

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

KRYZYS NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ
JAKO PRZEJAW WOJNY HYBRYDOWEJ.
ASPEKTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE

WPROWADZENIE

Obecna sytuacja na granicy między Polską a Białorusią nosi wszelkie znamiona kryzysu. Kryzys, zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku wyrazów obcych*, wywodzi się z języka greckiego, od słowa *krisis*, i oznacza: spór, preferencje, oddzielanie, decydowanie się, wybór, zmaganie się, walkę, w których konieczne jest działanie pod presją czasu, jak również punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościowa zmiana układu lub w układzie (*Słownik wyrazów obcych*, 1980, s. 404). Zbieżną z tym definicję zawiera *Słownik języka polskiego*, bowiem określa kryzys jako sytuację, w której jakiś konflikt staje się tak poważny, że grozi wybuchem wojny, zmianą rządu lub innym radykalnym rozwiązaniem, występuje załamanie się procesu wzrostu gospodarczego i regres w rozwoju ekonomicznym państwa, stan zniechęcenia i utraty motywacji do życia i pracy, zachwianie jakiegoś systemu wartości lub pozycji czegoś, najcięższy, przełomowy moment w przebiegu choroby (*Słownik języka polskiego*).

W analizowanym przypadku kryzys ten dotyczy cudzoziemców, którzy za pośrednictwem władz białoruskich tłumnie napływają na naszą wschodnią granicę, dążąc do jej przekroczenia. Celem ostatecznym ich podróży najczęściej są Niemcy, Francja, Belgia czy też Holandia. Pojawiające się doniesienia medialne, że kryzys ten został sztucznie wywołany przez sprawujących władzę na Białorusi (operacja Śluza), jako forma zemsty na Unii Europejskiej za nałożenie przez nią na reżim Aleksandra Łukaszenki sankcji, zdaje się znajdować

odzwierciedlenie w rzeczywistości. Stan ten budzi niepokój wśród rodzimych władz i znacznej części polskiego społeczeństwa. Dlatego też podjęto szereg działań zmierzających do uszczelnienia granicy między Polską a Białorusią, skutkiem czego zwiększyła się efektywność działań Straży Granicznej.

Kryzys ten jednak ciągle narasta i jest daleki od rozwiązania. W celu przeciwdziałania jego negatywnym skutkom rząd zwrócił się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego. Z dniem 2 września 2021 r. rozporządzenie to zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw i weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 2 września 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1612). Wprowadzenie stanu wyjątkowego na wskazanym powyżej obszarze, pomimo pewnych pozytywnych efektów, nie rozwiązało kryzysu migracyjnego, dlatego też został on przedłużony na okres 60 dni, na podstawie Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1788).

We wskazanej powyżej sytuacji nie wolno jednak tracić z oczu człowieka jako podmiotu prawa, niezależnie od tego, czy jest on obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, czy też nie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jasno bowiem stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia (art. 38) oraz że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie, zaś cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi (art. 56) (Dz.U.1997.78.483, z późn. zm.). Dlatego też konieczne jest wyważenie interesu publicznego – rozumianego w tym przypadku jako bezpieczeństwo publiczne – z interesem jednostki, jakim jest bezpieczna jej egzystencja. Nie mniej istotne jest zachowanie proporcjonalności między ograniczeniami praw i wolności a ich istotą, gdyż ograniczenia wolności nie mogą ich faktycznie negować.

Celem niniejszych rozważań jest podjęcie próby przedstawienia prawnych ram zaistniałego kryzysu migracyjnego i sformułowanie postulatów, których realizacja może przyczynić się do jego rozwiązania. W pracy jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną. Ze względu na dużą dynamikę sytuacji na granicy uwzględnia ona stan prawny na dzień 1 listopada 2021 r.

1. STATUS PRAWNY CUDZOZIEMCA W ŚWIELE KONSTYTUCJI RP I PRAWA UE

Status prawny cudzoziemca w Polsce reguluje szereg aktów normatywnych, począwszy od Konstytucji, poprzez ratyfikowane umowy międzynarodowe, na ustawach i rozporządzeniach skończywszy.

W przypadku norm rangi konstytucyjnej są to normy zawarte w przepisach: art. 38 – prawo do życia („Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”); art. 30 – zasada przyrodzonej godności („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”); art. 40 – zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania („Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”); art. 56 – prawo azylu i status uchodźcy („Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi”); czy art. 9 – związanie prawem międzynarodowym („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) (Skrzydło, 2013; Haczowska, 2015; Garlicki, Zubik, 2016; Tuleja, 2019).

