



INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

Znaczenie bezpieczeństwa państwa dla procesu stanowienia prawa w obszarze praw człowieka. Casus kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej (nota informacyjna)

Autor opracowania:

Dr Bartosz Kosiński

Strona 1 z 7





W odpowiedzi na nowe sankcje Unii Europejskiej (dalej: UE) w lipcu 2021 r. władze białoruskie ogłosiły publicznie, że nie będą powstrzymywały migrantów, którzy zechcą przedostać się na terytorium Polski, Litwy lub Łotwy. W kolejnych tygodniach służby graniczne ww. państw odnotowały liczne próby nielegalnego przekroczenia granicy wschodniej UE. W tym samym czasie Białorusini zaczęli oferować (odpłatnie) cudzoziemcom, głównie z krajów arabskich, pomoc w przedostaniu się do strefy Schengen. Nielegalnym migrantom zapewniano transport do Mińska, pobyt w hotelu, przewiezienie nad granicę i wsparcie w jej przekroczeniu.

W odpowiedzi na ww. działania polskie władze wprowadziły – od 2 września 2021 r. – w terenie przygranicznym stan wyjątkowy¹, który został następnie przedłużony na kolejne miesiące². Dodatkowo Rząd RP zdecydował, że należy zwiększyć zabezpieczenia funkcjonujące na granicy z Białorusią. Dlatego większość parlamentarna przyjęła ustawę z dnia 29.10.2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1992)³, która została podpisana przez Prezydenta RP 2.11.2021 r.⁴. W konsekwencji na granicy polsko-białoruskiej powstała bariera licząca ponad 180 km i mająca 5,5 metra wysokości. Wybudowana zapora ma być również wyposażona w czujniki ruchu oraz kamery⁵.

Polskie władze podejmowały także próby złagodzenia przepisów azytowych, aby skuteczniej odpowiadać na zagrożenie powstałe na granicy państwowej. Najpierw 21.08.2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20.08.2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych

¹ *Komunikat ws. stanu wyjątkowego*, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/komunikat-ws-stanu-wyjatkowego,34467, [dostęp: 31.10.2022 r.].

² *Sejm wyraził zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego*, [online:] www.gov.pl/web/mswia/sejm-wyrazil-zgode-na-przedluzenie-stanu-wyjatkowego, [dostęp: 31.10.2022 r.].

³ *Ustawa z dnia 29.10.2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1992), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001992>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

⁴ *Prezydent podpisał ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-podpisal-ustawe-o-budowie-zabezpieczenia-granicy-panstwowej,41551, [dostęp: 31.10.2022 r.].

⁵ *Szef MSWiA: Budowa zapory na granicy polsko-białoruskiej rozpocznie się w grudniu*, [online:] www.gov.pl/web/mswia/szef-mswia-budowa-zapory-na-granicy-polsko-bialoruskiej-rozpocznie-sie-w-grudniu, [dostęp: 31.10.2022 r.].



przejściach granicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1536)⁶. Wprowadziło ono możliwość zawrócenia do linii granicy państwowej osób, które pojawiły się na przejściu granicznym, na którym ruch został zawieszony lub ograniczony oraz poza jego zasięgiem terytorialnym⁷. Natomiast od 26.10.2021 r. zaczęły obowiązywać⁸ przepisy ustawy z dnia 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1918)⁹. Niniejsza nowelizacja wprowadziła przepis umożliwiający wydanie przez właściwego (ze względu na miejsce przekroczenia granicy) Komendanta Placówki Straży Granicznej postanowienia o opuszczeniu terytorium Polski, na które przysługuje stronie zażalenie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Nie wstrzymuje ono jednak wykonania postanowienia.

Komentarz

Kryzys migracyjny powstały na polsko-białoruskiej granicy był elementem działań hybrydowych podjętych przez służby białoruskie – prawdopodobnie przy współudziale Rosjan. Białorusini chcieli początkowo odwrócić uwagę od sytuacji wewnętrznej i zmusić UE do podjęcia negocjacji w sprawie złagodzenia sankcji gospodarczych. Z upływem czasu podejście władz białoruskich do tego zagadnienia przekształciło się w jawny konflikt hybrydowy, który zmusił Polskę, Litwę i Łotwę do zaangażowania znacznych sił i środków do ochrony granic państwowych. W Polsce Straż Graniczna została wzmocniona oddziałami Wojska i Policji, a w procedurze administracyjnej, jak wskazano wyżej, komendanci Straży Granicznej otrzymali możliwość odsyłania nielegalnych migrantów na teren Białorusi.

