

Szachoń-Pszenny, A., Zaręba, A., 2024. Etapowość instrumentalizacji migrantów na przykładzie granicy z Białorusią – wyzwania współczesności, Przegląd Geopolityczny, 49, s. 49-68.

Anna SZACHOŃ-PSZENNY

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0002-2353-3745

Agnieszka ZARĘBA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0003-1639-0413

ETAPOWOŚĆ INSTRUMENTALIZACJI MIGRANTÓW NA PRZYKŁADZIE GRANICY Z BIAŁORUSIĄ - WYZWANIA WSPÓŁCZESNOŚCI

STAGES OF MIGRANTS INSTRUMENTALIZATION ON THE POLISH-BELARUSSIAN BORDER EXAMPLE - CONTEMPORARY CHALLENGES

Abstract:

The aim of this article is to point out the staged nature of the instrumentalization of migrants by analyzing and defining the process and using examples from the Cold War and post-Cold War periods. Accordingly, the following hypotheses are posited:

H1-The instrumentalization of migrants is a step-by-step process aimed at achieving specific political, economic and military objectives or introducing destabilization in the target state.

HK1-Target destabilization refers to an increase in the level of crime and terrorist threat, insecurity among the citizens of a country.

The article consists of two parts. The first analyses the issue of the instrumentalization of migrants from the perspective of political science and administration, while the second analyses it from the perspective of legal science. The duality of research methods is acknowledged in the publication. In the course of preparing the article, desk research methods were applied. These include the method of analysis of written sources, which is a consequence of the application of qualitative content analysis. They allowed the collection of data necessary to solve the research problem, gathered in databases of the Border Guard, state statistical offices, data available in the literature on the subject, articles published in mass media.

Keywords: instrumentalization of migrants, destabilization, EU external border, Belarus.

Wprowadzenie

Migracje to wyzwanie, które towarzyszy ludzkości od początku jej istnienia, a ich przyczyny zazwyczaj związane są z konfliktami zbrojnymi, zmianami klimatycznymi, klęskami żywiołowymi. Współcześnie przybierają one formy bardziej skomplikowane i stają się narzędziami politycznymi o charakterze destabilizacyjnym, a szczególną formą migracji jest jej instrumentalizacja. Charakterystyczne nasilenie instrumentalizacji ukierunkowanej na migrantów ma miejsce na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na odcinku z Białorusią od połowy 2021 r. W wyniku działań reżimu białoruskiego, wpisującego się w szeroko zakrojoną wojnę hybrydową Rosji ukierunkowaną na destabilizację UE i podważanie zdolności Polski do ochrony granicy UE/NATO (Dyner, 2021), przepływy migracyjne zaczęły być wykorzystywane jako narzędzie do celów politycznych. Tym samym od drugiej połowy 2021 r. Unia Europejska podjęła intensywne próby ujęcia instrumentalizacji migrantów w ramy prawne, co jest procesem wieloetapowym. Na kwestie prawne regulacji zarządzania granicami UE, nakładają się niestabilne działania polityczne państw trzecich. Bez wątplenia jednak instrumentalizacja migrantów na granicy z Białorusią stała się kluczowym elementem, a nawet „katalizatorem” zmian w ochronie zewnętrznych granic Unii w sytuacjach kryzysowych.

Działania te jednak były poprzedzone licznymi formami przymusowej migracji wykorzystywanymi w różnych częściach Europy i świata w XX i XXI w. W trakcie analizy źródeł związanych z powstawaniem migracji można wskazać publikacje, które bezpośrednio podkreślają celowe i ukierunkowane działania podmiotów państwowych i niepaństwowych, jeśli chodzi o sterowanie procesami migracyjnymi. Sam proces sterowanej migracji posiada określone etapy od zainicjowania procesu, po jego przebieg oraz skutki. Generalnie celem sterowanej migracji jest wprowadzenie zarówno destabilizacji do systemu bezpieczeństwa społecznego, jak i osiągnięcie określonych celów politycznych, ekonomicznych i militarnych podmiotu inicjującego przymusową migrację.

Migracje to nie tylko problem XXI wieku, towarzyszy ludzkości od początku jej istnienia. Przyczyny zazwyczaj związane są z konfliktami zbrojnymi, zmianami klimatycznymi, klęskami żywiołowymi. Jako czynniki sprzyjające migracji można przyjąć za Alexem P. Schitem brak globalnej nierównowagi majątkowej (1% światowej populacji, posiada tyle samo globalnego bogactwa, co reszta). Eksplozja demograficzna połączona ze stagnacją gospodarczą w państwach pochodzenia

migrantów sprawia, że liczba ludności rośnie szybciej niż efektywność poszczególnych gospodarek, zwłaszcza w Afryce i na Bliskim Wschodzie. W 2015 r., który stanowił „szczyt” kryzysu migracyjnego w UE, globalne bezrobocie sięgało 200 mln osób według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dodatkowo proces ten łączy się z masowym zatrudnianiem osób nisko opłacanych (zatrudnienie za niską płacę). Degradacja i zmiany środowiska naturalnego (powodzie, pustynnienie, wylesianie, niedobór wody) na wielką skalę, doprowadziły do konfliktów o zasoby naturalne w państwach pochodzenia migrantów. Zmiana taktyki działań wojennych uczyniły z ludności cywilnej główny cel, powodując poważne wewnętrzne przesiedlenia i przepływy uchodźców. Ponowny wzrost nastrojów nacjonalistycznych i nietolerancji religijnej, co w wypadku powstania konfliktu zbrojnego prowadzi do czystek etnicznych i religijnych. Rewolucja w transporcie, która przyczyniła się do szybkiego przemieszczania na duże odległości, w stosunkowo krótkim czasie, umożliwiła masową migrację. Przemysł i handel ludźmi stał się wysoko dochodowym „biznesem” dla zorganizowanej przestępczości, która zapewnia migrantom fałszywe dokumenty, transport, wjazd i pracę opartą na wyzysku dla tych, którzy chcą i są w stanie zapłacić. Miejskie diaspory etniczne stanowią przyczółki dla dobrowolnej legalnej migracji (np. poprzez łączenie rodzin) i nielegalnej migracji (np. poprzez handel ludźmi i pracę bez pozwolenia). Telewizja satelitarna i Internet przekazując obrazy luksusu poprzez seriale, filmy tworząc wśród młodych ludzi „pragnienie” migracji do świata zachodniego, symbolu bogactwa i stabilności (Szmid, 2016:15). Wszystkie wymienione powyżej przyczyny pokazują migrację jako proces spowodowany niezależnymi uwarunkowaniami.

