

Justyna Ciechanowska*, Katarzyna Szwed**

ODPOWIEDŹ POLSKI I LITWY NA KRYZYS MIGRACYJNY PRZY GRANICY Z BIAŁORUSIĄ – PRÓBA PORÓWNANIA

Streszczenie

Celem publikacji jest przedstawienie reakcji Litwy i Polski na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią, który rozpoczął się w połowie 2021 r. Oba państwa, tj. Polska i Litwa, należą do Unii Europejskiej i strefy Schengen. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego priorytet, przed ochroną praw człowieka czy względami humanitarnymi, przyznały zabezpieczeniu granic państwowych, które są równocześnie wschodnią flanką Unii Europejskiej. W publikacji wykazano podobieństwa i różnice reakcji władz polskich i litewskich na działania reżimu białoruskiego. Szczególną uwagę poświęcono analizie zasadności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz dopuszczalności limitacji praw i wolności człowieka.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, Polska, Litwa, Białoruś, prawa człowieka

Wstęp

Dotychczas zjawisko niekontrolowanego napływu migrantów do Europy postrzegano głównie z perspektywy państw śródziemnomorskich. Kryzys migracyjny wywołany w 2021 r. przez reżim Alaksandra Łukaszenki wzdłuż granicy Białorusi z Polską, Litwą i Łotwą postawił ten problem w nowym świetle. Po pierwsze, okazało się, że wzmożona obecność migrantów przy granicy polskiej i litewskiej, w mniejszym stopniu także łotewskiej, została sztucznie sprowokowana przez stronę białoruską, a działania reżimu mają charakter hybrydowy. Są celową próbą wzięcia odwetu na państwach sąsiednich za wsparcie udzielone opozycji białoruskiej, a w szerszym kontekście także na Unii Europejskiej za nałożone sankcje. Po wtóre, zarówno przez kraje dotknięte bez-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: jciechanowska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6115-0147.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kszwed@ur.edu.pl, ORCID 0000-0002-2755-2804.

pośrednio kryzysem migracyjnym, jak również przez europejski mainstream, przetoczyła się fala krytyki dotycząca stanowiska władz polskich i litewskich wobec kryzysu, w obliczu konfliktu takich wartości, jak bezpieczeństwo państwa i solidarność wobec migrantów, przyznały one bowiem priorytetowe znaczenie ochronie swoich granic¹.

Niniejszy tekst ma na celu prześledzenie reakcji władz polskich i litewskich na nielegalne masowe próby przedostania się z Białorusi na terytorium tych państw. Z racji znacznie mniejszej skali omawianego zjawiska oraz ograniczeń wynikających z formy artykułu – omówienie reakcji władz litewskich pominięto. Analiza skupia się na aspekcie prawnym podejmowanych działań, nade wszystko na omówieniu relewantnych przepisów oraz ocenie adekwatności zastosowanych instytucji i środków. W toku wywodu przedstawiono kontekst polityczny kryzysu, przesłanki ogłoszenia stanu wyjątkowego i wprowadzone w związku z tym ograniczenia praw i wolności jednostki, a na koniec podjęto próbę porównania i oceny polskiej i litewskiej odpowiedzi na zagrożenie powstałe w związku z nasilającą się nielegalną migracją. W opracowaniu wykorzystano metody językowo-dogmatyczną oraz porównawczą.

Kontekst polityczny kryzysu migracyjnego

Na wstępie wypada krótko przedstawić wydarzenia, które poprzedziły wybuch kryzysu migracyjnego przy polsko- i litewsko-białoruskiej granicy. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o sfałszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi przeprowadzonych 9 sierpnia 2020 r., w wyniku których głową państwa ponownie został Alaksandr Łukaszenka. Towarzyszyła im bezprecedensowa fala protestów społecznych² brutalnie stłumiona przez aparat przymusu. Niecały rok później, tj. 23 maja 2021 r., władze białoruskie zmusiły do lądowania samolot prywatnych linii lotniczych, na którego pokładzie znajdował się znany białoruski opozycjonista – Raman Pratasiewicz. Działania te spotkały się z ostrą krytyką ze strony Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych; w odpowiedzi na nią Alaksander Łukaszenka publicznie oświadczył, iż jego kraj nie będzie w przyszłości tamował napływu imigrantów do Eu-

¹ Por. D. Lis-Staranowicz, K. Doktor-Bindas, *Constitutional Priorities as an Example of Substantive Amendment of the Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2022, nr XVII, s. 105–118.

² A. Szabaciuk, *Wybory prezydenckie 9 sierpnia 2020 r. na Białorusi: kampania i możliwe scenariusze*, Komentarze IES, nr 231 (134/2020), 6.08.2020 r., <https://ies.lublin.pl> (27.10.2022).

ropy. Wypowiedź ta była w istocie zapowiedzią planowanego scenariusza nadchodzących wydarzeń.