Rozwiązania zawarte w przywołanym wcześniej rozporządzeniu i ustawie spotkały się z dużą krytyką organizacji zajmujących się prawami człowieka. Helsińska Fundacja Praw Człowieka

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20.8.2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1536), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001536>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

⁷ MSWiA zmienia rozporządzenie. Osoby, które nie są w nim wymienione, mają opuścić Polskę, [online:], <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8229643,mswia-straz-graniczna-pushback-cudzoziemcy-rozporzadzenie-granica-polsko-bialoruska.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

⁸ Ustawy z podpisem Prezydenta, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/ustawy-z-podpisem-prezydenta,41543, [dostęp: 31.10.2022 r.].

⁹ Ustawa z dnia 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1918), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001918>, [dostęp: 31.10.2022 r.].



w swoich doniesieniach alarmowała o znacznym pogorszeniu się sytuacji osób, które szukały ochrony międzynarodowej w Polsce¹⁰. O losie cudzoziemców przekraczających nielegalnie granicę polsko-białoruską i stosowaniu procedury *push-back* (polega ona na zawracaniu do linii granicy nielegalnych migrantów) donosiła również Human Rights Watch, która w jednym z komunikatów stwierdziła, że *Mimo iż działania polskich władz toczą się pod legalną przykrywką, push-backi bez odpowiednich procedur są naruszeniem prawa europejskiego, w tym Karty praw podstawowych, gwarantującej prawo do azylu, według którego każda deklaracja zamiaru wystąpienia o azyl powinna być przekazana odpowiednim przedstawicielom władz w celu rozpatrzenia*¹¹. Podobne stanowisko zajął również Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek (dalej: RPO), który uznał, że Straż Graniczna zawracając cudzoziemców – i nie dopuszczając do złożenia przez nich wniosku o ochronę międzynarodową – zrobiła to na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym. Z tego powodu RPO zdecydował m.in., aby w konkretnych sprawach¹² dołączać się do skarg wnoszonych przez cudzoziemców. W jednej z takich spraw zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, który 15 września 2022 r. stwierdził, że Straż Graniczna zawróciła do granicy z Białorusią trzech Irakijczyków z naruszeniem prawa. Sędziowie uznali, że stanowiące wyłączną podstawę prawną ww. czynności rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pozostaje w sprzeczności m.in. z przepisami Konstytucji RP i prawa unijnego¹³.

Procedura *push-back*, krytykowana przez organizacje pozarządowe, była stosowana wcześniej przez inne kraje UE, tj. np. Włochy lub Grecję. Na podobne działanie zdecydowały się też Polska, Litwa i Łotwa. Metoda niniejsza pozwoliła państwom mierzącym się ze znacznym wzrostem prób nielegalnego przekroczenia granicy na ograniczenie napływu cudzoziemców. Świadczą o tym dobitnie

¹⁰ Prawo (anty)azyłowe. Co Agencja UE ds. Azylu powinna wiedzieć o traktowaniu osób migrujących do Polski, [online:], <https://www.hfhr.pl/prawo-antyazylowe-co-agencja-ue-ds-azylu-powinna-wiedziec-o-traktowaniu-osob-migrujacych-do-polski/>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

¹¹ *Przemoc i push-backi na polsko-białoruskiej granicy*, [online:] <https://www.hrw.org/pl/news/2022/06/08/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

¹² K. Sobczak, *Pushbacki sprzeczne z prawem – RPO składa skargę do WSA*, [online] <https://www.prawo.pl/prawo/pushback-rpo-skarzy-rozporzadzenie-do-wsa.514350.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].

¹³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 492/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D826C88059>, [dostęp: 31.10.2022 r.]; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 493/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C49D9427D>, [dostęp: 31.10.2022 r.]; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 494/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A8E2D3305B>, [dostęp: 31.10.2022 r.].



statystyki przekazywane opinii publicznej przez służby graniczne poszczególnych państw. Przykładowo, po zezwoleniu przez władze litewskie na zawracanie imigrantów na początku sierpnia 2021 r. odnotowano, że *Liczba cudzoziemców zatrzymanych na nielegalnym przekroczeniu granicy spadła z 294 osób 1 sierpnia do 36 dwie doby później. Od 5 sierpnia do przedwczoraj w sumie zatrzymano tylko 27 osób*¹⁴.