Zbieżne regulacje są zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1), która w art. 1 podkreśla znaczenie godności człowieka („Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”); w art. 2 ustanawia prawo do życia („Każdy ma prawo do życia. Nikt nie może być skazany na karę śmierci ani poddany jej wykonaniu”); z kolei art. 4 ustanawia zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania („Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”); w art. 18 ustanawia prawo do azylu („Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. i Protokołu z 31 stycznia 1967 r. dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”); z kolei w art. 19 ustanawia ochronę w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji („Wydalenia zbiorowe są zakazane. Nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu niehumanitarnemu lub

poniżającemu traktowaniu albo karaniu”) (Wróbel, 2019; Szewczyk, 2010, s. 243-255; Cymerys, 2011, s. 385-398; Wieruszewski, 2008, s. 41-59; Stopa, Bojar-Fijałkowski, 2017, s. 107-132; Piechowiak, 2003, s. 5-29).

Ponadto w samym prawie traktatowym UE odnajdziemy szereg przepisów dotyczących cudzoziemców. W Traktacie o Unii Europejskiej, w art. 2, określono wartości, na jakich opiera się UE; są to: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości (Biernat, 2020, s. 99-156). Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn (Dz.U.2004.90.864/30). Natomiast w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej w skrócie TFUE), w rozdziale 2, sformułowano polityki UE dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (Dz.U.2004.90.864/2).

Jednym z najistotniejszych celów tych polityk jest skuteczna ochrona granic zewnętrznych UE, co ma być osiągnięte poprzez zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi; a także przyjmowanie środków dotyczących wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu; kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne; warunków swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium Unii; wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi – art. 77 TFUE (Fehler, Marczuk, 2015).

Celem tegoż traktatu, oprócz ochrony granic zewnętrznych UE, jest ochrona obywateli państw trzecich, co jest realizowane poprzez wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, a tym samym przez przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego, który wymaga międzynarodowej ochrony. Regulacje te mają na celu także zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Wspólna polityka w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony musi więc być zgodna z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 r. i z Protokołem z 31 stycznia 1967 r. dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami – art. 78 TFUE.

Kolejny cel traktatowy to prowadzenie wspólnej polityki imigracyjnej, która ma zapewnić, na każdym etapie, skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających

legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobiegać nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnić ich zwalczanie – art. 79 TFUE. Cele, o których mowa w rozdziale 2 TFUE, wieńczy podział zadań między Państwami Członkowskimi w duchu solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym również na płaszczyźnie finansowej – art. 80 TFUE.

Warto też wspomnieć o tzw. dyrektywie powrotowej, tj. o Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/We z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (L 348/98). Określa ona wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka.

Sposoby zakończenia nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego to: decyzja o zobowiązaniu do powrotu (art. 6); dobrowolny wyjazd (art. 7); wydalenie (art. 8). Zaznaczyć trzeba, iż decyzji nakazującej powrót obligatoryjnie towarzyszy zakaz wjazdu w sytuacji, gdy nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu bądź jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane. W pozostałych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu – tu mamy tryb fakultatywny (art. 11 ust. 1). Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia są wydawane w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych, co wynika z art. 12 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy.

2. POJĘCIE UCHODŹCY

NA PODSTAWIE KONWENCJI GENEWSKIEJ Z 28 LIPCA 1951 ROKU

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. (Dz.U.1991.119.515) w art. 1 definiuje pojęcie „uchodźca” stwierdzając, że jest nią osoba, 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, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego

dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa. Uzasadniona obawa przed prześladowaniem stanowi zatem warunek niezbędny, by danego cudzoziemca móc uznać nie tyle za imigranta, co za uchodźcę (Potyrała, 2012, s. 211-244; Mejsak, 2012, s. 267-284).

Konwencja podkreśla następnie, iż każdy uchodźca ma względem państwa, w którym się znajduje, obowiązek przestrzegania praw i przepisów, w tym środków podjętych w celu utrzymania porządku publicznego – art. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców. Status osobowy każdego uchodźcy określa prawo państwa jego stałego zamieszkania, a jeśli nigdzie stale nie zamieszkuje, prawo państwa, w którym przebywa, na co wskazuje art. 12 Konwencji.

Konwencja reguluje ponadto kwestie związane z pobytem uchodźców przebywających nielegalnie w państwie przyjęcia. W art. 31 ustanowiono, że Państwa sygnatariusze tej Konwencji nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo 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. Nie wyklucza to jednak nakładania kar na cudzoziemców, którzy nie uzyskali tegoż statusu. Z kolei w art. 32 Konwencji uzgodniono, iż umawiające się Państwa nie wydalą uchodźcy legalnie przebywającego na ich terytoriach z innych powodów niż bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny. Co więcej, wydalenie takiego uchodźcy może nastąpić jedynie na podstawie decyzji podjętej zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą.

