

Paweł Olbrycht*

BEZPIECZEŃSTWO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W KONTEKŚCIE SYTUACJI NA GRANICY POLSKO- BIAŁORUSKIEJ W OKRESIE SIERPIEŃ-GRUDZIEŃ 2021 ROKU – MOŻLIWOŚCI PRAWNE I PODJĘTE DZIAŁANIA

Streszczenie

Celem badań prowadzonych na potrzeby artykułu była ocena działań podjętych przez władze RP w celu zwalczania prób masowej, nieudokumentowanej migracji przez granicę polsko-białorską w okresie sierpień-grudzień 2021 r. w kontekście wykorzystania zapisów prawa krajowego oraz międzynarodowego, w tym w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, a w niej technikę analizy treści aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego związanych z problematyką migracyjną. Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że działania podejmowane przez organy władzy publicznej RP, w tym wykorzystanie możliwości prawnych, pozwoliły w analizowanym okresie skutecznie przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa wynikającym z nieudokumentowanej migracji przez granicę z Białorusią.

Słowa kluczowe: Rzeczpospolita Polska, Białoruś, migracje, uchodźcy, bezpieczeństwo

Wstęp

Migracje, rozumiane jako przemieszczanie się w celu poszukiwania lepszych warunków życia¹, są zjawiskiem od zawsze towarzyszącym ludzkiej cywilizacji. W kontekście bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej związanego ze skutkami migracji na jej terytorium istotną rolę odgrywają dwa czynniki. Pierwszym z nich jest tranzytowe położenie geograficzne, sprzyjające wędrownikom z obszaru Europy Wschodniej na

* Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu, e-mail: pawel.olbrycht@awl.edu.pl, ORCID ID: 0000-0001-8362-5644.

¹ W. Fehler, K. Cebul, R. Podgórzeńska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 14.

zachód Starego Kontynentu. Drugim z nich jest fakt stanowienia przez granicę polsko-białoruską granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, co dodatkowo zwiększa odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej w skutecznej ochronie nie tylko własnej granicy państwowej, lecz także granicy zewnętrznej organizacji międzynarodowej.

Przykład zagrożenia wynikającego z przytoczonych czynników można od sierpnia 2021 r. zaobserwować na granicy Polski z Białorusią. Sytuacja ta związana jest z próbą niekontrolowanej, masowej i nieudokumentowanej migracji osób pochodzących z państw położonych na Bliskim Wschodzie, przede wszystkim Iraku oraz Afganistanu. Presja migracyjna zwiększana jest przez władze Białorusi, które w odwecie za nałożone przez Unię Europejską sankcje chcą doprowadzić do destabilizacji graniczących z nią państw członkowskich (Polski, Litwy oraz Łotwy) i tym samym destabilizacji Unii Europejskiej jako organizacji. Obecna sytuacja może w przypadku dalszej eskalacji stanowić podobne zagrożenie bezpieczeństwa UE, jak tzw. kryzys migracyjny z 2015 r., podczas którego z podobnym jak obecnie Polska problemem (zagrożeniem niekontrolowaną migracją na granicy zewnętrznej UE) zmagaly się m.in. Węgry².

Wobec wskazanych rozważań zasadne było zbadanie dotychczasowych działań Polski w zakresie zwalczania analizowanego zagrożenia, a także uwzględnienia możliwych do zastosowania w prowadzonych działaniach rozwiązań prawnych, w tym w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie migrantom ochrony międzynarodowej oraz tego, w jakich sytuacjach wnioski taki powinien być rozpatrzony przez stronę polską, a w jakich przez białoruską.