Instrumentalizacja migrantów jest zjawiskiem, które uległo znacznemu nasileniu na zewnętrznych granicach UE, szczególnie na granicy wschodniej z Białorusią, gdzie przepływy migracyjne zaczęły być wykorzystywane jako narzędzie do celów politycznych. Tym samym od drugiej połowy 2021 r. Unia Europejska podjęła intensywne próby ujęcia instrumentalizacji migrantów w ramy prawne, co jest procesem wieloetapowym, gdzie na kwestie prawne regulacji zarządzania granicami UE, nakładają się niestabilne działania polityczne państw trzecich. Bez wątplenia jednak instrumentalizacja migrantów na granicy z Białorusią stała się kluczowym elementem, a nawet „katalizatorem” zmian w ochronie zewnętrznych granic Unii w sytuacjach kryzysowych.

W trakcie analizy źródeł związanych z powstawaniem migracji można wskazać publikacje, które bezpośrednio podkreślają celowe i

ukierunkowane działania podmiotów państwowych i niepaństwowych, jeśli chodzi o sterowanie procesami migracyjnymi (Sari, 2021, Wilczek, 2021, Arraf, Peltier, 2021, Kuźelewska, Piekutowska, 2023). Sam proces sterowanej migracji posiada określone etapy od zainicjowania procesu, po jego przebieg oraz skutki. Generalnie celem sterowanej migracji jest wprowadzenie zarówno destabilizacji do systemu bezpieczeństwa społecznego, jak i osiągnięcie określonych celów politycznych, ekonomicznych i militarnych podmiotu inicjującego przymusową migrację.

Inspiracją do napisania niniejszego artykułu było wystąpienie dr hab. Macieja Cesarza dotyczące instrumentalizacji migracji jako nowego zagrożenia dla bezpieczeństwa i zarządzania granicami zewnętrznymi UE w ramach panelu: Nowe formy wyzwań i zagrożeń na zewnętrznej granicy wschodniej Unii Europejskiej na IV Kongresie Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich w Krakowie 20-22 września 2023 r.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na etapowość instrumentalizacji migrantów poprzez analizę i określenie tego procesu oraz posłużenie się przykładami z okresu zimnowojennego i postzimnowojennego. W związku z tym postawiono następujące hipotezy:

H1-Instrumentalizacja migrantów jest procesem etapowym, którego celem jest realizacja określonych celów politycznych, ekonomicznych i wojskowych lub wprowadzenie destabilizacji w docelowym państwie.

HK1-Docelowa destabilizacja dotyczy wzrostu poziomu przestępczości oraz zagrożenia terrorystycznego, braku poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli danego państwa.

Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza analizuje zagadnienie instrumentalizacji migrantów z perspektywy nauk o polityce i administracji, natomiast druga z perspektywy nauk prawnych. W publikacji dostrzegany jest dualizm metod badawczych. W trakcie przygotowywania artykułu zastosowano metody *desk research* (tzw. metody badania z za biurką). Zalicza się do nich metoda analizy źródeł pisanych, co stanowi następstwo zastosowania jakościowej analizy zawartości. Pozwoliły one na zebranie danych niezbędnych do rozwiązania problemu badawczego, zgromadzonych w bazach danych Straży Granicznej, państwowych urzędach statystycznych, danych dostępnych w literaturze przedmiotu, artykułach opublikowanych w mediach masowych.

Instrumentalizacja migrantów – istota, uwarunkowania, typologia problemu

Jako pierwsza do literatury przedmiotu pojęcie inżynierii migracji wprowadziła Kelly M. Greenhill. Jej zdaniem pojęcie migracji wymuszonej (lub migracje pod przymusem), określa transgraniczne ruchy ludności, które są celowo tworzone lub manipulowane w celu pozyskania ustępstw politycznych, militarnych i/lub ekonomicznych ze strony państwa, lub państw docelowych. Skala instrumentarium w celu wywarcia wpływu jest różnorodna, zawiera rozwiązania łagodne po stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Migracje są złożonym procesem dotyczącym pozornie dobrowolnego przepływu migrantów lub uchodźców. Niejednokrotnie odpływ ludności powodowany jest czynnikami, które nie są znane szerszemu odbiorcy, są ujawniane po upływie określonego czasu. Greenhill przywołuje tutaj przykład wydalenia Azjatów z Ugandy w 1972 roku przez Idiogo Amina, w rzeczywistości niemalże wszyscy około 50 tysięcy było posiadaczami paszportów brytyjskich. Celem jego działania była zmiana decyzji rządu brytyjskiego dotycząca wycofania się ze wsparcia wojskowego dla Ugandy. Dyktator dał okres 90 dniowej karencji rządowi brytyjskiemu, aby powstrzymać napływ uchodźców (Greenhill 2010b: 116-117). Autorka w swoich rozważaniach powołuje się na 56 kazusów, w których zastosowanie przymusowej migracji zakończyło się sukcesem (41), porażką lub częściowym sukcesem. Przykładem, który jest wielokrotnie cytowany na wykładach dla studentów stosunków międzynarodowych jako studium przypadku twardych negocjacji w zawołowanej postaci, są rozmowy amerykańsko-chińskie w 1979 roku. Jimmy Carter otwarcie przyznał, iż USA nie będą prowadziły wymiany handlowej z Chinami, jeśli te nie będą przestrzegały praw człowieka. Wówczas zastępca premiera Deng Xiaoping otwarcie zadał pytanie: ile Pan chce Chińczyków: 1 milion, 10 milionów 30 milionów? Celem Denga było zamknięcie dyskusji na kłopotliwy temat, co powstrzymało Cartera i ostatecznie zakończyło dyskusję na temat przestrzegania praw człowieka w Chinach (Greenhill 2010a: 19-20).