Podkreślić należy, iż na mocy art. 33 Konwencji obowiązuje zakaz wydalenia lub zawracania uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne. Istnieje jednak w tym zakresie pewien wyjątek – nie może powoływać się jednakże na dobrodziejstwo niniejszego postanowienia uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa (Stawicki, 2019, s. 93-100). Jak trafnie wskazuje Aleksandra Hadzińska-Wyrobek,

Zasada non-refoulement (zasada niewydalania) jest jednym z najważniejszych środków ochrony uchodźcy, jednakże nadal żywe są spory co do jej interpretacji. Reguła ta stanowi naturalne następstwo podstawowych praw człowieka, które obejmują prawo

do poszukiwania i otrzymania w innych krajach azylu chroniącego przed prześladowaniem, zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i artykułu 14. Zasada non-refoulement jest uważana za regułę międzynarodowego prawa zwyczajowego, a więc wiąże ona nie tylko państwa będące sygnatariuszami konwencji, ale także pozostałe kraje będące uczestnikami stosunków międzynarodowych (Hadzińska-Wyrobek, 2009, s. 69).

Analizując kluczowe przepisy konwencji dotyczące uchodźców, warto jeszcze wspomnieć o podjęciu przez umawiające się strony zobowiązania, by w miarę możliwości ułatwiać asymilację i naturalizację uchodźców. W szczególności oznacza to podejmowanie wszelkich wysiłków dla przyspieszenia procedury naturalizacyjnej i zmniejszenia, tak dalece, jak to jest możliwe, opłat i kosztów tego postępowania (art. 34). Zgodnie z art. 38 Konwencji, w przypadku sporu między państwami sygnatariuszami Konwencji, który dotyczyłby jej interpretacji lub stosowania, a którego nie można rozwiązać innymi sposobami, na żądanie jednej ze stron sporu będzie on skierowany do rozpatrzenia do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. formułuje minimalne standardy ochrony prawnej uchodźców i stanowi punkt odniesienia dla prawodawców państw-sygnatariuszy tejże konwencji. W przypadku Polski znalazło to swój wyraz zarówno w obowiązującej Konstytucji RP, jak i ustawie z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, a także ustawie z 13 czerwca 2013 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej. Wskazane powyżej akty normatywne w pełni odpowiadają postanowieniom konwencji i stanowią wyraz realizacji jej postanowień. Kwestie dotyczące statusu uchodźców i ich prawnej ochrony zostały szczegółowo przedstawione w dalszej części artykułu.

3. STATUS PRAWNY CUDZOZIEMCA W MYŚL PRZEPISÓW USTAWY Z 12 GRUDNIA 2013 ROKU O CUDZOZIEMCACH I USTAWY Z 13 CZERWCA 2003 ROKU O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIU RZECZYPOSPOLITEJ

Postanowienia konstytucyjne i traktatowe są rozwijane na poziomie ustawodawstwa zwykłego, w szczególności ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U.2020.35 tj.) oraz ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej (Dz.U.2021.1108 tj.).

Ustawa o cudzoziemcach (zwana dalej uoc) określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach. Istotne znaczenie w kontekście prowadzonych rozważań ma Dział III przedmiotowej ustawy, który poświęcony jest przekraczaniu granicy. Precyzuje on m.in., jakie dokumenty są wymagane przy przekroczeniu granicy przez cudzoziemca – art. 23 uoc; jakie są obowiązki cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium RP – art. 25 uoc; kiedy następuje odmowa wjazdu na terytorium RP – art. 28 uoc; co zawiera decyzja o odmowie wjazdu na terytorium RP – art. 33 uoc; jak przebiega postępowanie przed wydaniem decyzji o odmowie wjazdu na terytorium RP – art. 34 uoc; czy kwestię niezwłocznego doprowadzenia do granicy – art. 35 uoc. (Kumela-Romańska, 2017).

Zgodnie z przywołanymi przepisami cudzoziemcowi odmawia się wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy: nie posiada ważnego dokumentu podróży, ważnej wizy lub innych ważnych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium; nie posiada dokumentu potwierdzającego posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1373, z późn. zm.) lub podróżnego ubezpieczenia medycznego o minimalnej kwocie ubezpieczenia w wysokości 30 000 euro, ważnego przez okres planowanego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pokrywającego wszelkie wydatki, które mogą wyniknąć podczas pobytu na tym terytorium w związku z koniecznością podróży powrotnej z powodów medycznych, potrzebą pilnej pomocy medycznej, nagłym leczeniem szpitalnym lub ze śmiercią, w którym ubezpieczyciel zobowiązuje się do pokrycia kosztów udzielonych ubezpieczonemu świadczeń zdrowotnych bezpośrednio na rzecz podmiotu udzielającego takich świadczeń, na podstawie wystawionego przez ten podmiot rachunku; wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium państw obszaru Schengen wynoszący 90 dni w każdym okresie 180 dni, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej; nie przedstawił dokumentów wystarczających do potwierdzenia celu i warunków planowanego pobytu; nie posiada wystarczających środków finansowych w wysokości uzależnionej od czasu trwania i celu planowanego pobytu lub środków finansowych na podróż powrotną do państwa pochodzenia lub zamieszkania lub na tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd, albo dokumentu potwierdzającego możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem; posiada podrobiony lub przerobiony

dokument podróży, wizę lub inny dokument uprawniający go do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium; jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany; jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu; jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego; wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje cudzoziemcowi komendant placówki Straży Granicznej i podlega ona natychmiastowemu wykonaniu. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W sytuacji, gdy cudzoziemiec został zatrzymany w strefie nadgranicznej bezpośrednio po przekroczeniu granicy nieumyślnie i wbrew przepisom prawa, wówczas może być niezwłocznie doprowadzony do granicy.