Tak zarysowana sytuacja problemowa skłoniła do udzielenia odpowiedzi na pytania: 1) jakie działania wobec zagrożenia bezpieczeństwa wynikającego z nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi podjęły w okresie sierpień-grudzień 2021 r. władze Rzeczypospolitej Polskiej? oraz 2) jakie są możliwości prawne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi? Czasowy zakres badań objął okres od momentu wystąpienia sytuacji kryzysowej w Polsce (sierpnia 2021 r.) do końca 2021 r. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, a w niej technikę analizy treści aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego związanych z problematyką migracyjną, w tym uchodźczą.

Pomimo relatywnie krótkiego okresu (stan na styczeń 2022 r.), jaki upłynął od początku zaistnienia analizowanej sytuacji problemowej

² M. Almustafa, *Reframing refugee crisis: A "European crisis of migration" or a "crisis of protection"?*, „EPC: Politics and Space”, 2021, s. 1.

(od sierpnia 2021 r.), ze względu na istotność problematyki w kontekście bezpieczeństwa zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Unii Europejskiej, w polskim i międzynarodowym dyskursie naukowym można odnaleźć opracowania naukowe poświęcone przytaczanej problematyce.

Istotę zagrożenia związanego z migracją z terytorium Białorusi dostrzegli w swoich publikacjach m.in.: Artur Gruszczak³ (w zakresie możliwości wykorzystania w ochronie granicy polsko-białoruskiej Agencji Frontex), Weronika Jakubczak⁴ (w zakresie roli Europolu w ochronie granic zewnętrznych UE, w tym granicy polsko-białoruskiej), Sharmila Devi⁵ (w zakresie udzielania pomocy humanitarnej znajdującym się na granicy migrantom), Gert Röhrborn⁶ (w zakresie politycznego aspektu kryzysu migracyjnego), Klaus Bachmann⁷ (w zakresie prawnej i politycznej analizy kryzysu migracyjnego) oraz zespół autorski pod redakcją merytoryczną Witolda Klause⁸ (podobnie jak w przypadku przytoczonej publikacji Sharmili Devi, w zakresie udzielania pomocy humanitarnej znajdującym się na granicy migrantom).

Wartością dodaną niniejszego artykułu, wypełniającą lukę w dotychczasowych publikacjach dotyczących kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, jest zbadanie możliwości prawnych, jakimi w zakresie zwalczania potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa wynikającego z przedstawionej sytuacji problemowej dysponują władze Rzeczypospolitej Polskiej, a także ocena działań już podjętych.

Ze względu na dynamikę i stałą ewolucję przedstawionej sytuacji należy zaznaczyć, że treść publikacji odzwierciedla wydarzenia z okresu sierpień-grudzień 2021 r., a zatem nie wyczerpuje w pełni rozważań na temat analizowanego zjawiska. Poprzez zarysowanie źródeł sytuacji problemowej, ocenę działań prowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską w celu minimalizacji zagrożenia bezpieczeństwa związanego z niekontrolowaną migracją oraz wskazanie posiadanych możliwości prawnych publikacja może natomiast stanowić źródło do dalszych badań nad poruszoną w artykule tematyką.

³ A. Gruszczak, *Frontex a sprawa polska*, „Komentarz KBN”, 2021, nr 13.

⁴ W. Jakubczak, *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2021, vol. 70.

⁵ S. Devi, *Calls for international solutions to EU-Belarus border crisis*, „The Lancet”, 2021, no. 398.

⁶ G. Röhrborn, *Die „Migrationskrise” an der polnischen EU-Außengrenze mit Belarus*, „Polen-Analysen”, Ausgabe 286.

⁷ K. Bachmann, *Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania*, Warszawa 2021.

⁸ W. Klaus [i in.], *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, Warszawa 2021.

Przebieg sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 r.