W czerwcu 2021 r. Unia Europejska po raz pierwszy nałożyła na Białoruś sankcje³. Głos potępiający działania reżimu Łukaszenki, w tym zwłaszcza stosowanych represji wobec społeczeństwa obywatelskiego, był szczególnie mocno słyszalny z Warszawy i Wilna. Oba kraje zaangażowały się na rzecz przeprowadzenia procesów demokratycznych na Białorusi, ale to Litwa stała się podstawowym kierunkiem schronienia dla przywódców białoruskiej opozycji. Reżim białoruski wykorzystał migrantów jako instrument tzw. *sharp power* w prowadzonej polityce odwetowej, chociaż nigdy publicznie nie przyznano się do kierowania migrantów na granice państw sąsiednich po to, by ułatwić im przedostanie się na terytorium polskie i litewskie. Najpierw Warszawa i Wilno, a z czasem również Unia Europejska, określiły te działania mianem „ataku hybrydowego”⁴. Szczególnie zatrważająca była skala tego zjawiska. Władze polskie i litewskie sygnalizowały, iż stanowi ona zagrożenie dla bezpieczeństwa ich państw.

Nielegalne próby przekroczenia granicy w maju 2021 r. najpierw dotknęły państwa bałtyckie, a później także Polskę. Od początku kryzysu polskie służby zapobiegły nielegalnemu wjazdowi 44 579 migrantów, a litewskie – 15 082⁵. Dla porównania w 2020 r. odnotowano odpowiednio 129 i 81 prób bezprawnego przekroczenia granicy.

W tym miejscu wypada odnotować, że granice Polski i Litwy mają istotne znaczenie nie tylko dla polityki wewnętrznej tych państw, ale także w skali ogółouropejskiej. Oba kraje należą do Unii Europejskiej i strefy Schengen, a przez to są odpowiedzialne za ochronę wschodniej flanki UE. Nie będzie zatem nadużyciem stwierdzenie, że działania na rzecz powstrzymania niekontrolowanej migracji służyły utrzymaniu suwerenności nie tylko Polski i Litwy, ale całej Unii Europejskiej⁶. Niemniej oba państwa powszechnie krytykowane były za stosowanie praktyki tzw. *pushbacków*, czyli odsyłania migrantów bez dokonania weryfikacji, czy przysługuje im prawo do azylu.

³ Stanowiły one konsekwencje licznych przypadków naruszania praw człowieka, brutalnych represji wobec społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza opozycjonistów i niezależnych dziennikarzy, oraz wymuszonego lądowania samolotu w Mińsku w maju 2021 r.

⁴ I. Stańczuk, *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3, s. 251.

⁵ W przypadku Łotwy udaremniono wjazd 7 257 nielegalnych migrantów. Dane za: *Lithuania Turned Away 15,000 Illegal Migrants Who Attempted to Enter From Belarus Since August 2021*, Schengenvisa.news, <https://www.schengenvisa.info.com> (10.10.2022).

⁶ K. Tomaszyci, *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej granicą suwerenności, wolności i bezpieczeństwa*, „Securitologia”, 2018, nr 2, s. 99, 105–106.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego jako podstawowa odpowiedź na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią

Władze litewskie jako pierwsze zareagowały na białoruskie działania o charakterze hybrydowym. W odpowiedzi na masowy i niekontrolowany napływ migrantów rząd litewski 2 lipca 2021 r. ogłosił stan sytuacji nadzwyczajnej⁷ na terytorium całego kraju bez wskazania okresu jego obowiązywania⁸. Podstawę prawną decyzji rządu stanowił art. 9 ust. 11 ustawy o ochronie ludności cywilnej Republiki Litewskiej z 15 grudnia 1998 r.⁹ Na szczęblu centralnym Minister Spraw Wewnętrznych – Agnė Bilotaitė odpowiadała za realizację decyzji rządu.

Zgodnie z brzmieniem ustawy o ochronie ludności cywilnej Republiki Litewskiej sytuacja nadzwyczajna (*ekstremalioji padėtis*) oznacza sytuację powstałą w wyniku nadzwyczajnego zdarzenia i stwarzającą nagle i poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludności, ich mienia, środowiska, powodującą śmierć, okaleczenie lub mogącą doprowadzić do innej szkody. Sytuacja nadzwyczajna wiąże się zatem z wystąpieniem kryzysu, a nie bezpośrednio z bezpieczeństwem państwa. W kontekście możliwych limitacji praw i wolności w okresie obowiązywania sytuacji nadzwyczajnej warto odnotować art. 8 wspomnianej ustawy, w którym mowa jest o możliwości ograniczenia wolności przemieszczania się jednostki¹⁰.