Dokonana dosłownie w ostatnich dniach nowelizacja przedmiotowej ustawy zakłada, że cudzoziemiec zatrzymany niezwłocznie po nielegalnym przekroczeniu granicy zewnętrznej UE, postanowieniem komendanta placówki Straży Granicznej będzie zobowiązany do opuszczenia terytorium RP i objęty czasowym zakazem wjazdu do Polski oraz państw Schengen. Te nowe regulacje są próbą legitymizacji tzw. push-backu, który do tej pory odbywał się na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. To swoiste łatanie prawnej dziury, przy czym wątpliwa jest jakość używanych szwów. Mam tu na myśli zgodność przepisów wprowadzonych nowelą z Konstytucją i Kartą Prawa Podstawowych Unii Europejskiej, a także z Konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r.

W odniesieniu do drugiej z wymienionych regulacji, tj. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej *uooc*), zaznaczyć należy, iż ustawa ta określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy właściwe w tych sprawach (*Prawo*, 2020).

Na podstawie art. 3 *uooc* wyróżnia się następujące formy ochrony cudzoziemca: nadanie statusu uchodźcy; udzielenie ochrony uzupełniającej; udzielenie azylu. Status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi wówczas, gdy na skutek

uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Prześladowanie to musi ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., poz. 284, z późn. zm.), lub być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym będących naruszeniem praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania, o których mowa powyżej.

Ustawodawca podaje pewną wskazówkę interpretacyjną, stwierdza bowiem, iż prześladowanie może polegać w szczególności na: użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej; zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący; braku prawa odwołania się do sądu od kary o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnię lub działania, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 uooc; czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletność.

Udzielenie ochrony uzupełniającej to druga forma ochrony cudzoziemca. Na podstawie art. 15 uooc przyznawana jest ona cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, lub tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie lub poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i – ze względu na to ryzyko – nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Prawodawca precyzyjnie określił przesłanki, po których zaistnieniu cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 19 cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy, jeżeli: nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia; korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, pod warunkiem że

w danych okolicznościach cudzoziemiec ma praktyczną i prawną możliwość powrotu na terytorium, na którym taka ochrona lub pomoc jest dostępna, bez zagrożenia jego życia, bezpieczeństwa osobistego lub wolności; istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, bądź jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych lub też popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej; jest uważany przez organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej za osobę mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego.

Nadania statusu uchodźcy odmawia się także cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa powyżej. Cudzoziemcowi, który złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, można ponadto odmówić nadania statusu uchodźcy, jeżeli obawa przed prześladowaniem jest oparta na okolicznościach, które celowo wytworzył po opuszczeniu kraju pochodzenia.

Z kolei w przypadku ochrony uzupełniającej odmowa jej udzielenia może mieć miejsce, jeżeli nie istnieje rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy bądź istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b uooc, popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa; udzielenia ochrony uzupełniającej odmawia się także cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b uooc.

Należy zaznaczyć, że cudzoziemcowi, który przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popełnił inny niż określony w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b uooc czyn, który jest przestępstwem według prawa polskiego zagrożonym karą pozbawienia wolności, można odmówić udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

O nadaniu bądź odmowie nadania statusu uchodźcy decyduje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. On również udziela bądź odmawia udzielenia ochrony uzupełniającej, a także pozbawia statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej – co wynika z art. 23 uooc.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 24 uooc cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do Szefa Urzędu za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej albo komendanta placówki Straży Granicznej. Jeżeli cudzoziemiec przebywa w strzeżonym ośrodku, areszcie dla cudzoziemców, areszcie śledczym lub zakładzie karnym, wówczas składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej albo komendanta placówki Straży Granicznej obejmującego terytorialnym zasięgiem działania siedzibę strzeżonego ośrodka, aresztu dla cudzoziemców, aresztu śledczego lub zakładu karnego. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej składa wnioskodawca osobiście, co wynika z normy art. 26 ust. 1 uooc.

Cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej, na co wskazuje art. 90 ust. 1 uooc.

Podjmując analizy dotyczące ochrony cudzoziemców należy podkreślić, że możliwe jest udzielenie im – po zaistnieniu ustawowo określonych warunków (art. 106 uooc) – ochrony czasowej. Otóż cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Rzeczpospolitą Polską lub społeczność międzynarodową. Ochrony czasowej udziela się do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy. Ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady Unii Europejskiej, przez okres określony każdorazowo w tej decyzji.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w myśl art. 109 uooc, może odmówić cudzoziemcowi skorzystania z ochrony czasowej, jeżeli: istnieją uzasadnione podejrzenia, że popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu przepisów prawa międzynarodowego odnoszących się do tych zbrodni, lub popełnił, poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przed przybyciem na to terytorium w celu korzystania z ochrony czasowej, zbrodnię o charakterze niepolitycznym, lub dopuścił się czynów

sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych; jego wjazd lub pobyt mogą zagrozić bezpieczeństwu państwa; został skazany prawomocnym wyrokiem za taką zbrodnię, której charakter wskazuje, że jego obecność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogłaby stanowić zagrożenie dla jej obywateli.