Głównej przyczyny kryzysu migracyjnego na granicy Białorusi z państwami Unii Europejskiej: Polską, Litwą i Łotwą należy doszukiwać się w wydarzeniach politycznych na Białorusi od 2020 r., gdy w sierpniu prezydent Alaksandr Łukaszenka po raz szósty z rzędu zwyciężył w wyborach prezydenckich. Wyniki wyborów zostały zakwestionowane zarówno przez pozostałych kandydatów ubiegających się wówczas o urząd prezydenta, jak i znaczną część społeczności międzynarodowej, m.in. Unię Europejską⁹. Bezpośrednim społecznym skutkiem oficjalnych wyników wyborów był wybuch masowych protestów społecznych na Białorusi. Kulminacyjnym momentem reakcji władzy Białorusi na zaistniałą w kraju sytuację było aresztowanie opozycjonisty Ramana Pratasiewicza, które odbyło się na lotnisku w Mińsku, wskutek wymuszonego pod pretekstem alarmu bombowego zatrzymania samolotu linii Ryanair lecącego z Aten do Wilna, na którego pokładzie wraz z małżonką znajdował się Pratasiewicz¹⁰.

W odpowiedzi na to wydarzenie Unia Europejska nałożyła na Białoruś sankcje gospodarcze¹¹, na które reakcją A. Łukaszenki było umożliwienie i wspieranie (m.in. przez organizację transportu) w lipcu 2021 r. niekontrolowanej, masowej migracji przez terytorium Białorusi na obszar UE osób pochodzących z państw położonych na Bliskim Wschodzie, głównie Iraku oraz Afganistanu (w przypadku Polski pierwsze odczuwalne skutki tego proceduru można było odnotować w sierpniu 2021 r.). W największym stopniu negatywne skutki tych działań odczuły państwa członkowskie Unii Europejskiej mające granicę z Białorusią: Polska, Litwa oraz Łotwa. Sam Łukaszenka konsekwentnie odrzucał jednak zarzuty o intencje w zakresie wywołania kryzysu migracyjnego w celu destabilizacji Unii Europejskiej i jej państw członkowskich (m.in. Polski), co potwierdził m.in. w wywiadzie udzielonym stacji CNN¹². W rozmowie tej stwierdził, że Białoruś stanowi dla osób uciekających z ogarniętego

⁹ *Belarus: Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi on the Presidential elections*, European Union External Action Service, <https://eeas.europa.eu>, 10.08.2020 (12.01.2022).

¹⁰ *Belarus diverts Ryanair plane to arrest activist journalist*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com>, 23.05.2021 (12.01.2022).

¹¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi.

¹² „Вы меня что, за безумца считаете?”, YouTube, <https://www.youtube.com>, 2.10.2021 (12.01.2022).

chaosem wewnętrznym Afganistanu (po odzyskaniu w nim władzy przez talibów wprowadzających prawo szariat) kraj tranzytowy do państw Unii Europejskiej, a jego państwo umożliwia (w myśl idei humanitaryzmu) jedynie wędrówkę przez swoje terytorium. Za spowodowany chaos obwiniał jednocześnie Unię Europejską, powołując się na przykład kryzysu migracyjnego z 2015 r., wobec którego działania tej organizacji, ze względu na nieadekwatne rozwiązania, nie były skuteczne. Utrata kontroli nad przepływem osób na terenie UE była wówczas spowodowana tzw. efektem kuli śniegowej. W początkowej fazie ówczesnego kryzysu (lato 2015 r.) państwa UE zbyt liberalnie i zdecydowanie ponad swoje możliwości podeszły do kwestii możliwości przyjmowania osób, umożliwiając to praktycznie wszystkim chętnym. Zarówno wówczas, jak i w obecnym analizowanym przypadku główne źródło migracji na terytorium UE stanowią niestabilne wewnętrznie państwa bliskowschodnie (np. Syria, Afganistan, Irak). W 2015 r. chaos spowodowany nieprzygotowaniem państw UE na przyjęcie tak znacznej liczby migrantów sprawił, że razem z nimi na terytorium UE przybywały także osoby, których rzeczywistym celem nie była ochrona zdrowia lub życia.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z błędów popełnionych przez państwa członkowskie UE podczas kryzysu migracyjnego z 2015 r., zarówno Polska, jak i Litwa oraz Łotwa podjęły w odpowiedzi na przytoczone zagrożenie zdecydowanie bardziej restrykcyjne kroki niż w przypadku poprzedniego kryzysu migracyjnego (który wówczas wskazanych trzech państw nie dotknął – w tamtym przypadku największe zagrożenie niekontrolowaną migracją dotyczyło Węgier, których granica z Serbią stanowi jedną z granic zewnętrznych UE, a także państw śródziemnomorskich: Włoch, Grecji, Hiszpanii).