Minister Spraw Wewnętrznych proponowała wprowadzenie stanu wyjątkowego na Litwie już 27 lipca 2021 r. Na wczesnym etapie kryzysu migracyjnego propozycja ta nie uzyskała wymaganego poparcia litewskiego rządu. Odkryło się to zatem inaczej niż w Polsce, gdzie władze stosunkowo wcześniej zdecydowały się na wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Wpierw jednak wzrastająca presja na granicy wymusiła podjęcie przez Polskę innych środków prawnych, m.in. w sierpniu 2021 r. zostało znowelizowane rozporządzenie MSWiA z 13 marca 2020 r. w sprawie

⁷ Por. A. Juškevičiūtė-Vilienė, *The Coronavirus Pandemic and the Right to Vote in Lithuania*, „Białystok Legal Studies. Białostockie Studia Prawnicze”, 2022, vol. 27, nr 2, s. 113.

⁸ Decyzja nr 517 rządu Republiki Litewskiej z dnia 2 lipca 2021 r. o ogłoszeniu sytuacji nadzwyczajnej i powołaniu organu kierującego sytuacją nadzwyczajną na szczęblu krajowym, TAR, 30/07/2021, nr 15235.

⁹ Ustawa o ochronie ludności cywilnej Republiki Litewskiej z 15 grudnia 1998 r., Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo pakeitimo įstatymas, Valstybės žinios, 2009-12-31, nr 159-7207.

¹⁰ Art. 8 ustawy o ochronie ludności cywilnej Republiki Litewskiej z 15 grudnia 1998 r. stanowi, że wolność przemieszczania się może ulec ograniczeniom w związku z prowadzeniem akcji ratowniczych, poszukiwawczych i pilnych prac, reagowaniu na incydent, zdarzenie nadzwyczajne lub zagrożenie, a także dla łagodzenia ich skutków.

czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych¹¹, gdzie został dodany § 3 ust. 2b, na podstawie którego cudzoziemiec przekraczający w sposób sprzeczny z prawem granicę RP i przebywający w Polsce bez tytułu pobytowego może zostać przez Straż Graniczną zawrócony do granicy państwa i jednocześnie zmuszony do jej przekroczenia bez przeprowadzenia jakiejkolwiek procedury administracyjnej. Następnie procedurę *pushbacków* wprowadzono również w ustawie z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, czyli tzw. ustawie wywózkowej¹². Zgodnie z treścią art. 303b ust. 1 ww. ustawy, jeśli cudzoziemiec zostanie zatrzymany niezwłocznie po przekroczeniu granicy Polski z naruszeniem przepisów prawa, to komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy po sporządzeniu protokołu przekroczenia granicy wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemiec, poza nakazem opuszczenia RP, może też zostać objęty czasowym zakazem wjazdu do Polski i państw strefy Schengen. Nowelizacja wprowadziła też przepis, zgodnie z którym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może pozostawić bez rozpoznania wnioszek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeśli został on złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, chyba że przybył bezpośrednio z terytorium, na którym grozi mu prześladowanie. Powyższe regulacje zostały skrytykowane m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO), który uznał je za sprzeczne z przepisami Konstytucji RP oraz Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, *Karty Praw Podstawowych UE*, *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, zakazującej zbiorowego wydalania cudzoziemców. Należy też wskazać, że na tle stosowania powyższych przepisów zapadły w Polsce wyroki sądów uznające *pushbacki* za nielegalne, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 września 2022 r. II SA/Bk 493/22 uwzględnił skargi RPO oraz pełnomocnika pochodzącej z Iraku siedmioosobowej rodziny na zawrócenie do linii granicy państwowej. Sąd uznał zawrócenie cudzoziemców za sprzeczne z przepisami prawa krajowego, w tym z Konstytucją RP, oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. W pisemnym uzasadnieniu wyroku zostały szerzej

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020, poz. 435).

¹² Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1918).

określone obowiązki Straży Granicznej wynikające z norm rangi ustawowej i międzynarodowej, z którymi nie da się pogodzić stosowania procedury *pushback* na podstawie rozporządzenia.