Greenhill charakteryzując przymusowe migracje, zadaje otwarcie pytanie dlaczego systemy demokratyczne stają się celem działań podmiotów państwowych i niepaństwowych, chcących wymusić realizację określonego celu lub zmianę decyzji w danej kwestii. Greenhill porusza problem ochrony systemu prawnego wynikającego z funkcjonowania demokracji liberalnej. Podpisanie przez rządy międzynarodowych aktów prawnych w zakresie ochrony praw

człowieka: Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r., Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r. Tego rodzaju normy prawne nakładają na państwo określone zobowiązania wynikające z ochrony praw człowieka, zmuszają do wdrażania określonych procedur oraz w pierwszej kolejności niestosowania środków przymusu bezpośredniego. Czynnikiem, który sprzyja wybieraniu systemu demokratycznego jako celu przymusowej migracji, jest konfliktogenność życia politycznego. Stanowi ona zwornik procesu decyzyjnego i wyborczego w państwie demokratycznym. Może ona w szybki sposób doprowadzić do spadku zaufania poszczególnych aktorów politycznych, ich transparentności działań, w szczególności w sytuacji kryzysu politycznego wywołanego przymusową migracją. Autorka uzasadniła, iż systemy autorytarne nie ulegają wpływom przymusowej migracji, ponieważ są bardziej scentralizowane, ich system opiera się na innym systemie wartości, mają mniejsze ograniczenia w zakresie reakcji na potencjalne przepływy migracyjne (Greenhill 2010a: 121, 136-138,139).

K. M. Greenhill na podstawie wcześniejszych analiz Myrona Weinerja and Michaela Teitelbauma wyróżniła cztery rodzaje inżynierii migracji: wywłaszczającą, eksportową, zmilitaryzowaną i przymusową (Greenhill 2008: 6-25). Wywłaszczająca inżynieria migracji, (*dispossessive engineered migration*), której celem jest zajęcie terytorium, ewentualnie eliminacja grupy etnicznej lub narodowej zamieszkującej w danym państwie. Grupa etniczna lub narodowa jest traktowana jako potencjalne zagrożenie w sferze politycznej, ekonomicznej, etnicznej/narodowej dla państwa – inicjatora wywłaszczającej migracji przymusowej. Zdaniem Autorki do działań przeprowadzanych w ramach wywłaszczeniowej migracji przymusowej możemy zaliczyć czystki etniczne. Greenhill przywołuje przykłady Bałkanów na początku lat 90., sytuacji w Darfurze po 2003 r. oraz w Iraku.

Eksportowa inżynieria migracji (*exportive engineered migration*) – polega na przesiedleniach mających na celu wzmocnienie krajowej pozycji politycznej. W obrębie eksportowej inżynierii migracji Greenhill wskazuje na wydalenie dysydentów i innych krajowych przeciwników w celu destabilizacji innych rządów. Autorka przywołuje przykłady wydalenia Tamilów ze Sri Lanki oraz secesję Wschodniego Pakistanu, w wyniku działania Indii, powstało państwo Bengal Wschodni.

Zmilitaryzowana inżynieria migracji (*militarized engineered migration*) – polegająca na przesiedleniach przeprowadzanych, zazwyczaj podczas konfliktu zbrojnego, w celu uzyskania przewagi

militarnej nad przeciwnikiem. Autorka wskazuje na zakłócenia lub niszczenie struktur dowodzenia i kontroli, centrów logistycznych, a nawet pozyskiwanie siły roboczej lub innych zasobów. Greenhill jako przykład przywołuje okupację Afganistanu przez Związek Radziecki, wówczas sprowokowano przepływ uchodźców do Iranu i Pakistanu. Celem tego działania było pozbawienie partyzantów baz wsparcia. Po ostatecznie nieudanej próbie stworzenia kordonu sanitarnego wzdłuż granicy z Pakistanem, ZSRR zaangażował się w szeroko zakrojone naloty dywanowe na obszary przygraniczne. Autorka przywołuje przykłady Nikaragui z lat 80., Tajlandii i wielu innych.

Przymusowa inżynieria migracji (*coercive engineered migration*) charakteryzowana jest jako rzeczywiste lub potencjalne przepływy (odpływy) ludności wykorzystywane jako narzędzie polityki zagranicznej do wywołania (lub zapobieżenia) zmian w zachowaniu politycznym, osiągnięcia dodatkowych korzyści finansowych od podmiotów będących celem przymusowej inżynierii migracji. Autorka przywołuje liczne analizowane przykłady z tego zakresu. Zdaniem Greenhill w postzimnowojennym okresie aktorzy tacy jak białoruski prezydent Aleksandr Łukaszenka i Kim Dzong Un z Korei Północnej, są w stanie aktywnie wykorzystywać masowe transgraniczne ruchy ludności. Poziom desperacji poszczególnych aktorów na arenie międzynarodowej może być tak wysoki, że będą ryzykować inicjowanie kryzysów migracyjnych. Zdaniem Autorki tego typu kryzysy będą przybierać na sile, ze względu na „atrakcyjność broni”, jaką może być przymusowa inżynieria migracji. (Greenhill 2008). Kryzys migracyjny na granicy z Białorusią posiada wiele cech tego typu inżynierii migracji. W dalszej części artykułu zostaną one wykazane i szczegółowo przeanalizowane od rozważań teoretycznych po praktyczne problemy, z jakimi mierzy się Unią Europejską w związku z instrumentalizacją migrantów na wschodniej granicy zewnętrznej UE sterowanej działaniami reżimu białoruskiego i rosyjskiego.

Pojęcie inżynierii migracji na grunt polskiej literatury przedmiotu zaadaptował Michał Wojnowski w artykule pt. *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO* (Wojnowski 2022: 12-49).

Instrumentalizacja migrantów - pojęcie prawne i reakcja na wschodniej granicy zewnętrznej UE

Instrumentalizacja migrantów jest zjawiskiem, które uległo znacznemu nasileniu na zewnętrznych granicach UE, szczególnie granicy wschodniej z Białorusią, gdzie przepływy migracyjne zaczęły być wykorzystywane jako narzędzie do celów politycznych. Tym samym od drugiej połowy 2021 r. Unia Europejska podjęła intensywne próby ujęcia instrumentalizacji migrantów w ramy prawne. Ze względu na złożoność procesów migracyjnych oraz szczególne okoliczności polityczne związane z ich instrumentalizacją, a także wpływie na bezpieczeństwo wewnętrzne UE, niełatwe okazało się już samo zdefiniowanie tego zjawiska. Jest ono jednak niezbędne dla określenia konsekwencji i zasad przeciwdziałania instrumentalizacji migrantów.