W przypadku Polski do głównych działań podjętych w odpowiedzi na zagrożenie masową nieudokumentowaną migracją należy zaliczyć (stan na styczeń 2022 r.):

- przydzielenie do wsparcia w zakresie ochrony granicy państwowej (na odcinku z Białorusią) funkcjonariuszom Straży Granicznej żołnierzy (zgodnie z art. 11b *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*)¹³,
- wprowadzenie 2 września 2021 r. przez Prezydenta RP stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (na obszarach przy granicy polsko-białoruskiej, przedłużony 1 października 2021 r., zakończony 30 li-

¹³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 11b (Dz.U. 2021, poz. 1486).

stopada 2021 r.)¹⁴ – stan wyjątkowy, tyle że na terenie całego kraju, wprowadziła także Litwa,

- realizacja od 3 września 2021 r. decyzją Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka operacji „Silne Wsparcie”, której celem jest wzmocnienie przez Wojska Obrony Terytorialnej odporności społeczności lokalnych w rejonie przygranicznym (183 miejscowości objętych stanem wyjątkowym) na zagrożenia wynikające z kryzysu migracyjnego¹⁵,
- wejście w życie *Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*¹⁶,
- nowelizacja (zwiększenie restrykcji zapisów) *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* – w zakresie zaostrzenia kary za nieudokumentowane przekroczenie zewnętrznej granicy UE, *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* – w zakresie zaostrzenia kary za niszczenie infrastruktury granicznej oraz *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* – w zakresie stworzenia możliwości nierozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcowi w przypadku nieudokumentowanego przekroczenia przez niego granicy zewnętrznej UE, chyba że przybył on bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nieudokumentowanego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy¹⁷.

W zależności od dalszego rozwoju sytuacji innymi możliwościami prawnymi są m.in. wystąpienie o oddelegowanie na terytorium RP europejskich zespołów straży granicznej działających w ramach Agencji Frontex, której zadaniem jest ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej (na podstawie art. 17c. *Ustawy o ochronie granicy państwowej*)¹⁸ oraz w przypadku stwierdzenia, że analizowane zagrożenie godzi w integralność

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

¹⁵ M. Pietrzak, *#SilneWsparcie Terytorialsów*, Wojska Obrony Terytorialnej, <https://media.terytorials.wp.mil.pl>, 3.09.2021 (12.01.2022).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

¹⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1918).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, art. 17c (Dz.U. 2019, poz. 1776).

terytorialną, niezależność polityczną lub bezpieczeństwo, wystąpienie o konsultacje w ramach art. 4 traktatu waszyngtońskiego¹⁹.

Jak już wspomniano, ze względu na dynamiczny rozwój sytuacji dokładna ocena skuteczności wskazanych działań będzie możliwa dopiero po upływie czasu. Niezależnie od tego, od początku analizowanego kryzysu w przestrzeni medialnej oraz politycznej można było zaobserwować rozbieżność zdań zarówno co do działań prowadzonych przez władze RP, jak i sposobów rozwiązania zaistniałej sytuacji. Ocena tych działań (przede wszystkim w zakresie stosowanych metod postępowania) powinna być ściśle oparta na istniejących w analizowanym zakresie zapisach prawa międzynarodowego i krajowego. Podobnie jak w przypadku częstej błędnej interpretacji bądź ujednoclenia pojęć: „migrant”, „imigrant” oraz „emigrant”, w przestrzeni publicznej nierzadko można także zaobserwować chaos pojęciowy dotyczący zamiennego stosowania pojęć „migrant” oraz „uchodźca” i określania mianem „uchodźcy” każdej osoby, która uzasadnia swoją migrację chęcią ochrony zdrowia i życia przed skutkami działań militarnych w regionie jej zamieszkania.