Kończąc analizę najistotniejszych aktów prawnych dotyczących cudzoziemców wspomnieć trzeba jeszcze o Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020.435). Ograniczenie polega na zawężeniu ruchu osobowego na przejściach granicznych, na kierunku wjazdowym do Rzeczypospolitej Polskiej, do osób wchodzących w skład wskazanych § 3 ust. 2 kategorii przekraczających granicę państwową. Mowa tu przykładowo o obywatelach RP; cudzoziemcach, którzy są małżonkami albo dziećmi obywateli Rzeczypospolitej Polskiej albo pozostają pod stałą opieką obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; cudzoziemcach posiadających Kartę Polaka; członkach misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych i przedstawicielach organizacji międzynarodowych oraz członkach ich rodzin, a także innych osobach przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie paszportu dyplomatycznego.

Liczne kontrowersje budzi § 3 ust. 2a i 2b, gdyż osoby, które nie należą do kategorii osób wymienionych w ust. 2, poucza się o obowiązku niezwłocznego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku ujawnienia osób, o których mowa w ust. 2a, w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, osoby takie zwraca się do linii granicy państwowej.

Jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, regulacja ta, która teoretycznie nie odnosi się wprost do osób, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, *de facto* uniemożliwia im przekroczenie granicy RP, a osobom, które dokonały już tego w sposób niezgodny z przepisami prawa, odbiera szansę na skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony, mimo że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Wprowadzona zmiana jest zatem sprzeczna nie tylko z duchem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie 28 lipca 1951 r., lecz także z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP – stwierdza Rzecznik. I dodaje, że obecna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej pokazuje, że dostęp do procedury uchodźczej w wielu wypadkach jest fikcyjny (Sobczak, 2021c).

Tego poglądu nie podziela Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zdaniem którego Polska z pełnym poszanowaniem podchodzi do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców i respektuje jej postanowienia w zaistniałej obecnie sytuacji (Sobczak, 2021b).

Swoje zastrzeżenia i obawy zgłaszają także przedstawiciele doktryny, bowiem zdaniem Zespołu Poznańskiego Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk można zaobserwować naruszenie fundamentalnych praw osób pozostających w dramatycznej sytuacji bezdomności, głodu i zimna pomiędzy terytorium bezpiecznej i zasobnej Polski a terytorium autorytarnej Białorusi. Zdaniem jego członków, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami naszego państwa, trzeba rozpoznać ich wnioski o azyl, a osobom tym powinny być zapewnione godne warunki, aby mogły one bezpiecznie oczekiwać na rozpatrzenie ich wniosków o azyl (Żaczekiewicz-Zborska, 2021). Podobnie uważają prawnicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (Sobczak, 2021a).

Odnosząc się do powyższego zagadnienia wyłącznie od strony normatywnej, należy podzielić stanowisko zarówno RPO, jak i Zespołu Poznańskiego Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN. Problem polega jednakże na tym, iż strona białoruska generuje ów kryzys migracyjny i za nic ma reguły prawa międzynarodowego. To z kolei implikuje trudności po stronie władz RP, które stoją przed trudnym dylematem, czy działać sprawnie, czy też legalnie.

Oczywiście, w myśl krajowych przepisów organy władzy publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa. Zatem prymat należy przyznać kryterium legalności. Z drugiej jednak strony Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną m.in. za sprawność swego działania. Ciężko zatem – z punktu widzenia mechanizmów sprawowania władzy – przejść obojętnie wobec tego zagadnienia. Idealnie byłoby, gdyby owe dwa kryteria, tj. legalności i sprawności, realizować jednocześnie; w obecnej sytuacji wydaje się to jednak znacząco utrudnione. W tym właśnie wyraża się swego rodzaju pułapka reżimu białoruskiego, gdyż niezależnie od tego, co robi strona polska, będzie mieć do czynienia z kryzysem wewnętrznym, chociażby w postaci zaostrzenia sporów politycznych wokół polityki migracyjnej. Ostatnie przypadki śmierci osób dążących do przedostania się do Polski i prawdopodobnie chcących jechać dalej na Zachód dostarczają paliwa dla wrogiej państwu polskiemu propagandy. Tu właśnie widać te działania hybrydowe, których natura nie jest *stricte* militarna i kinetyczna. Ta asymetria dotycząca przestrzegania prawa i zwyczajnej ludzkiej empatii między Polską a Białorusią sprawia, że scenariusze rozwiązania owego kryzysu są wyłącznie złe.