Proces definiowania tego pojęcia dokonuje się poprzez rozpoczęcie zmian legislacyjnych Kodeksu granicznego Schengen (KGS)¹, który stanowi kluczowy akt prawa UE w zakresie zasad przekraczania granic zewnętrznych. Termin instrumentalizacji migrantów został odniesiony do sytuacji, w której państwo trzecie wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego². Taką definicję sformułowała Komisja Europejska we wniosku legislacyjnym z grudnia 2021 r., czyli w kilka miesięcy po rozpoczęciu tego typu działań na zewnętrznej granicy wschodniej UE z Białorusią. Jednakże w połowie 2022 r. Rada Unii Europejskiej zaproponowała modyfikacje pojęcia Komisji doprecyzowując, że instrumentalizacja migrantów oznacza sytuację, w której nie tylko państwo trzecie zachęca obywateli państw trzecich do przemieszczania się na granice zewnętrzne, ale może to robić również

¹ Aktualnie obowiązująca wersja KGS to rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.03. 2016.

² Wniosek Komisji: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, Strasburg, dnia 14.12.2021 r., COM(2021) 891 final, 2021/0428 (COD).

podmiot niepaństwowy. Ponadto wskazuje, że takie przemieszczanie może też dotyczyć nie tylko granic zewnętrznych, ale też państwa członkowskiego. Cele destabilizacji Unii lub państwa członkowskiego oraz możliwość zagrożenia podstawowym funkcjom państwa wskazane przez Komisję zostały potwierdzone przez Radę³. Destabilizacji są poddane w pierwszej kolejności państwa członkowskie położone wzdłuż wschodniej granicy zewnętrznej UE, ale wpływa to bezpośrednio na funkcjonowanie całej Unii Europejskiej. Kwestia jej bezpieczeństwa odgrywa kluczową rolę, gdyż jest to wschodnia granica zewnętrzna nie tylko Unii Europejskiej, ale również strefy Schengen, która jest jednocześnie wschodnią flanką NATO.

Wschodnia granica zewnętrzna UE stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania w „obszarze bez granic”. Działania Unii ukierunkowano na tę właśnie granicę, bo zmienił się również zupełnie jej charakter. Przede wszystkim przestała być granicą „bez większych problemów”. Wpłynęły na to dwa przełomowe wydarzenia: rozpoczęcie instrumentalizacji migrantów na granicy z Białorusią w połowie 2021 r. oraz wybuch wojny z Ukrainą w lutym 2022 r. Ostatnie 2 lata diametralnie zmieniły charakter wschodniej granicy, która spotkała się z bezprecedensowym napływem osób, niespotykanym dotąd ani na granicy wschodniej, ani nawet na żadnej innej granicy UE.

Problemy, jakie wywołała instrumentalizacja migrantów na granicy Unii Europejskiej z Białorusią są jednymi z najpoważniejszych, z jakimi aktualnie mierzy się UE, a w szczególności jej państwa członkowskie położone wzdłuż tej granicy. Reżim białoruski, który jest elementem hybrydowych działań Rosji przeciwko UE, przygotował i wywołał nowy kryzys migracyjny w nowym wymiarze politycznym, prawnym i terytorialnym. Należy przy tym podkreślić, że nie jest to migracja naturalna, jak w przypadku wcześniejszych presji migracyjnych z sąsiadujących państw trzecich, ale w pełni sztuczny proces sprowadzenia migrantów z państw położonych daleko poza wschodnią granicą zewnętrzną UE.

Proces reform zarządzania granicami UE, a zwłaszcza zmian Kodeksu granicznego Schengen, których głównym elementem jest reakcja na kryzys na granicy z Białorusią, nadal nie został zakończony, ale już teraz można wskazać, że w ujęciu prawnym instrumentalizacji

³ Zmiany do art. 2 ust. 27 według Noty Rady UE z dnia 19 czerwca 2022 r. do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, międzyinstytucjonalny numer referencyjny: 2021/0428(COD).

migrantów wyodrębnia się wyraźnie cel i metoda. Najważniejszym celem instrumentalizacji, jest destabilizacja UE lub państwa członkowskiego. Ponadto charakter takich działań może zagrozić integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego, które stanowią podstawowe funkcje państwa. Metoda instrumentalizacji, nie dotyczy standardowych przepływów migracyjnych, ale sytuacji, gdy migranci są zachęceni, a nawet aktywnie zachęceni, przez państwo trzecie (lub podmiot niepaństwowy) do przemieszczania się na granice zewnętrzne UE, co wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne. Co warto podkreślić, instrumentalizacją migrantów jest już samo sprowadzenie migrantów na terytorium państwa trzeciego, aby następnie przemieścić się na granice zewnętrzne UE, w tym także ułatwianie im takiej migracji.

Kryzys graniczny na wschodniej granicy zewnętrznej UE na odcinku z Białorusią, którego kluczowym elementem są mechanizmy instrumentalizacji migrantów, jest jednym z narzędzi wojny hybrydowej poprzez wywieranie presji migracyjnej oraz sztuczne napędzanie nielegalnej migracji. Kryzys przekształcił się w wieloaspektowe działania hybrydowe wymierzone w stabilność i bezpieczeństwo państw Europy Wschodniej. Reżim Alaksandra Łukaszenki sztucznie wytwarza presję migracyjną, by destabilizować sąsiednie państwa UE. Instrumentalizacja procesu migracji nie jest zjawiskiem nowym – w ciągu ostatnich dekad mechanizm ten wykorzystywały inne państwa⁴. W 2015 i 2016 r. tysiące migrantów przedostało się do Finlandii i Norwegii tzw. północnym (murmańskim) szlakiem migracyjnym. Proceder ułatwiły rosyjskie służby, niejako w odwecie za zachodnie sankcje nałożone na Moskwę w wyniku zbrojnej agresji na Ukrainę oraz bezprawnej aneksji Krymu. Reżim Łukaszenki w dużej mierze wzoruje się na działaniach Rosji, a odpowiedzialność za instrumentalizację migrantów na granicy z Białorusią ponoszą reżimy w Mińsku i Moskwie, stowarzyszone w tzw. państwie związkowym. Na mocy zawartych porozumień Białoruś nie może podjąć żadnej interwencji zbrojnej bez wiedzy i zgody Rosji. Rosja i Białoruś tworzą państwo związkowe, co szczególnie widać przy okazji trwającego procederu, który wymaga pogłębionej współpracy pomiędzy reżimami. Białoruski reżim organizuje przewóz migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej do granicy z Unią. Wcześniej uprościł regulacje wizowe, dzięki którym mógł sprowadzić do UE więcej osób. Pomimo że państwa Unii podjęły stanowcze kroki, by ukrócić ten

⁴ Na ten temat w dalszej części artykułu.