W kontekście prowadzonych rozważań zasadne było wskazanie różnic pomiędzy przytoczonymi pojęciami, a także wskazanie za pomocą analizy treści aktów prawa krajowego i międzynarodowego możliwości działań, jakie władze RP mogą podjąć w celu deeskalacji zagrożenia bezpieczeństwa w wyniku prób masowej, nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi.

Prawne podstawy udzielania ochrony międzynarodowej

Przed rozpoczęciem tych rozważań należy wskazać, że prawo polskie jest w przytoczonym zakresie ściśle skorelowane z prawem międzynarodowym, co podkreślone zostało w najwyższym rangą akcie prawa powszechnie obowiązującego w Polsce – w art. 56 Konstytucji RP, w którym Rzeczpospolita Polska zobowiązuje się do zapewnienia potrzebującym cudzoziemcom ochrony międzynarodowej²⁰. Najważniejszym międzynarodowym aktem prawnym dotyczącym analizowanej problematyki jest *Konwencja dotycząca statusu uchodźców* z 28 lipca 1951 r., rozszerzona *Protokołem dotyczącym statusu uchodźców* z 31 stycznia 1967 r. (tzw. protokołem nowojorskim).

¹⁹ Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 56 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

W kontekście przytoczonych wcześniej wątpliwości co do zamiennego stosowania w przestrzeni pojęć „migrant” oraz „uchodźca” należy wskazać, że zgodnie z art. 1, lit. A, ust. 3 Konwencji, mianem uchodźcy można określić wyłącznie osobę, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa ze względu na zagrożenie zdrowia i życia”²¹. W przypadku RP, zgodnie z art. 13 *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, decyzję o nadaniu statusu uchodźcy podejmuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, podległy Ministrowi właściwemu do spraw Wewnętrznych²². Pokazuje to zatem, że mianem uchodźcy należy określać wyłącznie osoby, które taki status otrzymały, a wszystkie pozostałe przemieszczające się osoby powinno się określać mianem migrantów, które nie jest zdefiniowane w prawie międzynarodowym. Zgodnie z prawem międzynarodowym nie każdy migrant jest uchodźcą, ale każdy uchodźca ze względu na fakt przemieszczania się jest jednocześnie migrantem.

Drugą z najczęściej pojawiających się w przestrzeni publicznej rozbieżności w kontekście analizowanego kryzysu migracyjnego jest kwestia tego, czy migranci przebywający na granicy polsko-białoruskiej mają prawo do złożenia wniosku o udzielenie im ochrony międzynarodowej przez Polskę. Zasadne jest odwołanie się do zapisów art. 31, ust. 1 przytoczonej wcześniej Konwencji. Wskazano w nim, że „umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem, że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu”²³.

W zacytowanym fragmencie na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie, że za nieudokumentowane przekroczenie granicy nie będą karane osoby, które przybyły bezpośrednio z terytorium, na którym ich zdrowie lub życie jest zagrożone. W przypadku migrantów z Bliskiego Wschodu znajdujących się na granicy polsko-białoruskiej zapis ten nie

²¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., art. 1, lit. A, ust. 3 (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, art. 13 (Dz.U. 2021, poz. 1108).