4. DZIAŁANIA HYBRYDOWE REŻIMU BIAŁORUSKIEGO NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ

Etymologia terminu „hybrydowość” prowadzi do łacińskiego słowa „hybryda”, oznaczającego „mieszańca”, osobnika powstałego ze skrzyżowania dwóch genetycznie różnych osobników, należących do różnych gatunków, odmian czy ras. Hybrydowość jest właściwością powstałą w wyniku skrzyżowania lub zmieszania cech, elementów należących do różnych, często odmiennych strukturalnie i odległych genetycznie, przeciwstawnych przedmiotów, organizmów lub stanów. Hybrydyzacja oznacza więc scalenie odmiennych istotowo cech wokół jednego, odrębnego bytu, przy zachowaniu specyficznych własności gatunkowych decydujących o „wyższości” nowego, hybrydowego organizmu pod względem np. odporności na choroby, wytrzymałości czy większych zdolności adaptacyjnych.

Po raz pierwszy pojęcie „wojna hybrydowa” pojawiło się w 2002 r. w pracy Williama J. Nemetha (Nemeth, 2002, s. 29) i od tej pory było twórczo rozwijane, przy czym największy wpływ na rozwój sił zbrojnych i koncepcji operacyjnych z wykorzystaniem tego pojęcia wywarły prace Franka G. Hoffmana (Hoffman, 2007) oraz Walerija Gierasimowa (Gierasimow, 2013). Również w Polsce kwestia ta stała się przedmiotem licznych badań i analiz (np. Skoneczny, 2015, s. 39-50; Lewandowska, 2016, s. 187-199; Antczak-Barzan i in., 2016; Grabowska, 2015, s. 259-282; Piotrowski, 2015, s. 7-38).

W odniesieniu do współczesnych konfliktów zbrojnych hybrydyzacja może być rozumiana jako współistnienie elementów „starych” i „nowych” wojen, klasycznych konfliktów zbrojnych i wojen „ponowoczesnych”, starcia narodowych armii i konfliktów asymetrycznych, supertechnologii wojskowych i prymitywnych broni, walki o terytoria i zasoby oraz sporów o tożsamość i wartości, konfrontacji zaściankowości i kosmopolityzmu.

Sterowanie masami ludzkimi i zachęcanie ich do nielegalnego przekraczania granicy RP jest przejawem takiej formy agresji, której celem jest wywołanie kryzysu nie tylko w Polsce, lecz także w UE. W ten sposób pozycja negocjacyjna Białorusi ulegnie wzmocnieniu i być może będzie ona w stanie doprowadzić do zniesienia sankcji nałożonych na nią przez UE po sfałszowanych wyborach prezydenckich w tym kraju. Kryzys jest więc narzędziem wyjścia z izolacji międzynarodowej Białorusi. Aktywność reżimu A. Łukaszenki na naszej wschodniej granicy wpisuje się w katalog działań wojny hybrydowej. Cyniczne wykorzystanie na szeroką skalę ludności cywilnej, w tym kobiet i dzieci, do budowania własnej narracji informacyjnej, aby osiągnąć cele polityczne, jest tego jaskrawym przykładem. Powtarzające się prowokacje ze strony

służb białoruskich, w których wykorzystuje się migrantów, dowodzą stosowania przez nie nieszablonowych sposobów działania o charakterze niemilitarnym, które są ukierunkowane na destabilizację sytuacji wewnętrznej zarówno Polski, jak i UE. Są więc przejawem działań, które współcześnie określa się mianem hybrydowych.

WNIOSKI

Przechodząc do wniosków dotyczących sytuacji na granicy polsko-białoruskiej należy stwierdzić, że właściwe byłoby podjęcie działań aktywnych, ukierunkowanych przeciwko członkom tych struktur białoruskich, którzy organizują i kierują tym procederem. Stawianie się w pokornej pozycji chłopca do bicia zdaje się tylko rozzuchwalać A. Łukaszenkę i zwiększać strumień cudzoziemców dążących do znalezienia się w bezpiecznej UE. Działania pasywne są o wiele bardziej podatne na negatywną narrację informacyjną, a co za tym idzie – dają przewagę przeciwnikowi w zmaganiach w infosferze. Dziś bowiem, w erze globalnej informacji przekazywanej w czasie rzeczywistym bezpośrednio do odbiorców, czas na reakcję i odpowiedź na wrogie działania znacznie się skraca, co utrudnia obronę przed szkalującą nas propagandą. Konieczne jest więc tworzenie własnej informacji, by działać wyprzedzająco, w czym pomocne powinny być rodzime służby specjalne, w szczególności Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Cóż bowiem stoi na przeszkodzie, by w Iraku, Afganistanie czy Syrii, za pośrednictwem Internetu i różnych portali społecznościowych, informować potencjalnych chętnych do wyjazdu z białoruskim przewoźnikiem, że nie gwarantuje on legalnego wjazdu do UE, że między Białorusią a Niemcami leży Polska, itd. To wręcz wymarzona przestrzeń – cybersfera – do zwalczania kłamstw i miraży szczęścia i dobrobytu, którymi karmi się owych ludzi. Tam właśnie winna rozegrać się walka o świadomość, że działania władz Białorusi nie tylko są niezgodne z prawem, lecz także nieefektywne. Co więcej, narażają one na uszczerbek na zdrowiu, a w skrajnych wypadkach także utratę życia, i to właśnie A. Łukaszenka za to ponosi odpowiedzialność.