Szachoń-Pszenny, A., Zaręba, A., 2024. *Etapowość instrumentalizacji migrantów na przykładzie granicy z Białorusią – wyzwania współczesności, Przegląd Geopolityczny, 49, s. 49-68.*

proceder, niemniej wciąż powstają kolejne szlaki migracyjne. Obecnie migrantów sprowadza się do Moskwy, a następnie Mińska. Stamtąd białoruskie służby przewożą migrantów do granicy z Łotwą, Litwą lub Polską, skąd ci usiłują przedostać się dalej na zachód. Na granicy powstały mury, które mają na celu zatrzymanie instrumentalizacji migracji, a reżim Łukaszenki kreuje dezinformacyjny przekaz (Gönczi 2023).

Instrumentalizacja kryzysu migracyjnego wywołanego przez Białoruś na zewnętrznej granicy UE w 2021 r. zmieniła sposób myślenia obywateli UE, chociaż zjawisko to nie jest nowe. Perspektywa geopolityczna jest pomocna zarówno w analizie punktów wrażliwości państw docelowych, zainicjowaniu dyskusji na temat możliwych strategicznych reakcji w celu zapobiegania, jak i zwalczania instrumentalizacji. Może przyczynić się do zwiększenia odporności państw na kryzysy migracyjne oraz lepszej ochrony prawnej ofiar instrumentalizacji. Zaletą analizy geopolitycznej jest koncentracja na wymiarach władzy, terytorium i zbiorowej tożsamości. Z tej perspektywy ekonomiczny i legalistyczny aspekt migracji zostaje podporządkowany prymatowi władzy (w kontekście realizacji określonych interesów strategicznych danego państwa). Zamiast postrzegać migrantów jako ludzi z motywami ekonomicznymi lub uchodźców z prawami, migranci są wykorzystywani przez władze państw jako instrumenty do realizacji określonych celów. W czasach nieregularnej presji migracyjnej na kluczowych granicach otaczających państwa docelowe i intensywnej polaryzacji w ich społeczeństwach w odniesieniu do kwestii migracyjnych, równowaga sił przesuwana się w kierunku państw trzecich, które mogą wykorzystywać migrację jako instrument destabilizacyjny. Podatność państw docelowych na instrumentalizację migracji jest determinowana przez zarówno charakterystykę granic, jak i państw graniczących, a także przez ich obowiązki w celu ochrony praw podstawowych w ramach zarządzania granicami. W perspektywie geopolitycznej liczy się nie tylko władza i geografia, ale także tożsamość zbiorowa i wola obywateli UE, aby potrafili poradzić sobie z wyzwaniami zewnętrznymi „jako jedność” i „mobilizowali wewnętrzną (i międzynarodową) solidarność” (Sie Dhian Ho, Wijnkoop 2022: 1).

Etapowość instrumentalizacji migrantów w prawie UE i w praktyce reżimu białoruskiego

Rozpatrując kodeksowe pojęcie instrumentalizacji migrantów można stwierdzić, że jest ona procesem wieloetapowym. Bazując na definicji KGS można wyróżnić co najmniej trzy podstawowe etapy, które składają się na instrumentalizację migrantów.

Etap I. Aktywne zachęcanie do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium. *De facto* w wymiarze prawnym dokonanie instrumentalizacji migrantów rozpoczyna się nie od przekroczenia, czy próby przekroczenia zewnętrznej granicy UE, ale już od ich przyjazdu na terytorium Białorusi. Akt wjazdu na Białoruś jest poprzedzony licznymi działaniami białoruskich podmiotów państwowych i niepaństwowych w celu jego zorganizowania. Rozpatrując instrumentalizację migrantów jako przemyt osób te przygotowania już będą etapami całego proceduru przestępczego.

Etap II. Kolejno instrumentalizowani migranci są przemieszczani na granice zewnętrzne Unii Europejskiej lub do jej państwa członkowskiego. Kodeks graniczny Schengen stanowi, że w zakres pojęcia instrumentalizacji wchodzi nie tylko samo przemieszczanie migrantów, ale również ułatwianie im takiego przemieszczania.

Etap III. Finalnie celem instrumentalizacji migrantów jest destabilizacja Unii lub danego państwa członkowskiego, przy czym takie działania zagrażają podstawowym funkcjom państw członkowskich, w tym integralności terytorialnej, porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu narodowemu.

Etapowość instrumentalizacji migrantów jest jeszcze bardziej uszczegółowiona w działaniach reżimu białoruskiego, sterowanego reżimem rosyjskim, które uległy nasileniu w związku z przygotowaniami Rosji do wojny na Ukrainie. W ten sposób prezydent Białorusi stosuje odwet za nałożone na jego reżim sankcje i pomoc udzieloną białoruskiej opozycji. Polskie służby specjalne wraz ze Strażą Graniczną opracowały szczegółowo etapowość działań reżimu białoruskiego, w związku z instrumentalizacją migrantów wskazując na utworzony i nadzorowany przez białoruskie władze szlak migracyjny (Materiały z konferencji prasowej 8 października 2021 r.).⁵

Etap I. „Kampania reklamowa” reżimu białoruskiego zachęcająca do przyjazdu na Białoruś w miejscu pochodzenia migrantów.

⁵ <https://www.gov.pl/attachment/8c103d38-2610-4439-8737-d03774d57790> (11.08.2024)

Etap II. Oficjalne zaproszenie na Białoruś (wystawiane przez białoruskie biura podróży i akceptowane przez ministerstwo ds. zagranicznych Białorusi).

Etap III. Podróż na Białoruś (przeloty realizują podmioty białoruskie, a administracja białoruska wciąż poszukuje nowych kierunków).