Oczywiście nie był to pierwszy wyrok, w którym polskie sądy stwierdziły bezprawność działań podejmowanych przez władze na granicy polsko-białoruskiej od sierpnia 2021 r., można wskazać co najmniej trzy wyroki wydane przez WSA w Warszawie¹³. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 maja 2022 r. uchylił decyzję Straży Granicznej o wydaleniu z Polski Syryjczyka, który w listopadzie 2021 r. przekroczył granicę polsko-białorską. Według WSA Straż Graniczna zastosowała uproszczoną procedurę, nie ustaliła odpowiednio stanu faktycznego sprawy, a postanowienie wydała bez umożliwienia skarżącemu przedstawienia swojego stanowiska. Zdaniem Sądu w sprawie nie ustalono w sposób rzetelny okoliczności przekroczenia granicy przez cudzoziemca oraz celu jego wjazdu do Polski. Sąd podkreślił również, że jedyną podstawą do wydania tego postanowienia był protokół przekroczenia granicy podpisany wyłącznie przez funkcjonariusza Straży Granicznej, a uzasadnienie postanowienia zostało oparte na ogólnikowych i abstrakcyjnych twierdzeniach. Wcześniej, w kwietniu 2022 r., WSA wydał dwa wyroki ws. działań Straży Granicznej. Istotne jest to, że ww. wyroki dotyczyły *pushbacków*, które miały miejsce już po wejściu w życie tzw. ustawy wywózkowej.

Kolejnym środkiem, który w obliczu narastającego kryzysu migracyjnego na granicy Polski z Białorusią został zastosowany przez władze polskie, było wprowadzenie po raz pierwszy pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stanu wyjątkowego¹⁴. Zgodnie z procedurą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 2 września 2021 r., na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym, na wniosek Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2021 r., wydał rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego (dalej: rozporządzenie Prezydenta)¹⁵, które to Sejm 6 września 2021 r. utrzymał w mocy. Obok rozporządzenia Prezydenta Rada Ministrów na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym wydała tego samego dnia rozporządzenie, w którym doprecyzowała ograniczenia praw i wolności w stanie wyjątkowym (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów)¹⁶.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 471/22; wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 420/22; wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 615/22.

¹⁴ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z 2 września 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 162).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 września 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1613).

Następnie rozporządzeniem z 1 października za zgodą Sejmu Prezydent Rzeczypospolitej przedłużył okres obowiązywania stanu wyjątkowego na wskazanym obszarze o kolejne 60 dni.

W przypadku rozporządzenia Prezydenta RP pojawiły się w opinii publicznej głosy krytyczne, które wskazywały, że nie zrealizowały się ogólne przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego. W świetle art. 228 Konstytucji RP jest to bowiem możliwe w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Podkreślano, że w odniesieniu do sytuacji na obszarze objętym stanem wyjątkowym, trudno uznać, że zagrożenie nie mogło być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych¹⁷.

Ostatecznie w obliczu zaostżenia się kryzysu migracyjnego również władze litewskie wprowadziły stan wyjątkowy (*nepaprastoji padetis*). Stało się to po raz pierwszy pod rządami obowiązującej Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r.¹⁸ Zgodnie z jej przepisami stan wyjątkowy może być wprowadzony pod warunkiem, że w państwie powstaje zagrożenie dla ustroju konstytucyjnego lub spokoju społecznego¹⁹. Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu wyjątkowego jest Sejm, ewentualnie w okresie między jego sesjami i w przypadkach niecierpiących zwłoki – decyzję taką może podjąć prezydent²⁰. Równocześnie głowa państwa ma obowiązek zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu, a rolą Sejmu jest zatwierdzenie albo uchylene decyzji prezydenta²¹. Stan wyjątkowy może obowiązywać na terytorium całego państwa lub jego części w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy²².

Sejm litewski na wniosek rządu i przy poparciu prezydenta podjął 9 listopada 2021 r. decyzję o ogłoszeniu stanu wyjątkowego. Pierwotnie miał on trwać miesiąc, licząc od 10 listopada 2021 r., ale po upływie

¹⁷ Zob. też. *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat ograniczeń w zakresie wolności mediów wprowadzonych w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, <https://www.hfhr.pl> (5.11.2022).

¹⁸ Ogłoszenie stanu wyjątkowego w związku z kryzysem migracyjnym jest zdarzeniem bez precedensu. Wcześniej przez 30 lat obowiązywania Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. nie miało to miejsca. Por. A. Juškevičiūtė-Vilienė, *op.cit.*, s. 113.

¹⁹ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.*, art. 144, ust. 1, Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (10.10.2022).

²⁰ Zob. art. 144 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej.

²¹ K. Prokop, *Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20, s. 276.

²² Regulacje szczegółowe dotyczące stanu wyjątkowego zawiera ustawa o stanie wyjątkowym Republiki Litewskiej, Lietuvos Respublikos nepaprastosis padėtis įstatymas, Valstybės žinios, 2002-06-26, nr 64-2575.

tego okresu został przedłużony do 15 stycznia 2022 r. Zgodnie z brzmieniem uchwały, za którą głosowało 122 deputowanych przy jednym głosie sprzeciwu²³, stan wyjątkowy wprowadzono z uwagi na „krytyczną sytuację w kraju spowodowaną masowym napływem migrantów oraz w związku z niedawną działalnością przestępczą i atakami hybrydowymi reżimu białoruskiego na Rzeczpospolitą Polską”²⁴.