Opisane wcześniej zagadnienia pokazują, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których znaczenie bezpieczeństwa wewnętrznego jest ważniejsze, w ramach procesu stanowienia aktów prawnych, od praw ludzi, którzy w sposób nielegalny próbują przedostać się na teren określonego państwa. Casus kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej uwidocznił, że przepisy prawa – gwarantujące konkretne postępowanie wobec cudzoziemców szukających lepszego życia – mogą zostać wykorzystane przez władze państwa, które próbują wymusić na innych krajach zniesienie szkodliwych sankcji godzących w jego interesy. W świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa, cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za pośrednictwem Komendanta Oddziału Straży Granicznej albo Komendanta Placówki Straży Granicznej. Z kolei ewentualne odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie wydawane w ww. materii przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców rozpatruje Rada do Spraw Uchodźców. Przekroczenie nielegalne granicy stanowi jednak przestępstwo zagrożone pozbawieniem wolności (w skrajnym przypadku). Nie byłoby zapewne dyskusji o tej kwestii, gdyby dotyczyła ona kilku przypadków, które nie mają szczególnego znaczenia dla bezpieczeństwa kraju. W sytuacji, gdy służby białoruskie sprowadziły na tereny przygraniczne tysiące cudzoziemców, których w wielu przypadkach próbowano siłą przepchnąć na polską stronę, Rząd RP stanął z jednej strony przed wyzwaniem zmierzającym do zabezpieczenia granicy państwowej (będącej jednocześnie wschodnią granicą UE i NATO) i utrzymania porządku w strefie przygranicznej, zaś z drugiej strony musiał zadbać o przestrzeganie prawa. Z tego też powodu najpierw poprzez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a później poprzez ustawę wprowadzono możliwość zawracania osób, które nielegalnie przedostały się do Polski. A zatem mieliśmy w tej kwestii do czynienia z trudnym wyborem, który podsumować można stwierdzeniem, że w obliczu zagrożenia bezpieczeństwa państwa

¹⁴ M. Potocki, *Praktyka pushback cieszy się cichym poparciem Komisji Europejskiej*, [online:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8235832,pushback-wniosek-azyl-bialorus.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].



władze polityczne mogą być skłonne do obrony własnych obywateli kosztem humanitaryzmu.

Bibliografia:

1. *Komunikat ws. stanu wyjątkowego*, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/komunikat-ws-stanu-wyjatkowego,34467, [dostęp: 31.10.2022 r.].
2. *MSWiA zmienia rozporządzenie. Osoby, które nie są w nim wymienione, mają opuścić Polskę*, [online:], <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8229643,mswia-straz-graniczna-pushback-cudzoziemcy-rozporzadzenie-granica-polsko-bialoruska.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
3. Potocki M., *Praktyka pushback cieszy się cichym poparciem Komisji Europejskiej*, [online:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8235832,pushback-wniosek-azyl-bialorus.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
4. *Prawo (anty)azyłowe. Co Agencja UE ds. Azyłu powinna wiedzieć o traktowaniu osób migrujących do Polski*, [online:], <https://www.hfhr.pl/prawo-antyazylowe-co-agencja-ue-ds-azylu-powinna-wiedziec-o-traktowaniu-osob-migrujacych-do-polski/>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
5. *Prezydent podpisał ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-podpisał-ustawe-o-budowie-zabezpieczenia-granicy-panstwowej,41551, [dostęp: 31.10. 2022 r.].
6. *Przemoc i push-backi na polsko-białoruskiej granicy*, [online:] <https://www.hrw.org/pl/news/2022/06/08/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20.8.2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1536), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001536>, [dostęp: 31.10.2022 r.].



8. Sejm wyraził zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego, [online:] www.gov.pl/web/mswia/sejm-wyrazil-zgode-na-przedluzenie-stanu-wyjatkowego, [dostęp: 31.10.2022 r.].
9. Sobczak K., *Pushbacki sprzeczne z prawem – RPO składa skargę do WSA*, [online] <https://www.prawo.pl/prawo/pushback-rpo-skarzy-rozporzadzenie-do-wsa,514350.html>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
10. Szef MSWiA: *Budowa zapory na granicy polsko-białoruskiej rozpocznie się w grudniu*, [online:] www.gov.pl/web/mswia/szef-mswia-budowa-zapory-na-granicy-polsko-bialoruskiej-rozpocznie-sie-w-grudniu, [dostęp: 31.10.2022 r.].
11. Ustawa z dnia 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1918), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001918>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
12. Ustawa z dnia 29.10.2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1992), [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001992>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
13. *Ustawy z podpisem Prezydenta*, [online:] www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/ustawy-z-podpisem-prezydenta,41543, [dostęp: 31.10.2022 r.].
14. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 492/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D826C88059>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
15. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 493/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C49D9427D>, [dostęp: 31.10.2022 r.].
16. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.9.2022 r. sygn. akt II SA/Bk 494/22, [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A8E2D3305B>, [dostęp: 31.10.2022 r.].