Oczywiście zawsze w zanadrzu pozostaje opcja rozmów zakulisowych i wypracowania kompromisu, pytanie tylko, czy władze RP są gotowe na to i są w stanie ów kompromis zaakceptować. Pewną próbą, dość jeszcze nieśmiałą, zdaniem autora, jest kierowanie do osób przybywających nad granicę Polską od strony Białorusi wiadomości SMS, że polska granica jest chroniona, a władze Białorusi oszukały tych ludzi. Daje się także zauważyć efekty działań

dypłomatycznych, bowiem władze Turcji zgodziły się na współpracę służb wywiadowczych i dzielenie się informacjami o osobach przekraczających nielegalnie granicę RP, związanych z tym zagrożeniami i kanałach przerzutowych. Z kolei rząd w Iraku zawiesił loty do Białorusi, ograniczając w ten sposób przerzut ludzi do tego państwa. Ponadto **przyjęto wspólne oświadczenie międzyregionalnej grupy 40 państw członkowskich ONZ na temat eskalacji naruszeń praw człowieka na Białorusi**, hybrydowych działań na granicy z Unią Europejską związanych ze zorganizowanym przerzutem osób oraz blokowania pomocy humanitarnej dla osób znajdujących się przy granicy na terenie Białorusi.

Wciąż jednak kryzys trwa i negatywnie odbija się na stabilności wewnętrznej państwa polskiego, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania sceny politycznej. Powyższa sytuacja wymaga zatem również złożonej, rzecz można – hybrydowej odpowiedzi, w której łączyć się będą wątki prawne, dyplomatyczne, ekonomiczne i polityczne, a także stosowna narracja informacyjna. Tylko w ten sposób można zdać ów swoisty stres-test państwa polskiego i zapobiec próbom instrumentalnego traktowania cudzoziemców, których zdrowie i życie wystawiane jest na szwank. Jakikolwiek bowiem byłby ich status prawny, są przecież ludźmi, a opieka nad nimi winna być realizowana w duchu humanitaryzmu i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego i oczywiście krajowego.

BIBLIOGRAFIA

- Antczak-Barzan A., Śliwa Z., Zaniewski R. (2016), *Wojna XXI wieku. Początki wojny „trzeciej fali”*, Warszawa: Vizja Press & IT.
- Biernat S. (red.) (2020), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa: C.H. Beck.
- Chlebny J. (red.) (2020), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Cymerys K. (2011), *Aksjologia, idee i zasady ogólne Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne, nr 7(2), s. 385-397.
- Fehler W., Marczuk K. P. (red.) (2015), *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa: Difin.
- Garlicki L., Zubik M. (red.) (2016), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa: C.H. Beck.
- Gierasimow W. (2013), *Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмысления форм и способов ведения боевых действий* [Cennost' nauki w przedwidenii. Nowyje wyzowy triebujut pierieosmyslenija form i sposobow wiedenijabojewych diej], Военно-промышленный Курьер [Wojenno-promyszlennyj Kurjer], № 8 (476), http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf
- Grabowska K. (2015), *Próba wyjaśnienia pojęcia i istoty wojen hybrydowych*, Świat Idei i Polityki, t. 14, s. 259-282, <https://repozytarium.ukw.edu.pl>
- Haczkowska M. (red.) (2015), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis.