Stan wyjątkowy wprowadzono w liczącym 679 km odcinku granicy Republiki Litewskiej z Republiką Białorusi wraz z pięciokilometrowym pasem przygranicznym. Stan wyjątkowy obowiązywał również w rozlokowanych na terenie Litwy ośrodkach detencyjnych dla migrantów, tj. w Pabradė, Medininkai, Kybartai, Rukla i rejonie miejskim Naujininkai w Wilnie oraz 200 m wokół nich.

Na koniec warto odnotować, że uchwała przyjęta przez Sejm pozwoliła na użycie litewskich Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego. Ich zadaniem było wsparcie działań podejmowanych przez służby ochrony granic.

Ograniczenia praw i wolności związane z wprowadzeniem stanu wyjątkowego

Najważniejszym skutkiem wprowadzenia stanu wyjątkowego jest ograniczenie praw i wolności jednostki. W Polsce, zgodnie z art. 228 Konstytucji RP, działania, które zostają podjęte w wyniku wprowadzenia stanu wyjątkowego, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Warunkiem legalności stanu wyjątkowego są wynikające z art. 228 ust. 5 Konstytucji zasada celowości i proporcjonalności. Z kolei art. 233 ust. 1 Konstytucji enumeratywnie wymienia te prawa i wolności, które nie mogą być ograniczone, tj. wolności i prawa człowieka i obywatela określone w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47

²³ Za przyjęciem uchwały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego głosowali zarówno przedstawiciele koalicji rządzącej, jak i opozycji. W parlamencie litewskim zasiada łącznie 141 deputowanych. Zob. O. Szura, *Litwa [w:] Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice 2005, s. 172. Zob. też: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 53–59.

²⁴ Uchwała w sprawie ogłoszenia stanu wyjątkowego z 9 listopada 2021 r., *Dėl nepaprastųjų padėties įvedimo*, 2021 m. lapkričio 9 d., nr XIV-617.

(dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)²⁵.

W przypadku stanu wyjątkowego w Polsce wprowadzonego w 2021 r. na terenie województwa podlaskiego i lubelskiego ograniczone zostały m.in. takie wolności, jak wolność zgromadzeń, wolność przemieszczania się, wolność działalności gospodarczej, wolność korzystania z dóbr kultury, wolność pozyskiwania informacji, prawo do informacji publicznej w zakresie czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Ponadto na obszarze objętym stanem wyjątkowym zakazano utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym.

Analizując katalog ograniczeń określonych w rozporządzeniu Prezydenta RP, można uznać, że mieszczą się one w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela podczas stanu wyjątkowego. Tak jak to wskazano wyżej, Rada Ministrów doprecyzowała materię objętą rozporządzeniem Prezydenta RP. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym Rada Ministrów posiada uprawnienie do szczegółowego określenia trybu i sposobów oraz obszaru, podmiotowego i przedmiotowego zakresu wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, ale w granicach wskazanych w rozporządzeniu Prezydenta RP, przy uwzględnieniu w możliwym stopniu minimalizacji indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Powstaje zatem pytanie, czy Rada Ministrów nie wykroczyła poza ramy rozporządzenia prezydenta RP, co tym samym prowadziłoby do przekroczenia kompetencji. Zakresy ograniczeń odnoszące się do wolności zgromadzeń, organizowania imprez masowych oraz imprez artystycznych i rozrywkowych, a także obowiązku posiadania dokumentu tożsamości, nie budzą wątpliwości. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku zakazu przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Doprecyzowanie tego zakazu w rozporządzeniu Rady Ministrów miało powszechny charakter, z wyłączeniem tylko niektórych sytuacji i osób, a nie tak, jak to czyniło rozporządzenie Prezydenta RP – charakter punktowy dotyczący tylko poszczególnych miejsc, obiektów

²⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021. Zob. też M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego”, 2018, nr 9, s. 115–117.

i obszarów. Ponadto w rozporządzeniu Rady Ministrów wskazano, że zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym obejmował także dziennikarzy i innych przedstawicieli środków przekazu, wobec których nie został też zastosowany system przepustek²⁶. Tym samym w opinii publicznej pojawiły się wątpliwości co do proporcjonalności zawieszenia wolności mediów i społeczeństwa do pozyskiwania informacji. Takie stanowisko wyraził m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, który stwierdził, że wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP może być przedmiotem nadzwyczajnych ograniczeń w czasie stanu wyjątkowego, ale może to nastąpić tylko w takim stopniu, jaki odpowiada stopniowi zagrożenia, i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenie zmierza do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. RPO uważał, że dziennikarze nie powinni mieć swobodnego wstępu na obszar, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, ale wyraził wątpliwości co do tego, że prawodawca nie przewidział możliwości objęcia ich „mechanizmem przepustkowym”. Posłużył się przykładem Litwy, w której podobnie jak w Polsce wprowadzono stan wyjątkowy, ale zdecydowano się właśnie na zastosowanie systemu przepustek dla dziennikarzy²⁷.