²³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców..., art. 31, ust. 1.

znajduje zatem zastosowania, gdyż nie przybywają oni do Polski bezpośrednio z terytorium, na którym ich zdrowie lub życie byłoby zagrożone, chyba że dany cudzoziemiec udowodni ten fakt w składanym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dzięki czemu będzie mogło stanowić to podstawę do pozytywnego rozpatrzenia wniosku. W związku z tym, jeżeli dany migrant znajduje się na terytorium Białorusi, gdzie przybył bezpośrednio z terytorium, na którym groziło mu niebezpieczeństwo, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien przedłożyć stronie białoruskiej. Polska ma zgodnie z przytoczonymi wcześniej zapisami prawa międzynarodowego i krajowego (z wiodącą rolą Konstytucji RP) obowiązek rozpatrzenia takiego wniosku od osób, które przekraczając granicę państwową, znalazły się na terytorium RP w sposób niezgodny z prawem – dotyczy to wyłącznie przypadków osób z państwa graniczącego z Polską, a więc zgodnie z art. 14 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* bez posiadania uprawniających do tego dokumentów (np. dowodu osobistego, paszportu, wizy – w zależności od określonych w umowach międzynarodowych warunków przekraczania granicy RP przez obywateli konkretnych państw) oraz poddania się niezbędnej kontroli przez funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁴. Osoby, które złożą taki wniosek, po przekroczeniu granicy RP umieszczane są w ośrodkach recepcyjnych Straży Granicznej²⁵. Na podstawie art. 32–33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców osób takich, zgodnie z tzw. zasadą *non-refoulement*, nie można (ze względu na zagrożenie ich bezpieczeństwa) zwracać do kraju, z którego uciekli.

Należy zaznaczyć, że w kontekście tej zasady najwięcej dyskusji zarówno w aspekcie humanitarnym (losu przebywających w trudnych warunkach na granicy polsko-białoruskiej migrantów), jak i prawnym wzbudzają potwierdzone (m.in. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich²⁶, a także przez wyrok Sądu w Hajnówce²⁷) przypadki stosowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej tzw. *push-backów*. Pojęcie to oznacza ponowne odesłanie na granicę państwa cudzoziemca, pomimo jego deklaracji o chęci złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co może być uznawane za sprzeczne z przytaczanym wcześniej zapisem art. 31 ust. 1. *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*. Doko-

²⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy..., art. 14, ust. 1.

²⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony..., art. 2, ust. 9aa.

²⁶ M. Okrasa, *Wstrzymać stosowanie pushbacków i wydawanie postanowień o opuszczeniu terytorium RP na granicy polsko-białoruskiej*. RPO pisze do MSWiA, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 5.03.2022 (29.03.2022).

²⁷ M. Adamski, *Sąd w Hajnówce: wypychanie migrantów za granicę było nielegalne*, Rzeczpospolita, Portal rp.pl, <https://www.rp.pl>, 29.03.2022 (29.03.2022).

nując analizy treści aktów prawnych, można zaobserwować, że główne źródło różnic w opiniach na temat tego, czy w danym przypadku zaistniał fakt tzw. *push-backu*, stanowi interpretacja zawartego w przytoczonym artykule (a także w art. 33, ust. 1a *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*) sformułowania: „bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo”, gdyż jak można zaobserwować m.in. na przykładzie raportu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), określenie „bezpośrednio” nie jest interpretowane jednoznacznie²⁸. Drugim najczęściej podnoszonym przez UNHCR zastrzeżeniem jest treść przytoczonego wcześniej, wprowadzonego w październiku 2021 r. zapisu art. 33 ust. 1a *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹. Jak wspomniano, daje on uprawnienia do nierozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej osobie, która znajdowała się na terenie RP, co wzbudza wątpliwości w zakresie zgodności m.in. z *Konwencją dotyczącą statusu uchodźców*, która nie przewiduje możliwości nierozpatrzenia takiego wniosku. Przedstawione przez UNHCR stanowisko ma charakter interpretacji oraz zaleceń, zatem wszelkie ewentualne zażalenia (np. cudzoziemców) na decyzje organów administracji publicznej muszą być rozstrzygane w każdym indywidualnym przypadku przez krajowe i międzynarodowe sądy oraz trybunały.