Etap IV. Kolejno migranci otrzymują wize na pobyt na Białorusi.

Etap V. Następnie migranci trafiają na lotnisko w Mińsku w sposób legalny jako „turyści”.

Etap VI. Po przylocie do Mińska migranci trafiają do hoteli, gdzie spędzają kilka dni.

Etap VII. Podróż na granicę zewnętrzną UE.

Kolejne etapy mają charakter systemowy i są dobrze zorganizowane przez reżim białoruski, który w pełni kontroluje to, co dzieje się z migrantami, którzy chcą się przedostać do UE. Potwierdzają to także białoruskie dokumenty, będące oficjalnymi zaproszeniami na Białoruś, zgodami na pobyt w tym państwie, czy też stanowiące potwierdzenie rezerwacji w państwowym hotelu w Mińsku. Generalnie za oficjalną zgodą tamtejszego MSZ, jako turyści, przebywają na Białorusi całkowicie legalnie, a następnie są przywożeni w pobliże granicy zewnętrznej UE i przy pomocy białoruskich pograniczników próbują ją nielegalnie przekroczyć. Dokumenty udostępnione publicznie przez polskie służby specjalne wskazują na bezpośrednie zaangażowanie Białorusi w wywołanie i podtrzymywanie instrumentalizacji migrantów na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (*Migracja pod kontrolą Białorusi! Dokumenty*, 9.10.2023).

Etapowość instrumentalizacji migrantów warto zauważyć również w kontekście tzw. wtórnych przepływów migracyjnych. Docelowo migranci instrumentalizowani przez reżim białoruski nie chcą pozostać w państwach przyfrontowych, ale kierują się przez granice wewnętrzne do innych państw UE. Powyższe warunki są w rzeczywistości odzwierciedleniem sytuacji działania reżimu białoruskiego na wschodniej granicy zewnętrznej UE. I tak działania Aleksandra Łukaszenki zgodnie z wytycznymi rosyjskiej polityki imperialistycznej, mają na celu destabilizację UE. Odbywa się to w pierwszej kolejności przez destabilizację państw położonych wzdłuż wschodniej granicy zewnętrznej UE, czyli Polski, Litwy i Łotwy. Rozwój relacji transgranicznych na omawianych obszarach był dodatkowo uwarunkowany czynnikami o charakterze ogólnoeuropejskim, m.in.: rozpadem Związku Radzieckiego, akcesją Polski i Litwy do NATO i UE

oraz wojną na Ukrainie w 2022 r. (Żęgota, 2023: 89). Bez wątpienia charakter instrumentalizacji migrantów prowadzonej w sposób rosyjsko-białoruski zagraża integralności terytorialnej tych państw członkowskich Unii i prowadzi do utrudnień w utrzymaniu porządku publicznego. Ponadto w sposób bezpośredni zagraża nie tylko ochronie polskiego, litewskiego i łotewskiego bezpieczeństwa narodowego, ale tym samym narusza bezpieczeństwo wewnętrzne UE, czyli *de facto* integralność i bezpieczeństwo całego „obszaru bez granic”. Warto tutaj podkreślić, że zgodnie z ogólną zasadą strefy Schengen państwa posiadające granice zewnętrzne sprawując na nich kontrolę robią to w imieniu nie tylko swoim, ale również wszystkich pozostałych państw tworzących „obszar bez granic”. Tym samym działania państw przyfrontowych są kluczowe dla bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej, a jednocześnie wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z solidarną odpowiedzialnością, do udzielenia pomocy państwom, które znajdują się w nadzwyczajnej sytuacji zagrażającej ogólnemu funkcjonowaniu całego jej obszaru, jaką jest bez wątpienia nasilona instrumentalizacja migrantów na wschodniej granicy zewnętrznej UE.

Unia Europejska, zauważając trudną sytuację na tych odcinkach wschodniej granicy zewnętrznej, stwierdza wprost, że główna odpowiedzialność za rozwiązanie tego kryzysu spoczywa na Białorusi. Jest ona związana Konwencją Genewską, w tym zasadą *non-refoulement* i w związku z tym musi zapewnić odpowiednią ochronę migrantom na swoim terytorium i w tym celu współpracować z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) oraz Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM)⁶. Obie organizacje wielokrotnie oświadczały publicznie, że instrumentalizacja migrantów dla osiągnięcia celów politycznych jest niedopuszczalna i musi zostać przerwana oraz przypominały władzom białoruskim o potrzebie ochrony migrantów i konieczności unikania tworzenia trudnych sytuacji humanitarnych⁷.

Podsumowanie

Problematyka związana z międzynarodowym przepływem ludności nabrała odmiennego charakteru wraz z upływem czasu. W XX

⁶ Pkt 3 wniosku: decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, Bruksela, 1.12.2021, COM(2021) 752 final, 2021/0401(CNS).

⁷ *Wspólne oświadczenie IOM i UNHCR dotyczące działań na granicy polsko-białoruskiej*, 2021. <https://poland.iom.int/pl/news/wspolne-oswiadczenie-iom-i-unhcr-dotyczace-dzialan-na-granicy-polsko-bialoruskiej>, dostęp: 03.10.2023.

w. używano określenia przymusowej migracji, inspirowanej przez działania systemów autorytarnych/komunistycznych w celu osiągnięcia określonych różnorodnych celów: politycznych, ekonomicznych, militarnych na państwach demokratycznych. Jako akty prawne wskazywano Deklarację Praw Człowieka w 1948 r., Konwencję Genewską z 1951 r. i Protokół Nowojorski z 1967 r., koncentrujące się na ochronie praw człowieka, traktujące ludzi podmiotowo, a nie przedmiotowo. Przyczyny ruchów migracyjnych od początku związane są z reżimami, konfliktami zbrojnymi, zmianami klimatycznymi, wyzwaniami ekonomicznymi oraz klęskami żywiołowymi. Współcześnie przybierają one formy bardziej skomplikowane i stają się narzędziami politycznymi o charakterze destabilizacyjnym. Cechy przymusowej inżynierii migracji pojawiły się w UE i na świecie już w XX w. Z aktualnej perspektywy można je określić jako działania pre-instrumentalizacyjne, chociaż wtedy nie operowano jeszcze takim nazewnictwem oraz regulacjami prawnymi w tym zakresie.