Odwołując się do poglądów wyrażonych w orzecznictwie, należy przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt I KK 171/21, w którym Sąd wskazał, że rozporządzenie Rady Ministrów w zakresie, w jakim wprowadza nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, nie przewidując jednocześnie możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku z wykonywaniem zawodu, przekracza zakres delegacji ustawowej, na której zostało oparte, oraz nie przestrzega zasady proporcjonalności określonej w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP²⁸.

Wątpliwości powstały również co do ograniczenia dostępu do informacji publicznej przez odmowę jej udostępnienia w sposób określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli chodzi o ograniczenie wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta RP, to odnosi się ono do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji

²⁶ S. Trociuk, *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, Warszawa 2021.

²⁷ *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Premiera*, sygn. VII.519.7.2021. MWI, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (5.11.2022).

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r. I KK 171/21, OSNK 2022/2/7.

i nie oznacza całkowitego wyłączenia dostępu do informacji publicznej. Z kolei w rozporządzeniu Rady Ministrów zostało ono uznane za równoznaczne z odmową udostępnienia informacji publicznej w każdym przypadku, gdy dotyczy ona czynności prowadzonych w związku z ochroną granicy, co oznacza, że ograniczenie w zakresie dostępu do informacji publicznej Rada Ministrów przekształciła w zakaz jej udzielania. Tym samym wykroczyła ona poza zakres ograniczeń ustalonych przez Prezydenta, co jest niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym²⁹. Takie rozwiązanie powoduje większe ryzyko rozprzestrzeniania się nieprawdziwych i niezweryfikowanych informacji. Może to stanowić dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz osłabiać zaufanie obywateli do władz państwowych.

W art. 145 Konstytucji Republiki Litewskiej *explicite* dopuszczono możliwość ograniczenia praw i wolności w trakcie obowiązywania stanu wyjątkowego, pod warunkiem, że ma ono charakter tymczasowy i dotyczy wyłącznie konstytucyjnie określonego zakresu przedmiotowego, tj. praw i wolności wymienionych w art. 22, art. 24, art. 25, art. 32, art. 35 i art. 36 Konstytucji³⁰. Restrykcje wprowadzone wraz z ogłoszeniem stanu wyjątkowego w 2021 r. zostały zróżnicowane według kryterium pochodzenia jednostki. Co do zasady przyjęły odmienną formę względem nielegalnych migrantów i ludności litewskiej.

W czasie trwania stanu wyjątkowego dopuszczono możliwość stosowania nadzwyczajnych środków w postaci³¹:

- wykorzystania środków pieniężnych rezerwy państwowej;
- wzmocnienia ochrony granicy państwowej;
- zakazu ruchu pojazdów nieuprawnionych na terenie odcinka granicznego (z wyjątkiem pojazdów specjalnych i pojazdów wykonujących międzynarodowy przewóz towarów);
- zakazu wjazdu na teren odcinka granicznego (z wyjątkiem mieszkańców i właścicieli nieruchomości położonych na tym terenie);
- zakazu zmiany miejsca stałego pobytu w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego;
- zakazu zgromadzeń;
- kontroli pojazdów, osób i ich bagażu.

²⁹ S. Trociuk, *op.cit.*

³⁰ Przepisy te odnoszą się do wartości życia prywatnego, nietykalności miejsca zamieszkania, swobody wyboru miejsca zamieszkania, wolności wyrażania przekonań oraz prawa odbywania zgromadzeń publicznych. J. Zieliński, *op.cit.*, s. 114.

³¹ Stosowanie nadzwyczajnych środków wynikało z art. 28 ustawy o stanie wyjątkowym Republiki Litewskiej, Lietuvos Respublikos nepaprastosis padėties įstatymas, Valstybės žinios, 2002-06-26, nr 64-2575.

I tak, służby zostały wyposażone w możliwość dokonywania przeszukań pojazdów poruszających się wewnątrz strefy objętej stanem wyjątkowym. Ścisłe kontrole odbywały się tuż przy granicy, ale im dalej od niej – tym bardziej miały one charakter wyrwykowy. W ten sposób próbowano ograniczyć mieszkańcom terenów przygranicznych dodatkowych nieprzyjemności i trudności. Trzeba pamiętać, że w strefie objętej stanem wyjątkowym znajdują się takie miasta, jak Druskeniki, Soleczniki, Święciany i Wisaginia. Na obszarze tym zabroniono także organizowania i przeprowadzania zgromadzeń.