Niezależnie od wskazanych, wzbudzających różnice w interpretacji przepisów prawa czynników organ wydający decyzję o nadaniu statusu uchodźcy (Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców), może wydać negatywną decyzję w przypadku stwierdzenia sfalszowania przez cudzoziemca dokumentów oraz składanego wniosku, a także w przypadku, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że może on stanowić zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, np. będąc skazanym prawomocnym wyrokiem i mając zakaz wjazdu na teren Polski bądź strefy Schengen³⁰.

²⁸ Cyt.: „W opinii UNHCR termin «bezpośrednio» powinien być interpretowany szeroko, niekoniecznie w sensie dosłownym – geograficznym lub czasowym. Uchodźcy nie muszą przybyć do kraju przyjmującego bez przekroczenia granicy, zatrzymania się lub pozostania w innych krajach, po opuszczeniu kraju, w którym ich życie lub wolność były zagrożone”. *Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265)*, art. 12, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, <https://www.unhcr.org/pl>, 13.09.2021 (29.03.2022).

²⁹ *Ibidem*, art. 15.

³⁰ *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, art. 435 (Dz.U. 2021, poz. 2354).

Zgodnie z *Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* państwo polskie ma w swoich kompetencjach prawnych także inne kategorie udzielania cudzoziemcom ochrony. Ze względu na obszerność tego zagadnienia stanowi ono jednak obszar oddzielnych badań³¹.

Zakończenie

Tranzytowe położenie Rzeczypospolitej Polskiej i fakt stanowienia przez wschodnią granicę RP granicy zewnętrznej UE pokazuje, jak istotna jest rola Polski w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego w ujęciu holistycznym, a także w aspekcie kontroli migracji – nie tylko bezpośrednio z Europy Wschodniej, ale jak można zaobserwować na przykładzie analizowanych wydarzeń, także Bliskiego Wschodu.

Na podstawie przedstawionych wniosków z przeprowadzonej analizy obecne (stan na styczeń 2022 r.) działania władz RP wobec zagrożenia niekontrolowaną migracją z Białorusi należy w kontekście bezpieczeństwa (np. zagrożenia terroryzmem oraz przestępczością cudzoziemców) ocenić jako adekwatne i skuteczne. Wykorzystują one bowiem możliwości prawne – w tym w zakresie nierozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemców, którzy nie znajdują się na terytorium państwa, gdzie ten wniosek chcą złożyć, rozróżniania motywacji migrantów (rzeczywistej chęci ochrony zdrowia i życia a migracji ekonomicznej do państw Europy Zachodniej), jak i bezpośrednich działań prowadzonych w przypadku Polski przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji, a także żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zastrzeżenia – zarówno w aspekcie humanitarnym, jak i prawnym mogą wzbudzać potwierdzone przypadki tzw. *push-backów*, sprzecznych z zapisami międzynarodowych oraz krajowych aktów prawnych, przede wszystkim tzw. zasadą *non-refoulement*. Zgodnie m.in. z zaleceniami Rzecznika Praw Obywatelskich przypadki te muszą zostać całkowicie wyeliminowane, gdyż ochrona granic państwowych, która jest jednym z priorytetów administracji publicznej w obszarze bezpieczeństwa państwa, musi być realizowana wraz z pełnym przestrzeganiem prawa.

Wydaje się, że przy potencjalnej eskalacji analizowanego zjawiska zasadnym krokiem jest koordynacja czynności na forum organizacji międzynarodowych – przede wszystkim Unii Europejskiej (np. na forum Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego

³¹ Zob. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...*, art. 15, 106; *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach...*, art. 348, 351.

oraz bezpośrednich działań z wykorzystaniem Agencji Frontex) czy NATO (np. w ramach konsultacji w sprawie zaistniałego zagrożenia). Oprócz zwalczania prób nieudokumentowanego przekraczania granic koncentracja powinna być także zwrócona na precyzyjne monitorowanie osób ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż potencjalnie mogą one stanowić zagrożenie bezpieczeństwa m.in. przez działalność na rzecz obcych wywiadów.