Pierwsza hipoteza (H1) dotycząca instrumentalizacji migrantów jako procesu etapowego, którego celem jest realizacja określonych celów politycznych, ekonomicznych i wojskowych lub wprowadzenie destabilizacji w docelowym państwie, została potwierdzona. Nowe uwarunkowania obejmujące zmiany w systemie międzynarodowym, załamanie systemu bezpieczeństwa regionalnego (wprowadzenie *proxy war*), szybkie zmiany technologiczne oddziałujące na system komunikacji kształtujące nowy styl życia i konsumpcjonizm, które doprowadziły do nasilenia ruchów migracyjnych, a nawet nadmiernej presji migracyjnej na unijny „obszar bez granic”. Instrumentalizacja migrantów pojawiła się jako nowy problem wschodniej granicy zewnętrznej UE. Etapowość i sztuczność stały się cechami charakterystycznymi instrumentalizacji białoruskiej, która z kolei stanowi element wojny hybrydowej Rosji nie tylko przeciwko Ukrainie, ale też państwom Unii Europejskiej.

Przepływy migracyjne zaczęły być wykorzystywane jako narzędzie do celów politycznych, a w efekcie instrumentalizacja zmieniła szlaki migracyjne w Unii Europejskiej. Rola odgrywana przez reżim białoruski w całym procesie „aktywnego zachęcania” do napływu migrantów jest jedną z cech kryzysu granicznego na wschodniej granicy zewnętrznej UE w 2021 r. Przymus leży u podstaw zinstrumentalizowanej migracji, a sam proces sterowanej migracji posiada określone etapy od zainicjowania procesu, po jego przebieg oraz skutki. Z reguły celem sterowanej migracji jest wprowadzenie zarówno

destabilizacji do systemu bezpieczeństwa społecznego, jak i osiągnięcie określonych celów politycznych, ekonomicznych i militarnych reżimu inicjującego przymusową migrację.

Druga hipoteza (HK1) dotycząca docelowej destabilizacji w kontekście wzrostu poziomu przestępczości oraz zagrożenia terrorystycznego, braku poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli danego państwa, została częściowo potwierdzona. Celem etapowości instrumentalizacji migrantów jest destabilizacja UE poprzez wprowadzenie działań hybrydowych na jej zewnętrznych granicach. Instrumentalizacja migrantów jest procesem wieloaspektowym, której celem jest realizacja określonych przesłanek politycznych, ekonomicznych i wojskowych oraz wprowadzenie destabilizacji najpierw w państwach położonych bezpośrednio wzdłuż granicy zewnętrznej, a następnie na całym „obszarze bez granic”. Docelowa destabilizacja w przyszłości będzie dotyczyła wzrostu poziomu przestępczości transgranicznej oraz zagrożenia terrorystycznego i braku poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli UE.

Instrumentalizacja migracji, która uległa szczególnemu nasileniu na granicy z Białorusią od połowy 2021 r., wymaga podjęcia konkretnych działań prawnych mających na celu jej usankcjonowanie. Instrumentalizacja migrantów przez reżim białoruski i wywołana tym destabilizacja wpłynęła na przeobrażanie się podejścia Unii nie tylko wobec ochrony wschodniej granicy zewnętrznej, ale również zarządzania granicami unijnymi w sytuacjach kryzysowych. Instrumentalizacja migrantów spotkała się z propozycjami reform prawnych na poziomie UE, które można określić jako tzw. pakiet antyinstrumentalizacyjny, a którego początkiem jest reforma Kodeksu granicznego Schengen. Zmiany KGS zostały zainicjowane przez sytuacje kryzysowe w Unii Europejskiej, wśród których w pierwszej kolejności wskazuje się instrumentalizację migrantów.

Wobec szczegółowej analizy nowego kodeksowego pojęcia instrumentalizacji migrantów można stwierdzić, że jest ona procesem wieloetapowym. Rozpoczyna go aktywne zachęcanie do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne UE. *De facto* w wymiarze prawnym dokonanie instrumentalizacji migrantów rozpoczyna się nie od przekroczenia, czy próby przekroczenia zewnętrznej granicy UE, ale już od ich przyjazdu migrantów na terytorium Białorusi. Jednocześnie sam akt wjazdu na Białoruś jest poprzedzony licznymi działaniami białoruskich podmiotów państwowych i niepaństwowych w celu jego zorganizowania.

Rozpatrując instrumentalizację migrantów jako przemyt osób te przygotowania już są etapami całego procederu przestępczego.

Kolejny etap następuje, gdy instrumentalizowani migranci są przemieszczani na granice zewnętrzne Unii Europejskiej. Kodeks graniczny Schengen stanowi, że w zakres pojęcia instrumentalizacji wchodzi nie tylko samo przemieszczanie migrantów, ale również ułatwianie im takiego przemieszczania. Finalnie celem instrumentalizacji migrantów, który jest konsekwentnie realizowany już od „kampanii reklamowej” reżimu białoruskiego w miejscu pochodzenia migrantów, jest destabilizacja Unii lub danego państwa członkowskiego, przy czym takie działania zagrażają podstawowym funkcjom państw członkowskich, w tym integralności terytorialnej, porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu narodowemu.

Etapowość instrumentalizacji migrantów jest jeszcze bardziej uszczegółowiona w działaniach reżimu białoruskiego, sterowanego reżimem rosyjskim, które uległy nasileniu w związku z przygotowaniem Rosji do wojny na Ukrainie. Można nawet stwierdzić, że były to wieloletnie działania pre-instrumentalizacyjne, niejako stanowiące jako pierwszy etap aktualnej instrumentalizacji migrantów.

W obliczu sytuacji instrumentalizacji migrantów na granicy z Białorusią przede wszystkim Polska, ale też Litwa i Łotwa zaczęły nabierać cech państw migracyjnych, które muszą mierzyć się z konsekwencjami nadmiernej presji migracyjnej na swoje granice. Dodatkowym utrudnieniem stał się fakt, że nie była to migracja z państw bezpośrednio sąsiadujących z Polską, ale stała się elementem szeroko zakrojonej wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję, której elementem stały się państwa na wschodniej granicy zewnętrznej UE. Aktualnie instrumentalizacja migrantów obejmuje nowe odcinki zewnętrznej granicy wschodniej UE z Rosją ze szczególnym nasileniem na granicy z Finlandią i zaczyna dotyczyć już wszystkich państw bałtyckich, także Estonii.