Zgodnie z uchwałą Sejmu w czasie trwania stanu wyjątkowego ograniczono prawo do zgłoszenia miejsca zamieszkania na obszarze jego obowiązywania. Zakazano wjazdu na tereny nim objęte, z wyjątkiem mieszkańców i właścicieli nieruchomości, a w przypadku osób tam pracujących wymagano uzyskania pozwolenia ze strony Służby Obrony Granic (VSAT). Podobnie dziennikarze musieli uzyskać zgodę na przebywanie i pracę w strefie przygranicznej. Nie wolno im było podchodzić zbyt blisko granicy, tj. bliżej niż 100 m od niej ani podążać za kolumnami wojska, straży granicznej lub policji oraz filmować ośrodków, w których przebywali migranci. W rodzimych mediach zwracano uwagę na wprowadzenie na Litwie systemu przepustek dla dziennikarzy, podczas gdy w Polsce obowiązywał zakaz przebywania dziennikarzy w strefie przygranicznej, co jak to już zaznaczono w publikacji, wywoływało znaczne kontrowersje społeczne.

Tym, co budziło największe wątpliwości organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka, było stosowane wobec migrantów, którzy nielegalnie wjechali na terytorium Litwy i/lub nielegalnie przebywają w ośrodkach detencyjnych, ograniczenie prawa do otrzymywania i rozpowszechniania informacji, porozumiewania się na piśmie, prowadzenia rozmów telefonicznych oraz innego rodzaju komunikacji za pomocą telefonów komórkowych i Internetu. Spod tego zakazu wyłączono przypadki, gdy migranci wykorzystywali wymienione środki do kontaktu z instytucjami państwowymi i agencjami Republiki Litewskiej³².

Na koniec warto odnotować, że zarówno Polska, jak i Litwa zdecydowały się na wybudowanie wzdłuż swoich granic, tam gdzie na to pozwalało ukształtowanie terenu, muru (płotu) oddzielającego je od Białorusi. W Polsce mur na granicy polsko-białoruskiej mógł powstać dzięki ustawie o bu-

³² Na marginesie można dodać, że Litwa była także krytykowana za stan ośrodków, w których przebywali zatrzymani nielegalnie przekraczający granicę migranci. Podobnie nowelizacja ustawy o statusie prawnym cudzoziemców, która wprowadziła nowe procedury udzielania azylu oraz ochrony cudzoziemców spotkała się ze sprzeciwem organizacji pozarządowych.

dowie zabezpieczenia granicy państwowej z dnia 29 października, która weszła w życie 4 listopada 2021 r.³³ Budowę fizycznej zapory na odległości 187 km podlaskiego odcinka granicy polsko-białoruskiej rozpoczęto w styczniu 2022 r., a zakończono 30 czerwca 2022 r. Z kolei Litwa ukończyła budowę płotu o długości ok. 502 km w sierpniu 2022 r.

Zakończenie

Kryzys migracyjny przyczynił się do zachwiania poczucia bezpieczeństwa na polskiej i litewskiej granicy z Białorusią. W odpowiedzi na dużą liczbę siłowych prób jej przekraczania obydwa kraje wprowadziły podobne rozwiązania prawne mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa swoich obywateli oraz ochronę granicy państwowej. Zarówno Polska, jak i Litwa podjęły decyzję o budowie murów na granicy z Białorusią, wprowadziły stan wyjątkowy oraz zaostrzyły przepisy dotyczące nielegalnego przekraczania granicy państwowej. Obydwa kraje stosowały procedurę *pushbacków* oraz wzmocniły obsadę służb na terenach przy granicy z Białorusią.

Zacieśniły one również współpracę, o czym świadczą liczne w tym okresie wizyty przedstawicieli władz polskich na Litwie, np. wizyta Prezydenta RP Andrzeja Dudy w dniach 20–21 października 2021 r. oraz wizyta premiera Mateusza Morawieckiego 21 listopada 2021 r. w Wilnie. Podczas tych spotkań akcentowano zbieżność poglądów oraz rozwiązań prawnych stosowanych wobec zagrożeń hybrydowych wywołanych przez Alaksandra Łukaszenkę. Wskazywano jednocześnie na daleko idącą współpracę instytucji państwowych na wszystkich szczeblach. Przykładem może być chociażby wspólna sesja Zgromadzenia Parlamentarnego Sejmu Republiki Litewskiej i Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, która odbyła się w stolicy Litwy 20 października 2021 r. Parlamentarzyści Polski i Litwy potępiли wykorzystywanie przez białoruski reżim nielegalnej migracji, która miała destabilizować sytuację na Litwie, w Polsce i na Łotwie po to, aby osiągnąć własne cele polityczne. Zaapelowano wówczas do państw członkowskich i instytucji UE o zwiększenie nacisku międzynarodowego na białoruski reżim poprzez sankcje polityczne, gospodarcze i personalne wobec wszystkich osób odpowiedzialnych za wykorzystanie ataku hybrydowego przeciwko państwom członkowskim³⁴.

