnie liczne i wciąż rozbudowywane siły zbrojne mają szansę stać się jedną z głównych potęg militarnych kontynentu. Dzięki odpowiednio wcześniej podjętej dywersyfikacji surowcowej pozostaje odporna na wahania rynkowe, a nagromadzone rezerwy złota gwarantują wypłacalność.

Pod względem politycznym objęcie unijnej prezydencji pozwala Warszawie na narzucenie agendy w pierwszym półroczu 2025 roku, a status państwa przeznaczającego duże wydatki na zbrojenia – uprzywilejowaną pozycję negocjacyjną w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wszystkie te atuty dają podstawy do wywierania rzeczywistego wpływu na wydarzenia, który może być wykorzystany jedynie przez sprawnie funkcjonującą dyplomację i zsynchronizowane działania wszystkich instytucji i ustawowych przedstawicieli państwa polskiego.

Polska stoi dziś przed ogromnym wyzwaniem, którego stawką jest przyszłość kraju. To od Polaków zależy, jaka ona będzie.



# AUTOR

## Filip Dąb-Mirowski

Publicysta i analityk zajmujący się tematyką szeroko pojętych stosunków międzynarodowych. Współpracował z ośrodkami analitycznymi: Instytutem Nowej Europy, Nowym Ładem, The Opportunity, jego artykuły publikowano na łamach miesięcznika „Układ Sił” oraz stronach portalu Wirtualna Polska. Autor bloga Globalna Gra. Mieszka i pracuje w Warszawie.

### PRZYPISY

- 1 Repetowicz Witold, Broń „D” jako zagrożenie asymetryczne, „Wiedza Obronna” 2018, tom nr 1–2, s. 107–125.
- 2 Definicja za Wojnowski Michał, PBW Nr 26 (14) 2022, s. 30.
- 3 Definicja za gen. bryg. Koziej Stanisław, <https://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/11/Agresja-podprogowa.pdf> [dostęp: 20.11.2024].
- 4 Komunikat dotyczący działalności dywersyjnej FR, ABW, 25.10.2024 – <https://www.abw.gov.pl/pl/informacje/2569,Komunikat-dotyczacy-dzialalnosci-dywersyjnej-FR.html> [dostęp: 26.11.2024].
- 5 Tarcza Wschód – program o strategicznym znaczeniu, MON, 10.07.2024, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/tarcza-wschod---program-o-strategicznym-znaczeniu> [dostęp: 26.11.2024].
- 6 Białoruska „Operacja Służa”. Starannie przygotowany plan służb, InfoSecurity24, 25.08.2021, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/bialoruska-operacja-sluza-starannie-przygotowany-plan-sluzb> [dostęp: 26.11.2024].
- 7 Rochowicz Paweł, Rząd nie może zawiesić prawa do azylu, ale musi wdrożyć unijny pakt, „Rzeczpospolita”, 17.10.2024 – <https://www.rp.pl/cudzoziemcy/art41306651-rzad-nie-moze-zawiesic-prawa-do-azylu-ale-musi-wdrozyc-unijny-pakt> [dostęp: 06.12.2024]
- 8 Factsheet – Derogation in time of emergency, Feb. 2022 – [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs\\_derogation\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_derogation_eng) [dostęp: 06.12.2024]
- 9 „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo” – strategia migracyjna na lata 2025–2030, KPRM, 17.10.2024 – <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-na-pewnic-bezpieczenstwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030> [dostęp: 12.12.2024].

## OPPORTUNITY INSTITUTE FOR FOREIGN AFFAIRS

to niezależny think tank non-profit, który realizuje analizy i raporty na zlecenie administracji publicznej, biznesu i organizacji międzynarodowych. Specjalizujemy się w tematach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, energetyki, migracji oraz rozwoju regionu Trójmorza.

Oferujemy:

- dedykowane opracowania i rekomendacje strategiczne,
- wsparcie merytoryczne dla projektów publicznych i komercyjnych,
- seminaria, warsztaty i briefingi eksperckie.