Literatura

Arraf J., Peltier E., 2021. *Migrants Say Belarusians Took Them to E.U. Border and Supplied Wire Cutters*, New York Times, 13 November 2021.

Szachoń-Pszenny, A., Zaręba, A., 2024. *Etapowość instrumentalizacji migrantów na przykładzie granicy z Białorusią – wyzwania współczesności, Przegląd Geopolityczny, 49, s. 49-68.*

- Biliński, A., 2022. *The effects of immigration on the support for radical right in the West and its geopolitical implications*, Przegląd Geopolityczny, 39, s. 36-54.
- Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, 2021. Bruksela, 1.12.2021, COM(2021) 752 final, 2021/0401(CNS).
- Dyner, A.M., 2021. *Crisis on Belarus-Poland Border Exacerbated*, 9 November 2021 (Polish Institute of International Affairs), <https://www.pism.pl/publications/crisis-on-belarus-poland-border-exacerbated>
- Góra, D., 2023. *Kulturowy aspekt sekurytyzacji granic*, Przegląd Geopolityczny, 46, s. 25-41.
- Gönczi, R., 2023. *Dezinformacja jako oręż wojny hybrydowej na granicy z Białorusią*, <https://warsawinstitute.org/pl/dezinformacja-jako-orez-wojny-hybrydowej-na-granicy-z-bialorusia/>, dostęp 22.10.2023.
- Greenhill, K.M., 2008. *Strategic Engineered Migration as a Weapon of War*, *Civil Wars*, 10, 1, s. 6-25.
- Greenhill, K.M., 2010a. *Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Ithaca-London.
- Greenhill, K.M. 2010b. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion*, *Strategic Insights*, 9, 1.
- Kuźewska, E., Piekutowska, A., 2023. *Belarus' Violation of International Obligations in Connection with Artificial Migration Pressure on the Belarus-European Union Border*, *Białystok Legal Studies*, 28, 1.
- Materiały z konferencji prasowej 8 października 2021r., podczas której rzecznik prasowy Ministra Koordynatora Służb Specjalnych Stanisław Żaryn oraz rzecznik Straży Granicznej ppor. Anna Michalska zaprezentowali najnowsze informacje dotyczące utworzonego i nadzorowanego przez białoruskie władze szlaku migracyjnego*, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/tak-bialorus-organizuje-przemyt-ludzi-dokumenty>, dostęp: 09.10.2023.
- Migracja pod kontrolą Białorusi! Dokumenty*, 2021. <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/tak-bialorus-organizuje-przemyt-ludzi-dokumenty>, dostęp: 09.10.2023.
- Nota Rady UE z dnia 19 czerwca 2022 r. do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, międzyinstytucjonalny numer referencyjny: 2021/0428(COD).*

Szachoń-Pszenny, A., Zaręba, A., 2024. *Etapowość instrumentalizacji migrantów na przykładzie granicy z Białorusią – wyzwania współczesności*, Przegląd Geopolityczny, 49, s. 49-68.

- Rozporządzenie 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, Dz.U. L 77 z 23.03.2016.
- Sari, A., 2021. *Hybrid Threats and the Law: Building Legal Resilience, Hybrid CoE Research Report 3*, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsinki.
- Schmid, A.P., 2016. *Links between Terrorism and Migration*, Haga: ICCT-Research Papers.
- Sie Dhian Ho, M., Wijnkoop, M., 2022. *The instrumentalization of migration – A geopolitical perspective and toolbox*, Clingendael Report.
- Wilczek, M., 2021. *Belarus accused of using Migrants to attack EU Frontier*, The Times, 9 November 2021.
- Wilczyński, P.L., 2017. *Problematyka bezpieczeństwa we współczesnym dyskursie eksperckim w Polsce*, Przegląd Geopolityczny, 21, s. 48-66.
- Wniosek Komisji: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice*, Strasburg, dnia 14.12.2021 r., COM(2021) 891 final, 2021/0428 (COD).
- Wojnowski, M., 2022. *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nr 26 (14).
- Wspólne oświadczenie IOM i UNHCR dotyczące działań na granicy polsko-białoruskiej*, 2021. <https://poland.iom.int/pl/news/wspolne-oswiadczenie-iom-i-unhcr-dotyczace-dzialan-na-granicy-polsko-bialoruskiej>, dostęp: 03.10.2023.
- Zapałowski, A., 2023. *Zagrożenia dla Polski w obliczu presji migracyjnej ze wschodu*, Przegląd Geopolityczny, 46, s. 9-24.
- Żęgota, K., 2023. *Transgraniczne wyzwania bezpieczeństwa – doświadczenia pogranicza polsko-rosyjskiego i litewsko-rosyjskiego*, Przegląd Geopolityczny, 45, s. 88-103.

Streszczenie:

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie etapowości instrumentalizacji migrantów poprzez analizę i określenie tego procesu i posłużenie się przykładami z okresu zimnowojennego i postzimnowojennego. W związku z tym postawiono następujące hipotezy:

H1-Instrumentalizacja migrantów jest procesem etapowym, którego celem jest realizacja określonych celów politycznych, ekonomicznych i wojskowych lub wprowadzenie destabilizacji w docelowym państwie.

HK1-Docelowa destabilizacja dotyczy wzrostu poziomu przestępczości oraz zagrożenia terrorystycznego, braku poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli danego państwa.

Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza analizuje zagadnienie instrumentalizacji migrantów z perspektywy nauk o polityce i administracji, natomiast druga z perspektywy nauk prawnych. W publikacji dostrzegany jest dualizm metod badawczych. W trakcie przygotowywania artykułu zastosowano metody *desk research* (tzw. metody badania zza biurka). Zalicza się do nich metoda analizy źródeł pisanych, co stanowi następstwo zastosowania jakościowej analizy zawartości. Pozwoliły one na zebranie danych niezbędnych do rozwiązania problemu badawczego, zgromadzonych w bazach danych Straży Granicznej, państwowych urzędach statystycznych, danych dostępnych w literaturze przedmiotu, artykułach opublikowanych w mediach masowych.

Słowa kluczowe: instrumentalizacja migrantów, destabilizacja, granica zewnętrzna UE, Białoruś.