- Hadzińska-Wyrobek A. (2009), *Uchodźcy – odpowiedzialność społeczności międzynarodowej za ochronę uciekinierów*, Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny, t. 4, s. 63-77.
- Hoffman F. G. (2007), *Conflict in the 21st Century: The Rise of the Hybrid Wars*, Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Kumela-Romańska M. (2017), *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewandowska A. (2016), *Patologia informacji – jeden z elementów wojny hybrydowej*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem, nr 1(6), s. 187-199.
- Mejsak R. J. (2012), *System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalnoprawna*, Studia Podlaskie, t. 20, s. 267-284.
- Nemeth W. J. (2002), *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*, Monterey: Naval Postgraduate School.
- Piechowiak M. (2003), *Aksjologiczne podstawy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Studia Prawnicze, z. 1(155), s. 5-29.
- Piotrowski M. A. (2015), *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, Sprawy Międzynarodowe, nr 2, s. 7-38.
- Potyrała A. (2012), *Ochrona uchodźców w ustawodawstwie państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy środkowej i wschodniej*, Środkoeuropejskie Studia Polityczne, nr 1, s. 211-244.
- Skoneczny Ł. (2016), *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne: Wojna hybrydowa, nr 14, s. 41-44.
- Skrzydło W. (2013), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/kryzys;2565070.html> [dostęp: 01.11.2021].
- Słownik wyrazów obcych* (1980), J. Tokarski (red.), Warszawa: PWN.
- Sobczak K. (2021a), *Cudzoziemcy na polsko-białoruskiej granicy – wniosek do ETPC o zabezpieczenie*, Prawo.pl (data dodania: 24.08.2021) [dostęp: 01.11.2021].
- Sobczak K. (2021b), *MSZ: Stosujemy się do konwencji dotyczącej statusu uchodźców*, Prawo.pl (data dodania: 24.08.2021), <https://www.prawo.pl/prawo/konwencja-dotyczaca-statusu-uchodzcow-wg-msz-poska-stosuje-sie,510217.html> [dostęp: 01.11.2021].
- Sobczak K. (2021c), *Prawo cudzoziemców do ochrony międzynarodowej – rozporządzenie zniósło ustawowe uprawnienie*, Prawo.pl (data dodania: 26.08.2021), <https://www.prawo.pl/prawo/prawo-cudzoziemcow-do-ochrony-miedzynarodowej-rozporzadzenie,510260.html> [dostęp: 01.11.2021].
- Stawicki R. (2019), *System ochrony uchodźców a bezpieczeństwo w Polsce*, Bulletin of Lviv State University of Life Safety, № 19, s. 93-100.
- Stopa D., Bojar-Fijałkowski T. (2017), *Prawa podstawowe obywateli Unii Europejskiej i ich ochrona prawna*, Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo, nr 11(1), s. 107-132.
- Szewczyk R. (2010), *„Karta Praw Podstawowych” Unii Europejskiej*, Studia Elbląskie, t. 11, s. 243-255.
- Tuleja P. (red.) (2019), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wieruszewski R. (2008), *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Przegląd Sejmowy, R. 16, nr 2, s. 41-59.
- Wróbel A. (red.) (2019), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Żączkiewicz-Zborska K. (2021), *Prawnicy PAN: Władza narusza obowiązki państwa i nie szanuje godności uchodźców*, Prawo.pl (data dodania: 24.08.2021), <https://www.prawo.pl/prawo/wladza-narusza-obowiazki-panstwa-i-nie-szanuje-godnosci-uchodzcow,510204.html> [dostęp: 01.11.2021].

KRYZYS NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ
JAKO PRZEJAW WOJNY HYBRYDOWEJ.
ASPEKTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje rozważania dotyczące administracyjno-prawnych aspektów kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej. Jego celem jest podjęcie próby przedstawienia ram prawnych kryzysu migracyjnego oraz sformułowania postulatów, których realizacja może przyczynić się do jego rozwiązania. Przedmiotowe traktowanie ludzi przez władze białoruskie i bezduszne używanie ich do osiągnięcia określonych zamierzeń politycznych należy uznać za przejaw tzw. wojny hybrydowej. Sytuacja ta wymaga złożonej reakcji, w której wątki prawne, dyplomatyczne, gospodarcze i polityczne – jako odpowiednia narracja informacyjna – zostaną połączone. To jedyny sposób na przeciwdziałanie próbom instrumentalnego traktowania cudzoziemców, których zdrowie i życie są zagrożone. Bez względu bowiem na ich status prawny są istotami ludzkimi i opieka nad nimi powinna być prowadzona w duchu humanitaryzmu i zgodnie z zasadami prawa zarówno krajowego, jak i międzynarodowego. Jako wiodącą w pracy zastosowano metodę dogmatyczną. Ze względu na dużą dynamikę sytuacji na granicy uwzględnia stan prawny z dnia 1 listopada 2021 r.

Słowa kluczowe: migranci; kryzys; granica; prawo; wojna hybrydowa.

THE CRISIS ON THE POLISH-BELARUSIAN BORDER
AS A MANIFESTATION OF A HYBRID WAR.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Summary

This article is devoted to the administrative and legal aspects of the migration crisis on the Polish-Belarusian border. The purpose of these considerations is to attempt to present the legal framework of the existing migration crisis and to formulate postulates the implementation of which may contribute to its solution. Currently, we are dealing with a kind of tug of war between the Republic of Poland and Belarus, and, unfortunately, this rope is made by people. Treating people in such a way by the Belarusian authorities is a manifestation of the so-called a hybrid war in which foreigners are treated as peculiar ammunition or a living shield. In conclusion, the above situation requires also a complex, so to speak, hybrid response, where legal, diplomatic, economic and political threads, as well as an appropriate informational narrative, will be combined. This is the only way to pass the specific stress test of the Polish state and prevent attempts at instrumental treatment of foreigners whose health and life are compromised. Whatever their legal status, they are human beings, and their care should be carried out in the spirit of humanitarianism and in accordance with the principles of international and, of course, national law. The dogmatic method was used as the leading one in the work. Due to the high dynamics of the situation at the border, it takes into account the legal status as of November 1, 2021.

Keywords: migrants; crisis; border; law; hybrid war.