Zjawisko migracji charakteryzuje się dynamiką i zmiennością charakteru, w związku z czym, jak pokazał chociażby przykład kryzysu migracyjnego z 2015 r., także w przypadku sytuacji z granicy UE z Białorusią z 2021 r. nie jest możliwe dokonanie w pełni trafnej predykcji rozwoju wydarzeń.

Jest ważne, aby z obecnych oraz przeszłych wydarzeń wyciągać odpowiednie wnioski, by w przyszłości nie dochodziło do podobnych sytuacji, które mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa Polski, a w przypadku ich eskalacji, także całej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Adamski M., *Sąd w Hajnówce: wypychanie migrantów za granicę było nielegalne*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 29.03.2022 (29.03.2022).
- Almustafa M., *Reframing refugee crisis: A "European crisis of migration" or a "crisis of protection"?*, „EPC: Politics and Space”, 2021. DOI: 10.1177/2399654421989705.
- Bachmann K., *Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania*, Warszawa 2021.
- Belarus: Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi on the Presidential elections*, European Union External Action Service, <https://eeas.europa.eu>, 10.08.2020 (12.01.2022).
- Belarus diverts Ryanair plane to arrest activist journalist*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com>, 23.05.2021 (12.01.2022).
- Devi S., *Calls for international solutions to EU–Belarus border crisis*, „The Lancet”, 2021, no. 398. DOI:10.1016/S0140-6736(21)02745-8
- Fehler W., Cebul K., Podgórzńska R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017.
- Gruszczak A., *Frontex a sprawa polska*, „Komentarz KBN”, 2021, nr 13.
- Jakubczak W., *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2021, Vol. 70. DOI:10.15804/athena.2021.70.14.
- Klaus W. [i in.], *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, Warszawa 2021.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

- Okrasa M., *Wstrzymać stosowanie pushbacków i wydawanie postanowień o opuszczeniu terytorium RP na granicy polsko-białoruskiej*. RPO pisze do MSWiA, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 05.03.2022 (29.03.2022).
- Pietrzak M., *#SilneWsparcie Terytorialsów*, Wojska Obrony Terytorialnej, <https://media.terytorials.wp.mil.pl>, 3.09.2021 (12.01.2022).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi.
- Röhrborn G., *Die "Migrationskrise" an der polnischen EU-Außengrenze mit Belarus*, „Polen-Analysen”, Ausgabe 286. DOI:10.31205/PA.286.01.
- Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2019, poz. 1776).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2021, poz. 1486).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021, poz. 1108).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2021, poz. 2354).
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1918).
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).
- Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265)*, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, <https://www.unhcr.org/pl>, 13.09.2021 (29.03.2022).
- „Вы меня что, за безумца считаете?”, YouTube, <https://www.youtube.com>, 2.10.2021 (12.01.2022).

**Security of the Republic of Poland in the context of the situation
at the Polish-Belarusian border in August-December 2021
– legal possibilities and actions taken**

Abstract

The purpose of the research conducted for the purposes of this article was to evaluate the actions taken by the Polish authorities to combat attempts of mass, undocumented migration across the Polish-Belarusian border in August-December 2021 in the context of using the provisions of national and international law, including the protection of foreigners international. In the research process, the method of source analysis was used, and in it the technique of analyzing the content of Polish and international legal acts related to migration issues. Based on the conducted research, it should be stated that the actions taken by Polish public authorities, including the use of legal possibilities, allowed in the analyzed period to effectively counteract potential security threats resulting from undocumented migration across the border with Belarus.

Keywords: The Republic of Poland, Belarus, migrations, refugees, security