³³ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

³⁴ XXIV sesja Zgromadzenia Parlamentarnego Sejmu oraz Senatu RP i Seimasu Republiki Litewskiej, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (8.11.2022).

Władze polskie i litewskie poczuwały się nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, ale również w swoich działaniach kierowały się zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej i strefie Schengen do ochrony zewnętrznej granicy UE. Priorytet stanowiło dla nich niedopuszczenie do nielegalnej i niekontrolowanej migracji na teren pozostałych państw członkowskich. Z kolei organizacje międzynarodowe swoją uwagę skupiały przede wszystkim na aspekcie ludzkim i humanitarnym kryzysu, zarzucając obydwu krajom nieprzestrzeganie aktów prawa międzynarodowego, wskazując przy tym na nieprawidłowości popełniane przez funkcjonariuszy publicznych w stosunku do migrantów – zwłaszcza w kontekście stosowania *pushbacków*. Percepcja tego kryzysu była zatem odmienna i zależna od postawionych celów. W tym przypadku doszło do kolizji wartości takich, jak humanitaryzm względem migrantów oraz bezpieczeństwo poszczególnych państw.

Bibliografia

- Decyzja nr 517 rządu Republiki Litewskiej z dnia 2 lipca 2021 r. o ogłoszeniu sytuacji nadzwyczajnej i powołaniu organu kierującego sytuacją nadzwyczajną na szczeblu krajowym, TAR, 30/07/2021, nr 15235.
- Juškevičiūtė-Vilienė A., *The Coronavirus Pandemic and the Right to Vote in Lithuania*, „Białystok Legal Studies. Białostockie Studia Prawnicze”, 2022, vol. 27, nr 2.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (10.10.2022).
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Lis-Staranowicz D., Doktor-Bindas K., *Constitutional Priorities as an Example of Substantive Amendment of the Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2022, nr XVII.
- Lithuania Turned Away 15,000 Illegal Migrants Who Attempted to Enter From Belarus Since August 2021*, Schengenvisa.news, <https://www.schengenvisainfo.com> (10.10.2022).
- Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat ograniczeń w zakresie wolności mediów wprowadzonych w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, <https://www.hfhr.pl> (5.11.2022).
- Prokop K., *Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020, poz. 435).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 2 września 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 162).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 września 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1613).
- Stańczuk I., *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3.

- Szabaciuk A., *Wybory prezydenckie 9 sierpnia 2020 r. na Białorusi: kampania i możliwe scenariusze*, Komentarze IEŚ, nr 231 (134/2020), 6.08.2020 r., <https://ies.lublin.pl> (27.10.2022).
- Szura O., *Litwa* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice 2005.
- Tomaszycki K., *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej granicą suwerenności, wolności i bezpieczeństwa*, „Securitologia”, 2018, nr 2.
- Uchwała w sprawie ogłoszenia stanu wyjątkowego z 9 listopada 2021 r., Dėl nepaprastosiios padėties įvedimo, 2021 m. lapkričio 9 d., nr XIV-617.
- Ustawa o ochronie ludności cywilnej Republiki Litewskiej z 15 grudnia 1998 r., Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo pakeitimo įstatymas, Valstybės žinios, 2009-12-31, nr 159-7207.
- Ustawa o stanie wyjątkowym Republiki Litewskiej, Lietuvos Respublikos nepaprastosiios padėties įstatymas, Valstybės žinios, 2002-06-26, nr 64-2575.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r. I KK 171/21, OSNK 2022/2/7.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 615/22.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 420/22.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt. IV SA/Wa 471/22.
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Premiera*, sygn. VII.519.7.2021.MWI, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (5.11.2022).
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

Poland's and Lithuania's response to the migration crisis at the border with Belarus— a comparative attempt

Abstract

The aim of this publication is to illustrate the responses of Lithuania and Poland to the migration crisis at the Belarusian border, which began in mid-2021. Both countries are members of the European Union and the Schengen Area. In a situation of threat to internal security, they prioritised securing their national borders, which are also the eastern flank of the European Union, over the protection of human rights or humanitarian issues. The publication shows similarities and differences in the reaction to the Belarus regime's actions on the part of the Polish and Lithuanian authorities. Particular attention was paid to the analysis of the rationale for introducing the state of emergency and the admissibility of limiting human rights and freedoms.

Keywords: migration crisis, Poland, Lithuania, Belarus, human right